

# DESENVOLVIMENTO E RURALIDADES NO ESPAÇO EUROPEU

**Actas do VIII Encontro Nacional da APDR**

**VOLUME 1**

coleccão



**APDR**  
ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA PARA  
O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

## **FICHA TÉCNICA**

Autores: Vários

Título: Desenvolvimento e Ruralidades no Espaço Europeu

Sub-título: Actas do VIII Encontro Nacional da APDR – Volume 1

**© Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional**

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

Novembro de 2000

Iª edição

Capa: Eduardo Esteves

Paginação e composição: Fernanda Gonçalves e Vera Melato

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: 239820938 / 239820533

Fax: 239820750

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

Internet: [www.apdr.pt](http://www.apdr.pt)

ISBN: 972-98803-0-1

Dep. Legal:

**Colecção APDR**

# **DESENVOLVIMENTO E RURALIDADES NO ESPAÇO EUROPEU**

**Actas do VIII Encontro Nacional da APDR**

**Volume 1**

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

## **Nota de abertura**

O VIII Encontro Nacional da APDR realizado em Vila Real entre os dias 29 de Junho e 1 de Julho de 2001 teve com tema principal “Desenvolvimento e Ruralidades no Espaço Europeu”. Participaram mais de 160 investigadores nacionais e de treze outros países que apresentaram 103 comunicações. Na sessão plenária, dedicada ao tema principal do Encontro, proferiram palestras os convidados Mark Shucksmith, Costis Hadjmichalis e José Portela, tendo o Encontro terminado com uma Mesa-Redonda sobre a necessidade de, na Europa, as associações da *Regional Science* se envolverem mais activamente no processo de acompanhamento e avaliação das políticas regionais, em especial as associações dos países que são os principais destinatários das ajudas regionais comunitárias. Participaram nessa mesa-redonda Denis Maillat (Presidente da associação de língua francesa), José María Mella (representante da associação espanhola) e Luís Valente de Oliveira (a convite da associação portuguesa). A todos os participantes e convidados a Direcção da APDR gostaria de agradecer o contributo dado ao êxito científico deste Encontro e relembrar o excelente trabalho da Comissão Organizadora Local, encabeçada pelo nosso associado Francisco Diniz. Por último, gostaríamos de mencionar o valioso apoio concedido pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

Os dois volumes que se publicam correspondem às comunicações apresentadas na Sessão Plenária e nas 30 Sessões Paralelas que se realizaram, agrupadas por sessão e ordenadas de acordo com o Programa Final do Congresso.

**A Direcção da APDR**

## Índice – Volume 1

<b>Capítulo 1 – Comunicações da Sessão Plenária.....</b>	<b>13</b>
Development and ruralities in Europe: processes of change and social exclusion in rural areas.....	15
<i>Mark Shucksmith</i>	
Imagining rurality in the new Europe and dilemmas for spatial policy.....	37
<i>Costis Hadjimichalis</i>	
Revisiting “development” in Trás-os-Montes: between (neo)romanticism and field observations.....	49
<i>José Portela</i>	
 <b>Capítulo 2 – O desenvolvimento da região duriense.....</b>	 <b>63</b>
A modernidade agrária da Região do Douro e o desenvolvimento regional.....	65
<i>Manuel F. Colaço do Rosário</i>	
Candidatura do Alto Douro vinhateiro a património mundial.....	83
<i>Fernando Bianchi de Aguiar</i>	
Technical efficiency and productivity growth in the farming system of the Douro Region, Portugal: a stochastic frontier approach (SFA).....	91
<i>José Vaz Caldas; João Rebelo</i>	
O desenvolvimento turístico no Vale do Douro: um destino em fase de afirmação, uma rede institucional em discussão.....	109
<i>António Fontes; Luís Ramos</i>	
Social networks and employment opportunities among rural youth in the Douro Valley, Portugal.....	125
<i>Chris Gerry; Patrícia António</i>	
Promotores públicos e privados no Leader II: o caso da Nute Douro.....	143
<i>Francisco Diniz; Fernanda Nogueira</i>	
Análise do turismo cultural de museus no Corredor do Douro.....	163
<i>Luis César Prieto; Jorge José Figueira; Paula Odete Fernandes</i>	
 <b>Capítulo 3 – Agricultura, ruralidades e desenvolvimento rural.....</b>	 <b>185</b>
Utilisation des aménités des territoires pour valoriser un produit alimentaire.L’analyse à partir du «packaging» du cas des fromages de chèvre.....	187
<i>Dominique Coquart; Michaël Pouzenc</i>	

Problems of regional development and unemployment in agricultural areas in Russia.....	197
<i>Tatiana V. Blinova; Victor A. Rusanovsky</i>	
Keystone sector methodology applied to Portugal a new approach to rural regional development strategy.....	213
<i>Pedro Guedes de Carvalho</i>	
Tale of two systems (the CES and rural extension in Portugal); “It was the best of times, it was the worst of times”.....	235
<i>Timothy L. Koehn</i>	
Agriculturas familiares: tipologia das famílias/explorações.....	247
<i>Maria da Graça Ferreira Bento Madureira</i>	
O papel das organizações associativas nos espaços rurais de fraca densidade demográfica – o caso da Região de Lafões.....	257
<i>António Martins; Alfredo Simões</i>	
A criação e venda da vitela de Lafões: uma análise de rendibilidade.....	273
<i>António Martins; Carla Simões</i>	
Origines et limites de la montée des territoires dans la politique de développement rural en France.....	283
<i>Guilhem Brun; Corinne Meunier</i>	
Analyse du contexte agricole pour un aménagement du territoire intégré.....	295
<i>Christine Gatabin; Roland Prélaz-Droux; Séverine Vuilleumier</i>	
Comportamiento de la productividad total del sector agrario en las Regiones y Provincias Españolas.....	315
<i>Pilar Expósito Díaz; Pilar González Murias; Xosé Antón Rodríguez González</i>	
O Turismo no Espaço Rural: uma digressão pelo tema a pretexto da situação e evolução do fenómeno em Portugal.....	329
<i>J. Cadima Ribeiro; Maria Marlene de Freitas; Raquel Bernardette Mendes</i>	
Desarrollo de candidatura a la iniciativa comunitaria Leader + en 7 municipios de la Provincia de Pontevedra (Galicia) España.....	343
<i>C. Alvarez López; J. Blanco Ballón; M. Teijido Sotelo</i>	
O programa LEADER e o desenvolvimento da região de Sicó.....	357
<i>Alfredo Pires Simões; Ana Sofia Lopes; João Paulo Barbosa de Melo</i>	
O campo e a cidade: uma oportunidade de desenvolvimento turístico.....	373
<i>Ana Paula Figueira</i>	
Perspectivas de desenvolvimento dos produtos agro-alimentares de qualidade – a percepção dos agentes locais.....	383
<i>Alfredo Simões; Carla Simões</i>	
Amenidades e desenvolvimento dos espaços rurais: o caso dos produtos agro-alimentares de qualidade na região de Sicó.....	397
<i>Henrique Albergaria; Sara Pires</i>	

“L’Aubrac: une race, un pays, des hommes”: Analyse d’un système de production d’aménités dans un territoire de moyenne montagne.....	411
<i>Jean Pilleboue</i>	
Tourisme et agriculture: synergie et/ou concurrence dans la valorisation des aménités en espace rural.....	431
<i>Valérie Olivier; Jean Simonneaux</i>	
O turismo e o desenvolvimento dos espaços rurais de fraca densidade.....	441
<i>Henrique Albergaria; Sara Pires</i>	
<b>Capítulo 4 – Desenvolvimento local e regional.....</b>	<b>461</b>
“A necessidade aguçou o engenho?” Emigração e desenvolvimento local em quatro décadas que mudaram o mundo: o caso de Peso (Covilhã).....	463
<i>José Madeira</i>	
Participation and social exclusion: the role of migration in the development process; a micro-study from the Concelho of Vila Real.....	479
<i>Patricia Goldey</i>	
Assessment of job creation opportunities and regional development strategies for the Permian Basin of Texas (USA).....	491
<i>Bernard L. Weinstein</i>	
O impacto do CNIM (centro internacional de negócios da madeira) na economia madeirense.....	505
<i>António Martins de Almeida</i>	
Valorização da identidade do território, globalização e agentes de desenvolvimento local em Portugal.....	521
<i>Zoran Roca</i>	
Subsídios a uma tipologia das empresas industriais brasileiras.....	535
<i>Paulo Furtado de Castro; Carlos Wagner de A. Oliveira; Leandro Magnussion</i>	
Território e globalização.....	547
<i>Paulo Alexandre Neto</i>	
Desenvolvimento regional e processo da globalização.....	565
<i>Alain Tobelem</i>	
City of art as a HC local system and cultural districtualisation processes: the sub-cluster of art-restoration in Florence.....	577
<i>Luciana Lazzeretti</i>	
Meios inovadores / desenvolvimento sustentável: que convivência?.....	595
<i>Licinia Serôdio</i>	
Sistemas territoriais de inovação: quadro conceptual, metodológico e estudo de caso.....	609
<i>Domingos Santos</i>	

Crecimiento económico: concentración geográfica y especialización regional en la industria de Portugal y España.....	627
<i>Isidro Frías Pinedo; Ana Iglesias Casal</i>	
Níveis de desenvolvimento na União Europeia: uma análise comparativa inter-regional.....	647
<i>Alexandra Manuela Gomes</i>	
<b>Capítulo 5 – As cidades, as metrópoles e as regiões.....</b>	<b>667</b>
Demand for housing and urban services in Brazil: a hedonic approach.....	669
<i>Maria da Piedade Moraes; Bruno de Oliveira Cruz</i>	
Mobilidade e território da região de Lisboa e Vale do Tejo: pistas para uma análise integrada. ....	689
<i>Cristina Oliveira; Duarte Rodrigues</i>	
Reverter a degradação urbana: desafios para estratégias regionais de qualificação das cidades.....	709
<i>Isabel Breda-Vázquez; Paulo Conceição; Miguel Branco-Teixeira</i>	
Residential segregation and social exclusion in Brazilian housing markets.....	725
<i>Maria da Piedade Moraes; Bruno Cruz; Carlos Wagner Oliveira</i>	
<b>Capítulo 6 – O comércio e os serviços.....</b>	<b>751</b>
Produção subcontratada e distribuição “franqueada”: dois pesos e duas medidas na flexibilidade da Benetton no Brasil.....	753
<i>Liana Carleial; Maria Madalena Bal</i>	
El empleo en el sector servicios venta en España y Portugal: análisis comparativo del comercio y hostelería.....	779
<i>Emilia Vázquez Rozas; Pilar Expósito Díaz; Ana Iglesias Casal</i>	
Projectos especiais de urbanismo comercial: algumas considerações a propósito da implementação do PROCOM em Vila Verde (Minho).....	793
<i>J. Cadima Ribeiro</i>	
Factores de macrolocalização comercial: evidência empírica a partir dos centros comerciais portugueses.....	815
<i>J. Cadima Ribeiro; J. Freitas Santos; Isabel Vieira</i>	
A importância do comércio retalhista no desenvolvimento das cidades: o caso da cidade da Guarda.....	829
<i>Marta Ribeiro; Ricardo Rodrigues</i>	



# **Capítulo 1**

## **Comunicações da Sessão Plenária**

**Development and ruralities in Europe:  
processes of change and social exclusion in rural areas**

**Mark Shucksmith**

## **1. Introduction**

This paper discusses the ways in which economic, social and political forces for change operate in rural areas to produce uneven development and social exclusion for some people and social groups. After a brief review of these forces for change, as they operate across Europe, the paper turns to consider the meaning of the term “social exclusion” and how the experiences of individuals and social groups might be related to such forces. Following this, the paper draws on recent empirical studies of Britain to illustrate how social exclusion may operate in rural areas. The paper draws attention to the effects of the ascendancy of market processes, and the waning of state systems, as a result of the neo-liberal hegemony which has hastened deregulation, privatisation, reductions in public expenditure and global capital’s penetration of labour and product markets.

## **2. Forces for change in rural areas of Europe**

Much recent writing in rural sociology has employed the concept of ‘late modernity’ (Giddens 1990) to help understand the complex and less certain world in which we live at the start of the 21<sup>st</sup> Century. The shift from traditional to modern societies since the early nineteenth century is usually associated with industrialisation, urbanisation, reason, progress and the dominance of materialistic and individualistic values in capitalism. (For Marx it was an escape from “the idiocy of rural life”.) But society has continued to evolve. Giddens has identified particular features<sup>1</sup> of modernity, which have fostered an international division of labour within a global system of nation-states operating in a world capitalist economy. These forces have transformed rural and urban areas alike.

Yet change continues at considerable pace. Quintessential features of modern society only a few years ago, such as assembly-line production, mass consumption, and the nuclear family, now appear rather dated. The power of national governments to regulate appears diminished by the new international division of labour, the dismantling of barriers to trade and capital movements, and the power of trans-national corporations. A shifting, unstable sense of turbulence and transformation surrounds us, yet the sense of overwhelming change is not accompanied by any clear sense of progress. Instead we live in the “risk society” (Beck 1992), aware of many dangers and possibilities, but uncertain of how to proceed at a personal or global level. This change within modernity, characterised by increased reflexivity and globalisation, has profound consequences for development and ruralities in Europe.

---

<sup>1</sup> time-space distancing; the disembedding of social relations out of local contexts of interaction, notably through trust in money and expertise; and reflexivity – examining, questioning and reviewing one’s behaviour.

## *Market processes*

Of particular relevance to this paper is the globalisation of production and the move towards post-Fordist systems of production associated with flexible specialisation (Lipietz 1987), even though as Hoggart (2001) points out rural areas were not typically Fordist in their production. Due to increasing competition and the fragmentation of consumer markets, during the 1970s and 1980s an era of flexible specialisation emerged employing computer-controlled and sophisticated production systems to make more diverse products. Manufacturing is divided into simple and complex operations, with a global division of tasks across huge distances. A core of workers is highly paid, while others (often in other countries) are made 'flexible' through low wages, insecure contracts, and casualisation. The key orientation is towards flexibility and the production of tailored, specialised products using 'just-in-time' production systems. For any given locality in late modernity (rural or urban), future prosperity may be profoundly affected by the manner in which global capital seeks to exploit local resources such as land and labour, unless local capital itself is able to underpin development (see s.7 below).

Many rural areas of Europe (for example, in Scotland) are now growing faster than urban districts, while many others experience decline. The economic and social processes underlying these diverse trends are not fully understood, but one key element is this increasingly global penetration of local markets. Rural areas characterised by low wages, a compliant, non-unionised workforce, and lower levels of regulation, may be particularly prone to exploitation by international capital, leading to increased dependency and peripherality. On the other hand, local capital may seek to develop products, which depend upon a local identity for their market niche, so 'selling the local to the global'.

According to the European Commission (1997,15), "agriculture and forestry no longer form the backbone of rural economies throughout the EU." Agriculture still employed 16 million people in Europe in 1993, but this constituted only 5.5% of total EU employment, and even in the most rural regions its share in 1990-91 was only 12%. The declining importance of agriculture and other primary activities has been more than offset in many rural areas by the growth of services. Indeed, the EC (1997,16) highlights some rural areas as the most dynamic in the EU. Around 73% of jobs in rural Britain are now in services, compared to 60% in 1981, notably in public administration, education, health, distribution, tourism, and the financial services. Rural areas have shared in a general shift to a service-based economy in which the information and knowledge-based industries play an increasing role, bringing both opportunities and threats.

The EC (1997,16) concludes that "rurality is not itself an obstacle to job creation, which cannot be overcome: it is not synonymous with decline." Most rural areas in the UK, for example, have coped well with the need for change. "Employment in rural areas has increased more rapidly than in other areas,... [and] unemployment in rural areas is generally lower than in the rest of the country (4.2% for rural districts compared to 6.1% in England in 1998)" (Cabinet Office 2000). This may be misleading, however, in so far as research by Beatty and Fothergill (1997) shows that unemployment is systematically under-reported in rural Britain, and this is likely to be the case throughout Europe. Moreover, some areas have found it harder to adjust to rapid

restructuring, notably those which are remote and have a high dependence on agriculture or other primary activity. Even where new jobs have appeared, some people have found it hard to adjust.

A particular feature of rural employment in Europe is the prevalence of small firms. Over 90% of all rural firms in Britain, for example, are micro-businesses, employing fewer than ten people, and 99% employ fewer than fifty. The rate of small-firm formation in accessible rural areas of the UK is well above the national average, and most of these are set up by people who have earlier moved into these areas for a better quality of life, in contrast to urban start-ups (PIU 1999). However, in remoter rural areas the rate of small-firm formation is below the national average, partly because fewer people move there.

The European Commission (1997,14) notes that, “over the coming years, the capacity of rural areas to maintain or create jobs will have a major impact on the unemployment rate and/or migration flows.” Given that these are not likely to be in agriculture, that report goes on to suggest (p.16) that “the creation of rural employment results from a specifically territorial dynamic which may not yet have been systematically analysed at EU level, but which seems to include such features as:

- A sense of regional identity and social cohesion;
- An entrepreneurial climate, a capacity to link up with the economic mainstream, public and private networks;
- A good educational level; and
- An attractive cultural and natural environment.”

These may be summarised as cultural, social, human and natural capital. Their role in rural development is discussed further in Shucksmith (2000a).

### *Civil society processes*

Fundamental demographic, social and cultural changes also characterise rural areas in Europe. Migration flows are critical and, while some areas continue to lose population, in many parts people are moving into rural areas because of the new values placed on rural space (e.g. clean environment, healthy lifestyles, community life). The consequences of the imposition of such values on rural societies may be far reaching. Across the EU, 46% of predominantly rural regions are growing, while 42% decline; and of significantly rural regions 57% are growing, while only 34% decline (EC 1997, 10).

This migration tends to be socially selective. Gentrification has been evident in many accessible or tourist areas of rural Europe, as the affluent middle classes have migrated to the countryside, perhaps displacing less affluent groups (cf. Phillips 1993 for evidence of this process in Britain) through competition for scarce housing. Much has been written about the rise of a rural professional and managerial ‘service class’ such that certain regions, notably the south-east of England, may be colonised by knowledge-workers at a distance from production activities.<sup>2</sup> Even in some attractive remoter areas,

---

<sup>2</sup> Indeed, the distance from the “fragmented, ‘mixed-up’ city” (Murdoch and Marsden 1994) may be fundamental to this colonisation. The prevailing orthodoxy in rural domains is reassuring in its apparently traditional values – especially in relation to gender and ethnic identities, and to crime.

retirement migration and distance-working may produce similar effects, though in less attractive (or ex-industrial) rural areas, with low wages and low rents, low-grade jobs may be all that can be attracted. The migration also tends to be age-specific, with young people often leaving rural areas, as discussed later in this chapter, and older families moving in. Swain (1999) sees this trend in rural areas of Western Europe as the “supplanting of a traditional production-oriented dominant class of farmer by a new consumption and leisure-oriented dominant class of ex-urbanites”, so breaking one of the identities on which the modern project has been based, namely the identity of the rural with agriculture.

Social relations are also changing in other ways with the rise of individualist values and the decline of established institutions. Some writers (Beck 1992; Giddens 1991) have argued that, during this uncertain phase of ‘late modernity’, we live increasingly in a ‘risk society’, dependent less on traditional institutions of civil society such as the family and church but instead on labour markets and the welfare state, which “compel the self-organisation” of individual biographies (Beck 2000,166). Our ability to survive and prosper in this world will be more precarious because of the pace of change and the dependency on such impersonal systems and institutions, and these risks will not be evenly distributed through society but will be inversely associated with social class (Beck 1992,35). Furlong and Cartmel (1997) have alerted us to the apparent paradox that while social structures such as class continue to shape people’s life-chances, these structures tend to become increasingly obscure as collectivist traditions weaken and individualist values intensify. “Blind to the existence of powerful chains of interdependency, young people frequently attempt to resolve collective problems through individual action and hold themselves responsible for their inevitable failure” (Furlong and Cartmel 1997,114). Thus, social exclusion is “collectively individualised” (Beck 2000,167).

Despite this, the importance of social networks may not have diminished, and indeed evidence from rural Portugal suggests that such networks grew to compensate for the withdrawal of the state in the 1980s (Gerry et al 2001). However, the basis and function of such networks may be changing, and there may be a continuing penetration of such networks by market norms and values, as reflected in the use of the term ‘social capital’. The articulation between networks, markets and state requires further research.

Higher divorce rates, delays in the age at which people get married and have children, and increasing life expectancies all tend also to lead to a decline in the average size of households and, in the absence of out-migration, to a greater demand for houses. Moreover, changes in the age structure of the population, together with the economic restructuring described above, are tending towards increased dependency ratios, casualisation, part-time working, and less job security. The interactions between these changes, in the family and in employment, are not well understood in rural contexts.

Cloke and Goodwin (1992a,b) and Goodwin et al (1995) have drawn on regulation theory to examine the changing function and position of rural areas in Europe, along the three dimensions of economic change, socio-cultural recomposition, and re-engineering the role of the state. They see a transition from a hegemonic dominance of farmers or landed elites (Newby et al 1978) to a commodified, multi-functional countryside associated with the image of 'middle-class territory', although Hoggart (2001) rightly points out that the validity of this account varies considerably from place to place. How then has the role of the state altered in rural areas of Europe?

Policies are changing in response to the forces reviewed above. As Healey et al (2000) have argued, "within many parts of Western Europe, the organisational forms and routines of formal government have been grounded in the mid-century welfare model (Esping-Anderson 1990). This typically divided policy agendas into 'sectors', which were concerned with the provision of services to meet universal needs (education, health and welfare), and support for economic sectors (for example, agriculture, fisheries, mineral extraction, the various branches of industry). National governments took a strong role in designing and financing the resultant programmes. It was left to local governments to work out how to co-ordinate these programmes and to regulate the activities of firms and citizens in terms of their effects on the qualities of places as living and working environments..." The ability of local government to achieve this co-ordination is now often diminished, however, by a fragmentation of responsibility to a host of non-elected bodies from central state, private sector and civil society, necessitating new partnerships to pursue 'area-based integration' Such changes in governance have pervasive impacts upon rural areas, where clientalist relations may often still be prevalent.

Welfare policies remain particularly important in addressing inequalities and in offering support and opportunities to the most disadvantaged. Changes in the British welfare state since the 1970s illustrate the transformation of governance outlined above, and these changes are summarised by Cloke et al (2001) as follows: reduced levels of spending; reductions in the power and responsibilities of local government; an increased role for the central state in controlling welfare spending; and marketisation of the delivery of welfare services. "An important outcome of these forms of restructuring has been the complication of welfare provision and its delivery at the local level, which now involve a range of agencies drawn from public, private and voluntary sectors."

Although this might be regarded as a peculiarly British experience, associated with Thatcherism, Jessop (1991, 1994) sees these changes in a broader political economic context, linked to the processes of globalisation, post-Fordism and flexible specialisation discussed above. He sees the provision of welfare as a key form of social regulation that meets sets of shifting economic needs. Thus, emerging post-Fordist modes of production, and their associated flexible labour force, required new forms of welfare provision such that the Keynesian welfare state had to be replaced by what he calls a Schumpeterian workfare state. This tendency may therefore have a broader European resonance.

Thus, in many EU countries, welfare payments are now conditional on participation in active labour-market schemes. In the UK, the Labour government's welfare reforms have sought to provide both incentives and pathways towards labour market integration,

facilitated by the expansion of the economy and an associated increase in the aggregate demand for labour. Its 'New Deal' scheme has sought to address, in the first instance, the integration of young people into work and this has faced particular obstacles and challenges in rural areas, notably arising from the small size of rural firms, the distances involved, and the low levels of skills required. There are also challenges in delivering personal counselling (the gateway to the New Deal) in some rural areas. The New Deal is now being extended to other groups including lone parents, and those of working age over 50. Similar national policies, which might be regarded as 'workfare' by Jessop and as a response to globalisation, post-Fordism and flexible specialisation, now operate in most countries of the EU, including their rural areas, following the requirement for National Employment Action Plans agreed at the Luxembourg summit.

Rural economies are also particularly affected by European sectoral policies in relation to agriculture. Notwithstanding their low incomes, farmers receive very large subsidies, and agricultural spending dominates the EU's expenditure. The Agenda 2000 reforms of the EU's Common Agricultural Policy (CAP) will reduce price support, tariffs on imports and export subsidies while partially compensating farmers through enhanced direct payments. Increasingly these will become linked to environmentally sensitive farming and to areas facing particular hardship (eg. less favoured areas). More fundamental reforms appear inevitable, in the context of EU enlargement and World Trade Organisation (WTO) negotiations, with declining support to farmers unless linked with rural development or environmental goals. At least in policy terms, agriculture itself has moved into a post-productivist phase (Shucksmith 1993), emblematic of late modernity.

Moreover, agricultural production in Western Europe has become more specialised, and concentrated, such that a small minority of farm households on larger and more intensive farms now produce the overwhelming majority of our food. "In the EU, roughly one fifth of all farmers produce some 80% of Europe's food and absorb roughly the same proportion of the CAP Budget" (Van den Bor, Bryden and Fuller 1998). The technology of agriculture, and the reality of economies of scale in the industry, has favoured areas with good agricultural land and climatic conditions, or where irrigation has proved possible, leading also to a spatial concentration of production. The vast majority of farm households thus appear, at least in terms of food production, to be almost redundant, and this tendency also exists in many of the CEECs. Ironically, however, it is this vast majority who form the ideological and political basis for the system of agricultural support, who constitute an important part of the social and cultural fabric of rural areas, and who are in reality the 'guardians' of much of the rural environment and heritage.

The challenge goes well beyond farming. As Gertler (1994) observes, perhaps too pessimistically, "there are growing obstacles to the social reproduction of family farms and rural communities. The crisis is manifest in the inability of local people to resist or respond effectively to agendas of de-servicing and economic reorganisation... There is a paucity of coherent alternative visions. The challenge in rural Saskatchewan is not simply to make a living. It is also the social - and perceptual - problem of making a life worth living. Many are leaving voluntarily. The exodus is led by young people and by women... They do not see the point of staying."

Farm families and other rural dwellers are likely to be subject to an increasing number of 'external shocks' arising from global economic restructuring as well as European and national policy changes, and while many will attempt to negotiate these changes in an



active way (despite what Gertler says), it is clear that their futures will be increasingly dependent upon the development of non-agricultural activities and income sources. The extent to which these opportunities are better paid and secure will depend upon the individual's skills and qualifications far more than in the past, and on the ability of a community or locality to build on its strengths and establish competitive advantages in the rapidly changing global context.

For this reason, during the 1990s there has been a tendency across Europe towards an increasing emphasis on capacity-building and community development in rural policy, informed by the EU's LEADER pilot initiative on rural development<sup>3</sup>. It is claimed that such an approach will permit innovative solutions to be developed for rural problems, by combining three elements: a territorial basis; the use of local resources; and local contextualisation through active public participation. Endogenous development of this form is seen as building the capacity of localities or territories (though not necessarily of all individuals) to resist broader forces of global competition, fiscal crisis or social exclusion. To some extent, this similarity of approach to rural development may reflect a Europeanisation of member states' rural policies (Shortall and Shucksmith 1998) and an attempt to move away from clientalism towards more participative governance.

This brief review has sketched out the processes – in markets, state and civil society - acting on, and in, rural areas of Europe, which may produce uneven impacts and regional disparities. But how do these forces for change connect with the individual experiences of people in rural areas? To answer this, we turn to the concept of social exclusion, which has been aptly described by Byrne (1999) as the intersection of history and biography.

### 3. Conceptualising social exclusion

In recent years, policy debates about inequality have tended to focus on social exclusion rather than on poverty. The concept developed out of the EU anti-poverty programme (Room 1995), and has been widely adopted. For example, in Britain tackling social exclusion was an immediately stated priority of the Labour Government in 1997.

The concept of social exclusion is contested, nevertheless, and no single agreed definition exists. The term has been used in three ways in current policy debates (Levitas 1999):

- force, both through earned income, identity and sense of self-worth, and networks;
- a “**poverty**” approach in which the causes of exclusion are related to low income and a lack of material resources;
- an “**underclass**” approach in which the excluded are viewed as deviants from the moral and cultural norms of society, exhibit a “culture of poverty” or a “dependency culture” and are blamed for their own poverty and its intergenerational transmission.

These have been summarised as ‘no work’, ‘no money’ and ‘no morals’ respectively. This paper takes an amended integrationist approach in the belief that this is best suited to developing an understanding of processes of exclusion, but that these processes

---

<sup>3</sup> See the April 2000 special issue of *Sociologia Ruralis* (Vol. 40, No. 2).

extend far beyond labour markets and indeed are multi-dimensional (Shucksmith and Chapman 1998).

Poverty is usually viewed as an outcome, denoting an inability to share in the everyday lifestyles of the majority because of a lack of resources (often taken to be disposable income). In contrast, social exclusion is seen as a multi-dimensional, dynamic process which refers to the breakdown or malfunctioning of the major systems in society that should guarantee the social integration of the individual or household (Berghman 1995). It implies a focus less on “victims” but more upon the processes which cause exclusion. It also acknowledges the importance of the local context in such processes. Thus, while the notion of poverty is *distributional*, the concept of social exclusion is *relational*.

A particularly fruitful way of viewing processes of social exclusion and inclusion is as overlapping spheres of integration<sup>4</sup>. In a similar approach to Kesteloot (1998), Duffy (1995) and Meert (1999), Reimer (1998) argues that it is helpful to distinguish the dimensions of social exclusion according to the different means through which resources are allocated in society. He proposes four systems, however, which capture better the different processes which operate. These broadly correspond to the three processes already reviewed above, and are as follows :

1. Private systems, representing market processes
2. State systems, incorporating authority structures with bureaucratic and legal processes
3. Voluntary systems, encompassing collective action processes in civil society
4. Family and friends networks, associated with reciprocal processes in civil society.

One’s sense of belonging in society, as well as one’s purchase on resources, depends on all these systems. Indeed some have argued that these form the basis of citizenship.

Marshall himself, after all, was well aware of the complex ways in which rights are afforded by the various sectors of what he called a “hyphenated society” (Marshall 1981). This he saw as being made up not only of the individual and the state, but also of industrial capitalism, the family and the voluntary sector. Reimer’s analysis also recalls Polanyi’s work (1944) on household survival strategies in relation to three spheres of economic integration: market exchange; redistribution or “associative relations”; and reciprocity. Polanyi argued that the main form of transaction other than the market is reciprocity based on mutual affection and love, most notably within the family or household<sup>5</sup>. Reimer himself relates his suggested four systems to the work of Fiske (1991), who proposed four “elementary forms of human relation”, namely market pricing, authority ranking, equality matching and communal sharing. Such a conceptualisation of social exclusion in terms of the means by which resources and status are allocated in society in turn requires an analysis of the exercise of power.

Early research into disadvantage in rural Scotland (Shucksmith et al 1994, 1996), together with Cloke et al’s rural lifestyles studies in England and Wales, identified processes of exclusion operating differentially in many rural areas of Britain. Labour markets and housing markets were instrumental in generating inequality and exclusion, with many respondents perceiving very restricted opportunities for well-paid, secure

---

<sup>4</sup> See Philip and Shucksmith (1999).

<sup>5</sup> Shortall (1999, 32) has pointed out that this often permits exploitation of women in farm families, since such reciprocity exists alongside a very unequal relationship of economic and social power. Indeed, she argues “one of the shortcomings of Polanyi’s concept of reciprocity is its lack of any perspective on power.”

employment or for affordable housing, while at the same time these markets enabled affluent households to move into rural areas, drawing income from elsewhere. Young people and women tended to have the fewest options. These impediments to inclusion were closely bound up with failings of private and public services, most notably transport, social housing and childcare. Moreover, the welfare state was patently failing to reach potential recipients and the take-up of benefit entitlements was low. Access to advice and information in distant urban centres was problematic, and respondents were often confused about the benefits available and their entitlement. To mitigate these failings of markets and state, there was a greater reliance on the voluntary sector (which was itself under pressure as volunteers – mainly women – declined in number) and on friends and family. However, migration and the loss of young people, also related to housing and labour market processes, ruptured informal support networks and left elderly people socially isolated. This analysis is elaborated in Philip and Shucksmith (1999).

The very processes, then, which have supported the economic restructuring and gentrification of many rural areas, allowing rural areas to “share in the nation’s prosperity”, have also created social exclusion and inequality. The way in which social exclusion has been conceptualised in this section holds out the hope of being able to connect the macro-level forces which operate to structure disadvantage and inequality with the micro-level experience of individuals in rural areas – that is, of being able to relate history to biography. The remaining sections of this paper examine in more detail a number of arenas (income, employment, access to housing, and civic integration) with which to illustrate the operation, and interaction, of these systems of inclusion and exclusion. These draw on research which has recently been funded and published under the Joseph Rowntree Foundation’s Action in Rural Areas research programme, for which this author was programme director (see Shucksmith 2000b).

#### **4. Incomes in rural Britain : poverty amongst affluence**

Most previous research into rural poverty has emphasised counting the numbers of poor or disadvantaged people at a point in time. Yet, it is not enough to count the numbers and describe ‘the socially excluded’. It is also necessary to understand and monitor the *processes* of social exclusion which may derive from the forces for change already outlined, and to identify the factors that can trigger entry or exit from situations of exclusion (Leisering and Walker 1998), using quantitative analysis of longitudinal panel surveys and/or qualitative methods to follow the dynamics of change.

The focus of this section is therefore on dynamic processes, and on “bridges and barriers” to exclusion and integration. In rural areas there had been very little, if any, research of this type until this programme. For example, we had no knowledge of whether those individuals found to be experiencing poverty in rural England in 1980 were the same people identified in a survey in 1990. Were we dealing with short spells of poverty experienced by many people in rural society, or long spells of poverty experienced only by a small minority? This is of fundamental importance not only in terms of individual strategies but also in terms of the degree of solidarity within society.

As part of the JRF programme, an analysis of rural households in the British Household Panel Survey (BHPS)<sup>6</sup>, followed the same randomly-selected 7,164 individuals each year between 1991-96, to help answer these questions (Chapman et al. 1998). Overall, the results suggest that not only are proportionately fewer individuals affected by low income in rural areas (37% below three-quarters mean income in rural areas at any one time, compared to 45% elsewhere), but that spells of low income tend to be shorter with the proportion of those who are 'persistently poor' significantly less. Despite this favourable comparison, prosperity is far from universal in rural Britain: a third of individuals in rural areas experienced at least one spell where their income fell below half mean income, and 54% experienced a spell with income below three-quarters of mean income during these 5 years. Moreover, gross income inequalities intensified in both rural and non-rural areas over that period, which was characterised by major economic restructuring and cuts in public spending driven by the neo-liberal policies of the Conservative government. The over 60 age group was significantly more likely to suffer persistent low income whether in rural or non-rural areas.

The analysis also confirms that the relative prosperity of rural households in Britain is not so much the result of strong rural economies but rather of selective migration. Richer people are moving into, and poorer people are moving out of, rural areas so causing a progressive gentrification of the countryside. Far from showing that rural people are part of an increasingly prosperous "one nation", rising rural prosperity is an indication of an increasing spatial divide within Britain, described even in 1973 as "this very civilised British version of apartheid" (Hall et al. 1973). Related research by Bate, Best and Holmans (2000) confirms that there is a socially-selective and age-selective drift out of the towns and cities to the suburbs and rural areas, with only the relatively wealthy achieving the widespread dream of a house in the country, while the less well-off can only move to the outer or inner suburbs, or remain in the inner city. This issue, and the power relations which underlie it, are discussed further in section 6 below.

Another interesting, and more surprising, finding is that there are significant rural/non-rural differences in the demographic and economic events associated with escape from and entry into low income. A far smaller proportion of exits from rural poverty are accompanied by an increase in the number of earners in the household, or by a change in household composition. This distinctive pattern is repeated when entry into poverty is considered, being associated far less in rural areas with a fall in the number of earners (eg. following job loss or pregnancy), a change in family economic status (eg. retirement), or a change in household composition (eg. marital breakdown). This raises the question of what other 'triggers' and 'trampolines' operate in relation to movements into and out of poverty in rural areas.

Low incomes in rural areas have often been blamed on low pay, related to small-firms, lack of unionisation, and low skills. The research found only a weak relationship between low income and low pay, and far more association between poverty and detachment from labour markets, despite the low levels of registered unemployment. Few of those on low incomes in rural areas are low paid, because few are in work. The greatest number are older people (see below). Of those of working age on low income in rural Britain, only 22 per cent are in employment; 23 per cent are self-employed (far more than in non-rural areas); 13 per cent are unemployed; and 41 per cent are detached from the labour market in other ways (e.g. long-term sick (male) or family carers (female)). The composition of low income households differed significantly between

---

<sup>6</sup> More details are given in P Chapman, E Phimister, M Shucksmith, R Upward, E Vera-Toscano (1998).

rural and non-rural areas with, for example, the self-employed a much more significant component of rural low income households than is found in non-rural areas. The processes behind these statistics are discussed in detail in the next section, but it can be seen that they derive from the global penetration of local labour and product markets, state privatisation and deregulation.

One of the most striking findings of the BHPS analysis (Chapman et al. 1998) is how many of those on low incomes in rural areas are beyond working age and reliant solely on the state pension. The level of the pension is therefore of overwhelming importance to their income levels and to their quality of life. Increasing the basic level of pensions is the single measure which would have the greatest impact in addressing poverty and social exclusion in rural areas. In addition, a special effort is required to reach elderly people relying only on state pensions and unaware or unconvinced of their welfare entitlements, and to inform them of these in a sensitive and appropriate way. Specific policy changes also impact adversely on elderly people in rural areas, such as increased fuel prices and the diversion of business from sub post offices. This social group is highly reliant on state systems, and (to a decreasing extent) on friends and family.

The most challenging finding of the research on disadvantage in rural Scotland (Shucksmith et al 1994, 1996) was that rural people's own assessment was often at odds with official definitions of poverty. Most reviewed the improvements since their own childhood, when they lacked running water, electricity and TVs, and so could not conceive of themselves as poor. This is reinforced by constructions of the rural idyll. This has implications in considering ways in which such disadvantage can be corrected, both in terms of attempts at empowerment, and in how to encourage people to take-up their benefit entitlements without stigma or loss of self-esteem. Overcoming resistance to these entitlements is a fundamental task for those seeking to tackle social exclusion.

## **5. Employment and labour, market integration**

According to Berghman (1995), the three major "bridges" towards inclusion are gaining employment, changes in family or household composition, and receiving welfare benefits, but are these the same in rural areas? And what particular constraints or "barriers" are imposed by a rural context? Most poor people seek a full-time job as a route out of poverty, although this mode of escape is denied to many on account of their age, lack of skills, or childcare commitments. Are there additional obstacles facing those in rural areas, on account of their small community, or the distances involved, perhaps?

Low pay is a particular problem. Persistent unemployment is less common but persistent low pay is more widespread in rural than in non-rural areas (Chapman et al. 1998). The relatively low escape rate from low pay for individuals employed in small workplaces, combined with their dominance in rural employment, suggests that a lack of mobility from microbusinesses in rural areas may be an important explanatory factor. This was confirmed in the qualitative work by Monk et al (1999) who looked at two labour markets in Lincolnshire and Suffolk with varying degrees of rurality. They found the following bridges and barriers to labour market participation:

Barriers to finding employment:

- Structure of local labour markets – mismatches between jobs and skills
- Employers' behaviour and attitudes – recruitment through informal social networks
- Inaccessibility between home and workplace, and especially car-dependency
- Costs of participating in the labour market – childcare, eldercare and the benefits trap

Bridges to labour market participation:

- Formal job search strategies or linking into local networks
- Transport solutions – eg. a works bus, car sharing
- Training – but often a mismatch between local training opportunities and jobs
- Childcare solutions – usually informal (eg. shift-working, home-working, relatives.)
- Support networks and the informal economy

For some, integration into paid employment can resolve their poverty, perhaps with help from the extension of the New Deal to people over 50 together with related policy initiatives directed at transport, childcare and eldercare services. For others it is the level and take-up of state benefits which offers the only prospect of escaping low income.

Work by Beatty and Fothergill (1997,1999) for the Rural Development Commission has found evidence of substantial hidden unemployment in rural areas, especially among men. Much of this took the form of premature early retirement and (in particular) a diversion from unemployment to long-term sickness. Distinctively rural dimensions to the problem of joblessness included the difficulties of 'getting to work', the narrow range of jobs available, the low level of wages on offer, and ageism among employers. More recently these authors (Breeze et al, 2000) have investigated in what ways the New Deal programme needs to be adapted to rural circumstances. Their principal conclusion is that while New Deal addresses the supply side of labour market integration, it is demand-side problems (ie. a lack of jobs) which remain deeply entrenched in rural labour markets.

## **6. Affordable housing**

The supply of affordable rural housing, whether through market, state, voluntary or kinship systems, has long been identified as essential to the vitality and sustainability of rural communities. It is also crucial to the life chances of many of the less prosperous members of rural societies, and therefore to social inclusion. Yet affordable housing is sadly lacking in many rural areas of Britain. The Countryside Agency and many others have identified the lack of affordable housing as **the** most important issue facing rural communities in England, and there is equally compelling evidence from Scotland and Wales.

A recent report from the Rural Development Commission (RDC 1999) begins:

"Everyone should have access to a good quality, affordable home, but increasingly this opportunity is denied to people on lower incomes in England's rural areas. Lack

of affordable housing not only affects individuals and families, but also undermines the achievement of balanced, sustainable, rural communities... Without action now rural England will increasingly be home only to the more affluent, and living, working villages will become a thing of the past."

This is confirmed by the analysis of the BHPS (Chapman et al. 1998) which, as noted above, reveals progressive gentrification of rural areas as the more affluent dominate the housing market. To understand better the lack of affordable housing in rural Britain, and the related social exclusion and social changes, one needs to consider the nature of, and influences on, the demand, supply and stock of housing in rural areas, and the roles of all four systems of market, state, voluntary, and family and friends. While there are important variations from one area to another in the ways in which these forces operate (documented in a classification of housing markets in rural England by Shucksmith et al. 1995), it is possible to summarise the general position.

As in the rest of Britain, the growing number of single person households and the increase in elderly people living apart from their families has increased the demand for housing. The demand in rural areas has, in addition, been augmented by the desire of many town-dwellers for a house in the country. At the same time, supply restrictions (notably planning controls) have permitted relatively few to realise the widespread desire for rural home ownership, and the resulting increase of house prices has caused problems for a sizeable proportion of the indigenous rural population and for potential low income rural dwellers. House prices are higher in rural areas than urban, and few new households in rural areas are able to afford home ownership through the open market.

As Newby (1985) elaborated, several years before the term social exclusion was coined:

"As prices inexorably rise, so the population which actually achieves its goal of a house in the country becomes more socially selective. Planning controls on rural housing have therefore become - in effect if not in intent - instruments of social exclusivity."

The planning process has become the arena for a political conflict between those who favour countryside protection and those who seek 'village homes for village people' and this has become more acute in recent years. Paradoxically, it may be that those most avidly protecting (their own) perception of the 'rural idyll' are, by token of the effect on the housing market, inadvertently threatening the social, cultural and economic sustainability of what they are so keen to preserve. In this way the operation of state systems of bureaucracy and authority, manipulated by powerful interest groups, works through housing markets to systematically force up house prices and thus exclude less wealthy households from many rural areas.

A recent study (PIEDA 1998) confirmed that the majority of new housing in rural areas is built by the private sector for the upper end of the market. The combination of increasing demand, restricted supply and insufficient stock of rented housing has resulted in a deficit of rural housing both in quantitative terms and also in terms of affordability for lower and middle income groups. The study concluded that these trends were likely to continue.

Very little private housing in Britain is rented, and research suggests that this stock is unlikely to increase. As a result, the vast majority of those unable to afford house purchase in rural Britain must depend on social housing provision by the voluntary sector (housing associations) and local authorities. In each case this is allocated

according to assessed need. However, social housing in rural areas is lacking, accommodating only 15% of households. Partly this is a historical legacy of the dominance of rural areas by conservative councils who tended not to build council houses to the same extent; partly it is the result of social housing investment being concentrated in urban areas by the state bodies which finance voluntary sector housing; and partly it is a result of the Conservative government's policy during the 1980s and 1990s of enforced council house sales to tenants at substantial discounts which has privatised the former social housing stock at much higher rates in rural areas. This withdrawal of the state clearly privileges those with ability to pay to the exclusion of those who exhibit housing need.

A number of studies have found that the problems of affordability in rural areas have worsened over the last decade. One clear reason for this has been the substantial shortfall of provision of social housing. Compared with an estimate that 80,000 affordable homes were needed in rural England between 1990-95, from 1990-97 only 17,700 new social housing units were provided (RDC 1999). Even this contribution was offset by continuing discounted sales of social housing to tenants under the right-to-buy.

Pavis et al. (2000), echoing the other studies in the JRF programme, found that the young people they studied "were neither wealthy enough to buy, nor were they poor enough to qualify for the limited public sector provision." One result of these difficulties is delayed household formation, with by far the majority of young people in rural areas, in contrast to elsewhere in the UK, remaining in the parental home. Although most were initially happy living with their parents, close to friends and family, problems became apparent later as they sought to assert their independence or when they found partners. At this stage their local housing opportunities were so limited that they had to leave, and Rugg and Jones (2000) found that "almost all ended up living in urban areas." For the great majority, the only solution to their housing and employment problems was to leave the countryside. The operation of market and state systems thus combines in this case to rupture kinship and friendship networks.

Bevan et al's (2001) study of social housing in rural areas confirms the very limited opportunities for affordable housing in most rural areas. For a fortunate few, social housing enabled them to stay within a particular village where they had lived for some time or had kinship ties. There were instances where new housing association developments had had a key role in enabling extended family networks to survive in a particular village. Respondents emphasised the importance of social networks in providing an opportunity to go to work while friends or relatives took on childcare responsibilities. For other respondents, social housing in the village offered them the chance of a fresh start in life, perhaps after a marital breakdown which meant they needed to find alternative accommodation but also to stay near to family and friends for support. This illustrates how state and voluntary systems can work together with friends and family networks to redress the effects of market processes, so ameliorating exclusion.

## **7. Civic integration**

People living in rural areas are not merely passive recipients of broader forces affecting their lives, and indeed one important dimension of social inclusion relates to the



individual's ability to 'have a say', to 'shape history' as it affects them, and to exert some control over market, state, voluntary and reciprocal systems. Rural development policy has recently placed greater stated emphasis on enabling and empowering rural people to take greater control over their own destinies through 'bottom-up' development approaches that owe much to earlier traditions of community development, whether to compensate for the withdrawal of the state or to pursue synergy between these systems. At EU level the LEADER programme is a clear instance of this approach, and in Scotland in 1998, 'Towards a Development Strategy for Rural Scotland' insisted that rural people should be the subjects and not the objects of development. Yet it is not clear how well current practice works, and to what extent this approach tends to reinforce existing inequalities. Often neither empowerment nor widespread participation in the development process are achieved by area-based "bottom-up" initiatives.

A related issue is the changing governance of rural areas, discussed above, which itself may hinder civic integration. Instead of hierarchical governance, dominated by local authorities, instead we find a whole host of agencies involved in entrepreneurial styles of governance (Stoker 1995), involving the public, private and voluntary sectors. This decline in local authority power, and the associated fragmentation of responsibility and resources, along with privatisation, deregulation and the growth of non-elected bodies, has necessitated the construction of a range of partnerships which increasingly govern rural Britain. Important questions arise of how well these work, how local ownership of the development process can be achieved within this model (issues of accountability and legitimacy), and how rural people themselves experience this process. Above all, do such partnerships empower and assist active citizenship?

The new partnership culture requires a collective negotiation of policy and, while this can be inclusive and empowering, it can also lead to problems (Edwards et al. 2000). Trust has to be earned and given; shared strategies have to be agreed; defined territorial areas of operation have to be demarcated; and medium- to long-term policies need to be negotiated. Such collective negotiation of policy can lead to the blurring of boundaries and responsibilities, creating difficulties for the public in identifying which agencies are responsible for policy delivery. Lines of accountability are also blurred - indeed, there is often a significant 'accountability deficit' in the new rural governance given the lack of directly elected representatives on rural partnerships (Shortall and Shucksmith 1998). Yet basic questions concerning which communities, and which interests, are being represented and by whom, are rarely raised. Often the deployment of the concept of 'community' obfuscates rather than clarifies - diverse social groups are present within one place, and individuals have varying and sometimes conflicting interests. This reality of 'divided places' is rarely confronted (Bennett, Beynon and Hudson 2000).

Most funding agencies will demand community involvement in order for a partnership to win, or even take part in, the bidding process for competitive funds. Often however, this can amount to little more than the co-option of key individuals. The substance of community involvement is variable, with the community being more commonly engaged in the initial identification of needs than in either project implementation or feedback and monitoring. As such, it could be argued that the much vaunted 'community engagement' is simply used by many partnerships as a 'resource' which must be enrolled and demonstrated in order to secure funding, rather than as a necessary system of accountability and capacity building (Bennett, Beynon and Hudson, 2000).

Full empowerment would require the development of a rural policy programme designed specifically to enhance institutional and individual capacity. An emphasis on

partnership alone assumes a level of capacity - local knowledge, skills, resources and influence - and an availability of support, which may well be lacking in isolated and small rural communities, and amongst the most marginalised groups. Without proactive measures, such as animation, those who already have the capacity to act stand to gain the most from rural development initiatives, which often supplement the capital resources of the already capital-rich (Commins and Keane 1994; Shucksmith 2000b). Building capacity for civic integration means developing programmes which improve the skills and confidence of individuals, especially the marginalised; and strengthening the capacity of local groups to develop and manage their own rural regeneration strategies.

Rural areas and people subject to restructuring need strong support from national government and the EU, as well as from regional agencies and the private sector. But formal, 'top-down' programmes alone are insufficient: policies must be formulated, implemented and managed to facilitate local people to use their own creativity and talents. Too often, external agendas, formal requirements for partnership working, competitive bidding regimes, short-term funding and existing power structures limit the effectiveness of regeneration initiatives (Shucksmith 2000a). If state and voluntary sectors are to work together to promote civic integration, more enabling structures and more sensitive community development measures are required.

## **8. Conclusion: development, ruralities and social exclusion**

In relation to market processes, this paper has highlighted the barriers which face those seeking integration into changing rural labour markets, and especially the shortage of well-paid, better quality jobs. In the course of globalisation and flexible specialisation, international capital seeks to exploit those rural areas characterised by low wages, a non-unionised workforce, and lower levels of regulation, leading to increased casualisation and job insecurity, and this necessarily causes exclusion for some (for example, on the basis of age, lack of social connections or credentials). Other rural areas, and other individuals, are able to compete on the basis of quality through continuous innovation and cultural and social capital, and so enjoy greater power and command over resources. This is one instance of the intersection of history and biography which this paper has set out to explore, as market forces hold greater sway in relation to individual lives and life-chances.

Another illustration of this may be found in the difficulties many face in finding affordable housing, whether through market, state or civil society, to such an extent that they may be spatially excluded from living in many rural areas of Britain. The voluntary sector has been placed under increasing pressure as a result, while also becoming steadily incorporated into state systems through reliance on state funding and new forms of governance and regulation. These intersecting spheres of social exclusion in turn have consequences for kinship networks and social support, as young people have to move away in search of affordable housing, higher education and better-paid employment. In these ways different dimensions of social exclusion interact to reinforce inequalities within rural areas, between rural and urban areas, and between regions.

It is important that, in analysing these processes one by one, we do not neglect the joined-up experience of each person's life. Accounts of people's lives gathered in rural

Scotland (Shucksmith et al. 1996) illustrate how markets, state, voluntary systems and family and friends intertwine in complex ways within people's individual lived experiences, promoting inclusion or creating exclusion. Car dependency, market and state allocation of housing, labour markets, education, training, childcare, family and friends are all relevant to these people and structure the choices open to them and the quality of their lives. Yet much of the policy response remains trapped in sectoral institutional structures and associated 'policy communities' with distinctive discourses and practices, inimical to 'cross-cutting' support and intervention. As Healey et al. (2000) observe, "the challenge is to develop relations between the spheres of civil society, the economy and the state which are less hierarchical and less paternalist, which are sensitive to the needs of diverse groups and especially those who tend to get marginalised..."

Perhaps most interestingly, the effects on individuals can be seen of the ascendancy of market processes, and the waning of state systems, as a result of the neo-liberal hegemony which has hastened deregulation, privatisation, reductions in public expenditure and global capital's penetration of labour and product markets. These effects vary from place to place, and from person to person, but in rural Britain a substantial number face social exclusion as a result – whether from casualisation and job insecurity, from eroded pensions, from blurred accountability of agents of governance, or from delayed household formation and a lack of access to affordable housing. These changes in market and state systems also place considerable strain on voluntary systems, for example through feminisation of the workforce and through additional reliance on volunteers, and on friendship and kinship networks, as noted above. The challenge in rural areas across Western Europe is to recast governance agendas and practices in ways which can be flexible to the processes of change, to the diversity of individual needs, and to the specific circumstances of each locality.

## References

- Bate, R., Best, R. and Holmans, A. (eds) (2000), *On the Move: the housing consequences of migration*, York Publishing Services.
- Beatty, C. and Fothergill, S. (1997), "Unemployment and the Labour Market in RDAs", *Rural Research Report 30*, Rural Development Commission.
- Beatty, C. and Fothergill, S. (1999), "Labour Market Detachment in Rural England", *Rural Research Report 40*, Rural Development Commission.
- Berghman, J., (1995), "Social exclusion in Europe: policy context and analytical framework", in Room, G (ed) *Beyond the threshold: the measurement and analysis of social exclusion*, the Policy Press, Bristol.
- Bramley, G., Lancaster, S. and Gordon, D. (2000), "Benefit Take-up and the geography of Poverty in Scotland", *Regional Studies*, 34, 6, 507-520.
- Breeze, J., Fothergill, S. and Macmillan, R. (2000), *The New Deal in a Rural Context*, Report to the Countryside Agency
- Byrne, D. (1999), *Social Exclusion*, Open University Press.

- Cabinet Office (2000), *Sharing in the Nation's Prosperity*, London, Stationery Office.
- Cartmel, F. and Furlong, A. (2000), *Youth Unemployment in Rural Areas*, York Publishing Services, York.
- Chapman, P., Phimister, E., Shucksmith M., Upward, R. and Vera-Toscano, E. (1998), *Poverty and Exclusion in Rural Britain : The Dynamics of Low Income and Employment*, York Publishing Services, York.
- Cloke, P. and Goodwin, M. (1992a), "The changing function and position of rural areas in Europe", in P Huigen, L Paul and K Volkers (eds) *The Changing Function and Position of Rural Areas in Europe*, Nederlandse Geografische Studies, Utrecht, pp.19-35.
- Cloke, P. and Goodwin, M. (1992b), "Conceptualising Countryside Change: from post-Fordism to rural structured coherence", *TIBG*, 17, 321-336
- Cloke, P., Milbourne, P. and Thomas, C. (1994), "Lifestyles in rural England", *Rural Development Commission rural research report* 18.
- Cloke, P., Milbourne, P. and Widdowfield, R. (2001), "The local spaces of welfare provision: responding to homelessness in rural England", *Political Geography*, 20, 4, 493-512.
- Duffy, K. (1995), *Social Exclusion and Human Dignity in Europe*, The Council of Europe
- European Commission (1997), *Rural Development*
- Fiske, A. (1991), *Structures of Social Life*, Free Press.
- Giddens, A. (1991), *Modernity and Self-identity : Self and Society in the Late Modern Age*, Polity Press, Cambridge.
- Goodwin, M., Cloke, P. and Milbourne, P. (1995), "Regulation theory and rural research: theorising contemporary rural change", *Environment & Planning A*, 27, 1245-1260.
- Gordon, D. et al (2000), *Poverty and Social Exclusion in Britain*, Joseph Rowntree Foundation.
- Hall et al (1974), *The Containment of Urban England*, Allen and Unwin
- Healey, P., de Magalhaes, C., Madanipour, A. and Pendlebury, J. (2000), "Place, identity and local politics: analysing partnership initiatives". Forthcoming in MA Hajer and H Wagenaar (eds) *Policy Analysis for Network Societies*, Oxford University Press, Oxford.
- Hoggart, K. and Paniagua, A. (2001), "What rural restructuring?", *Journal of Rural Studies*, 17, 41-62.
- Jessop, B. (1991), "The welfare state in the transition from Fordism to post-Fordism", in B. Jessop et al (eds) *The Politics of Flexibility: restructuring state and industry in Britain, Germany and Scandinavia*. Aldershot, Edward Elgar.

- Jessop, B. (1994), "From the Keynesian welfare state to the Schumpeterian workfare state", in R. Burrows and B. Loader (eds), *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, London, Routledge.
- Kesteloot, K. (1998), "The Geography of Deprivation in Brussels and Local Development Strategies, pp. 126-147" in Musterd S and Ostendorf W (eds), *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*, Routledge, London.
- Levitas, R. (1998), *The Inclusive Society ? Social Exclusion and New Labour*, Macmillan.
- Marshall, TH. (1981), *The Right to Welfare*, London, Heinemann.
- McLaughlin, BP. (1986c), "The rhetoric and the reality of rural disadvantage", *Journal of Rural Studies*, 2, 291-307.
- Meert, H. (1999), "Surviving on the Fringes of Society: Poor Rural Households in Belgium and a Typology of their Strategies", paper to *European Society of Rural Sociology XVIII Congress*, Lund, Sweden.
- Monk, S., Dunn, J., Fitzgerald, M. and Hodge, I. (1999), *Finding Work in Rural Areas : Bridges and Barriers*, York Publishing Services, York.
- Murdoch, J. and Marsden, T. (1994), *Reconstituting Rurality*, UCL Press, London.
- Newby, H. (1985), *Green and Pleasant Land ?* Penguin
- Pavis, S., Platt, S. and Hubbard, G. (2000), *Social Exclusion and Insertion of Young People in Rural Areas*, York Publishing Services, York
- Philip, L. and Shucksmith, M. (1999), "Conceptualising Social Exclusion", paper to *European Society of Rural Sociology XVIII Congress*, Lund, Sweden.
- Philips, M. (1993), "Rural gentrification and the process of class colonisation", *Journal of Rural Studies*, 9, 2, 123-140.
- Pieda (1998), *The Nature of Demand for Rural Housing*, DETR.
- PIU (1999), *Rural Economies*, Cabinet Office
- Polanyi, K. (1944), *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.
- Reimer, W. (1998), personal communication.
- Room, G. (1995), "Poverty and social exclusion: the new European agenda for policy and research", in Room, G (ed) *Beyond the threshold: the measurement and analysis of social exclusion*, the Policy Press, Bristol.
- Rugg, J. and Jones, A. (1999), *Getting a Job, Finding a Home: Rural Youth Transitions*, Policy Press.
- Rural Development Commission (1999), *Rural Housing*.
- Scottish Office (1998), *Towards a development strategy for rural Scotland*, Edinburgh, The Stationary Office

- Shortall, S. and Shucksmith, M. (1998), "Integrated Rural Development in Practice: the Scottish experience", *European Planning Studies*, 6, 1, 73-88.
- Shortall, S. (1999), *Property and Power: Women and Farming*, Macmillan.
- Shucksmith, M., Chapman, P., Clark, G. with Black, S. and Conway, E. (1994), *Disadvantage in Rural Scotland: A Summary Report*, Perth: Rural Forum.
- Shucksmith, M., Henderson, M., Raybold, S., Coombes, M. and Wong, C. (1995), *A Classification of Rural Housing Markets in England*, Department of the Environment Housing Research Report, London, HMSO.
- Shucksmith, M., Chapman, P., Clark, G. with Black, S. and Conway, E. (1996), *Rural Scotland Today: The Best of Both Worlds?*, Avebury.
- Shucksmith, M., Roberts, D., Scott, D., Chapman, P. and Conway, E. (1997), *Disadvantage in Rural Areas*, Rural Development Commission, Rural research report 29, London
- Shucksmith, M. and Chapman, P. (1998), "Rural Development and Social Exclusion", *Sociologia Ruralis* 38, 2, 225-242.
- Shucksmith, M. (2000a), *Exclusive Countryside? Social Inclusion and Regeneration in Rural Britain*, Joseph Rowntree Foundation.
- Shucksmith, M. (2000b), "Endogenous development, social capital and social inclusion", *Sociologia Ruralis*, 40, 2, 208-218.
- Stoker, G. (1995)
- Storey, P. and Brannen, J. (2000), *Young people and transport in rural communities: access and opportunity*, York Publishing Services.

# **Imagining rurality in the new Europe and dilemmas for spatial policy**

**Costis Hadjimichalis\***

---

\* Department of Geography, Harokopio University, Athens; e-mail: [hadjimichalis@hua.gr](mailto:hadjimichalis@hua.gr).

## 1. Introduction

In the discourse of European integration from the mid 1960's until the beginning of the 1990's, rural space and rurality have been traditionally associated with the Common Agricultural Policy (CAP), while little attention has been devoted to the spatial development of the countryside. Economic and political dimensions have been the two main analytical foci to which all other dimensions have been submerged. In this context, rural space was incorporated into sectoral policies dealing with agricultural production, transportation and infrastructures, environment, tourism and housing. Additionally, for peripheral rural regions (identified mainly through agricultural characteristics) there were regional structural funds. These approaches and policies were associated with a "geographical imagination" of rural space and rurality as a *place of production*, where the emphasis was on *sectoral policies*.

In Europe today the discourse has changed dramatically. There has been a consolidation in the erosion of power and influence of rural space and agricultural activity, as it was known until the beginning of the 1990's. According to Whatmore (1990) "we face a refashioning of rurality and most importantly about its meaning in the image of a predominantly urbanized and consumeristic social order". The current dominant geographical imagination of rurality is thus shifted to *consumption and leisure*, following both specific structural trends internal to rural areas and the more general post-modern trend away from production per se. The process is not entirely new or uniform across Europe. Rather it is the ways in which this process has become dramatized and generalized, that is taken up in public discourse, in public documents and policies (national and EU) and in social movements (peasants and environmentalists).

One such highly influential European document is the European Spatial Development Perspective (ESDP) agreed in Leipzig in 1994 and reintroduced in 1999 (CSD, 1999). In this document a new language and new policy guidelines are introduced that openly support the consumption/leisure imagination introducing at the same time spatial policies which will deal more effectively with urban and rural spaces. Although these changes in policy direction cannot be a priori criticized, the ways of "imagining" rurality in Europe are highly contested and can have particular negative effects in many rural regions.

In the process of European integration, the "widening" and "deepening" of the EU, "geographical imagination" and the historical production of meanings is fundamentally important in European politics, with different definitions being developed to reflect or to challenge old and new forms of political power (Anderson 1991, Massey 1999). For example, the imaginative shift in rural space, from production to consumption/leisure, is a crucial cultural factor of enormous political, economic and social significance as the assumptions, pre-images and stereotypes on which it is based predetermine decisions and strategies. Without grasping the significance of geographical imagination it is impossible to identify the broad direction of changes in Europe and in a global scale.

Some "imaginings", however, are more powerful than others and the capacity to impose/endorse them is strictly related to the particular strength of some against "others" in terms of class, ethnicity, gender, religion, location, economic and, unfortunately, military power, as the recent foreign intervention in the Balkans reminds us. The re-organization of space is a complex and often contradictory process in which



different social actors and localities are constantly being redefined. Spatial policies whether regional, national or global, are fundamentally about different ways of “imagining” the world and the uneven capacity to endorse these imaginations.

Bearing this in mind, in this paper I will try first to describe the two phases of imagining rurality in Europe (production versus consumption/leisure) and second their impact on Southern European (SE) rural regions. My assumption remains (Hadjimichalis 1987 and 1994) that the majority of SE rural areas are integrated into the European division of labour as “donor” regions and any spatial policy must take this seriously into account.

## **2. Imagining rurality I: the “productivist” phase**

In 18th and 19th century western European literature and painting, there is a long tradition of pastoralism that idealizes or romanticizes the rural as a refuge of natural order, a place unpolluted in both social and environmental sense. Rurality and the natural environment were conceived of as something outside or apart from the industrial society of the time.

This tradition has been criticised and marginalized during the “short” 20th century and the critique appeared in different forms in all major European countries. Rurality in the 1950’s and 1960’s was identified with agricultural production and its need for modernisation as it was conceived to be the most backward sector in European national economies. The whole of rural space thus was reduced to a mono-sectoral approach and economists and agro-economists have taken the lead to provide solutions. Together with national and later with EEC policy makers they have constructed an imagination of rurality as the place par excellence of agricultural production. This imagination, however, has taken for granted the social and geographical division of labour of North-Central European regions, as unproblematic and uniform across Europe. In N-C European regions agriculture was a clearly separated sector from industry and services; the socio-occupational status of the “peasant” and the concept of “family farm” was clear; productive traditions, technology, physical and climatic characteristics guided agriculture to produce specific “strong” products; the spatial organisation of markets, infrastructure and settlement patterns provided a framework that integrated agriculture with industry and retail; and finally, national states and later EEC policies have actively supported farmers.

This particular N-C European social and geographical division of labour found an explicit application in the CAP, the older and more expensive policy of the EU. CAP produced an image of mutually constitutive relations between farming and rural space in which agriculture was the encompassing concept. CAP’s representation and policies for rural areas focused almost exclusively on issues of production and rural regions in the Community were defined in terms of their economic dependence on agriculture. Rural space and society were a function of, particularly family-farms constituted and encompassed by agriculture.

Any discussion about the CAP has to put into question two basic issues. First, what type of agriculture is promoted by the policy under question and how the CAP achieved its aims (Louloudis, 1996; Gray, 2000). As it is well known, the main economic aim in the 1950’s and 1960’s was to increase agricultural productivity and food supply, while the

social aim was to secure the income of the extensive rural population of the time. These objectives were achieved through mechanisms containing market intervention such as price support, import duties and export refunds for main agricultural products such as cereals, beef, lamb and milk. From a sectoral point of view, European agriculture was suggested to be a “success story” in terms of the desired aims with some major negative aspects, however, in terms of surplus production, the environmental cost and the high fiscal cost of subsidizing (Louloudis, Beopoulos, Vlachos, 2000).

Apart from structural deficiencies internal to the CAP and its applications the major problem in this phase, according to Marsden (1999), was that agricultural policies have continued to be farm and sector oriented despite the increasing significance of the non-farm parts of the food supply chain and the growing non-agricultural character of rural population and labour markets. If this was true for the entire EU, it has been a particular problem in SE regions where almost none of the previously analysed characteristics of the N-C European social and geographical division of labour existed. Rural areas in S.E. differ markedly in their economic structure and activity, in their natural and human resources, in the peripherality of their location and in their demographic and social conditions.

SE agriculture differs considerably in many aspects from the N-C European model on which CAP was founded. In practice it operates under a dual specificity: its own structural/regional characteristics and those of the national social formation to which it belongs (Damianakos, 1999). National agricultural policies and the CAP were “external” to many rural areas in SE and failed to transform the majority of peasants to a distinct socio-occupational category. For SE peasants-entrepreneurs and their family members, agriculture was not and it is not a “job” per se but a social condition, in absence of other more promising alternatives in the countryside. Of particular importance here are conditions of “multiple employment” and “pluriactivity”, two widespread social conditions in SE rural areas, in clear distinction with N-C Europe and to which none of the European policies and programs (e.g. the CAP, regional development policies, LEADER and LEDA, social funds etc) paid any attention. For Portugal, Spain, S.Italy and Greece EUROSTAT estimated that in rural areas on average 51% of those of working age (20-45) are employed predominantly outside agriculture. Zakopoulou (1999) argued for the Greek case –and I could extend her argument to other SE regions as well - that it is more appropriate to talk for “pluriactive owners of agricultural holdings” instead of “pluriactive farmers”.

Another important socio-spatial issue in many SE regions, rarely refereed in any EU policy documents, has been *rural industrialization*, a phenomenon that attracted initially the interest of Italian scholars (e.g. the *mezzadri* farming families of Third Italy) and later became a research issue in all SE countries (Bagnasco, 1977; Vasquez-Barquero, 1986; Hadjimichalis and Vaiou, 1987; Kalandaridis and Labrianidis, 1999). Structural changes in the countryside were lead by flexible management ventures in which peasant families were engaged in industrial activities as part-time wage earners. Due to their small, diffused and informal nature, these enterprises were in a position to minimize costs and avoid fiscal and regulatory constrains that applied to their larger, urban-based competitors (Hadjimichalis and Papamichos, 1990). The endowment with multiple resources, the combination of autonomy and control, the availability of social networks, the combination of local tradition with innovativeness and flexibility and not least, a gender division of labour that forced women to work with lowest salaries or as “unpaid family members”, constructed a “*new mode of social reproduction*” in SE regions (Vaiou, 1995). This mode of social reproduction was highly competitive vis-a-vis other

regions but highly exploitative for the people involved and with damaging environmental effects as all “external costs” were dumped wherever it was possible.

The most important aspect, however, remains uneven regional development. Although sectoral approaches and policies succeed in helping many farmers and their families, the lack of an integrated and coherent vision about rural space contributed to the intensification of unevenness. As Louloudis (1996) pointed out, reducing economic inequalities and social injustice or dealing with the downgrading of natural environment, was never part of CAP’s aims. Furthermore, the price support policy for certain goods favored “northern” products at the expense of southern ones and within SE it encouraged certain production sectors (arable cultivations, industrial plants) at the expense of others (livestock breeding, quality products). As a result, spatial inequalities generated from these policies were intensified while more specialized policies such as the structural funds or programs for rural areas like LEADER and LEDA, proved unable to compensate negative effects.

At present, amongst the *socio-spatial trends* that are more specifically impacting upon and in SE rural areas and which are reinforcing patterns of uneven development between localities and regions are:

1. The decline in agricultural employment and in the relative economic importance of food production, accompanied by structural changes in the farming industry and food chains. Qualitative characteristics such as ageing and lack of adequate education for innovation remain severe problems.
2. The emergence of a reserve army of agricultural laborers formed by illegal/legal immigrants from N. Africa, S.E.Asia and the Balkans (Pugliese, 1995). These trends contributed in reducing labour costs in rural areas but they have also changed the social and cultural basis of SE regions introducing racism and xenophobia.
3. The emergence of environmentalism as a powerful regional and political force together with the rise of awareness about the severe climatic changes and the problems in vulnerable SE territories due to erosion, forest fires and desertification (Faulkner, Hill, 1997).
4. The related emergence of new uses for rural space and new societal demands in relation to the land and landscape, not only along the coast and in some islands (which first changed to tourism and second homes), but also towards the interior. A parallel tendency is in operation towards marginalization and abandonment of certain areas and a growing demand for “nature” and “rural heritage” in others.
5. Two extreme developments are occurring at the same time: (a) a slow emerge of organic farming as a plausible agricultural practice, and (b) a rapid expansion of agro-industrial food chains into the countryside (with sub-contracting, dependent peasants etc)
6. The shifting nature of state support and public expenditure and above all changes in agricultural and rural policies of the EU. Here SE regions face two trends. The first concerns the shifting of structural funds eastwards to new members and pressures from free trade which is promoted globally. The second refers to Germany’s proposal for a “re-nationalization” of the CAP and regional policy.

These changes reflect both a global and a local reordering in the *value placed on rural resources* and in the chains of production in the countryside and the consumption of rural space. For instance, the value placed upon rural areas for different types of industry, tourism or recreation is dependent upon different strategies of local and regional agencies and political and economic alliances. Understanding these processes requires a more spatialized as opposed to sectorally based approach which would answer questions such as: what is the *uneven distribution of local capacities and resources* which determines the effectiveness of rural areas in responding to changing external conditions?

### 3. Imagining rurality II: the “consumerist” phase

Unlike other sectoral policies of the EU, the CAP was, in a contradictory way, a continual reinvention of the rural as distinct type of space(s). Although it primarily supported the needs of N-C European farmers, at the same time it became a major vehicle for the construction of a certain type of EU communal space. It has changed the image of the rural from a vague, indeterminate practice to an objectified, publicly visible representation in the Community.

The arguments for policy changes seem to emerge from the realization that predominantly *sectoral policies* (agriculture, environment, transport, housing, and tourism) are no longer able to deliver policies appropriate to changing needs in the countryside, villages and market towns. This is, however, a point addressed long ago by regional planners, who traditionally were the prime critics of sectoral policies and advocates for synthetic regional plans (see among others Friedmann and Douglas, 1975). The current policy proposal of EU is to tie rural areas much more into their urban and regional contexts and transform both physically and socially the countryside into images and identities of those who consume rural resources.

The 1998 EU Report *The Future of Rural Society* introduced officially a shift away from sector policies, changing at the same time the imagination founded in the CAP. Agriculture exists now within, and is encompassed by, rural space and society rather than the other way around, as was the earlier representation. The document proposes an urban-centric spatial model that identifies three types of rural regions defined by their relation to large conurbations.

1. Areas close to large cities experiencing pressure for land use change and combination of agriculture, housing, industry, commerce and leisure.
2. “Outlying” regions with rural decline due to out migration where agriculture is important but with decreasing employment opportunities
3. Very marginal areas experiencing market rural decline and depopulation due to inadequate infrastructure.

These changing views are included in the core arguments of the *European Spatial Development Perspective* (ESDP), which aims at the development of the entire EU space and not only of rural areas. The *raison d’être* of the ESDP is an intervention in a development characterized by competition between regions and cities in order to secure a better balance between competition and co-operation.

The “Leipzig Principles” of ESDP agreed in 1994 and reintroduced in 1999 (CSD, 1999, p.1) are:

- Development of a balanced and polycentric city system and a new urban-rural partnership
- Securing parity of access to infrastructure and knowledge
- Sustainable development, prudent management and protection of nature and cultural heritage.

A first reading of these documents reveals some positive steps. The changing role of rural areas is recognized in which agriculture is no longer the main economic activity, a fact studied and documented long ago by rural sociologists and political economists (Kassimis, Louloudis 1999; van der Ploeg, Renting, 2000). The spatial approach will provide a basis for spatially allocating funds on a new basis, not just related to sectoral characteristics. The introduction of environmental protection measures and concerns about urban and rural sustainability is also something positive. And the regional level emerges within the ESDP as an increasingly important locus of EU policy which apart from good news for regional planners, is also a significant modernization for centralized member states such as Greece and France.

As it often happens, however, ESDP is the outcome of power struggles between different interests, where knowledge and truth are contested and the rationality of policy making itself is exposed as a focus of conflict. Through the spatial policy process a new discourse of European spatial development is taking shape, with the definition of a new policy language, new knowledge forms and new policy options (Richardson, 2000). A key question is whether the apparently coherent rhetoric of EU policies and discourse on rurality in fact masks a series of power struggles. According to Richardson (2000) the role of ESDP within this wider process can be seen as twofold: firstly framing a common vocabulary of symbols and visions, part of the structuration of a new discourse of European spatial policy; and secondly incorporating new institutional forms and relations which reproduce the discourse across and beyond EU spatial arenas.

The conceptual and ideological identity of ESDP under market-oriented integration system has specific implications. Europe is conceived and articulated as a space of flows (see also (Castells, 1989): of frictionless mobility within a polycentric spatial form. Key terms in this policy language are polycentricity, efficiency and accessibility. There is a strong urban bias here. On the one hand cities are constructed as the driving forces and “motors” of regional development. The spatial consequences could be “...a widening of the gap between winner and loser cities, further decentralization of activities within urban areas and an erosion of rural settlement patterns” (Masser et al, 1992). On the other, the polycentric model may be relevant in flat, economically mature N-C EU countries like C-N France, Germany, Benelux, Denmark (and may be in Italy to the north of Tuscany) but it marginalises SE and Nordic rural geography.

In this powerful imaginary of spatially integrated Europe, rural space is conceived as a shrinking entity crossed by even faster communications infrastructure. The areas crossed by the proposed high-speed rail and road corridors are imagined and framed as *shadow regions* in the grand vision of networked cities and regions. Concerns in the ESDP about “pump” effects (where new high speed infrastructure removes resources from structurally weaker and peripheral regions) and “tunnel” effects (where such areas are crossed without being connected) (CSD, 1999. p.26) are only a pretext. And contrary to highly optimistic reports, new telecommunications and information technology illustrate

how new trends can include and exclude places and people and this raises a more general issue of how processes of marginalization and exclusion operate in rural areas.

The new urban-rural partnership is an attempt to deal with the criticism of urban bias "...to move away from the outdated dualism between city and countryside (CSD 1999, p. 19). And "...instead to focus on functionally integrated regions" (p.23). But again here the principal focus is on large urban areas and "their" needs. In a "Strategic Study" commissioned by EU to apply ESDP principles for urban-rural partnership the evidence of urban priority is clear:

"...The need to go beyond a dichotomic vision of urban/rural relationship is considered to be part of the more general theme of *urban sustainability*. Environmental equilibrium and territorial efficiency in rural areas depend on the success of *urban production*..." (*A typology of Rural Areas in Europe* 1999, p.1 emphasis added).

The advocated urban-rural partnership is thus submerging small rural towns to their large counterparts. There is no discussion about rural industrialization or the endogenous industrial potential of many small towns, which immediately threatens SE industrial districts and innovative "milieux". Small and medium-sized towns in SE cannot survive in rural areas only under conditions of offering infrastructure and services for economic activities in their region. This proposition by ESDP presupposes a Christaller-type urban hierarchy unknown in the south. The ESDP objectives and policies relating to rurality are thus strongly contested, reflecting different interests in the specific construction of rurality.

Furthermore, the reform of structural funds in 2003 will probably lean towards re-nationalisation of the CAP and regional policies, the two major redistributive mechanisms in the EU, and will introduce major cuts with immediate negative effects on SE peripheral regions. SE regions could see implementation of ESDP and the reform of structural funds as a threat to their interests due to newcomers from Eastern Europe. Instead of using EU enlargement and the next GATT round to challenge the current form of direct payments to farmers and, indeed the principle of continued farm income support, the proposed re-nationalization simply reproduces known problems of the past. Localization and regionalization of some elements of the CAP could offer a better possible response and could link more effectively with changes in structural and rural development policies

It seems therefore that from the CAP period, where local farmers were relying on price support mechanisms to produce agricultural commodities for people outside their region, rural localities are now places that people from outside come into to consume the diversity of things that now constitute rural space (Gray, 2000). This is a shift from a sectoral approach assisting agriculture to a territorial approach supporting "coherent and competitive projects" in specific rural localities. An urban-based image of rural community verifying J. Delor's view of modern Euro-peasants as the "gardeners" of European landscape: to keep it beautiful and preserved so that urban middle classes could enjoy it. In this respect, the representation of rural areas for leisure and environmental preservation re-introduces the moral-reproductive function of the earlier rural fundamental imagination of 19th century, lost during the "productivist" phase. Rural locations should be preserved now not just for farmers living there but for the benefits of urban society as a whole.

Finally, what is striking is that the major problem of uneven regional development is not discussed. The core area of EU, the corners of which are marked by London, Paris, Milan, Munich and Hamburg, comprises 20% of the territory, 40% of the population and 56% of EU GNP. Competitiveness and efficiency would reinforce this concentration which in the end will jeopardize cohesion. ESDP asks for more balanced spatial development, but this is left only to the market forces and not to any planned redistribution. It puts the emphasis on the development of “dynamic zones of global economic integration” and the assumption is –as in the old days of neo-classical regional development models- that this will reduce disparities between core and periphery. It seems that 45 years of experience in regional policy are forgotten and the old phantoms of self-equilibrating forces are coming back.

Trying to sum up, in the new discourse of EU *rurality* is defined in relation to the urban and in a way that subsumes the rural into a new European regional economy. Cities and regions are the principle units of implementation of EU policies, they are the basic actors. This development marks the end of a long period in which rural social forces had considerable political power and were lobbying at both national and EU level. Now the balance of forces has changed and new urban middle classes have the upper hand: they consume both urban and rural space, living in towns and having a second home in rural areas, or living in the countryside and working in towns. Hence the policy trend towards urban-rural partnership highlights basically the same group of people.

#### **4. Concluding remarks**

The shift from the productivist to the consumeristic phase in European rural discourse is a good indication of how different people in different locations promote different political interests through the use of this particular discourse. Unlike the search for one distinct type of rural space, there were now as many ruralities (from the valued place-images of country life, to devalued place-images of rural backwardness, stasis and decay, to the invisibility of the rural within a dominant urban based Europe) as there were different social positions from which it was constituted in discourse.

The attachment of value to particular environment or landscape features reflects the wider power relations and social divisions. Science, scientists, politicians, policies continue to pay attention to certain representations against others. Through their “scientific” power and policy power provide legitimacy and authority to these representations. The end result is a complex politics of representation of the environment and of rurality, a constructed imagination (Whatmore, 1990).

It seems that we can reach a general agreement that from sectoral-based price support schemes applied to agricultural commodities a shift to regional-based schemes is a positive step. That economic diversification, infrastructural improvement, rural heritage, protection of the environment and the landscape etc will benefit rural areas. And that new rural identities and cultures may emerge as new social and economic relations take shape in the European countryside. But this agreement cannot justify spatial policies which assume regional equilibrium, “resource endowment” and authenticity, ignoring the negative lessons from the 1950’s and 1960’s. It may be fashionable today to ignore the political economy of rural space and that of uneven regional development due to supposedly “discredited” left-wing criticism. But issues of unequal relations between

regions, economic exploitation and the “donor role” of rural areas cannot be ignored if the principle of balanced development is to have a meaning. Performance of peripheral rural areas depends not only on their “internal” structural characteristics but also on their articulation with the rest of the European economy and with the international market. And this articulation contains a “longue durée” of unequal relations in which a continuous income transfer has taken place from rural to urban areas (Hadjimichalis, 1987; 1994).

We need, therefore, to be concerned with identifying a new rural geography of “ennoblement” and “constraint” which seek to explain why people in some areas seem quite capable of responding creatively while others don’t. In other words we need a new *political economy of rural space*, which gets to grips with the causes and expressions of the uneven development of rural regions (Marsden, 1999).

The social, economic and above all political and ideological restructuring of rural space, from agricultural production to tourism, leisure and second homes has gone too far. The challenge for EU agricultural policy and for farmers today is how to *reintegrate agriculture* into the countryside, how to put agricultural production back into the rural economy and the rural environment. In SE peripheral regions where agriculture remains a dominant sector, the challenge is its structural adjustment to the benefit of local farmers.

Rural interests had political significance in all member states during the “productivist” phase. Hence the social objective of maintaining the farmers’ standard of living, and preserving the family farm as the major feature of agriculture that in turn had effects on rural society and space. Today the political significance of farmers is considerably reduced with the immediate effect of silence of rurality and its replacement by urban interests. This points to the political defeat of European farmers and its replacement by the more efficient –from the WTO point of view- agro-industrial food chains. Or –and this is my optimism- it can be replaced by another kind of urban-rural partnership in which inequalities and uneven development are acknowledged and farmers and non-farmers pursue for alternative and sustainable modes of regional development.

## References

- Anderson, J. (1991), *Imagined Communities*, London: Verso.
- Bagnasco, A. (1977), *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna: Il Mulino.
- Castells, M. (1989), *The Informational City*, London: Basil Blackwell.
- Damianakos, S. (1999), “Searching the model of Greek agriculture”, in: Kasimis, Ch., Louloudis, L. (eds) (1999) *Rural Space: The Greek Agricultural Society in the end of 20th century*, Athens: Plethron, pp. 55-84 (in greek).
- Faulkner, H., Hill, A. (1997), “Forests, Soils, and the Threat of Desertification”, in: R. King, L. Proudfoot, B. Smith (eds) *The Mediterranean: Environment and Society*, London: Arnold, pp. 252-270.



- Friedmann, J., Douglas, M. (1975), “ Agropolitan development: towards a new strategy of regional development”, *UN Center for Regional Development*, Nagoya, Japan, pp. 333-387.
- Gray, J. (2000), “The Common Agricultural Policy and the Re-Invention of the Rural in the European Community”, *Sociologia Ruralis*, Vol. 40, n. 1, pp. 30-51.
- Hadjimichalis, C. (1987), *Uneven Development and Regionalism: Territory and Class in Southern Europe*, London: Croom Helm.
- Hadjimichalis, C. (1994), “Les regiones perifericas de Europa en transicion: una perspectiva desde el Sur”, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, Vol. XX, n. 59, pp. 61-72.
- Hadjimichalis, C. Papamichos, N. (1990), “Desarollo Local en el sur de Europa: Hacia una Nueva Mitologia”, *Revista de Estudios Regionales*, n. 62, April, pp. 113-144.
- Hadjimichalis, C., Vaiou, D. (1987), “Changing patterns of uneven development and forms of social reproduction in Greece”, *Society and Space*, Vol. 5, pp. 319-333.
- Kalantaridis, Ch., Labrianidis, L. (1999), “Family production and the global market: rural industrial growth in Greece”, *Sociologia Ruralis*, Vol. 39, n. 2, pp. 146-164.
- Kasimis, Ch., Louloudis, L. (eds) (1999), *Rural Space: The Greek Agricultural Society in the end of 20th century*, Athens: Plethron, (in greek).
- Louloudis, L. (1996), “The future of rural areas and agricultural activities in Mediterranean countries. Regional impact of the CAP on the agricultural activities of Mediterranean countries”, Proceedings: “*Les défis de la société Européenne a l'aube de l'an 2000: stratégies pour un développement spatial durable des états européens de Bassin Méditerranéen*”, Council of Europe, Athens, 25-26 April, 1996.
- Louloudis, L., Beopoulos, N., Vlachos, G. (2000), “Greece: late implementations of agri-environmental policies”, in: Buller, H., Wilson, G. (eds) *Agri-environmental policy in the European Union*, London: Ashgate, pp. 71-93.
- Marsden, T., (1999), “Rural Futures: the Consumption Countryside and its Regulation”, *Sociologia Ruralis*, vol. 39, n. 4, pp. 501-520.
- Massey, D., (1999), *Power-Geometries and the Politics of Space-Time*, Hettner-Lecture, Geography Department, University of Heidelberg.
- Pugliese, E. (1995), “New international migrations and the “European Fortress”, in: C.Hadjimichalis, D.Sadler (eds) *Europe at the Margins: New Mosaics of Inequality*, Chichester: J. Wiley, pp. 51-68.
- Richardson, T. (2000), “Discourses of Rurality in EU Spatial Policy: the European Spatial Perspective”, *Sociologia Ruralis*, vol. 40, n. 1, pp. 53-71.
- Strategic Study: *A Typology of Rural Areas in Europe*, (1999), Politecnico di Milano, Dipartimento Economia e Produzione, Milano (mimeo).
- Zakopoulou, E. (1999), “Pluriactivity and agriculture: searching a multidimensional phenomenon”, in: Kasimis, Ch., Louloudis, L. (eds) (1999) *Rural Space: The Greek Agricultural Society in the end of 20th century*, Athens: Plethron, pp. 115-147 (in greek).

- Vaiou, D. (1995), “ Women of the South after, like before. Maastricht?” in: C.Hadjimichalis, D.Sadler (eds) *Europe at the Margins: New Mosaics of Inequality*, Chichester: J. Wiley, pp. 35-50.
- Van der Ploeg, J.D., Renting, H. (2000), “Impact and Potential: a comparative review of European Rural Development Practices”, *Sociologia Ruralis*, vol. 40, n. 4. Pp. 529-543.
- Vázquez Barquer, A. (1986), “El cambio del modelo regional y los procesos de difusión en España”, *Estudios Territoriales*, n. 20, pp. 87-110.
- Whatmore, S. (1990), “Theories and Practices for Rural Sociology in a “New” Europe”, *Sociologia Ruralis*, vol. XXX- n.3-4, pp. 251-259.

# **Revisiting “development” in Trás-os-Montes: between (neo)romanticism and field observations**

**José Portela\***

---

\* Department of Economics and Sociology, University of Trás-os-Montes and Alto Douro.

## 1. Introduction

The concept of development is not old, but it has been reviewed so often that, I am afraid that there may not be much wear left in it. However, since the term is back in vogue today, its credentials as a hard-wearing concept can hardly be doubted<sup>1</sup>. Nevertheless, and despite the available definitions and redefinitions, I am revisiting the concept, albeit from an inductive perspective and within a specific regional framework, namely that of Trás-os-Montes. Furthermore, in discussing the concept and related notions, I will try to use a bottom-up approach, moving from the micro to the macro scale, from the specific traits to the more general ones, from the empirical world to the theoretical universe. This essay is structured in three main sections plus a conclusion, each of those including a key question, namely:

- a) How regional can regional development be?
- b) How urban can urban development be?
- c) How endogenous can endogenous development be?

It is part of a scholar's trade to revisit concepts, but this task seems particularly necessary with regard to "development" in Trás-os-Montes, in particular, and within the European Union context in general (Portela, 1994). First of all, widespread and severe criticisms of the term are frequent in the world fora and there are explicit calls to ban it<sup>2</sup> altogether. In Portugal today, a sense of disillusion generally reigns regarding recent national development efforts and results. Many public figures, opinion makers, scholars and other citizens are making clear that funds, even when they are substantial and available over a long period of time, are neither sufficient to guarantee development nor to overcome regional socio-economic asymmetries. To ensure such a result would require pervasive "structural reforms" – for example, the reform of the State apparatus and tax system – neither of which have, so far, advanced very far.

The aim of this paper is, of course, limited and so is its scope. Based on my past and recent research work, respectively in the *Terra Fria Transmontana*<sup>3</sup> and Alto Douro<sup>4</sup> sub-regions, I will merely try to provide some "food for thought". I will re-examine some of the field observations I and others have made, and the subsequent reflections on the process they depict, in the light of how the development concept has been qualified in the intervening years. While the paper does not fully answer the three

---

<sup>1</sup> From a theoretical viewpoint development has been variously defined in terms of such levels and dimensions as, for example, economic, national, regional, local, urban-biased, community, social, human, basic needs-centred, exogenous, endogenous, participatory, bottom-up, top-down, multi-sectoral and integrated.

<sup>2</sup> See Serge Latouche, "Acabar de uma vez por todas com o desenvolvimento: as miragens da ocidentalização do mundo", *Le Monde Diplomatique*, May, 2001, pp 8-9. See also Gilbert Rist, "Le développement, Histoire d'une croyance occidentale", *Presses de Sciences Politiques*, Paris, 1996. Also, the French newspaper *Le Monde Diplomatique* is organising a colloquium in 2002 on "Deconstructing development – remaking the world".

<sup>3</sup> More specifically Fontim village, which is presented in "Rural Household Strategies of Income Generation: A Study of North-Eastern Portugal, 1900-1987", Ph.D Thesis, University of Wales.

<sup>4</sup> More specifically, Santa Marta de Penaguião. This municipality was the site of a qualitative research on "rural youth", which was part of a wider project (*Policies and Young People in Rural Development*). It involved researchers and "rural youth" of six other European Union (EU) member states: Austria, France, Finland, Germany, Ireland, and UK (Scotland). It was financed under the EU's 4<sup>th</sup> Framework Programme for Research, Technology and Development.

above-mentioned questions, it may enable people concerned with Trás-os-Montes to rethink where the region is now and where it may go in future.

## **2. Trás-os-Montes is a set of micro-regions, not a region bound by homogeneity and unity. Its development calls for the improvement of relationships plus flexible, integrated and locally tailored instruments**

Trás-os-Montes<sup>5</sup> is an inland, distinct region. The resilience of its folklore traditions, helped along both by the publication of ethnographic monographs, as well as the absence of much of sociological research, have nurtured a romanticised portrait of the region until very recently (O'Neill 1984; Portela, 1988; Ribeiro, 1997). According to this view, Trás-os-Montes is a "communitarian" society. While its residents suffer from the region's remoteness, they have the advantages of strong local solidarity combined with relative political autonomy, the latter encapsulated in the local saying that "those that live beyond the Marão are in charge there"<sup>6</sup>. There are plentiful common resources, notably the *baldios* (commons) and the exchange of labour services ensures a large measure of equality between neighbours (Portela, 1986), largely eliminating social stratification. While this view is no longer taken seriously, this does not mean that the distinctiveness of Trás-os-Montes is not a tangible reality on a number of grounds<sup>7</sup>. Indeed, the region exhibits an extremely rich ecological and socio-economic diversity.

Trás-os-Montes is part of a single river basin, centred on the Douro, and often is thought of as being equivalent to the area covered by Vila Real and Bragança administrative districts. From an ecological viewpoint, Northeastern Portugal includes broadly two main sub-regions: the *Terra Fria* and *Terra Quente* (literally the Cold Land and Hot Land respectively). The *Terra Fria* is a land of *soutos* (chestnut groves), *touças* (areas of oak trees), *lameiros* (permanent meadowland) and unwallled and unfenced dry-farmed cereal fields. Every other year the cereal plots lay fallow. Vineyards, olive, almond, fig and cork trees characterise the *Terra Quente*. These crops are also found in the Alto Douro sub-region, but there vineyards tend to predominate. To the south and east, the *Terra Quente* is bounded by the southern part of the Alto Douro sub-region, while to the north and west it is surrounded by the *Terra Fria*.

Undoubtedly, Trás-os-Montes, particularly in its broadest sense (which includes Alto Douro), constitutes a rather diverse ecological environment. A great deal of variation is found within all of the sub-regions (or even within each municipality<sup>8</sup>) and there are

---

<sup>5</sup> I will use the designations Trás-os-Montes and Northeastern Portugal interchangeably.

<sup>6</sup> In Portuguese, "para cá do Marão mandam os que cá estão".

<sup>7</sup> The following viewpoints are considered: physical geography, regional flora, farming implements, ethnography and folklore, linguistic, and the people's socio-psychological feelings towards the territory.

<sup>8</sup> For instance, the *concelho* (county) of Santa Marta de Penaguião (SMP) can be thought of as a dual territory. A clear distinction exists between the group of *freguesias* (parishes) officially categorised as rural, which are located in the more mountainous Northwest of SMP, and those in the Southwest of the county. The former have a lower population density, a lower proportion of the land devoted to agriculture, a lower rate of employment, a greater preponderance of aged population, and have suffered from more extreme depopulation. In all respects indicated above, the parishes of the Southwest, where vineyard production predominates, have the opposite characteristics: they are more densely populated, more predominantly and intensively agricultural, with a younger, more

enclaves of one sub-region within the other<sup>9</sup>. In popular terminology, the *Terra Fria* is subdivided into five zones: Barroso, Lomba, Serra, Lombada, and Terra de Miranda, while from a more erudite standpoint – i.e. based on its topography, ecology and production systems, it can be thought of as consisting of three parts: western (Barroso), intermediate (Terras de Bragança<sup>10</sup>) and eastern (Miranda do Douro). Similarly, the Alto Douro can also be divided into its western (Baixo Corgo), intermediate (Cima Corgo) and eastern (Douro Superior) parts.

Rainfall, which decreases substantially towards the interior, and temperature, which tends to decrease towards the north, are important criteria for the ecological differentiation. The individuality of Trás-os-Montes encompasses some geographical breakdown and fluidity of its western and southern limits. So, it is not surprising that over the centuries, these regional frontiers has shifted, and their exact position has often attracted fierce debate.

From an economic viewpoint, particularly with regard to entrepreneurial activity and initiative, Trás-os-Montes also exhibits discontinuities. Out of nearly 40 municipalities, 7 concentrate the bulk of entrepreneurs and small firms, many of which are concentrated in the commercial and hotel sectors (Quatenaire, 1996; Cristóvão *et al*, 2001). Regarding the region's socio-demographic (population density, habitat, migration patterns, etc.) and political dimensions, differentiation also predominates. Thus, it can be concluded that, notwithstanding superficial appearances and “popular wisdom” to the contrary, Trás-os-Montes is more a set of diverse micro-regions than a homogeneous single region. Furthermore, this variation relates not only to its natural and socio-economic conditions but also the region's development problems and prospects.

This challenging agro-ecological puzzle, as illustrated by the fact that something approaching ten sub-regions may be identified within Trás-os-Montes, has its roots in the interplay and tensions between scientific and common knowledge. The same notion of marked intra-regional diversity can be extended to other regions – whose homogeneity is often considered self-evident - such as the Portuguese Litoral and Interior, “rural Portugal” or the Portuguese Islands. All these terms convey a sense of homogeneity and unity that is usually misleading<sup>11</sup>. Thus, even within a small country, there are highly distinct and dynamic contexts, each of them a singularity; those concerned with development issues need to be much more attentive both to the ecological system, socio-economic fabric and institutional structures in what we so loosely call the Portuguese regions.

This is not to say that some changes – for example, in communications and in mobility patterns – are insignificant. Domingues (1998: 73) argues that these alterations may have actually diminished “territorial friction” in Portugal, and may consequently help to explain why the structure of socio-economic needs, obstacles and opportunities may vary so sharply within a region. All these points raise a key macro-level question: how regional can regional development be? Or, to put it somewhat differently: how infra- and supra-regional can regional development be?

---

economically active population. Comparable, though distinct dualities can be found in other counties, such as Tabuaço, Moimenta da Beira, Sabrosa, among others.

<sup>9</sup> Carrazeda de Ansiães is a case in point, constituting an enclave of the Cold Land within the Hot Land.

<sup>10</sup> That is, municipalities of Vinhais, Bragança and northern Macedo de Cavaleiros.

<sup>11</sup> Domingues (1998), among others, stresses this same point. Looking at the relation between farming dynamics and off-farm activities on the 9 islands of the Azores, Jorge (2001) underlines the great variation from island to island and specifies 4 local current development patterns.

In order to explore the question further, we should repeat the question “does the region exist?”. Put less dramatically, we could ask “for whom does the region exist and what are the underlying features that confirm its reality in their eyes?”. When we speak of a specific region, are we talking about a physical territory, a "community of blood" (Fichte), or a pool of long standing cultural traditions? Or, all these traits at once? Another criteria are also possible: a region might be defined as a "community of language" (Pessoa), a "community of history" (Herculano), or a "community of vision" (Malraux). In setting the frontiers of the region, who plays the leading role: local and regional ("internal") forces, or external national supra- national powers? Within a given country, are the regions constitutionally recognised and legally protected? Is there any tradition of regionalization? Thus, we can conclude that a key dimension of the notion of regional development is the political one: the region, whose integrity and progress is at stake, and the object that is intended to be developed, is perceived differently by different people. For some it can be physically and politically demarcated. For others such reductionism is unthinkable.

If we agree that Trás-os-Montes exists and can be redefined as a set of micro-regions, then, at the theoretical level, regional development would imply necessarily two basic practices. Firstly, both a thickening of the density of current and potential intra- and inter-regional relationships, as well as their regular “lubrication”. Multidimensional complementarities and synergies would need to be explored to the utmost in the interests of development. Secondly, strictly sectoral and large-scale policies handed down from supra-regional levels would have to be subjected – regionally and/or locally – to in-depth analysis evaluation and subsequent reformulation.<sup>12</sup> Nevertheless, in order to achieve flexible, integrated and locally tailored policies, overarching regulations and projects are still necessary, not only for the time being but for the future as well. As we all know, an enlarged European Union is under construction.

### **3. In Trás-os-Montes, recent urban growth at the expense of the village has emptied concepts such as strategic planning, participatory and sustainable development of an important part of their content**

For the last two decades, many influential people in the State apparatus and the academic world have fostered the notion that urbanisation and private entrepreneurship would bring development. At the same time, many of them have had no compunctions in discarding – or, at the very best, sidelining - the rural economy, agriculture and agro-cooperatives, even though these remain the principal sources of employment, income, and, via farm production, of landscape conservation and social control over regional space<sup>13</sup>. Farming issues have been totally dropped from their list of priorities: not only is it no longer the centre of gravity of the local economy, but farming has all but vanished. Indeed, to such people, farmers and farms may even represent an obstacle to the realisation of their particular notion of development. It is not uncommon for urban-

---

<sup>12</sup> This is extremely clear as we consider irrigation policies and projects. See Portela (1996) and Caldas (2001).

<sup>13</sup> The SMP Wine Co-operative is locally seen as one of the main employers and some youth acknowledge that it is even the symbol of Santa Marta, because of the widespread recognition of the high quality of its wines.

biased interests to constitute a very real threat to the national ecological reserve, national agriculture and water resources.

Thus towns are often seen as the site of development *par excellence* and, despite never having been scrutinised via research or subjected to public debate, such notions as “medium towns”, “spread town”<sup>14</sup>, “urban axes”<sup>15</sup>, “urban polarisation”, “development corridors”, “trans-border development” and the “Atlantic arch”, have nevertheless entered the technical discourse of development. Both the simplicity of the designation “urban pole” and the symbolism it encapsulates belie the real complexity and problematic nature of the issue at hand: the matrix of interrelationships between the town, nearby villages and neighbouring territories.

It would therefore not be inaccurate to say that an urban (neo)romanticism has emerged and has had tangible and visible effects, in the sense that the above-mentioned notions appear to be far removed from the specific, concrete regional context and day-to-day life in most of the more populated “poles” of Trás-os-Montes. Indeed, they seem to be more the result of influential people’s feelings than of their intellect and convey a sense of abstract grandeur rather than concrete order and proportion. This urban (neo)romanticism is well expressed in the fact that, on the one hand, some of the smallest municipal seats in Trás-os-Montes have recently achieved the legal status of town<sup>16</sup>, while at national level, if we sum all the population growth that has been factored into municipal plans, we arrive at a total 40 million inhabitants, four times the total national population.

This vision of the future appears to be shared by key political and technical players in much of Portugal’s rural structure of “local power”.. The common perception concerning mayors and councillors, confirmed by some research, is that they would share the following basic profile: poorly educated both politically and technically (whether in their own parties, or elsewhere) and resistant to training; local development is seen as physical growth; resistance and/or lack of sensitivity to strategic planning<sup>17</sup>; low priority attached to the training needs of the local labour force; resistance to ventures and/or incapacity in collaborate on an inter-municipal basis; reflecting and conforming to the national model of political centralisation (Ruivo, 1994: 108, 104)<sup>18</sup>.

In any case, funds tend to be channelled to the “medium towns”, to detriment of rural areas, organisations and groups. For the last 20 years, urban centres have been subjected to “beautification” as well as growth. No longer do they look like expanded villages. Their rural nature has weakened, but in many cases they have not escaped urban “planning blight”: the often exaggerated number and scale of access routes, the proliferation of roundabouts with fountains or statues, the boom in new streets, houses

---

<sup>14</sup> The expression “cidade em mancha” can be found in Reis (1998: 81).

<sup>15</sup> In Trás-os-Montes two main “urban axes” were mentioned: on the one hand, Chaves, Vila Real, Peso da Régua, Lamego and on the other hand Bragança, Macedo de Cavaleiros, Mirandela, Vila Real. In the Central Portugal a common example is Guarda, Covilhã, Fundão, Castelo Branco.

<sup>16</sup> The new regional towns and founding dates are the following: Mirandela, 16<sup>th</sup> May 1984; Peso da Régua 14<sup>th</sup> August 1985; Vila Nova de Foz Côa, 17<sup>th</sup> July 1997; Macedo de Cavaleiros 13<sup>th</sup> May 1999. See José Eduardo Martins, *Expresso*, 23/6/2001, p.3.

<sup>17</sup> That is, a participatory planning process in which issues such as local identity, patrimony, socio-economic change, environment and quality of life are integrated in the same territory. See Helena Roseta, in *Expresso*, 16/6/2001, p.1, 3.

<sup>18</sup> As Ruivo’s research shows, mayors are much more vertically than horizontally oriented. Relationships with ministers and secretaries of state are emphasised at the expense of those with members of parliament and, while mayors may call on the support of local groups, these tend to be the last actors to be involved.



and residential blocks. However, in general, while the occasional tiny public garden, small – and often almost empty – industrial parks, grandiose exhibition halls and buildings for entrepreneurial associations have been constructed, the same cannot be said for green areas, which have often simply not entered into the planners' calculations.

Some public buildings and commercial zones have been restored and now boast restaurants and cafés with room to pavement service. Public works and other symbols of progress such as information signs, typically restricted to the town centre give some superficial sense of modernity. However, these changes are often paralleled by lack of structures, equipment, publicity and staff for cultural activities and by typical urban phenomena, such as traffic jams – even in the smallest towns – and cars parked on pavements.

While data on financial costs of these initiatives seem to circulate within the tight local political circles, many common citizens have no knowledge whatsoever of this or any other type of municipal information. For example, the effective rate and type of occupation of recently built housing is unknown, but it is common sense that a significant part is rented by a mobile population of students from outside the locality, who attend recently-founded higher education campuses and their satellite “poles”. To attract a university pole or polytechnic to one's own town appears to constitute local politicians' greatest ambition, on the grounds that, ostensibly, such an institution will bestow development on the area, and that the presence of even a fluctuating, potentially unemployed population of youth can assure the revitalisation of the local economy. In their speeches, politicians do not include fundamental qualitative questions such as the management of public funds, the quality of education, and employability of those entering the labour force. As a result of all the changes wrought in the urban centres, the supply of local jobs in public works and services, construction, petty commerce and schooling has undoubtedly grown. However, the surrounding rural areas continue to suffer from socio-economic exclusion and decline.

On the basis of what is, in effect, the common knowledge available to any citizen, complemented by the informal interviews undertaken in a number of research projects, it appears that, for most political actors, the “development equation” is  $D = U + I + E$  or, in other words, development is urbanisation plus industrialisation plus entrepreneurship. While private business and the ever diversifying forms of tourism are proclaimed as the path to be followed, the focus of municipal action appears to be much more related to material growth than to empowerment of local population and labour force. Moreover, there exists a tendency for quantitative advances in private urban construction activities and public-funded restoration of historical property to take precedence over any qualitative considerations regarding design aesthetics, operational efficiency and future maintenance. Thus, the sustainability of many of these initiatives is demonstrably at stake. The availability of considerable European and national funds, the lack of technical expertise at the regional and local level, and the loose control of all type of projects all help to explain the worst examples of poor performance, not only at the regional but also at the national level. Indeed, as Helena Roseta has remarked, “our towns have grown according to the interests of private construction and not in any of planning framework in which priorities are set. General urban plans are needed and the State cannot discard its function of promoting urbanisation”<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Helena Roseta, in *Expresso*, 16/6/2001, p. 3. The translation is ours. “As nossas cidades cresceram ao sabor das urbanizações particulares e não de intervenções que estabeleçam prioridades. Têm de existir planos gerais e o Estado não se pode demitir de urbanizar”.

Obviously, these reflections raise – at least – the following questions: how urban can urban development be? Indeed, how vertical, in both the physical and political sense, does urban development need to be? Or, to put it terms of the other side of the coin: how rural could urban development be?

#### **4. Alto Douro's much-vaunted endogenous (tourism- and wine-based) development contrasts with a generalised rejection of farming by young people, thereby raising the key questions of sustainability and equity**

Bearing in mind the existence of multiple micro-regions in Trás-os-Montes, both their individual, and the overall prospects for development are variable. However, it is commonly accepted that the Alto Douro (sub)region has abundant endogenous resources – mainly related to wine and to the natural and historical heritage of the area – and, as a result, seems to have an enviable future. Currently, there exists a sort of euphoria about the future of the Douro sub-region, particularly concerning tourism (Ribeiro, 2000), and any number of experts are ready to instruct doubters about the high potential of the area.

All sorts of tourism and wine-based activities are cited as a veritable panacea for the area's lack of development. Eco-tourism will be promoted by re-opening the region's marvellous landscapes by bringing back into service the steam trains of old and the scenic routes that had been marginalised as a result of the construction of more direct motorway routes and inter-regional arterial roads. The region in which Douro is included boasts four extensive nature parks as well as a number of spa resorts close to the main road network, that could become an essential part of the tourist itinerary. A cuisine based on certified local delicacies plus the enormous range of high quality Port and Douro wines, served restaurants, vaults and dedicated tasting rooms of vineyards and the length and breadth of the Wine Routes will help to turn "eno-tourism" into a reality. Rural tourism will also develop further if medium-seized vineyards and large estates, rural stately homes houses and high quality country hotels can be dynamised and incorporated into an integrated network. The cultural dimension would be assured through the efforts of rural folk music and dance groups, visits to and activities in the mediaeval churches, monasteries, monuments and existing museums of the locality, as well as initiatives such as, for example, the establishment of dedicated wine museums. Douro riverine tourism is booming (Ribeiro, 1998: 29) and some people believe that it will be able to attract over 120 000 tourists a year.

Such perspectives do not seem exaggerated: the cities of Porto and Vila Nova de Foz Côa, which mark two extremes of the Douro river on Portuguese territory, are both already part of UNESCO's world heritage programme. The key attractions of Portugal's Douro Valley are respectively, the historical centre of the city of Porto (on the coast) and the pre-historic rock engravings at Foz Côa (near to the frontier with Spain). Moreover, the *Alto Douro Vinhateiro* itself, that is, the inland stretch of the Douro Valley that links these two outstanding attractions, is expected soon to receive the same UNESCO classification, which will undoubtedly help to further promote the entire Douro Valley as an integrated tourist destination.

Thus we can hardly gainsay the image of the future projected by the development visionaries, even though its realisation will undoubtedly require the substantial, yet still

largely neglected and undeveloped potential of the Douro region to be realised<sup>20</sup>. On this basis, the aim of endogenous development is patently realisable; however, in order to avoid the dangers of (neo)romanticism, it would be wise to contrast these visions with empirical observations, even if this leads us to paradoxes rather straightforward conclusions. As Reis (1998: 82) has put it: “The debate over the potential of the Portuguese Interior is entirely relevant and should be pursued. Nevertheless, we should have the courage to clearly identify the obstacles and threats that still hang over the realisation of that potential”.

One of the paradoxes that emerged from the research recently conducted in Santa Marta de Penaguião was that, while the local economy is dominated by vineyards and wine production, youth do not perceive such activities as attractive employment. The evidence is incontrovertible: agreement on this issue was virtually universal among both male and female interviewees. Rui, one of these youngsters interviewed, summed up this commonly-held viewpoint as follows: “You’ll maybe work in the vineyard for a few days to earn some pocket money, or to buy something you really want – like a motorbike, for example. But nowadays, nobody likes farm work. No one wants to do this type of work on a regular basis. There’s no future for anyone in vineyards”.

Although both the local landscape and economy are totally dominated by both vineyard and wine production, respondents as well as their friends and relatives tended to define a better future in terms of completely different jobs. A typical view was well expressed by Luzia: “Santa Marta really is a hole. We are surrounded by vineyards. Vines, vines and more vines. But, apart from that, there are very few other employment opportunities here, and those that do become available are somehow already taken”.

Some youth who are involved to a certain extent in viticulture and may inherit vineyards at some point in the future, could already envisage a number of scenarios: to sell their share of the vineyard, once inherited, to other heirs or to other interested parties; to continue farming as a part-time activity; or a combination of these possibilities. However, due to several factors, mainly the small size of many farms, viticulture tends to be perceived as an unattractive business. This appears to be so even among the three male interviewees who had received specific training in farming at vocational secondary school. Girls also seem ready to sell the land they will inherit. One, for example, said: “My mother inherited a vineyard, but I wouldn’t want to look after the vines myself. Absolutely not. So, I’ve already started dropping hints to my parents so that they don’t harbour any illusions about my intentions”.

It can be concluded that youngsters’ views, words and deeds concerning the future of the Douro contrast sharply with the discourse and actions of middle class adults, who stress the beauty, wealth and economic potential of the region. In reality, the young people who still live in Santa Marta de Penaguião believe that vineyards hold no future for anyone.

---

<sup>20</sup> Any regional development clearly requires the dialectical combination of visionary imagination and practical skills, but the first factor should not be neglected. In Fernando Pessoa’s brilliant words: “Os realistas fazem as pequenas coisas, e os românticos as grandes. Para se ser gerente de uma fábrica de tachas, tem de se ser realista. Para se gerir o mundo, tem de se ser romântico. Só um realista pode encontrar a realidade; só um romântico a pode criar”. In my own loose English translation “While the realist does the little things in life, romantics take on the big ones. You have to be a realist in order to run a nail factory. You need to be a romantic to manage the whole planet. Only a realist can contact reality; only a romantic may create it.”

While young people's withdrawal from and rejection of farming is found elsewhere, in Portugal, (António *et al*, 2001; Silva, 2001), as well as in Europe, it seems particularly strong in Portugal: in 1996, nearly 80% of farmers claimed not to know who would succeed them on their farms (Silva, 2001: 34).

Such considerations cast considerable doubt on the sustainability of current (mainly agricultural, rural and regional) policies as well as the stated aims of combating social inequality. They also raise the following macro-level question: just how endogenous can endogenous development be?

At this point a prefatory note is necessary. Natural resources and material infrastructure may be very substantial but, obviously, people as well as regional and local institutional entities (agro-cooperatives, farm organisations, local associations of any type, etc.) are crucial "movers" in the process of endogenous development. Without them the notion is meaningless. Thus, if development is to be pursued in practice, rather than romanticised through discourse, people constitute the starting point of the processes to be put in motion. While it is assuredly a mistake to neglect the strength associated with forms of local social organisation, weaknesses need to be identified too. Otherwise, illusions will prevail and/or excessive development expectations will ensue. For instance, concerning the nature and characteristics of local groups, a comparative European study of local initiatives showed that Portuguese groups, as compared to their northern European counterparts, were smaller in number, older, more informal, and more oriented towards recreation rather than solving local problems (Rodrigues e Stoer, 1994: 179-182).

Coming back to the question — how endogenous can endogenous development be? — it would be wise guard against the risk of utilising this term as an exclusive guiding principle. We can easily become obsessive, reductionist and fundamentalist – both in theoretical and practical terms – about how many exogenous inputs a locality absorbs, and how exogenous are the processes that conventional development puts in motion. We have to remember that all development processes are a combination of endogenous and exogenous components, and that, consequently, by far the most important aim is to construct greater local ability to control the overall development process, and to ensure that the distribution of the resultant value added, increasingly favours local rather extra-local interests. The endogenous nature of the development can be measured via this ability to exercise greater control over external actors, while mitigating negative local impacts (Ferreira e Guerra, 1994: 312).

The risks of underestimating exogenous factors and forces are serious, indeed. The dominant perception today is the conservative view that the difficulties faced by rural areas are due to local endogenous causes, rather than the result of a biased allocation of resources, asymmetries in access, and unequal distribution of gains from national economic growth. Furthermore, this very perception can be further exacerbated by the current economic orthodoxy of market liberalisation and deregulation.

Thus, while accepting the concept of endogenous development, we need to be vigilant regarding the paramount importance of external actors, factors, causes and opportunities. Endogenous resources such as prehistoric art and artefacts, the beauty of the vineyard landscape, and indigenous agricultural knowledge may be rendered worthless if "external" policy-makers ignore these and other critical variables, such as the young people's attitudes towards farming and schooling. The potential contribution of wine cooperatives and community groups to local development may be neutralised if they are kept out of the picture, out of the decision-making process, or if the new ideas

and projects generated by them (or, more frequently, on their behalf) get lost in the bureaucratic web. Administrations, which tend to be rigid, conservative, centralised and structured into powerful units, are well able to hold back, damage, or even nullify genuine, endogenous development efforts.

Misuse of the concept of endogenous development may provide the state with an excuse for more minimalist involvement and more pervasive transfer of responsibilities. Changes in both the content and "style" of endogenous rural policies may, in fact, provide the basis for a "take off" towards a type of rural transformation very different from what the proponents of endogenous development have traditionally had in mind. For instance, there is no doubt that the climate of rural social decline has to be countered. The Douro's weaknesses both in its physical infrastructure and in its retail distribution network are multiple and obviously impede development. The neo-liberal climate may lead politicians to adopt both a more irresponsible discourse and even more cynical behaviour: for instance, the "privatisation" of the rural extension services, via farmers' cooperatives, has been defended as a key step towards agricultural progress, while everybody involved in the sector knows that those organisations tend to be too ill-prepared to make an impact, or too fragile to contribute effectively (Portela and Cristovão, 1991). A parallel development has been the partial withdrawal of the state from rural human resource development via its 'outsourcing' of training to the private and "third" sectors.

A very strict notion of endogenous development would be limited to the resource use and resource disposal. However, any sage will underline two key variables: the conservation of the resources and the distribution of benefits. That is, effective endogenous development requires a balanced control of the stimulus to attract exogenous actors as well as of their social behaviour and economic gains. No one must deplete local resources, such as, for instance, the regional water sources or the Foz Côa rock art figures. No one must be able to appropriate to himself an unduly large part of the results of development. On the contrary, the sustainability and equity criteria must be fully respected. Otherwise, there are many risks of most profits from fluvial, archaeological, eno- eco-tourism and so on be drained to Porto and Gaia, as it occurs nowadays. Indeed, broadly speaking only one-third of the Alto Douro-generated wealth remains in the area. Under these historical circumstances, it is worth asking: who will be the ultimate development beneficiaries of the envisaged Alto Douro's development efforts?<sup>21</sup>

## **5. Conclusion**

Regional diversity is certainly an useful concept but it needs to be related to notions such as economic polarisation, social inequality, and socio-environmental sustainability. Regional development depends upon not only political localism, but also centralism. Both may act as serious obstacles to progress. Urban development depends very much on political visions, leadership and policies and might generate more regional problems than solutions. Endogenous development has to be seen in relation to the political

---

<sup>21</sup> Concerning the development of Douro, some other key questions may be raised. See, for instance, Portela (1999).

control of exogenous actors, resources and processes, which may prove to be rather more relevant than the internal ones.

Somewhere between the (neo)romanticism that drives much of today's rural development effort and the field observations that researchers make, we find people, otherwise described in the literature, and in policy documents as actors, households, local groups, rural organisations and social networks. Inevitably, it will be the level of their participation – both in the political and in the more operational, decision-making sense – that will make all the difference in the results that development initiatives achieve.

## Bibliographical references

António, Patrícia; Baptista, Alberto, Portela, José (2001), “A Reforma Antecipada: A Favor ou Contra os Agricultores Idosos? Síntese de uma Avaliação Expedita da Cessação da Actividade Agrícola em Portugal Continental (1994-1998)”, in M. Barreira e R. Jorge (Coord.), *Agricultura, Economia e Sociedade — Ensaio em Homenagem ao Professor Fernando Estácio*, Lisboa, pp. 431-447.

Caldas, João Castro (2001), “Benefícios sociais dos projectos hidroagrícolas”, in M. Barreira e R. Jorge (Coord.), *Agricultura, Economia e Sociedade — Ensaio em Homenagem ao Professor Fernando Estácio*, Lisboa, pp. 161-167.

Cristóvão, Artur; Gerry, Chris; Boas, Dulce Vilas (2001), “Iniciativas Empresariais e Criação de Emprego no Espaço Rural do Interior Norte”, in M. Barreira e R. Jorge (Coord.), *Agricultura, Economia e Sociedade — Ensaio em Homenagem ao Professor Fernando Estácio*, Lisboa, pp. 205-220.

Domingues, Álvaro (1998), “Desenvolvimento do Interior”, in *Perspectivas de Desenvolvimento do Interior — Debates, Presidência da República*, Colóquio promovido pelo Presidente da República durante a Jornada da Interioridade, Idanha-a-Nova, 13 de Junho de 1997, Imprensa Nacional - Casa da Moeda, pp. 69-74.

Ferreira, Vítor Matias; Guerra, Isabel (1994), “Identidades Sociais e Estratégias Locais”, in *Dinâmicas Culturais, Cidadania e Desenvolvimento Local*, Actas do Encontro de Vila do Conde, Associação Portuguesa de Sociologia, 1-3 de Abril de 1993, pp. 299-319.

Jorge, Raul Fernandes (2001), “Grupos de Interesse e Decisão Política – a Agricultura Açoriana”, in M. Barreira e R. Jorge (Coord.), *Agricultura, Economia e Sociedade — Ensaio em Homenagem ao Professor Fernando Estácio*, Lisboa, pp. 309-321.

O' Neill Brian (1984), *Proprietários, Lavradores e Jornaleiros*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 461 p.

Portela, José (1986), *Trabalho Cooperativo em Duas Aldeias de Trás-os-Montes*, Porto, Editora Afrontamento, 79p.

Portela, José (1988), *Rural Household Strategies of Income Generation: A Study of North-Eastern Portugal, 1900-1987*, Ph.D Thesis, University of Wales.

- Portela, José (1994), “Research and Reductionism: Have we Pretty Good Conceptual Tools?” in Henk de Haan and Jan Douwe van der Ploeg (ed.), *Endogenous Regional Development in Europe — Theory, Method and Practice*, Proceedings of a Seminar held in Vila Real, Portugal, November 4-5, 1991, Organized by European Commission DG VI, Brussels, European Commission (EUR 15019 EN), pp. 43-57.
- Portela, José (1996), “Regadios Tradicionais em Trás-os-Montes”, in *O Voo do Arado*, Museu de Etnologia, Lisboa, pp. 371-383.
- Portela, José (1999), “Do (Sub) Desenvolvimento do Douro: um Rol de Perguntas”, *Douro - Estudos e Documentos*, vol IV, (8), pp. 11-18.
- Portela, José; Cristóvão, Artur (1991), “PROAGRI, Extensão e Desenvolvimento Rural: Contributo para uma Reflexão”, *Economia e Sociologia*, nº 52, Évora, pp. 43-74.
- Quatenaire (1996), *Estudo Estratégico para o Desenvolvimento do Douro e Trás-os-Montes*, Porto.
- Reis, José (1998), “Interior, Desenvolvimento e Território”, in *Perspectivas de Desenvolvimento do Interior – Debates, Presidência da República*, Colóquio promovido pelo Presidente da República durante a Jornada da Interioridade, Idanha-a-Nova, 13 de Junho de 1997, Imprensa Nacional - Casa da Moeda, pp. 77-86.
- Ribeiro, Manuela (1997), *Estratégias de Reprodução Socioeconómica das Unidades Familiares Camponesas, em Regiões de Montanha (Barroso, 1940-1990) — Um estudo de Sociologia em que as mulheres também contam*, Lisboa, FCG/JNICT, Coleção Textos Universitários de Ciências Sociais e Humanas, 532 p.
- Ribeiro, Manuela (1998), “Turismo Rural e Desenvolvimento na Região do Douro — Processos e (alguns) Resultados da Evolução Recente do Sector”, *Douro – Estudos e Documentos*, nº 6, pp. 25-49.
- Ribeiro, Manuela (2000), “Procuras Urbanas, Ambiente(s) e Desenvolvimento de Regiões do Interior”, *Douro – Estudos e Documentos*, nº 10, pp. 31-43.
- Rodrigues, Fernanda; Stoer, Stephen (1994), “Acção Local e Cidadania”, in *Dinâmicas Culturais, Cidadania e Desenvolvimento Local*, Actas do Encontro de Vila do Conde, Associação Portuguesa de Sociologia, 1-3 de Abril de 1993, pp. 175-188.
- Ruivo, Fernando (1994), “Autarquias e Poder Relacional”, in *Dinâmicas Culturais, Cidadania e Desenvolvimento Local*, Actas do Encontro de Vila do Conde, Associação Portuguesa de Sociologia, 1-3 de Abril de 1993, pp. 97-121.
- Silva, Constantino Fonseca da (2001), “Rejuvenescimento – Do Aliciamento à Deserção”, *Economia Pura*, Abril 2001, nº 35, pp. 34-36.

## **Capítulo 2**

### **O desenvolvimento da região duriense**



# **A modernidade agrária da Região do Douro e o desenvolvimento regional**

**Manuel F. Colaço do Rosário\***

## **Resumo**

Em primeiro lugar, situa-se o *agros* no contexto rural.

Segue-se um breve reconhecimento do território duriense em termos dos meios agro-natural e agrário humanizado.

Finalmente, faz-se uma referência às principais actividades agrárias durienses, por zonas agrárias e por produtos, abordando-se a perspectiva da modernidade agrária sustentável, no contexto da Agenda 2000 e da OMC, e na sua relação com o desenvolvimento regional.

---

\* DES / UTAD - Av. Almeida Lucena, 1, 5000-660 Vila Real – Portugal, tel.:259302200; e-mail: mcolaco@utad.pt.

## 1. Introdução

O *agros*<sup>1</sup> é abordado de forma integrada, visando recuperar a perspectiva tradicional com que tem sido encarado, cabendo-lhe, naturalmente, o arranjo das paisagens agrárias e a protecção dos recursos agro-naturais, para além do conjunto de actividades que vão do processo produtivo à transformação e distribuição da maior parte dos produtos, apropriando os respectivos valores acrescentados, sejam eles bens, serviços ou numerário, na perspectiva do que na era moderna convencional se designa por *fileira*, (Tortosa, 1992). Estas missões, na actualidade, ao nível da União Europeia, após as reformas da Política Agrária Comunitária (PAC/92 e 2000), voltam a reconhecer-se como ambientalistas e a ser atribuídas aos agrários. O tema da *integração agrária* não é novo, quer em termos de doutrina, quer de prática, como de resto demonstram os vários estudos sobre o tema e a existência de inúmeras unidades individuais e organizações colectivas de *integração agrária vertical*, nomeadamente de natureza cooperativa, que constituem mesmo a base da racionalidade agro-económica dos países europeus mais desenvolvidos em termos agrários, caso da Dinamarca (Lourenço, 1985), e que em Portugal constitui já um património organizativo muito significativo, pelo menos em termos formais, uma vez que em funcionalidade regista ainda grandes debilidades (Colaço-do-Rosário, 1998).

A razão da referência ao *sistema agrário tradicional* radica no facto da sua lógica de funcionamento ter por suporte o critério da subsistência (Toledo, 1993) em determinado espaço agrário, factor essencial para determinar a melhor utilização dos recursos disponíveis, que deve ser tomado como padrão de referência numa abordagem agrária subjacente ao estabelecimento de uma *directriz de orientação agrária na perspectiva da modernidade no equilíbrio*<sup>2</sup>. Por isso, o retomar da *lógica* e da *racionalidade* subjacentes às práticas do *camponês* (Benito, 1995) constitui um elemento central do quadro de referência da análise e da interpretação do *agros* seguida neste estudo, no sentido de recuperar a perspectiva tradicional da sua abordagem integrada e sistémica, com vista à sua exploração racional e equilibrada ao serviço da *sustentabilidade agrária*. A *abordagem global e integrada*, capaz de assegurar a *modernidade agrária no equilíbrio*, corporizada em *relações terra - homem estáveis*, pressupõe uma exploração equilibrada dos *eco-sistemas naturais*, no âmbito duma racionalidade técnica, económica e social orientada para a optimização da utilização dos *recursos agro-naturais* sem os destruir, renovando o homem aqueles que a Natureza não renova automática e ciclicamente. Isto garantindo o *abastecimento agro-alimentar* e *agro-complementar*, de acordo com as potencialidades edafo-climáticas e empresariais, em termos de capacidade de ordenamento e gestão dos recursos agro-naturais, da produção, transformação e distribuição agrárias, por forma a assegurar rendimentos agrários

---

<sup>1</sup> O *agros*, sinónimo de sector agrário integrado, compreende as componentes *agro-naturais* e *agrário-humanizadas*. É um sector com especificidades de autonomia ecológica, económica, social e cultural, no âmbito de um meio ou *mundo rural* multi-sectorial, para o qual contribui em maior ou menor escala, ao invés da sua consideração como sinónimo de *rural* (García-Sanz, 1996).

<sup>2</sup> A expressão *modernidade no equilíbrio* pode parecer contraditória, na medida em que o progresso subjacente à modernidade implica sempre um certo desequilíbrio, constituindo a permanente tentativa de o compensar o seu principal estímulo, numa perspectiva de *equilíbrio dinâmico* permanente. Em termos dos *eco-sistemas agro-naturais*, é conhecida a situação de fraca produtividade energética quando os respectivos elementos atingem a maturidade, situação que o homem permanentemente interrompe com a criação dos *agro-sistemas humanizados*, na via da acumulação ou reprodução energética (Barros, 1981).

equivalentes aos das actividades industriais e dos serviços, que fortaleça a ligação do agrário ao *agros* (Machón, 1994).

Esta abordagem do *agros* assenta no pressuposto de que as *orientações agrárias* mais adequadas têm de assentar no conhecimento das suas múltiplas componentes, na perspectiva mais alargada - ambiental física e biofísica, biológica e sócio-económica (Buttel, 1993). Daí o interesse da identificação dos meios agro-natural e agrário humanizado da Região do Douro. O meio agro-natural compreende os recursos agro-naturais, cujo estudo visa o reconhecimento sintético da agro-climatologia, fisiografia, agrologia, hidrografia, flora e fauna do território. O *meio agrário humanizado* integra as *estruturas agrárias*, em termos ambientais e sócio-económicos, nas suas componentes estruturais fundiárias e sociais, agro-produtoras, agro-transformadoras e agro-distribuidoras, e tem como objectivo a análise integrada do *agros*, de forma sistémica. Contudo, o *conceito de integração agrária vertical*, ao nível da produção, transformação e distribuição - a *fileira*, pode ser encarado de duas formas. A *integração formal*, enquanto forma de organização económica visando racionalizar as actividades, no intuito de criar economias de escala passíveis de facilitar o recurso ao progresso técnico, independentemente da natureza dos agentes sócio-económicos que assumem os vários níveis do sistema e beneficiam da repartição dos respectivos valores acrescentados. E a *integração agrarista*, agro-sistémica, que se perfilha, a qual integra também as dimensões agro-natural e fundiária e social, e assume a repartição das mais valias geradas na integração agrária pelas classes agrárias que nela participaram através do sistema agro-produtivo-transformador-distribuidor-recreativo. Esta afigura-se como a única forma de garantir aos agrários rendimentos equivalentes aos das outras classes profissionais e, simultaneamente, de garantir uma situação estável e multiplamente positiva para a relação homem - terra, ao serviço da protecção e utilização dos recursos agro-naturais, e da estabilidade e segurança do abastecimento agro-alimentar, agro-complementar e agro-recreativo, em alternativa ao *insustentável* sistema de subsídios. Mas tal exige capacidades e competências para gerir todo o complexo agrário na linha da *modernidade no equilíbrio*, o que pressupõe uma concepção clara do sistema, um conhecimento detalhado das suas componentes e um sentido apurado das responsabilidades na sua assumpção. Contudo, há que esclarecer que a *concepção agrarista* não é sinónima de *fisiocrata*, pois não trata de hierarquizar a importância dos sectores económicos, antes de assumir o sector agrário na linha da *modernidade no equilíbrio*!

O *esboço de ordenamento do território*<sup>3</sup> visa a definição de unidades espaciais su-porte do planeamento agrário integrado da Região do Douro. A definição da *região natural* - a Região Agrária do Douro e das *zonas homogéneas* - as Zonas Agrárias Durienses, segundo o *critério ecológico-agrário* (Lima-Pereira, 1993), representa duas escalas do mesmo critério. No entanto, face às dificuldades da utilização de dados estatísticos fora do critério das unidades administrativas por que foram recenseados, houve necessidade de criar dois coeficientes de correcção. O “*factor geográfico*” (corrector da participação das unidades administrativas nas novas unidades espaciais ecológicas) e o “*factor ecológico*” (corrector da representatividade ecológica nas transferências territoriais decorrentes da correcção geográfica). As *zonas agrárias homogéneas* traduzem as particularidades da *região agrária natural*, a qual compreende, no entanto, uma *zona*

<sup>3</sup> Por *território*, entende-se a expressão duma coerência geográfica, histórica, cultural e social ao serviço de um projecto comum de desenvolvimento, que se constrói como uma especificidade. Considerar o *agros* no território supõe uma abordagem global, em que o *agros* se torna um elemento do sistema *território* (Cristine Goguel em GREP, 1999).

*agrária heterogénea, atípica*, relativamente à respectiva matriz ecológico-agrária. A *Região Agrária do Douro* tem como matriz de ordenamento, diferenciadora das várias zonas agrárias homogéneas, os vários *níveis de continentalidade do Vale do Douro e de seus afluentes*, excepto a atípica Zona Agrária da Beira-Douro, definida pela Montanha subatlante-mediterrânea adjacente sul ao Vale do Douro. Neste aspecto particular da difícil delimitação entre o *Norte de Portugal* e as *Beiras* segue-se, aproximadamente, o critério de Albuquerque (1961 e 1985).

A *delimitação dos espaços agrários* foi definida com base no critério ecológico por cruzamento de informação das Cartas Hipsométrica (1982), Ecológica (1984) e das Regiões Naturais (1985), de Albuquerque (1954 e 1961), Amorim-Ferreira (1965) e de Gonçalves (1985), segundo o *método da sobreposição* (“overlay”) (CEOTMA, 1984) sobre as Cartas, associado à utilização do *planímetro* para a medição das respectivas áreas, complementada pelo conhecimento pessoal resultante da observação directa. A adopção do *critério ecológico* na demarcação dos espaços agrários obrigou a fraccionar a maior parte dos Municípios. Assim, os andares altimétricos basal-baixo, basal-alto e a parte inferior do submontano integram as *Zonas Agrárias do Baixo Douro, do Alto Douro* e do *Douro Superior*, estabelecendo-se a linha divisória ao nível do andar submontano, entre os 450-600 m, a cota-limite da vocação vinhateira, segundo a exposição do terreno, baixando nas pendentes frias e húmidas de exposição norte e subindo nas soalheiras de exposição sul, ocupando a atípica *Zona Agrária da Beira-Douro* a fracção superior do andar submontano e os andares montano e altimontano da montanha subatlante-mediterrânea da margem sul do rio Douro.

O enquadramento da abordagem parte do seguinte pressuposto: a *actividade agrária* foi, é e continuará a ser a actividade sócio-económica mais localizada, isto é, com maior difusão territorial local. Desta circunstância resulta que os efeitos positivos e negativos da sua evolução são os mais generalizados pela população do território, donde a sua posição de primeira linha no processo de desenvolvimento regional, para o bem e para o mal. Por outro lado, importa identificar o carácter *sustentável* da modernidade agrária com *equilibrado e durável* (GREP, 1999).

**Quadro 1 - Composição municipal das Zonas Agrárias Homogêneas da Região Agrária do Douro segundo o esboço de Ordenamento Territorial Agrário**

Zona Agrária do Douro Superior			Zona Agrária do Alto Douro		
Concelhos	Km <sup>2</sup>	%	Concelhos	Km <sup>2</sup>	%
Vila Nova de Fozcôa	395,88	100	Mesão Frio	26,25	98
Figueira de Castelo Rodrigo	485,00	95	Régua	86,88	90
Freixo de Espada-à-Cinta	223,10	91	Stª Marta de Penaguião	62,50	89
Meda	196,20	69	S. João da Pesqueira	220,63	82
Torre de Moncorvo	346,30	65	Sabrosa	118,13	76
Vila Flôr	92,50	35	Tabuaço	79,47	59
Carrazeda de Ansiães	96,80	34	Alijó	171,88	58
Pinhel	48,62	10	Armamar	57,50	51
S. João da Pesqueira	26,80	10	Lamego	65,00	39
Alfandega da Fé	16,10	5	Carrazeda de Ansiães	99,38	35
			Murça	65,00	39
			Vila Real	111,25	30
			Vila Flôr	21,25	8
Zona Agrária da Beira-Douro			Resende	5,63	4
Concelhos	Km <sup>2</sup>	%	Mirandela	23,75	3,4
Sernancelhe	231,42	100	Tarouca	2,75	3
Penedono	132,70	100	Moimenta da Beira	3,13	1
Moimenta da Beira	216,63	99			
Tarouca	98,75	97	Zona Agrária do Baixo-Douro		
Concelhos	Km <sup>2</sup>	%	Concelhos	Km <sup>2</sup>	%
Vila Nova de Paiva	133,75	75	Castelo de Paiva	114,67	100
Resende	88,13	72	Arouca	266,80	81
Cinfães	153,75	64	Baião	82,50	47
Lamego	101,71	61	Marco de Canavezes	79,98	40
Castro Daire	208,75	55	Resende	28,96	24
Armamar	54,74	49	Cinfães	87,96	10
Tabuaço	56,25	41	Castro Daire	37,63	10
Meda	89,71	31	S. Pedro do Sul	17,43	5
S. João da Pesqueira	20,14	8	Gondomar	3,13	2
Arouca	17,50	5			

Fonte: Adaptado de Colaço-do-Rosário, 1998

## 2. O meio agro-natural duriense

- Os **recursos agro-naturais** compreendem o clima, a fisiografia, os solos, a hidrografia, a flora e a fauna.

. O **clima** é *meso-mediterrâneo*, representado por *Terra Quente* nos vales encaixados e *Terras de Transição* (Carta do Nordeste de Portugal, 1991) nas plataformas basal-alto/submontanas (200-400 e 400-700 m de altitude), influenciado pela continentalidade árida no Douro Superior e pela atlanticidade húmida no Baixo Douro,

enquanto na Beira-Douro acresce a influência sub-atlante-mediterrânea, apresentando o Alto Douro o clima padrão da Região do Douro.

. A **fisiografia** é dominada por *vales* encaixados drenados por *cursos de água* de caudal muito variável, *encostas* onduladas e muito declivosas, *exposição* muito variável incluindo todas as orientações e *hipsometria* dominante até aos 450-600 m (limite natural da cultura da vinha), à excepção da Beira-Douro com sua altimetria serrana.

. Os **solos** assentam no Complexo Xisto-Grauváquico (*Leptossolos Êutricos e Húmicos* e *Antrossolos de Surriba*), excepto a Beira-Douro em que os granitos e afins estão associados aos xistos e grauvaques (*Cambissolos*, *Leptossolos Húmicos* e *Fluvisolos*) (Carta do Nordeste de Portugal, 1991).

. A **hidrografia** assenta em *bacias hidrográficas* múltiplas, pequenas-médias e grande (por influência espanhola), de baixa altitude média e *rede hidrográfica* pouco densa e frequente, com escala exagerada para a hidrologia local, porque é fundamentalmente de trânsito.

. A **flora silvestre** dominante, segundo Franco, 1971 e 1984; Ribeiro *et al*, 1987 e 1988; Ribeiro, 1987 e 1988; Sampaio, 1990; e Chinery *et al*, 1990; em Colaço-do-Rosário (1998), é do tipo mediterrânico e mediterrâneo-atlântico, com destaque, entre as arbóreas, para o sobreiro (*Quercus suber* L.), o carvalho-cerquinho (*Quercus faginea* Lam.), o carvalho-roble (*Quercus robur* L.), o castanheiro (*Castanea vulgaris* Hill.), a cerejeira-brava (*Prunus avium* L.) e a agreira ou lódão-bastardo (*Celtis australis* L.).

Seguem-se as arbustivas xerófitas melíferas, aromáticas e medicinais - alfazema (*Lavandula angustifolia* M.), rosmaninho (*Lavandula pedunculata* L.), mangerona (*Origanum majorana* M.L.), orego (*Origanum sylvestris* Ort.), alecrim (*Rosmarinus officinalis* L.), piorno-amarelo (*Lygos sphaerocarpa* Boiss.), trovisco (*Daphne gnidium* L.), esteva (*Cistus ladanifer* L.) e gilbardeira ou erva-dos-vasculhos (*Ruscus aculeatus* L.); a meso-xerofítica oxicedro ou zimbro-ibérico (*Juniperus oxycedrus* L.) e a meso-hidrofítica medronheiro (*Arbutus unedo* L.).

Finalmente, registam-se as herbáceas melíferas, aromáticas e medicinais - cardo-estrelado (*Centaurea aspera* L.), chicória-brava (*Cichorium intybus* L.), erva-traqueira-vermelha (*Silene dioica* L.), algebrado ou urgebão (*Verbena officinalis* L.), ansarinha ou argentina (*Potentilla anserina* L.) e potério ou sanguisorba (*Sanguisorba poterium*, *hybrida* A. e B.); e as pratenses - panasco (*Dactylis glomerata* L.), erva-lanar ou serôdia (*Holcus lanatus* L.), erva-molar ou rengo (*Holcus mollis* L.) e luzernas (*Medicago spp.*).

. A **fauna selvagem**, segundo Félix *et al*, 1975; Costa *et al*, 1980; Rufino, 1989; Chinery *et al*, 1990; SNPRCN, 1990/1; em Colaço-do-Rosário (1998), destaca, entre os mamíferos cinegéticos e predadores, o javali (*Sus scrofa castillianus* L.), a fuinha (*Martes foina* Erx.), o texugo (*Meles meles marianensis*), o toirão ou furão-bravo (*Mustela putorius aureola* B-H.), a geneta (*Genneta genneta* L.) e o coelho-bravo (*Oryctolagus cuniculus huxleyi* Hac.),.

Nas aves cinegéticas e predadoras, regista-se o gaio (*Garrulus glandarius* L.), os estorninhos (*Sturnus spp.*), os tordos (*Turdus spp.*), o pato-marreco (*Anas crecca* L.), e o gavião (*Accipiter nisus* L.), a águia-d'asa-redonda (*Buteo buteo* L.), o grifo (*Gyps fulvus* Hab.), o abutre-do-Egipto (*Neophron percnopterus* L.) e gralha-de-bico-vermelho (*Pyrhocorax pyrrhocorax* L.).

Nos aquícolas piscatórios, o destaque cabe à lampreia (*Petromyzon marinus* L.), à enguia ou eiró (*Anguilla anguilla* L.), ao sável (*Alosa alosa* L.), à verdemã-do-norte ou

pardelha (*Cobitis calderoni* Bac.), ao barbo-do-norte (*Barbus bocagei* St.), ao pimpão ou peixe-dourado (*Carassius auratus* L.), ao escaló ou bordalo-do-norte (*Leuciscus carolitertii* Doad.), à panjorca ou ablete (*Rutilus arcasi* St.) e ao ruivaco (*Rutilus macrolepidotus* St.).

Por último, a agro-fauna anfíbia e invertebrada regista as espécies comuns – rãs (*Rana temporaria*), caracol-comum (*Helix aspera*), abelha-doméstica (*Apis mellifera*) e minhoca-terrestre (*Lumbricus terrestris*).

### 3. O meio agrário humanizado duriense

- Para as **estruturas fundiárias e sociais**, sintetizam-se as principais características dos *eco-sistemas agrários* ao nível do *uso da terra*, da *população agrária* e das *explorações agrárias*, com base no Recenseamento Agrícola do Continente (1979-89) em Colaço-do-Rosário (1998).

. O **uso da terra** destaca uma superfície agrária útil (SAU) em que a superfície de uso agrícola (SUA) é dominante relativamente à superfície de uso silvícola (SUS) e à superfície de uso forrageiro/zootécnico (SUF/Z).

Quanto à flora cultivada, a cobertura vegetal dominante é constituída pela vinha estreme e pelas associações viti-olivícola, amendoal-vitícola e amendoal-olivícola-pascícola, infiltrada por manchas de pomar de frutos frescos e de bosquetes de flora mediterrâneo-atlântica (sobreiro, azinheira, carvalhos, castanheiro e pinheiro-bravo).

Por último, a fauna explorada destaca um fraco encabeçamento animal, mas ainda com algum significado para os ovinos (Douro Superior), caprinos (Alto Douro e Beira-Douro), bovinos (Baixo Douro e Beira-Douro) e valor médio-baixo para a representação dos granívoros (suínos e aves) e dos apícolas.

. A **população agrária** apresenta situação intermédia para a densidade e o povoamento, e equilíbrio entre masculinização camponesa empresarial e assalariada.

Quanto à população agrária familiar, regista cerca de 2/3 do total, com um nível de instrução desfavorável, num tempo de actividade na exploração com cerca de 1/2 dos produtores a tempo inteiro, situação de pluri-actividade agravada e o rendimento exterior de origem agrária dos empresários familiares mais elevada.

Finalmente, a população agrária não familiar destaca uma representação muito significativa de assalariados permanentes e eventuais, ao serviço das numerosas quintas durienses (cerca de 2000, das quais à volta de 100 médias ou grandes (Barreto, 1993).

. As **explorações agrárias** destacam o domínio do número das agrícolas, seguidas das agrárias múltiplas, silvícolas e forrageiro-zootécnicas, enquanto a dimensão física e o parcelamento registam valores médios de 3-4 ha e 5 blocos. O regime jurídico destaca o domínio da área da exploração autónoma, embora a representação da patronal também seja significativa. A forma de exploração concentra o número e a área na conta-própria e baixos valores para o arrendamento. Finalmente, a orientação técnico-económica destaca as actividades vinha/VQPRD, olival/azeite, amendoal, olival/azeitona de mesa, pomar de frutos frescos, bosquetes mediterrâneo-atlânticos, e ainda o milho, batata, feijão, ovinos de leite/carne, caprinos de leite/carne e bovinos de leite/carne.

- Seguem-se as **estruturas agro-produtoras**, as quais integram a *estrutura produtiva*, o *equipamento agrário* e a *produtividade agrária*, com base no Recenseamento Agrícola do Continente (1979-89), nas Estatísticas Agrícolas (1990) e no Eurostat (1992), em Colaço-do-Rosário, (1998).

. A **estrutura produtiva** destaca, para as agro-produtoras agrícolas segundo a área, as agrícolas permanentes *olival* com uma área média que oscila entre 0,8-1,5 ha.

As agro-produtoras silvícolas segundo a área apresentam relativo equilíbrio entre folhosas (sobreiro, carvalhos e castanheiro) e as resinosas pinheiro-bravo, que apresenta decréscimo significativo resultado dos incêndios estivais, com uma estrutura minifundiária de 3-4 ha por exploração.

As agro-produtoras agrárias múltiplas destacam a *área* dos incultos com matos.

Quanto às agro-produtoras forrageiro-zootécnicas por estratos de prados e forragens e por animais e exploração, destaca, para os bovinos (B), o estrato 5-10 ha (5 B/E) e para os ovinos/caprinos (OC), 5-<20 ha (10 OC/E). Entretanto, as agro-produtoras pecuárias específicas destacam as explorações ovinas (Douro Superior), caprinas (Alto Douro e Beira-Douro), bovinas (Baixo Douro e Beira-Douro); as suínas com 1-3 animais e os galináceos entre 1-9 e 10-49 G/E. Por último, a estrutura das agro-produtoras pecuárias destaca uma concentração nos quatro escalões mais baixos (entre 1 e 5-9 animais por exploração), apesar de algumas poucas pocilgas e aviários de exploração intensiva com efectivos muito significativos.

. O **equipamento agrário**, para as agro-produtoras segundo as características do regadio, destaca a fraca representação das explorações com rega e regadio colectivo e individual, concentradas no Baixo Douro e na Beira-Douro. Quanto à *origem da água*, regista, igualmente, fraca representação das explorações com furos, poços e nascentes, e das com charcas e com cursos de água natural; enquanto no *método de colocação da água* dominam nas sem elevação; e no *tipo de rega* nas por gravidade, também com baixa representação.

Quanto às agro-produtoras com máquinas e alfaías, o *eco-sistema agrário duriense* regista escassa representação, com destaque para os tractores do escalão 55 - <82 cv e as alfaías pulverizadores/polvilhadores relativos à cultura da vinha.

. A **produtividade agrária** destaca, para as actividades agrícolas temporárias, pequena expressão no conjunto duriense. Contudo, no Baixo Douro e Beira-Douro, o milho-grão regista 1800 Kg/ha (69% do Continente Português e 28% da Europa dos 12), as proteaginosas incluindo feijão-seco - 400 kg/ha (76% do Continente e 16% de E12), enquanto a batata, com 9000 kg/ha (100% do Continente e 32% de E12), é cultivada com carácter de auto-consumo em toda a região. Quanto às actividades agrícolas permanentes dominantes, destaca-se a vinha com 3860 kg/ha (97% do Continente e 50% de E12) e o olival - 1350 kg/ha (145% do Continente).

As actividades silvícolas destacam uma representação pouco expressiva, no entanto, com produtividades para as folhosas de 3100 kg/ha e as resinosas de 2435 kg/ha.

As actividades forrageiras têm fraca expressão no espaço duriense, embora se registem algumas culturas forrageiras anuais com 5150 kg/ha (Baixo Douro, Beira-Douro e Douro Superior); prados temporários com 4500 kg/ha (Baixo Douro e Beira-Douro) e prados permanentes - 2430 kg/ha (Beira-Douro).

Por último, as actividades pecuárias (em quilos por cabeça normal) estão pouco representadas no conjunto da região, mas registam suínos (220 kg de carcaça/CN) e aves



(725 kg/CN) em todas as zonas; bovinos de leite com 3270 kg/CN (74% de E12) e bovinos de carne (262 kg de carcaça/CN) (Baixo Douro e Beira-Douro); e ovinos e caprinos (315 kg carcaça/CN) (Douro Superior, Beira-Douro e Alto Douro).

- As **estruturas agro-transformadoras** são abordadas com base na Divisão de Estatísticas Industriais (1989) e nas Estatísticas Agrícolas (1990), em Colaço-do-Rosário, 1998. Como espécies de unidades, consideram-se as *agro-transformadoras alimentares e complementares*.

. As **agro-transformadoras alimentares** mais representativas na Região do Douro são as vinícolas, oleícolas, horto-frutícolas, queijarias, salsicharias e extracção de mel.

O fabrico de vinho destaca os tipos *maduro/VQPRD*, com destaque para o *VLQPRD* (vinho do Porto), representando o vinho do Douro cerca de 40% do total do vinho de qualidade do Norte de Portugal. Inclui a *Região Demarcada do Douro* (Alto Douro e Douro Superior) com 2167040 hl de vinho registado, e, entre o VQPRD, uma representação de 85% de VLQPRD (vinho generoso do Douro ou vinho do Porto). Entretanto, a *Região Demarcada das Encostas da Nave e Varosa* (Beira-Douro) destaca o vinho VQPRD e de mesa, branco e tinto, e o vinho espumante. Por último, a “*Sub-Região do Baixo Douro*”<sup>4</sup> (Região Demarcada dos Vinhos Verdes), cujo destaque vai para o vinho verde, branco e tinto, tipo “traçado ou sobre-maduro”.

Quanto ao fabrico de azeite, regista uma laboração de 2/3 do azeite nortenho (cerca de 40 000 hl), sobretudo no Alto Douro e Douro Superior, com uma redução do número de pequenos lagares tradicionais a cerca de metade entre 1982-93 e alguns médios/grandes lagares, sobretudo cooperativos, objecto de modernização através da instalação de linhas de extracção contínua.

Entretanto, a conservação de frutos regista alguma expressão para *frutos frescos* (sobretudo, maçã e pêra) (Beira-Douro e Alto Douro), com algumas unidades privadas e outras cooperativas, enquanto para *frutos secos* se registam algumas unidades de armazenagem e britagem de amêndoa (Douro Superior).

O fabrico de queijo regista fraca representação e, sobretudo, de unidades domésticas tradicionais, uma vez que a maior parte do leite de ovelha e cabra produzido na Região (Douro Superior e Beira-Douro) é recolhido por unidades agro-transformadoras privadas intensivas, sobretudo externas à Região.

A preparação e conserva de carnes apresenta igualmente fraca expressão, representada por algumas pequenas unidades tradicionais, cujos enchidos e outras conservas se destinam fundamentalmente ao autoconsumo. O abastecimento da Região é efectuado, sobretudo, através de raras médias unidades de salsicharia locais (Alto Douro e Beira-Douro) e de unidades do exterior.

. Quanto às **agro-transformadoras complementares**, destacam-se as serrações de madeira, tanoarias, carpintarias, marcenarias e agro-têxteis de pequena dimensão.

As agro-transformadoras de madeira registam uma representação relativa significativa de unidades, com poucos empregados a traduzir pequenas unidades, baixos salários,

---

<sup>4</sup> A consideração da “*Sub-Região do Baixo Douro*” representa uma proposta informal do signatário, na perspectiva do que considera a realidade. Esta área, actualmente integrada na Região Demarcada dos Vinhos Verdes, certamente teria mais interesse em defender a autonomia da demarcação da sua especificidade tradicional de vinho “traçado” ou “sobre-maduro”, na expressão entendida do Professor Cincinato da Costa (segundo comunicação oral do Engenheiro Agrónomo B. Leite de Castro).

fraco investimento e uma produtividade e rendibilidade baixa por empregado, porque pouco mecanizadas.

Relativamente à agro-transformação têxtil, regista alguma expressão para a fiação e tecelagem artesanal de seda natural (Douro Superior) e para a fiação e tecelagem artesanal de lã grosseira (burel) (Beira-Douro), mas sem representação estatística.

- Relativamente às **estruturas agro-distribuidoras**, utilizam-se, como *atributos de distribuição*, a proporção de explorações vendedoras, a % de vendas, as formas de escoamento, o local de venda e as condições de venda, para as explorações agrícolas, pecuárias, silvícolas e agro-naturais.

. As **explorações agrícolas segundo os atributos de distribuição** dominantes destacam, para a uva para vinificação, uma relativamente baixa proporção de explorações vendedoras, já que a maior parte destina as uvas à adega cooperativa e fabrico próprio, enquanto a *percentagem de vendas* é grande. A *forma de escoamento* dominante é através de adegas cooperativas (50% das uvas produzidas na Região Demarcada do Douro) e a venda directa; o *local de venda*, a adega cooperativa e a exploração; e as *condições de venda*, os preços postecipado e livre.

Quanto ao vinho, as explorações vinificadoras e *vendedoras* são relativamente poucas, com destaque para o famoso *vinho de quinta*, cuja representação é importante em termos de quantidade e, sobretudo, de qualidade, com uma *percentagem de vendas* significativa. A *forma de escoamento* dominante é a venda directa; o *local de venda*, a exploração; e as *condições de venda*, o preço livre.

A azeitona para azeite regista uma proporção de *explorações vendedoras* relativamente baixa, mas destas uma *percentagem de vendas* alta, entregando a maior parte das explorações a azeitona para fabrico de azeite, que é destinado maioritariamente ao mercado. As *formas de escoamento* dominantes são através de cooperativa e de intermediários, enquanto o *local de venda* é a exploração e as *condições de venda*, o preço livre e postecipado.

Entretanto, o azeite regista uma maior proporção de *explorações vendedoras*, mas ainda baixa, assim como da *percentagem de vendas*, o que expressa que a maior parte o destina ao autoconsumo. A principal *forma de escoamento* é a venda directa; o *local de venda*, a exploração; e as *condições de venda*, o preço livre.

As explorações de frutos secos estão voltadas para o mercado, com uma *percentagem de vendas* alta; a *forma de escoamento* dominante, os intermediários; o *local da venda*, a exploração; e as *condições de venda*, o preço livre.

Os frutos frescos registam uma proporção equilibrada de *explorações vendedoras*, com uma *percentagem de vendas* elevada, expressando o pequeno significado do autoconsumo. As *formas de escoamento* dominantes são os intermediários e a venda directa; o *local de venda*, a exploração; e as *condições de venda*, o preço livre.

As hortícolas frescas e a batata registam tendência idêntica com uma proporção de *explorações vendedoras* um pouco inferior ao das voltadas para o auto-abastecimento, em que a *percentagem de vendas* nas hortícolas é superior ao autoconsumo e na batata inferior. A *forma de escoamento* dominante é a venda directa nas hortícolas e os intermediários na batata, enquanto o *local de venda* é a exploração e o mercado/feira nas hortícolas e quase exclusivamente a exploração para a batata. As *condições de venda* é o preço livre.

Finalmente, o feijão-seco e o milho-grão, com significado apenas no Baixo Douro e na Beira-Douro, registam valores de distribuição idênticos. O auto-abastecimento domina a venda e a *percentagem de vendas* das *explorações vendedoras* é relativamente baixa. As *formas de escoamento* dominantes são a venda directa seguida dos intermediários, enquanto o *local de venda* é a exploração e as *condições de venda*, o preço livre.

. Quanto às **explorações pecuárias segundo os atributos de distribuição**, há a considerar a distribuição dos *produtos pecuários animais e de origem animal*.

A distribuição dos produtos pecuários animais dominantes destaca, para os bovinos, com representação significativa no Baixo Douro e na Beira-Douro, uma elevada proporção de *explorações vendedoras*; com *formas de escoamento* dominante através de intermediários e também venda directa; com *local de venda*, na exploração e também mercados e feiras; e as *condições de venda*, a preço livre. Quanto aos ovinos e caprinos, com maior representação no Douro Superior, Alto Douro e Beira-Douro, registam uma *proporção de explorações vendedoras* superior, mas ainda com uma participação significativa do auto-abastecimento, com uma *percentagem de vendas* elevada. As *formas de escoamento* dominantes são os intermediários, mas também a venda directa. O *local de venda* dominante é a exploração seguido dos mercados e feiras, enquanto as *condições de venda* quase absolutas são o preço livre. Seguem-se os suínos com valores baixos de *explorações vendedoras*, traduzindo a existência de um pequeno número de médias e grandes explorações intensivas a produzir para o mercado, contra um elevado número de mini-explorações tradicionais vocacionadas para o auto-abastecimento, e uma *percentagem de vendas* elevada. As *formas de escoamento* são a venda directa, mas também os intermediários; o *local de venda* dominante é a exploração e menos os mercados e feiras; e as *condições de venda* quase absolutas são o preço livre. As aves de capoeira registam valores idênticos aos dos suínos, com uma proporção de *explorações vendedoras* ainda mais baixa e uma *percentagem de vendas* também baixa, significando um mais acentuado regime de autoconsumo. A *forma de escoamento* dominante é a venda directa; o *local de venda*, a exploração; e as *condições de venda*, o preço livre.

Entretanto, a distribuição de produtos pecuários de origem animal dominantes destaca, para o leite de vaca, fraca representação global, mas com significado no Baixo Douro e Beira-Douro, com maior proporção de *explorações vendedoras* e elevada *percentagem de vendas*, correspondendo a explorações voltadas para o mercado, mas com auto-abastecimento humano e animal. As *formas de escoamento* dominantes são a agro-transformadora privada e a cooperativa láctea; o *local de venda*, a exploração e a cooperativa; e as *condições de venda*, os preços antecipado e postecipado. Os queijos de ovelha e de cabra registam fraca representação(Douro Superior), mas maior proporção de *explorações vendedoras* e elevada *percentagem de vendas*. As *formas de escoamento* mais representativas são a venda directa e os intermediários; o *local de venda*, a exploração; e as *condições de venda*, o preço de momento. Os ovos registam baixa representação e proporção de *explorações vendedoras*, resultado do carácter doméstico da sua quase totalidade. Dominam as *formas de escoamento* por venda directa; o *local de venda*, a exploração; e as *condições de venda*, o preço de momento. Os produtos de salsicharia registam baixa representação da actividade e de *explorações vendedoras*, traduzindo o carácter doméstico tradicional da larga maioria das unidades de transformação existentes, embora voltadas para o auto-consumo, sendo o abastecimento comercial de produtos efectuado fundamentalmente por médias unidades intensivas locais e médias-grandes do exterior da região. As *formas de escoamento* são a venda directa, mas também os intermediários; o *local de venda* dominante é a exploração e menos os mercados e feiras; e as *condições de venda*, o preço livre. Por último, o mel

tem representação significativa, em termos de actividade, de *explorações vendedoras e percentagem de vendas*, mas, simultâneamente, de auto-consumo. A *forma de escoamento* dominante é a venda directa; o *local de venda*, a exploração; e as *condições de venda*, o preço de momento.

. Entretanto, as **explorações silvícolas segundo os atributos de distribuição** não são abordadas por falta de dados estatísticos, sendo, contudo, do conhecimento geral que os *produtos silvícolas* têm uma distribuição discrepante do ponto de vista agrário, traduzindo a falta do elemento empresário no circuito, com as trocas a processarem-se, em regra, entre proprietário e comprador, agente que, em muitos casos, procede à colheita dos produtos vendidos na árvore ou a própria árvore.

. Por último, as **explorações agro-naturais segundo os atributos de distribuição**, quer em termos de produtos como de serviços, não são tratadas, igualmente por falta de dados estatísticos, nomeadamente, para os *produtos cinegéticos*, os *aquícolas*, as *plantas aromáticas, melíferas e medicinais*, o *recreio agro-paisagístico* e as *actividades agro-artesanais*.

#### **4. A modernidade agrária sustentável duriense e o desenvolvimento regional**

Entre as quatro *Zonas Agrárias Homogéneas* que integram a *Região Agrária do Douro*, o processo de evolução agrária tem sido diferenciado, face à natureza das suas aptidões e às características dos seus produtos, embora para algumas haja identidade entre zonas, com destaque para o *vinho generoso*, com uma região demarcada comum ao Alto Douro e ao Douro Superior - a Região Demarcada do Douro (RDD). Com vista a identificar as *principais acções de modernização agrária*, o seu *carácter sustentável* e a sua participação no *desenvolvimento regional*, passa-se em revista a situação das principais actividades e produtos ao nível das *Zonas Agrárias Durienses*, embora tendo em conta que a matriz do seu desenvolvimento tem um carácter global duriense que a todas envolve e apela para a unidade da Região Agrária do Douro.

O enquadramento da abordagem parte do seguinte pressuposto: a *actividade agrária* foi, é e continuará a ser a actividade sócio-económica mais localizada, isto é, com maior difusão territorial local. Desta circunstância resulta que os efeitos positivos e negativos da sua evolução são os mais generalizados pela população do território, donde a sua posição de primeira linha no processo de desenvolvimento regional, para o bem e para o mal. Por outro lado, importa reafirmar o carácter sustentável da modernidade agrária no equilíbrio e durável.

A **actividade vitivinícola**, aquela com mais impacto económico e social no Alto Douro, assume em largas manchas o carácter de monocultura. Em regra, estreme, também se apresenta associada à oliveira e à amendoeira, na sua bordadura. Esta paisagem é penetrada aqui e acolá por manchas de *olival*, ocupando antigos *mortórios* da vinha, e por raras manchas de *amendoal* estreme. Junto às margens do rio Douro e alguns afluentes, registam-se raros *pomares de citrinos*, particularmente de laranjeira. As encostas mais difíceis estão ocupadas por incultos, *mortórios* ou não, constituindo belos *bosquetes*.

O Douro vinhateiro, pela dependência do *vinho do Porto* do mercado externo, há séculos que vive em economia globalizada, embora com algum proteccionismo,

específico devido à natureza única do produto, exigindo mais salvaguardas de factores internos do que externos. Todavia, nas últimas décadas, devido à valorização do produto, aos progressos tecnológicos no domínio da enologia e à falta de regulação adequada das denominações de origem, têm surgido tentativas de imitação do vinho do Porto. Em nome do desenvolvimento regional, que é essencialmente *local*, e da genuinidade dos produtos, a denominação de origem não pode alhear-se da origem geográfica da produção/fabrico do produto, para se fixar apenas nas suas características normalizadas, pois seria um apelo à cada vez maior artificialização, um problema ambiental e de segurança alimentar grave e bem actual. Regular inequívoca e definitivamente a denominação de origem *Porto* como *vinho generoso do Douro* é, porventura, das medidas mais importantes para a *sustentabilidade* deste produto duriense.

A regulação da “globalização vinhateira duriense” traduziu-se por alguns necessários constrangimentos: o *condicionamento do plantio* da vinha e o estabelecimento do *método para a distribuição do benefício* na Região Demarcada do Douro; o *controlo do fabrico e da qualidade* do vinho; o *controlo do escoamento*, como a “Lei do Terço”, que obriga os comerciantes a conservar em armazém, pelo menos, 2/3 do total das existências, o que contribui para o escoamento do vinho do vinicultor e para o estágio envelhecedor.

No sentido de ajudar à organização de estruturas de escoamento do vinho mais eficazes do que a pulverizada oferta vinícola existente, através da sua concentração, o Estado, a partir da década de 1950, prestou apoio, financeiro e técnico, para a construção de adegas cooperativas, embora descurando a preparação da instituição associação de pessoas em que deve assentar qualquer cooperativa. Entre 1950-70, foram criadas, à imagem de França, as 24 Adegas Cooperativas da Região Demarcada do Douro, que neste último ano já tinham 3 800 *associados* e, em 1992, já atingiam a ordem dos 15 mil, cerca de metade dos viticultores da RDD, estimados em 30 mil, ocupando uma área plantada de vinha que já ultrapassa os 32 mil ha (Barreto, 1993). Na actualidade, a sua capacidade de intervenção é determinante no fabrico e mercado do vinho do Douro, pois, cerca de metade da produção de uvas da RDD já é laborada nas Adegas Cooperativas (média de 90 mil pipas), embora a sua intervenção esteja ainda muito circunscrita ao “*vinho de mesa*” das várias categorias, mas pouco ao *vinho generoso do Douro* ou *vinho do Porto*. No entanto, apesar de só nas ultimas décadas serem, efectivamente, autorizadas a envelhecer e comercializar o vinho generoso, já começaram a trilhar esse difícil mas decisivo caminho, que se espera seja complementar ao das Firms exportadoras tradicionais, traduzido na expansão do mercado exterior e interno, contribuindo para o acréscimo de uma participação significativa no Produto Interno Bruto, que, em 1991, já era de cerca de 40 milhões de contos, correspondente a uma exportação da ordem das 120 mil pipas (Barreto, 1993).

A estrutura cooperativa vinhateira duriense já presta um bom contributo ao desenvolvimento regional, mas muito maior poderá prestar se assumir, efectivamente, o princípio cooperativo básico da *intercooperação*, organizando-se em cooperativas de grau superior para assumir as exigências cada vez maiores do mercado, seja a distribuição no mercado interno como a globalização internacional. A propósito, recorda-se que há umas dezenas de anos foi constituída a União das Adegas Cooperativas do Douro, que nunca passou da formalidade para a acção!

Outra debilidade da RDD, em termos de desenvolvimento regional, consiste no facto da situação não corresponder aos bons resultados do negócio do vinho, em particular ao do

*vinho generoso do Douro ou do Porto*. Em certa medida, porque se trata de um produto muito particular, mas, sobretudo, pelo facto de tratar-se de um negócio fundamentalmente intermediário, *deslocalizado* da Região para a cidade do Porto, onde foi instalado o Entrepasto Comercial do Vinho, até às últimas décadas com carácter de exclusividade na intervenção da comercialização do vinho do Porto, situação alterada com a criação de uma delegação na RDD, assim como do Instituto do Vinho do Porto. Portanto, até décadas recentes, as estruturas de comercialização e respectivos agentes encontravam-se exclusivamente no Porto (Gaia e Porto), cabendo à RDD a produção da matéria-prima e a primeira fase do fabrico, já que o envelhecimento se processava sobretudo no Entrepasto de Gaia. Ora, sabendo que a parte económica fundamental do sector é dominada pela comercialização, particularmente no *vinho do Porto*, dada a especificidade do negócio e dos respectivos agentes, que só muito tardiamente e em pequena escala se têm também vindo a assumir como vitivinicultores, para além do seu papel fundamental de intermediários instalados no Porto. Assim, a maior parte dos proprietários com explorações melhor dimensionadas - as quintas, em regra, reside fora do Alto Douro, particularmente no Porto, não contribuindo para o fortalecimento da classe empresarial local.

A participação da vinha do Douro Superior na RDD estima-se em apenas 9%, praticamente implantada após a destruição do obstáculo fluvial à navegabilidade do rio Douro - o *cachão da Valeira* (fins do século XVIII) (Barreto, 1993), sobretudo, através da instalação de novas quintas, a maior parte ligada a Firms exportadoras. Esta expansão reforçou-se depois da “revolução de 25 de Abril/74”, por duas razões: o vinho generoso estava num período de franca ascensão de preço iniciada em 1973 e as Firms decidiram aumentar a sua ligação à produção vitivinícola, para não ficarem na completa dependência do mercado e poderem mesmo influenciá-lo psicologicamente, já que as quantidades produzidas e fabricadas são baixas face aos montantes exportados. Muita da área era inculta ou cultivada em rotações muito alargadas de cereais, portanto, com valor muito inferior à propriedade no Alto Douro; o terreno menos declivoso, mais apropriado para mecanização; e o vinho de boa qualidade. Com estas condições, é natural que grande parte do esforço de capitalização na vinha tivesse sido efectuada no Douro Superior. Lamentável foi o facto de não ter existido um plano oficial de reconversão da propriedade no Douro que promovesse a *colonização* do Douro Superior através da transferência de parte da vinha nova, com prioridade no apoio a explorações familiares de médias dimensões e a jovens empresários oriundos das mini-explorações do Alto Douro. Era este o caminho da *modernidade sustentável*, que teria permitido melhorar a estrutura fundiária e social, reduzindo a pressão sobre a terra no Alto Douro com ocupação satisfatória de parte dos jovens antes de terem procurado o caminho da emigração permanente ou temporária.

Quanto à Região Demarcada das Encostas da Nave e Varosa, os seus vinhos têm boa projecção como “vinhos de mesa” e champanhes de qualidade e a situação em termos de integração é favorável para os primeiros.

Finalmente, a “Sub-Região do Baixo Douro”, actualmente integrada na Região dos Vinhos Verdes, certamente teria mais interesse futuro em organizar-se como denominação de origem do “vinho sobre-maduro ou traçado”, procurando valorizar a sua especificidade.

A **actividade amendoal** domina no Douro Superior onde constitui a maior mancha estreme desta cultura no País, maior do que no Algarve. Contudo, o presente não é satisfatório e o futuro não é promissor para esta actividade. A maior parte dos pomares

está no fim do ciclo vegetativo, muito envelhecido e ralo por seca das árvores, com produtividades muito baixas e, naturalmente, com rendimentos pouco apelativos à continuação da sua cultura, agravados pela escassez de mão-de-obra resultante do forte movimento emigratório. Face à situação, estava indicado enfrentá-la com a sua reconversão, aproveitando-se a fase de forte financiamento comunitário na modernização das estruturas, substituindo-o por novos pomares de amendoal com condução moderna e recurso à irrigação a partir de barragens a montante, que lhe conferissem produtividades competitivas e *sustentabilidade*. Contudo, para além de uma ou outra nova plantação, a grande alternativa encontrada foi o recurso às *medidas agro-ambientais* comunitárias, através da concessão de subsídios a fundo perdido para a sua manutenção, enquanto resistirem as árvores e os fundos comunitários!

Quanto à **actividade olival**, para azeite e azeitona de mesa, regista-se uma situação mais favorável, mas também problemática. Embora exista maior proporção de novas plantações, em geral, os olivais estão envelhecidos e com um porte antigo, que torna a sua exploração anti-económica, pelas baixas produtividades e pelos elevados custos de produção, derivados, sobretudo, da colheita manual, uma vez que a sua mecanização é pouco praticável em árvores deste porte. A sua reconversão por substituição por novas plantações com uma condução mais baixa é absolutamente indispensável, assim como a rega do olival para azeitona de conserva, e têm existido fundos comunitários para o efeito, no âmbito do Plano Nacional de Olivicultura acordado com a Comunidade Europeia, a que os produtores não têm correspondido nas proporções previstas, por razões estruturais, empresariais e laborais. No domínio da *integração vertical* das actividades, a situação é mais favorável ao *azeite* que tem uma cobertura cooperativa razoável, embora menor que no vinho. Na *azeitona de conserva*, não existe cobertura cooperativa, estando os produtores dependentes das Firmas comerciais a operar na zona. Ambos os produtos têm futuro pelas suas boas características, havendo necessidade de criar condições para uma maior participação no mercado internacional no segmento dos produtos de alta qualidade. Contudo, estão dependentes da sua reconversão, a única alternativa *sustentável*.

A **actividade citrinos** marginais ao rio Douro e seus afluentes tem potencialidades de expansão, devendo mesmo constituir uma alternativa técnico-económica à vinha nas estreitas margens de aluvião, mas através da reconversão dos velhos pomares de laranjeira em pomares modernos de variedades adequadas e porte mais baixo para facilitar a colheita. Até ao presente não têm tido a importância comercial para que o Douro tem aptidão, pois a vinha tem constituído quase a única opção como orientação técnico-económica, sendo as outras actividades suas subsidiárias. Esta postura, no futuro, deve ser reflectida, pois há muito maiores potencialidades para a diversificação e interesse na sua assumpção.

A **actividade frutos frescos** também tem muito interesse, sobretudo no Baixo Douro e Beira-Douro. Na primeira, destaca-se a *cereja*, pela particularidade da sua precocidade, que lhe permite assumir-se como *primor*. Na segunda, as pomóideas com destaque para a maçã, actividade muito progressiva, com uma boa estrutura de acondicionamento e conservação, cooperativa e privada.

A **actividade ovinos de aptidão leite/carne** tem futuro no Douro Superior. A ecologia mediterrânica é-lhes favorável e seus produtos estão valorizados, o queijo e os cordeiros. Outra circunstância favorável reside no facto de constituírem uma boa associação com o amendoal e o olival, cujo sob-coberto beneficia da instalação de pastagens temporárias que suportam a apascentação dos ovinos, *sustentadamente*, sem

necessitar do recurso a alimentos exteriores e com redução de grangeios das árvores . A integração da actividade ainda está muito limitada a umas poucas queijarias tradicionais na exploração, sendo a maior parte do leite vendido para fabrico de queijo de mistura com leite de vaca e cabra, em unidades fabris intensivas. No entanto, face às certificações de fabricos tradicionais que vão surgindo, certamente que seria avisado estabelecer a denominação de origem “ Douro Superior” no quadro global da denominação “Douro”.

A actividade bovinos de aptidão leite-carne tem potencialidades de implantação racionalizada ao nível do Baixo Douro e Beira-Douro, através do melhoramento da raça autóctone Arouquesa, com base na produção forrageira dos campos regados, as várzeas no Baixo Douro e os vales sub-montanos da Beira-Douro. Esta raça tem aptidão natural lacto-manteigueira, estando indicada para a produção de leite para o fabrico de queijo com denominação de origem. Por outro lado, na produção de carne destaca-se o produto vitela, que também deve estar certificada.

## Bibliografia

- Albuquerque, J. Pina Manique (1961), “Divisão Regional do Continente Português”, Separata da *Revista Agricultura*, n.º 9, Janeiro-Março, Lisboa.
- Albuquerque, J. Pina Manique (1984), “Carta Ecológica” (*fito-edafoclimática*), (III.4), Portugal. *Atlas do Ambiente*, Lisboa.
- Albuquerque, J. Pina Manique (1985), “Carta das Regiões Naturais (caracterização eco-fisionómica)”, (III.5), Portugal. *Atlas do Ambiente*, Instituto Hidrográfico, Lisboa.
- Amorim-Ferreira, H. (1965), *O Clima de Portugal (Fascículo XIII) - Região Demarcada do Douro*, Serviço Meteorológico Nacional, Lisboa.
- Barreto, António *et al* (1993). *Douro*, Edições INAPA, Coleção Espírito do Lugar.
- Barros, Henrique de (1981), *Economia e Ecologia*, Livros Horizonte, Lisboa.
- Benito, C. Gómez (1995), “Diversidad Biológica, Conocimiento Local e Desarrollo”, *Agricultura y Sociedad*, nº 77, Madrid.
- Buttel, Frederick H. (1993), “Transiciones Agroecológicas en el Siglo XX: Análisis Preliminar”, *Agricultura y Sociedad*, nº 74 (Jan-Março), Madrid.
- Carta dos Solos e Cartas do Uso Actual e Aptidão da Terra do Nordeste de Portugal*, Agroconsultores e Caba, UTAD/PDRITM, Vila Real 1991.
- Carta dos Solos e Cartas do Uso Actual e Aptidão da Terra de Entre-Douro e Minho*, Agroconsultores Engenharia dos Recursos Agrários, Lda. e GEOMETRAL 1995.
- Castro-Caldas, E., Loureiro, M.S. *et al.* (1966), *Regiões Homogéneas no Continente Português. 1º Ensaio de Delimitação*, INII e Fundação Gulbenkian (Centro de Estudos de Economia Agrária), Lisboa.
- Centro de Estudios de Ordenacion del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA) (1984), *Guía para la Elaboracion de Estudios del Medio Físico: Contenido y*



- Metodologia*, MOPU, 2ª Edición, Madrid.
- Colaço-do-Rosário, Manuel F. (1998), *Ensaio de Caracterização Agrária Integrada do Norte de Portugal no Contexto do Continente*, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real.
- Comissão Nacional do Ambiente – “Carta Hipsométrica” (I.15), Portugal. *Atlas do Ambiente*, Instituto Hidrográfico, Lisboa 1982.
- INE, *Estatísticas Agrícolas*, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa 1975 a 1990.
- INE, *Estatísticas Industriais (Vol. II)* (1989), “Indústrias Transformadoras”, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.
- EUROSTAT. (1992), *Estatísticas de Base da Comunidade*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.
- Franco, J.A. (1984), *Nova Flora de Portugal (Continente e Açores)* (Vol. II), Lisboa.
- García-Sanz, Benjamim (1996), *La Sociedad Rural ante el Siglo XXI*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Serie Estudios, nº 125, Madrid.
- Gonçalves, Dionísio A. (1985), *A Rega de Lima no Interior de Trás-os-Montes*, Instituto Universitário de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real.
- Groupe de Recherche pour l’Education et la Prospective-Produire. *Entretenir et Accueillir. La Multifonctionnalité de l’Agriculture et le Contract Territorial d’Exploitation*, POUR, nº 164, Décembre de 1999.
- Lima-Pereira, J. (1993), *Aspectos Ecológico-Agrários da Produção Animal em Trás-os-Montes*, Estudos Transmontanos (N.º 5), Vila Real.
- Lourenço, J. Silva (1985), *Agricultura de Qualidade em Zonas Minifundiárias*, Fundação Calouste Gulbenkian, Centro de Estudos de Economia Agrária, Oeiras.
- Machón, Fernando Fernández (1994), “Agricultura y Medio Ambiente: Reflexiones Desde el Medio Rural”, *El Campo* n.º 131.
- INE, (1979), *Recenseamento Agrícola do Continente*, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.
- INE (1989), *Recenseamento Geral Agrícola do Continente*, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.
- INE (1989), *Recenseamento Geral Agrícola* – “Explorações Segundo a Comercialização dos Produtos Vegetais”, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.
- Ribeiro, J. Alves (1985), *Contribuição para o Estudo da Fitogeografia de Trás-os-Montes e Alto Douro*, UTAD, Vila Real.
- Ribeiro, O. (1987), *Portugal. O Mediterrâneo e o Atlântico*, Coleção Nova Universidade, Livraria Sá da Costa Editora, 5ª Edição, Lisboa.
- Ribeiro, O. Lautensach, H. Daveau, S. (1988), *Geografia de Portugal* (II Vol.) – “O Ritmo Climático e a Paisagem”, Edições João Sá da Costa, Lisboa.
- Sampaio, Gonçalo (1990), *Flora Portuguesa*, Instituto Nacional de Investigação Nacional, Imprensa Nacional, Lisboa, 4ª Ed..

- Toledo, Victor M. (1993), *La Racionalidad Ecológica de la Producción Campesina*, Ediciones Endymión, Madrid.
- Tortosa, Enrique Mateu (1992), “Agricultura y Medio Ambiente”, *Revista Valenciana d’Estudis Autònoms* n.º 14, València.

# **Candidatura do Alto Douro vinhateiro a património mundial<sup>1</sup>**

**Fernando Bianchi de Aguiar\***

## **Resumo**

O Alto Douro Vinhateiro constitui o contínuo mais representativo e melhor conservado da Região Demarcada do Douro, a mais antiga região vitícola demarcada e regulamentada do mundo. A área proposta para inscrição na lista do património mundial, compreende 24.600 ha, cerca de um décimo do total da Região Demarcada do Douro. A paisagem cultural do Alto Douro Vinhateiro é uma obra combinada do Homem e da natureza, resultante de um processo multissecular de adaptação de técnicas e saberes específicos de cultivo da vinha em solos de especiais potencialidades para a produção de vinhos de qualidade e tipicidade mundialmente reconhecidos. É uma paisagem cultural evolutiva viva, testemunho de uma tradição cultural antiga, e, simultaneamente, de uma civilização viva, centrada na vitivinicultura de qualidade, desenvolvida em condições ambientais difíceis. As características de excelência da paisagem cultural evolutiva viva do Alto Douro apresentam potencialidades de sustentação do ponto de vista produtivo, quer em torno da produção de vinhos do Porto e Douro, quer no âmbito do turismo cultural e de lazer, a paisagem cultural identificada com a vinha em socalcos não está irremediavelmente condenada a perecer sob a ameaça de mudanças tecnológicas ou empresariais. Um processo de gestão deverá contudo ser implementado criando um activo instrumento de intervenção orientado de forma expressa para a protecção e valorização da paisagem cultural do Alto Douro Vinhateiro.

---

<sup>1</sup> Comunicação baseada no texto colectivo do documento de candidatura.

\* Professor Associado da UTAD - Univ. de Trás-os-Montes e Alto Douro - Dep.to de Fitotecnia e Engenharia Rural, Apartado 202, 5001-911 Vila Real; tel: +351 259 350 385; fax: +351 250 350 436; e-mail: fbaguiar@utad.pt.

## 1. Introdução

Após homologação pela Comissão Nacional da UNESCO foi entregue em Paris, no dia 30 de Junho de 2000, a candidatura do Alto Douro Vinhateiro a Património Mundial, documento que visa, no essencial, fundamentar a proposta de reconhecimento do "valor excepcional e universal" da paisagem vitícola Duriense, dentro dos critérios de classificação previstos na Convenção do Património Cultural e Natural e demonstrar que estão reunidas condições para uma conveniente "gestão e salvaguarda" do bem proposto.

A iniciativa desta candidatura deve-se à Fundação Rei Afonso Henriques, entidade que promoveu e financiou a constituição de uma equipe multidisciplinar<sup>2</sup> que elaborou os estudos necessários à preparação da candidatura. Tive o privilégio de ter sido convidado para coordenar o processo de candidatura bem como a fase subsequente ainda em curso.

Importa referir o envolvimento das autarquias e demais entidades públicas e privadas – com principal destaque para o sector vitivinícola - em dois momentos determinantes do processo. Antes do requerimento da inclusão do Alto Douro Vinhateiro na lista indicativa do património mundial, com a assinatura de um documento de Apoio Regional no qual se definiu a estratégia a utilizar e, já na fase final, ao subscreverem um Protocolo de Compromissos relativo à gestão e salvaguarda da paisagem Duriense onde se assume, nomeadamente, a intenção de realizar um Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território (PIOT) para a área candidatada.

## 2. A delimitação de uma mancha representativa da Região Demarcado do Douro

Considerando a eloquência da "obra conjugada do Homem e da natureza" resultante de um processo multissecular de adaptação de técnicas e saberes específicos de cultivo da vinha que caracteriza a paisagem Duriense, não foi difícil fundamentar a candidatura com base nos critérios previstos pela UNESCO.

Um Estudo de Caracterização Paisagística foi elaborado constituindo um dos suportes fundamentais da candidatura, e incluiu a sensível tarefa de delimitar uma mancha representativa de toda a Região Demarcado do Douro.

Este trabalho foi resultado de um trabalho de campo pluridisciplinar e de pesquisa bibliográfica que tornou possível – face a uma região tão vasta – identificar um espaço territorial que, simultaneamente:

---

<sup>2</sup> Coordenador Adjunto, Jorge Manuel Dias (Spidouro); Estudo de Caracterização Paisagística, Teresa Andresen (Univ. Aveiro), Maria José Curado (Univ. Aveiro), Paulo Farinha Marques (Aparte/UTAD); História e Património Vernacular, Gaspar Martins Pereira (Univ. Porto), Lúcia Maria Cardoso Rosas (Univ. Porto), Natália Fauvrelle Ferreira (Humanitates), Susana Pacheco Barros (Humanitates), Teresa Soeiro (Univ. Porto); Gestão, Rodrigo Sarmiento Beires (Spidouro), Luís Ramos (UTAD), Pedro Sousa e Silva (Jurista), Rui Loza (CRUARB); Consultores, Anxel Viña (Oficina de Planeamento), Armindo Afonso Martins (UTAD), Artur Cristóvão (UTAD), Carlos Coelho Pires (UTAD), Elisa Pérez Babo (Quaternaire), Fernando Maia Pinto (Parque Arqueológico do Côa), João Nicolau de Almeida Ramos-Pinto), José Portela (UTAD), José Ribeiro (UTAD), Juan Luis Dalda (Oficina de Planeamento), Manuel Fernandes de Sá (Univ. Porto), Robert Manners Moura (UTAD), Rui Cortes (UTAD).

- 1) fosse representativo do carácter da paisagem da Região Demarcada do Douro e das três sub-regiões, da mais atlântica à mais mediterrânea;
- 2) reunisse de forma coerente a maioria do conjunto de valores mais significativos e
- 3) apresentasse um bom estado de conservação no seu todo admitindo-se apenas um número mínimo de intrusões pontuais.

Estava fora de questão a apresentação da candidatura de toda a região demarcada pela complexidade de que se revestiria a implementação de um quadro de gestão e salvaguarda para uma área de 250.000ha. A restante área da Região Demarcada do Douro foi considerada uma "zona-tampão".

O Alto Douro Vinhateiro, designação adoptada para identificar a mancha candidatada à inclusão na lista do património mundial, constitui o contínuo mais representativo e melhor conservado desta Região Vitícola. A área proposta compreende 24.600ha estendendo-se ao longo das encostas do rio Douro e dos seus afluentes, em especial dos rios Varosa, Corgo, Távora, Torto e Pinhão.

### **3. Justificação da inscrição. declaração de valor**

A paisagem cultural do Alto Douro é uma obra resultante de um processo multissecular de adaptação de técnicas e saberes específicos de cultivo da vinha em solos de especiais potencialidades para a produção de vinhos de qualidade e tipicidade mundialmente reconhecidas. É uma paisagem cultural evolutiva viva, testemunho notável de uma tradição cultural antiga, e, simultaneamente, de uma civilização viva, centrada na vitivinicultura de qualidade, desenvolvida em condições ambientais difíceis.

A justificação da candidatura Alto Douro Vinhateiro centrou-se nos seguintes aspectos:

- o carácter único da relação do Homem com a natureza numa situação de escassez e adversidade dos elementos naturais - a água, o solo e as encostas íngremes,
- o carácter sábio desta relação resultado de um conhecimento profundo das culturas mediterrâneas e da sua adaptação à escassez e adversidade dos elementos naturais onde a vinha é a cultura por excelência em associação com a oliveira e a amendoeira,
- o exemplo significativo de uma paisagem ilustrativa de diversos períodos da história humana. Testemunha modos de organização da vinha de diferentes épocas históricas que evoluíram em função do surgimento de novas tecnologias, mas mantendo uma forte identidade e reflectindo saberes, técnicas, costumes, rituais e crenças tradicionais das populações locais e, por último
- a diversidade e a riqueza da sua arquitectura vernacular.

No conjunto das regiões vitícolas históricas de montanha e de encosta europeias, o Alto Douro, com 36.000 hectares considerados de encosta íngreme, constituiu a mancha mais significativa deste tipo de implantação, representando cerca de 18% da viticultura europeia de encosta.

Quando comparado com as regiões vitícolas já inscritas na lista do património mundial ou propostas para inscrição, o Alto Douro partilha, sobretudo na fórmula inicialmente assumida de vinha em socalcos, os traços de um longo trabalho de conquista de espaço

vital para a produção de vinho, ao qual se associa um processo ímpar de optimização de condições ecológicas de utilização do recurso água. A viticultura da Região Demarcada do Douro, herdeira da viticultura ancestral, tradicionalmente empírica e de qualidade, íntegra, simultaneamente, a modernidade e os utensílios contemporâneos, apresentando e respeitando sempre os princípios a partir dos quais se desenvolveu.

Com efeito, a Demarcação Pombalina e, mais tarde, a classificação das parcelas com vinha produzida por Álvaro Moreira da Fonseca (1932-1980), confirmam nos nossos dias a antiga boa prática de plantar a vinha na encosta, introduzida pelos romanos, tirando partido das melhores condições de maturação que a encosta propicia, reservando as melhores terras dos vales para as produções alimentares.

Este caminho da qualidade, seguido desde sempre e regulamentado há quase 300 anos na Região Demarcada do Douro, é já longo. Diz respeito à autenticidade do vinho, fortemente suportada por um património genético muito rico, que sobreviveu até aos nossos dias, uma vez que estão repertoriadas no cadastro mais de 100 castas de videira autóctones brancas e tintas, e que constitui uma garantia para o consumidor, último juiz da qualidade. Não é pois de estranhar o facto de ser reconhecido mundialmente que no vale do Douro se produz um dos melhores vinhos licorosos da terra – o vinho do Porto.

É igualmente incontroverso, para quem conhece a região, tanto o esforço gigantesco que constitui esta verdadeira epopeia humana, como o extraordinário peso económico regional e nacional dessa produção ao longo da história. Todavia, paradoxalmente, a região beneficia somente de ¼ do valor acrescentado gerado por este produto. Este facto explica, em comparação com a maior parte das outras regiões vitícolas, o contraste entre, por um lado a excelência da paisagem vitícola e, por outro, a modéstia do património construído nos povoados. Este mesmo património, por sua vez, contrasta ainda com a diversidade e a riqueza do património que se descobre entre as quintas e as casas solarengas.

Tal como Portovenere - Cinque Terre (paisagem cultural vitícola já inscrita), o Alto Douro pode invocar a dimensão milenar de transformação de um deserto povoado de fragas e arbustos em *país vinhateiro* intenso e pujante, apresentando, além disso, uma importante distinção – o da Demarcação Pombalina – e, com isso, o primeiro modelo institucional mundial de organização e controlo de uma região vitícola.

As primeiras demarcações ocorreram entre 1757 e 1761. São conhecidas como demarcações pombalinas. Desta primeira demarcação subsistem na região vestígios significativos (marcos graníticos). Ao contrário do que aconteceu com outras demarcações anteriores de regiões vitícolas (Chianti, em 1716; Tokay, em 1737), a demarcação do Alto Douro foi acompanhada por ampla legislação regulamentadora, por um sistema de classificação e qualificação de vinhos, baseado num cadastro de propriedades e em mecanismos de controlo da qualidade. A legislação vitivinícola da região do Alto Douro foi pioneira, em muitos aspectos, da moderna legislação seguida em muitos países produtores. Além disso, as demarcações do século XVIII, independentemente da variação dos respectivos limites, assumiram uma continuidade temporal até aos nossos dias e mantiveram sempre uma forte carga simbólica, sendo interiorizadas pelas populações locais como um elemento-chave da sua identidade.

Para além desta antiguidade mais duas componentes contribuem para a sua autenticidade e integridade:

- os terraços e
- o cruzamento de culturas.

Os terraços. Para cultivar a vinha nas encostas íngremes e pedregosas do Douro e seus afluentes foi necessário produzir solo e construir terraços (socalcos) amparados, tradicionalmente, por muros de xisto, que se combinam hoje com novas formas de armação da vinha.

A paisagem vitícola do Douro é, assim, uma arquitectura complexa, onde se misturam diferentes técnicas de organização dos terrenos. Ao lado de vinhas em patamares e de vinhas ao alto, que datam das últimas décadas do século XX, ainda subsistem várias centenas de quilómetros de antigos socalcos de geometria variável, consoante a inclinação da encosta, mas também correspondentes a técnicas de terraceamento de diferentes épocas.

A candidatura evidencia, naturalmente, este imenso trabalho de muros de xisto que correm ao longo das encostas e constitui uma justa homenagem a todos aqueles que, durante anos e anos, contribuíram com o seu esforço para a sua construção.

O cruzamento de culturas. O Alto Douro encerra uma história milenar, com vestígios arqueológicos abundantes da intensa ocupação humana desde tempos pré-históricos. Apesar das dificuldades de navegação, o vale do Douro constituiu um corredor de povos e culturas, que aqui se cruzaram e misturaram, durante milénios. Esta abertura do vale do Douro a um intercâmbio de influências culturais diversas, continuamente sobrepostas, marcou desde muito cedo o destino do vale enquanto espaço de cruzamento de culturas, ainda hoje testemunhado, não só pelos vestígios arqueológicos e históricos que têm vindo a ser descobertos, mas também em diversas formas de expressão do imaginário colectivo tradicional, das lendas ao vocabulário.

Os vinhos do Douro, e em particular o vinho do Porto, representam uma construção cultural colectiva, num processo de evolução multissecular.

Desde há séculos, os habitantes do Alto Douro desenvolveram técnicas de cultivo da vinha e de produção de vinhos, introduzidas muitas delas na Época Romana e aperfeiçoadas desde a Idade Média pelas comunidades religiosas, em especial, os mosteiros da Ordem de Cister. É conhecida a participação, desde a Idade Média, das populações das montanhas beirãs e transmontanas nos grandes momentos do ciclo vitícola. Ao longo de séculos, deslocavam-se também ao Douro os pobres da Galiza para os trabalhos mais duros de *surribas* e plantações, bem como os *arraís* e marinheiros das povoações ribeirinhas, que desenvolveram técnicas de transporte do vinho pelo rio Douro, até ao Porto, nos barcos rabelos. Mas o vinho do Porto deve muito também aos negociantes e exportadores do Porto, nacionais e estrangeiros, que desenvolveram técnicas de armazenamento e lotação, que o comercializaram e adaptaram ao gosto dos mercados consumidores (em especial, do mercado britânico, principal consumidor entre finais do século XVII e meados do século XX) e lhe granjearam fama universal.

O património construído vernacular, posto em evidência por um levantamento realizado expressamente para o efeito, é o testemunho material dessa história, o melhor suporte para ancorar a memória colectiva. Entendemos o património vernacular como todo o complexo de qualidade que compõe este habitat singular: aglomerados e quintas, casas de habitação e anexos de produção, os terraços de vinhedos e olivais, os caminhos e as conduções de água, os cais de embarque e a via-férrea, etc., património construído, móvel e imaterial, um equilíbrio tradicional fruto do trabalho do homem, sedimentado pelo tempo, que seria indigno não tentar conservar e promover.

Estas estruturas vernaculares, testemunhos das diferentes épocas, são frágeis e especialmente vulneráveis quando se tornam obsoletas para a rentabilização económica da exploração, ficando por isso particularmente expostas ao abandono ou mesmo à destruição para darem lugar a novas instalações. A inscrição do Alto Douro Vinhateiro constituirá um grande contributo para um olhar mais atento para a conservação deste património.

#### **4. A gestão e salvaguarda do Alto Douro Vinhateiro**

As características de excelência da paisagem cultural evolutiva viva do Alto Douro apresentam fortes potencialidades de sustentação do ponto de vista produtivo. Quer em torno da produção de vinhos do Porto e Douro, quer no âmbito do turismo cultural e de lazer, a paisagem cultural identificada com a vinha em socalcos não está irremediavelmente condenada a perecer sob a ameaça de mudanças tecnológicas ou empresariais. Existem condições para que, inovadoramente, a classificação de uma paisagem cultural contribua para a própria sustentabilidade produtiva, favorecendo a materialização do estatuto de qualidade e excelência em preços e mercados mais atractivos.

Nos últimos anos tem-se vindo a acelerar a dinâmica de intervenção na Região Demarcada do Douro, verificando-se indícios de pressões de desenvolvimento que aconselham e exigem, perante a UNESCO e no interesse da própria Região, uma intervenção de preservação e gestão, para melhor acautelar a salvaguarda deste bem.

Os diversos estímulos à actividade económica e a própria dinâmica regional, que conduziram à reestruturação e plantio de vinhas e reconstrução de patrimónios, justificam e aconselham a adopção de um regime mais atento e activo de intervenção do que o quadro regulamentar e de costumes, que até aqui se mostrara eficaz na preservação da paisagem.

O processo adoptado e em vigor, que se foi aperfeiçoando durante séculos, centrou-se sobre a regulamentação, licenciamento e controlo da plantação e exploração das vinhas, factor essencial e quase exclusivo da intervenção humana na paisagem. Foi em torno e em função da vinha que se implantaram outras culturas e estruturas, da olivicultura aos laranjais e bosquetes do Douro, das construção dos muros de suporte à implantação e expansão das casas e assentos de lavoura, do rasgar de caminhos de ferro à lenta construção das estreitas e sinuosas estradas e caminhos.

Nos anos oitenta verifica-se o reforço administrativo e técnico dos Municípios e dos seus agrupamentos com Gabinetes de Apoio Técnico (GAT), sediados nas principais cidades, coordenados pela então Comissão de Planeamento da Região do Norte, permitindo a criação de um processo de acompanhamento e gestão local do ordenamento e uso do território e a sua progressiva regulamentação. Este processo culminou com a aprovação dos Planos Directores Municipais, como instrumento de regulamentação e gestão do uso e ocupação do solo, ao nível de cada concelho, embora prioritariamente orientados para a gestão dos perímetros urbanos e das redes de infra-estruturas.

É este processo de gestão que agora se pretende aperfeiçoar, criando um mais activo instrumento de intervenção orientado de forma expressa para a protecção e valorização



da paisagem cultural evolutiva e viva do Alto Douro Vinhateiro e que, desejavelmente, se aplique progressivamente a toda a Região Demarcada do Douro.

A estratégia de gestão e salvaguarda a implantar sustenta-se, essencialmente, em instrumentos de planeamento e gestão e na criação de estruturas para a implementação dos mesmos:

- Elaboração de um Plano Intermunicipal de Ordenamento do Alto Douro Vinhateiro (PIOT), visando a preservação e valorização da paisagem cultural evolutiva e viva do Alto Douro, cujas orientações serão transpostas para os Planos Directores Municipais, os instrumentos por excelência da gestão do território a nível local. O Plano de Ordenamento será acompanhado de um Programa de Gestão da Paisagem e um Programa de Acção Territorial, prevendo os investimentos necessários no tempo para a valorização e salvaguarda do bem;
- Criação de um Gabinete Técnico Intermunicipal do Alto Douro Vinhateiro, constituindo um corpo técnico de apoio à gestão, na dependência funcional dos Municípios, que actuará em estreita inter-relação com uma Associação Promotora do Alto Douro Património Mundial, a criar;
- A Associação Promotora do Alto Douro Património Mundial, que assegurará uma plataforma de relacionamento público-privado de todas as entidades interessadas e envolvidas na propriedade de bens, na preservação, salvaguarda, valorização e promoção do Alto Douro, assumindo-se como entidade geradora de dinâmicas activas de intervenção, desempenhando uma função consultiva e de parceria de dinamização junto da Direcção do Gabinete do Alto Douro Vinhateiro.

Os novos Programas Operacionais a vigorar entre 2000 e 2006, – Programas Operacionais da Economia, Agricultura e Regional do Norte – para além dos meios afectos pelos seus próprios promotores, serão a fonte de disponibilização de apoios financeiros para os investimentos referentes a melhoramentos agro-florestais e dos povoados, a projectos de desenvolvimento, infraestruturação e valorização rural e ambiental e a novas actividades económicas na área, às quais poderão recorrer os proprietários, associações e autarquias.

O quadro de apoio financeiro a estas acções terá por base o Programa de Gestão da Paisagem do Alto Douro Vinhateiro e irá traduzir-se num contrato-programa financeiro a ser estabelecido com o Programa Operacional Regional do Norte, no âmbito da Acção Integrada de Base Territorial do Douro.

Para promover os vários projectos e acções de investigação, desenvolvimento e formação acima referidos, a região dispõe de várias estruturas com corpos técnicos, científicos e pedagógicos de relevo, nomeadamente na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro e no Instituto Politécnico de Bragança, complementadas sempre que necessário, como foi o caso para a elaboração do processo de candidatura, por especialistas qualificados nas matérias respeitantes à conservação e valorização da paisagem da Universidade do Porto e de Aveiro.

## **5. Implicações regionais**

Uma das implicações importantes desta candidatura será o necessário reforço da interacção da administração pública com os privados, proprietários das vinhas, Casais e Quintas. Está lançado um grande desafio para um trabalho conjunto na gestão, salvaguarda e promoção do Alto Douro Vinhateiro.

A candidatura do Alto Douro Vinhateiro a Património Mundial deverá contribuir igualmente para o aumento da auto-estima dos viticultores do Alto Douro, através do reconhecimento do valor do seu trabalho como construtores desta excepcional paisagem. Os Durienses têm justificadamente grande orgulho no vinho fino ou vinho generoso, produto do Douro, conhecido internacionalmente como Vinho do Porto, designação contudo com a qual nem sempre se identificam. A classificação do Alto Douro Vinhateiro como património da humanidade constituirá o reconhecimento mundial do carácter excepcional do seu labor, neste caso sem qualquer ambiguidade de identificação.

# **Technical efficiency and productivity growth in the farming system of the Douro Region, Portugal: a stochastic frontier approach (SFA)**

**José Vaz Caldas\***

**João Rebelo\*\***

## **Abstract**

The objective of this paper is to study the impact of the structural changes on the productive performance of the Douro farming system in the 1988-98 period. With this in mind, we analyse both the productivity growth and technical efficiency of the farms of the Douro. For this purpose we use a stochastic production frontier effects model to compute the returns to scale, total factor productivity growth and the technical efficiency scores over time and across farm categories. The empirical results show that Douro farms experienced increasing returns to scale after 1995 and a total factor productivity growth of 4.7% per year, on average, which is consequence of a positive 5.6% technical efficiency change, despite technical change of the order of -0.9%. By farm type, family farms exhibit a higher productivity growth (5.9%) than that of non-family farms (3.7%).

---

\* Professor Auxiliar Departamento de Economia e Sociologia (DES) Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD) - Av. Almeida Lucena, 1 - 5000 Vila Real; tel. 351-259322545; fax: 351 - 259325780; e-mail: jcaldas@utad.pt.

\*\* Professor Associado com Agregação Departamento de Economia e Sociologia (DES) Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD), Av. Almeida Lucena, 1, 5000 Vila Real; tel. 351-259322545; fax: 351 - 259325780; e-mail: jrebelo@utad.pt.

## 1. Introduction

Due to the full integration of Portugal in the European Union (EU) in the nineties<sup>1</sup>, together with an increased globalised economy and the boom in information technology, Portuguese agriculture has been the object of large structural changes. We can refer, namely, to the pronounced reduction in the labour employed and in the number of farms, that together with a minor reduction in the usable agricultural land and an increase in the use of capital, led to a positive change in agricultural income per labour unit, despite the declining real terms of trade and in the prices of agricultural produce. Between 1989 and 1997, the number of farms, the volume of labour and the agriculturally usable land decreased by 30%, 40%<sup>2</sup> e 5%, respectively, and the Agriculture Gross Value Added, at real prices, only increased at a rate of 0.7% per year, a significantly smaller growth than that of the Portuguese economy, 2.5% per annum<sup>3</sup>. Comparing the situation with that of the EU as a whole, the average Portuguese farm income is still less than 30% of that of the average EU farmer (MADRP, 1999).

Although Portugal is a small country (3,700,161 ha of usable land and 381,794 farms), it has enormous differences in its climatic and orographic conditions, resulting in a wide diversity of agricultural activities spread across the different regions of the country. Among these is the homogenous agricultural region called the Douro, the area studied in the present paper, situated in the north eastern part of Portugal on the banks of the river Douro, and including, roughly, the oldest wine demarcated area<sup>4</sup>, known for centuries for its production of the fortified wine known world-wide as Port. Presently, the Douro agricultural sector contributes 40% to its regional Gross Domestic Product (FRAH, 2000, p.98), comprising 139 097 ha of usable land and close to 32 000 farms, with an average size of 4,35ha/farm (INE, 2000). However, between 1988 and 1998, there was a reduction both in Douro's number of farms (16%) and in its usable agricultural land of (9.5%). This zone, using the EU classification, may be included in the category of High Natural Value farming systems, where "in place of sustainable and relatively labour-intensive grazing regimes and the maintenance of features such as terracing and stock-proof walls, economic conditions lead to the land being under-managed" (European Commission, DG VI, 1997, p.20), based upon the following main activities: Wine (both Port and table wine), olive groves and fresh (apples) and dry fruits (almonds, chestnuts). Wine is the most important regional produce covering almost 1/3 of the total usable land, of which almost 78% is situated on steep hills where mechanisation is very difficult to undertake (FRAH, 2000). As FRAH points out (2000, p. 32) "the scenery in the Douro and its way of life are typically Mediterranean. Its climate and geo-morphological nature makes human settlement difficult; however

---

<sup>1</sup> Although Portugal joined the EEC in 1986, the effects of its full integration into the EU – namely in terms of the role played by the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) Guarantee – were only felt in the last decade, mainly due to the end of the first phase of the transition period, in 1990 and the CAP reform, in 1992. MADRP (1999) provides a good overview of the structural changes that occurred in this period in Portuguese agriculture.

<sup>2</sup> Corresponding to 400, 000 persons.

<sup>3</sup> Despite this trend, the Portuguese agro-forestry sector still plays an important role in the national economy, contributing 10.5% to the Portuguese Gross Value Added (valued at market prices), in 1998. In the EU, the importance of this sector is only outweighed in the case of Greece.

<sup>4</sup> The Demarcated Area of Douro was established and regulated by a royal diploma, during the reign of José I, in 1756. Due the importance and value of its natural, cultural and scenic heritage, a part of the Demarcated Area of Douro presented its candidature in 2000 for inclusion in UNESCO's "List of World Heritage Sites (Cultural, Living and Evolved Landscape)".

vineyards and olive and almond groves together with other fruit trees and cereal crops enabled the development of a dynamic economic activity, [that is] nevertheless vulnerable to the caprices of nature, to changes in tastes and market behaviour and, more recently, to labour shortages leading, consequently, to a more mechanised vineyard activity so that wine production remains feasible”.

Knowing that the competitiveness of a region depends on the sustainable growth of the total factor productivity (TFP) of regional production units, to define strategies that are able to move the production frontier and to use efficiently the available inputs, it is important to quantify technical efficiency and to explore the origins of the evolution of TFP.

In this context, the main objective of this paper is to analyse the impact of structural changes on the productive performance of the Douro farming system in the 1988-98 period. For this purpose we will analyse both technical efficiency and TFP growth over the study period and across farm categories. A Stochastic Frontier Approach (SFA) will be employed to measure technical efficiency (TE) and to decompose TFP growth into two different sources: inefficiency (IC) and technical (TC) change. Furthermore, we will obtain measures of partial input productivity and returns to scale (RTS). Hence, we estimate a set of parameters of a model, in which the Gross Agricultural Product is a function of (a) a set of exogenous variables, (b) the traditional statistical random error and (c) a technical inefficiency term. Furthermore, the latter term is also analytically related to a specific set of further (also exogenous) variables.

The structure of the remainder of this paper is divided into four sections. Section two provides a description of the stochastic frontier model used in this paper. In Section three, data and empirical results are presented and discussed. The final section contains some conclusions.

## **2. Stochastic frontier model**

Based on the concept of frontier functions, the measurement of technical efficiency<sup>5</sup> has been a popular field of research since the seminal paper by Farrel (1957). Basically, there are two approaches to computing productive efficiency indices, the DEA (data envelopment analysis) and the SFA (stochastic frontier approach). The popular DEA approach imposes less structure on the data and inherent frontier, but does not allow for random errors, with the difference between the deterministic frontier production and the observed production being considered as representing technical inefficiency alone. In the SFA approach, the composite error term is assumed as a sum of two components, the stochastic error term and the technical inefficiency term. One weakness pertaining to this approach is that a specification error in the functional form may be transmitted to the indices of technical efficiency. It is not possible to determine which of the two

---

<sup>5</sup> Sometimes, measures of partial productivity such as yield per hectare or output per unit of labour are used to compute the efficiency of the Agriculture Sector (MADRP, 1999). However, these indices are impartial and imperfect measures of technical efficiency, because they do not take into account the differences in input bundles, which may affect partial productivity, but are not necessarily related to the efficiency or managerial quality of the firm. This is particularly important when we compare firms with different input mixes. This weakness is overcome by using measures of technical efficiency based on frontier production functions.

approaches is preferable, since the true level of efficiency is unknown. Because all deviations from the frontier are interpreted as inefficiency in the DEA, the SFA normally yields lower inefficiency level than DEA<sup>6</sup>. Battese (1992), Bravo-Uretta and Pinheiro (1993), and Coelli (1995) all provide comprehensive surveys of frontier production models applied in agricultural economics.

The SFA approach has been applied in the analysis of the technical efficiency and productivity growth of farming systems (Battese and Broca, 1997; Coelli and Battese, 1996; Rebelo, 2000). These studies generally assume that the flexible functional form of the translog production frontier is appropriate in farm-level analysis, so that more general technologies can be accounted for than with the Cobb-Douglas model.

In our empirical analysis, a translog stochastic frontier production effects model proposed by Battese and Coelli (1995)<sup>7</sup> is assumed to specify the production technology of Douro farms during the period 1988-1998. The model is defined by:

$$\ln Y_{it} = \beta_0 + \sum_{j=1}^5 \beta_j X_{jit} + \frac{1}{2} \sum_{j \leq k=1}^5 \sum_{k=1}^5 \beta_{jk} X_{jit} X_{kit} + V_{it} - U_{it} \quad (1)$$

where:

- $\ln$  represents de natural logarithm;
- the subscripts  $i$  and  $t$  represents de  $i$ -th farm ( $i = 1, \dots, \dots$ ) and  $t$ -th year of observation ( $t = 1, \dots, 11$ ), respectively;
- $Y$  is the gross value of agricultural product (sum of the gross value of crop output and livestock output)<sup>8</sup> in *contos* (i.e. thousands of Portuguese escudos);
- $X_1$  is the logarithm of the total amount of land used (hectares);
- $X_2$  is the logarithm of the total of labour consumed (in annual workman units - AWU) from family and hired labour;
- $X_3$  is the logarithm of the total amount of capital (annual depreciation and service costs of building and machinery in *contos*);
- $X_4$  is the logarithm of the value (in *contos*) of other inputs (seeds, fertilisers, fuel and lubricants and other variable costs);
- $X_5$  represents the year of observation, where  $X_5 = 1, \dots, 11$ ;

<sup>6</sup> Coelli et al. (1998) include a survey of the approaches used to efficiency and productivity analysis.

<sup>7</sup> This model is a development of the stochastic frontier model, originally proposed by Aigner et al. (1977) and Meeusen and van den Broeck (1977), to account for random errors, in addition to the non-negative technical inefficiency effects.

<sup>8</sup> Given that the dependent variable in the frontier is the aggregated value of the agricultural output, rather than the physical quantity, the inefficiency effects could be influenced by allocative inefficiency. However, as during the study period input and output prices were similar for all farmers and the policy regarding the main items of Douro production (wine, essentially) remained the same, it is to be expected that the inefficiency effects in our frontier model are mostly associated with the technical inefficiency of production.

- $V_{it}$ s are random variables that capture the effects of the unspecified explanatory variable, and are assumed to be independent and identically distributed with  $N(0, \sigma_v^2)$  distribution and independent of the  $U_{it}$ s.
- $U_{it}$ s are non-negative unobservable random variables associated with technical inefficiency of production, such that, for the given technology and levels of inputs, the observed output falls short of its potential output.  $U_{it}$  is obtained by the truncation (at zero) of the  $N(\mu_{it}, \sigma^2)$  distribution with<sup>9</sup>:

$$\mu_{it} = \delta_0 + \delta_1 Z_{1it} + \delta_2 Z_{2it} + \delta_3 Z_{3it} + \delta_4 Z_{4it} + \delta_5 Z_{5it} + \delta_6 X_5 + \delta_7 (X_5/2)^2 \quad (2)$$

where:

- $Z_1$  is the weighting applied to crop output as a proportion of the gross value of the agricultural product;
- $Z_2$  is the weighting applied to family labour as a proportion of total labour consumed;
- $Z_3$  is the weighting applied to irrigated land on the amount of total land used;
- $Z_4$  is dummy variable that tries to capture the effects of full adherence to EU, which takes value 0 if the year of observation is until 1992 and 1 after this year;
- $Z_5$  is a dummy variable that reflects the type of farmer, which takes the value 1 if the farmers have family characteristics, and 0 otherwise;
- $X_5$ , as in (1) represents the year of observation, where  $X_5 = 1, \dots, 11$ .

The stochastic frontier model (1) includes the year of observation in such a way that a non-neutral technical change is specified. However, neutral technical change is present if the coefficients of the interactions between the observed year and the input variables are zero.

The specification of the model for the inefficiency effects, in equation (2), permits the level of technical inefficiency: to be influenced by variables that characterise the farm system ( $Z_1, Z_2, Z_3$ ), to differ from period to period ( $Z_4$ ) and to vary according to the type of farmer ( $Z_5$ ). In addition, the effects are assumed to change in a quadratic fashion over time. This parametric model permits the estimation of productivity growth by taking the derivative of the logarithm of the mean labour use with respect to time. The rate of productivity growth can be decomposed into technical change and time inefficiency effects, provided the inefficiency effects are stochastic and have a truncated-normal distribution.

---

<sup>9</sup> Compared to the traditional SFA models, this method, by introducing exogenously these variables in the model, evaluates directly and consistently the effects of inefficiency that result from the variables related to the structure and behaviour of the observed production units.

The parameters of the frontier production model, defined by equations (1) and (2), are simultaneously<sup>10</sup> estimated by the method of maximum likelihood using the software FRONTIER 4.1 (Coelli, 1996). To define the likelihood function, the variance parameters in the production frontier are expressed by<sup>11</sup>:

$$\gamma \equiv \sigma^2/(\sigma_v^2 + \sigma^2) \quad (3)$$

where  $\gamma$  is a parameter whose values can vary between zero and one. Testing of hypotheses, involving parameters of the stochastic production frontier, is undertaken using the generalised likelihood-ratio test,  $\lambda$ , which is defined by:

$$\lambda = -2\{\ln[L(H_0)/L(H_1)]\} \quad (4)$$

where  $L(H_0)$  is the value of the likelihood function for the frontier model, in which the parameter restrictions specified by the null hypothesis,  $H_0$ , are imposed;  $L(H_1)$  is the value of the likelihood function for the general frontier model;  $\lambda$  has a Chi-square (or mix Chi-squared) distribution with degrees of freedom equal to the difference between the parameters estimated under  $H_1$  and  $H_0$ . The technical efficiency of a farm in the  $t$ -th year of observation, given the specifications of the model, is defined (Battese and Coelli, 1993) by:

$$TE_{it} = \exp(-U_{it}) \quad (5)$$

For the translog stochastic frontier production function (1), the elasticities of the mean product are estimated for the four inputs (land, labour, capital and other inputs). The returns to scale are calculated by the sum of these four elasticities.

Technical change (TC) and technical inefficiency change (IC) are two components of the productivity growth. Since the time variable,  $t$ , is simultaneously included in the frontier production function (1) and in the inefficiency effects model (2), the respective rate (Battese and Broca, 1997; Battese et al., 1998; Rebelo and Mendes, 2000) is given by:

$$\frac{\partial \ln E(Y)}{\partial t} = \frac{\partial X\beta}{\partial t} - C_{it} \frac{\partial \mu_{it}}{\partial t} \quad (6)$$

<sup>10</sup> Alternatively a two-step approach can be used: in a first step only the parameters of equation (1) are estimated, and in a second step a regression is undertaken of the technical (in)efficiency score on the exogenous variables included in (2). An early example of this approach is provided by Pitt and Lee (1981). Bravo-Ureta and Pinheiro (1993) summarise its pros and cons, and Battese and Coelli (1995) criticise the second step since the efficiency indices are not identically distributed.

<sup>11</sup> According to Battese and Corra (1977) this way of parameterisation allows for computational advantages during the phase of estimation.



where  $\partial X\beta/\partial t$  and  $C_{it}\partial\mu_{it}/\partial t$  represent the technical change and the technical inefficiency change, respectively, and  $C_{it}$  is given by:

$$C_{it} = \left\{ 1 - \frac{1}{\sigma} \left[ \frac{\phi\left(\frac{\mu_{it}}{\sigma} - \sigma\right)}{\Phi\left(\frac{\mu_{it}}{\sigma} - \sigma\right)} - \frac{\phi\left(\frac{\mu_{it}}{\sigma}\right)}{\Phi\left(\frac{\mu_{it}}{\sigma}\right)} \right] \right\} \quad (7)$$

and  $\phi$  and  $\Phi$  represent the density and distribution functions of the standard normal random variable, respectively.

### 3. Data and results

#### 3.1. Data

The data used in this study was made available by the Regional Division of the Ministry of Agriculture, Rural Development and Fisheries, from accounts of farms covered by the Farm Accounting Data Network (FADN, known by the Portuguese acronym RICA) and located in the homogeneous agricultural region of the Douro. Our observations were conducted from 1988 to 1998, the latter being the most recent year for which information was available, and globally constitutes a pool of 874 observations. Annual data is expressed in terms of 1988 base year values, using price deflators (agricultural product price indexes for the outputs and the Gross Domestic Product deflator for capital and other inputs, respectively). Otherwise, all variables are expressed in terms of flows (quantity used in a given period), thereby allowing for elasticities to be comparable. Table 1 contains some statistical information on the variables used in our model. From the analysis of this table it is important to emphasise that, in the study period, labour is being substituted for capital (an average decrease of 37.1% for labour and increase of 27.5% for capital). Likewise we can also see that the use of land and other inputs also decreased (16.7% and 28.3%, respectively). Furthermore, in the same period, the gross product (crop output) increased by 8.8%. In cumulative terms (Figure 1), and using mean values, we can conclude that there was an increase in the apparent productivity of labour (+73%), other inputs (+52%), and land (+31.5) and a decrease (-15%) in capital, clearly showing that an increase of total factor productivity occurred. As suggested above, this movement could be the result of a technical efficiency and/or technological change.

#### 3.2. Estimates and tests

Table 2 presents the maximum-likelihood estimates of the parameters in the translog stochastic frontier production function, given the specification for the technical inefficiency effects, as defined by equations (1) and (2).

Because the model defined by equations (1) and (2) involves such a large number of variables and parameters, in order to decide if a simpler model would provide a more

accurate representation of the technology observed in the farming systems of the Douro, tests of several null hypotheses concerning the nature of the production function and of the inefficiency effects, were applied first. The null hypotheses involved and the correspondent value of the statistic tests are given in Table 3. The null hypotheses in Table 3 specifies that:

- The second order coefficients in the translog production function are equal to zero, and hence the Cobb-Douglas function applies;
- The interaction terms involving the year of observation are zero, showing that there is a neutral technical change in production, relative to the inputs;
- The inefficiency effects in the production function are not present in the model, therefore, Douro farmers are fully technically efficient.
- Since the coefficients of all the seven explanatory variables in the inefficiency model (2) are simultaneously equal to zero, they are not useful in describing the inefficiencies of production of Douro farming systems.

Comparing the statistical value of  $\lambda$  with its critical value, we can conclude that each one of the four restrictions is strongly rejected at a 5% significance level, and hence the stochastic frontier model, defined by equations (1) and (2), gives an adequate representation of the production technology observed among Douro farmers. The corollary of this conclusion is that the traditional production function, with no technical inefficiency effects, is not an appropriation representation of the data.

The estimate (0,722) and significance for  $\gamma$  implies that the variance of the inefficiency effects is a significant component of the total variance of the error terms<sup>12</sup>. Furthermore, the  $\delta$ -estimates and the significance of the inefficiency effects model of equation (2) indicate that technical inefficiency tends to increase as the relative weight of family labour increases. These findings confirm our expectations, since farms with readily available family labour tend to use this resource less efficiently, due to seasonality and a reduced pressure to control labour costs in family farms (i.e. there is no need to pay – in the strict sense of the term – for family labour). The other coefficients, individually, are not statistically significant<sup>13</sup>.

### 3.3. Elasticities, technical efficiency, technological change and inefficiency change

Table 4 contains the values of: production elasticities for the four inputs, per year, technical economic orientation (TEO) and type of farm; returns to scale (RTS); technical efficiency (TE), productivity growth (PG) and its components technical change (TC), and inefficiency change (IC). Figures 2, 3 and 4 include the frequency distribution of RTS, TE and PG.

<sup>12</sup> However, as Battese et al.(1998, p. 14) have stressed “ $\gamma$  is not correctly interpreted as the ratio of the variance of the inefficiency effect,  $U_{it}$ , to the sum of the variances of  $U_{it}$  and  $V_{it}$ , because  $\sigma^2$  is the variance of the normal distributions *before truncation* (at zero) to obtain the distributions of the  $U_{it}$ s”. The hypothesis of  $\gamma$  equal to 1 is also rejected (statistic t equal to 1 a 5.261), i.e., the adopted model is significantly different from the deterministic frontier model.

<sup>13</sup> The non individual significance of the majority of these parameters, together with the global significance of the  $U_{it}$  regression, suggests the possibility of multicollinearity of the variable assumed as exogenous in the inefficiency effects.

Using the mean values in our analysis, we can see that in all situations the production partial elasticities of the inputs are between 0 and 1, and with the expected sign, implying the producers are in the well known second stage of production (rational zone of production), that is, *ceteris paribus*, an increase in the consumption of an input corresponds to a less than proportional change in output. Among the inputs, labour is the one that exhibits the highest partial elasticity (average 44,5%)<sup>14</sup>, followed by other inputs (24,8%), and finally, land and capital with almost identical partial elasticities, respectively, 8,9% and 8,1%, suggesting that labour and other inputs have the greatest importance in the production technology of Douro farms. With the exception of the elasticity of land inputs, which remained fairly stable during the study period, all the other elasticities increased over the years, indicating that output increased with changes in the consumption of the inputs of labour, capital and other factors<sup>15</sup>. In other words, in general, given the external environment they faced, Douro farmers were nevertheless able to introduce changes in the production process that enabled them to improve their input use, as shown by the positive relative change in output.

From the analysis of the annual value and path of the partial input elasticities, there appear to be evidence of decreasing returns to scale (RTS) until 1995 (sum of output-inputs elasticities less than one) and increasing returns to scale after this year (sum of output-inputs elasticities greater than one)<sup>16</sup>. On the other hand, the significance of linear and order correlation computed (table 5) suggests that the less land and the more labour, capital and other factors that are used in the farm production process, the higher is the RTS. This result is also confirmed, to some extent, when we compare farms by type, since family farms show returns to scale lower than those with other characteristics (“others”). The technical economic orientation does not causes relevant differences in the RTS by type of farm.

From the mean values of TE, we can conclude that, based on the production factor consumption, the observed output of Douro farms corresponds only to 64.3% of the potential one (the frontier output), clearly indicating that input usage was inefficient, due to the adoption of inadequate management practices<sup>17</sup>. However, in recent years, these farmers were able to adopt management practices leading to a better input use, expressed by the continuous increase in the TE index. Moreover, and relatively to the technical economic orientation, the farms that show a higher and smaller TE index are, respectively, those that mainly produce grapes for wine (TE = 0.736), and those with a diversified farming system (TE = 0.454).

By type of farm, family farms are the most inefficient in input usage, exhibiting a TE index smaller (0.514) than those with non-family characteristics, the larger and more market oriented farms (0.756), and also than the overall average (0.643). The positive sign of the correlation coefficients between the TE index and the consumption level of

---

<sup>14</sup> We must emphasise once more that in the Douro, and particularly in the production of grapes for wine, due to the often steep slopes of the land farmed and the characteristics of the plantation system, mechanisation is difficult. Therefore the use of labour in the production process is of the greatest importance, and explains the high value of its production elasticity.

<sup>15</sup> This effect is especially relevant for labour, due to the value of its partial elasticity.

<sup>16</sup> In our set of observations, the dominant situation (67,2% of the total) is that of decreasing returns to scale. Figure 2 contains the frequency distribution of the RTS, by classes. However is important to highlight that the hypothesis of constant returns to scale, applying the test described in (4), is rejected.

<sup>17</sup> Figure 3 includes the frequency distribution of technical efficiency indices by classes; 48% and 52 % of the observations have a TE index smaller and higher than 0.7, respectively, showing that a large number of farms have a TE index above the average. The modal class is, therefore, that exhibiting a TE index between 0.8 and 0.9.

the four production factors (table 5) allows us to conclude that farmers can improve their technical efficiency by increasing factor consumption, a fact that is confirmed by the positive correlation observed between the TE, the input elasticities and the RTS.

Table 4 also summarises the results of the PG over time and by farm type, as well as of its components, IC (catching-up) and TC. Until 1995, TC exhibits negative growth rates, but these are decreasing in absolute terms; after 1995, however, its values turn to slightly positive ones. In contrast, the values of IC are always negative<sup>18</sup> (corresponding to positive changes in technical efficiency), notwithstanding the fact that they decrease in absolute terms over time. These findings suggest that between 1988 and 1998, farms had a strong positive change in technical efficiency (expressed by the cumulative value of -63.8% and the average value of -5.6% for the IC), the impact of which, however, was weakened by the inability of farmers to introduce technological improvements capable of moving the production frontier outwards (as seen in the cumulative and average values of TC, -12.7% and -0.9%, respectively). The combination of these two effects led to a positive cumulative and annual growth rate of output (PG)<sup>19</sup> of 51.1% and 4.7%, respectively. That is, when facing a market that is becoming more and more competitive, Douro farmers tended to adopt strategies that led to a more efficient use of the available inputs, allowing them to move closer to the production frontier (expressed by the positive change of technical efficiency), although most of them, especially until 1995, were unable to induce positive changes in the frontier (technical progress). These conclusions raise the following questions: (1) for how long will Douro farmers be able to maintain this positive trend in the productivity of their inputs, and (2) what investment strategies/policies should be applied so that a large majority of them are able to both internalise technological progress and move closer to the new production frontier (i.e. technologically catch up)?

Comparatively, and according to the TEO figures, farms producing grapes for wine (the most numerous in our sample), were the only ones, on average, able to achieve technological progress (TC = 0.7%); however the positive effect on productivity growth (PG = 4.6%) was weakened by farmers' incapacity (IC = -3.9%) to move closer to the production frontier. In contrast, among those farms with a negative TC, the farms with a diversified farming system showed smaller technological progress (TC = - 4.4%), and those included in the category of "others" were the most successful in moving closer to the frontier (IC = -10.1%) and able to obtain a larger growth in productivity (PG = 6.4%).

Looking at the results by type of farm, family farms show a negative TC, but the highest IC index, in absolute terms, leading to a higher PG value than that of farms with non-family characteristics ("others"); nevertheless, even the latter have a positive TC value. These findings confirm our expectations, since in our study period, it was the larger sized farms (that concentrate predominately on the production of grapes, fruits and other permanent crops), that tended to make larger investments in fixed assets. To this end, they used EAGGF-Guidance investment subsidies, leading, *a priori*, to a positive movement in the production frontier (higher TC). However some farms experienced difficulties in moving towards this new frontier.

<sup>18</sup> From the 874 observations, 50.8% (444 observations) and 0.57% (5 observations) exhibit negative values for TC and IC, respectively. Figure 4 describes the frequency distribution of productivity growth.

<sup>19</sup> The correlation coefficients show that, predictably, the trend in this indicator is related positively with the input partial elasticities and RTS. Nevertheless, we cannot establish any linear relation between PG and TE (the linear and rank correlation coefficients are not significant).

#### 4. Conclusions

The main contribution of this study is an addition to our knowledge of the production structure, relative technical efficiency and productivity growth in the farming systems of the Douro region. The SFA approach was used to measure technical efficiency (TE) and to decompose TFP growth into two different sources of variation: efficiency and technical changes. The non neutral production technology is characterised by a translog production frontier function, where the agricultural gross product (output) is the result of the consumption of the following inputs: land, labour, capital and other inputs. Additionally, we assumed that the effect of technical inefficiency can be influenced by: the relative weight of output in the gross value of agricultural product; the relative weight of family labour in total labour consumed; the relative weight of irrigated land in the total amount of land used; by the fact of Portugal's full EU adhesion in 1992; the type of farmer involved (i.e. family characteristics or not); and, finally, the year of observation.

The empirical results show that from the value and trend of the partial elasticities of the inputs, there appears to be evidence of decreasing returns to scale (RTS) until 1995 and increasing returns to scale after this year. Moreover, the observed output corresponds only to 64.3% of the potential output, showing clearly an inefficient use of production factors caused either by the adoption of inadequate management practices, or the non-adoption of appropriate ones. However, Douro farms have experienced a positive productivity growth over the observed period, mainly reflecting improvements in technical efficiency, in spite of a negative trend in technical change.

Generally speaking, we may conclude that, during the study period, and in face of a market that is becoming more and more competitive, Douro farmers were able to adopt strategies that led to more efficient use of the available inputs. This behaviour allowed them to move closer to the production frontier, despite the fact that majority, especially until 1995, were unable to move the frontier produce outwards.

Farms with a productive strategy based on the development of tree crops (vineyards, fruit and other trees), are those that, on average, demonstrate an ability to introduce technological progress, but whose positive effect on productivity growth was, however, weakened by their incapacity for a more marked movement towards the frontier. At the other extreme, farms with diversified farming systems showed less evidence of technological progress. Moreover, those categorised as "other" types of farms succeeded in getting more markedly closer to the frontier, as well as experiencing a larger increase in productivity.

By farm type, family farms exhibit a negative TC, but the highest IC index, in absolute terms, which led to a higher PG than that of non-family farms ("others"), although these also have a positive TC index.

We are confident that our findings and conclusions concerning the production structure and performance of Douro farms could be further refined and improved, were we able to obtain additional information on other variables relating to the farms and farmers in our sample that undoubtedly also influence technical efficiency and productivity scores; for example data on the physical resources of the farm, farmers' age, their professional background/education level, the extent of their use of extension services, and their ability to access market information.

In summary, although the results and conclusions of our study have some limitations, as referred to above, we think that they will be of great use in improving the definition and implementation of future agricultural policies for the Douro region, as well as other regions and sub-regions with similar characteristics.

## References

- Aigner, D.J., C.A.K. Lovell, P. Schmidt (1977), "Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models", *Journal of Econometrics*, 6, 21-37.
- Battese, G.E. (1992), "Frontier Production Functions and Technical Efficiency: A Survey of Empirical Applications in Agricultural Economics", *Agricultural Economics*, 7, 185-208.
- Battese, G.E., G.S. Corra (1977), "Estimation of a Production Frontier Model: With Application to the Pastoral Zone of East Australia", *Australian Journal of Agricultural Economics*, 21, 169-179.
- Battese, G.E., T.J. Coelli (1993), "A stochastic Frontier Production Function Incorporating a Model for Technical Inefficiency Effects", *Working Papers in Econometrics and Applied Statistics*, No 69, Department of Econometrics, University of New England, Armidale.
- Battese, G.E., T.J. Coelli (1995), "A Model for Technical Inefficiency Effects in a Stochastic Frontier Production Function for Panel Data", *Empirical Economics*, 20, 325 -332.
- Battese, G.E., S. S. Broca (1997), "Functional Forms of Stochastic Frontier Production Function and Models for Technical Inefficiency Effects: A comparative Study for Wheat Farmers in Pakistan", *Journal of Productivity Analysis*, 8, 395-414.
- Battese, G. E., A. Heshmati, L. Hjalmarsson (1998), "Efficiency of Labour Use in the Swedish Banking Industry: A Stochastic Frontier Approach", *CEPA Working Paper*, No 6/98.
- Bravo-Ureta, B.E, A. E. Pinheiro (1993), "Efficiency Analysis of Developing Country Agriculture: A Review of the Frontier Function Literature", *Agricultural and Resource Economic Review*, 22, 88-101.
- Coelli, T. (1995), "A Recent Developments in Frontier Modelling and Efficiency Measurement", *Australian Journal of Agricultural Economics*, 39, 219-245.
- Coelli, T. (1996), "A Guide to FRONTIER Version 4.1: A Computer Program for Frontier Production Function Estimation", *CEPA Working Paper 96/07*, Department of Econometrics, University of New England, Armidale.
- Coelli, T, G.E. Battese (1996), "Identification of Factors which Influence Technical Efficiency of Indian Farmers", *Australian Journal of Agricultural Economics*, 40, 19-44.

- Coelli, T., D.S. Rao, G.E. Battese, (1998), *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*. Kluwer Academic Publishers, Boston.
- European Commission, DG VI (1997), “Rural Developments, CAP 2000”, *Working Document*.
- Farrel, M. J. (1957), “The Measurement of Productive Efficiency”, *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, 120, 253-281.
- Fundação Rei Afonso Henriques – FRAH (2000), *Dossier de Candidatura do Douro a Património Mundial*, Porto.
- Instituto Nacional de Estatística – INE (2000), *Recenseamento Geral Agrícola de 1999*, Lisboa.
- Kodde, David, Franz C. Palm (1986), “Wald Criteria for Jointly Testing Equality and Inequality Restrictions”, *Econometrica*, 54, 1243-1248.
- Meeusen, W., van den Broeck (1977), “Efficiency Estimation from Cobb-Douglas Production Functions with Composed Error”, *International Economic Review*, 18: 435-444.
- Ministério da Agricultura Desenvolvimento Rural e Pescas, MADRP, (1999), *Panorama Agricultura, 1998*. GPPAA, Outubro 1999.
- Pitt, M.M. and L-F. Lee (1981), “Measurement and Sources of Technical Inefficiency in the Indonesian Weaving Industry”, *Journal of Development Economics*, 9, 43-64.
- Rebelo, João (2000), “Medição da Evolução da Produtividade Total dos Factores: O Índice de Malmquist”, *Gestão e Desenvolvimento*, 9, 43-78.
- Rebelo, João and V. Mendes (2000), “O Uso do Factor Trabalho no Sector Bancário Português”. *Notas Económicas*, 14, 36-50.

**Table 1 – Descriptive statistics on the output/input variables**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Y= Output*											
Max.	7719	8980	9335	12387	10140	13066	10344	16344	18197	15632	16589
Min.	159	132	208	202	123	87	234	97	60	96	106
Average	2467	2365	2485	2835	2346	1868	2525	2542	2922	2810	2684
C. of variation (%)	87.5	82.8	78.0	82.8	86.6	100.0	82.2	97.1	94.3	94.8	96.9
X <sub>1</sub> = Land (ha)											
Max.	50	51	52	53	51	55	43	43	43	44	43
Min.	0.28	0.27	0.39	0.28	0.28	0.28	0.1	0.28	0.28	0.28	0.28
Average	12	11	11	11	10	10	10	10	10	11	10
C. of Variation	94.8	94.5	92.6	89.6	87.1	86.7	83.5	91.7	94.4	85.2	89.2
X <sub>2</sub> = Capital											
Max.	763	592	949	1050	1396	1169	997	1817	1384	1730	1588
Min.	1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Average	142	128	164	197	179	147	172	163	165	184	181
C. of variation (%)	1.18	106.2	109.5	115.1	139.8	136.6	123.4	177.5	147.9	143.0	162.0
X <sub>3</sub> = Labour (AWU)											
Max.	11.2	10.2	9.7	10.0	10.8	6.0	6.9	8.8	9.5	9.0	8.8
Min.	0.52	0.48	0.66	0.52	0.25	0.28	0.31	0.24	0.37	0.74	0.57
Average	3.5	2.8	3.0	3.1	2.7	2.5	2.4	2.4	2.4	2.4	2.2
C. of variation (%)	81.2	79.6	77.7	70.2	71.4	143.3	60.8	64.0	65.4	58.7	56.3
X <sub>4</sub> = Other inputs											
Max.	5415	2837	4635	4060	2725	2253	1860	3990	4216	4077	4920
Min.	18	29	1	16	13	1	2	23	10	11	15
Average	477	387	407	435	345	306	310	318	363	335	342
C. of variation (%)	1.49	116.8	165.3	147.3	126.2	121.3	107.9	144.6	145.6	143.8	156.6
Input productivity (Av.)											
Land (y/x <sub>1</sub> )*	205.6	215.0	225.9	257.7	234.6	186.8	252.5	254.2	292.2	255.5	268.4
Capital (y/x <sub>2</sub> )	17.4	18.5	15.2	14.4	13.1	12.7	14.7	15.6	17.7	15.3	14.8
Labour (y/x <sub>3</sub> )*	704.9	844.6	828.3	914.5	868.9	747.2	1052.1	1059.2	1217.5	1170.9	1220.0
Other inputs (y/x <sub>4</sub> )	5.2	6.1	6.1	6.5	6.8	6.1	8.1	8.0	8.0	8.4	7.8

\* Contos (1000 escudos) at 1988 price; 1 conto  $\cong$  EURO.



**Table 2 – Estimates for parameters of the stochastic frontier and inefficiency effects model**

Variable	Parameter	Estimates	Ratio t
<i>Stochastic Frontier</i>			
Constant	$\beta_0$	7.247	1.644
$X_1$	$\beta_1$	0.568	3.634
$X_2$	$\beta_2$	-0.168	-0.627
$X_3$	$\beta_3$	-0.059	-1.010
$X_4$	$\beta_4$	-0.068	-0.485
$X_5$	$\beta_5$	-0.181	-3.112
$X_1X_1$	$\beta_{11}$	-0.093	-2.356
$X_1X_2$	$\beta_{12}$	0.012	0.212
$X_1X_3$	$\beta_{13}$	-0.004	-0.221
$X_1X_4$	$\beta_{14}$	-0.052	-1.468
$X_1X_5$	$\beta_{15}$	-0.002	-0.196
$X_2X_2$	$\beta_{22}$	0,021	0.181
$X_2X_3$	$\beta_{23}$	0,038	1.623
$X_2X_4$	$\beta_{24}$	0,022	0.361
$X_2X_5$	$\beta_{25}$	0,047	3.697
$X_3X_3$	$\beta_{33}$	0,031	3.381
$X_3X_4$	$\beta_{34}$	-0.015	-1.026
$X_3X_5$	$\beta_{35}$	0.010	2.779
$X_4X_4$	$\beta_{44}$	0.075	2.316
$X_4X_5$	$\beta_{45}$	0.009	1.002
$X_5X_5$	$\beta_{55}$	0.008	1.318
<i>Inefficiency effects</i>			
Constant	$\delta_0$	-0.458	-1.001
$Z_1$	$\delta_1$	0.128	0.814
$Z_2$	$\delta_2$	2.023	5.663
$Z_3$	$\delta_3$	-0.098	-1.005
$Z_4$	$\delta_4$	0.265	1.611
$Z_5$	$\delta_5$	0.137	1.100
$X_5$	$\delta_6$	-0.143	-1.549
$X_5X_5$	$\delta_7$	0.000	0.006
<i>Variance parameters</i>			
	$(\sigma_v^2 + \sigma^2)$	0,383	7.891
	$\gamma$	0,722	13.462

**Table 3 - Likelihood-ratio test of null hypothesis (structural restrictions)**

Null hypotheses, $H_0$	Statistic test $\lambda$	Critical value of $\lambda$ (0,05)
$H_0: \beta_{jk} = 0, j \leq k = 1, 2, \dots, 5$	114.30	24.99
$H_0: \beta_{j5} = 0, j = 1, 2, \dots, 4$	61.92	9.49
$H_0: \gamma = \delta_0 = \delta_1 = \dots = \delta_7$	674.28	16.27*
$H_0: \delta_1 = \dots = \delta_7 = 0$	668.40	14.07

\*This critical value is obtained from table 1 of Kodde and Palm (1986) In this case, because  $\gamma = 0$  is on the boundary of the parameter space and the asymptotic distribution of  $\lambda$  is a mixed  $\chi^2$  distribution with degrees of freedom equal to 9 (number of restrictions).

**Table 4 – Production elasticities, returns to scale, technical change, inefficiency change, productivity growth and technical efficiency (averages)**

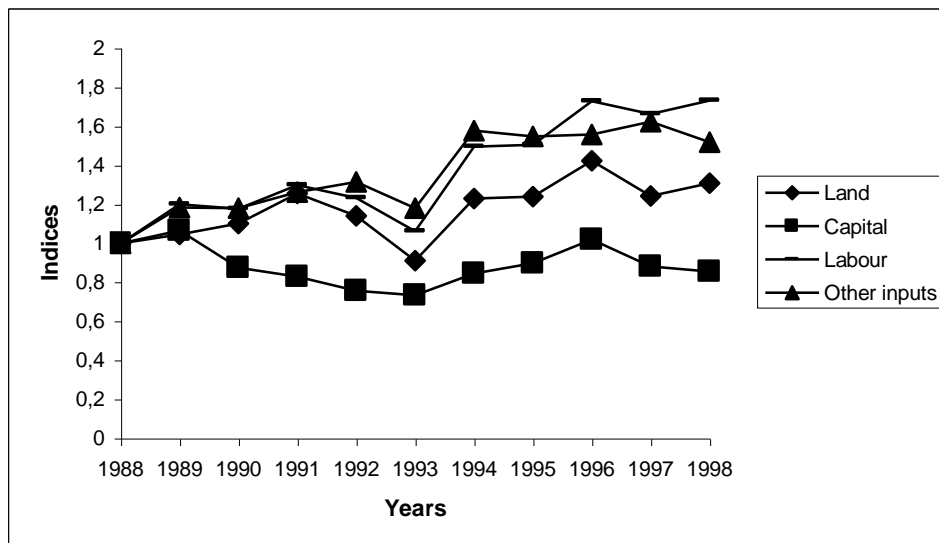
	# farms	Land $X_1$	Labour $X_2$	Capital $X_3$	Other inputs $X_4$	RTS	TC	IC	PG	TE
Year										
1988	62	0.082	0.193	0.027	0.223	0.525	-0.045	-0.079	0.034	0.521
1989	63	0.087	0.237	0.035	0.222	0.581	-0.045	-0.075	0.030	0.568
1990	63	0.093	0.288	0.056	0.214	0.651	-0.033	-0.068	0.035	0.595
1991	75	0.081	0.344	0.069	0.232	0.726	-0.019	-0.058	0.039	0.641
1992	80	0.099	0.375	0.071	0.231	0.776	-0.021	-0.060	0.039	0.616
1993	82	0.102	0.413	0.076	0.230	0.821	-0.017	-0.065	0.048	0.600
1994	71	0.096	0.461	0.083	0.242	0.882	-0.001	-0.061	0.060	0.662
1995	88	0.095	0.504	0.088	0.261	0.948	-0.001	-0.049	0.048	0.679
1996	85	0.087	0.564	0.106	0.272	1.029	0.011	-0.044	0.055	0.716
1997	107	0.080	0.611	0.116	0.274	1.081	0.020	-0.043	0.063	0.711
1998	98	0.081	0.650	0.118	0.286	1.135	0.024	-0.036	0.060	0.713
Average	80	0.089	0.445	0.081	0.248	0.863	-0.009	-0.056	0.047	0.643
TEO										
Vineyard	287	0.063	0.456	0.087	0.267	0.873	0.007	-0.039	0.046	0.736
Fruits	274	0.065	0.489	0.098	0.239	0.891	-0.004	-0.049	0.045	0.670
Permanent Crops	118	0.081	0.457	0.086	0.244	0.868	-0.006	-0.053	0.047	0.656
Diversified Farming	119	0.184	0.354	0.043	0.234	0.815	-0.044	-0.087	0.043	0.454
Others	76	0.137	0.369	0.049	0.237	0.792	-0.037	-0.101	0.064	0.470
Type farm										
Family	408	0.138	0.423	0.065	0.239	0.514	-0.026	-0.085	0.059	0.514
Others	466	0.046	0.464	0.095	0.256	0.861	0.006	-0.031	0.037	0.756

**Table 5 - Matrix of Pearson and rank (Spearman) correlation coefficients**

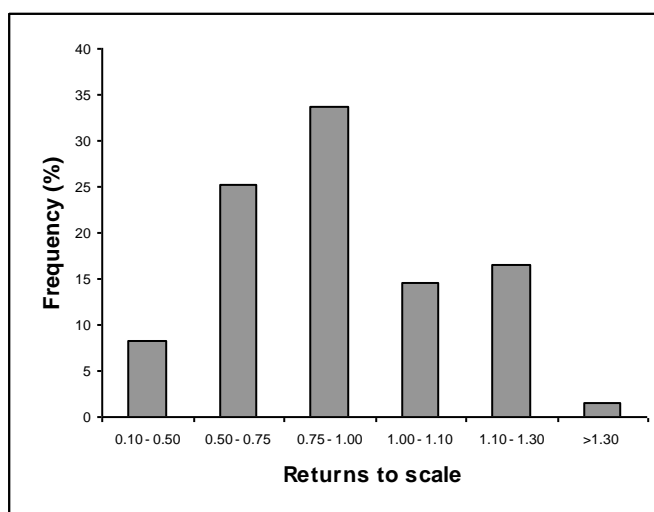
		RTS	PG	TE	Land	Labour	Capital	O. inputs
Pearson	RTS	1.000	0.510*	0.310*	-0.105*	0.035	0.316*	0.171*
	PG		1.000	-0.052	0.239*	0.335*	0.454*	0.325*
	TE			1.000	0.279*	0.412*	0.174*	0.264*
	Land				1.000	0.516*	0.370*	0.312*
	Labour					1.000	0.276*	0.419*
	Capital						1.000	0.573*
	O. inputs							1.000
Spearman	RTS	1.000	0.524*	0.291*	-0.083*	0.128*	0.377*	0.232*
	PG		1.000	-0.059	0.257*	0.407*	0.614*	0.415*
	TE			1.000	0.386*	0.462*	0.168*	0.430*
	Land				1.000	0.601*	0.418*	0.552*
	Labour					1.000	0.363*	0.660*
	Capital						1.000	0.597*
	O. inputs							1.000

\*Correlation is significant at the 0.01 level

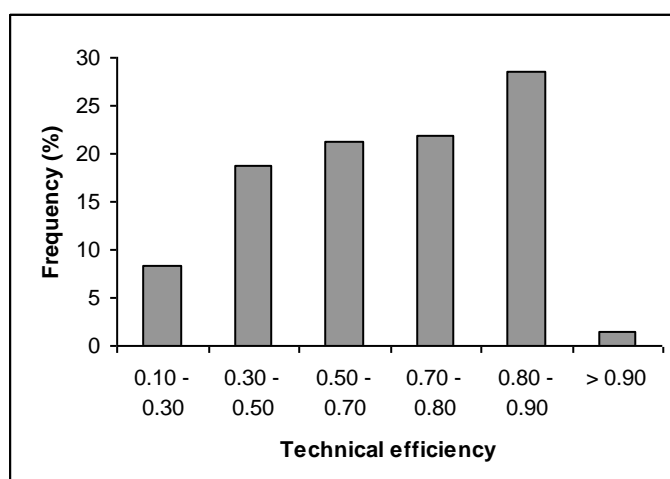
**Figure 1 – Accumulated evolution of partial input productivity (1988 = 1)**



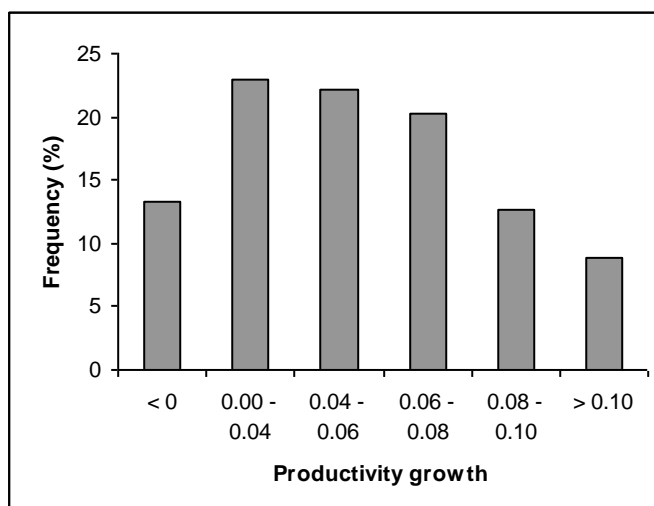
**Figure 2 – Frequency distribution of returns to scale**



**Figure 3 – Frequency distribution of technical efficiency**



**Figure 4 – Frequency distribution of productivity growth**



# **O desenvolvimento turístico no Vale do Douro: um destino em fase de afirmação, uma rede institucional em discussão**

**António Fontes\***

**Luís Ramos\*\***

## **Resumo**

O Douro conheceu, nos últimos anos, uma evolução muito favorável da actividade turística, situação a que não serão alheias as tomadas de posição de importantes investidores privados com interesses na Região, a existência de políticas regionais e locais mais favoráveis ao desenvolvimento turístico e a multiplicação de dinâmicas públicas, privadas e associativas - suportadas por incentivos e ajudas públicas associadas ao QCA II. Este crescimento, porém, foi mais quantitativo que qualitativo, estando hoje o sector a atravessar uma fase de reajustamento do respectivo processo de desenvolvimento.

Persistem várias externalidades penalizadoras, postas em evidência pelas debilidades estruturais do turismo da região e por uma frágil organização do sector. De agora em diante, só uma maior clarificação de funções e uma maior partilha de responsabilidades entre os agentes regionais e locais envolvidos na actividade turística - no seio de modelos institucionais mais representativos e flexíveis - poderá garantir o aprofundamento do desenvolvimento do turismo na região, o estabelecimento correcto das prioridades e a coordenação da aplicação de soluções. São estas questões de índole organizacional que importa debater numa fase em que se discute tanto o futuro do turismo no Douro.

---

\* Comissão de Coordenação da Região Norte, Rua Rainha D. Estefânia, 251, 4150 Porto – Portugal; e-mail: antoniofontes@mail.telepac.pt.

\*\* Departamento de Engenharias Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Apt. 202, 5001-911 Vila Real Codex – Portugal; e-mail: lramos@utad.pt.

## 1. A estrutura turística do Vale do Douro: uma breve caracterização

O debate sobre as determinantes actuais do processo de desenvolvimento do sector turístico do Vale do Douro, que visa contribuir para o aprofundamento da reflexão em torno da importância dos factores organizacionais neste sector, não dispensa uma breve caracterização da sua estrutura. Vamos por isso começar por recorrer a alguns indicadores estatísticos que nos permitirão caracterizar a NUT "Douro", que aqui associamos, de forma grosseira, ao Vale do Douro, confrontando-a com o espaço de Trás-os-Montes e Alto Douro - definido por aquela NUT e pela de "Alto Trás-os-Montes" (adiante designado de TAD) - e com a Região do Norte de Portugal (RN).

Esta caracterização centrar-se-á, essencialmente, nas questões estruturais da oferta turística, destacando-se quatro dimensões: o número de estabelecimentos; a capacidade instalada em termos de número de camas (ou campistas); o pessoal ao serviço; o número de dormidas e as respectivas taxas de ocupação. Privilegiou-se a componente do alojamento na abordagem das questões estruturais, não só pela sua importância intrínseca, como também pela facilidade de tratamento estatístico<sup>1</sup>.

No Quadro 1 observa-se o número de unidades turísticas estabelecidas no Douro e constata-se a importância das modalidades de alojamento clássicas e do TER. Em contraste, a hotelaria não-tradicional e os Parques de Campismo são pouco representativos, somando apenas 3 dos 63 estabelecimentos da Região.

**Quadro 1 - Número de estabelecimentos por tipo de alojamento turístico**

	Total	Hotelaria tradicional	Hotelaria não-tradicional	Parques de campismo (*)	Alojamento rural (*)
<b>Região do Douro</b>	<b>63</b>	<b>28</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>32</b>
<b>Região de TAD</b>	<b>140</b>	<b>86</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>45</b>
<b>Região do Norte</b>	<b>688</b>	<b>376</b>	<b>14</b>	<b>36</b>	<b>262</b>

Fontes: INE - Estatísticas do Turismo 1998; (\*) DGT - Direcção Geral de Turismo 1998

No Quadro 2 observa-se a oferta de quartos (ou lugares para campistas) destas unidades de alojamento. Comparada com as outras modalidades de alojamento, a capacidade instalada da hotelaria tradicional é significativa (mais de 1800 camas num total de cerca de 2000, sem campistas). No entanto, comparada com TAD e com a RN, a capacidade de oferta do Douro é pouco significativa, tanto em termos de camas, como do acolhimento de campistas.

<sup>1</sup> Distinguiram-se quatro tipos de alojamento: a Hotelaria tradicional, composta por hotéis, pousadas, estalagens e pensões; a Hotelaria não-tradicional, que inclui os hotéis-apartamento, os aldeamentos e apartamentos turísticos e os motéis; os Parques de Campismo; o Alojamento Rural, que reúne três modalidades de TER: o turismo de habitação, o turismo rural e o agro-turismo (as casas de campo e o turismo de aldeia apareceram muito recentemente).

**Quadro 2 - Capacidade/cama por tipo de alojamento turístico**

	Total	Hotelaria tradicional	Hotelaria não-tradicional	Parques de campismo (*)	Alojamento rural (*)
<b>Região do Douro</b>	<b>2928</b>	<b>1811</b>	<b>110</b>	<b>720</b>	<b>287</b>
<b>Região de TAD</b>	<b>7453</b>	<b>5044</b>	<b>110</b>	<b>1885</b>	<b>414</b>
<b>Região do Norte</b>	<b>36661</b>	<b>16726</b>	<b>1421</b>	<b>16120</b>	<b>2394</b>

Fontes: INE - Estatísticas do Turismo 1998; (\*) DGT - Direcção Geral de Turismo 1998

No quadro 3 avalia-se o peso relativo da capacidade de oferta do Douro e de TAD comparativamente ao Norte. No que se refere ao somatório das unidades de alojamento, o Douro detém 8% da capacidade de oferta nortenha, com particular destaque para os cerca de 11% da oferta hoteleira tradicional e os 12% do alojamento rural. TAD aumenta o seu peso de forma significativa, para 20% da oferta total da RN. Estes dados reflectem o peso relativo implícito do Alto Trás-os-Montes na oferta do alojamento do interior do Norte de Portugal, especialmente no que respeita à hoteleira tradicional.

**Quadro 3 - Confrontação do peso relativo da oferta turística do Douro e de TAD**

	Total	Hotelaria tradicional	Hotelaria não-tradicional	Parques de campismo (*)	Alojamento rural (*)
<b>Região do Douro</b>	<b>8,0%</b>	<b>10,8%</b>	<b>7,7%</b>	<b>4,5%</b>	<b>12,0%</b>
<b>Região de TAD</b>	<b>20,3%</b>	<b>30,2%</b>	<b>7,7%</b>	<b>11,7%</b>	<b>17,3%</b>

Fontes: INE - Estatísticas do Turismo 1998; (\*) DGT - Direcção Geral de Turismo 1998

A dimensão territorial pode explicar o peso relativo do alojamento duriense. Verifica-se que a capacidade de oferta de camas por km<sup>2</sup> é substancialmente mais fraca no Douro que no Norte. Este é um indicador de dispersão territorial das unidades turísticas – menos camas numa área maior. Se o critério for a população residente (INE: estimativa para 1997), constata-se que Douro e TAD detêm um índice "camas turísticas por 1000 habitantes" inferior ao Norte. Aqui, a menor densidade populacional não compensa a menor capacidade da oferta. Isto traduz uma menor *capitação* de habitantes por cama, o que pode ser sintomático, por razões demográficas, de um potencial de crescimento da actividade turística mais limitado (por exemplo, menor disponibilidade de mão-de-obra). Tal facto concorre para que o desenvolvimento do turismo futuro no Douro se pautar por termos de referência mais qualitativos que quantitativos.

Entre 1990 e 1998, a evolução da capacidade de alojamento no Douro (Quadro 4) denota um índice de progressão global positivo, na ordem dos 33%, contrastando com evolução homóloga no Norte (-23%). A evolução da capacidade de alojamento da

Hotelaria Tradicional foi a grande responsável por esta disparidade, mas é de realçar o crescimento exponencial registado ao nível do alojamento rural, superior ao do Norte (apesar de inferior a TAD). Estes indicadores também reflectem o reduzido peso do turismo duriense no contexto da RN, uma vez que o crescimento registado não foi suficiente para inverter a dinâmica regressiva verificada na região nortenha. Com efeito, é um facto que a base de partida do Douro era, comparativamente à RN, muito baixa.

**Quadro 4 - Evolução da capacidade de oferta da hoteleira e do alojamento rural (1990-1998)**

	Total	Hotelaria tradicional	Hotelaria não-tradicional	Alojamento rural (*)
<b>Região do Douro</b>	<b>33%</b>	<b>15%</b>	<b>189%</b>	<b>486%</b>
<b>Região de TAD</b>	<b>10%</b>	<b>2%</b>	<b>189%</b>	<b>653%</b>
<b>Região do Norte</b>	<b>-23%</b>	<b>-34%</b>	<b>110%</b>	<b>347%</b>

*Fonte: INE - Estatísticas do Turismo 1998*

Passa-se, de seguida, à análise da vertente do emprego turístico no Douro. É possível verificar, no Quadro 5, que o pessoal ao serviço nesta Região é pouco significativo, em termos absolutos, se confrontado com o Norte (e até com TAD). Isto resulta da hotelaria tradicional, a grande responsável pelo emprego turístico, ser aqui menos importante.

**Quadro 5 - Pessoal ao serviço por tipo de alojamento turístico**

	Total	Hotelaria tradicional	Hotelaria não-tradicional
<b>Região do Douro</b>	<b>337</b>	<b>303</b>	<b>34</b>
<b>Região de TAD</b>	<b>808</b>	<b>774</b>	<b>34</b>
<b>Região do Norte</b>	<b>5217</b>	<b>5034</b>	<b>183</b>

*Fonte: INE - Estatísticas do Turismo 1998*

Esta situação está patente no Quadro 6, em que o número total de empregados por estabelecimento no Norte se cifrava em 13,4 efectivos, enquanto que, no Douro, não passava de 11,6 - relação, ainda assim, acima da verificada em TAD. Relativamente aos 34 empregados por estabelecimento registados na Hotelaria não-tradicional do Douro, é



necessário relativizar a importância de um valor que diz respeito apenas a uma unidade.

#### Quadro 6 - Número de empregados por unidade hoteleira

	Total	Hotelaria tradicional	Hotelaria não-tradicional
<b>Região do Douro</b>	<b>11,6</b>	<b>10,8</b>	<b>34,0</b>
<b>Região de TAD</b>	<b>9,3</b>	<b>9,0</b>	<b>34,0</b>
<b>Região do Norte</b>	<b>13,4</b>	<b>13,4</b>	<b>13,1</b>

Fonte: INE - Estatísticas do Turismo 1998

Finalmente, outro importante indicador qualitativo é o número de camas por empregado ao serviço na hotelaria. Neste capítulo, é de registar que o Douro, no tocante à Hotelaria Tradicional, detém uma relação de camas por empregado superior à da RN. Tal pode estar associado a níveis qualitativos mais baixos nos serviços oferecidos em hotéis e similares, por utilização mais intensiva do pessoal. O baixo índice de camas por empregado registado na hotelaria não-tradicional prende-se com a existência de um único estabelecimento, pelo que também não será representativo.

No que se refere à utilização da capacidade hoteleira, nomeadamente para fins de pernoita, a situação do Douro é marginal relativamente à do Norte. No quadro 7, o número de dormidas nos hotéis e parques de campismo durienses, ascendia, em 1995, a mais de 200 mil. Na RN, o valor era de quase 3,5 milhões de pernoitas. Esta diferença, significativa, é acentuada pelas dormidas nos parques de campismo nortenhos.

#### Quadro 7 - Dormidas turísticas na hotelaria e parques de campismo

	Total dormidas	Hotéis	Parques de Campismo
<b>Região do Douro</b>	<b>228.572</b>	<b>141.899</b>	<b>86.673</b>
<b>Região do Norte</b>	<b>3.431.446</b>	<b>2.387.385</b>	<b>1.044.061</b>

Fonte: INE - Estatísticas do Turismo 1995

Isto tem consequências, necessariamente, na utilização da capacidade de alojamento instalada. Na Hotelaria tradicional, como na não-tradicional (Quadro 8), o Douro possui taxas de ocupação menos favoráveis que o Norte. Já no que toca ao alojamento TER, as taxas equivalem-se nos dois espaços. Por outro lado, no alojamento rural, as taxas de ocupação são muito inferiores às da hotelaria tradicional e não tradicional, tanto no Douro, como na RN.

### Quadro 8 - Taxa de ocupação média anual por tipo de alojamento turístico

	Hotelaria tradicional	Hotelaria não-tradicional	Alojamento rural
Região do Douro	28	26	9
Região do Norte	33	29	9

Fonte: INE - Estatísticas do Turismo 1995

Em conclusão, a Estrutura Turística do Douro (ETD) caracteriza-se por ser:

#### **Espacialmente difusa;**

Uma das facetas da ETD - que se constata de forma empírica e que os dados estatísticos confirmam - é a dispersão dos estabelecimentos turísticos. Tal deve-se à importância relativa do TER.

#### **Economicamente extensiva;**

Outra faceta da ETD é a baixa capacidade de oferta de camas por unidade, o que dificulta a captação de clientes de uma forma organizada e origina uma utilização menos intensiva dos meios produtivos instalados. Reflectindo esta situação, as taxas de ocupação tendem a ser mais baixas aqui que na RN.

#### **Financeiramente debilitada;**

A indústria turística do Douro apresenta maiores dificuldades em gerar economias de escala e reduzir custos. Individualmente, os agentes turísticos locais não possuem a massa crítica para se imporem no mercado turístico, limitando a captação de receitas. Isto acarreta dificuldades financeiras que são um entrave à modernização do sector e um factor dissuasivo da instalação de novos agentes e investimentos.

#### **Profissionalmente pouco habilitada.**

Por fim, a ETD tende a empregar mão de obra pouco qualificada, o que decorre da sua própria estrutura financeira, limitadora da possibilidade de remunerar melhor os activos e de introduzir maior profissionalismo. O pessoal ao serviço é utilizado mais intensivamente, com reflexos na qualidade dos serviços prestados.

Dispersas, sub-dimensionadas, pouco capitalizadas e dependentes da manutenção de baixos custos da mão-de-obra, as unidades turísticas da Região do Douro patenteiam um individualismo que dificulta a conquista de economias de escala, a inserção comercial e a qualificação dos activos que empregam. Este ciclo não virtuoso aponta para a necessidade de valorizar a dimensão organizacional do turismo neste espaço.

## 2. Uma estrutura turística que se caracteriza pela pulverização de atractivos, produtos e agentes

A oferta turística do Douro estrutura-se em pólos de desenvolvimento que aglutinam produtos e agentes em torno de quatro recursos territoriais principais:

- o **Rio Douro**, indissociável da dinâmica turístico-fluvial sediada no seu curso inferior, na Área Metropolitana do Porto;
- a **Região Demarcada do Douro**, sustendo uma dinâmica turística ligada ao Vinho do Porto, pólo de enoturismo que se tem visto a consolidar e a afirmar;
- o **turismo verde**, eixo de desenvolvimento turístico de elevado potencial na Região, que beneficia de uma leitura territorial abrangente, tendo em conta a riqueza paisagística, natural e antropológica do Douro;
- o **turismo cultural**, ancorado - no sentido mais lato - na riqueza patrimonial do Douro, em vias de ser classificada pela UNESCO, como pólo de afirmação de um turismo cultural eclético e profundamente autêntico.

Estes pólos estão a contribuir para a definição de um modelo de especialização turística que, apesar de focalizado num conjunto circunscrito de motivações turísticas, assenta numa apreciável multiplicidade de produtos e agentes privados, públicos e associativos.

A ETD tende, assim, a reger-se mais por lógicas territoriais, que propriamente por lógicas do mercado. Nessa ligação privilegiada com o território, tem como principais interlocutores as autarquias e as instituições públicas com tutela na área do turismo. Estes agentes tendem a interagir no sector de uma forma pouco articulada, até porque nem sempre os seus papéis estão claramente definidos ou limitados. Esta situação reflecte uma postura de individualismo que, nesta região, também é apanágio dos empresários do sector. Quanto aos agentes turísticos de tipo associativo, o seu papel é ainda muito circunscrito, apesar de ser cada vez mais interveniente.

Pelas razões atrás referidas, a ETD, analisada à luz dos mais diversos modelos, encontra-se ainda num nível baixo de desenvolvimento turístico, o que se traduz por:

- **um número reduzido de agentes turísticos, a que corresponde uma oferta de camas limitada, quer em termos absolutos, quer por unidade:** seja agregada, seja individualmente (por estabelecimento), a oferta turística do Douro demonstra insuficiente massa crítica;
- **um potencial importante, mas subaproveitado, por culpa de uma insipiente operacionalização:** reunindo condições para desenvolver um compósito turístico competitivo, a inserção comercial da ETD é ainda débil.

A análise estatística permite caracterizar algumas dinâmicas recentes que perspectivam um aumento do nível de desenvolvimento turístico do Douro:

- o pólo do Rio Douro (da fronteira à foz) concentra parte significativa da capacidade de alojamento, dormidas e emprego turístico da RN. Na área do Douro ribeirinho, a capacidade de oferta começa a ser relevante;
- o pólo turístico ligado ao vinho do Porto (que reúne os concelhos que integram a Região Demarcada do Douro) apresenta-se como o mais dinâmico em termos da criação de capacidade de alojamento, dormidas e emprego turístico, pondo em evidência a importância do vinho como tema federador da ETD;

- o TER evidencia uma menor capacidade/cama, mas constitui um importante trunfo numa estratégia de complementaridade e de valorização dos restantes pólos;
- certos centros urbanos durienses, para além dos valores patrimoniais e artísticos, começam a oferecer equipamentos, actividades e eventos de índole cultural, alguns com projecção supra-regional.

### **3. Um sector em expansão por via do impulso do incentivo público, mas hoje a necessitar de consolidação**

Como se viu, a actividade turística no Douro desenvolveu-se muito nos últimos anos. O número de agentes económicos envolvidos tem aumentado em número e em importância económica, existindo hoje projectos de investimento por parte de alguns grupos económicos externos à região, situação pouco frequente no interior.

A oferta turística da Região tem aumentado em termos quantitativos (número de unidades e capacidade de oferta quarto/cama) e melhorado em termos qualitativos (maior qualificação medida em termos da classificação oficial, da maior diversidade de propostas e de serviços, etc.), acompanhando a tendência de reforço do peso desta actividade económica no Norte de Portugal.

A este facto não será alheio o conjunto de instrumentos de apoio financeiro dirigidos ao investimento privado. O Governo tem favorecido uma política de desenvolvimento do turismo no interior que este espaço tem sabido aproveitar. Com efeito, o aumento e a melhoria da oferta do alojamento e dos equipamentos de animação têm permitido criar um número significativo de postos de trabalho e contribuído para a redução das assimetrias regionais que se registam igualmente neste sector de actividade.

Grande parte dos investimentos turísticos na Região visa a criação de pequenas e micro empresas de alojamento e restauração. Estas unidades tendem a desenvolver as suas actividades com base numa gestão individualista, pouco profissional, alimentando esquemas de trabalho precário e de emprego intensivo de mão de obra. O perfil do tecido empresarial que sustenta a ETD denota não só uma reduzida capacidade técnica e financeira, como, em muitos casos, uma reduzida sensibilidade e preparação para a actividade. Com efeito, os empresários que vêm instalar-se no sector muita vezes consideram que o auto-estabelecimento no negócio é relativamente fácil.

Tendo em conta as especificidades do Douro - e as debilidades do seu sistema turístico - os incentivos públicos não se revestiram apenas de aspectos positivos, pois geraram importantes disfunções do ponto de vista de um processo normal, orgânico, de desenvolvimento. Se, de uma forma geral, os Programas têm cumprido os objectivos de política traçados, não se pode ignorar que têm também contribuído para a dispersão espacial dos empreendimentos e para incutir posturas individualistas e descontextualizadas relativamente ao território em que se inserem:

- a estrutura dos investimentos turísticos apoiados no âmbito dos sistemas de incentivos à iniciativa privada revela que os apoios são atribuídos em função da avaliação do investimento estrutural ou material (sobrevalorizando-se os critérios da rentabilidade e da preservação patrimonial), descurando as componentes

funcional ou imaterial: formação de recursos humanos, ligação ao mercado, parcerias com agentes do mesmo espaço, por exemplo;

- o empolamento da componente material do investimento e os níveis de rentabilidade, muito exigentes, dos diferentes sistemas de incentivos têm levado à prática de preços elevados, para cobrir os custos do investimento, e a posicionamentos no mercado pouco competitivos;
- as dificuldades inerentes à articulação entre os sectores público e privado na formatação de projectos comuns (a região ainda não beneficia de um instrumento financeiro como PITER) não têm favorecido a resolução de problemas estruturais, nem o aumento do grau de complexidade do turismo duriense. Por consequência, não se aproveitam suficientemente os atractivos sub-explorados da região e não se valoriza a cadeia de valor do produto turístico regional, favorecendo impactos económicos positivos mais importantes.

Ressalta destas notas a ideia que, se os objectivos dos subsídios públicos canalizados para o sector estão a ser alcançados no Douro, cabe à região dar os passos necessários para contrariar os factores de risco inerentes. E que factores de risco são esses?

Em primeiro lugar, o Douro apresenta um conjunto de **externalidades** que entravam a sua passagem para fases mais avançadas de desenvolvimento turístico:

- persistência de más acessibilidades que acentuam o encravamento de zonas com elevado potencial turístico;
- infra-estruturas básicas que não garantem ainda bons níveis de atendimento;
- problemas de poluição facilmente observáveis, inclusive, nos locais de passagem ou de frequência dos grandes fluxos turísticos;
- grande pressão urbanística, sem que haja preocupação de integração paisagística;
- baixos níveis de consciência cívica, traduzida em hábitos quotidianos, que acarretam consequências nefastas para a actividade turística;
- falta de sensibilização para os direitos do consumidores/turistas.

Em segundo lugar, também não se tem apostado suficientemente na **gestão da hospitalidade e na animação estrutural** do turismo duriense, como forma de reforçar a vertente pós-produto, garantindo, assim, melhores condições de suporte da oferta:

- persistem lacunas ao nível da gestão da hospitalidade (nos planos da sinalização e orientação turísticas, dos centros de acolhimento e interpretação e dos sistemas de informação, nomeadamente da rede regional de postos de turismo);
- não existe uma tradição de organização/gestão conjunta de actividades, espectáculos e eventos. A programação e a divulgação da animação existente, por outro lado, não é feita de forma concertada entre os agentes regionais.

Terceiro. Estas más experiências também derivam, é necessário vincar, de **estrangulamentos de carácter organizacional**:

- os agentes turísticos surgem isolados, dispersos, numa lógica individualista, castradora de projectos de animação, promoção e comercialização conjuntas;
- existe insuficiente formação empresarial, traduzindo-se na ausência de uma atitude mais sensível às especificidades e necessidades da actividade;

- o baixo nível de qualificação de muitos dos empresários e profissionais do sector origina deficientes prestações de serviços;
- há uma fraca estruturação dos produtos turísticos, que deriva da falta de interligação entre as várias componentes do produto;
- a ausência de redes telemáticas também não facilita a circulação de informação pertinente e actualizada, a gestão integrada da oferta, a divulgação turística no exterior e a inserção comercial, que surge pouco objectiva e agressiva;

Quarto. Existe um **déficé de articulação de agentes**. Debilmente organizados, os agentes turísticos durienses controlam de forma deficiente a cadeia de valor do turismo, denotando pouca preocupação pela gestão do ciclo de vida do produto e pouca sensibilidade para motivações/clientelas emergentes ou alternativas. Muitos agentes, é importante sublinhar, enfrentam muita relutância em trabalhar com outros parceiros da região ou com operadores do mercado. Parte destes receios estão ligados a experiências negativas que puseram em evidência tanto um espírito individualista, como um grande desconhecimento dos mecanismos do mercado turístico, dominado por operadores turísticos externos à região.

Finalmente, em quinto lugar, persiste uma certa **postura paternalista** das entidades públicas que tutelam o turismo duriense. Isto reflecte a forma como o desenvolvimento turístico tem sido aqui encarado: mais numa lógica de promoção do território do que numa lógica de afirmação de produtos turísticos sustentados por efectivos sinais do mercado. Ora, a manutenção de baixos níveis organizacionais pode garantir as condições mínimas de funcionamento do sistema turístico duriense, mas não gera dinâmicas efectivamente reprodutivas.

Está aqui em causa a colocação de um patamar de exigência mais rigoroso que só o aumento dos níveis de organização dos agentes do turismo no Vale do Douro poderá satisfazer.

#### 4. A organização do turismo no Vale do Douro: agentes, interacções e dinâmicas

Pelas razões aqui evocadas, o sector do turismo será um dos que mais justifica o envolvimento pró-activo dos agentes durienses, no sentido de obter maiores níveis de organização e integração turística. Contudo, a maior articulação dos agentes turísticos da região não aparece como um desiderato pacífico e fácil. No Douro coexiste um conjunto diversificado de actores que asseguram funções ou desempenham papéis muitas vezes semelhantes, quando não coincidentes, e que defendem interesses frequentemente sobrepostos ou antagónicos. Identifiquemos estes agentes e caracterizemos, esquematicamente, as suas competências e funções.

Deparamo-nos, em primeiro lugar, com as **Comissões Regionais de Turismo (CRT)**, que, por essência, são os actores centrais do processo desenvolvimento turístico deste espaço: a CRT do Nordeste Transmontano, a CRT da Serra do Marão e a CRT do Vale do Douro Sul. As suas atribuições e funções legais estendem-se desde a elaboração de planos de acção turística à promoção turística, passando pela identificação de recursos turísticos e pelo fomento da animação turística. No entanto, na prática, e mau grado uma preocupação crescente em alargar o seu âmbito de acção e em diversificar as suas

actividades, estas entidades tem concentrado as suas intervenções na promoção turística, participando em feiras e certames da especialidade, editando material promocional ou apoiando iniciativas que visam divulgar os recursos e os produtos turísticos regionais.

Subsistem ainda dois problemas maiores. Por um lado, a existência de três entidades distintas que não se identificam completamente com um espaço territorial que se quer assumir como destino turístico. As consequências disso são evidentes, por exemplo, na ausência de qualquer concertação estratégica e de coordenação das diferentes intervenções. Este vazio institucional, bem como a insuficiente representatividade dos actores locais e dos agentes económicos ligados ao turismo, impedem que estas entidades desempenhem com eficácia as suas funções. Por outro lado, elas não dispõem dos instrumentos e dos meios técnicos e financeiros que lhes permitam desempenhar o papel que lhes cabe no processo de desenvolvimento turístico do Vale do Douro.

Em segundo lugar, aparecem as **Câmaras Municipais (CM)**. As intervenções das autarquias locais com relevância para o desenvolvimento turístico são muito diversas e de primordial importância. Começam na construção das indispensáveis infra-estruturas e equipamentos colectivos e terminam na dinamização e no investimento e na gestão de projectos e infra-estruturas turísticas, quando a iniciativa privada falha ou é pouco empreendedora. Pelo meio ficam ainda um conjunto de actividades que se distribuem pela promoção turística local, pela animação cultural e turística ou ainda pela criação de produtos e serviços turísticos (informação, organização de eventos, criação e lançamento de roteiros turísticos, valorização de produtos locais, etc.).

O reconhecimento do papel que as autarquias desempenham no processo de desenvolvimento turístico não significa, todavia, que o seu contributo para este processo seja globalmente positivo ou mesmo eficaz. Essencialmente, porque as suas intervenções têm como pano de fundo uma unidade territorial, o município, que está longe de ser a mais adequada para implementar estratégias de desenvolvimento turístico. Isto comporta consequências nefastas porque cria condições para o aparecimento de inúmeras, e por vezes contraditórias, acções e estratégias de promoção, favorece a dispersão de recursos e energias, fomenta competições negativas entre municípios, impede um aproveitamento eficaz dos recursos e não permite tirar partido das complementaridades e das sinergias existentes. Para além disso, a falta de articulação e coordenação dos investimentos e das iniciativas não permite criar a massa crítica indispensável à atracção de novos visitantes e turistas e implementar estratégias de desenvolvimento turístico mais ambiciosas.

Em terceiro lugar, surgem as **Associações de Desenvolvimento Local (ADL)**. No Vale do Douro existem, pelo menos, quatro associações deste tipo: a Beira Douro, a Douro Histórico, a Douro Superior e a DESTQUE. Estas ADL têm tido um papel crescente - embora pouco articulado, pois o âmbito geográfico de intervenção que lhes cabe é reduzido - na promoção turística deste espaço. Como entidades gestoras da iniciativa comunitária LEADER na região, estas entidades tiveram a possibilidade de definir uma estratégia de desenvolvimento para o turismo rural nos seus territórios e geriram um conjunto de instrumentos financeiros que lhes permitiu dinamizar e apoiar várias iniciativas e projectos em domínios relevantes para o turismo no Vale do Douro.

Tudo aponta para que as ADL continuem a ter acesso a meios financeiros que lhes permitirão desempenhar um papel importante no desenvolvimento turístico do Vale do Douro, nomeadamente no domínio do turismo rural. Paralelamente, estas entidades dispõem de capacidade de iniciativa e competências técnicas que poderão ser mobilizadas em favor do desenvolvimento turístico da região.

Em quarto lugar, as **entidades de carácter associativo ou empresarial** com vocação ou funções específicas, directas ou indirectas, em matéria de organização, promoção ou gestão turística. Neste domínio, poderíamos identificar um conjunto muito diversificado de agentes: Associações Comerciais e Industriais, Casa do Douro, Instituto do Vinho do Porto, Associação dos Exportadores de Vinho do Porto, Instituto de Navegabilidade do Douro, Rota do Vinho do Porto, Associação dos Aderentes à Rota do Vinho do Porto, Quintas do Douro, Escolas de Formação Profissional, etc. Aparentemente, o papel da maioria destas entidades em matéria de desenvolvimento turístico é diminuto e poder-se-á mesmo perguntar se faz sentido incluí-las nesta lista restrita de actores locais. No entanto, existem pelo menos duas razões que justificam esta inclusão.

A primeira tem a ver com a sua função de representação de **interesses privados** específicos (agricultores, comerciantes e industriais da região). Na ausência de uma organização local representativa dos empresários das diferentes actividades ligadas ao turismo, parece-nos que estas entidades devem desempenhar esta função - no seio de uma qualquer estrutura multi-organizativa de concertação estratégica que venha a ser criada - por forma a minimizar os efeitos negativos da insuficiente representação dos seus interesses específicos em estruturas como nas Comissões Regionais de Turismo.

A segunda refere-se à necessidade de articular e coordenar as intervenções dos **agentes públicos** territoriais no sentido de as adequar aos objectivos estratégicos de desenvolvimento turístico que venham a ser fixados para a região. A urgência destas práticas é cada vez mais evidente, pois o sector público tem vindo a desempenhar um papel crescente e activo na promoção turística da região.

A análise do quadro seguinte permite-nos fazer um diagnóstico expedito do modelo organizativo e funcional do turismo no Vale do Douro:

O domínio da **promoção turística** é porventura a área onde há mais actores a intervir e a fazer coisas semelhantes: as CM, que concebem e produzem folhetos e lançam as suas próprias campanhas promocionais; as CRT, que participam em Feiras e Mostras nacionais e internacionais para divulgar a região; as ADL, que participam em feiras e eventos e apoiam a edição de material promocional; as entidades associativas territoriais, que participam em feiras e editam material promocional; e os operadores turísticos, que editam material promocional relativo a produtos e recursos específicos. Os principais desafios que se colocam nesta área, pontualmente saturada e descoordenada, são: a clarificação de níveis de competência e de funções; a agregação e compatibilização das diferentes acções; a concertação das estratégias de promoção; a concentração de recursos financeiros para otimizar o esforço de promoção.

Em matéria de **atração e dinamização do investimento** existem mais fragilidades e insuficiências. As CRT, as ADL e as CM têm, normalmente, uma postura reactiva (reagem às solicitações e às manifestações de interesse) e disponibilizam, aos interessados, informação genérica e pouco estruturada (não existe, por exemplo, um guia do investidor turístico para o Douro) ou oferecem os seus préstimos para os contactos institucionais e/ou políticos. Alguns agentes empresariais privados têm desenvolvido um trabalho meritório neste domínio: dispõem e fornecem informação específica aos potenciais investidores; dispõem de uma carteira de projectos interessantes; adoptam uma postura pró-activa na atracção de potenciais investidores; fomentam parcerias estratégicas entre investidores locais e externos. No entanto, este esforço é claramente insuficiente para atingir os objectivos pretendidos, tanto mais que não existe a indispensável articulação com os outros actores locais, ao abrigo de uma solução institucional adequada.



**Quadro 9 – Funções dos actores territoriais do desenvolvimento turístico no Vale do Douro**

	<b>Promoção Turística</b>	<b>Atracção e dinamização do investimento</b>	<b>Apoio técnico aos promotores</b>	<b>Animação turística</b>	<b>Acolhimento e informação turística</b>	<b>Lançamento de novos produtos e serviços</b>	<b>Qualificação dos recursos humanos</b>	<b>Coordenação e concertação estratégicas</b>
CRT	Participação em feiras; edição de material promocional	Informação e contactos institucionais; Dinâmicas reactiva	Informação e. contactos institucionais. Gabinetes de Apoio ao Investidor	Apoio e/ou organização de eventos públicos.	Edição de informação local/regional; Postos de turismo	Dinamizam e promovem	-----	Interna No Quadro das suas áreas de intervenção
CM	Participação e organização de feiras; edição de material	Informação e contactos; Dinâmica reactiva	Informações e contactos	Apoio e organização de eventos públicos	Edição de informação local/regional	-----	-----	Interna No quadro das Associações de Municípios
ADL	Participação e organização de feiras; edição de material	Informação e contactos institucionais; Dinâmica reactiva	Informações e contactos; elaboração de projectos	Apoio e organização de eventos públicos	Edição de informação local/regional	Dinamiza e financia	-----	Interna No quadro das ADL
Outras Associações de carácter privado	Participação e organização de feiras; edição de material	Informação e contactos; Dinâmica reactiva	Informações e contactos; elaboração de projectos	Apoio e organização de eventos públicos	Edição de informação local/regional	Dinamiza e promovem	Promove e organiza acções de formação	Interna No quadro das suas estruturas organizativas
Outras entidades públicas	Participação e organização de feiras; edição de material	Informação e contactos	Informações e contactos	Apoio e organização de eventos públicos	Edição de informação local/regional	Dinamiza e financia	-----	Interna No quadro das suas estruturas organizativas
Agentes Empresariais privados	-----	Procura investidores e oferece negócios; Dinâmica activa	Informa, contacta Fomenta parcerias Elabora projectos	-----	-----	-----	-----	-----

No que diz respeito ao **apoio técnico aos promotores**, são várias as entidades que ajudam os promotores na elaboração dos projectos técnicos e financeiros de investimento. Embora os serviços prestados sejam de boa qualidade, na maioria dos casos estes limitam-se à simples elaboração do projecto e/ou candidatura. Poucos agentes têm competências técnicas específicas na detecção de oportunidades de negócio, na transformação de ideias em projectos e no acompanhamento dos projectos de investimento. Para além de uma melhor clarificação de funções, será necessário criar parcerias que permitam reforçar a capacidade das entidades locais nestes domínios.

No domínio da **animação turística**, várias entidades organizam e apoiam a realização de eventos e actividades de natureza pública. A oferta local nesta área é muito heterogénea, pouco estruturada e pouco profissional. No sentido de criar um programa de animação turística consistente e atractivo, é fundamental: articular e coordenar as diferentes acções; apostar em alguns temas que reforcem a imagem turística da região e que se integrem na estratégia de desenvolvimento turístico adoptada.

Em termos de **acolhimento e informação**, várias entidades produzem e disponibilizam informação turística embora, como no caso da promoção, esta seja muito heterogénea, demasiado genérica e, muitas vezes, pouco relevante para os visitantes. É urgente harmonizar, agregar, articular e completar a massa de informação disponível por forma a que os diferentes postos turísticos e espaços de informação desempenhem cabalmente as suas funções e missões. Faltam estruturas de acolhimento dignas desse nome, com recursos humanos qualificados, serviços especializados e espaços comerciais que permitam mostrar e vender aos turistas o artesanato e os produtos locais.

O **lançamento de novos produtos e serviços** é uma área onde existe uma clara falta de promotores e de projectos. Alguns operadores turísticos estão a tentar desenvolver novos produtos e serviços, mas também aqui as dificuldades são enormes. A dinamização de iniciativas neste domínio terá que passar por uma boa articulação e coordenação de esforços entre os actores institucionais e privados, com particular realce para os empresários locais ligados ao alojamento turístico clássico.

No âmbito da **qualificação dos recursos humanos**, a presença na região de várias entidades que cobrem diferentes áreas de formação oferece garantias de que não faltarão oportunidades e meios para formar e qualificar convenientemente os recursos humanos turísticos (prevendo-se para breve a instalação de uma Escola Superior de Hotelaria e Turismo na Região, em Lamego). A questão fundamental é, também aqui, construir os respectivos programas e acções numa perspectiva de satisfação das necessidades e expectativas locais, introduzindo as indispensáveis inovações que permitam ultrapassar os estrangulamentos enunciados. A formação deve ser encarada como um dos múltiplos instrumentos de apoio ao processo de desenvolvimento turístico deste vale.

As questões relacionadas com a **coordenação das intervenções e a concertação estratégica** revelam-se, seguramente, como das mais críticas. A sua resolução aparece, em nossa opinião, como condição prévia para a implementação de estratégias de desenvolvimento eficazes e operacionais. A coordenação e a concertação existente é parcial e fragmentada, desenvolvendo-se “entre os pares” do mesmo sector ou domínio (agentes turísticos, autarquias, empresários, etc.). Regra geral, é monopolizada pelos actores institucionais públicos, em especial pelas autarquias, e não favorece a emergência e a integração de novos actores ou grupos de interesses.

O conjunto de desafios atrás enunciado justifica uma aposta estratégica que vinque uma abordagem territorial dos problemas do desenvolvimento turístico do Douro e que

integre as especificidades da sua estrutura turística. Estas reflexões serão sintetizadas nas conclusões deste artigo.

## 5. Conclusões

O desenvolvimento turístico da região está dependente da resolução de vários entraves estruturais que relevam da dimensão organizacional do turismo duriense.

O primeiro prende-se com **a organização de recursos e atractivos**. Com efeito, é necessário criar ou consolidar projectos inovadores de estruturação – concentração ou articulação - dos recursos e dos agentes turísticos que se encontram dispersos no território e isolados funcionalmente.

Segundo, será preciso **envolver financeiramente** os agentes turísticos da região em iniciativas e projectos de base territorial economicamente mais intensivos (utilização comum de capacidade instalada e de equipamentos) e mais orientados para o mercado.

Neste processo, terceiro, será importante **viabilizar estruturas técnicas habilitadas** para a gestão conjunta de recursos e de processos, promovendo parcerias entre os actores privados/públicos/civis deste sector.

Quarto. Parece claro que é fundamental criar **espaços de negociação e concertação**, onde a representatividade dos diferentes parceiros seja determinada em função dos respectivos pesos e importâncias relativas. Nestes espaços deve-se favorecer a formulação de estratégias colectivas, por todos partilhadas e assumidas responsavelmente.

Da mesma forma, em quinto, é necessário criar **mecanismos de coordenação** das diferentes intervenções - públicas, privadas e outras - que evitem a atomização das iniciativas e a dispersão de recursos, criando condições para uma programação conjunta das acções e dos projectos.

A passagem para níveis de desenvolvimento turístico superiores depende, assim, da consolidação de um patamar superior de organização, capaz de capitalizar o grande potencial turístico que o Vale do Douro oferece, de aumentar a eficácia das interações internas e externas dos seus agentes e de este destino projectar para um lugar de destaque no contexto nacional.

O caminho crítico para elevar os níveis de organização do turismo do Douro passa, em síntese, pelo ensaio de novos modelos institucionais no sector, mais representativos, mais solidários, mais operacionais. Só a melhoria contínua destes níveis organizacionais poderá garantir o aprofundamento do processo de desenvolvimento turístico do Douro, à medida que o posicionamento estratégico da Região se for alterando e o respectivo desenvolvimento turístico passar a ser medido, cada vez mais, em termos de competitividade e de capacidade de diferenciação relativamente a destinos concorrentes.

## Bibliografia

- Bachelard, P. (1993), "Les acteurs du développement local". Paris: L'Harmattan. Coll. *Alternances Développements*.
- Cuvelier, P. Torres, E , Gadrey, J. (1994), *Patrimoine, Modèles de Tourisme et Développement Local*, Edit. L'Harmattan, Paris.
- Grusky, O , Miller, G. (1981), *The sociology of organizations: basic studies*, London, The Free Press, 2<sup>nd</sup> Edition.
- Handy, C. B. (1985), *Understanding organizations*. London: Penguin Business,. 3<sup>rd</sup> Edition.
- Inskip, E. (1991), *Tourism Planning*, New York: Van Nostrand Reinhold.
- Loinger, Guy, Némer, y Jean Claude (Direcção) (1997), *Construire la Dynamique des Territoires...Acteurs, institutions, citoyenneté active*, Edit L'Harmattan, Paris.
- McIntosh, R. Goeldner, C. (1990), *Tourism Principles, Practices, Philosophies*, New York: Wiley, 6<sup>th</sup> Edition.
- Mill, R., Morrison, A. (1992), *The Tourism System*, New Jersey: Prentice-Hall. 2<sup>nd</sup> Edition.
- Murphy, P. (1985), *Tourism: A Community Approach*. New York: Methuen.
- Pearce, D. (1989), *Tourism development*. Harlow: Logman,. 2<sup>nd</sup> Edition.
- Scott, W.R., Meyer, J. (1994), *Institutional environments and organisations: structural complexity and individualism*, Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Vera, J. Fernando (Coordenador) (1997), *Análisis territorial del turismo: una nueva geografía del turismo*, Ariel Geografía, Barcelona.

# **Social networks and employment opportunities among rural youth in the Douro Valley, Portugal**

**Chris Gerry\***

**Patrícia António\*\***

## **Abstract**

The present article reports on research undertaken in small rural county in the Douro region of North Eastern Portugal into how social networks help rural school-leavers both to access information about job opportunities and, indeed, to secure employment. It describes the practical functioning of these mechanisms and, in doing so, tests the validity of a broad conceptual framework that was developed at the beginning of the research.

The methodology used was based upon direct interviews/questionnaires to young people and the organisation of discussion groups, towards two main objectives: (1) testing initial hypothesis and typology concerning the nature and dynamics of rural social networks; and (2) identifying the extent to which such mechanisms were used by and for youth, in substitution for, or as a complement to market and policy mechanisms.

Thus, we propose to examine the nature of the interaction between the market, social networks and policy mechanisms – along with their corresponding arrangements and institutions – so as to produce the employment and social inclusion/exclusion outcomes that currently characterise rural youth in Europe.

---

\* Department of Economics and Sociology, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD), Vila Real, Portugal.

\*\* Department of Economics and Sociology, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD), Vila Real, Portugal.

## 1. Introduction

This paper is based upon the location-specific thematic report prepared by the Portuguese partners in a 7-team research project entitled *Policies and Young People in Rural Development*<sup>1</sup>, and reports on some of the research undertaken in small rural county in the Douro region of North Eastern Portugal. The aim of this specific part of the research was to investigate how social networks help rural school-leavers both to access information about job opportunities and, indeed, to secure employment. It describes the practical functioning of these mechanisms and, in doing so, tests the validity of a broad conceptual framework that was developed at the beginning of the research.

The paper also attempts to assess the importance of such social relations, relative to the functioning of both the labour market and the policy environment, in securing satisfactory employment for rural youth. This assessment, along with the conceptual framework on which it is based, may be of some assistance in analysing the way in which market mechanisms, and social networks articulate in other localities and contexts. If so, it could provide a valuable input into attempts to improve the relevance, design and targeting of policies to promote employment and combat social exclusion, by providing policy makers, prospective ‘outside’ employers and investors, in particular, with additional insights into the contexts in which such rural economic initiatives are made.

## 2. Why study social networks?

Our interest in researching the functioning and involvement of rural social networks derived from the recognition – based on substantial prior sociological and economic research on rural Portugal – that the combination of the market mechanisms and government/EU policy *alone* determine neither rural employment and income outcomes, nor the broader social and cultural dimensions of rural livelihoods. It was strongly felt that rather than focusing narrowly on supply and demand, along with the policy measures ostensibly designed to improve the efficiency and equity of their interaction, it was the factors that lay behind the laws of supply and demand that demanded more detailed analysis. Intuitively, local (and local – extra-local) social networks also play a significant role in providing access – privileged or otherwise – to employment, and it is their form, functioning and relative importance that we sought to investigate and assess.

Rather than limiting the analysis by assuming that negative features of the structure and dynamic of rural youth employment could be largely explained by the failure of market and/or corrective policy to work properly, it was felt that greater emphasis should be

---

<sup>1</sup> Funded by FAIR programme of the EU (contract N° 6-CT98-4171). The project was co-ordinated by Prof. Mark Shucksmith, of the Arkleton Centre for Rural Development Research, Aberdeen University, United Kingdom. And involved teams from Scotland, Ireland, France, Germany, Austria, Finland and Portugal. The Portuguese component of the research was co-ordinated by Prof. José Portela of DES-UTAD, and, in addition to the present authors, the team also included Carlos Peixeira Marques and Vasco Rebelo (researchers) and Sonia Abreu and Paula Queiroz (research assistants).

placed on examining the nature of the interaction between (a) the market, (b) social network-based, and (c) policy mechanisms – along with their corresponding arrangements and institutions – so as to produce the employment and social inclusion/exclusion outcomes that currently characterise rural youth in Europe.

The literature on social networks that emerged in the 25 years following the Second World War is particularly rich<sup>2</sup>, though much of this tended to focus on the micro-phenomena of urban life, and/or on the persistence and adaptation of so-called ‘traditional’ forms of family- and ethnically-based solidarity as members of the rural populations in developing country increasingly established themselves in metropolitan settings. However, the literature on continued recourse to social networks in rural areas (i.e. the other side of the migration and adaptation ‘coin’) and, particularly, their functioning in the Southern European context, is less plentiful.

More specifically, the contemporary models of how the transition between school and work takes place, and how employment pathways are constructed, owe much to the seminal work of Beck (1992). However, these seemed inadequate – at least in the Portuguese case – to the task of making sense of not merely a residual persistence, but the continued vigour and indeed prevalence of social networks throughout rural society<sup>3</sup>.

The two main changes that Beck considers have marked the transition to a “risk society” are, on the one hand, the supplanting of traditional family solidarity by various types of institutional support and, on the other, the relentless penetration of the market and its attendant values. With regard to the school to work transition, Beck’s conclusion is that youth, cast adrift from familiar support systems, and required to confront an ever more competitive, hostile and unpredictable labour market, are increasingly obliged to adopt a much more ‘individualised’ approach. It is in this context that youth are seen to be more and more constructing their own employment pathways and their own biographies.

Assuming, for the purposes of argument, that the Beckian hypothesis holds – i.e. that, in a risk society, youth do construct their own biographies, it is important to point out that the notion of choosing and constructing one’s own ‘biography’ (as against accepting ascriptively attributed attitudes and behaviour) has two quite distinct but interrelated dimensions:

- 1) *identity* – or the (mainly) subjective perception of self, constructed out of both subjective/internal and objective/external/structural elements, and its ‘projection’ onto or into concrete situations (e.g. identifying with particular groups, patterns of behaviour, norms, values, etc.); and
- 2) *pathways* – based on the extent to which this process of ‘projection’, along with the context into which one’s identity is ‘projected’, produce an outcome commensurate with expectations (i.e. job, lifestyle, prospects).

For a number of reasons, the traditional family structure and its provision of solidarity and support still remains largely intact in some rural areas in Europe, notably the area under scrutiny here. Furthermore, while it is clear that, to a significant extent,

---

<sup>2</sup> See e.g. Mitchell 1969, *Boissevain* & Mitchell, 1972; for more recent reviews and contributions, see e.g. Wolfe, A. 1978, Johnson 1994, Nardi, Whittaker & Schwarz 2000 and Fernandez, Castilla, & Moore 2000).

<sup>3</sup> For a recent account of the functioning of social networks, seen from the standpoint of the articulation between group and individual and between network and market, see Nardi, Whittaker and Schwarz (2000) and Molm, L.D., Takahashi, N. and Peterson, G. (2000).

demographic decline has retarded – or perhaps the term ‘deflected’ would be more appropriate – a fuller and deeper penetration of the market in rural areas. Finally, government policy has largely failed the rural areas and, where it has succeeded, this has often been due to the ‘lubrication’ it has received from the functioning of social networks in general, and clientelist relations, in particular. This should not be a complete surprise: Giddens (1999), for example, has recently argued that

*in the industrial countries (...) traditional ways of doing things [have] tended to persist, or be re-established, in many (...) areas of (...) everyday life. One could even say there was a sort of symbiosis between modernity and tradition.*

Paradoxically perhaps, Giddens’ conclusion echoes one drawn by Lenin (1967: 536), almost a hundred years before, when he conceptualised the apparently contradictory co-existence of the modern and the traditional in Russian society in the following way:

*The development of (...) social relationships in general, cannot but proceed very gradually, among a mass of interlocking, transitional forms and seeming reversions to the past.*

Previous research on rural employment suggested that, *a priori*, while a rural school-leaver may indeed initiate the search for employment on an increasingly “individualised” basis, with policy intervening – with more or less success – to mitigate the worst effects of labour market imperfections and/or supply-demand imbalances, a further component – namely the operation of mainly localised social networks of information, influence and solidarity – had to be incorporated into the analysis, if it were to provide a more complete assessment of market efficiency and policy effectiveness.

### **3. Social networks in Santa Marta de Penaguião**

In the specific case reported on here, namely the school-to-work transition experienced by rural youth in Santa Marta de Penaguião (SMP) and, by inference, in much of the rural interior of Portugal, not only do social networks play a crucial role in the search for employment in the private, public, NGO, and other institutional sectors, but recourse to them is generalised. Indeed, their use would appear to be on the increase, mainly due to the pressures and difficulties young people experience in accessing stable and satisfactory employment.

While social networks clearly constitute one of the three key forces that may determine employment outcomes, it would be inaccurate to see them as being merely complementary to market mechanisms and policy measures. It would be more accurate to say that social networks are the predominant factor in explaining how young people find work for the first time, and how they take the first steps on a pathway leading either to stable (though not necessarily satisfactory) employment and relative socio-economic inclusion, or to precarious employment and possible socio-economic exclusion. In some circumstances they constitute the essential lubricant in the process; in others, they are the only significant force providing information, support, advice and assistance in helping youth to avoid long term unemployment. In extreme cases, they may operate to the complete exclusion, and prevail in spite of the dictates of the market and/or the



targeting priorities of policy. Thus, in rural areas, it is the market and government policy that play secondary – and in some cases residual, neutral or even negative – roles in the process of matching *some* young people to the available employment.

Typically, rural social networks are not homogeneous, nor do they function in a simple or mechanical fashion. Indeed, the very term ‘network’ suggests complexity and flexibility. The operational form of the social network tends to be lighter, less structured and institutionalised, its functioning more flexible, and its interests and aims broader and less explicit than that of the social group. Networks are not typically constructed between people, enterprises and/or institutions on the basis of equality, but on the supposed identity, similarity and/or complementarity of their interests. Sometimes these interests are general (e.g. family solidarity); sometimes they are presented as being quite specific (e.g. business co-operation). Furthermore, networks consist of various types of asymmetrical interpersonal relations that can be deployed continuously and/or intermittently to achieve mainly economic outcomes by non-market means.

The generational, class and gender composition of a network’s membership – be it homogeneous or heterogeneous – will have significant effects on its management by those that participate in it, and the distribution of the benefits that accrue to them. Indeed, network membership of itself, guarantees little or nothing: benefiting from participation in a social network requires the continuous and/or intermittent management of its aggregate resources and its potential benefits. However, network benefits are unlikely to be distributed on an equal basis, though implicit norms of both eligibility and relative equity of treatment will apply.

There are many types of networks and many of them interact. Network heterogeneity will influence the nature and outcome of a network’s interaction with (a) social groups, (b) other networks, (b) policy-related institutions, and (c) markets. However, as an analytical starting point, the types of relations and transactions in question can be thought of as a continuum, ranging from acts of intra-family solidarity, through support provided within the extended family and between close friends (either inter- or intra-generationally), and networking within work-based and professional groups, to various forms of nepotism, and traditional and new forms of clientelism, including political and/or economic preferment, graft and corruption.

It is therefore essential to see the functioning of social networks not only in their own terms, but in their policy and market context. Access to appropriate social networks are a necessary but not sufficient condition for successfully making the transition from school to work: alone they provide no absolute guarantee of advancement. In order to be appointed to a particular position – however modest or senior, temporary or permanent, “dead-end” or promising it may be – normally a number of prerequisites will have to be met. This is all the more so when the post is filled through formal market mechanisms, i.e. open recruitment, advertised posts, interviews, ranking of formal and experiential qualifications, etc. Thus personal initiative, educational and/or technical qualifications, work experience, social networks and, frequently, luck may all combine to improve or diminish the likelihood that a given youngster will be successful in gaining a first and subsequent footholds on the employment ladder. Each of these prerequisites may be subject to limitations, and some criteria may need to be filled if others are to have influence: for example, family influence may only be invoked if the candidate for the post in question has the appropriate minimum educational qualifications.

While the analogy of the transaction has traditionally been used to clarify certain aspects of how social networks function, this term tends to connote an essentially short-

lived, “over and done with” act. However, the types of inter-personal and inter-group reciprocity referred to here – be they balanced or asymmetrical – may have considerable longevity, with myriad intermittent repetitions and interactions accumulating over time. Thus rural social networks will tend to be lifelong phenomena: they are constructed, cultivated, extended, maintained, restructured and revised, activated, suspended and reactivated throughout their members’ life-cycle, from youthful dependence, to adulthood and relative family autonomy and back again to the dependency of the aged.

#### **4. Preferment and the job market in Santa Marta de Penaguião**

However, the research showed that there is a type of non-market, non-policy influence over the employment outcomes of youth in SMP that transcends the intra-family solidarity explicit in the definition of social networking used above. This is what is known locally as *cunha*. Literally, the word means a wedge, and is used to describe those who have influence, “clout”, “pull”, “friends in high places”, the ability to “pull strings”, to provide preferment, or “jobs for the boys”, either in a narrowly nepotistic, friendship-based or a broader clientelistic manner. It thus refers to a whole range of discriminatory and unethical practices of preferentially allocating people to posts. Furthermore, the term is used both to signify the relationship, as well as the ‘price’ of the favour.

*Cunha*, or the “C factor” as it is known locally, involves privileged access to influential people, through whom information, further contacts, or even direct preferment e.g. in the form of a job, a contract to supply goods or services, may be arranged. Such advancement be achieved either via a direct and immediate exchange of favours, including payment in money or in kind (i.e. explicit graft) and/or deferred return of the favour, either ‘in the same coin’ (between those whose socio-economic status is similar), or in some different form i.e. political reliability in voting or decision-making, or ‘transactional’ preferment (as in business relations). Furthermore, in the case of those with lower socio-economic status and the least to offer, the patron may be able to rely on (or exact under pressure) a series of minor (even symbolic) acts to repay the favour.

Paradoxically, or so it would seem, *cunha* continues to flourish even now that the dominant ideology and discourse is that of the free market – ostensibly the more anonymous, rational and just mechanism of allocating resources to their most appropriate, efficient and productive uses.

On the ‘supply side’, i.e. from the perspective of the patron, no type of organisation seems exempt, be it government, public service, NGO or private sector. While it has long been commonplace for building contractors, vineyard owners and wine co-operatives to use local social networks for the recruitment of both permanent and temporary (seasonal) labour, there are instances, for example, in which local government may use criteria that are dubious, or less than completely explicit or transparent in allocating short-term work-experience and similar posts funded by central government. Furthermore, there is concern among youth about the appointments to more permanent jobs being made on the basis of candidates’ political affiliation and not their fitness for the job. Fundamentally, the top-down, clientelist management of employment outcomes in this way, provides a means of building alliances and consolidating elite position, power and privilege. Conflicts of interest that would

normally exclude individuals from key decision-making processes undoubtedly exist, but tend to be ignored. In part, the widespread interlocking and overlapping of political, institutional and economic activities of the individuals and families that constitute the local elite, is due to the small scale and limited resources of rural communities, but also has its origins in the pervasive and deep-rooted inequalities that have long dominated rural society and that have been reproduced and adapted to fit present day conditions.

From the ‘demand’ view point, i.e. that of the ‘client’, networks in general, and ‘pulling strings’ in particular also constitute a very palpable and influential part of the rural mind-set. Recourse to family and extra-family networks remains an almost instinctive response among rural residents, particularly the relatively powerless. Firstly, the specific historical features of Portuguese rural life, the miserable living conditions experienced by the vast majority of the inhabitants of the countryside, along with the particular forms of institutionalised clientelism and *caciquism* that developed during the Republic and under the Salazar dictatorship, have tended to reproduce this psychological conditioning and predispose much of the rural population to excessive deference to and dependence on local political and economic elites.

Additionally, demographic and economic decline in many regions of the Portuguese interior, and more intense competition for ever fewer job opportunities that these processes have generated, have caused those seeking employment – in particular, for the first time– to call on any and all resources that might ensure them of success. Indeed, even in the absence of concrete evidence that deploying clientelistic relations may have some positive effect on job prospects, in rural Portugal youth and adults alike will automatically assume that their interests will indeed be served by the activation of whatever network of family, friends and acquaintances they may dispose of, and by soliciting favours from ostensibly better placed individuals to provide them with “inside information”, to “put in a good word” for them, or in some other way to promote their cause.

*Cunha* as a practice and as an attitude is strong and persistent, and may link individuals and/or whole families in asymmetrical clientelistic relations over the generations and, in this among other respects, is similar to social networks based on more egalitarian solidarity. However, “keeping it in the family” is a two-edged sword, and it is extremely easy in highly competitive circumstances to blur the dividing line between (a) solidarity in pursuit of greater social justice and (b) corruption as a means of concentrating the spoils in a few privileged hands. If the ‘horizontal’, more symmetrical functioning of social networks represents a strategy of the poor and less-privileged trying to increase degree their inclusion in the few available opportunities over which they have no direct control, then it may seem that the more ‘vertical’ and asymmetrical interdependencies explicit in *cunha* represent a strategy of excluding all but a chosen few from a share in the few available opportunities over which the patron exercises direct control. However, the contradictory yet unpalatable reality is that in an unequal society, social networks and *cunha*, localist solidarity and clientelism are indissoluble, each contributing to an environment that is conducive to the development of the other and neither, ultimately, facilitating the eradication of inequity and injustice.

Given the clientelist nature of much of Portuguese rural politics, the top-down, clientelist management of employment outcomes facilitates the building of alliances and the consolidation of elite position, power and privilege. Conflicts of interest that would normally exclude individuals from key public decision-making processes undoubtedly exist, but are frequently ignored. The high degree of concentration of decision-making

power – as exemplified in ‘elite pluri-activity’, or the widespread interlocking and overlapping of political, institutional and economic activities of the individuals and families that constitute the local elite – is in part due to the small scale and limited resources of rural communities, but also has its origins in the pervasive and deep-rooted inequalities that have long dominated rural society and have been creatively adapted to fit present day circumstances.

There are, nevertheless, limits to *cunha*. To some extent, those who are already considered part of the economic, political and social elite may find it more difficult to make use of the “petty *cunha*”, and may be subject to denunciation, public ridicule and even social ostracism, if they are seen to do so. Also, the patron’s willingness to provide privileged help, is linked to his/her position relative to the ‘petitioner’ and the extent of the former’s ‘social exposure’. The corollary of these limits to the exercise of *cunha* is that it is generally held that it should only be used to help those really in need of support, thus earning the patron some small – sometimes merely symbolic – favours in return, either immediately, or at some time (or several times) in the future. Here, we can almost talk of an “ethical *cunha*”, distinct from real corruption, that – from the perspective of the rural elite – constitutes a responsibility towards their less-favoured neighbours, an attitude that is firmly rooted in the conservative philosophical view that the rich have a duty to the poor.

## **5. Use of social networks in accessing employment: a summary of results**

### ***The view from ‘below’: social networks and the school to work transition***

Before looking at the extent to which social networks are used to complement labour market and policy mechanisms in Santa Marta, it would be helpful to try to picture how the contours, trajectory and direction of the youth employment pathway, and thereby, young peoples’ employment outcomes, are influenced by some of the key components of social networks alluded to above.

Typically social networks may link the parents of a recent school-leaver asymmetrically and intra-generationally with those who may be able to offer help, advice, information, influence, or even have the ultimate decision-making power in determining who is employed. Where such relations exist, young people themselves and/or by their parents may bring them to bear – successfully or not – on the problem of gaining a first foothold on the employment ladder.

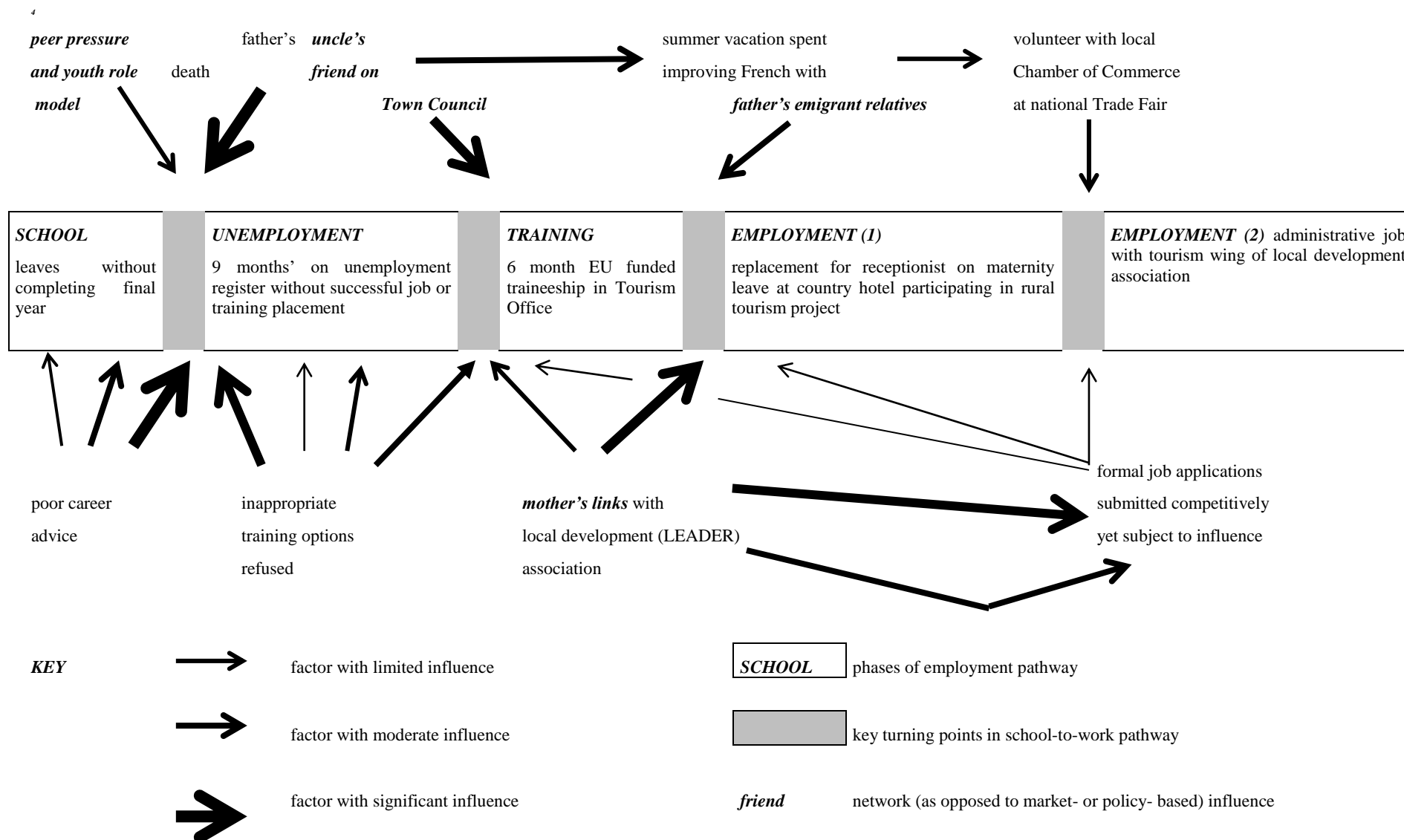
Figure 1 below is an attempt to visually represent the first stages of such an employment pathway. While the details of the forces and factors involved are hypothetical, they roadly reflect the situations encountered in the interviews and in the focus group meetings with youth from Santa Marta<sup>4</sup>.

---

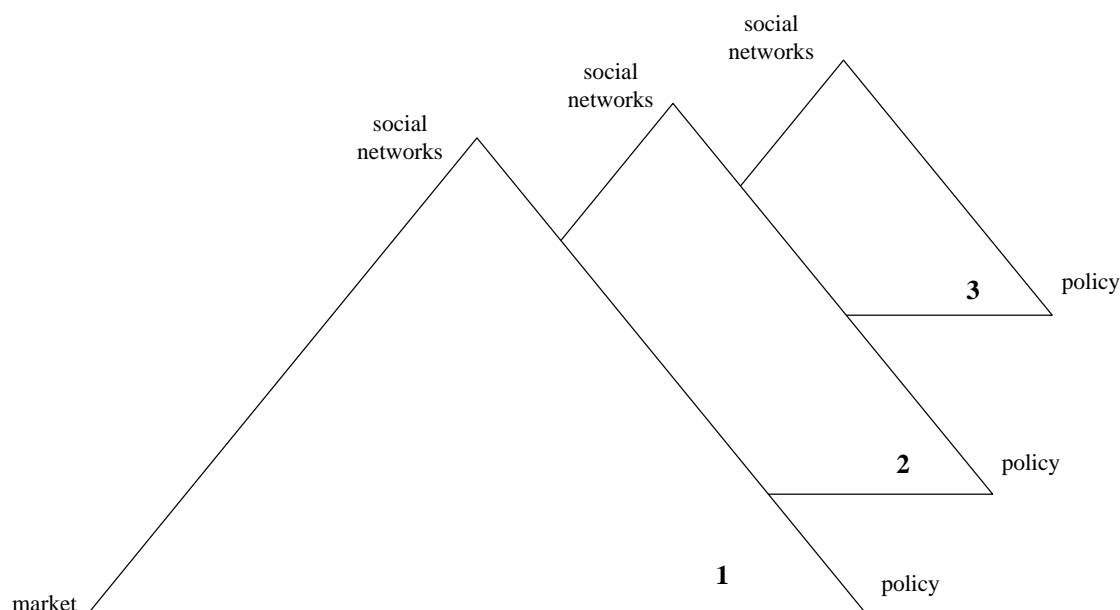
<sup>4</sup> For the sake of diagrammatic simplicity, it is assumed that the impact of factors influencing the direction and dynamic of the employment pathway is felt at the end of a distinct stage when, in reality, their impact may be felt throughout that stage and even beyond.

**Figure 1 - The influence of social networks on the employment pathway**

**An illustration of the forces and factors influencing the school-to-work transition**



**Figure 2 - Employment outcomes and the network – market – policy ‘triangle’**



***The view from ‘above’: social networks, markets and policies***

Networks do not exist and are not built, managed or modified in a vacuum, i.e. outside the context of market and policy, and that is why it is essential to examine the relationship between the three components of the network-market-policy “triangle”, and how this articulation determines the eventual employment outcome, as Figure 2 above illustrates.

Market forces, policy measures and social networks combine differentially to bring about overall employment outcomes 1, 2 and 3, in which the influence of market, policy and social networks predominate, respectively. These three outcomes could characterise situations in distinct territories (metropolitan, intermediate, ‘marginal’/rural) or, broadly speaking, periods in which different economic and/or policy paradigms predominate (e.g. neo-liberal versus interventionist).

Analysts are accustomed to looking at the interface between policies and the market, but relatively little work seems to have been done on the articulation between non-market networks (either of the ‘traditional’ or ‘modern’ type) and either the market and/or policy interventions<sup>5</sup>. The three conditioning factors are not mutually exclusive; they may complement each other or conflict with each other. In reality, the ‘spheres’ of network, policy and market overlap and interact substantially, since networks may be used (a) to secure employment/training that has arisen out of a particular policy initiative, and (b) posts that ostensibly are to be filled via the market mechanism; furthermore, policy shifts may constrain or widen the opportunities for networking, and shifts in the labour market may make networks less effective or attractive. Thus the interaction between market, policy and networks may be of a more dialectical nature, with outcomes more complex than mere trade-offs<sup>6</sup>. It may be more helpful to base our analysis less on the concept of the trade-off

<sup>5</sup> However, see, for example, Hadjimichalis, C. & Papamichos, N. (1991), and Hadjimichalis, C. & Vaiou, C (1992).

<sup>6</sup> Some hypothetical, yet entirely plausible examples may serve to illustrate the problems of using the assumptions of narrowly-defined rational, optimising economic behaviour explicit in the concept of the trade-off and the zero-sum game approach: (a) *Young Farmers*: What are the costs of a young farmer withdrawing partially from family and/or community-based social networks in order to engage more

and more on the notion that rural social networks are created, maintained, managed and extended, mutually articulate and interact with markets and policies on the basis of *synergies*. Thus, in principle, the use of a social network, alone or in articulation with other networks, and/or market and/or policy factors, may produce a more satisfactory employment outcome than may be expected from reliance on market and/or policy measures alone. A more complex model is called for, given that the argument that relations of interdependence between different categories of rural resident are typically asymmetrical is more compelling – both on theoretical and empirical grounds – than the assumption that inter-network permeability is uniform, and network access is evenly distributed.

There is also the question of how networks change, adapt, and reconstitute themselves over time. Does this depend on how ‘formally’ they are internally structured and operate, or is it determined more by their articulation with other networks, institutions and markets? Is there an articulated set of “modes of advancement” along the employment pathway, linking not only market place, policy measures and social relations, but also bringing together various types of networks, each differentiated by function, generation, periodicity and extent of use?

The analysis presented below relates to what interviewees said about their *own* employment pathways; many of the references made by youth in interviews to *cunha* favours, “jobs for the boys”, undue influence, etc., (as opposed to intra-family or friendship-based solidarity and co-operation) were contextual rather than relating personally to respondents’ own employment experience. Clearly, it is extremely difficult to distinguish accurately between (a) comments that are rationalisations and/or self-justifications of an unsatisfactory employment situation and (b) those that refer to quite explicit and objective circumstances, practices and outcomes. We cannot exclude the possibility that some youngsters’ reflections on their own failure to get the employment they wanted, or to advance along the pathway desired, were simply “sour grapes” – an appropriate metaphor to use in a wine-producing county such as Santa Marta.

Notwithstanding these reservations, the interviews showed that, in general terms, a strong sense among virtually all the 46 young people surveyed that social networks were of invaluable support in finding employment and, in many instances, had been so specifically for them. The three interviewees that attributed little or no importance to this factor had no personal experience of unemployment. Typically such relations may link the parents of a recent school-leaver asymmetrically and intra-generationally with those who may be able to offer help, advice, information, influence, or even make the decision regarding employment. Where such relations exist, they may be brought to bear – successfully or not – on the problem of gaining a first foothold on the employment ladder.

It should be stressed that only 8 (17.3%) of the 46 young people interviewed provided no information with regard to social relations. Five of these were still at school, and therefore would have had little direct experience of the social relations on which they were invited to comment. Thus, of the remaining 41 respondents, only 3 (7.3%) failed to provide substantive information on this theme, either because they had played no role, or due to

---

actively/extensively in market-based initiatives via an EU subsidy and training programme (i.e. shifting from **3** towards **1** and **2** in Figure 2)? (b) *Youth Culture*: Is there a loss (or some kind of more complex qualitative shift) in the solidarity provided by a network of unemployed or unsatisfactorily-employed youth, when one member accepts a new job (i.e. does the shift from **3** to **1** permanently undermine the influence of **3**)? (c) *Youth Training/Employment Initiatives Policy*: When rural youth participate in a given policy initiative, are there competing claims of family, friends and community (on the one hand) and of (new) policy-partners - some of whom may be peers (colleagues and collaborators), others who may be managers and/or decision-makers? (i.e. does a shift from **3** towards **2** undermine the effect of **3**, or enlarge and redefine its influence?)

embarrassment on this issue, or their more general reticence or shyness. The remaining 38 interviewees provided detailed information that could be categorised according to three types of social network use: (a) provision of information only; (b) influence on employment outcome; (c) direct provision of employment. Two-thirds (27) made multiple references (averaging two significant comments each) relating to social networks of various types. The multiple responses either related to employment outcomes in which (a) two types of network had been simultaneously used (e.g. family member giving information, family friend/acquaintance as provider of or intermediary in the provision of a favour or, indeed, a favourable decision regarding employment), or (b) in which different types of networks were used in finding successive jobs.

Ten interviewees had obtained their current, or some past employment through the use of *cunha*, (i.e. via preferment that transcended the more 'horizontal' practices of intra family or friendship-based solidarity), which constituted almost 30% of the sample. There were cases of both personal and 'institutional' *cunha*, as well as those in which the client's 'reward' was not necessarily as permanent an employment as they had perhaps expected. Unfortunately, it was not possible to quantify the proportion of all jobs had been the result of *cunha*, though the indications are that it would be somewhat higher than one-third of all cases.

With regard to the use of social relations in accessing employment, the principal results of the interviews can be summarised as follows:

- **Kin and friendship-based relations:** 19/91, (almost 21%), or one in five of the employment opportunities taken up by our interviewees were created through the substantive intermediation of kin, other intergenerational or friendship-based intragenerational networking.
- **Family-based relations:** 13/91 (over 14%), or one in seven of the employment opportunities taken up by our interviewees were created directly by a family member or by a friend providing work.
- **Own initiative:** 8/91 (almost 9%), or one in eleven of the employment opportunities taken up by interviewees since they left school being primarily as a result of their own initiative, providing evidence, albeit limited, of the extent to which social networks are either are not available to or are eschewed by youth when seeking work;
- **Institutional preference for kinship-based recruitment:** 4/91, (4.4%) or approaching one in twenty of the past or present employment opportunities taken up by interviewees were due to an institutional preference for recruiting kin of present employees; however, this apparently insignificant number should be considered an underestimate, since there were further interviewees whose application for entry into one or other the uniformed services was at some point "in the pipeline", and these are precisely the organisations that still – formally or otherwise – have this preference for kin-based recruitment.



## 6. Reflections on social networks, the labour market and anti-exclusion policies

Despite the key role played by social networks in the study area in particular, and in Portugal in general, the importance of policy and the market cannot, of course, be underestimated. Clearly, the specific features of the articulation between social networks, the labour market and the policy context needs further research, if the market is to function more efficiently and equitably, policy is to be relevant to the specific problems rural areas face, and abuses of power and position are to be contained.

If employment outcomes are determined by the respective strengths of the three forces in the market-policy-networks 'triangle', then in Santa Marta it is networks that are disproportionately influential. While the specificities of the Portuguese situation have theoretical implications for how the three forces articulate, more practically, they raise questions regarding the extent to which policy could and should be “re-engineered” to take these complexities (and inter-local differences) into account.

The research on social networks suggests that, from a policy standpoint, the following priorities should be following emphasised:

### **(a) policy recognition of the role of social networks: towards more network-sensitive policies and improved youth targeting**

Due to the danger of undermining what is undoubtedly a key mechanism in the construction of employment pathways, policies devoid of local relevance have to be avoided. Due to the multiple temptations of top-down, often supply-led rather than demand inspired blueprint policy solutions, along with persistent institutional discrimination, target groups (women, youth, and the disabled) often tend to be little more than caricatures. Rather than targeting broad characteristics assumed to be associated with exclusion, it is the key relationships that need to be the focus of policy attention. The policy-maker's view of who the client is needs to be broadened to take key youth-youth, youth-adult and youth-elderly relations into account.

Policy means need to be found to enable youth to position themselves more centrally both in the networks on which they clearly depend to a significant degree, and in the implementation of policies aimed at improving their local employability. In short, this means: (1) more network management by youth, as opposed to adults; (2) more policy inputs by youth, as opposed to adults, and (3) more accurate and effective policy targeting on young people.

If the important function played by social networks is not recognised by and integrated into policy design, future measures may result in perverse effects. For example, attempts by policy makers to reverse rural demographic decline by ‘fixing’ young population in the countryside (i.e. by strengthening the market and related institutions), may “backfire” unless the positive and negative dimensions of network use are recognised. Paradoxically, as the design, objectives and targeting of inclusion-promoting measures become more influenced by the logic of the market, policy makers may find it increasingly difficult to successfully promote and/or deliver sufficiently attractive and stable employment. Unwilling (or unable, due to low qualifications) to accept the type of work that the market is able to provide, youth may be forced to leave such localities as Santa Marta de Penaguião in even larger numbers.

### **(b) The need for more autonomous space for youth**

Young people in Santa Marta are very conscious of the extent to which their lives are run, and their futures determined, by adults. Specifically, many of the young people we interviewed complained about the lack of ‘dedicated facilities’ available to them. On the other hand, the political elite, parents and decision-makers tend to say that young people today have everything laid on for them – everything, that is, that adults want them to have, or feel is appropriate.

After they definitively leave school, where do youngsters go to maintain their contacts, improve their sources of information, work out new strategies? Even though school, in addition to its primary function, also provides informal opportunities for youth to hone their social skills, build their own networks and exchange ideas and information, it only provides very limited formal opportunities to develop the confidence to become more active and autonomous in local affairs, more informed about the institutional structures and the policies that ostensibly support their successful social inclusion, and more wary and critical of local clientelist practice.

From this standpoint, it is interesting that our research produced references to the importance of other local facilities as centres for networking, socialising and the brokering of influence. Foremost among such entities is the local café, which is of particular importance to adults, in general, and to males in particular. Whomsoever it serves, the café or club, or similar facility, is not simply as a meeting place, but somewhere that information, influence and favours are all exchanged. While they can evolve their own relationship with the existing networks in such cafés, young people are at the disadvantage of not having even something as basic as a specifically youth-oriented bar that could act as an autonomous meeting place. Given that such establishments as cafés often do operate in this way in adult networks, there is every reason to believe that something as simple as a bar, club or other establishment could assist in the creation of more effectively functioning information networks, not to mention providing a physical and organisational focus for other activities with stronger youth involvement and management. Indeed, the employment-related difficulties that some youth face spring simultaneously from the (a) physical inaccessibility, bureaucratic attitudes, poor performance and relevance of official institutions, (b) youngsters’ lack of dedicated facilities, combined with (c) their own ignorance of what institutions are responsible for which initiatives.

Without youth-oriented collective spaces and institutional opportunities (clubs, cafés, etc.), and with Job Centres located where they are and conceived and operated as poorly as they tend to be, youth obviously fall back primarily on the networks that family and friends can provide. Nevertheless, the creation of more autonomous youth-oriented space provides no guarantee that they will be able to develop greater confidence and, thereby, be able to participate more fully in local decision-making. For that to happen, more intractable problems have to be confronted, requiring more fundamental change.

### **(c) Operationalising the discourse of youth citizenship and participation**

It is one thing to bewail the often cynical use of young people as ‘troops’ in electoral campaigns and quite another to propose practical means of moving towards a local politics that is more participatory, less dominated by a relatively elderly and conservative power elite. Nor is it sufficient to exhort young people to participate more, and to demand more from the adults that run local political parties in return for their political support. In a sense, this would simply replicate the classical *caciquism* of the past, by which the elite received the votes of their social subordinates in exchange for employment or income-related favours.

The lack of any real “grass roots counter-culture” constitutes one of the key obstacles to the emergence of a stronger and more confident youth ‘voice’ at local level, and their greater participation in local political decision-making. In order (a) to overcome the fatalism, passivity and social deference that characterises the attitudes and practices of the majority of rural youth and (b) for youth to acquire the confidence and social skills on which their wider and more profound participation depends, there must be an intensification of the dynamic, activities and autonomy of (in)formal groups and networks in which they are already involved.

Here we have a chicken and egg problem: the emergence of a more confident and assertive youth culture runs counter to the interests of the local political and economic elite, and would undermine the very clientelist relations that contribute significantly to the reproduction of their power. This elite has had considerable success in ‘managing’ youth energies and initiatives, i.e. confining them to issues and areas that support rather than challenge the *status quo*. In ‘managing’ the space in which cultural organisations (and, indirectly, some of the networks based on – or intersecting with – such organisations) operate, the local elite has tended to politicise them in its own interests. Furthermore, “elite pluriactivity” (namely the overlapping of local business, political and institutional interests), ensures that local groups and their members remain dependent on favours, often distributed through clientelist networks, in which policy-makers (or at least local policy interpreters and implementers) are to some degree complicit. This inevitably constrains and/or compromises such groups’ ability to achieve their interests and objectives, and further reduces their extremely limited their autonomy. A local enabling environment needs to be created in which inclusion objectives are defined with youth as *subject* and not merely *object* of policies and their ostensible benefits.

#### **(d) Improving provision and dissemination of information**

There is an urgent need to improve the quantity of information and its relevance to the particularities of the rural areas, as well as to improve substantially the quality of information, and the skills and insight of those who disseminate it. The vicious circle referred to above can, in part, be broken, if the diffusion of information were to be radically improved at the local level. This would help to short circuit the clientelist intermediaries, both public and private, who tend to monopolise and channel strategic information in support of their own interests, and provide the basis for more informed and more autonomous decision-making on the part of youth.

#### **(e) Certifying training**

Furthermore, rather than seeing youth training as something that only qualitatively improves the supply of labour, its role in building more active citizenship should be recognised. From this perspective, a further policy initiative that would help to build experience, confidence, organisational skills and leadership among young people, would be to ensure that appropriate training inputs are made to the type of local organisations mentioned above. This will inevitably mean weeding out those training institutions – be they private companies, NGOs or (semi-)public organisations - that have been motivated more by accessing EU funding than effectively providing relevant training to young people. It is no coincidence that while training has become a boom sector, providing significant employment opportunities for better-qualified labour market entrants, dissatisfaction among young people with the quantity, quality and spatial distribution of training provided seems to have escalated.

Thus, a rigorous process of certification of training institutions (along with the quality and relevance of the skills they provide) needs to be implemented without delay, so that the

benefits of the “training business” can be more equitably distributed between the training institutions that have proliferated in rural areas in recent years and rural youth who have yet to feel significant impacts of institutionalised training on their employability.

## 7. Conclusion

The evidence from Santa Marta de Penaguião strongly suggests that social networks offer opportunities that neither the market, nor policies nor conventional corporate structures can provide. While the growth of network-based work practices and work-place synergies in corporate enterprises can perhaps be interpreted as a partial rolling back of the market in response to and in compensation for the excessive withdrawal of state interventionism in the 1980s, the persistence of network use in underpinning rural livelihoods would suggest a continuation (or restructuring) of productive market-network synergies – more in recognition of the limited penetration of market to date than its excessive penetration in the past. In the rural areas, the market mechanism and, increasingly, pro-market policy measures, have tended to remain restricted to the types of resource allocation to which they are “best suited”, leaving social networks in general, and clientelist preferment in particular to play the dominant role.

However, as a result of demographic decline, the continued concentration of population in the urban centres of rural regions, and the extended and intensified commoditisation of life that globalisation is bringing about, it is more likely that there will be an ongoing penetration of social networks by market norms and values, not to mention a further penetration of social policy by precisely the same imperatives. Paradoxically, this may simultaneously strengthen some existing social networks and promote the establishment of others, in an attempt to preserve the benefits they are known to generate), as well as giving rise to new network-based imperfections in markets.

Whether aggregate welfare gains or losses will result from this type of network-market articulation, and who will enjoy the benefits and who will bear the costs is unclear. Nevertheless, rather than witnessing the rapid erosion and terminal decline of social networks as a valid and viable means of achieving economic outcomes in rural areas, rural social networks in Portugal are showing themselves capable of adapting to and benefiting from their articulation with the market.

Finally, the results of our analysis of social networks and *cunha*, and the way in which they mediate between individual job-seekers (on the one hand) and market mechanisms and policy measures (on the other), may provide policy-makers with some food for thought. Given the importance of rural social networks, policy makers have to be more sensitive to the impact that policies may have on their effective functioning.

Notwithstanding the difficulties of motivating the local elite to give youth a greater say in local decision-making, there is an urgent need to negotiate new spaces and structures for young people, not least of all so that they can develop the confidence and skills to participate more actively in local politics and policy initiatives. One step that policy makers could take along this road would be to radically improve the diffusion of information at the local level, not only in terms of the quantity and quality of information, and its relevance to the particularities of the rural areas, but also the skills and insight of those who disseminate it.

Furthermore, rather than seeing youth training as something that only qualitatively improves the supply of labour, its role in building more active citizenship should be recognised. From this perspective, a further policy initiative that would help to build experience, confidence, organisational skills and leadership among young people, would be to channel appropriate training inputs to the types of local organisations in which youth have both a stake and a real interest, through which they could more rapidly gain experience, and create opportunities to exercise influence in how the future of rural areas is envisioned, and the corresponding employment opportunities there may be generated.

## References

- Amin, A, Thrift, N. (1995), "Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socio-economics and 'powers of association' ", *Economy and Society*, 24 (1), p. 41-66.
- Beck, Ulrich (1992), *Risk society: towards a new modernity*, London, Sage.
- Boissevain, Jeremy, Mitchell, J. Clyde (eds.) (1972), *Network Analysis: studies in human interaction*, the Hague, Mouton.
- Fernandez, R.M., Castilla, E.J., Moore, P. (2000), "Social capital at work: networks and employment at a phone center", *American Journal of Sociology*, 105 (5), pp. 1288-1356.
- Giddens, Anthony (1999), "Globalisation and Tradition", BBC Reith Lecture N° 3, April 1999, (later published as *Runaway World: how globalisation is changing our lives*, London, Profile Books, 1999.)
- Hadjimichalis, C, 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.
- Johnson, J. (1994), "Anthropological contributions to the study of social networks", in S. Wasserman and J. Galaskiewicz (eds), *Advances in social network analysis*, Thousand Oaks, California, USA, Sage Publications.
- Lenin, V. I. (1967), "The development of capitalism in Russia", vol. I of *Collected Works*, Moscow, Foreign Languages Publishing House.
- Mitchell, J.C. (1969), *Social networks in urban situations*, Manchester, England, Manchester University Press.
- Molm, L.D., Takahashi, N, Peterson, G. (2000), "Risk and trust in social exchange: an experimental test of a classical proposition", *American Journal of Sociology*, 105 (5), pp. 1396-1427.
- Nardi, B., Whittaker, S., Schwarz, H. (2000), "It's not what you know, it's who you know: work in the information age", *First Monday* (peer-reviewed internet journal), Vol.5, N°. 5, May 3rd, [www.firstmonday.org](http://www.firstmonday.org).

- Panayiotopoulos, P. I. (1993), *The International Relocation of Labour and Production: Cypriot Migration to the UK 1950-80*, Centre for Development Studies, PhD thesis, University of Wales, Swansea, UK.
- Portela, José F.G. (1988), *Employment Composition and Income Generation in a North-East Portuguese Village*, Centre for Development Studies, PhD thesis, University of Wales, Swansea, UK.
- Storper, M. (1995) "The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies", *European Urban and Regional Studies*, 2 (3), pp. 191-221.
- Wolfe, A. (1978), "The rise of network thinking in anthropology", *Social Networks*, Volume 1, pp. 53-64.

### **On the research conducted in Santa Marta de Penaguião:**

- Gerry, C., Portela J.F.G., Marques, C.P., António, C.P. V.Rebelo (2000), "Social Networks, Labour Market and Policy Impact in Santa Marta de Penaguião", draft Thematic Report prepared as part of the research project *Policies and Young People in Rural Development*, (FAIR contract N° 6-CT98-4171), Department of Economics and Sociology, University of Trás-os-Montes and Alto Douro, Vila Real, Portugal, December, 77 pp.
- Portela J.F.G., Gerry, C., Marques, C.P., Rebelo, V., António, C.P. (1999), "Santa Marta de Penaguião, Douro Valley, Portugal", Contextual Report prepared as part of the research project *Policies and Young People in Rural Development* (FAIR contract N° 6-CT98-4171), ), Department of Economics and Sociology, University of Trás-os-Montes and Alto Douro, Vila Real, Portugal, September, 33 pp.
- Portela J.F.G., Gerry, C., António, C.P., Marques, C.P., and Rebelo, V. (2000), "Young People: from vocational dreams to pragmatism", National Report, prepared as part of the research project on *Policies and Young People in Rural Development* (FAIR contract N° 6-CT98-4171), Department of Economics and Sociology, University of Trás-os-Montes and Alto Douro, Vila Real, Portugal, July, 138 pp.

# **Promotores públicos e privados no Leader II: o caso da Nute Douro**

**Francisco Diniz\***

**Fernanda Nogueira\*\***

## **Resumo**

A abordagem territorializada e integrada da implementação de políticas de desenvolvimento rural constitui a principal inovação introduzida na actual concepção da reformulação da política agrícola comum, agora com um cariz, cada vez mais, rural e menos agrícola. A iniciativa comunitária LEADER é disso exemplo e tem, embora com algumas limitações, sido apontada como um êxito na mudança do *status quo* de muitas áreas rurais.

O objectivo desta comunicação será o de analisar o que se passou até ao fim de 1999 nas zonas de intervenção do LEADER II que coincidem com a NUTE Douro prestando, especial atenção, ao papel assumido pelos promotores públicos e privados no processo de mudança para este território.

---

\* Professor Associado do Departamento de Economia e Sociologia da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro: fdiniz@utad.pt.

\*\* Assistente do Departamento de Economia e Sociologia da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro: nogueira@utad.pt.

## **1. Introdução**

O carácter integrado e territorial da implementação de políticas de desenvolvimento em espaços rurais, aliado ao processo de globalização em curso, tem vindo a mudar o papel dos agentes públicos e privados intervenientes na mudança que se pretende operacionalizar. Tal, constitui o ponto de partida de análise deste trabalho conjuntamente com a evolução da conceptualização do termo rural na segunda metade do século XX.

O êxito da Política Agrícola Comum fez com que o feitiço se virasse contra o feiticeiro exigindo uma mudança do foco central, da mesma, da produção agrícola para os indivíduos que habitam o espaço rural.

O programa LEADER II, como instrumento de mudança de rumo da política de um espaço rural como o Douro, é analisado com o fim de ser verificado qual o papel dos agentes de mudança deste território na implementação do mesmo.

Algumas considerações finais são apresentadas, por comparação aos dados referentes ao mesmo programa para todo o território Nacional.

## **2. O processo de globalização e as consequentes mudanças no papel dos sectores público e privado nos processos de desenvolvimento**

Na actual conjuntura, de um mundo globalizado, em que a velocidade de informação e o avanço tecnológico surpreende tudo e todos, a sociedade em geral, e o serviço público em particular, exigem do seu “servidor” uma constante actualização e uma nova atitude profissional, por forma a enfrentar os permanentes desafios desta conjuntura. Sempre que se verifica uma mudança radical no “cenário”, torna-se crucial repensar as práticas, os processos, a forma de resolver os problemas, pelos quais as pessoas agem, tanto na esfera privada como na pública. À medida que a percepção do mundo se acelera, que as pessoas são, cada vez mais, bombardeadas com informação, oriunda dos diversos meios de comunicação, que cada indivíduo encarna a profecia da aldeia global de Marshall McLuhan, ligado ao resto do mundo pelas mais diversas formas, cresce, também, a perplexidade em relação ao ritmo das mudanças, obrigando a que o ambiente organizacional, tanto nas empresas privadas como na esfera pública, e ainda nas organizações não governamentais se transforme drasticamente (Drucker, 1976).

Podemos dizer que, enquanto cidadãos da mesma “aldeia global” e, nesta passagem vertiginosa da “Galáxia de Gutemberg” à “Galáxia de Marconi”, qualquer gestor ou administrador, público ou privado, independentemente da sua nacionalidade, ramo de actividade, nível hierárquico, ou área de especialidade, é obrigado a (re)pensar todas as práticas de gestão. Nesta realidade complexa, os serviços públicos não ficam isentos de novas atitudes profissionais (competência) e práticas de gestão (eficiência), de uma maior autonomia e justiça por forma a que se possa garantir, não só, o aparecimento de novas políticas como a minimização do fosso existente entre as directivas e políticas públicas (já existentes) e as novas estratégias empresariais em permanente actualização (Drucker, 1980). Perante tais exigências a gestão de qualquer “empreendimento” passa a requerer um maior domínio e flexibilidade do conhecimento e da (in)formação, por



parte dos seus gestores ou administradores. Tomar uma decisão é uma tarefa que requer conhecimento, segurança e coerência.

Mas, e apesar da sua designação, a administração pública apresenta uma singularidade: enquanto forma concreta de organização humana e objecto de investigação e de análise, mesmo com uma literatura científica considerável, desenvolvida ao longo do século XX, dedicada à elucidação do seu funcionamento, constitui um ambiente algo distante, inacessível e de difícil penetração tanto pelo analista interessado na sua eventual reforma como, pelos clientes finais. Consequentemente, a investigação acerca da administração pública tem apresentado grandes limitações, talvez porque tipicamente se tem realizado "à distância", quer por observadores (economistas, sociólogos, especialistas de gestão ou cientistas políticos) algo afastados das realidades quotidianas dos serviços públicos e da burocracia, quer por altos funcionários públicos aposentados, que se aproveitam do seu *inside knowledge* e contactos privilegiados (Osborne & Gaebler, 1994). Contudo, entre estes dois extremos do contínuo, tem vindo a emergir um corpo de teorias e interpretações relativas à administração pública, fruto da existência de novas categorias de peritos nesta matéria, nomeadamente, ex-políticos e ex-funcionários públicos que transitaram para o mundo académico, bem como académicos recrutados para a vida política e/ou administração pública. Esta permeabilidade das fronteiras entre academia, burocracia e política tem permitido uma maior compreensão mútua, embora gradual e parcial, e uma visão mais pormenorizada de como funciona a administração pública (Camacho, 1982).

Para além das dificuldades e limitações acima mencionadas a análise da administração pública tem trazido, muitas vezes, traços ideológicos pronunciados, facto que minou bastante a credibilidade de muitas das análises teóricas e das avaliações empíricas realizadas. A persistência destas características ideológicas relaciona-se com duas dimensões interligadas e parcialmente sobrepostas, a saber: • **a obra realizada por uma primeira geração de ideólogos** – sobretudo na década de 70 – que forneceram a legitimação académica necessária ao projecto político de um estado mais magro e eficiente, através da privatização de largas componentes do sector público e da liberalização do mercado para bens públicos (entre outras mercadorias), no sentido de transcender o paradigma do estado providência que prevalecia nas décadas anteriores, e de transformar, fundamentalmente, a relação estado – função pública – cidadão contribuinte; • **a concretização de uma nova visão do mercado para os bens públicos** que se vinha a impor, a um ritmo e com uma força variável em diferentes esferas, desde o início da década de 80: através quer do aparecimento de Organizações Não Governamentais (ONG) quer das privatizações, determinados bens e serviços públicos deixaram de o ser; além disso, uma vez exposta à concorrência, uma outra parte da função pública (por exemplo, o ensino superior, os serviços hospitalares e a segurança social) foi sujeita a uma autonomização acrescida, tanto em termos orçamentais como administrativos, e foi obrigada a emular cada vez mais as práticas empresariais do sector privado (*benchmarking* competitivo e *managerialismo*), independentemente da adaptabilidade de tais modelos às realidades vividas pelos serviços públicos e sociais (Gerry & Nogueira, 2000).

A literatura sobre a administração pública apresenta, ainda, uma outra particularidade que merece a nossa atenção: tem incidido muito mais sobre a relação entre políticos e burocratas, até recentemente, e, atribui menor importância à relação entre estes e o próprio cliente último dos serviços públicos (Denhardt, 1990). Esta desproporcionalidade evidencia, não só, os imperativos e prioridades do *managerialismo*, mas também, a confiança – exagerada na nossa opinião – dos

defensores da *public choice* na capacidade do mercado traduzir fielmente as preferências dos consumidores finais de bens e serviços públicos (Osborne & Gaebler, 1994; Moe, 1994). Minimiza-se assim, através desta importação, uma das mais nobres e principais tarefas do funcionário ou decisor público que, de certa forma, o distingue do gestor privado: identificar problemas e necessidades, estudar e implementar a decisão, em processos altamente burocratizados. Por outro lado, e devido em grande parte ao ambiente altamente burocratizado onde actua, só é possível ao funcionário público decidir, e dismantelar esse processo, se, permanentemente, se munir de (in)formação que, de alguma forma, o apoie na aplicabilidade dos modelos inerentes ao processo da tomada de decisão.

Todavia e apesar da importância quer da formação quer da informação de que o decisor público possa ser detentor, durante o processo de decisão, esta poderá, por si só, não ser suficiente para que a decisão reproduza os resultados, previamente, esperados. Em termos teóricos podemos dizer que a decisão se situa num espaço em que um dos extremos representa a decisão empírica, com uma grande componente intuitiva e casuística, e o outro a decisão racional, científica ou programada. Naturalmente, as teorias da decisão preocupam-se com este segundo tipo, apoiando-se em princípios, processos lógicos e técnicas analíticas, que conduzam a soluções, tanto quanto possível, racionalmente objectivas. Porém, reconhece-se que a racionalidade objectiva prosseguida pelas teorias da decisão é uma meta de difícil alcance, devendo antes falar-se da racionalidade subjectiva ou de racionalidade “limitada” por força de factores vários, como sejam: **(a)** a dificuldade de se dispor de uma informação completa sobre todas as alternativas possíveis e respectivos resultados; **(b)** a dificuldade de análise em termos de custos e benefícios de todas as alternativas; **(c)** a ordem de preferência, de valor, ou de utilidade do decisor face às alternativas que conhece; e **(d)** os condicionalismos organizacionais internos e do meio envolvente. Mas decidir, optar, tomar uma posição frente a uma ou várias escolhas são desafios, frente aos quais, os gestores em geral, e não menos os administradores públicos, são colocados permanentemente. No entanto, fazê-lo em “ambientes” controversos (com concorrentes privados munidos de outras regras) e rígidos (estruturas pouco flexíveis, políticas pré-definidas, orçamentos limitados) pode dotar, esses desafios, de uma dificuldade extrema, principalmente se o decisor não se munir da (in)formação necessária ou se, não dominar correctamente essa (in)formação (Simon, 1983).

Aliado à dificuldade de certas tomadas de decisão pública, designadamente quando há múltiplos e simultâneos objectivos de natureza social a atingir, está o problema, nem sempre considerado pelo decisor, do tempo ou momento da decisão, sempre que estão em causa pretensões individuais ou colectivas a que a Administração deveria dar resposta em tempo útil, mas que nem sempre dá, umas vezes por dificuldades de ordem burocrática, outras por falta de (in)formação, e o domínio da mesma, sobre a matéria em questão, e ainda outras por falta de motivação para o desempenho, abalando, assim, seriamente a sua imagem de eficácia e provocando custos de natureza económica e social. Assim, e embora se saiba que a decisão é, muitas vezes, o resultado de compromissos negociados, ou não, entre forças e poderes existentes ou o reflexo da personalidade de quem decide, o correcto conhecimento sobre as técnicas e instrumentos têm a vantagem de fazer alargar o horizonte das soluções possíveis para a resolução dos problemas e de reduzir o grau de incerteza da decisão, proporcionando ao decisor, individual ou colectivo, escolhas mais racionais e adequadas à persecução dos objectivos organizacionais, sociais e políticos. Por outro lado, e compartilhando a opinião de diversos autores citados por Pfeffer (1994), decidir não é o mais importante, o mais importante são as consequências dessa decisão. Desta forma, e desde já, se

podem recordar três aspectos importantes relativamente às decisões (Simon, 1983; Sfez, 1990; Pfeffer, 1994): • **uma decisão, só por si, não muda nada.** Pode-se decidir lançar um novo produto, empregar um candidato, implementar uma nova estratégia com vista ao desenvolvimento de determinado território, etc., mas a decisão não se porá a si própria em vigor. Estas, e outras, resoluções evaporam-se muitas vezes antes de produzirem quaisquer resultados. Não basta portanto conhecer a “ciência da decisão”, é preciso sabermos algo sobre a “ciência da aplicação”; • **no momento em que a decisão é tomada, talvez não possamos saber se ela é boa ou má.** A qualidade da decisão, quando medida pelos resultados, só pode ser conhecida quando se tornarem conhecidas as consequências da decisão; • **passamos mais tempo a viver com as consequências das nossas decisões do que a tomá-las.** Pode ser uma decisão organizacional ou pessoal, em qualquer dos casos é provável que os efeitos dessa decisão fiquem connosco mais tempo do que o que levámos a tomar a decisão, independentemente da quantidade de tempo e de esforço que investimos.

Se é verdade que as decisões, por si só, nada mudam; se, no momento em que a decisão é tomada, podemos não conhecer as suas consequências; e se passamos, na maior parte dos casos, mais tempo a viver com as nossas decisões do que a tomá-las, então parece evidente que é deslocada a ênfase atribuída a muitas práticas de gestão sem que, em simultâneo, se atribua a devida atenção quer às necessidades de (in)formação dos decisores públicos, aos mais diversos níveis hierárquicos, quer à maneira como essa (in)formação é posta à sua disposição, quer às consequências e possíveis ramificações dessas decisões (Chase, 1989).

A nova abordagem do processo de tomada de decisão tem vindo a ser construída através de parcerias que envolvem o estado e organizações não-governamentais e empresas privadas. Surgem, em força, novos conceitos como responsabilidade social e ambiental no sector privado. Em simultâneo um outro eixo renovador pode surgir com as políticas municipais, com vista ao chamado desenvolvimento local. A urbanização permite articular o social, o político e o económico em políticas integradas e coerentes, a partir de acções à escala local, viabilizando - mas não garantindo, e isto é importante para entender o embate político - a participação directa do cidadão, e a articulação dos parceiros. Este cruzamento, entre a gestão social e a descentralização das políticas, oferece portanto perspectivas particularmente interessantes. Uma vantagem muito significativa das políticas locais é o fato de poderem integrar os diferentes sectores, e articular os diversos actores. Uma das mais significativas riquezas do desenvolvimento local, nomeadamente quando o local coincide com o rural, resulta justamente do fato de se poder adequar as acções às condições extremamente diferenciadas que as populações enfrentam. Isto não implica, naturalmente, que as políticas sociais se resumam à acção local ou às parcerias com o sector privado. A reformulação atinge directamente a forma como está concebida a política nacional nas diversas áreas da gestão social, colocando em questão a presente hierarquização das esferas do governo obrigando-nos, assim, a repensar o domínio das macro-estruturas privadas que dominam a indústria da saúde, os meios de informação, os instrumentos da cultura, etc.. Uma vez mais, não se trata de (re)descobrir coisas óbvias. Pelo contrário, devemos colocar uma pergunta elementar: se as actividades da área social estão, cada vez mais, a tornar-se no sector mais importante, que tipo de relações sociais de produção o seu aparecimento carrega no seu seio? Seguramente, serão diferentes das que foram geradas com o desenvolvimento industrial. Apontam, certamente, para uma sociedade mais horizontalizada, mais participativa, mais organizada em rede do que as tradicionais pirâmides de autoridade.

O próximo ponto, após a abordagem dos diferentes papéis dos sectores público e privado no processo de desenvolvimento, tem como objectivo central a delimitação sectorial do espaço rural, uma vez que foi para ele que o programa LEADER foi pensado.

### 3. De uma abordagem sectorial ao território como base de políticas integradas de desenvolvimento

Apesar da dificuldade de conceptualização do termo *rural*, pode dizer-se que, na essência, há três definições que entre si apresentam fortes inter-relações: • **definição socio-cultural**, que pressupõe que o comportamento e as atitudes diferem entre os habitantes de zonas de baixa densidade populacional (rurais) e as de forte densidade (urbanas), associando-se aos rurais valores tradicionais. Esta visão tem uma importante vertente antropológica; • **definição ocupacional**, baseada na predominância de actividades económicas ligadas ao sector primário (agricultura, silvicultura, caça, pesca e indústrias extractivas). Esta distinção ocupacional deixou de ser determinante face à crescente integração dos agricultores nos mercados de trabalho não agrários. A pluri-actividade é, hoje em dia, um elemento a ter presente no meio rural, de tal forma, que a diferenciação ocupacional entre os rurais e os urbanos pode ser enganosa; • **definição ecológica** considera o *rural* como zonas de pequenos aglomerados com grandes espaços de paisagem aberta entre eles. Esta concepção implica uma definição de *paisagem aberta* e de *grandes espaços*.

Tanto para a UE como para a OCDE, o mundo rural constitui um conjunto de regiões ou zonas com actividades diversas (agricultura, artesanato, pequena e média indústria, comércio e serviços entre outras), assente tanto em pequenos aglomerados, aldeias e pequenas cidades, como em espaços naturais e áreas cultivadas. Com base neste conceito, o mundo rural representa cerca de 80% do território comunitário e nela habitam e/ou desenvolvem a sua actividade mais de 50% da população total da UE.

A contradição, senão mesmo o antagonismo, são palavras-chave na conceptualização clássica do termo rural, na década de 50. Ao campo, alia-se a ideia de meio natural não restrito à natureza por si só, mas alargado à natureza cultivada/agricultada e produtora de matérias-primas, cuja função primeira é a de valorizar os recursos naturais de que são proprietários. Este conceito opõe-se ao urbano, pela simples razão de que a cidade é um meio tecnológico que escapa completamente à natureza. A sua especificidade é outorgada pela existência de actividades industriais e de serviços sendo, por isso, um meio de acumulação dos factores trabalho e capital.

Se a oposição destas definições põe em destaque o seu carácter distinto e dicotómico, a contradição é mais evidente quando se analisa o tipo de relação existente entre as duas categorias. O meio rural fornece as cidades tanto de matéria-prima para a indústria e alimentos para as populações urbanas, como de mão-de-obra, criando com a cidade uma relação em que a extracção, por parte desta, dos recursos naturais e humanos se faz em seu benefício. O êxodo rural é o processo espacial dominante neste modelo.

A especificidade da noção de ruralidade não põe de lado a diversidade, logicamente ligada às diferenças, quer do meio natural, quer da organização social da produção agrícola (sistema agrário). Nesta década, o êxodo rural era tido como algo de bom e natural para a normal evolução do processo de desenvolvimento sendo, inclusivamente,

alimentado, para além da população agrícola dos meios rurais, por comerciantes e artesãos rurais. Tal contribuiu, ainda mais, para uma *agricolização* do meio rural.

A década de 60 caracterizou-se pelo milagre económico do crescimento que conheceu em ritmo significativo. A urbanização era considerada como um movimento irreversível, uma tendência tão forte, que se transformava em lei do desenvolvimento espacial, nada mais restando do que assistir ao fim do mundo rural e ao estabelecimento de um espaço contínuo urbano/rural. A noção de rural desaparece, conjuntamente com a ideia de espaço natural. A absorção cultural do meio rural, dos campestinos ou dos *rurais* faz-se por um processo de assimilação e integração da cultura urbana. O êxodo rural é reconhecido mas justificado pela modernização homogénea do espaço como um todo. A distinção entre a cidade e o campo faz-se com base nas diferenças entre as condições de vida, as estruturas sociais e o grau de pressão do modo de vida urbano.

Com o surgir de actividades não-agrícolas no espaço rural, assiste-se, na década de 70, a um reverso ideológico em relação à década precedente. O espaço rural não se identifica com actividades exclusivamente agrícolas, mas é igualmente dotado de características que o diferenciam do urbano (densidade, quota do trabalho assalariado, pequenas e médias empresas, paisagem com usos múltiplos agrícolas e habitat natural). Há como que um regresso à abordagem dicotómica, um retorno à natureza e ao espaço rural harmonioso e rico em recursos naturais. O espaço rural aparece como uma resposta à concentração urbana e a sua análise faz-se pela observação das transformações económicas e sociais em consequência da diversificação das actividades.

A década de 80 é marcada pela tensão existente entre duas tendências: uma que atenua ou faz desaparecer as diferenças entre o rural e o urbano, banalizando a especificidade do espaço rural em benefício de um conceito ubiquista de local e outra que, pelo contrário, reforça a distinção entre rural e urbano, reintroduzindo a noção de natureza, servindo-se para tal dos problemas ambientais. A crise do modelo de desenvolvimento (crise do fordismo e das relações internacionais) que se instalou neste decénio reforçou a concepção do espaço rural de forma antagónica, ignorando os que não podem ser entendidos como pólos e os que não são competitivos. São os tempos do liberalismo produtivista. O desenvolvimento local, os recursos locais e o desenvolvimento endógeno e auto-centrado constituem os grandes temas. A interdisciplinaridade é uma palavra-chave que faz a ponte entre o desenvolvimento local/rural e o ambiente. Uma nova definição da especificidade do espaço rural é caracterizada por certas fragilidades naturais em relação ao espaço urbano, sem que tenham necessariamente que ser do tipo contraditório ou de dependência.

As políticas agrárias da época, que apoiaram o desenvolvimento deste tipo de agricultura, fomentaram o aumento de produção, mediante um sistema de preços garantidos a determinados produtos para quantidades ilimitadas e da protecção das produções internas da UE de uma possível concorrência, mediante uma política comercial proteccionista. Com esta política, pretendia-se assegurar o abastecimento dos mercados urbanos, ao mesmo tempo que se procedia à equiparação dos rendimentos dos agricultores aos auferidos noutros sectores de actividade.

A abertura dos mercados nacionais ao resto do mundo traduziu-se num aumento da competitividade, o que levou a uma corrida desenfreada por parte dos agricultores à elevação do nível de produtividade e, consequentemente, do rendimento das suas explorações agrícolas. Estava, assim, aberto o caminho da intensificação do uso de químicos e de maquinaria, sendo este procedimento, inclusivamente, aconselhado pela investigação agrária da época. A administração pública dava também algum sinal ao

subvencionar estes factores de produção. Toda esta envolvente conduziu à progressiva especialização do sector num número reduzido de culturas chegando, em algumas regiões, a uma situação de monocultura. Contudo, este processo não foi geral para todos os agricultores. Os pequenos agricultores, os que vivem em zonas com escassos recursos naturais ou os que não têm como actividade a produção de bens com preços garantidos vêm-se obrigados a abandonar a actividade agrária, emigrando para a cidade em busca de novos empregos, enquanto praticavam uma agricultura de tempo parcial ou integravam a sua produção na fileira agro-alimentar. O protagonismo destes agricultores na gestão das suas empresas é, por isso, cada vez mais reduzido.

A política agrária horizontal e o modelo global de desenvolvimento contribuíram para um aumento das disparidades regionais que começaram a ser mais evidentes no decurso da década de 70. Em 1972, tem início uma tímida política estrutural, cujo objectivo era ajudar os agricultores que não pudessem fazer uma gestão eficaz, devido à escassa dimensão da sua exploração, não permitindo a mecanização. Paralelamente, ajudou-se os agricultores idosos no sentido de os levar a abandonar a actividade, o que permitiria o aumento da dimensão das explorações e a sua entrega a agricultores mais jovens. Apesar de tudo, fomenta-se a agricultura produtivista, com pouca mão-de-obra e muito capital. O aparecimento de sinais de crise noutros sectores de actividade torna cada vez mais difícil a absorção dos excedentes de mão-de-obra do sector agrário.

A partir de 1975, com a directiva para as Zonas de Montanha, a CE dá força a uma política estrutural de âmbito regional. As melhorias estruturais a introduzir consistem em redes de transporte interurbano, comunicações, electrificação, saneamentos, entre outros. A incapacidade das zonas rurais de dispor e manter tecnologias concebidas para uma escala a que os residentes não podiam fazer face financeiramente esteve na origem do fracasso de muitos projectos. Os programas eram pensados e elaborados numa perspectiva de cima para baixo, não tendo as comunidades rurais qualquer protagonismo. O mundo rural continuou a agravar as suas disparidades, à medida que o processo de desenvolvimento aumentava, e a sociedade rural viu aumentar a sua desarticulação.

A segunda fase começa a dar os primeiros indícios de vida no início da década de 80 e assenta em pressupostos bem diferentes dos delineados pela PAC, que, até aqui, tinha vigorado. No início da década de 80, as zonas rurais podem ser qualificadas em três tipos: • zonas em que o nível da população caiu tanto, que correm o risco de desertificação dentro de poucos anos, a menos que novas actividades para elas se transfiram ou que as Administrações Públicas as ajudem, subvencionando a conservação do meio ambiente (Zonas de Montanha ou Desfavorecidas); • zonas que, apesar de não possuírem níveis significativos de desenvolvimento, conservam um volume de população que vê na agricultura não só uma actividade produtora de alimentos e matérias-primas, mas também uma garantia de manutenção do equilíbrio social e da estrutura económica, proporcionando um ambiente natural e são; • zonas que encetaram um processo de diversificação das suas economias, onde houve uma certa industrialização, com empresas integradas em redes nacionais e multinacionais não exigentes em mão-de-obra especializada.

Todas estas formas têm algo em comum: a quebra do isolamento com o exterior e a perda de homogeneidade da sua população. Quanto à primeira, a evolução recente dos meios de comunicação e de transportes são os responsáveis pelo seu evoluir positivo. A segunda, a perda de homogeneidade, ficou a dever-se à introdução de novas actividades económicas e de novos residentes. Esta heterogeneidade favorece o eclodir de novos conflitos entre os grupos sociais dos rurais agrários com o dos rurais não agrários. Além

disso, começa a ganhar terreno, tanto a nível nacional, como internacional, a opção pelo desenvolvimento sustentado, afectando ao mundo rural o papel de protector da Natureza e motor de actividades ligadas ao ócio e ao descanso.

A PAC, que durante 30 anos estimulou os aumentos de produção com as políticas de preços e mercados, para além de promover disparidades no rendimento, gerou excedentes de produtos como resultado dum excesso de oferta, o que fez aumentar o custo da armazenagem e destabilizou os mercados mundiais.

Por tudo o que até aqui se disse, as políticas agrárias dos anos 90 terão como elemento chave o desenvolvimento dos sistemas de produção sustentáveis. As comunidades rurais, que, tradicionalmente, baseiam a actividade agrária no uso dos recursos naturais, terão que se esforçar por adequar essa prática às necessidades do conjunto da sociedade moderna, perspectivando um desenvolvimento rural sustentado, estabilizando a sua população ao mesmo tempo que melhoram a sua base económica.

Com todo este cenário, as políticas agrárias dos anos 90 não podem limitar-se a continuar o processo de reorganização iniciado nos anos 80; para fazer face aos desafios a que se encontram sujeitas, necessitam de novas estratégias. Deste modo, a diversificação é um objectivo a não ignorar. As ligações inter-regionais podem, em muitos casos, criar sinergias, que, com uma abordagem individualista, dificilmente chamariam à atenção das instituições para a gravidade dos problemas.

As áreas rurais são, portanto, a partir deste momento, analisadas considerando-se três tipos de população: a tradicional, ligada aos agricultores que vivem exclusivamente desta actividade, pela colocação dos produtos agrícolas no mercado; os que consideram a agricultura como segunda actividade e trabalham noutros sectores de actividade da economia local ou, de centros urbanos próximos; e a população que não tem já qualquer laço com o sector agrícola, e vive e/ou trabalha em áreas rurais e apesar de viver e/ou trabalhar em áreas rurais, pode não nada ter a ver com os hábitos de vida e a cultura da população rural.

A compatibilização de novas e velhas conceptualizações acerca da difusão espacial das actividades económicas tem, como principal consequência, a perda da homogeneidade das áreas rurais. Pelo contrário, no contexto local, cada área rural tem a sua especificidade. A manutenção de actividades diversificadas em áreas rurais, a presença de agricultura de minifúndio, de formas simples de cooperação entre empresas de produção independente e individual ligadas ao artesanato não são mais consideradas obstáculos à modernização de áreas rurais, mas vistas como um capital humano que deve ser mantido em evolução permanente, ou cuja evolução deveria ser manipulada, (re)orientada e acelerada. A presença de população não agrícola tem um papel crucial no processo de diversificação e na incubação e circulação de um espírito empresarial. Por outro lado, o aparecimento de actividades não ligadas à exploração agrícola, em sentido estrito, não implica que tenham que ser, necessariamente, de carácter urbano.

De uma abordagem sectorial, há que evoluir para uma visão mais integradora, como se se estivesse a construir um *puzzle* de muitas peças, em que só se conhece a estrutura do todo quando todas as peças estão identificadas e encaixadas umas nas outras. Ao mundo rural estão afectas as actividades que menos valor acrescentado proporcionam e as que, concomitantemente, têm sido apontadas como as que menos contribuem para o processo de desenvolvimento. O anonimato a que, numa perspectiva de dentro para fora, tem sido votado o mundo rural, faz dele algo sem voz. Este silêncio em nada ajuda o *lobbying* e o protagonismo. O programa LEADER tem constituído, desde 1991, uma forma de alterar este estado de coisas.

#### 4. O Douro e o Leader II

No **LEADER II** foram 48 as entidades apoiadas. Para além das 20 entidades já existentes no LEADER I foram ainda apoiadas mais 28 entidades dando origem a mais 28 grupos GAL (Grupo de Acção Local) distribuídos agora por nove regiões: **Entre Douro e Minho** (3); **Trás-os-Montes** (3); **Beira Litoral** (5); **Beira Interior** (3); **Ribatejo e Oeste** (2); **Alentejo** (4); **Algarve** (1); **Região Autónoma da Madeira** (1) e **Região Autónoma dos Açores** (4) (DGPA, 1997 e 1999).

O orçamento atribuído aos Grupos, ainda sobre a forma de subvenção global, foi de aproximadamente 42 milhões de contos, sendo 25 milhões financiados pela UE a fundo perdido e 17 milhões de esforço financeiro nacional, os quais geriram o Programa nas respectivas Z.I(s) (Zonas de Intervenção) num total de 81.601 Km<sup>2</sup> (cobrindo agora 89% da superfície do território nacional, abrangendo cerca de 3.470.072 habitantes isto é 35% da população total do território).

Apesar do aumento quer da subvenção global para um valor um pouco acima do dobro em relação ao LEADER I, quer da taxa de comparticipação (UE) de 52,9% no LEADER I para 60% no LEADER II há a realçar o facto de que a cobertura do LEADER II tanto em número de habitantes envolvidos como, sobretudo, em área de influência mais que compensam aqueles valores.

Uma vez mais as diversas entidades (GAL) geriram o programa e a respectiva subvenção, durante um período de 4 anos com a ajuda da referida Comissão Nacional de Gestão da DGPA, nas 8 Medidas, ou áreas de actuação, sendo o objectivo da área 8 a cobertura dos custos de funcionamento das Entidades (GAL).

O carácter inovador, dos investimentos LEADER II, reside na programação e gestão feitas ao nível do território abrangido por parceiros institucionais, económicos e sociais reunidos no seio de um GAL e, simultaneamente, na rede, que agrupa todos os grupos em torno de uma "célula de animação". De forma a manter a inovação e a demonstratividade como critérios de elegibilidade, foram estruturadas, para o LEADER II, as seguintes áreas e respectivas sub-áreas: Área 1- Apoio Técnico ao Desenvolvimento Rural; Área 2- Formação Profissional Específica e Apoios à Contratação; Área 3-Apoio à Diversificação das Actividades Económicas; Área 4-Valorização e Comercialização das Produções Agrícolas, Silvícolas e Pesca Local; Área 5 –Preservação e Valorização do Ambiente Natural e Qualidade de Vida; Área 6-Acções em Cooperação; Área 7-Outras; Área 8-Funcionamento do GAL.

O número total de projectos recebidos no LEADER II foi de 11.608, encontrando-se 6.930 (60%) aprovados, 3.020 (26%) concluídos e 519 (4,4%) em *overbooking*. Isto à data do último relatório de execução disponível; Dezembro de 1999. Quanto ao número total de novos postos de trabalho já criados, ou a criar através dos projectos aprovados, este é de 3.844.

Nos pontos seguintes desta comunicação faremos, uma análise mais detalhada da Região do Douro, para a qual foram seleccionadas as entidades ADRIMAG, DOLMEN, BEIRA DOURO, DOURO HISTÓRICO, DOURO SUPERIOR, CORANE e DESTAQUE por forma a



tentar verificar quais as diferenças mais relevantes ao nível dos seus investimentos quer tenham tido na sua base promotores Públicos quer Privados quer Outros<sup>1</sup>.

**Quadro 1 – Montantes de investimento e respectivas taxas de execução por entidade e nacionais**

ENTIDADES	INVESTIMENTO APROVADO	INVESTIMENTO APLICADO (1999)	TAXA DE EXECUÇÃO (1999)
ADRMAG	1.098.980	599.873	55 %
DOLMEN	635.318	411.691	65 %
BEIRA DOURO	802.373	353.709	44 %
DOURO HISTÓRICO	1.121.995	569.962	51 %
DOURO SUPERIOR	798.485	614.086	77 %
CORANE	721.579	422.290	59 %
DESTEQUE	1.144.908	837.362	73 %
<b>TOTAL DA REGIÃO</b>	<b>6.323.638</b>	<b>3.808.973</b>	<b>60 %</b>
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>42.056.351</b>	<b>24.130.011</b>	<b>57 %</b>

Fonte: Elaborado com base nos relatórios LEADER, 1997 e 1999

Note-se que a taxa de execução financeira global a nível nacional é, nesta data, de 57% para o investimento total e de 60% para o total da Região em análise. De realçar são, também, as taxas de execução das entidades DOLMEN, DOURO SUPERIOR e DESTEQUE todas com taxas de execução acima da média da Nacional e da Região em análise. Apenas uma destas entidades é gestora do programa LEADER desde o início (DESTEQUE). As restantes surgem com o LEADER II em 1994.

Quanto à entidade **ADRMAG** angariou 145 projectos perfazendo estes um investimento total de 1.098.980 contos, tendo sido 65% financiados pela EU a fundo perdido.

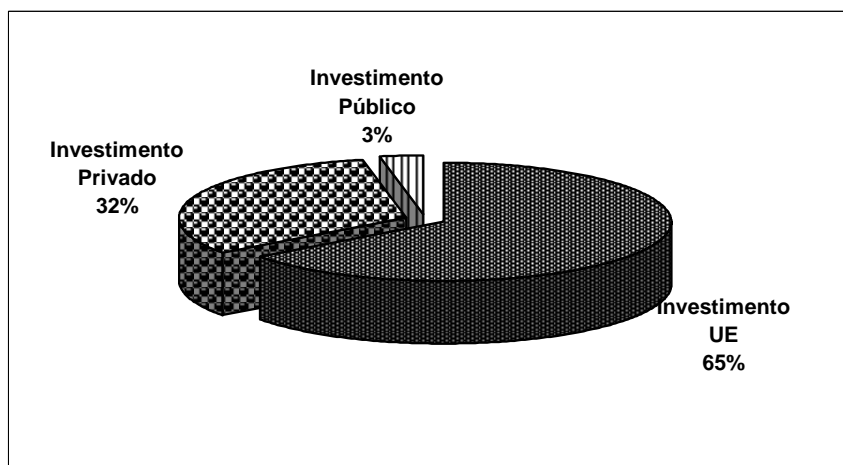
**Quadro 2 – ADRMAG, Percentagem de projectos por entidade, medida e grupo de promotores**

Áreas	Promotores Públicos	Promotores Privados	Outros Promotores
1	2,8	5,5	1,4
2	0	0	0
3	12	20	5,5
4	4,9	7,5	2,7
5	22,9	6,8	1,4
6	0	2,1	0
7	0,8	2,1	0,7
8	0	0,8	0
<b>Totais</b>	<b>43,5</b>	<b>44,8</b>	<b>11,7</b>

Fonte: Elaborado com base nos relatórios LEADER, de 1997 a 1999

<sup>1</sup> Entenda-se, ao longo desta comunicação, por “outros” todos os restantes promotores, de investimentos efectuados no âmbito do LEADER II. São exemplos, entre outros, as cooperativas, as associações e as organizações não governamentais.

**Figura 1 - Investimento ADRIMAG UE, Público e Privado 1999**



Fonte: Elaborado com base nos relatórios LEADER, 1999

Dos investimentos promovidos por esta entidade apraz-nos referir que apesar de 43,5% dos projectos terem tido como promotores entidades públicas o esforço financeiro dos mesmos fica-se pelos 3%, ficando o restante a cargo da UE e dos privados.

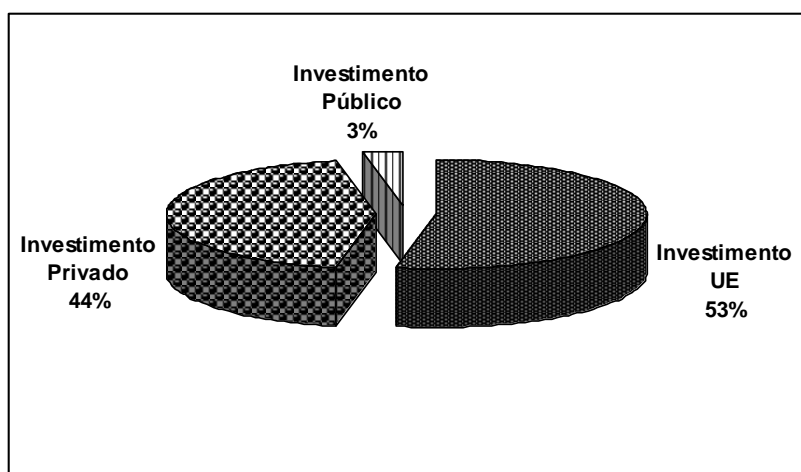
A **BEIRA DOURO** angariou 134 projectos perfazendo estes um investimento total de 802.373 contos, tendo sido 53% financiados pela UE a fundo perdido.

**Quadro 3 – BEIRA DOURO, Percentagem de projectos por entidade, medida e grupo de promotores**

Áreas	Promotores Públicos	Promotores Privados	Outros Promotores
1	21,6	6,8	14,9
2	0	5,9	1,4
3	14,9	11,9	5,5
4	0	2,3	2,3
5	6,8	0	0,7
6	0,7	0	2,3
7	0	0	0
8	0	0	2,3
<b>Totais</b>	<b>44</b>	<b>26,9</b>	<b>29,1</b>

Fonte: Elaborado com base nos relatórios LEADER, de 1997 a 1999

**Figura 2 - Investimento BEIRADOURO UE, Público e Privado 1999**



Fonte: Elaborado com base nos relatórios LEADER, 1999

Dos investimentos promovidos por esta entidade aprez-nos referir que apesar de 44% dos projectos terem tido como promotores entidades públicas o esforço financeiro dos mesmos fica-se pelos 3%, ficando o restante a cargo da EU e dos privados.

A **CORANE** angariou 60 projectos perfazendo estes um investimento total de 721.579 contos, tendo sido 63% financiados pela EU a fundo perdido.

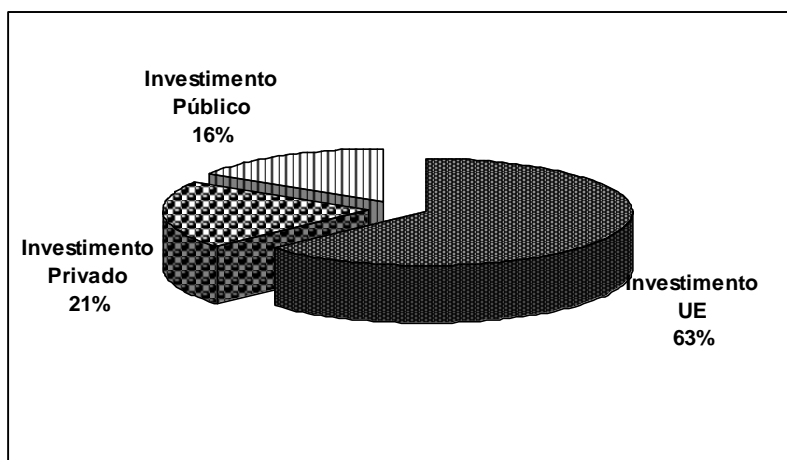
**Quadro 4 – CORANE, Percentagem de projectos por entidade, medida e grupo de promotores**

Áreas	Promotores Públicos	Promotores Privados	Outros Promotores
1	11,6	11,7	13,3
2	0	0	0
3	15	5	6,7
4	1,7	3,3	5
5	1,7	0	0
6	0	3,3	15
7	0	0	1,7
8	0	0	5
<b>Totais</b>	<b>30</b>	<b>23,3</b>	<b>46,7</b>

Fonte: Elaborado com base nos relatórios LEADER, de 1997 a 1999

Dos investimentos promovidos por esta entidade aprez-nos referir que apesar de 30% dos projectos terem tido como promotores entidades públicas o esforço financeiro dos mesmos fica-se pelos 16%, ficando o restante a cargo da EU e dos privados.

**Figura 3 - Investimento CORANE UE, Público e Privado 1999**



Fonte: Elaborado com base nos relatórios LEADER, 1999

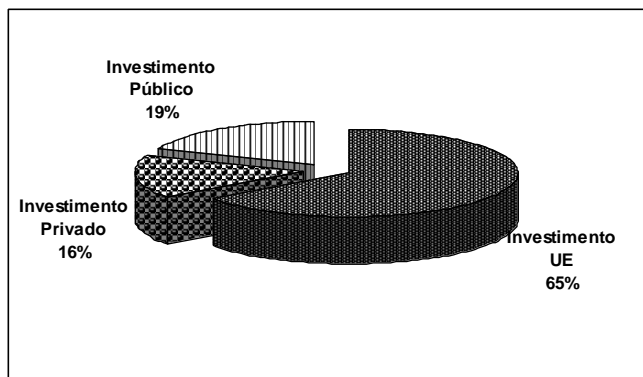
A **DESTEQUE** angariou 139 projectos perfazendo estes um investimento total de 1.144.908 contos, tendo sido 65% financiados pela EU a fundo perdido.

**Quadro 5 – DESTEQUE, Percentagem de projectos por entidade, medida e grupo de promotores**

Áreas	Promotores Públicos	Promotores Privados	Outros Promotores
1	5,3	5,3	3,1
2	0	0	0
3	14,6	12,4	4,6
4	0	9,5	5
5	14,1	15,7	0
6	0	2,8	0,8
7	0	1,6	1,6
8	2,8	0	0,8
<b>Totais</b>	<b>36,8</b>	<b>47,3</b>	<b>15,9</b>

Fonte: Elaborado com base nos relatórios LEADER, de 1997 a 1999

**Figura 4 - Investimento DESTEQUE UE, Público e Privado 1999**



Fonte: Elaborado com base nos relatórios LEADER, 1999

Dos investimentos promovidos por esta entidade apraz-nos referir que apesar de 36,8% dos projectos terem tido como promotores entidades públicas o esforço financeiro dos mesmos fica-se pelos 19%, ficando o restante a cargo da EU e dos privados.

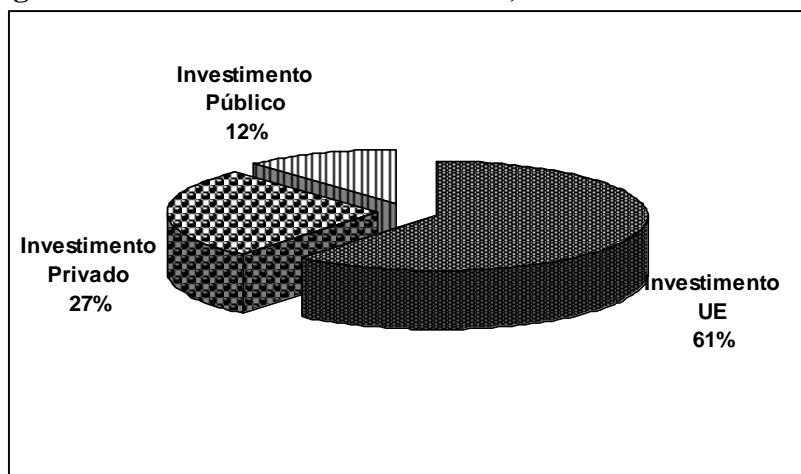
A **DOLMEN** angariou 75 projectos perfazendo estes um investimento total de 635.318 contos, tendo sido 61% financiados pela EU a fundo perdido.

**Quadro: 6 – DOLMEN, Percentagem de projectos por entidade, medida e grupo de promotores**

Áreas	Promotores Públicos	Promotores Privados	Outros Promotores
1	1,3	2,7	2,9
2	0	2,7	0
3	14,7	14,7	2,9
4	0	36	4,9
5	9,3	1,3	0
6	0	1,3	0
7	0	4	0
8	0	1,3	0
<b>Totais</b>	<b>25,3</b>	<b>64</b>	<b>10,7</b>

Fonte: Elaborado com base nos relatórios LEADER, de 1997 a 1999

**Figura 5 - Investimento DOLMEN UE, Público e Privado 1999**



Fonte: Elaborado com base nos relatórios LEADER, 1999

Dos investimentos promovidos por esta entidade apraz-nos referir que apesar de 25,3% dos projectos terem tido como promotores entidades públicas o esforço financeiro dos mesmos fica-se pelos 12%, ficando o restante a cargo da EU e dos privados.

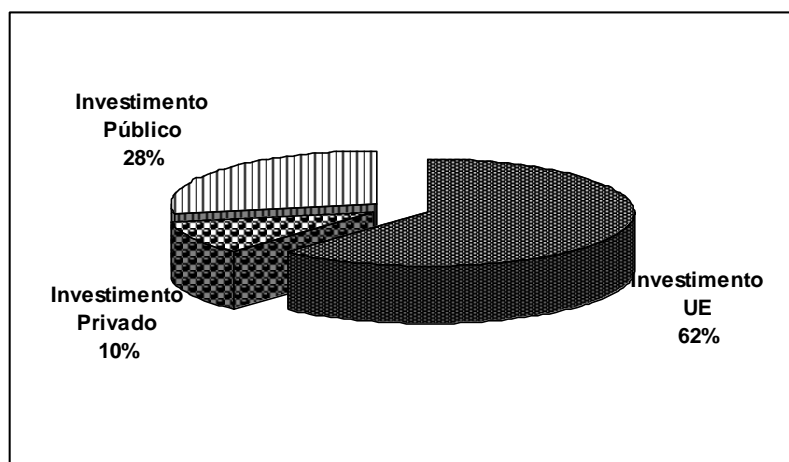
A **DOURO HISTÓRICO** angariou 60 projectos perfazendo estes um investimento total de 1.121.995 contos, tendo sido 62% financiados pela EU a fundo perdido.

**Quadro 7 – DOURO HISTÓRICO, Percentagem de projectos por entidade, medida e grupo de promotores**

Áreas	Promotores Públicos	Promotores Privados	Outros Promotores
1	3,3	0	1,7
2	0	0	0
3	13,3	21,7	1,7
4	1,7	3,3	0
5	13,3	0	0
6	1,7	0	0
7	15	11,7	8,3
8	0	3,3	0
<b>Totais</b>	<b>48,3</b>	<b>40</b>	<b>11,7</b>

Fonte: Elaborado com base nos relatórios LEADER, de 1997 a 1999

**Figura 6 - Investimento DOURO HISTÓRICO UE, Público e Privado 1999**



Fonte: Elaborado com base nos relatórios LEADER, 1999

Dos investimentos promovidos por esta entidade apraz-nos referir que apesar de 48,3% dos projectos terem tido como promotores entidades públicas o esforço financeiro dos mesmos fica-se pelos 28%, ficando o restante a cargo da EU e dos privados.

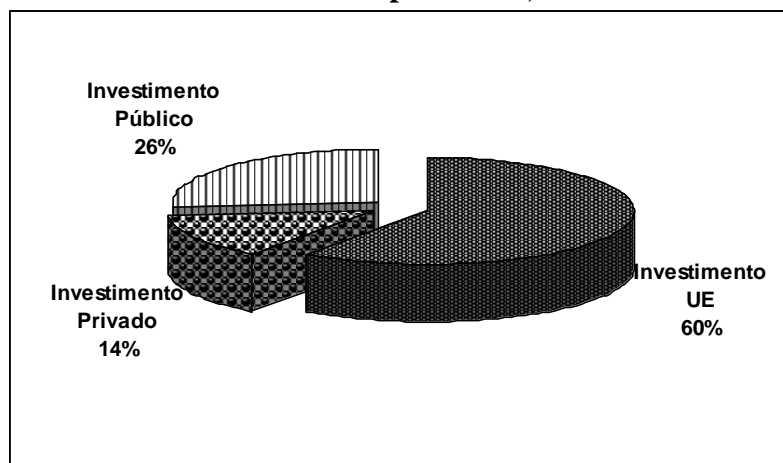
A **DOURO SUPERIOR** angariou 87 projectos perfazendo estes um investimento total de 798.485 contos, tendo sido 60% financiados pela EU a fundo perdido.

**Quadro 8 – DOURO SUPERIOR, Percentagem de projectos por entidade, medida e grupo de promotores**

Áreas	Promotores Públicos	Promotores Privados	Outros Promotores
1	9,3	1,1	3,4
2	1,1	1,1	1,2
3	19,5	13,8	8
4	1,1	6,8	2,3
5	13,8	2,4	0
6	0	2,4	0
7	0	0	1,2
8	0	0	11,5
<b>Totais</b>	<b>44,8</b>	<b>27,6</b>	<b>27,6</b>

Fonte: Elaborado com base nos relatórios LEADER, de 1997 a 1999

**Figura 7 - Investimento Douro Superior UE, Público e Privado 1999**



Fonte: Elaborado com base nos relatórios LEADER, 1999

Dos investimentos promovidos por esta entidade apraz-nos referir que apesar de 44,8% dos projectos terem tido como promotores entidades públicas o esforço financeiro dos mesmos fica-se pelos 26%, ficando o restante a cargo da EU e dos privados.

## 5. Considerações finais

Para o todo do território Nacional o investimento LEADER II, até 1999, foi em 60% financiado pela UE cabendo 15% e 25%, respectivamente aos promotores públicos e privados. Ao nível da NUTE Douro o território conseguiu uma ligeira vantagem no financiamento a cargo da UE (62%). Uma vez que o esforço público está ao mesmo nível do que acontece para o todo Nacional é o esforço privado que fica um pouco abaixo (23%).

A entidade com maior peso no número de projectos implementados por promotores públicos é a DOURO HISTÓRICO (48,3%). No entanto, o montante investido nestes projectos é apenas de 28%, o que nos leva a concluir que o sector público assegura na ZI desta entidade projectos de pequena dimensão. Esta conclusão é também válida para a entidade DOLMEN que apresenta a maior fatia do número de projectos privados (64%) que se materializam em 27% do montante investido.

Sendo o LEADER um programa que, como a sua própria designação sugere, pretende promover a Ligação Entre Acções do Desenvolvimento das Economias Rurais verifica-se que o sector público continua a ter um papel determinante como agente de mudança. A iniciativa privada mantém-se em estado de letargia, apesar dos incentivos postos à sua disposição pelo programa LEADER II.

## **Bibliografia**

- Bandarra, N.J. (1995), "Spécificité du Développement Rural". *Économie Rurale*, nº 225, pp. 33-36.
- Bryden, J. (1994), "Prospects for Rural Areas in an Enlarged Europe". *Journal of Rural Studies*, Vol. 10, nº 4, pp. 387-394.
- Camacho, A. Crujeira, C. Lucena, J. Pinho, I. (1982), *Gestão Pública: uma abordagem integrada*, Livros Técnicos e Científicos, Lda.
- Chase, Colin (1989), *A Tomada de Decisão*. Lisboa: Gradiva.
- Courlet, C. (1995), "L'industrialisation en Milieu Rural". *Économie Rurale*, nº 225, pp. 12-14.
- Cristovão, A. (1986), *Farmers' Participation in the Development of Agricultural Extension Programs in One County in Trás-os-Montes, Northeastern Portugal*, (Doctoral dissertation, University of Wisconsin-Madison). Dissertation Abstracts International.
- Denhardt, Robert (1990), "Public Administration Theory" in Naomi Lynn & Aaron Wildavsky (orgs), *Public Administration Theory – The State of the Discipline*. London, Chatham House Publishers.
- DGPA, (1996), *Relatório de Execução Anual*, Volumes I a VIII. Lisboa. C.N.G.
- DGPA, (1997), *Relatório de Execução Anual*, Volumes I a VIII. Lisboa. C.N.G.
- DGPA, (1998), *Relatório de Execução Anual*, Volumes I a VIII. Lisboa. C.N.G.
- DGPA, (1999), *Relatório de Execução Anual*, Volumes I a VIII. Lisboa. C.N.G.
- Diniz, F.J.L.S. (1999), *Desenvolvimento Rural - Que Perspectivas. O Caso do Alto Trás-os-Montes e Douro*. Fundação Rei Afonso Henriques, Zamora.
- Drucker, Peter F. (1976), *Uma Era de Descontinuidade — Orientações para uma Sociedade em Mudança*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Drucker, Peter F. (1980), *Administração em Tempos Turbulentos*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora.



- Fiedling, A. J. (1994), "Contra-urbanização: ameaça ou benção?" in *PINDER, D. Europa Ocidental: Desafios e Mudanças* Cap 14, pp. 295-313 Celta Editora, Oeiras.
- Gerry, C. & Nogueira, F. (2000), "Reflexões Acerca da Aplicabilidade à Administração Pública de Inovações Recentes na Gestão de Empresas Privadas", in 2º *Encontro INA Moderna Gestão Pública – Dos Meios aos Resultados*. Lisboa. Fundação Gulbenkian.
- Greffe, X. (1995), "Aménagement du Territoire ou Aménagement du Milieu". *Économie Rurale*, nº 225, pp. 4-7.
- Guglielmi, M. (1995), "Vers de nouvelles fonctions de l'agriculture dans l'espace?". *Economie Rurale*, nº 209, pp. 17-21.
- Ilbery, B.W. (1994), "O Desafio do Abandono das Terras" in *PINDER, D. Europa Ocidental: Desafios e Mudanças* Cap 13, pp. 275-293, Celta Editora, Oeiras.
- Moe, Ronald C. (1994) "The "Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", in *Public Administration Review*, 54:111-22.
- Osborne, David & Gaebler, Ted (1994). *Reinventando o Governo: Como o Espírito Empreendedor está transformando o sector público*, Brasília, MacGraw Hill. Comunicação.
- Perrier-Cornet, P. e Capt, D. (1995), "Les Agriculteurs Face à la Nouvelle PAC: Quelles perspectives pour quels territoires?". *Économie Rurale*, nº 225, pp. 22-27.
- Pfeffer, J. (1994), *Gerir com Poder. Políticas e influências nas Organizações*. Venda Nova. Bertrand Editora.
- Saraceno, E. (1994), "Recent Trends in Rural Development Conceptualization". *Journal of Rural Studies*, Vol. 10, nº 4, pp. 321-330.
- Sfez, Lucien (1990), *Critica da Decisão*. Lisboa: D. Quixote.
- Simon, A. Herbert (1983), *Administration et Processus de Décision*. Paris: Gestion Economica.
- Woodurffe, B.J. (1994) "Conservação e Paisagem Rural" in *PINDER, D. Europa Ocidental: Desafios e Mudanças* Cap 16, pp. 337-359, Celta Editora, Oeiras.

# Análise do turismo cultural de museus no Corredor do Douro \*

Luis César Prieto \*\*

Jorge José Figueira \*\*\*

Paula Odete Fernandes \*\*\*\*

## Resumo

Como consideração genérica podemos dizer que o conhecimento profundo do território, a sua estrutura urbana e demográfica, a distribuição das actividades económicas e a determinação de potenciais de desenvolvimento mais importantes constitui todo um passo prévio para qualquer análise específica que se queira desafiar neste espaço, como é o caso desta investigação, ou seja, a *identificação e valoração dos recursos do património histórico no Corredor do Douro*, estudando-se o segmento mais específico do mercado cultural, como é o turismo de museus. Algumas das razões, que nos levaram à eleição deste campo de estudo, são meramente operativas e de quantificação, já que, pela sua própria natureza, o turismo cultural abarca um conjunto de actividades e comportamentos que poucas vezes se podem identificar e valorar nitidamente, enquanto que no caso dos museus, pelo menos uma grande parte efectua um controlo do número de visitantes, o qual nos pode proporcionar uma estimação da procura do turismo cultural neste âmbito.

Assim, procedeu-se: ao estudo da distribuição territorial da oferta museística da demarcação do Douro e à análise estrutural por tipologias, em função das instituições titulares e de gestão dos museus e a temática das colecções; à análise dinâmica da oferta e da procura dos museus através dos seus visitantes e, finalmente, efectua-se uma valoração das funções expositoras dos museus, como forma de estimação, tanto do seu potencial de atractivo turístico, como da eficácia dos seus resultados enquanto produtos culturais que são.

**Palavras-chave:** economia da cultura; turismo cultural; património cultural; mercado cultural.

---

\* Este trabalho resulta de um projecto de investigação geral financiado pela Fundação Rei Afonso Henriques.

\*\* Professor Catedrático do Dep<sup>to</sup> de Economia Aplicada da Escuela Universitaria de Estudios Empresariales/Universidad de Valladolid; e-mail: herrero@tita.emp.uva.es.

\*\*\* Prof.<sup>o</sup> Adjunto do Dep<sup>to</sup> de Economia e Gestão da Escola Superior de Tecnologia e de Gestão/Instituto Politécnico de Bragança; e-mail: figueira@ipb.pt.

\*\*\*\* Prof.<sup>a</sup> Adjunta do Dep<sup>to</sup> de Economia e Gestão da Escola Superior de Tecnologia e de Gestão/Instituto Politécnico de Bragança. e-mail: pof@ipb.pt.

## 1. Introdução

O património cultural constitui um resultado da especificidade e identificação de um povo, de uma região, de um país; sendo também um produto de mercado, que se oferece e que se procura numa sociedade contemporânea que valoriza cada vez mais o consumo cultural como um emprego de ócio (lazer) e como uma forma de realização pessoal. Esta *mercantilização da cultura* não esgota a essência simbólica ou de criatividade dos produtos culturais pelo facto de que se transformem em objectos mercantis senão que, em muitas ocasiões serve precisamente de incentivo para a recuperação, colocada em valor e resgate de muitos dos elementos integrantes do património histórico.

Este efeito, em última instância, coloca em evidência a dupla dimensão que desempenha o património cultural na actualidade, como registo da memória colectiva e identificação de uma sociedade, por um lado; e como fonte de riqueza e geradora de actividades económicas, por outro. O exemplo mais expressivo deste fenómeno talvez seja, precisamente, a modalidade do turismo cultural, uma vez que, com esta forma de fazer turismo, a *cultura*, como manifestação da identidade, do saber e da história dos povos, se converte numa mercadoria, ou seja, num bem que pode ser procurado e consumido. Desta forma, o turismo cultural pode constituir, primeiro, um factor de riqueza e, portanto, de desenvolvimento económico; e, segundo, um incentivo à recuperação e recompilação de elementos do património cultural que desta maneira são cada vez mais apreciados.

Sobre a base de todas estas premissas se justifica o conteúdo deste artigo, que consiste no **estudo de um segmento específico do mercado cultural do Corredor do Douro, como é o turismo dos museus**. No entanto, por detrás desta afirmação genérica das intenções da investigação, escondem-se as utilidades, não menos importantes, como é a própria realização de um inventário de museus da área em estudo, questão bastante árdua se tivermos em conta a imprecisão e dispersão das fontes de informação existentes nesta matéria. Assim, devido à ausência de dados quantificáveis, procedeu-se à elaboração de um inquérito específico enviado aos museus da região em estudo, para se poder estimar, convenientemente, tanto a evolução da oferta cultural relacionada, como a procura de visitantes e rentabilidade das funções expositivas. Houve ainda a necessidade de se fazer alguns ajustamentos relativos às demarcações geográficas. Desta forma e em primeiro lugar a área do Corredor do Douro considerada, corresponde aos municípios e concelhos definidos pelo Projecto Terra da União Europeia e que afectam a totalidade da Região Norte de Portugal e uma grande parte da Comunidade Autónoma de Castilla y León, tal como se apresenta na Fig. A1, em anexo. Em segundo lugar e como consequência lógica da estrutura política e descentralização territorial, dos países em questão, deparamo-nos com níveis distintos de desagregação geográfica que dificultavam a realização de estudos comparativos. Deste modo, optou-se por considerar as divisões mais homogéneas possíveis e que são, por um lado, as demarcações NUT's III e Províncias (Quadro 1 e Fig. A2-Anexo), como nível espacial intermédio; e, por outro, os concelhos e municípios como demarcação geográfica mínima para a análise.

**Quadro 1 - Identidade entre Unidades Estatísticas**

NUT's II	NUT's III	Região	Províncias
<b>Região Norte de Portugal</b>	Alto Tras-os-Montes	<b>Castilla y León</b>	Ávila **
	Duero		Burgos*
	Minho-Lima		León **
	Cávado		Palencia*
	Ave		Salamanca
	Tâmega		Segovia*
	Grande Porto		Soria
	Entre Douro e Vouga*		Valldolid
	Beira Interior Norte*		Zamora

\* *Só considerados parcialmente.*

\*\* *Não considerados no Espaço Terra.*

## 2. Economia, ócio e cultura: uma relação de valor

Acostumados a dividir o tempo humano em horas de trabalho e tempo livre, caiu-se no engano de entender o ócio como algo para além do trabalho, enquanto que na actualidade, está a ser progressivamente aceite e legitimado em si mesmo e não só em função das horas de ocupação. A este respeito, a denominada “*Civilização do Ócio*” do mundo actual tem o seu fundamento, não porque se pensa que os cidadãos estão a viver numa sociedade afluyente, sem necessidade de trabalhar e em perpétuo descanso, senão porque o ócio passou a ocupar um lugar central na hierarquia de valores da sociedade contemporânea. Observe-se, neste sentido, como o ócio, considerado uma característica dos segmentos extremos da população (infantil e idosa), passou a ser uma condição necessária da idade adulta, que modificou os valores de produção e aplicação específica da sociedade industrial do século XIX, pela ética absolutamente hedonista da era contemporânea.

É neste contexto que se explicam múltiplos empregos do tempo de ócio da sociedade actual e, entre eles, devemos reconhecer que a extensão generalizada do turismo constitui um dos exemplos mais significativos e particularmente o turismo cultural, que tem vindo a configurar-se como um dos componentes mais importantes deste sector. Em consequência, segundo estudos prognosticados pela União Europeia, as visitas relacionadas com o turismo cultural cresceram na Europa em 100% entre 1970 e 1991; e a Organização Mundial do Turismo (OMT) estima que as viagens culturais representam 37% de todo o movimento turístico mundial (GREG; 1996).

Este recente auge do turismo cultural tem a ver, também, com o novo comportamento dos cidadãos em relação à cultura, pois, esta foi considerada com frequência como o reino do supérfluo, do gratuito, do que não é indispensável ou incluso do que era praticamente inútil; actualmente passou a ser um dos consumos mais usuais, uma exigência para muitos cidadãos e um dos sectores económicos mais prometedores. Este último argumento fundamenta-se em que, o consumo cultural, como qualquer outro uso do *ócio*, tem uma transcendência económica, enquanto que as decisões sobre o desfrute

do tempo livre respondem a preferências individuais e, portanto, os seus empregos constituem um bem comercializável e entram na órbita do cálculo económico. Em suma, o tempo livre privatizou-se e os seus usos em forma de mercadoria participam no sistema de fluxos económicos de uma sociedade.

Neste âmbito, há que entender o termo *mercantilização da cultura*, considerado para muitos como uma noção escandalosa, como se a economia e o mercado fossem capazes por si sós de eliminar a essência da inteligência ou beleza do processo de criação cultural, constituindo também, na realidade, um fenómeno notoriamente patente nas tendências de consumo cultural de hoje em dia e que serve com frequência de incentivo para o resgate de numerosos elementos do património histórico cultural, quando não de impulso à criação de novas ofertas culturais.

### **3. Análise da base de dados e sua distribuição territorial: inventário e inquérito sobre os museus do Corredor do Douro**

A primeira tarefa da investigação consistiu na elaboração de um Censo dos Museus do Corredor do Douro e, posteriormente, na elaboração de um inquérito, tendo como principal objectivo a identificação da oferta e procura museística da área de estudo. Para tal houve necessidade de recorrer às seguintes fontes de informação: Mapa de Infra-estruturas, Operadores e Recursos Culturais (MIOR) do Ministério de Educação e Cultura de Espanha e a base de dados do Instituto Português de Museus (IPM) do Ministério da Cultura de Portugal, além de distintos guias turísticos de Castilla y León e da Região Norte de Portugal; pretendendo-se recolher todo o aglomerado de museus do Corredor do Douro e, ao mesmo tempo, manter a máxima rigorosidade possível atendendo ao conceito de Museu aceite mundialmente segundo o artigo 2º dos Estatutos do Conselho Internacional de Museus (ICOM): “*O museu é uma instituição permanente, sem fins lucrativos, ao serviço da sociedade e do seu desenvolvimento, aberto ao público, que adquire, conserva, investiga, comunica e apresenta para fins de estudo, de educação e de deleite, testemunhos materiais do homem e da envolvente.*”

À luz da experiência, resulta óbvio que nem todos os museus existentes no Corredor do Douro cumprem os requisitos desta definição, sobretudo nos aspectos de investigação e conservação adoptando-se um conceito mais flexível e admitindo-se como entidades museísticas *todas aquelas instalações que contenham uma colecção permanente de elementos materiais móveis, com um propósito de exibição pública e que disponham de meios suficientes para ele*. Este critério próprio de selecção implicou-nos, a recompilação de bastantes colecções, geralmente no âmbito municipal e eclesiástico, de interesse irregular, sem um regime de visitas estável e, muito menos, com um sistema de controlo de visitantes, tendo-nos criado problemas na estimação da procura de museus.

Assim mesmo, se produziram também uma série de ajustamentos na base de dados final, como a filtragem e correcção de erros e os registos daqueles museus que se declaravam fechados ou em vias de abertura; assim como outras discrepâncias como conceito de instalação museística que consideramos e, portanto, que se procedeu à eliminação dos Parques Naturais, centro de Interpretação da Natureza, jazigos arqueológicos e outros monumentos histórico-artísticos isolados, cujo interesse não radica na posse de uma colecção móvel verdadeiramente representativa.

A base de dados, da investigação, integra um total de 115 museus, aos quais se realizou um inquérito individual sobre as seguintes questões: ano de criação, data de qualquer remodelação que tenha contribuído para um aumento da oferta museística, número de visitantes (entrada gratuita ou pagamento de entrada) e preços de entrada, no caso de pagamento. O período temporal considerado foi o compreendido entre os anos de 1970 e 1997, período que se considera suficientemente amplo para detectar as tendências fortes da oferta e da procura de museus, no espaço objecto da investigação. Os museus anteriores a 1970 apareceram, por tanto, como dados acumulados nessa data e os criados ou reinaugurados durante 1998 e 1999 não se consideraram.

O inquérito realizou-se entre Maio de 1998 e Julho de 1999, tendo-se recebido 73% dos inquéritos enviados. Assim, a base de dados que serve de apoio para estimar a evolução da oferta de museus do Corredor do Douro, está formada por 84 museus, 63 dos quais são castelhano-leoneses, 21 pertencem à Região Norte de Portugal e 34 situam-se nos municípios ribeirinhos do Douro, tal como se pode observar no Quadro 2.

**Quadro 2 - Base de dados, inquérito e oferta de museus**

ÁREA	BDADOS	MUSEUS	MUS/BD	CONDAD	CDAD/MUS	CDAD/BD
TerraCL	83	63	75,9%	46	73,0%	55,4%
TerraPT	32	21	65,6%	18	85,7%	56,3%
<b>TERRATOT</b>	<b>115</b>	<b>84</b>	<b>73,0%</b>	<b>64</b>	<b>76,2%</b>	<b>55,7%</b>
RibDouro	41	34	82,9%	27	79,4%	65,9%

Fonte: Elaboração Própria

Em qualquer caso e à luz do inventário, finalmente considerado, estima-se que constitui uma boa base de partida para a análise do objecto da investigação, pois, entre as respostas confirmadas, encontram-se todos os museus de propriedade estatal e regional, quase todos os museus eclesiásticos de interesse e a maior parte dos museus administrados pelas autarquias locais e os privados<sup>1</sup>. Assim mesmo, cabe dizer que, do grupo de museus que não responderam suspeita-se que alguns estão em processo de constituição; mas a maior parte dos mesmos são, essencialmente, colecções etnográficas de propriedade municipal e pequenos museus paroquiais, de forma que se suspeita também que se trata de instalações precárias, de reduzida entidade e gestão irregular; pelo que provavelmente a seu juízo, não consideraram que cumprem os requisitos que crêem razoáveis para se enquadrarem no conceito de museu e como tal não enviaram resposta.

De todos os museus considerados operacionais, nem todos dispõem, nos anos que têm estado em funcionamento, de um sistema de controlo de visitantes. Na realidade, neste aspecto verifica-se a escassa atenção que se prestou à valoração do rendimento da função expositiva dos museus através da frequência dos visitantes; senão que, pelo contrário, só nos últimos anos é que se pode constatar uma tendência à implantação generalizada de um sistema de contagem mais ou menos fiável. Na data de fecho da presente investigação (1997) o número de museus com controlo fiável ascendia a 76,2%

<sup>1</sup> Há que mencionar a precisão de que, tendo em conta a organização político-institucional de cada país, na Região Norte não existem museus de propriedade/titularidade regional, enquanto em Castilla y León, os museus provinciais são da propriedade/titularidade do estado, se bem que a gestão pertence à Junta de Castilla y León.

dos existentes, isto é, um número de 64, que são os que se utilizaram para a análise da procura. Em consequência, ainda quando neste grupo se encontram os principais museus da demarcação Terra, a análise da procura deverá interpretar-se como algum cuidado, sobre tudo nos aspectos evolutivos no período temporal considerado.

No que se refere à distribuição territorial da oferta de museus (Quadro 3) e tendo em conta o tamanho das áreas em estudo, a maior parte dos museus estão no espaço Terra de Castilla y León, enquanto que apenas aproximadamente ¼ pertencem à Região Norte de Portugal. Logicamente, o número de museus por cem mil habitantes no primeiro espaço é muito maior (6,3), embora este valor esteja ligeiramente enviesado pela densidade de população relativa de cada espaço, muito mais povoada a parte portuguesa que a espanhola.

**Quadro 3 - Distribuição da oferta de museus**

ÁREA	BDADOS	MUSEUS	CONDAD	POPULAÇÃO	BD/HAB	MUS/HAB
TerraCL	72,2%	75,0%	71,9%	1.313.444	6,3	4,8
TerraPT	27,8%	25,0%	28,1%	3.559.220	0,9	0,6
<b>TERRATOT</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.872.664</b>	<b>2,4</b>	<b>1,7</b>
RibDouro	35,7%	40,5%	42,2%	2.284.361	1,8	1,5

Fonte: Elaboração Própria.

Contudo, o que deve ressaltar é a importância dos municípios ribeirinhos do Douro na oferta museística global, já que agrupam 36% da totalidade dos museus e 40,5% dos que notificaram a sua resposta, no inquérito realizado. Cabe sublinhar que estes se concentram, fundamentalmente, em algumas zonas específicas, como a ribeira Soriana, a comarca/concelho de Aranda del Duero, en Burgos, os municípios de Valladolid, Tordesillas, Toro e Zamora e, finalmente, a cidade do Porto junto com a sua zona de influência. Outras áreas de concentração de museus, não estritamente ribeirinhas do rio Douro, mas no âmbito do espaço Terra, são Palencia e a comarca de Tierra de Campos, a zona de Braga e Guimarães e as cidades de Bragança e Salamanca, sobretudo esta última uma vez que constitui o maior ponto de concentração da área de investigação – Terra, com 14 museus na base de dados e 12 operacionais para a investigação.

No que se refere à afluência de visitantes aos museus (Quadro 4), existe uma distribuição, ligeiramente, mais compensada que na distribuição da oferta, pois a diferença é de 30% para a região Norte e 70% para a parte castelhano-leonesa. Pois, os museus ribeirinhos do Douro fazem notar a sua importância na comparação com o resto das colecções, chegando a representar quase 50% da procura total de visitantes. De novo, estes concentram-se, fundamentalmente, nos museus das zonas extremas do Douro (a província de Soria e na área metropolitana do Porto), assim como na área central do Corredor, que integra os museus de Valladolid, Tordesillas, Toro e Zamora.

Resulta interessante, observar o número médio de visitantes por museu, porque pode proporcionar-nos uma estimação do atractivo turístico da cada território geográfico através dos seus museus. Desta forma, temos que a média de visitantes na área de estudo é aproximadamente de 20.000 pessoas por museu, o qual é superada pela procura média em Portugal, mas sobretudo pelos museus ribeirinhos do Douro que, registam uma afluência de 22.700 pessoas por museu. Assim, novamente, se demonstra não só a

relevância destes museus bem como se constata de que alguns deles estão instalados em zonas rurais ou em concelhos/comarcas<sup>2</sup> que têm uma procura média, às vezes superior a de determinados centros urbanos, o qual coloca de manifesto a importância destas ofertas culturais para a atracção do fluxo turístico a estas zonas, seja qual for o seu problema urbano.

**Quadro 4 - Procura de museus**

ÁREA	CONDAD	VISITANTES	% VISIT/TOT	VISIT/MUS	VISIT/HAB
TerraCL	46	905.393	70,1%	19.682	689
TerraPT	18	386.929	29,9%	21.496	109
<b>TERRATOT</b>	<b>64</b>	<b>1.292.322</b>	<b>100,0%</b>	<b>20.193</b>	<b>265</b>
RibDouro	27	612.883	47,4%	22.699	268

Fonte: Elaboração Própria

#### 4. Estrutura tipológica dos museus do Corredor do Douro

Neste capítulo vamos proceder à análise estrutural dos Museus do Corredor do Douro, atendendo ao volume da oferta e procura registadas no último ano do período temporal considerado na investigação, 1997. De ressaltar que os dados referentes à procura se referem a um número de museus inferior aos registados para a oferta (64 e 84, respectivamente), uma vez que para a procura apenas se tiveram em consideração os que tinham um sistema de controlo de visitantes. Os critérios de classificação que se vão analisar serão os seguintes:

- a) Tipo de Propriedade: de acordo com a pessoa física ou jurídica que figura como titular patrimonial do museu, mesmo que, por vezes, não coincida com o organismo que o financia.
- b) Gestão: é a instituição ou entidade que, não sendo o titular patrimonial do museu, se encarrega directamente da sua organização ou funcionamento.
- c) Tipo de Museu: temática fundamental que caracteriza a colecção do museu.

Começamos com as duas primeiras classificações, uma vez que contêm uma definição de instituições idêntica:

- i. Administração Central do Estado (AC): incluem-se neste grupo, principalmente os museus que dependem dos Ministérios da Cultura de ambos os países e também os que pertencem a outros Ministérios do Governo e Organismos Autónomos da Administração do Estado.
- ii. Administração Regional (AR): é uma categoria específica para a parte espanhola do Corredor do Douro. Se incluem os museus provinciais pertencentes à Administração Central, mas geridos pela Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León.

<sup>2</sup> Como por exemplo os casos de Calatañazor, La Vid, El Burdo de Osma, Toro e Tordesillas em Castilla y León ou de Lamego e Vila Flor em Portugal.



- iii. Administração Local (AL): consideramos neste grupo os museus criados e geridos pelos órgãos Provinciais, *Ayuntamientos* e Concelhos.
- iv. Museus Eclesiásticos (EC), devemos dizer que não obtivemos qualquer resposta dos museus deste grupo, na Região Norte de Portugal.
- v. Outras Instituições (OT), entendo por tais, Fundações, Associações e Patronatos, assim como os museus de propriedade privada.

O Quadro 5 recolhe a distribuição de museus e visitantes no Corredor do Douro, segundo o tipo de propriedade do museu. No que se refere à oferta (número de museus), predominam os museus eclesiásticos, embora ligeiramente, tendo uma representação idêntica os estatais e locais. Pelas razões antes apontadas, a administração regional tem uma representação reduzida. Maior representatividade têm os museus de outras instituições, nomeadamente os privados e os que pertencem a Fundações, os quais registam um crescimento sustentado nos últimos anos.

**Quadro 5 - Distribuição de museus e visitantes segundo o tipo de propriedade**

	MUSEUS	% MUSEUS	CONDAD	VISITANTES	% VISIT	VISIT/CDAD
AC	21	25,0%	17	402.476	31,1%	23.675
AR	5	6,0%	4	148.212	11,5%	37.053
AL	21	25,0%	15	109.942	8,5%	7.329
EC	24	28,6%	18	268.820	20,8%	14.934
OT	13	15,5%	10	362.872	28,1%	36.287
<b>TOTAL</b>	<b>84</b>	<b>100,0%</b>	<b>64</b>	<b>1.292.322</b>	<b>100,0%</b>	<b>20.193</b>

Fonte: Elaboração Própria

Contudo, no que se refere à distribuição de visitantes, a mesma está polarizada nos grupos da administração central e outras titularidades, que representam praticamente 60% da procura de museus. Esta importância deve-se essencialmente à atracção de museus como o Museu de Transportes e Comunicações do Porto e o Museu Arte Deco e Arte Nouveau da Casa Lis em Salamanca, no que se refere aos privados, e relativamente aos estatais, os Museus de Escultura, em Valladolid, Numantino de Sória e Monástico de Santa Clara em Tordesillas. Os museus eclesiásticos, com 21% dos visitantes totais, têm também grande importância e distribuem-se em museus de catedrais, de colégios e colecções paroquiais, de âmbito rural. Por último, os que pertencem à administração local, cujos visitantes representam apenas 9% do total, em contraste com o seu peso no volume de museus. Isto é indicativo do tipo de museus, normalmente rurais, que a maior parte das vezes não dispõem de um sistema de controlo regular de visitantes.

A distribuição de museus segundo a instituição gestora recolhe-se no Quadro 6. O facto mais assinalável é a subida da percentagem de museus geridos pela administração regional, devido à descentralização de competências sobre os Museus Provinciais por parte da administração central do estado espanhol. Os dados mostram que a frequência de visitantes aos museus é mais elevada nos museus privados e de fundações, bem como nos de gestão central e/ou regional, enquanto que é mais baixa nos eclesiásticos e sobretudo nos que pertencem à administração local. Isto tem a ver com a irregularidade

de este último tipo de museus, muitos dos quais não têm estabelecido um regime de horários de visitas sistemático.

**Quadro 6 - Distribuição de museus e visitantes segundo a gestão**

	MUSEUS	% MUSEUS	CONDAD	VISITANTES	% VISIT	VISIT/CDAD
AC	14	16,7%	11	242.674	18,8%	22.061
AR	13	15,5%	11	308.018	23,8%	28.002
AL	18	21,4%	14	109.542	8,5%	7.824
EC	23	27,4%	17	267.217	20,7%	15.719
OT	16	19,0%	11	364.871	28,2%	33.170
<b>TOTAL</b>	<b>84</b>	<b>100,0%</b>	<b>64</b>	<b>1.292.322</b>	<b>100,0%</b>	<b>20.193</b>

Fonte: Elaboração Própria

Passando à classificação dos museus do Corredor do Douro em função da temática das suas colecções, seguiram-se os critérios estabelecidos a este respeito pelo ICOM, a que acrescentamos a categoria de Museus de Arte Sacra, de grande importância em Castilla y León. A classificação é a seguinte:

- i) Museus de Belas Artes (BA): museus para a exposição de obras de belas artes (escultura, pintura) e outras artes aplicadas.
- ii) Museus de Arte Sacra (AS): colecções baseadas nas produções artísticas relacionadas com a igreja ou com a sua história.
- iii) Museus de Arqueologia e História (ARH): museus cuja finalidade é apresentar a evolução histórica de uma região, país ou província. As colecções provêm de escavações, objectos históricos e vestígios. Incluem-se, também aqui, os museus militares.
- iv) Museus Etnográficos e Antropológicos (ET): museus que expõem objectos da cultura, das estruturas sociais, das crenças, dos costumes, das artes tradicionais, etc.
- v) Museus Monográficos (MO): museus que se ocupam da exposição de todos os aspectos de um só tema ou sujeito. Incluem-se os museus de ciências naturais e os dedicados a algum personagem histórico.
- vi) Museus Genéricos ou Mistos (GE): museus que possuem colecções mistas e que não podem ser identificados por uma temática principal.

A classificação dos museus do espaço Terra e os seus visitantes, segundo o tipo de colecção, pode comprovar-se através do Quadro 7. A distribuição da oferta é relativamente equitativa entre os distintos tipos, havendo contudo uma ligeira proeminência dos museus de arte sacra e, portanto, os de belas artes, na acepção mais genérica. A importância dos museus monográficos é devida à acumulação de alguns museus militares e a outros dedicados a personagens históricos. Os museus genéricos estão ligados fundamentalmente com mosteiros e museus provinciais e locais, que acumulam colecções muito variadas, pelo que se classificam de museus mistos.

Em relação aos visitantes, 83% se inclinaram para a visita a museus que têm uma definição exacta de belas artes e arte sacra e também dos arqueológicos e de conteúdo histórico. Pelo contrário, os museus genéricos, monográficos e etnográficos têm uma reduzida representação e uma afluência média também muito pequena, sobretudo estes últimos, o que vem novamente demonstrar o seu carácter irregular.

**Quadro 7 - Distribuição de museus e visitantes segundo o tipo de museu**

	MUSEUS	% MUSEUS	CONDAD	VISITANTES	% VISIT	VISIT/CDAD
<b>BA</b>	11	13,1%	8	441.426	34,2%	55.178
<b>AS</b>	23	27,4%	18	281.845	21,8%	15.658
<b>ARH</b>	16	19,0%	14	340.594	26,4%	24.328
<b>ET</b>	8	9,5%	3	30.430	2,4%	10.143
<b>MO</b>	13	15,5%	10	91.551	7,1%	9.155
<b>GE</b>	13	15,5%	11	106.476	8,2%	9.680
<b>TOTAL</b>	<b>84</b>	<b>100,0%</b>	<b>64</b>	<b>1.292.322</b>	<b>100,0%</b>	<b>20.193</b>

Fonte: Elaboração Própria

Por último, falta-nos assinalar a distribuição territorial dos museus em função das tipologias comentadas. Os dados mostram uma relativa dispersão pelo território e fundamentalmente no âmbito rural dos museus de gestão e titularidade das administrações locais e da igreja, assim como os de arte sacra e etnográficos. Pelo contrário, as grandes capitais da região do Douro são as que concentram uma maior diversidade na tipologia das colecções, bem como em relação às titularidades, sobretudo dos museus que pertencem à administração central e/ou regional.

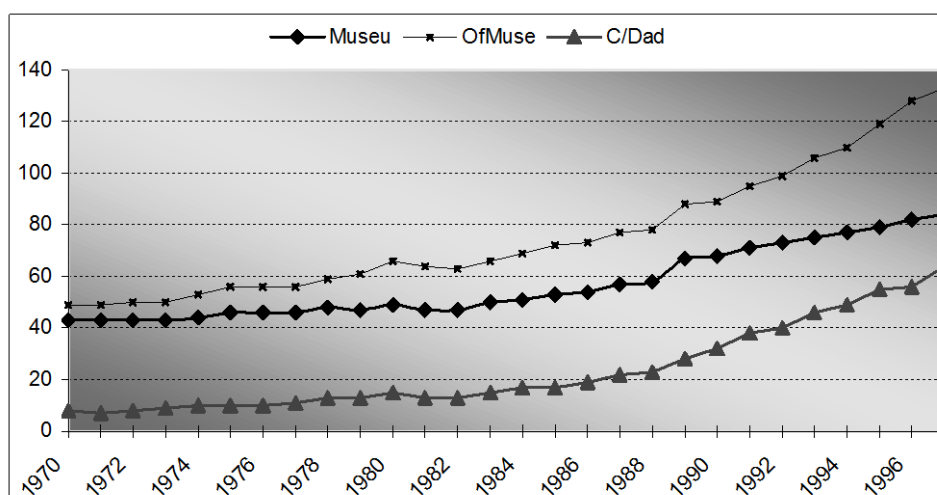
## **5. Análise dinâmica da oferta e da procura museística do Corredor do Douro**

Neste capítulo vai-se efectuar um estudo dinâmico do mercado museístico no Corredor do Douro ao longo dos anos considerados na investigação, isto é, entre 1970/1997. Pensamos que este período é suficientemente amplo para mostrar as tendências fortes do mercado, sobretudo a evolução da oferta de museus, já que a análise do fluxo de visitantes deve ser feita com algumas cautelas, uma vez que o sistema de contagem não está generalizadamente implantado.

O que não oferece dúvidas é o registo dos dados da oferta, tanto no processo de criação de museus, como na evolução da oferta museística global, entendendo por tal, as ampliações de os museus que supuseram um incremento líquido do espaço expositivo e/ou das colecções artísticas. O Quadro A1, em anexo, mostra que o número de museus no Corredor do Douro duplicou no período considerado.

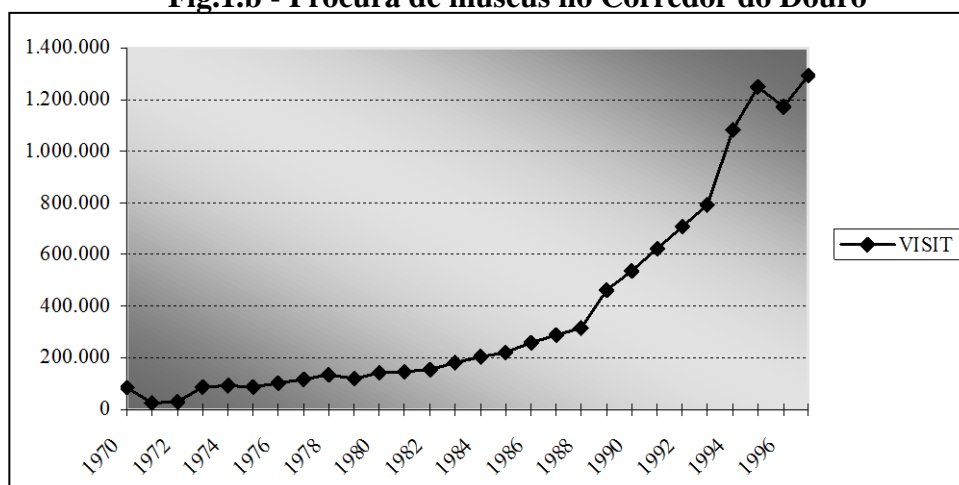
Este aumento produz-se, essencialmente, a partir de finais dos anos 80 (Fig.1-a), não sendo alheio a essa constatação o fenómeno da *febre museística* dos últimos quinze anos, que coincide com uma valorização crescente dos produtos culturais.

**Fig.1.a - Oferta de museus no Corredor do Douro**



O enorme crescimento da oferta museística durante a década de 90 constitui uma nova prova do fenómeno anterior, embora este facto resulte lógico se pensarmos que, sendo maior o *stock* de museus, as possibilidades de ampliação aumentam também. Não obstante e dada a particularidade de muitas destas instituições actuarem com a normal morosidade dos organismos públicos, podemos admitir que o esforço de ampliação tem sido considerável e que o fenómeno da *generalização da oferta museística* continua acompanhado pela própria criação de novos museus. A constatação de este facto nos leva a procurar as razões deste comportamento na análise da procura.

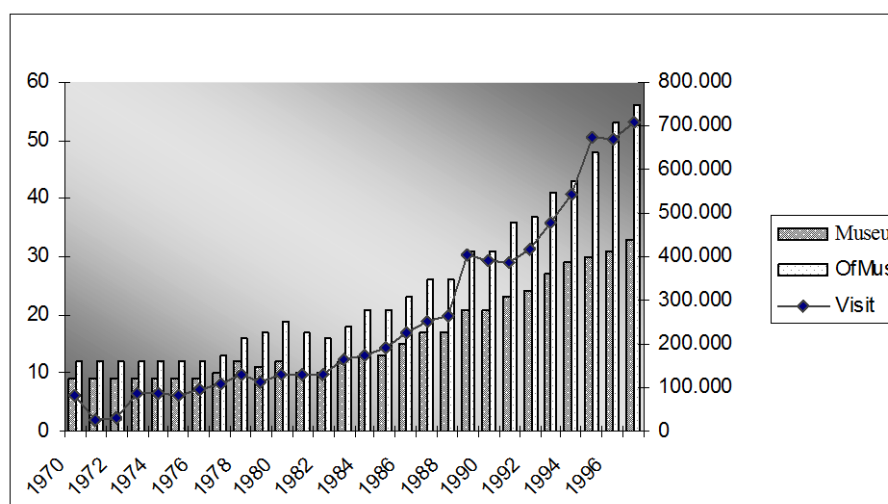
**Fig.1.b - Procura de museus no Corredor do Douro**



Neste campo, quer dizer, no estudo do fluxo de visitantes, encontramos-nos com as dificuldades, já referidas, de que não existiu sempre o hábito de controlo do público que ocorre aos museus e, por isso, a evolução da procura não corresponderá seguramente à realidade que a Fig.1-b mostra, o qual regista um crescimento demasiado acelerado nos anos noventa. Por esta razão, fez-se uma análise particular dos museus que, desde a sua criação, apresentam um sistema de controlo de visitantes e, desta forma, poderemos comprovar melhor as relações entre a oferta e a procura de museus.

A Fig. 2 é bastante elucidativo a este respeito, pois se recolheram, na mesma escala, a evolução do fluxo de visitas, a criação de museus e a oferta museística global, com o objectivo de ilustrar melhor as suas evoluções.

**Fig.2 - Oferta e procura de museus no Corredor do Douro (Informação seleccionada).**

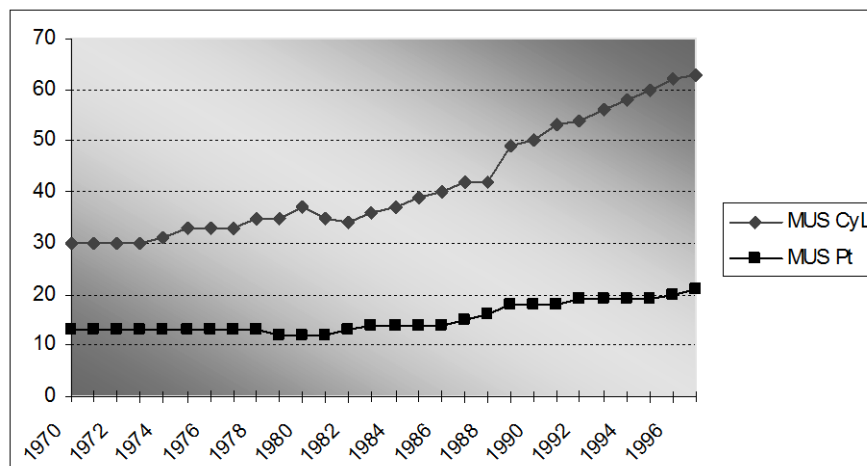


Desta forma podemos comprovar como o ritmo de afluência aos museus segue paralelo ao processo de criação dos mesmos, mas a partir de finais dos anos oitenta e sobretudo durante a década de noventa, o crescimento do número de visitantes se faz mais intensamente e parece adequar-se melhor à evolução das ampliações da oferta museística, do que à criação de novos museus. Esta particularidade pode apresentar-se como um curioso exemplo de como no mercado do turismo cultural de museus do Corredor do Douro, a oferta parece criar a sua própria procura<sup>3</sup> e constitui uma demonstração do crescente interesse dos cidadãos pelo consumo de bens relacionados com a cultura e o património histórico. Não é em vão que o número de visitantes por museu (Quadro A1, em anexo) sofreu um crescimento constante ao longo do período considerado, de forma similar à da evolução da oferta.

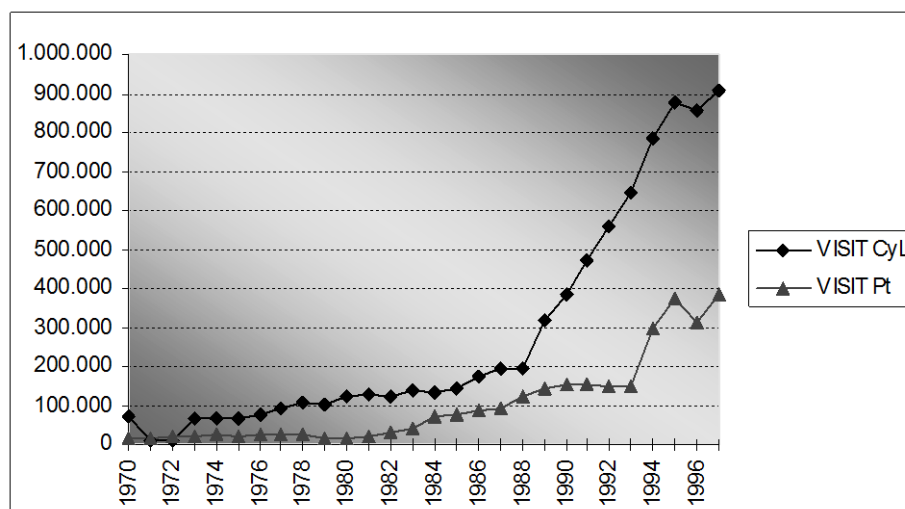
Finalmente e no que se refere à evolução comparada do mercado museístico nas duas demarcações do espaço Terra, os gráficos 3-a, 3-b e 3-c mostram que o crescimento do número de museus foi mais intenso na castelhano-leonesa que no Douro português.

<sup>3</sup> Isto é compreensível, dado que muitas ampliações têm origem na realização de exposições monográficas ou no depósito de novas colecções, que animam em última instância nova afluência do público.

**Fig.3.a - Evolução comparada da oferta de museus.**

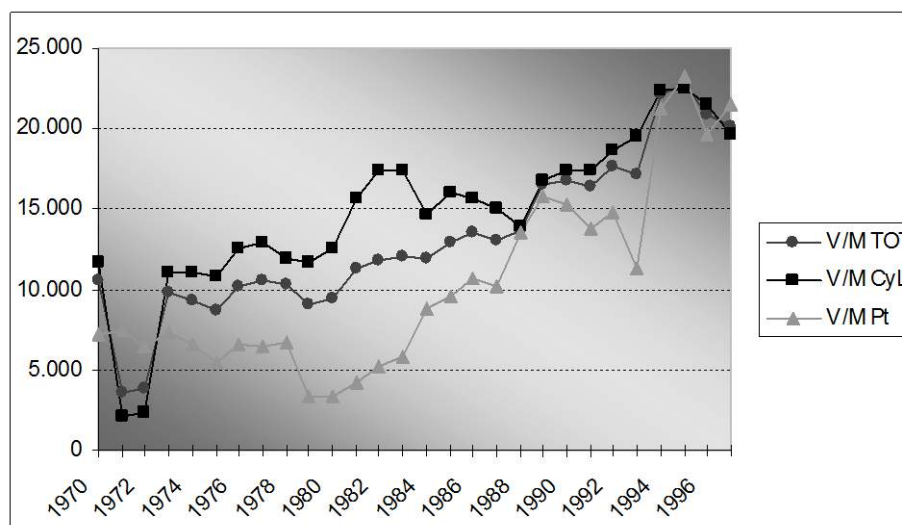


**Fig.3.b - Evolução comparada da procura de museus.**



Contudo, se atendermos aos dados da procura média por museu, e embora no início do período existisse uma grande diferença de afluência média a favor dos museus castelhanos, as evoluções se unificam a partir de finais da década de oitenta, o que querará dizer que o fenómeno do interesse pelos museus é crescente e simultâneo em ambos os lados da fronteira.

**Fig.3.c- Evolução comparada do número médio de visitantes por museu, nos três Espaços Terra.**



## 6. Valoração das funções expositivas dos museus do Corredor do Douro

Terminamos a investigação sobre o turismo cultural nos museus do Corredor do Douro estimando o valor das suas funções expositivas através da procura dos seus visitantes. Trata-se de uma estimativa simples, com a única finalidade de conseguir uma ordenação hierárquica dos museus do espaço Terra em função do atractivo expositivo e que requer, logicamente, a explicação de determinadas premissas valorativas.

A primeira consiste em assumir que os museus, tal como enuncia a própria definição do ICOM, cumprem distintas funções para a sociedade civil e que poderíamos agrupar em quatro principais: conservação, investigação, educação e exposição do conteúdo. Todas elas têm um custo valorável, em última instância, através da contabilização de todos os gastos necessários para o desenvolvimento das mesmas, como por exemplo, os investimentos reais efectuados, as aquisições de obras, os gastos de manutenção, salários, alugueres, compras de material, etc.

Obviamente que não se trata agora de efectuar uma análise minuciosa da gestão dos museus, embora fosse interessante fazê-lo, pois que em muitos casos se produzem os denominados *problemas de relação de agência*, quer dizer, de divergência entre quem proporciona os recursos para a gestão e quem administra a sua aplicação. O nosso objectivo é apenas analisar uma das funções essenciais do museu e que maior relação tem com o público e o turismo cultural, como é a exposição do conteúdo museístico.

Assim, vamos a tomar como aproximação ao custo marginal por visitante das funções meramente expositivas de um museu, o preço oficial de entrada no mesmo, entendendo que este representa o valor que estaria disposto a pagar, como mínimo, o visitante menos interessado na colecção. Logicamente, o valor total da exposição resulta da multiplicação do referido preço pelo número de visitantes totais do museu, no último

ano considerado na investigação<sup>4</sup>. Com estas estimações construiu-se o Quadro A3 (em anexo) que recolhe a ordenação hierárquica dos museus do Corredor do Douro, segundo o valor das suas funções expositivas. Devemos acrescentar que se excluíram os museus que não faziam controlo de visitantes e os que têm um regime gratuito de visitas. Os cálculos foram feitos em pesetas reais de 1997, com o valor de *entrada estandar*, isto é, a aplicada ao visitante normal. Para além disso, o preço foi multiplicado pelo volume total de visitantes, que pagaram ou não, já que entendemos que o referido preço é assimilável à valoração marginal da exposição por parte do último visitante, qualquer que seja.

Os resultados são paradoxais, pois à cabeça da hierarquia não encontramos os museus mais tradicionais e de maior história, mas sim alguns museus criados recentemente e que têm uma gestão privada ou de algum tipo de fundação, como são o Museu de transportes e Comunicações do Porto, o Museu Art Déco e Art Nouveau de Salamanca e o Museu de Arte Contemporânea “La Fábrica” de Abarca de Campos em Palência. Junto a estes aparecem outros que beneficiam claramente do atractivo turístico da envolvente, como são os casos das Coleções Artísticas da Universidade de Salamanca e o Museu Militar de Bragança, no castelo. Estes resultados apontam para uma conclusão importante no que respeita ao acesso do público aos museus e portanto sobre uma das suas linhas de rentabilidade, que o volume de visitantes de um museu está associado fundamentalmente ao fluxo turístico global ou a uma política criativa e eficiente na captação de visitantes.

Nesta ordenação hierárquica também encontramos nos primeiros lugares alguns museus geridos pela administração central, como o Museu Nacional de Escultura e a Casa de Cervantes em Valladolid e o Real Monasterio de Santa Clara em Tordesilhas. Seguidamente aparecem alguns museus eclesiásticos, como os Catedralicios de el Burgo de Osma e de Zamora, o Museu Oriental de Valladolid e o Monasterio de la Vid, em Burgos.

Na zona intermédia da hierarquia aparecem os museus mais tradicionais, entre os quais desponta, pelo número de visitantes, o Museu Numantino e San Juan de Duero na capital soriana. Junto a eles estão alguns museus paroquiais situados em áreas rurais, como o de Becerril de Campos e Paredes de Nava em Palência. Por fim aparecem as instalações museísticas mais precárias, com um regime de horários irregular.

Relativamente ao valor das funções expositivas dos Museus do Corredor do Douro, podem deduzir-se duas questões: uma primeira que é a concentração dos valores mais altos nas capitais de província e de região mais importantes, que acumulam tanto o fluxo de visitantes como uma maior variedade de museus. A segunda é que se aprecia com certa nitidez uma sequência continuada de museus ao longo do curso do rio Douro e concelhos/comarcas contíguas, o que nos faz pensar na necessidade de fomentar e consolidar este eixo como rota turística e cultural.

---

<sup>4</sup> Este método de estimação tem só um valor teórico e orientação, que poderia ser completado por outras metodologias mais rigorosas que tratam de representar totalmente a curva da procura de um bem público de uso recreativo, como são os métodos do custo de viagem e valoração contingente.



## 7. Conclusões

Embora tivessem surgido algumas limitações no que respeita à recolha de dados, a percentagem de respostas sobre a base de dados inicial foi de 73%, no espaço Terra. A análise dos dados recolhidos pelo inquérito enviado, permite-nos tirar algumas conclusões:

- Quanto à distribuição espacial, verifica-se que ao longo do rio Douro há uma sequência continuada de museus, com uma maior concentração em algumas zonas específicas: Sória, Aranda del Duero, Valladolid, Tordesilhas, Toro, Zamora e Grande Porto. Fora do corredor ribeirinho, os museus concentram-se em Palência, Braga, Guimarães, Bragança e sobretudo Salamanca.
- Relativamente à localização no espaço, embora os Museus de Castilla y León tenham uma maior procura absoluta, a média de visitantes por museu é maior na Região Norte de Portugal que na parte espanhola. Nos municípios ribeirinhos a média é superior a qualquer um dos espaços referidos.
- O estudo da titularidade dos museus mostra-nos uma predominância dos museus eclesiásticos e dos pertencentes à Administração Central e Local. No entanto, quanto ao número de visitantes, são os da AC que lideram com 31%, havendo um grande contraste entre número de museus e número de visitantes nos pertencentes à AL, que apenas têm 9% dos visitantes totais, que terá a ver com o facto de se localizarem em áreas rurais, com funcionamento e controlo de visitantes irregular.
- Quanto ao tipo de museus, verifica-se uma oferta relativamente equitativa, com ligeira predominância dos de Arte Sacra. No entanto, atendendo ao número de visitantes, há uma preferência clara (83%) pelos museus de Belas Artes, Arte Sacra e Arqueológicos.
- Relativamente à evolução do número de museus verifica-se um crescimento acentuado a partir de finais dos anos 80, como resultado de uma febre museística nos últimos 15 anos. O ritmo de afluência aos museus acompanha o processo de criação dos mesmos até finais de 80, mas a partir desta data o crescimento do número de visitantes se torna muito mais intenso e adequa-se melhor à evolução das ampliações da oferta museística do que à criação de novos museus.
- A ordenação da valoração das funções expositivas dos museus apresenta alguns resultados de certo modo inesperados. Nos primeiros lugares não surgem os museus tradicionais e de maior percurso histórico, mas sim alguns criados recentemente e que têm uma gestão privada, seguindo-se alguns museus que beneficiam do atractivo turístico da envolvente. Isto pode querer significar que o acesso aos museus está associado fundamentalmente ao fluxo turístico global. Os valores mais altos das funções expositivas concentram-se nas capitais de província, em Castilla y León, e de distrito, na Região Norte de Portugal

## **Bibliografia**

Greg, Richards (ED) (1996), “*Cultural Tourism in Europe*”. Cab International Walingford.

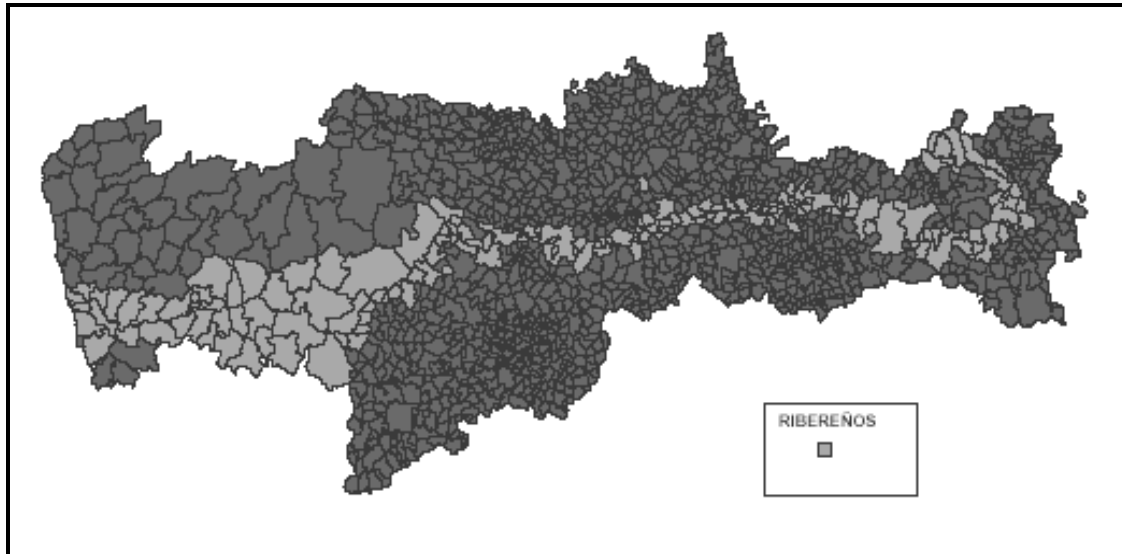
Operadores e Recursos Culturais do Ministério de Educação e Cultura de Espanha.

Instituto Português de Museus do Ministério da Cultura de Portugal.

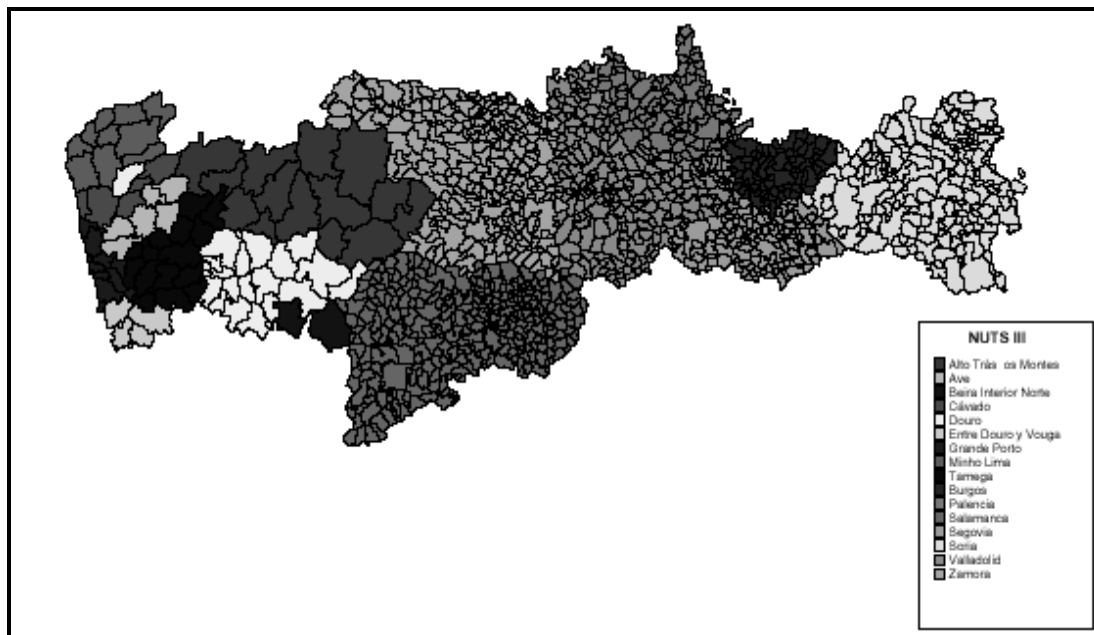
Estatutos do Conselho Internacional de Museus (ICOM).

## Anexos

**Fig. A.1 - Espaço Terra e Ribeira do Douro.**



**Fig. A.2 - NUT's III e Províncias do Espaço Terra**



**Quadro A.1 - Evolução da oferta e procura de museus no Corredor do Douro entre 1970 e 1997**

<b>AÑO</b>	<b>MUSEU</b>	<b>OFMUS</b>	<b>CONDAD</b>	<b>% CD/MUS</b>	<b>VISIT</b>	<b>V/M TOT</b>
1970	43	49	8	18,6%	84.436	10.555
1971	43	49	7	16,3%	25.533	3.648
1972	43	50	8	18,6%	30.817	3.852
1973	43	50	9	20,9%	88.119	9.791
1974	44	53	10	22,7%	92.897	9.290
1975	46	56	10	21,7%	86.974	8.697
1976	46	56	10	21,7%	102.185	10.219
1977	46	56	11	23,9%	116.080	10.553
1978	48	59	13	27,1%	134.601	10.354
1979	47	61	13	27,7%	118.623	9.125
1980	49	66	15	30,6%	142.285	9.486
1981	47	64	13	27,7%	146.976	11.306
1982	47	63	13	27,7%	153.002	11.769
1983	50	66	15	30,0%	180.648	12.043
1984	51	69	17	33,3%	202.668	11.922
1985	53	72	17	32,1%	220.760	12.986
1986	54	73	19	35,2%	257.509	13.553
1987	57	77	22	38,6%	287.302	13.059
1988	58	78	23	39,7%	315.960	13.737
1989	67	88	28	41,8%	461.533	16.483
1990	68	89	32	47,1%	536.319	16.760
1991	71	95	38	53,5%	622.731	16.388
1992	73	99	40	54,8%	707.879	17.697
1993	75	106	46	61,3%	791.102	17.198
1994	77	110	49	63,6%	1.081.814	22.078
1995	79	119	55	69,6%	1.249.029	22.710
1996	82	128	56	68,3%	1.172.480	20.937
1997	84	133	64	76,2%	1.292.322	20.193

Notas: OFMUS: Museus mais Ampliações; CONDAD: Museus com controlo de visitantes

Fonte: Elaboração Própria.

**Quadro A.2 - Evolução da oferta e procura de museus no Corredor do Douro entre 1970 e 1997 (Informação Seleccionada)**

<b>AÑO</b>	<b>MUSEU</b>	<b>OFMUS</b>	<b>CONDAD</b>	<b>VISIT</b>
1970	9	12	8	84.436
1971	9	12	7	25.533
1972	9	12	8	30.817
1973	9	12	9	88.119
1974	9	12	9	88.002
1975	9	12	9	82.585
1976	9	12	9	97.511
1977	10	13	10	110.792
1978	12	16	12	128.610
1979	11	17	11	111.396
1980	12	19	12	131.561
1981	10	17	10	130.725
1982	10	16	10	131.564
1983	12	18	12	163.124
1984	13	21	13	173.213
1985	13	21	13	190.727
1986	15	23	15	224.961
1987	17	26	17	250.913
1988	17	26	17	265.810
1989	21	31	21	403.007
1990	21	31	21	392.509
1991	23	36	23	387.914
1992	24	37	24	418.474
1993	27	41	27	480.314
1994	29	43	29	544.315
1995	30	48	30	672.223
1996	31	53	31	669.006
1997	33	56	33	707.495

Notas: Idem Quadro A1.

Fonte: Elaboração Própria.

**Quadro A.3 - Hierarquia ordinal de museus segundo o valor das funções**

MUSEU	MUNICIPIO/ CONCELHO	PROVINCIA/ NUT III	RIB	V. TOTAL
Museu dos Transportes e Comunicações	Porto	Porto	SIM	79.159.138
Colecciones de la Universidad de Salamanca	Salamanca	Salamanca	NÃO	33.920.400
Museo Art Noveau - Art Deco - Casa de Lis	Salamanca	Salamanca	NÃO	32.811.000
Museo Nacional de Escultura	Valladolid	Valladolid	SIM	30.592.800
Museo del Convento de S. Esteban	Salamanca	Salamanca	NÃO	12.000.000
Museu Militar de Bragança	Bragança	Bragança	NÃO	10.213.800
Real Monasterio de Santa Clara	Tordesillas	Valladolid	SIM	8.498.300
Museo Catedralicio y Diocesano	Burgo de Osma	Soria	SIM	8.250.000
Casa de Cervantes	Valladolid	Valladolid	SIM	7.488.800
Centro de Arte Contemporáneo La Fábrica	Abarca de Campos	Palencia	NÃO	7.266.000
Museo de San Juan de Duero	Soria	Soria	SIM	7.155.400
Museo Oriental	Valladolid	Valladolid	SIM	6.905.500
Museo Numantino	Soria	Soria	SIM	5.674.600
Museo del Monasterio de La Vid	La Vid	Burgos	SIM	5.138.100
Museu/Mosteiro de S. Martinho de Tibães	Braga	Braga	NÃO	4.115.778
Museu Nacional de Soares dos Reis	Porto	Porto	SIM	4.044.111
Museu Alberto Sampaio	Guimarães	Braga	NÃO	3.381.491
Museo Taurino de Salamanca	Salamanca	Salamanca	NÃO	3.357.600
Museo de Salamanca	Salamanca	Salamanca	NÃO	3.295.600
Museo Catedralicio	Zamora	Zamora	SIM	2.904.600
Museo de la Semana Santa	Zamora	Zamora	SIM	2.670.000
Centro Etnográfico Joaquín Díaz	Urueña	Valladolid	NÃO	2.651.800
Museo Iglesia de San Antolín	Tordesillas	Valladolid	SIM	2.375.000
Museo de Valladolid	Valladolid	Valladolid	SIM	2.014.800
Museu de Lamego	Lamego	Viseu	SIM	1.964.108
Museo Monográfico de Tiermes	Montejo de Tiermes	Soria	NÃO	1.829.800
Casa Museo de Unamuno	Salamanca	Salamanca	NÃO	1.770.000
Museu da Sociedade Martins Sarmento	Guimarães	Braga	NÃO	1.626.498
Museo E Camilo	Vila Nova de Famalicao	Braga	NÃO	1.465.838
Museo Parroquial de Santa Eulalia	Paredes de Nava	Palencia	NÃO	1.283.600
Museo de Santa María del Castillo	Calatañazor	Soria	NÃO	1.237.500
Museo de Santa María	Becerril de Campos	Palencia	NÃO	1.230.000
Museu Municipal de Etnografia e História	Póvoa de Varzim	Porto	NÃO	1.213.656
Muse del Monasterio de Santa Clara	Astudillo	Palencia	NÃO	1.200.000
Museo Paleontológico de Ambrona	Miño de Medinaceli	Soria	NÃO	1.063.700
Museo Tesoro Interparroquial de Santa María de Mediavilla	Medina de Rioseco	Valladolid	NÃO	1.062.300
Museu de Região Flaviense	Chaves	Vila Real	NÃO	920.190
Museo de Palencia	Palencia	Palencia	NÃO	878.400
Museu de Olaria	Barcelos	Braga	NÃO	776.566
Museo del Convento de Santa Clara	Salamanca	Salamanca	NÃO	774.400
Museo del Monasterio de S. Joaquín y Santa Ana	Valladolid	Valladolid	SIM	481.200
Museu Manuel Valdes Sobral	Valença	Viana do Castelo	NÃO	244.200
Museo Monasterio de Santa Isabel	Valladolid	Valladolid	SIM	240.000

Notas: Valoração em pts de 1997.

Fonte: Elaboração Própria com base no inquérito realizado aos Museus do Corredor do Douro.

## **Capítulo 3**

### **Agricultura, ruralidades e desenvolvimento rural**

# **Utilisation des aménités des territoires pour valoriser un produit alimentaire. L'analyse à partir du «packaging» du cas des fromages de chèvre.**

**Dominique Coquart<sup>\*</sup>**

**Michaël Pouzenc<sup>\*\*</sup>**

## **Abstract**

Within the framework of an Interreg II-C research program « Enhancement of rural amenities by quality food products and farm tourism », the aim of this paper is to understand how the food producers -farmers, artisans, agri-food industries, retailers- use and stage territorial references and amenities to enhance the value of their products. About sixty goat cheese packagings are studied, taking into account general features, amenities (natural resources, landscape patrimony, know how and authentic aspects, cultural patrimony, history and architecture, rural sociability) and conveniences (for consumers). The more used territorial references and amenities are picked out and their possible links with the product value are examined. This analysis contributes to identify the conditions required for a better product valuation by amenities incorporation.

---

<sup>\*</sup> Professeur d'économie à l'ENSAT-INPT, UMR Dynamiques Rurales (ENSAT, BP 107, Av. Agrobiopôle, 31.320 Auzeville-Tolosane, France); e-mail: coquart@ensat.fr.

<sup>\*\*</sup> Maître de conférences de géographie et aménagement à l'Université Toulouse 2, UMR Dynamiques Rurales (UTM, Dynamiques Rurales, 5 All. A. Machado, 31.058 Toulouse cedex, France); e-mail: pouzenc@univ-tlse2.fr.



## 1. Problématique

L'idée que les territoires disposent de ressources spécifiques qu'ils pourraient mobiliser pour qualifier des produits agricoles et alimentaires et ainsi leur assurer de meilleurs débouchés, est très présente dans les actions de développement local et inspire en partie les nouvelles politiques agricoles.

Un certain nombre de chercheurs s'emparent de cette idée. Ainsi, Pierre Daucé (2000) écrit que *«les régions rurales doivent jouer sur la préférence des consommateurs pour la variété en proposant des biens dont la spécificité est liée au territoire dont ils sont issus»*. Amédée Mollard (1999) présente ces ressources comme étant *«localisées, ou mieux, ancrées dans un territoire, c'est-à-dire fortement identifiées à celui-ci et valorisables localement»*. Il écrit aussi qu'elles sont *«à la fois intrinsèques à un territoire, c'est-à-dire données ex-ante (ressources naturelles, topographie, climat), et construites sur ce territoire comme résultat d'une histoire et d'un patrimoine commun»*.

Avec l'OCDE (1994), nous nommons «aménités» ces *«attributs naturels ou façonnés par l'homme»*. *«Une aménité est située dans un territoire donné, doté de particularités physiques ou culturelles qui le différencie d'autres territoires qui en sont dépourvus»*. Ces attributs peuvent se décliner en caractéristiques naturelles, paysage, patrimoine architectural, savoir-faire, «sociabilité rurale», etc.

Des travaux (Coquart, D., Olivier, V., Simonneaux, J., 2000) ont cherché à décrire les grandes étapes du processus de valorisation des aménités pour la production de biens agro-alimentaires. Ils ont mis l'accent sur le fait que les aménités devenaient ressources au travers de la reconnaissance sociale de leur « utilité », que leur valorisation supposait une dynamique collective locale d'appropriation et qu'elles qualifiaient le produit. Cette qualification s'obtiendra au travers de la modification d'une caractéristique intrinsèque (par exemple l'apparence) ou d'un attribut tangible (par exemple le goût) du produit, c'est-à-dire des éléments que le consommateur pourra vérifier à l'observation, ou lors de la consommation du produit (problématique des relations entre terroir, itinéraire technique et produit), soit en se traduisant essentiellement dans les caractéristiques extrinsèques (par exemple le nom du produit) et dans les attributs intangibles (par exemple le signe officiel de qualité).

Certains économistes (Lacroix, A., Mollard, A., Pecqueur, B., 2000) interprètent l'avantage économique dont bénéficient les produits d'origine comme «une rente de qualité territoriale». Elle correspondrait à l'internalisation par les producteurs *«d'un certain nombre d'effets externes territorialisés»* engendrés par des biens publics (environnement, paysage, réputation du territoire) ou des productions privées (patrimoine immobilier).

Mais, finalement, peu de travaux empiriques confirment le lien supposé entre aménités et valorisation du produit. Quelle est la pertinence de la démarche de qualification utilisant ce type de ressources locales? Leur spécificité perçue comme évidente par les acteurs locaux, l'est-elle aussi par les consommateurs potentiels?

C'est à ces questions que la présente communication tente d'amener des éléments de réponse.

## 2. Méthode

Notre approche est basée sur l'observation «instantanée» des caractéristiques d'un ensemble de produits alimentaires, ainsi que sur l'analyse des relations éventuelles entre, d'une part, le «panier» d'aménités utilisé pour mettre en scène chaque produit, et d'autre part sa valorisation au travers d'un prix de vente au détail. Afin d'éliminer les effets de politiques de prix spécifiques que pourraient suivre différentes enseignes, tous les produits observés sont vendus dans le même magasin.

Le cas traité est celui des fromages de chèvre, à la fois parce que ces fromages font l'objet de nombreuses initiatives de valorisation au travers de ressources locales jugées spécifiques et parce que le nombre de références qui se trouvent en magasin est grand.

L'analyse porte donc sur 57 fromages de chèvre commercialisés par un grand distributeur de l'agglomération toulousaine<sup>1</sup>. Pour chacun d'eux un certain nombre d'informations, réunies dans une grille, ont été rassemblées.

Outre le nom et les caractéristiques générales du produit (forme, poids, prix) ont été relevés sur les étiquettes, les emballages et les documents de promotion les types d'aménités présentées en distinguant les références aux ressources naturelles topographiques, à la montagne, au patrimoine paysager, au terroir, au patrimoine culturel, à l'histoire ou à l'architecture, aux savoir-faire et aux aspects authentiques, aux aspects régional et artisanal, à la sociabilité rurale, à la convivialité et à l'accueil, aux innovations, à la fête, aux prix. Une appréciation qualitative, «fort», «moyen», «faible», est portée sur la mise en scène plus ou moins appuyée de chaque aménité.

Bien entendu le relevé inclue les éventuels signes de qualité (qui «cristallisent» un certain nombre d'aménités comme, par exemple, dans le cas des appellations d'origine contrôlée), ainsi que les entités spatiales utilisées pour traduire l'origine du produit.

Afin de mettre en évidence, éventuellement, des «profils» de produits particuliers, les types d'utilités présentées (avantages pour les consommateurs) sont également relevés en distinguant celles relatives à la santé en général, aux préoccupations nutritionnelles, au caractère gourmand du produit, aux références aux racines, à l'aspiration à une rupture avec le mode de vie habituel.

## 3. Principaux résultats

Le traitement des données est orienté dans deux directions: une approche globale de la mise en scène des différents produits (1), l'analyse des relations entre aménités et prix des produits (2).

---

<sup>1</sup> En France, au total, environ 300 fromages de chèvre sont commercialisés.

## 1 - approche globale

Le principal argument de différenciation recherché par les fabricants de fromages de chèvre est bien l'origine du produit. En effet, les étiquettes et les emballages de 54 des 57 fromages de chèvre évoquent cette origine au travers de la référence à une ou plusieurs entités spatiales. Le niveau local (lieu-dit, nom de commune) revient 63 fois, celui du Département 44 fois, celui de la Région 33 fois. Sur 38 des fromages au moins deux entités spatiales, le plus souvent d'échelles différentes, sont évoquées. Sans doute cette pratique permet que le produit puisse s'adresser à la fois au marché de proximité (les clients potentiels connaissant le «terroir local») et à un marché plus lointain (les clients identifiant mieux un espace plus large).

Cette origine n'est marquée par une appellation d'origine contrôlée, c'est à dire par un signe officiel de qualité validé par les pouvoirs publics, que pour un quart des produits, 14 fromages sur les 57. La procédure lourde et longue qu'il faut suivre pour obtenir l'A.O.C. limite sans doute le nombre de produits qui peuvent y accéder. Mais, si l'on remarque que l'A.O.C. n'est vraiment mise en avant sur les conditionnements des produits que dans les deux tiers des cas, on fait l'hypothèse qu'un certain nombre de producteurs ou de distributeurs considèrent que ce passage n'est pas obligé. C'est ce que confirment des entretiens avec des responsables de grandes et de moyennes surfaces qui estiment d'une part que les marges sur ces produits sont trop faibles et d'autre part que leurs marques propres sont bien repérées par les clients.

Tous les fromages portent une marque qui peut être individuelle (29 cas), partagée entre plusieurs fromages de chèvre d'une même gamme (24 cas), collective au travers d'une marque «ombrelle» (4 cas), commune à différents types de produits (marque de distributeur).

L'ensemble des étiquettes ou des emballages fait référence aux caractéristiques du territoire dont les produits sont issus. Dans les cas les plus fréquents sont évoquées 4 à 5 aménités du territoire, certains produits multipliant beaucoup plus (voir tableau ci-dessous) ce type de référence:

Référence à X aménités	1 à 2	3	4 à 5	6	7 à 8
Nombre de fromages concernés	1	14	25	11	6

Il est à remarquer que les étiquettes et les emballages des fromages A.O.C. mentionnent en moyenne un nombre légèrement inférieur d'aménités que les fromages non pourvus de cette appellation. Faut-il y voir pour ces derniers une tentative de compensation, l'absence de signe officiel de qualité poussant les fabricants à essayer d'ancrer autrement le produit dans son territoire?

Sans surprise, les aménités les plus souvent relevées (voir tableau ci-dessous) sont de deux ordres :

- celles qui symbolisent un produit imprégné d'authenticité, de savoir-faire, de patrimoine culturel, et qui renvoient à l'idée que la société locale au travers de son histoire et de ses pratiques qualifie le produit ;
- celles qui symbolisent un produit «proche de la nature» et suggèrent un lien entre «la nature» et la qualité du produit.

Par contre, des éléments comme la fête (5 citations), la sociabilité rurale et la convivialité (13), qui pourtant spécifient souvent pour les citadins la société rurale, sont peu mis en scène. Il en est de même, de manière plus attendue, pour l'innovation et la nouveauté, notions qui apparaissent souvent comme incompatibles avec celle de produit d'origine (3).

Type d'aménité	Nombre de «citations»
Savoir-faire, aspects authentiques, régionaux et artisanaux	80
Patrimoine culturel, histoire ou architecture	56
Ressources naturelles, topographie, montagne	53
Patrimoine paysager	25
Terroir	20
Sociabilité rurale, convivialité et accueil	13
+ qualités non liées au territoire :	
innovations	3
fête	5
prix, promotion	8

La référence aux utilités est moins fréquente (voir tableau ci-dessous), avec le plus souvent 2 à 3 par fromage pour 6 utilités « possibles ».

Référence à X utilités	0	1	2 à 3	4	5 à 6
Nombre de fromages concernés	4	7	23	19	4

Les citations les plus fréquentes (voir tableau ci-dessous) sont « retrouver ses racines » (40), l'intérêt nutritionnel (36), la forme et la santé (31). Par contre les arguments « se faire plaisir » et « rompre avec le mode de vie habituel » sont relativement moins utilisés.

Type d'utilité	Nombre de «citations»
retrouver ses racines	40 (12)
intérêts nutritionnels, teneur en matière grasse	36 (5)
soigner son corps, santé, forme, détente	31 (12)
être en famille	20 (8)
se faire plaisir, gourmand	18 (9)
rompre avec le mode de vie habituel	16 (5)

L'ordre est assez fortement modifié par l'introduction d'un jugement sur la mise en scène plus ou moins appuyée de l'utilité, avec notamment une utilisation assez faible de l'argument de l'intérêt nutritionnel.

L'analyse des associations entre aménités et utilités permet de faire ressortir des stratégies de différenciation distinctes.

Un groupe de produits présente une proportion utilités/aménités faible ( $<1/2$ ) avec un petit nombre d'utilités (0, 1). Il se divise lui même en 2 sous-groupes:

- des fromages A.O.C., mobilisant sur leur packaging un petit nombre d'aménités ;
- des fromages, en général sans A.O.C., qui utilisent la référence à de nombreuses aménités.

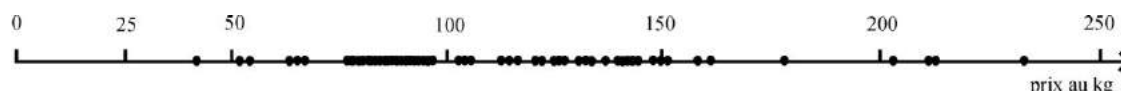
Dans l'autre groupe, le rapport utilités /aménités est plus élevé ( $>1/2$ ), quelques fromages ayant même une stratégie nette de mise en avant des utilités.

Au total, donc, trois stratégies sont mises en avant: celle des fromages qui «comptent» sur le signe de qualité A.O.C. pour se différencier, celle des fromages qui insistent d'abord sur les utilités qu'ils apportent aux consommateurs, celle des fromages qui font «feu de tout bois» en tentant de se différencier par un recours massif tant aux aménités qu'aux utilités.

## 2 - analyse des relations aménités-prix

L'analyse révèle qu'il n'existe pas de rapport simple et linéaire entre le niveau du prix et le nombre d'aménités mis en avant dans le «packaging» des produits. Cependant ce constat général mérite d'être nuancé pour 2 ensembles de produits qui présentent, de ce point de vue, des caractéristiques particulières. Il s'agit d'une part des fromages A.O.C. qui se distinguent avec un prix moyen plus élevé et peu d'aménités présentées, et d'autre part les produits «foisonnant» en aménités qui figurent parmi ceux qui obtiennent les niveaux de prix les plus faibles.

L'analyse des prix des produits ramenés au kilo permet de distinguer 4 classes de prix (voir graphique ci-dessous) : très faible (moins de 65F/kg), faible (de 65 à 103 F/kg), moyen (de 103 à 167 F/kg), fort (plus de 167 F/kg). Six fromages se situent dans la première classe, 24 dans la seconde, 22 dans la troisième et seulement 5 dans la quatrième. Peut-on identifier des différences significatives dans la nature des aménités et des utilités que mobilisent les produits appartenant aux différentes classes de prix?



Pour certaines aménités et utilités la réponse est négative. Il en est ainsi, pour les aménités, des savoir-faire et des aspects authentiques et des aspects régional et artisanal et, pour les utilités, de retrouver ses racines.

Par contre, d'autres, spécifient différemment les fromages à prix faible et les fromages à prix moyen et élevé.

Les fromages à prix faible sont ceux qui utilisent le plus l'aménité ressources naturelles topographiques - plus de la moitié des fromages de cette catégorie y font référence de manière prononcée- et qui valorisent les utilités intérêt nutritionnel, forme et santé, se faire plaisir. Il s'agit donc de produits qui cherchent à atteindre le segment de la demande qui privilégie le côté «sain» de l'alimentation. Par ailleurs ces produits portent en général (75% d'entre-eux) des marques «partagées» d'industriels (Ryans ou Soignon) ou «ombrelles» de distributeurs (Reflets de France) et sont plutôt vendus en libre-

service (75%). Il s'agit donc de produits «modernes», bien adaptés aux pratiques commerciales classiques de la grande distribution.

Les fromages à prix moyens et forts utilisent un peu plus que les autres les références aux aménités «patrimoine culturel» et «histoire», mais recourent beaucoup moins au repère «ressources naturelles». Généralement leurs étiquettes sont moins chargées en utilités. Enfin, il faut relever que les 4/5 des fromages sous A.O.C. appartiennent à ce groupe. Les fromages à prix moyen et fort visent donc plutôt un segment de marché qui privilégie l'authenticité du produit, historiquement et socialement construite. Ils portent le plus souvent une marque individuelle (70% des cas) et sont proposés à la coupe (86%). Par là, ils renforcent leur image de produit unique et distingué.

Le groupe des fromages A.O.C. démontre, par rapport à tous les autres produits, une moindre utilisation des utilités : intérêt nutritionnel et retour aux racines sont soulignés respectivement dans 72 et 80% des cas quand le produit n'a pas de signe de qualité et seulement dans 35 et 42% des cas quand il est A.O.C.. Du point de vue des références aux aménités, les différences sont faibles. Tout juste peut-on souligner, pour les fromages A.O.C. une présence moins forte des ressources naturelles topographiques et une référence un peu plus fréquente aux aspects régional et artisanal. En fait, la reconnaissance de la spécificité et de l'origine du produit par le signe «A.O.C.» semblerait l'exonérer, vis-à-vis de consommateurs qui accordent une certaine crédibilité à ce signe<sup>2</sup>, de tout affichage trop prolixe sur ce qui fonde cette spécificité. Les produits A.O.C. sont plus souvent vendus sous une marque individuelle (70% contre 55%) et tous sont proposés à la coupe<sup>3</sup> (contre 15% seulement pour les fromages sans signe de qualité).

#### 4. Conclusion

Il est confirmé que beaucoup de fromages utilisent des références aux aménités des territoires dont ils sont issus pour tenter de se différencier les uns des autres dans la concurrence. On peut toutefois s'interroger quant à l'efficacité de cette stratégie. En effet, le lien entre référence aux aménités et meilleure valorisation du produit, mesuré par le prix de vente, n'est pas automatique. Autrement dit, les consommateurs ne privilégient pas forcément les produits qui mettent en scène le plus grand nombre d'aménités.

Ainsi, la seule mise en avant d'un grand nombre d'aménités ne spécifie pas suffisamment un fromage aux yeux du consommateur pour lui permettre de sortir d'une concurrence qui pousse vers des prix de marché bas, et ce pour deux raisons. D'une part, les fromages «aménitaires» sont confrontés à une forte concurrence des produits qui argumentent principalement sur leur qualité sanitaire. Face à ce que l'on sait être une attente forte des consommateurs d'aujourd'hui, que pèse une spécificité des aménités simplement alléguée par les acteurs du territoire d'où provient le produit?

---

<sup>2</sup> Voir par exemple, «Perception des produits alimentaires régionaux de qualité par le consommateur» par Laurent Trognon et alii. dans les actes du colloque «Signes officiels de qualité et développement agricole», éditions Tec & Doc, 1999.

<sup>3</sup> 30% des fromages sous A.O.C. se trouvent également vendus en linéaire (75% pour les autres).

D'autre part, la multiplication des initiatives de valorisation par les aménités semble conduire à un manque de lisibilité de ces initiatives, voire à la banalisation des aménités initialement considérées comme spécifiques à tel ou tel territoire. Que peut penser un consommateur confronté dans un même magasin à 57 fromages de chèvre revendiquant tous des aménités comparables? Dans ce contexte, une réelle «valeur ajoutée» par la mise en avant d'aménités paraît difficile à obtenir sans l'appui d'une crédibilisation, au moyen soit d'un tiers «certificateur», soit d'une grande marque nationale.

Les A.O.C., qui sont commercialisés à des niveaux de prix supérieurs aux autres fromages, font figure d'exception. En effet, pour les consommateurs ce signe de qualité semble cristalliser un certain nombre d'éléments liés à l'origine du produit et surtout il crédibilise à leurs yeux, à la manière d'une marque commerciale, un certain rapport au territoire. Nous pourrions reprendre ici ce qu'écrivent Georges Giraud et Annick Lebecque (2000) à propos des camemberts A.O.C.. Par rapport aux grandes marques nationales ou aux marques de distributeur, les camemberts A.O.C. «*bénéficient d'un effet de halo positif dès qu'ils sont identifiés*». Tout l'enjeu pour les produits de ce type consiste alors bien à se faire identifier, au milieu de la myriade des fromages «aménitaires».

Ainsi, il apparaît que la référence de principe aux aménités d'un territoire n'est pas forcément gage de réussite en matière de valorisation économique. L'attache du produit à un territoire précis, mais pas forcément bien identifié par l'acheteur, la simple allégation par les producteurs que ses aménités sont spécifiques, ne paraissent pas des éléments décisifs pour le choix des consommateurs. Inversement, le fait que le produit soit certifié par un organisme indépendant comme étant «d'origine», et peut être d'ailleurs quelle que soit géographiquement cette origine, est créateur de confiance et souvent de meilleure valorisation.

## Bibliographie

- Arnaude, Sandrine et alii, "Valorisation des aménités du territoire à travers le cas particulier des fromages de chèvre", *Colloque Dynamiques Rurales-DYMSET-CERETH "Un produit, une filière, un territoire"*, Toulouse, 21-23 mai 2001.
- Coquart, Dominique, Olivier, Valérie, Simonneaux, Jean, "Valorisation des aménités rurales par les produits agroalimentaires de qualité et le tourisme: quels processus?", *Colloque franco-allemand SFER/GEWISOLA "L'agriculture et la politique agricole en Allemagne et en France"*, Strasbourg, 12-13 octobre 2000.
- Couzinet, Laetitia, Frayssignes, Julien, Pouzenc, Michaël, Simonneaux, Jean, "The enhancement of rural amenities, the association of individual strategies and collective organisation: the example of the Lot (France)", *Congrès de la Regional Science Association International "2000 – Regional science in a small world"*, Lugano (Suisse), mai 2000.
- Daucé, Pierre, "Développement et ruralité", *Revue Economie rurale*, Paris, 2000, n°255-256.

- Giraud, Georges et Lebecque, Annick, "Comportement d'achat des consommateurs envers le camembert AOC de Normandie", *Revue Economie rurale*, Paris, 2000, n°258.
- Lacroix, Aymeric, Mollard, Amédée, Pecqueur, Bernard, "Origine et produits de qualité territoriale : du signal à l'attribut?", *Revue d'économie régionale et urbaine*, Paris, 2000, n°4.
- OCDE, *La contribution des aménités au développement rural*, Paris, OCDE, 1994.



# **Problems of regional development and unemployment in agricultural areas in Russia**

**Tatiana V. Blinova**<sup>\*</sup>

**Victor A. Rusanovsky**<sup>\*\*</sup>

## **Abstract**

Formation of an efficient structure of employment is an important factor of stabilization of the situation at regional labor markets. The results of the research help explain how the economic structure of a region influence the regional labor markets' behavior. Theoretical and empirical analysis of the regional labor market differences and the factor making them exist enabled to assess the structural imbalance in the economic transition in Russia. In addition, the authors test the hypothesis of the labor market segments' heterogeneous reactions on macroeconomic and sectoral shocks. The project "Regional Labor Market Behavior Models in the economic transition in Russia." was supported by the Economic Education and Research Consortium (EERC).

---

<sup>\*</sup> Institute of Agrarian Problems Russian Academy of Sciences; 94 Moscovskaya, 410600 Saratov, Russia; tel.(8452) 268822; fax (8452) 242538; e-mail: ruandre@mail.saratov.ru.

<sup>\*\*</sup> Saratov State Socio-Economic University; 89 Radischeva, 410600 Saratov, Russia; tel.(8452) 268822; e-mail: ruandre@mail.saratov.ru.

## 1. Non-technical summary

In transition period, under conditions of transformational decline, regional labor markets were affected by shocks of two types: symmetrical shocks, which were caused by measures of macroeconomic policies, and asymmetrical shocks, which influenced certain segments of the labor market to a greater extent than the others. Based on empirical data, the paper presents the assessment of the influence the economic structure of a region exerts on the labor market performances. The research shows that symmetrical deviations cause heterogeneous regional labor markets' reactions largely because of the differences in the economic structures, which are indirect reflections of the macroeconomic policy. Economic structure makes the region sensitive to asymmetrical shocks as well.

By using the regression models we analyze how labor market performances depend on the patterns of the economic structure of the region. Special attention is paid to the comparative analysis of agrarian and industrial regions. It is shown that high rates of employment in the agriculture weaken the position of the region on the labor market.

The weak position of the group of agrarian regions on the labor market does not only manifest itself in a quantitative way, i.e. through high rates of unemployment. It also brings about qualitative changes making the unemployment increasingly chronic and stagnant. Under certain conditions strategies aiming to develop the non-state sector, small business and the services market can smooth the deviations in the sectoral structure of employment. However, in a number of regions this will also require special regional policies in the nearest future. In agrarian regions the development of non-agricultural employment produces positive effects on the regional labor markets' behavior.

We study the relationships of the labor market performances with the key directions of the economic reform like changes in the ownership structure, development of small business and the services market. The reaction of the regional labor markets to the development of the private sector appeared weak and ambiguous. Calculations show that the share of the private sector does not play any important role in making the region's position on the labor market better or worse.

It is shown in the paper that the regions, in which the production decline was offset by development of the non-state sector, small and middle-scale business and the services market, and which used to create positive incentives, managed to better adapt to the difficulties. Development of the services sector, the research shows, improves the regions' position on the labor market for all taxonomic groups. Development of the services sector can just be the appropriate way to diversify the employment structure, which can reduce the risks on the regional labor markets.

Application of a uniform approach and averaged Russian labor market situation assessment seems of little efficiency. Specific features of the regions in terms of how the major directions of the economic reforms are followed should be taken into account. Expansion of the Russian labor market regional studies seems urgent and important.

## 2. Introduction

The economic reforms in Russia did not bring about any radical changes in the structure of employment of the population, which is still inefficient with a big share of employed in the agriculture - about 14% as against 5,1% in the agrarian, forestry and fishery sector in the EU countries. At the same time the science intensive branches of the processing industry and the services sector remain underdeveloped, which does not facilitate diversification of the regional structure of employment, expansion of the spheres of application of labor and reduction of the unemployment. Under the administrative system the social and labor relations were strictly regulated by the state. The centralized planning machine would set the key employment ratios, and the equilibrium at the labor market used to be achieved by means of direct regulation of the investment flows and the inter-regional and inter-professional mobility of the labor force. There, where the mobility was low owing to ethnic factors, the problems of employment and incomes would be solved through re-distribution of the public consumption funds, extension of social support by the state and policies of placement of the industries.

The economic reforms in Russia were intended to substitute the administrative regime with market mechanisms. It was expected that market signals, inter-regional mobility of the labor force and expansion of employment in the “new” sector would allow re-distribute the resources to achieve supply-and-demand equilibrium at the labor market based on efficient employment ratios.

However, the institutional immaturity of the transitional economy led to that the labor market under transition turned to be rather of a quasi-market nature. Institutionalization of non-market relations in the form of long delays in the payment of wages, mutual offset payment, barter deals, non-payments, non-use of cash money, which became systematic, made the labor market insensitive to market signals. Instead of getting adapted to strict budget restrictions, the participants at the labor market preferred to enter into non-formal agreements behaving themselves in an economically inexpedient way. Chronic non-payments of wages and salaries actually turned into an instrument of support of the “old” sector hampering the rational re-distribution of resources among sectors and industries of the economy.

The paradox in the current situation is also that trying to accelerate the market reforms and increase the role of market institutions, the federal government is facing the silent resistance of the regions. As many of the mechanisms applied were rather “virtual”, the administrative system finally transformed into a quasi-market substance hindering the real structural shifts and rational re-distribution of resources. As a result, the labor market appeared to be regionally segmented, almost insensitive to market signals and having an inefficient structure of employment with a considerable share of agriculture.

In the neoclassic economic theory the problem of regional labor market differences is only treated as a short-term problem. In the middle- and long-term perspective the inter-regional migration and regional policies tend to bring the labor market to a state of relative equilibrium. However, the Russian transitional economy is in some respects specific, which requires specific explanation.

The Russian regions chose different strategies to react to the liberalization of supply and demand and introduction of macroeconomic stabilization measures and to adapt to the

new market environment, budget limitations and economic incentives. As a result, the national labor market turned out to be rather regionally segmented than common.

Signifying considerable differences in the rates and duration of unemployment and the rates of employment and economic activity, the regional labor market segmentation is a consequence of deeper processes. On the one hand, this is the industrial structure, which reflects the existing territorial labor division features and determines the specialization of the region. And on the other hand, this is the regional economic policy aimed to expand the private sector, promote the small and middle-scale business and develop the regional infrastructure.

The regional labor division caused imbalance in the structure of employment when the share of employed in the agrarian, raw-material and heavy industry sectors by far exceeds that in the services sector and high-tech sectors of the food processing industry. Excessive specialization of the regional structure of employment and gigantic size of the enterprises caused negative effects on the structure of the local labor markets. For many years the development of the regional infrastructures (roads, transport, communications, etc.) was financed to the least extent, the investments mostly going to support the heavy industry sector. Permanent deficit of investments in the infrastructure produced negative effects by decreasing the investment attractiveness of the regions. In the structure of ownership the state sector would prevail, which was also the monopolist employer at the labor market.

In the course of the economic reforms a new sector of the economy emerges, which is based on private ownership, active development of the small and middle-scale business and bigger share of employed in the financial and credit, trade and services sectors. Nevertheless, the inter-regional and inter-sector mobility of labor and transition of labor to more efficient sectors of the economy are restricted by a number of factors, the most important of which are the following:

underdeveloped housing market, as many people were traditionally provided with flats by the institutions they worked with, which was meant to prevent the outflow of personnel;

- the practice to provide non-money compensations for labor;
- huge debts of enterprises to the employees;
- the lack of money to move to other regions because of high transaction costs (transportation, search for a house and new job, etc.) and low wages.

As a result, instead of being common, the labor market is comprised by regional segments considerably different in terms of both the structure of employment and the rates and duration of unemployment. The instruments, which could have been used to level the regional differences, were never applied for the reasons already mentioned (high transaction costs of inter-regional mobility and strategies of enterprises hampering the release of labor).

As a result, the situation at the regional labor markets was influenced by both external shocks caused by macroeconomic processes or sectoral changes, and behavior reactions of the regions to the economic transformations.

### 3. The share of agriculture in the structure of employment

Both in Russia and in the Central and East European countries the transformational decline produced the most negative effects on the agrarian sector, and the situation at the agrarian labor market was not improved during the reforms. In a number of regions the share of unemployed reaches 20-50% of the economically active population with the duration of unemployment also on the rise.

In economically developed countries agriculture is a part of the multi-industry food complex. It is based on the up-to-date industrial technologies, and the share of the agriculture proper is not large. Dominant are the non-agricultural sectors supplying the machinery and processing the agricultural products. More than 90% of the agricultural products undergo industrial processing, while the share of the agriculture in the final food produce does not exceed 10-15%. This system forms a structure of employment with a small share of agriculture and a big share of non-agricultural sectors.

The share of employed in the agriculture in Russia is 2-3 times higher than that in the European countries and the USA. The kolkhoz and sovkhos system was based on the monopoly of state ownership, subsidies granted by the state and excessive number of workers, which used to compensate for the low labor efficiency. As a result, a sectoral structure of the agricultural and industrial complex with a big share of agriculture was formed and still remains. Underdeveloped storage and specialized transport systems, up-to-date trade equipment, packaging and processing industries used to restrict the sphere of application of labor in rural areas and small towns.

Decrease in the share of agriculture in the transition period was slow.

The Table shows that during the twenty years the share of agriculture in the structure of employment dropped just 1,2 per cent from 14,6% in 1980 to 13,4% in 1999.

**Table 1 - Employees by industry, %**

	1980	1990	1994	1995	1998	1999
Manufacturing	32,5	30,3	27,1	25,9	22,2	22,2
Agriculture	14,6	12,9	15,1	14,7	13,7	13,4
Retail trade, Wholesale trade, Public catering	8,3	7,8	9,5	10,1	14,5	14,9

In 1991 the agrarian reform began with the aim to change the land ownership structure, transform the kolkhozes and sovkhoses, develop private business and abandon the state land ownership monopoly. At the initial stage there were the privatization, re-organization of kolkhozes and sovkhoses, and creation of private farms. At the second stage regional land markets were being formed, rent and mortgage relations were being established, and land was being re-distributed in the favor of more efficient owners.

Which of the impact of the high share of agriculture in the structure of employment on the regional labor markets' behavior, which of the effects of the major agrarian reform actions (liquidation of state monopoly and creation of a new ownership structure, support to small business, services market development) on the regional labor markets' behavior.

The objective is to analyze theoretically and empirically the influence of the regional labor market differences on the behavior of the labor market indicators. The tasks are the following:

- Measure the influence of the regional economic structure on the behavior of the regional labor market indicators;
- Measure the influence of the regional economic policies aimed to promote the reforms and the “new” sector on the behavior of the regional labor markets.

#### **4. Theoretical and econometric model**

Regional unemployment is viewed in the economic literature as a type of structural unemployment caused by problems in some individual branches and spheres of employment concentrated in some certain regions of the country.

Labor market structure depends on the power of both buyers and suppliers of labor services. When only one firm is the buyer of labor in a particular labor market, such a firm is called a monopsonist. Because the firm is the only demander of labor in this market, it can influence the wage rate and the employment rate. Rather than being a wage taker and facing the horizontal labor supply curve that competitive firms are confronted with, monopsonists face an upward – sloping labor supply curve. (Ehrenberg R.G. and Smith R.S.,1996). It is shown in the works of Ehrenberg R.G. and Smith R.S. in a labor market that is monopsonized, wages ( $W_m$ ) and employment ( $E_m$ ) levels are below  $W_c$  and  $E_c$  (under condition of perfect competition).  $E_m < E_c$ . Patterns of pure monopsony in the labor market are difficult to find. But the labor markets for rural workers in agrarian sector or the labor markets particularly in small towns, is partially monopsonized.

#### **5. Static equilibrium under different market structure**

Suppose that  $Y_{ij}$  stands for the behavior of the labor market indicators without taking into account the labor market structure. Let  $s$  represents the “effect of monopsony”. Equilibrium of the regional markets will be achieved when:

$$Y_{ijm}(U,D,E,L) = Y_{ijc}(U,D,E,L) \pm s, (1.1.)$$

In diversified regions equilibrium is achieved when the unemployment rate reflects the market situation. In agrarian regions market equilibrium takes into account the “effect of monopsony”.

Equation (1.1.) has the following explanation: in case of production and employment decline in agrarian regions the behavior of unemployment and other labor market indicators in a short term much depends on the “effect of monopsony”.

If the share of specialized regions is relatively small, then the difference in the unemployment rates between agrarian and industrial regions is smaller. In the opposite case the difference is bigger. Beside changes in the demand, there exist other factors making the behavior of the labor market indicators differ. If the demand for the products of agricultural regions remains big, the regional differences in labor market indicators are insignificant, as the “effect of monopsony” does not reveal itself. The differences also become smaller as the inter-regional mobility of the labor force gets more intensive.

Restricted inter-regional mobility leads to that agricultural and industrial regions do not compete with each other in short and middle terms. Market adjustment of inter-regional differences manifests itself in these conditions quite weakly.

## 6. Regional economic policy impact

Regional economic policy impact can be described by using the two-sector model suggested by Aghion P. and Blanchard O. (1994). It is assumed that there exist an “old” and a “new” sectors of the economy. Since the “old” sector is undergoing economic modernization based on market principles, it loses the resources, while the developing “new” sector attracts these resources. The rate and duration of unemployment in a region depends on both the velocity and nature of release of personnel by the “old” sector and the scope of “attraction” of the labor force by the “new” sector. So, the stagnating segments of the economy lose the labor force, and the developing ones attract it. The rate and duration of unemployment depend on the scope and rates of “release” and “attraction” of the labor force.

If the region implements the economic policy aimed to expand the demand for labor in the “new” sector, then the risk of unemployment decreases.

If the small and middle-scale business, the private sector, the infrastructure and education are underdeveloped in the region, the risk of unemployment grows bigger.

Our conception of how unemployment rate regional values depend on regional employment structure peculiarities explains:

$$Y(U,D,E,L) = F(X,Z) = \alpha + \beta_1 X + \beta_2 Z + \xi \quad (1.2.)$$

Y labor market performances (U,D,E,L)

U unemployment rate

D duration

E employment rate

L labor force participation

X demand for labor

Z share of “new sector”.

## 7. Model specification and estimation results

### 7.1. Estimation of influence of the economic structure of a region on the labor market indicators' behavior

The major objective is to identify the statistical dependence between risks on the regional labor market and specific features of the structure of demand for labor.

As far as the demand for labor is concerned, the behavior of the regional labor markets is much influenced by the two groups of factors, that being the existing sectoral structure and the regional economic policy aimed to change the institutional and sectoral structures of employment, promote the services and private sectors, small and middle-scale business and develop the social and production infrastructures. The existing sectoral structure of employment in its concentrated form presents the distortions accumulated by the beginning of the reforms and characterizes the starting conditions of the reforming. In respect of the variables standing for the sectoral structure, it was assumed that higher share of agriculture of a regional structure would increase the risk of unemployment, while a diversified structure of employment would reduce the risk of unemployment (Hypothesis 1). In relation to the variables reflecting the results of the regional economic policies, it was assumed that high rate of employment in the private sector, joint companies, small businesses, services sector would reduce the risk of unemployment, bring about relative stabilization of employment, facilitate the expansion of the spheres of application of labor, make the demand for labor and incomes increase along with the outflow from unemployment (Hypothesis 2).

The task was to plot the function of dependence of the labor market performances on the economic structure of the region. Hypothesis was tested by using the following regression equations:

$$UN_{it} = \beta_0 + \beta_1 SHAGR_{it-n} + \beta_2 SHIND_{it-n} + \beta_3 Sit-n + \beta_4 Pit-n + \xi \quad (2.1.)$$

$$D\_UN_{it} = \beta_0 + \beta_1 SHAGR_{it-n} + \beta_2 SHIND_{it-n} + \beta_3 Sit-n + \beta_4 Pit-n + \xi \quad (2.2.)$$

$$E_{it} = \beta_0 + \beta_1 SHAGR_{it-n} + \beta_2 SHIND_{it-n} + \beta_3 Sit-n + \beta_4 Pit-n + \xi \quad (2.3.)$$

$$Lit = \beta_0 + \beta_1 SHAGR_{it-n} + \beta_2 SHIND_{it-n} + \beta_3 Sit-n + \beta_4 Pit-n + \xi \quad (2.4.)$$

**Here:**

$UN_{it}$  – unemployment rate in region  $i$  in period  $t$ .

$SHAGR_{it-n}$  – share of employed in the agriculture in region  $i$  in period  $t-n$ .

$SHIND_{it-n}$  - share of employed in the industry in region  $i$  in period  $t-n$ .

$Sit-n$  – size of region  $i$  in period  $t-n$ .

$Pit-n$  – population density in region  $i$  in period  $t-n$ .



To avoid deviations that might result from differences among the regions in size, the regression equation includes such variables like the size of the region (S) and population density (P).

Regression equations were assessed for Russia as a whole and for agrarian and industrial regions separately. This resulted in a system of 12 regression equations. The lag structure of the model was used for the assessment: the dependent variables corresponded to the regional values of 1998, the independent ones – to the values of 1995. The results are presented in Tables 2.1 – 2.3.

**Table 2.1 - Results of the estimations for all regions of Russia**

Y	X	B	Std Err	T	Sig (t)	F	Sig (F)	R <sup>2</sup>	DW
Un	Const shind	25,31	1,90	13,3	0,000	30,7	0,000	0,299	1,569
		-0,39	0,07	-5,5	0,000				
D_un	Const shagr	8,56	0,27	31,5	0,000	8,9	0,004	0,110	1,414
		0,05	0,02	3,0	0,004				
E	Const	49,68	3,12	15,9	0,000	24,4	0,000	0,511	1,178
	Shagr	-0,27	0,08	-3,5	0,001				
	Shinds	0,20	0,08	2,5	0,016				
		0,003	0,001	3,6	0,001				
L	Const	64,91	1,00	64,8	0,000	28,0	0,000	0,441	1,658
	Shagrs	-0,32	0,06	-5,4	0,000				
		0,003	0,001	3,8	0,000				

**Table 2.2 - Results of the estimations for agricultural regions of Russia**

Y	X	B	Std Err	T	Sig (t)	F	Sig (F)	R <sup>2</sup>	DW
Un	Const shagr	-4,95	6,17	-0,8	0,430	12,6	0,002	0,411	1,195
		0,96	0,27	3,5	0,002				
E	Const shind	41,0	3,0	13,7	0,000	6,4	0,021	0,262	1,530
		0,34	0,13	2,5	0,021				

**Table 2.3 - Results of the estimations for industrial regions of Russia**

Y	X	B	Std Err	t	Sig (t)	F	Sig (F)	R <sup>2</sup>	DW
Un	Const	17,56	1,42	12,4	0,000	6,9	0,004	0,376	2,193
	Shagr	-0,24	0,13	-1,9	0,074				
	p	-0,06	0,03	-2,3	0,031				
L	Const	66,72	1,02	65,1	0,000	13,9	0,000	0,654	1,291
	Shagr	-0,31	0,08	-3,7	0,001				
	S	0,002	0,001	2,0	0,061				
	P	-0,04	0,02	-2,1	0,051				

The results of the regression analysis show significant dependence of the labor market performances on the economic structure of the region. Assessment of the regression equations testing the 1<sup>st</sup> hypothesis shows general positive correlation between the labor market performances and the economic structure of the region. The share of employed in the agriculture is a significant factor worsening the position of the region at the labor market. The share of employed in the industry is a significant positive factor affecting the employment growth and unemployment decrease in agrarian regions.

The negative correlation is the highest (for all regions) between the share of agricultural sectors and the employment rate in the region. Agrarian regions show positive correlation between the unemployment rate and the share of employed in the agriculture of the region. Negative correlation exists between the unemployment rate and the share of employed in the industry. This is not surprising, as expansion of non-agricultural employment is an important factor improving the position of agrarian regions in the labor market. A little bit lower is the correlation between these factors and the employment rate. The other correlations are less significant.

## **8. Evaluation of the influence of economic policies implemented on the regional level**

In this Section we evaluate the influence of the economic policies implemented on the regional level on the labor market performances. Hypothesis 2 poses a relationship between the regional labor markets behavior and the development of the "new" sector, i.e. expansion of the non-state ownership, small business and services market. When evaluating the labor market performances behavior not only the elements of stock (unemployment rate, employment rate, economic activity rate) were considered, but the dynamics of the numbers of employed and unemployed for the 1995-1998 period (elements of flow) as well.

The testing was done based on the following equations:

$$UN_{it} = \beta_0 + \beta_1 SH\_PR_{it-n} + \beta_2 SH\_ST_{it-n} + \beta_3 SH\_FOR_{it-n} + \beta_4 SH\_POS_{it-n} + \beta_5 ENT\_AGR_{it-n} + \beta_6 ENT\_IN_{it-n} + \beta_7 ENT\_TR_{it-n} + \beta_8 SH\_TR_{it-n} + \beta_9 SH\_FIN_{it-n} + \xi \quad (3.1.)$$

$$E_{it} = \beta_0 + \beta_1 SH\_PR_{it-n} + \beta_2 SH\_ST_{it-n} + \beta_3 SH\_FOR_{it-n} + \beta_4 SH\_POS_{it-n} + \beta_5 ENT\_AGR_{it-n} + \beta_6 ENT\_IN_{it-n} + \beta_7 ENT\_TR_{it-n} + \beta_8 SH\_TR_{it-n} + \beta_9 SH\_FIN_{it-n} + \xi \quad (3.2.)$$

$$L_{it} = \beta_0 + \beta_1 SH\_PR_{it-n} + \beta_2 SH\_ST_{it-n} + \beta_3 SH\_FOR_{it-n} + \beta_4 SH\_POS_{it-n} + \beta_5 ENT\_AGR_{it-n} + \beta_6 ENT\_IN_{it-n} + \beta_7 ENT\_TR_{it-n} + \beta_8 SH\_TR_{it-n} + \beta_9 SH\_FIN_{it-n} + \xi \quad (3.3.)$$

$$\Delta E_{it} = \beta_0 + \beta_1 SH\_PR_{it-n} + \beta_2 SH\_ST_{it-n} + \beta_3 SH\_FOR_{it-n} + \beta_4 SH\_POS_{it-n} + \beta_5 ENT\_AGR_{it-n} + \beta_6 ENT\_IN_{it-n} + \beta_7 ENT\_TR_{it-n} + \beta_8 SH\_TR_{it-n} + \beta_9 SH\_FIN_{it-n} + \xi \quad (3.4.)$$

**Here:**

SH\_PR<sub>it-n</sub>- share of the private sector in the structure of employment of region i in period t-n.

SH\_ST<sub>it-n</sub> – share of the state sector in the structure of employment of region i in period t-n.

SH\_FOR<sub>it-n</sub> – share of the mixed enterprises with foreign participation in the structure of employment of region i in period t-n.

SH\_ROS<sub>it-n</sub> – share of the mixed enterprises without foreign participation in the structure of employment of region i in period t-n.

ENT\_AGR<sub>it-n</sub> – share of employed in small agricultural enterprises in region i in period t-n.

ENT\_IN<sub>it-n</sub> – share of employed in small industrial enterprises in region i in period t-n.

ENT\_TR<sub>it-n</sub> – share of employed in small trade enterprises in region i in period t-n.

SH\_TR<sub>it-n</sub> – share of employed in trade in region i in period t-n.

SH\_FIN<sub>it-n</sub> – share of employed in the crediting, financial and insurance sphere in region i in period t-n.

$\Delta Y(Un, D_{un}, E, L)_{it}$  – change of the labor market performances in 1995-1998.

All the equations were assessed for all regions of RF included in the sample and for the group of agrarian and industrial regions. The results are presented in Table 3.1 - 3.3.

**Table 3.1 - Results of the estimations for all regions of Russia**

Y	X	B	Std_err	t-value	Sig (t)	F-value	Sig (F)	R <sup>2</sup>	DW
Un	Const	6,04	3,95	1,5	0,131	17,2	0,000	0,425	1,754
	Sh_st	0,25	0,06	3,9	0,000				
	Sh_ros	-0,16	0,07	-2,4	0,020				
	Ent_ag	0,75	0,35	2,2	0,034				
D_un	Const	10,10	0,38	26,7	0,000	4,9	0,029	0,064	1,356
	Sh_ros	-0,04	0,02	-2,2	0,029				
E	Const	43,19	3,38	12,80	0,000	14,4	0,000	0,382	1,216
	Sh_ros	0,22	0,06	3,35	0,001				
	Ent_ag	-1,11	0,36	-3,09	0,003				
	shtr	0,60	0,30	2,02	0,047				
L	Const	60,13	3,62	16,6	0,000	15,6	0,000	0,306	1,434
	Shtr	0,96	0,30	3,2	0,002				
	Sh_pr	-0,26	0,06	-4,4	0,000				
ΔE	Const	100,01	2,86	35,00	0,000	4,5	0,037	0,059	1,636
	shfin	-5,03	2,36	-2,13	0,037				

**Table 3.2 - Results of the estimations for agricultural regions of Russia**

Y	X	B	Std_err	t-value	Sig (t)	F-value	Sig (F)	R <sup>2</sup>	DW
Un	Const	4,95	7,87	0,63	0,538	13,3	0,000	0,610	1,452
	Sh_st	0,40	0,14	2,86	0,011				
	Sh_ros	-0,31	0,14	-2,17	0,045				
E	Const	42,28	2,06	20,52	0,000	9,7	0,006	0,350	1,783
	Sh_ros	0,32	0,10	3,11	0,006				
ΔE	Const	110,25	5,43	20,30	0,000	8,5	0,009	0,321	1,710
	shfin	-12,97	4,44	-2,92	0,009				

**Table 3.3 - Results of the estimations for industrial regions of Russia**

Y	X	B	Std_err	t-value	Sig (t)	F-value	Sig (F)	R <sup>2</sup>	DW
Un	Const	0,91	4,18	0,22	0,829	8,6	0,007	0,263	1,010
	Sh_st	0,28	0,10	2,93	0,007				
E	Const	48,32	2,71	17,82	0,000	5,0	0,035	0,172	1,803
	Shtr	0,65	0,29	2,23	0,035				
L	Const	41,70	3,97	10,5	0,000	13,9	0,000	0,548	1,609
	Shtr	1,26	0,32	3,9	0,001				
	Sh_st	0,21	0,07	3,2	0,004				
$\Delta\Delta E$	Const	48,32	2,71	17,82	0,000	5,0	0,035	0,172	1,803
	Shtr	0,65	0,29	2,23	0,035				

The results of the regression analysis signify the existence of dependence of the labor market performances' behavior on the development of the "new sector" of the economy, expansion of the non-state ownership, small business and market services. Judging by the obtained evaluations of the system of regression equations, for different groups of regions (agricultural and industrial) different sets of factors are important. The positive effects of the private sector are still insufficient to offset the drop of employment in the state sector. Any significant negative influence of private ownership on the employment is not observed either. This is in accord with the conclusions made by Commander (Commander, 1996), Earle and Estrin (Earle, Estrin, 1997), Y.Perevalov, I.Gimadi, V.Dobrodei (2000) and other authors that have revealed weak influence of privatization on the employment. Our study also proves that the labor market performances weakly react to the expansion of the private sector. However, indirect influence manifests itself through the shrinking of the state sector. For all groups of regions there exists steady dependence: the higher the share of the state sector in the previous period, the higher the regional unemployment rate values in the following period. The share of the state sector also has significant positive correlation with the reduction of employment, as excessive number of personnel was a feature of large enterprises. The development of mixed ownership exerts positive influence on the reduction of the rate and duration of unemployment. The share of employed at mixed-ownership enterprises was among the significant factors when evaluation of the relationship between the unemployment and employment rates for all the regions included in the sample and the group of agrarian regions was done.

The study is based on the assumption that the economic structure of the region and the influence exerted by the "new" sector are exogenous. However, the situation when the non-state sector, small business and the services market develop in the regions with a favorable position at the labor market is possible. Another alternative is also possible, when the "new" sector develops in the regions with crisis situation at the regional labor markets striving for improvement. In both cases incorrect evaluation is possible. In the

first case the cause-effect relation between the labor markets' behavior and the economic policies implemented on the regional level will be biased. In the second case the "accumulated unemployment" effects will manifest themselves in the new economic environment. In order to partially remove the endogenous effects we used the lag structure of the equation.

## **9. Conclusion for economic policy**

Changes in the unemployment rates are connected with both global (symmetric) and asymmetric shocks taking place in the economy and causing the regional labor markets to react. We assumed that unemployment rates and behavior of the regional labor market indicators are determined by heterogeneous reactions of the regions to shocks, which in turn depend on the economic structure of the region. In this situation high specialization of the regional structure of employment increases the risk of unemployment, while diversity of the employment structure reduces such risk.

In the regions where the structure of the regional demand for labor is highly specialized with considerable shares of, say, raw material, agricultural production or military industries, the risk of unemployment is higher, other conditions being equal. If the structure of the regional demand for labor is diversified, the risk of unemployment is lower.

The industrial structure is being formed over a long period of time and depends on the state strategy of placement of production around the territory of the country. Institutional structure of employment much depends on the economic policy of the region and on the rate of development of small business, private sector, enterprises with foreign participation, infrastructure and on the amount of investments in the human capital. If the economic policy implemented in the region has the aim to increase the efficiency of the institutional structure of employment, the risk of unemployment tends to be lower. At the same time if the private sector, the infrastructure, small business and education are underdeveloped, the risk of unemployment in that region is high.

Consequently, unfavorable starting conditions for a labor market and inefficiency of the structure of employment can be to a certain extent offset by a regional economic policy intended to promote the non-state sector, small and middle-scale business, regional infrastructure and investments in human capital.

## **References**

- Scarpetta, St. and Huber, P. (1995), *Regional Economics and Unemployment in Central and Eastern Europe: An Attempt to Identify Common Patterns*, OECD, Paris.
- Huber, P. and Wörgötter, An. (1997), *Local Labor Market Dynamics in the Czech and Slovak Republics*.

- Shoosmith, G.L. (1992) "Non-cointegration and Causality Implications for VAR Modeling", *International Journal of Forecasting*, Vol.8, p.p. 187-199.
- Saez, M., Murillo, C. (1996), "Regional Disparities and National Similarities in Spanish Unemployment: A Case of Seasonal Cointegration?", *Applied Economics*, Vol.28, p.p. 1529-1544.
- Bobeva, D., Hristoskov, Y. (1995), *Unemployment in Agricultural Areas: An Overview of Central and Eastern-Europe and a Case Study of a Bulgarian Region*, OECD, Paris.
- Mur, J., Trivez, J. (1994), *Modeling Dynamic Interregional Labor Markets: An Application to the Spanish Case*, Groningen.
- Elhorst, P. (1994), *Unemployment Disparities between Regions in the European Community*, Groningen.
- Nickell, St. (1990), "Unemployment: A Survey", *The Economic Journal*, Vol.100, p.p. 391-439.
- Lilien, D. M. (1982), "Sectoral shifts and cyclical unemployment", *Journal of Political Economy*, Vol. 90, pp. 77-93.
- Aivazian, S.A., Mkhitarian, V.S. (1998), *Applied Statistics and Essentials of econometrics*, Moscow.
- Alogoskoufis, G.S., Manning, A. (1988), "Unemployment Persistence", *Economic Policy* 7: 428-69.
- Bean, C.R. (1994), "European Unemployment: A Survey", *Journal of Economic Literature* XXXII: 573-619.
- Bean, C.R., Layard, R., Nickell, S. (1986), "The Rise in Unemployment: A Multy-Country Study", *Economics* 53 (210):s1-s22.
- Burda, M. (1988), "Unemployment", *Economic Policy*, October:393-425.
- Corden, W.M., Findlay, R. (1975), "Urban Unemployment, Intersectoral Capital mobility and Development Policy", *Economics* 42: 59-78.
- Demekas, D.G. (1990), "Labor Market Segmentation in a Two-Sector Model of an Open Economy", *International Monetary Fund Staff Papers* 37 (4): 849-64.
- Heylen, F. (1993), "Labor Market Structures, Labor Market Policy, and Wage Formation in the OECD", *Labor* 7 (2):25-51.
- Layard, R., Nickell, S., Jackman, R. (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labor Market*, Oxford University Press.
- Commander, S., Fan, Q., Schaffer, M.E.(Eds) (1996), "Enterprise Restructuring and Economic Policy in Russia", *Washington: The World Bank*.
- Earl, J., Estrin, S. (1996), "Privatization versus Competition: Changing Enterprise Behavior in Russia.", *Report No 315*, London: Center for Economic Performance.
- Earl, J., Sabirianova, K. (1998), "Understanding Wage Arrears in Russia", *Site Working Paper*, No. 139, Stockholm.

# **Keystone sector methodology applied to Portugal a new approach to rural regional development strategy**

**Pedro Guedes de Carvalho<sup>\*♣</sup>**

## **Abstract**

In this paper, we present some new perspectives on rural regional development strategies.

Contradictory goals in macroeconomic policies, such as maximizing growth, efficiency and technological innovation with equity or efficient growth with regional disparities, tend to appear with higher costs to small open economies. A large number of studies are focused on this trade-off, using national and some regional aggregate indicators mostly based on economic flows (prices and quantities). However the urbanization process is still concentrated in a few traditionally big cities, which is particularly the case in Portugal.

The ‘keystone sector’ methodology we apply here shows that other important flows embedded in small town social networks can provide complementary understanding of such issues.

Conclusions about a case study in Portugal, its internal and external relations and the comparison with some US similar studies described in the literature, will highlight and enhance the understanding of this approach to the articulation of development strategies in sparsely populated regions in the E.U.

---

<sup>\*</sup> U.B.I. – Portugal. Visiting Scholar – REAL, University of Illinois.

<sup>♣</sup> I would like to express my appreciation to G.D.Hewings and Maureen Kilkenny, who provided useful support and comments during my empirical research.



## 1. Research background

In the last two decades, European Structural Funds allocated within a market-oriented policy, were supposed to provide investment in infrastructure to increase factor mobility and EU intra-trade. In its origin, European Regional Policy had three main components: FEDER – for regional infrastructures, FEOGA – for organization and agricultural survival and FSE –for social equity. This design appeared to be complete while it took in account the needed physical investment in transport infrastructures. It anticipated possible disruption in agricultural landscape and farm work conditions, and investing in human capital hopefully enabled people to get new labor skills guarantying higher labor mobility and labor market clearance.

Unfortunately the outcome of these combined policies was not satisfactory. It happens that, overall, reductions in transport costs worked against the economic development of low-density places (or rural areas). They favored urban polarization with increased congestion costs; secondly, incentives to avoid agricultural disruption did not provide sufficient and diversified amenities in rural areas and finally, firms and people did not spread out enough to equilibrate labor markets, increasing unemployment rates above unexpected levels (two digits). Up to now European Regional Policy has been a failure.

Theoretical approaches exclusively based upon neoclassical utility maximization framework are important and able to partially explain this outcome; but if decisions about location were freely chosen and optimal, concentration in cities is predicted and regional policies will be useless. However, funds have been allocated based upon population/income criteria, without considering any of the important policy agency problems. Competition for European funds is thus completely biased and success is dependant on everything but the real needs of people. Scale, complementarities and spillover effects are barely considered for projects and application for funds, which turn out in inefficiencies.

Because sub optimality exists<sup>1</sup>, new approaches, which consider social interaction among players in a competitive arena, help to provide additional understanding of equity goals and policy design.

Small towns located in rural areas built specific social network patterns along time, which can be crucial to explain people attraction/repulsion. Therefore, highlighting the social structure of those towns can shift the focus of investment criteria and spillover effects would be better understood.

## 2. Theoretical considerations

In a world characterized by increasing speed of information and high capital mobility it is important to understand at what extent the institutions created by man are able to provide economic efficiency and social equity. In fact, despite increased factor mobility and policy instruments regional disparities and labor market mismatches still persist across regions.

---

<sup>1</sup> For further discussion see Kilkenney (1998).

Social capital theory can then be useful to provide additional explanation to this phenomenon, once economic analysis has not showed satisfactory.

According to Sonis (2000) “*the collective behavior is the subjective mental evaluation of level utilities in the future, presenting sets of composite advantages*”, which have several socio-economic attributes and should be considered in different time and spaces. Further on he argues that “*...the meso-level variation principle of collective choice behavior determines the balance between the resulting cumulative social interactions among the population of adopters susceptible to the choice alternatives*”, which contribute to the equalization of the elite’s power in supporting different alternative choices. This argument is presented within a framework of innovation diffusion and collective choice, where a collective utility function does not exist (at least is difficult to measure) when collective behavior does result from a simple summation of individual choices. Each individual is a permanent learner in his social environment and therefore does not decide according to rational choice theory. His choice will depend on the subjective perception he has about his active environment, which turns social interaction into a crucial issue.

Granovetter (1985) considers that “*under and over socialized accounts are paradoxically similar in their neglect of ongoing structures of social relations*”, which means that “*economic action must consider its Embeddedness in such structures*”. Individuals have their concrete personal relations (ego networks) and usually invest more in those links they perceive to be providers of higher benefits. Considering the actual speed of information flows, this choice has to rely upon trust they have on the existent institutions. On the other hand, monopolies and big international enterprises need these local connections in order to survive. To quote Granovetter (1985) again “*small firms still persist because they have a dense local social networks*”, they therefore survive because they use their social relations as an asset to survive within competitive markets.

Nan Lin (1999) argues that “*social capital is captured from embedded resources in social networks*” and this will be the definition that will allow us to measure and use the concept for additional explanations on competition. Being “*a relational asset distinct from other collective assets and goods such as norms, culture, trust*” (Lin, 1999) social capital is collectively produced; therefore it is unique and has no alternative forms<sup>2</sup>.

The insight of Ronald Burt (1992) is interesting to this discussion because he argues, “*competitive behavior (and results) can be understood in terms of players access to holes in the social structure. It is important to know who owns the strategic positions*”. Social capital is then a production factor and each individual invests in social capital when he decides to spend energy in certain social relations as an instrument to access higher returns. Hence, players in economic activity have several capital assets. Besides the traditional physical and financial concepts of capital, each player can invest in human capital (increasing his personal skills, based on ‘know what’) but also in social capital (time/energy spent in social relations, based on ‘know who’).

---

<sup>2</sup> There are different theoretical positions about social capital. It is a fuzzy concept while it has some characteristics of public goods and class/club goods. Public goods are characterized by non-rivalry in consumption and non-excludability. So far, social capital is not a pure public good while there is some rivalry in its consumption while social hierarchy and prominence will favor some consumers against others. Anyway we must consider that to be a public good it will depend on the good will of individual members and thus, norms, trust, sanctions, authority will become important to sustain social capital.

Actually, in concrete social life it is common to observe that some individuals with low skills can be social or economically successful just because they use important links and connections with strategically located people. Moreover, it is also possible that even with few connections they can reach the major benefits. The postman and the banker in a town are paradigmatic examples. The first has a huge number of social connections even though he does not use them to raise his personal welfare; likewise, the freshman banker in town can be connected to few people but suddenly improves his bank's profits.

*"Players establish relations with others. Each player connection can be based on trust, can be dependant, supportive or exchangeable; designing those links we will find the disconnections (holes)"* (Burt, 1992). However, not all the relations are an efficient investment and the pattern of social links is not equally productive.

The structure holes argument is used *"for the separation between non-redundant contacts"* in a social network. The hole between two contacts will provide benefits that are in some degree additive rather than overlapping, in the whole competition arena.

This argument is particularly relevant in localities where low mobility is an obstacle to efficient reallocation of human capital, *i.e.* difficulties in changing workforce characteristics in the short run, and problems of replacing outmigrants with high skilled new comers. In these localities, rates of return will mostly rely on the social relations. In addition, this argument is especially relevant when one takes the view that the allocation of competitive opportunities is not made with respect to the single abilities needed for the modern valued tasks. Whatever specific locality endowments are, there are other people who could do the 'same' job within lower level of demand exigencies. In the new global knowledge economy *"...conditions are given to the proverb that says success is determined less by what you know than by whom you know"* (Burt, 1992: 10).

To know the competitive opportunities in a small town requires the condition (necessary though not sufficient) of knowing its social network structure. Although there are remaining problems of predicting attitudes or behavior within social network analysis, it can be used to predict patterns and similarities between attitudes and behaviors.

There is empirical evidence about the fact that people tend to develop relations with people like themselves<sup>3</sup>, to the extent that one's resource and opinions are correlated with those with whom they have close contacts. The crucial point is, here, to describe how certain social structures enhance the benefits in the competitive arena. Acknowledging Burt (1992:13) there are two kinds of benefits: information and control. After finding the structural holes in the network it is possible to determine who knows about those opportunities and is able to generate the information benefits, which, in consequence, will provide control benefits to the whole network.

Where are the structural holes?

In a social network, bigger is not always better. Increasing the network size without considering its diversity can very often affect the quality of the social network. If added contacts lead each node to the same people they can become redundant, which means costly. A very dense network could be considered inefficient in the way that it returns less diverse information with a higher cost than a less dense but diversified network. Measuring the effort/time needed to add a new contact as an additional cost, one actor is

---

<sup>3</sup> See for example Fischer, 1982; Marsden, 1987 or Burt, 1990.

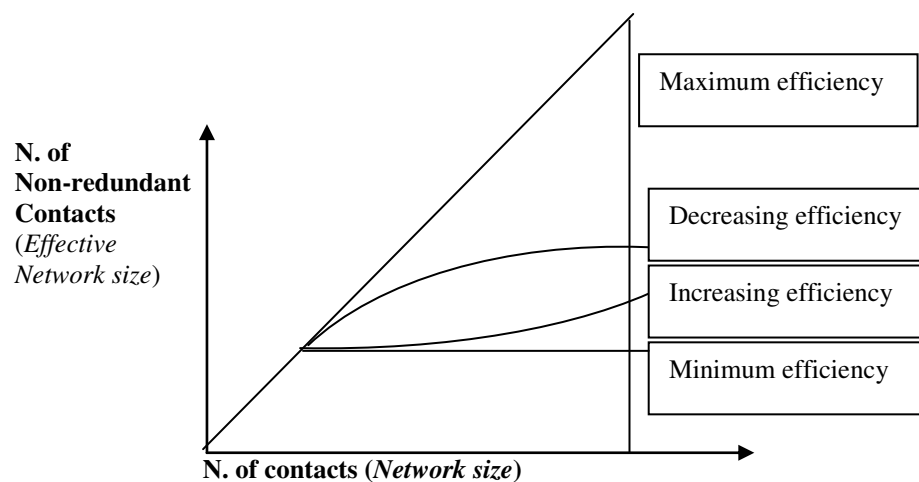
inefficient if the new contact leads to a similar existent contact. It is considered as a redundancy while it only adds cost against no added gain.

To find such structural holes, empirical indicators - cohesion or structural equivalence – are used. Two contacts are redundant “*to the extent that they are connected by a strong relationship*” (husband and wife will constitute a redundancy to the set of a third person contacts). Two people are said to be structural equivalent “*to the extent that they have the same contacts*” (knowing one or two ministers in the same Government). Usually cohesion is the criterion to find direct contacts and structural equivalence is appropriate to find indirect contacts. Although they are important indicators, they are neither absolute nor independent. When jointly considered, redundancy is most likely to occur between structurally equivalent people connected by a strong relationship rather than between total strangers in distant groups.

Under this perspective, balancing network size is a question of optimizing structural holes. It is reasonable to predict that the number of structural holes will rise with the network size, so it is important to consider the two design principles behind the optimal network: efficiency and effectiveness.

These principles are represented in figure 1, extracted from Burt (1992: 24):

**Fig. 1 – Efficiency and effectiveness**



**Efficiency** is achieved when each player “*maximizes the number of non-redundant contacts in the network in order to maximize the yield in structural holes per contact*”. As there is little gain from a new redundant contact, we say that, given  $N_i$  networks with the same sizes  $N \times N$ ,  $N_k$  will be the more efficient network if it has the high level of non-redundant contacts because the marginal cost to obtain the same amount of a benefit is higher.

**Effectiveness** is a different design principle that requires a distinction between primary and secondary contacts, in order to focus resources on preserving the primary contacts. In this design, contacts are not persons but ports of access to clusters of people beyond. These ports should be non-redundant to allow separate and more diversified sources of benefits. While the efficiency principle concerns the average number of people reached with a primary contact, the second principle, concerns the total amount of people reached through all the primary contacts.

The minimum efficiency line in fig. 1 describes the case in which each new contact is completely redundant to the network; the maximum efficiency line describes the case where each new contact is non-redundant. The other two lines in the middle describe the more probable patterns of network growth. The decreasing efficiency line refers to the case where initial contacts add a lot more than later contacts, once they start becoming redundant when friends of friends are included. The increasing efficiency line, where the contacts start to be redundant, and progressively shift to a cluster pattern when each player expands through the inclusion of contacts existent in other clusters. The more efficient players are those who can access to the structure holes (right side of the X – axis).

The two growth patterns can be desirable, depending on the strategy of the player and the strength of the primary contacts. If density can lower the probability that the contact will know about an opportunity, then it is worthy to increase the number of contacts in the cluster so that resultant redundancy offsets the imperfect information transmission within it.

The structural holes argument captures the causal agent directly and provides a different focus than other approaches (*i.e.* weak ties in Granovetter) mainly because it considers the player empowerment through the control benefits that the holes provide beyond the information benefits. Thus, players with an optimized network for structural holes in addition to face more rewarded opportunities, are more likely to control benefits, giving certain players an advantage in negotiating their relationships.

Knowing the social structure of small towns (through different measures forward presented) will enable us to predict its cultural pattern and the value of its social capital. Furthermore it will tell us how likely each social network is able to internalize the benefits of structural funds invested in the locality and surrounding region.

In the next section we explain the specific methodology and discuss the results.

### 3. Methodological considerations

As a consequence of human system complexity – where everything is connected with everything else – and the improvement in new informational technologies – where “*tempo* of spread” crashes with human ability to deal with everything at the same time, the problem of innovation diffusion process in an active social environment<sup>4</sup> is more important than technology invention.

Several attempts to define the fuzzy boundaries among disciplines and to use methodological instruments depend on adequate measurement and accurate data gathering. Heterogeneity and dependence in space is not linear due to social interaction. Integration of social influences in player behaviors<sup>5</sup>, social dynamics across time/space in innovation diffusion<sup>6</sup>, demand and supply analysis or market equilibrium<sup>7</sup>, is a challenging process in economic modeling.

---

<sup>4</sup> Discussion on this issue is presented in Sonis, M. (2000).

<sup>5</sup> For a more complete survey see Becker and Murphy (2000).

<sup>6</sup> Sonis (2000).

In this paper we focus on social interaction among entities located in small towns, identifying its social structure and the prominence and hierarchy of the main institutions. With the obtained picture we understand how players located in this town can benefit (or not) from the existent social capital, which can be used as a guideline for investment decisions.

### 3.1. The keystone sector methodology

This new method to identify the keystone sectors in small communities is carefully documented in Kilkenny and Nalbart (2000) and the following explanations are mostly based on their text.

The **keystone sector** is considered the one that plays a unique and fundamental role within a community, which means that without it, the quality of economic life in the community will be inferior. As the nodes we chose are institutions, the keystone sector we look for will be the institution without which the social network will become disconnected. The ‘keystone’ concept was early used by the ecologist Robert Paine in the late 60’s when identifying the predator as the critical species in an ecosystem<sup>8</sup>.

This new method enables us to think about the importance of a large set of entities besides firms, which are not usually identified as important within an economic competitiveness context, such as churches, clubs, hospitals, social care institutions, schools, and so forth. We find attractive the application of this ecological idea to the social environment in a town, where a number of demographic changes in business occur across the years without a reasonable understanding of the predator activities. We found it appropriate since within a social capital framework it is probable that institutions other than firms, can play important roles in the growth and development processes, as above described, given that they provide important productive resources non-captured in other interactions<sup>9</sup>. The keystone sector methodology is also appropriate because our hypothesis is that regional disparities have been addressed in a biased format. Socioeconomic indicators that have been considered as criteria to apply for structural funds across countries disregard other important characteristics at the intermediate level of political agency. Our empirical experiment can thus turn into an important complementary approach (social) to existent economic analysis.

This methodological approach is also driven from the theoretical considerations presented before. As a matter of fact, the analysis will focus on the ‘interaction’ rather than in the competitive actor’s attributes and will look to the whole social structure as a production factor used to provide new competitive opportunities. As small towns are the main nodes located in the broad regional network, they are the appropriate scale to look at.

---

<sup>7</sup> Several examples can be found in education, labor, housing, agriculture, public, regional and local economics and in crime, health, innovation, business, marketing issues. To more complete survey see Anselin (1999).

<sup>8</sup> “Key sector analysis is also familiar in economic structure studies as those whose backward and forward linkages creates above-average impacts on the rest of the economy” (Sonis, M., Hewings, G. and Guo, J. (2000).

<sup>9</sup> Interaction in input-output analysis is also approached within a q-analysis framework in Sonis, M. and Hewings, G. (2000).

### 3.2. TT<sup>10</sup> study

To achieve our goal we carried out a survey similar to the one described in Laumann (1985). We identified 140 entities located in town including private, public and non-profit institutions, and defined a direct interview with their main leaders. We tested the survey in order to identify possible questions that leaders would raise during the interview, to guarantee the privacy of each entity response. However, the surveyed leaders were informed that a University researcher wrote the questions, and that they were similar, for comparative purposes, to those within an international project.

We collected 83 usable responses (60%) and 3 were negative responses considering privacy reasons. Nevertheless some of the 83 entities revealed some reluctance to answer part of the survey, namely the questions related with money flows. Based on the answers we knew about the existence/absence of relational links in money, support and information each entity gives and receives to/from the other 82 on the list to solve community affairs<sup>11</sup>.

The relational link between agents is used to study our test hypothesis. The answers in the survey allowed us to complete six binary matrices (1/0). By convention, each row in the matrix contained the sender of the flow, while each column housed the receipt of that same flow. Consequently we define an  $83 \times 83$  matrix with diagonal zero, considering non-reflexive relationships ( $a_{ij}$  gives no information to  $a_{ij}$  himself).

Based on each pair of questions (give/receive) we defined three main relations we denominate as INFORMATION, MONEY and ORGANIZATION<sup>12</sup>. As we studied more than one link between agents at a time this is called a *multiplex* relation analysis<sup>13</sup>.

The relational link between two actors is called a *tie*, so that a *tie* is a property of the pair because it cannot pertain simply to one of the actors. As the relations are *directional* (links goes from a node to another), the matrices do not have to be symmetric.

In this analysis we look for *dyads*, which consist of a pair of actors and the possible *ties* existing between them (Wasserman and Faust, 1994). As an example, we could say that the owner and the renter of a house are a dyad as the doctor and their patients are. Considering these definitions, we established as *unity of observation* the individual/entities from whom we have got information through the survey, about their ties with the other actors/entities presented in the list.

Data can be represented in a graph format, because relational ties have a direction (*arc*, defined on the basis of who gives and who receives) and we can design directed graphs or digraphs, where the entities will be the nodes and the relations will be the arcs. Formally Robinson and Foulds (1980) define a digraph as:

*A digraph is a finite, non-empty set  $N$ , whose elements  $n_i = \{n_1, n_2, \dots, n_g\}$  are called nodes, together with a set  $A = \{a_{12}, a_{13}, \dots, a_{1g}, \dots, a_{g-1}, a_g\}$  of ordered pairs of  $a_{ij}$ , called arcs, where  $n_i$  and  $n_j$  are distinct members of  $N$ .*

---

<sup>10</sup> TT is the symbolic name we choose for the studied town.

<sup>11</sup> As defined in LAUMAN, E.O. (1985).

<sup>12</sup> Because these are the main resources for collective action.

<sup>13</sup> As defined in Wasserman and Faust (1994).

Nevertheless it is not convenient to represent in a digraph form when the number  $N$  is too large, which is the case.

**Adjacency** is the expression when we mean two actors are directly related, tied or connected with one another and formally we could assert that:

*“Given actors  $n_i$  and  $n_j$  in a set of  $N$  actors; and  $A = a_{ij}$  arcs denoting the existence of relations from actors  $i$  to agents  $j$ ; actors  $i$  and  $j$  are adjacent if there exist either of the two arcs  $a_{ij}$  or  $a_{ji}$ . Given the digraph  $D = (N, A)$ , its adjacency matrix  $A(D)$  is defined by  $A(D) = a_{ij}$ , where  $a_{ij} = 1$  if either  $a_{ij}$  or  $a_{ji}$  exists, and  $a_{ij} = 0$  if otherwise” (Kilkenny & Nalbart, 2000:9).*

In a first step, we studied the **density** of the entire surveyed network. This measure compares the existing relationships to all possible relations, which in this case, will be 6806 (83x82) since  $N=83$ . If the complete graph is the one where each actor has a relationship with all the others, the density will be 100%. In general, the proportion of the existing numbers of non-reflexive arcs in its possible maximum measures the density of a digraph. In our case, for each relation  $R$  an adjacency matrix ( $AR$ ) 83 x 83 was constructed with entries  $aR_{ij} = 1$  if the  $i_{th}$  actor has a relation  $R$  tie with the  $j_{th}$  actor and if not,  $aR_{ij} = 0$ . (Also,  $aR_{ii} = 0$ ).

But actors may be direct or indirectly related through a third element of the network. To explain this difference in relationships among actors we use the **path** as a sequence of arcs from one node to another, which means that in a direct relation there is only a one-step arc between the nodes and in an indirect relation we can take multi-step paths into account. This is the way to consider each actor in a network in a richer form more adequate to human reality. In fact an actor can be a **transmitter** (the arc is away from the node), a **carrier** (there are at least two arcs, one toward and one away) or a **receiver** (the arc is toward the node). Further on we can imagine an **isolated** actor that will be the case of a node with no arc that relate him with any other actors in the network.

With this identification process we will be able to interpret the results under the structural holes argument, finding the actors who can increase the whole network efficiency, because are more likely to use the non-redundant links.

## 4. Main results<sup>14</sup>

### 4.1. The results for macro-structure

In **TT** town we expected to find a sparse network because traditional textile activity required mostly international INFORMATION connections to firms. However, uncertainty about the changes existed in consequence of the new roles of some public institutions in town such as the University and the Municipality. Traditionally, **TT** had important information clusters where worker's associations and textile unions played important roles. However, the last urban plan transformed old factories in University Departments; old neighborhood associations gave away to nightlife cafes and new commerce location allowed traditional retailer shops to be transformed into service and

<sup>14</sup> The software we used to run the tests were: MicroSoft Excel 97, Unicet 5.0 for Windows.



public institutions. Could this shift be revealed in the network information flows patterns?

On the other hand, we predicted a very low density in MONEY flows, while we know that money is not abundant and a number of new institutions were fighting for funds in an external basis, at the national and international levels. Despite this, we were curious about the new role played by banks and insurance companies correlated with the housing boom in the last two decades.

Finally, it was expected to observe relative higher density in ORGANIZATIONAL flows, because difficulties emerged in consequence of job losses and labor-training demand, provided a better environment for a new institutional spring. As European funds have been predominantly given for infrastructure and training programs, competition is being held among different local institutions and we didn't know if a significant pattern in this relational links already emerged.

We present the results for density in the 3 matrices<sup>15</sup> in table 1.

**Table 1 – Global Densities**

*N* = 83

Social Network Concepts	Formulas			
		INF	MON	ORG
Density $V_2$	$\sum V_{2ij} / N*(N-1)$	<b>0.156</b>	<b>0.007</b>	<b>0.057</b>
Density in USA study		<b>0.240</b>	<b>0.100</b>	<b>0.155</b>

It is worthy to note that global densities have low values compared with results from US comparative study.

**Table 2 – Accumulative densities**

*N* = 83

Social Network Concepts	Formulas			
		Value	Value	Value
<b>2 – STEP PATH - <math>V_3^2</math></b>		<i>INF</i>	<i>MON</i>	<i>ORG</i>
Density $V_3^2$	$\sum V_{3ij}^2 / N*N$	<b>0.51</b>	<b>0.098</b>	<b>0.506</b>
<b>3 – STEP PATH - <math>V_3^3</math></b>				
Potential Density $V_3^3$	$\sum V_{3ij}^3 / N*N$	<b>0.66</b>	<b>0.153</b>	<b>0.649</b>
Accumulative potential density	$\sum V_{3ij}^3 / N*N - \sum V_{3ij}^2 / N*N$	0.54	0.09	0.592

In table 2 potential densities refer to the 2<sup>nd</sup> and 3<sup>rd</sup> steps, which means we also consider the mediation roles within the social network (direct and indirect links). We ran the results considering the same matrices and it is possible to verify that accumulated potential densities are significantly higher.

<sup>15</sup> The complete tables with results are in Appendix.

Looking at the results, the main conclusion will be that considering this one-intermediary role, the network will potentially raise its density over the 51% and up to 66%, when the two-intermediary entities are considered (*INF*); 10 and 15% (*MON*) and 51 and 65% (*ORG*).

Following our theoretical argument it means that in **TT** there is plenty opportunities to some entities in the network, so they can benefit from the existence of structural holes and easily increase the network efficiency (*INF* and *ORG*). The extent to which each node is directly connected to all other nodes and the extent to which a node is directly connected only to those other nodes that are not connected to each other, needs to be exploited further in a microstructure analysis (distance between two nodes).

Considering a **Component** as the largest subset of related actors within a network, means all actors relate to each other. When socio-matrices are dense we expect to find single components; when they are not, we expect to find components with different sizes. At least Money didn't appear to show a dense relation, but computing the UCINET test for **components** we found single components for all the 3 matrices. So far, we can say that **TT** has an overall dense network, where almost the entities can reach the others, mainly through two other agents in town. *MON* matrix remains sparse and two actors play the major role.

In the next section we are going to analyze the **Prominence** of the actors - more central and prestigious entities.

## 4.2. The results for the micro-structure

From the preliminary tests we know that in **TT** town there are not isolated actors; somehow each actor is able to reach all the others in the network. However, we know that these links are not all mutual and that if some actors give/receive a lot to/from others, some other actors are not so prominent, which means they are not so extensively involved in relationships with the actors presented in the list.

### 4.2.1. Prominence

**Prominence** can be seen in different ways; actually an actor can be both a receiver and a transmitter or it can play only one of these roles. In order to rank the entities, we should consider all the direct ties both originated from (**outdegree**) and received by (**indegree**) the actor, plus all the indirect ties in consequence of the multiple **step paths**.

If we compute different matrix sizes or compare across different social networks, these measures of prominence should be standardized, normalizing each set of degree (in and out) with respect to the numbers of agents. In **TT** case, all the matrices have the same size (83x83), so that we did not need to do so.

In each table the results will include the sample statistics for **prestige** and **centrality**, allowing the ranking related with entities that showed values above the mean plus standard deviation distance. Actors with higher *outdegree* levels (they origin a great number of flows within the network) have higher **local centrality**. Actors with higher *indegree* levels (the main sinks of flows coming from other actors in the network) have **local prestige**.

**Table 3.1 – INF Top Entities (Mean+1Std)**

LOCAL CENTRALITY		LOCAL PRESTIGE	
Mean = 15.7		Mean = 15.7	
Sector	Value	Sector	Value
Local Authority	37	Private Construction Firm	82
University	36	Middle School	82
Association Text. Ind.	30	Hospital	82
Employm. Pub. Office	29	Church	82
Pub. Inst. SME	29	Public Telecom	82
Local newspaper	29	Political Party	82
Association Retailers	24	Non profit Social Inst.	71
Middle School	24	Hotel	57
Pub.Inst.Foreign Com.	24	Union Teachers	56
Middle School	23	Local Radio	49
Middle School	23	University	41
High School	23	Union Teachers	39
High School	23	Employment Pub. Office	38

**Table 3.2 – MON Top Entities (Mean+1Std)**

LOCAL CENTRALITY		LOCAL PRESTIGE	
Mean = 4.48		Mean = 4.48	
Sector	Value	Sector	Value
Local Authority	28	Private Construction firm	82
Employm Pub.Office	11	Private Insurance Comp.	82
Private Textile Firm	10	Private Build. Materials	23
University	10	Hotel	17
AssocTextile Ind	7	StudentUniv. Association	15
Bank	7	Cultural Association	14
Pub. Inst. SME	7	Local Radio	14
Pub.Inst.Foreign Com.	7	Union Retailer Workers	14
Pub. Inst. Leisure time	7		

**Table 3.3 – ORG Top Entities (Mean+1Std)**

LOCAL CENTRALITY		LOCAL PRESTIGE	
Mean = 15.6		Mean = 15.6	
Sector	Value	Sector	Value
Local Authority	38	Student Univ. Assoc.	82
University	32	YMCA	82
Local Firemen	23	Private Transport firm	82
Association Text. Ind.	22	Employment Pub. Inst.	82
Pub. Inst. SME	21	Public Health Care C.	82
Student Univ. Assoc.	20	National Transit Police	82
Association Retailers	20	Hospital	82
Employment Pub. Inst.	19	Church	82
Public Health Care C.	19	Political party	82
Training Inst. Textile	19	Political party	81
High School	19	Local Radio	72
Pub. Inst. Foreign Com.	19	Private Insurance Comp.	55
Local Newspaper	19	High School	50

Table 3.1 shows the emergence of a new pattern, where traditional institutions gave place to new institutions in town. Except the private construction firm and the Portugal Telecom, all the others are mainly public service providers and non-profit organizations.

The insurance company joined the private construction firm and the private building materials firm followed at a large distance. The presence of the Student University Association, the Cultural Association and the Local Radio, reveal the importance these institutions have in the new shift of economic activity. In fact, they are the institutions that lead the initiative in community affairs, sponsored by subsidies and funds from the others.

Overall, Public sector and non-profit institutions are much more represented than private firms all over the three matrices, enhancing the shift we predicted in our previous design.

#### 4.2.2. Centrality

After looking at each player local centrality and prestige, we checked for **Global Centrality** in the network.

Global centrality is measured by the length and number of carrier and multiple step-path simultaneously; this indicator captures the position of strategic significance within the network or the best positioned entities to profit from the structural holes and increase the whole social network efficiency. Of course, this strategic significance depends on intermediaries, but global central actors can have important widespread effects.

To test for these location opportunities, we used three important concepts in social network analysis: closeness, betweenness and efficiency.

**Closeness** or distance that is a measure focusing on how close an actor is to all the other actors in the total network (Wasserman and Faust, 1997). The main idea is that actor  $a_i$  is considered central if it can easily interact with all the others, in the shortest path through other well connected actors. In the economic sense it is the one who can efficiently improve the flows in the net, benefiting the whole connection, reaching clusters of other actors already connected among them.

**Table 4 - Closeness and Betweenness**

	Closeness				Betweenness			
	Mean	St Dev	Min	Max	Mean	St Dev	Min	Max
	61.72	12.57	52.23	100.0	63.89	151.9	0	842
<b>INF</b>	<b>- Private Construction firm</b> <b>- Middle School</b> <b>- Hospital</b> <b>- Main Church</b> - Public Telecommunication Firm <b>- Political Party</b> - Private Religious Solidarity Org.				<b>-Local Authority</b> <b>-University</b> -Institute of Foreign Commerce <b>- Public Employment Center</b> <b>-Middle School</b>			
	53.4	7.55	50.62	100.0	39.8	125.8	0	821
<b>MON</b>	<b>- Private Construction firm</b> - Insurance Company				<b>-Private Construction Firm</b> -Textile (innovative) Firm -Textile Entrepreneur Association <b>-University</b>			
	62.7	14.85	53.59	100.0	53.5	130.56	0	669
<b>ORG</b>	<b>- Student University Association</b> - YMCA - Private Transportation Firm <b>- Public Employment Center</b> <b>- Public Health Center</b> - Transit Police <b>- Hospital</b> <b>- Main Church</b> <b>- Political party</b> - Political Party				<b>- Public Health Center</b> <b>- Public Inst. Of Employment</b> <b>- Student University Association</b> <b>- Local Authority</b> -Retailer Entrepreneur Association.			

- \* Slightly less than the 1Std+mean value.

- **Bold** for 'at least 2 top places in all'.

**Betweenness** is another measure that one can compute, counting the number of geodesics linking actors  $j$  and  $k$  (all the geodesics will have the same length) and then determine how many of these geodesics contain actor  $i$ , for all distinct indices  $j$ ,  $k$  and  $i$ . So, the index for  $a_i$  will be the sum of the estimated probabilities over all the pairs of actors not including the actor  $i$ . In other words, if actor  $i$  wants to contact actor  $j$ , actor  $k$  must be used as an intermediary, which gives him a certain responsibility to actors  $i$  and  $j$ . If we count all the minimum paths, which pass through  $k$ , we have the measure of his power in the network. To test these positions we applied both the Closeness and Betweenness UCINET calculations. The results are showed in Table 4.

The higher the value of **Closeness**, the shortest is the path from the entity to connect other entities in the community. In the present case we can say that the Private Construction Firm reaches the most other agents with the fewest steps in the Money matrix (more than 1Std higher than the mean). This result is consistent with the hypothesis of the huge increase in construction activity and the housing boom over the last decade.

The higher the value of **Betweenness**, the more potential an actor has to control third-party relationships. Again, the Private Construction Firm in Money matrix, but also the Local Authority in Information and the Public Health Center for Organization matrices.

In a global view, pointing out the actors that appeared more than once in the whole network, we have **University Student Association, Municipality, Public Employment Center, Public Health Center, Private Construction Firm, Middle School, Hospital, Church, Political Party and University** as the strategic entities, which is mostly consistent with our hypothesis. Through eight public institutions and one private firm in the construction sector, the entire social network is connected. Attending that this is the pattern registered during the dictatorship, centralization is a constant across time that could be pointed as a probable explanation for the development delay. We will turn to this point, in the comparative conclusions. The third test is for **Efficiency**, computed on the basis of these two others, and shows a pattern of increasing efficiency (see Fig. 1).

#### 4.2.3. Peripheral entities or isolates

These should be the entities least likely to be strategic in the network, once they are the isolated actors. They are the actors with very low values for local and global centrality (more than 1Std below the means). There are no peripheral entities in the ORGANIZATION matrix, though we can consider as peripheral the traditional Club of old textile aristocracy, together with center political parties and one of the Teacher's Union in what Money matrix concerns. Information matrix showed a sufficiently dense network but 6 entities have values below the 1Std+Mean level: four firms from agriculture, development, textile mechanics and automobile retailer as the above-mentioned club along with one of the churches.

The branches are consistent with the declining sectors in economic activity and its social effects. The political parties that are not in the local power have also low centrality.

#### 4.2.4. Keystone entities

In a preliminary analysis, **TT** city showed a very interconnected sample of entities with no clubs or cliques, which doesn't give any expectancy for a particular set of actors displaying unique patterns of relations. Nevertheless, **closeness** and **Betweenness** tests revealed important differences among certain entities that required promoting the '**keystoness**' test in order to check for significant changes in the network structure due to the excision of those entities (called the Cut points).

We tested for the hypothesis that any single actor played such a role. The procedure consists in removing one at a time, each central entity found in precedent tests from all the three socio-matrices after which we conduct another component analysis with the resultant matrix. There is a cut point when the removal of that entity from the system will be able to increase the number of components, *i. e.*, dividing the graph in two or more separate components, leaving them without connections.

We ran this test for several entities one at a time within each of the matrices and none of them was positive, *i.e.*, the whole matrix always maintained just one component. In the case of **INFORMATION** and **ORGANIZATION** we tried yet to remove the top 6 entities but the result did not changed. Though, when we excise both Private Construction Firm and the Private Insurance Company in **MONEY** relations, the matrix will spread in 5 components. In our opinion this is due to the extremely weak density of the **MONEY** matrix rather than to the vital importance of those actors and, at the same time, reveals the general low propensity to risk while instead of make other applications, entities prefer to guarantee the future in insurance and real estate assets.

When any entity appears to be critical we say that the single component structure in all the matrices is robust, *i.e.*, there is no single actor that does not have a substitute as a vector in each network considered. As we found that excising 2 of the actors from the **MONEY** matrix could be critical, we followed tests through the Block Modeling procedure for the structural equivalence test.

#### 4.2.5. Block modeling – redundancy test

The UCINET software provides a procedure called CONCOR (from CONvergence of iterated CORrelations) that delineates **structurally equivalent** entities. The test identifies sets of entities among the all sample with different behavior patterns. Formally we say that actors'  $n$  and  $n+1$  are structurally equivalent if  $n$  relates only with  $k$  and  $k+1$  ( $n \neq k$ ), then actor  $n+1$  relates only with  $k$  and  $k+1$  and the sociomatrix will turn in rank  $N-1$ . Simplifying in other words this is the same than considering that the information of two rows (or columns) is equal; one of them could be removed without altering the network connectivity (redundant nodes).

This test proceeds in two steps: first by a square case-by-case correlation matrix; the second step is a clustering procedure to group the cases into stochastically structural equivalent sets. The display of the test splits the whole set of cases into subsets that have all positive correlation within each subgroup, and negative correlation between the subgroups. The procedures switch the initial order and put members of the subsets next to each other, blocking them together<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Tables for results are presented in Appendix.

Some of the blocks are clearly similar and substitutable entities, namely those two we found for MONEY (private construction and insurance companies) and Banks in Information (all the banks together in a subgroup). As we have tried to excise the top six entities in INFORMATION and ORGANIZATION matrices we did not carry out more excision tests by sets of entities. Trying to make some comparative statements with the research presented in Kilkenny and Nalbart (2000) we tried to run the test with the excision of the banking sector but it did not split the network structure. In sum, there is no evidence for a keystone sector in **TT** social network, although it could be a consequence of some noise revealed in the survey.

## 5. Summary evaluation

After carrying out the empirical analysis based on the multiplex survey about information, money and organizational support links within the town, our main findings can be summarized as follows:

1. There are no Keystone sectors in **TT**, as found in various US studies. None of the entities surveyed is decisive in the global network context; however, the private construction and insurance firms together, act like a keystone due to the minimal density in Money matrix.
2. Densities are substantially lower than in previous studies. This network is, then, less likely to maintain the existent social capital, particularly in *Money* relations. The textile industry is captured in *Organization* at the Associative level, which means that their monetary receipts have no significant effect in the internal structure, as predicted. This ‘cluster’ requires further study in their external links.
3. **TT** social structure shows a strong dependence on Public Institutions and Non-Profit Associations. Private enterprises do not play an important role in the social network (with few exceptions). Namely the recently privatized bank system has no significant role. This contradicts similar studies in U.S. towns, where banks play an important role in information, money and support relations. The Municipality, the University, the Student University Association and the Public Employment Center seem to play the important role in the present, contrasting with the traditional structure where the textile firms were central.
4. Even erasing the six more central institutions as a set, did not split the network into more than one component, revealing no dominance or centralized social structure. According to critical mass theory, this lack of actor centralization can explain part of the internal competitive disadvantages in town.
5. The block-modeling test revealed that there are over 15 groups of structural equivalent entities in ‘information’ and ‘money’ interactions and 12 in ‘organizational support’, which enhances the possibility that some entities can be used as ports of access to other clusters increasing the efficiency of the network.
6. The values of the accumulated densities in 2<sup>nd</sup> and 3<sup>rd</sup> paths (for *INF* and *ORG*) (54 and 59% respectively) reveal a high level of non-redundant contacts diminishing the marginal cost to obtain the same amount of benefits in the first two flows.



Nevertheless, the best-located actors pertain to non-profit organizations, which constrain the competitive advantage provided by those holes.

7. Structural hole measures confirm that the kinds of benefits that can be used are small, as long as public and non-profit sectors are not related to profit. This social structure should be locally dense to preserve and maintain resources and maybe that a sparse network would be an advantage for external links. In itself, the existence of structural holes does not mean a great deal. The use entities can make of them would essentially be non-productive despite culturally valuable.
8. Social structure reveals the same pattern than in the old regime where public sector, church and school were the basic of anti-democratic centrality.

### **Wrap – up**

Economic performance around the world shows some important changes with different geographic puzzles and urban/rural paths. Tradition and culture seem to play a decisive role in locality restructuring, differentiating community ability to adopt competitive strategies. This suggests the need for alternative approaches, which complement economic impact analyze.

As social network analysis is a methodology focused on interaction among actors who, embedded in their specific social contacts, can play a leading role to accomplish the development goals in a community. The whole town is then the observation unity in this analysis and the outcome is different from looking at the sum of individual behaviors.

In this paper we tested the hypothesis of the keystone sector and the change in the social structure of a small traditional industrial town located in a European rural underdeveloped region. Due to its export base tradition, it was expected to find few internal contacts density. Nevertheless, it was unpredictable which were the more prominent actors while from the last two decades we knew that industry lost its share in the city employment structure.

No keystone sector was found, which contradicts the US evidence. Although structural holes are present, the prominence indicators reveal that it is improbable that best-located actors can really benefit for information and control to ameliorate competition. It was expected to find an institutional network structure based on the dictatorship public sector more than in private organizations and no dominating private sectors. In fact, the prominent players mostly belong to the public and non-profit sectors and the only relevant private firms belong to construction and insurance sectors revealing the real estate dynamics connected with developer benefits provided by the main public institutions. The margin over 25% of redundant contacts ask for more further research focused on the content of the analyzed flows.

## 6. Conclusions

The benefits of regional policies have many public goods aspects and so far private oriented incentives are not successful in dealing with them. The urbanization process in small towns located in rural areas is contradictory; these need more people but there are not too many people to attract. In addition, to sustain their role as providers of upgraded services to the region, these towns need more well educated people that, in general, are more likely to appreciate a new package of goods, composed by amenities, unspoiled natural environment and social capital, avoiding the congestion costs in bigger cities. With new information technologies, highly-qualified workers can make wider decisions about where they want to live and competition in labor market will be also established in the basis of non-market factors like social characteristics of the places. Towns with high levels of social capital will be more likely to provide higher returns to business and workers. It is then important to look at social aspects of regional development as a complement of other economic based analysis.

Although social capital measurement still present some methodological problems, we think that this methodology provides us an interesting contribute to fulfill this gap.

Non-market oriented institutions are accessing the structure holes of low dense networks, weakening the ability to obtain higher returns. Instead, US studies revealed different structures where banks played the keystone role. The difference in returns is obvious in consequence of the different goals; in fact, looking for profits is a characteristic that fits firms and not non-market institutions. Still centralized and public dependant hierarchies need different kind of policies.

However, external structural holes in the global competition arena need further research, while we think that, a dense local structure is more likely to internalize the opportunities of global structural holes.

Improving the methodology and empirical designs will certainly frame further research and complement other economic approaches, which ignores the role played by local actors in rural regions.

Surveys in the two neighbor towns, **CC** and **GG**, are being carried out in order to enable a better understanding of the competitive opportunities in regional polarization towns. In these surveys we will include inter-town questions, we will specify the content of the links to understand internal and external interactions, and doing so we intend to ameliorate the equity effects in the design of development strategies for sparsely populated regions in the EU.

Finally it is important to state that inefficiency in Portuguese regional policy can result from ignoring the knowledge about existent social structures. In fact, the allocation of available European funds for rural regional development is done through nationally imposed institutions rather than considering these locally based competitive opportunities. If the lack of money revealed in small towns were offset by efficient information and support networks, the whole town and rural region would certainly better off. Doing so, we intend to enhance the importance of social capital for equity effects in the design of strategic development in sparsely populated regions within the EU.

## References

- Anselin, Luc (1999), "The future of spatial analysis in the social sciences", *Geographic Information Sciences* 5 (2), pp: 67-76.
- Becker, Gary S. and Murphy, Kevin M. (2000), *Social Economics*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Borgatti, S.P., M.G. Everett, L.C. Freeman. (1999), *UCINET 5.0 Version 1.00*. Natick: Analytic Technologies. Borgatti, S.P., M.G. Everett, L.C. Freeman. 1999. *UCINET 5.0 Version 1.00*. Natick: Analytic Technologies
- Burt, Ronald S. (1982), *Toward a Structural Theory of Action: network models of social structure, perception and action*. Academic Press.
- Burt, Ronald S. (1990), "Kinds of relations in American discussion networks", in *Structures of Power and Constraints*. Ed. C. Calhoun, M. W. Meyer and W. R. Scott. New York: Cambridge University Press, pp: 411-451.
- Burt, Ronald S. (1992), *Structural Holes: the social structure of competition*. Harvard University Press, first paperback edition, second edition 1995.
- Coleman, James (1990), *Foundations of social theory*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Debreu, G. (1954), "Valuation Equilibrium and Pareto Optimum.", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 40, pp: 588-92.
- Granovetter, Mark (1985), "Economic Action and Social Structure: the problem of Embeddedness", in *American Journal of Sociology*, Vol. 91, Issue 3, pp: 481-510.
- Kilkenny, Maureen (1998), "Transport Costs, the New Economy Geography, and Rural Development", *Growth and Change*, Vol. 29 (Summer 1998), pp. 259-280.
- Kilkenny, M., Nalbart, L. (2000), "Keystone Sector Identification: A Graph Theory-Social Network Analysis Approach", <http://www.rri.wvu.edu/regscweb.htm>.
- Lauman, E.O. (1985), "Interorganizational Resource Links in Towertown, U.S.A.", in *A collection of problems from many Fields for the Student and Research Worker* by Andrews and Herzber, New York: Springer-Verlag.
- Lin, Nan (1999), "Building a Network Theory of Social Capital", in *Connections*, 22 (1): 28-51.
- Marsden, Peter V. (1987), "Core Discussion network Americans.", *American Sociological Review* 52, pp: 122-131.
- Robinson, D. F., Foulds, L.R. (1980), *Digraphs: Theory and Techniques*. New York: Gordon and Breach.
- Sonis, Michael (2000), "Nonlinear socio-ecological dynamics and first principles of collective choice behavior of 'Homo Socialis'", in *Progress of theoretical Physics Supplement No. 139*, pp: 257-269.

- Sonis, M., Hewings, G. (2000), "Introduction to input-output structural q-analysis", in *Discussion Paper, REAL 00-T-1*, February 2000.
- Sonis, M., Hewings, G., Guo, J. (2000), "A new Image of classical key sector analysis: minimum information decomposition of the Leontief Inverse", in *Economic Systems Research*, vol. 12, No. 3: 401.
- Wasserman, S., Faust, K. (1994), *Social Network Analysis*, Cambridge U.K., Cambridge University Press.

**Tale of two systems  
(the CES and rural extension in Portugal);  
"It was the best of times, it was the worst of times..."**

**Timothy L. Koehnen<sup>\*</sup>**

**Abstract**

The Cooperative Extension Service (CES) and Rural Extension in Portugal: What are the strengths of each system? What are the similarities? Key components of each will be compared and discussed within the context of differing rural and agricultural populations and conditions. The comparison will be of the technology transfer and non-formal educational programs.

---

<sup>\*</sup> Professor Associado Departamento de Economia e Sociologia Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Apartado 202 - 5001-911 Vila Real, Portugal.

## **1. Introduction**

The Cooperative Extension Service (CES) and Rural Extension in Portugal: What are the strengths and weaknesses of each system? What are the similarities? Key components of each will be compared and discussed within the context of differing rural and agricultural populations and conditions. The comparison will be of the technology transfer and non-formal educational programs.

A traditional aspect for both the CES and Rural Extension in Portugal remains the technological and informational transfer process that attempts to reach a target group or user with information or technology. Portela and Cristóvão (1991), Cristóvão (1994) and Koehnen (1998) have criticized this component of Rural Extension in Portugal for the weak interface with agricultural research and the farmer. The criticisms extend to the development and transfer of available technology that is more supply oriented and lacks demand by the potential users.

Buttel, 1991, Rogers, 1989 and Flora and Flora, 1989 have described, historically, the technological and informational transfer debate associated with this component in the United States. Historically, the CES has maintained their commitment to the farming and rural issues, since the farming population was 80% of the national workforce to the present day level at about 2%. However, there have been intense debates that have influenced changes in research and extension policies.

## **2. Historical review: the tale of the CES**

Agricultural societies (elite leadership) played an important role in the establishment of a national system of state land grant institutions, experimental stations and eventually the agricultural extension service in the United States. These leaders (landowners, bankers and educators) were instrumental in promoting the improvement of United States agriculture through an idea based on progress and scientific improvement. This elite core influenced the establishment of the Land Grant College and the CES.

The legislation that established at least one Land Grant College for each state in the United States was the Morrill Act signed by President Lincoln in 1862. This federal legislation of 1862 passed when all the southern states representatives were absent (this paper excludes the legislation that created the 1890s land grant institutions). The federal government through the Morrill Act provided parcels of lands that would be used to support and finance the agricultural colleges to teach agriculture and mechanics. This legislation instituted the on-campus agricultural education programs that assist today in preparing agricultural scientists, agricultural extension educators, and farm operators. This legislation was the initiation of the resident instruction component of the Land Grant Colleges for the development of human resources to promote agricultural improvement.

The federal legislation that assisted the teaching staff to interface their scientific agriculture curriculum to pertinent research results was the Hatch Act of 1887. The Hatch Act provided federal funds for agricultural research at the agricultural colleges to be matched by funding from their state government. This agricultural research was to

address the local farming needs and be carried out at the experimental stations within each state. The decentralized process for local level agricultural research facilitated the development of appropriate technology and information for the farmer in each of the states. This decentralized policy (innovative at the time) has been important in the development of an efficient technology transfer system responsive to local needs of agricultural landowners.

The Hatch Act initiated the system outlined by Buttel, 1991 as the transfer "of public-domain, non proprietary information". The legislation also established an additional component within the Land Grant Universities organizational structure. After 1887, the Land Grant Colleges had an organizational structure which included both agricultural teaching and research. These two pillars were primarily focused on the on-campus constituent, because of the limited time for educational contacts off-campus.

To address the off-campus constituents in the United States, an additional component in the organizational structure of the Land Grant College came into existence as the agricultural extension system or better known as the CES. This component was instituted in the Land Grant College to assist in diffusing useful information to rural and agricultural audiences. The demonstration agent from these colleges demonstrated agricultural cultural practices and home economic innovations to rural and agricultural audiences off-campus (Flora and Flora, 1989). These agents existed in a few Land Grant Colleges prior to the federal legislation and were financed by local, state and private funds.

From these scattered seeds of interest in agricultural extension, the federal government intervened through legislation. The federal legislation responsible for the creation of the CES was the Smith-Lever Act of 1914. The Smith-Lever Act established the extension component to be supported by federal, state and local government funding (Lindley, 1983, Flora and Flora, 1989 and Rogers, 1989). The initial non-formal educational programming of the agent included the areas of agricultural production, home economics, youth clubs and community development.

This additional component of the Land Grant College permitted the establishment of 1) an agricultural research and technology transfer system and 2) a non-formal educational programming process which encouraged local participation. The Smith-Lever Act of 1914 also concluded the triad of on-campus agricultural educational instruction, research and extension for the Land Grant College.

The historical development of the Land Grant College with the three pillars of teaching, research and extension spanned a federal legislation period of 52 years. This accomplishment occurred through a sustained effort by the agricultural leadership. From the founding in the 1800s, these Land Grant Institutions can still be found in every state within the United States. The survival of this system is attributed to local agricultural leadership that has played an important role in both the formative and developmental period.

The survival and continuous functioning of the agricultural extension system can be contributed to a viable agricultural leadership. This diverse leadership includes farmers, educators, researchers, agricultural commodity input business people and members of agricultural associations and co-operatives.

### **3. Land grant components in the region of Trás-os-Montes e Alto Douro**

The Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD) was transformed from a university institute in 1986 and has an important role of resident instruction for the agricultural sciences in the region of Trás-os-Montes. The institute's leadership played a critical role in the strengthening of a university that incorporated the Land Grant components such as teaching, agricultural research and outreach. The UTAD outreach program and the institutional linkage to the Direcção Regional de Agricultura de Trás-os-Montes (DRATM) that is responsible for rural extension completes the construction of a system comparable to the Land Grant Colleges in the USA.

In addition, an innovative program (1998) within the sphere of UTAD was implemented through the strong leadership of the Rector. The recent program focuses on rural development within the region of Trás-os-Montes e Alto Douro and is called the *Serviço Cooperativo de Extensão*. This service is articulated to a network of computer stations through an internet service with the local communities in Trás-os-Montes region. The UTAD service will promote the transfer of information to these communities in partnership with the Regional Directorate. The educational performance of this type of innovative communication tool will need to be assessed in the upcoming years both in Portugal and the United States.

### **4. Rural extension as technology transfer in Portugal**

Rural Extension system in Portugal was established by the National Assembly in 1977 (Decreto-Lei nº 221/77). This system has been primarily responsible for the transfer and communication of information and technology. As was the case in the USA, the seeds of rural extension in Portugal existed prior to the legislation as a centralized bureaucracy in Lisbon. The legislation created a de-centralized rural extension system administered at seven regional locations throughout Portugal. The regionalization of Rural Extension in Portugal in 1977 was considered to be an innovative organizational chart. The DRATM is one of the seven regional directorates.

The DRATM had the responsibility for the transfer of technology in Trás-os-Montes through rural extension and farmer training. The Regional Directorate is also involved in the promotion and strengthening of farmer organizations and animal health and sanitation associations. It is planned that these local associations become more autonomous and immersed in the transfer of technology. This transfer of technology was facilitated by applied research from the institutional linkages to the Instituto Nacional de Investigação Agrária (INIA) and UTAD.

In Portugal, the Portuguese Ministry of Agriculture through INIA (created in 1974 by Law Nº 539/74) has experimental stations concentrated around Lisbon that carry out commodity specific agricultural research. (Moreira, 1992). The UTAD like other higher educational institutions lies outside this network of experimental stations, through their autonomous experimental stations. In combination with INIA, the higher agricultural institutions form a more diverse network of experimental stations. This is possible because of a national policy of open competition for research funds that permit



researchers from INIA and higher educational institutions like UTAD to submit research proposals for assessment.

Rural Extension in Portugal has lacked in some situations a dynamic contribution at the local level with “home-grown” and multi-faceted leadership. The “home-grown” young leaders need strengthening through rural extension that provides continuous supervision and orientation as well as leadership training.

## **5. Agricultural technology transfer: a comparison**

This aspect (technology transfer) has been altered in the United States as a result of the debate initiated in the 70's which encompassed two contradictory vertentes (Buttel, 1991). One of the contradictory arguments for change in the technological and informational transfer system was advanced by Hightower, 1973. He concluded that the commodity type of research at the Land Grant Colleges that served as the technological and information source for the CES biased and marginalised the rural poor and family farm. The system neglected the rural poor and the family farm and targeted the commodity farming system. These farming systems are integrated with agribusiness firms and the elite commercial farmers. Rural Extension in Portugal has also benefited the elite commercial farmers and commodity production systems (Portela e Cristóvão, 1991).

An additional outcome from the development and then the transfer of technology and information in the United States was the environmental degradation of soils and ground water. The development and transfer of technology and information occurred without any preoccupation about the biological effects on the rural environment or the negative consequences to a rural constituent group (Rogers, 1989). The environmental degradation in many rural areas in Portugal has been less severe than the United States. However, the tomato production system in the south and the recent expansion of flower production via green house expansion may also have negative consequences to soil and ground water quality.

The conventional argument for a change in the United States was established by National Research Council, 1972, and known as the "Pound Report" (Buttel, 1991). This report promoted the strengthening of basic research and the necessity to limit the “locally-adapted” agricultural research. The report discouraged a research-extension system that used a pivotal extension specialist in transferring “locally-adapted” commodities. The process for a “public-domain, non proprietary information system” had less appeal for the 1980s in the United States. Federal research funding would favor the vertente that strengthened the cutting edge of basic research (contradictory to Hightower, 1972). The Land Grant College's role for the development and transfer of technology would change from the historical role as the main supplier of non-proprietary “locally-adapted” commodity research to promoting biotechnology (“genetic engineering”).

This “locally adapted” commodity research and transfer system benefited the various agricultural productions systems (i.e. corn, soybean, cotton ). This non-proprietary role was passed to a proprietary research and transfer system and was taken up by agribusiness or the private sector. Agribusiness would be responsible for the

development and transfer of technological and informational inputs for the commodity production farming systems.

The Land Grant Colleges agricultural research and extension system (that had been "locally adapted commodity oriented") transformed their task to assist alternative farming systems ("low input, sustainable agriculture") and commercial farmers. This alternative focus was to counter the economic and social outcomes of favoring an elite commercial farming system. The alternative farming systems made up of family farms were less damaging to the rural environment and considered the biological effects on the environment. The cultural practices for the alternative farming system take into consideration alternative planting systems (crop rotations with legumes), tillage practices favoring soil conservation, and minimizing chemical inputs (integrated pest management). The families associated to the alternative farming system were recognized as a target group for the CES.

In addition, the alternative focus is on "added-value crops" or "livestock opportunities". A multi-disciplinary research and extension team using agricultural economists, crop scientist, extension educators, rural sociologist, agricultural engineers, and animal science specialist investigate production and marketing alternatives for specialty crops or opportunities to develop quality agricultural products. A similar activity in Portugal involves the promotion, production and marketing of traditional agricultural products with a certificate of quality (Denominação de Origem e Certificação de Qualidade) without the multi-disciplinary research and extension team.

The public agricultural research and CES continue to assist the farmer commodity associations to evaluate the proprietary agricultural innovations promoted by the private sector. And, the extension specialists strengthened their role as the advocate between farmer associations and the private proprietary information sector (i.e. corn, soybean and cotton).

The CES actors assume a neutral role in assessing the privatized proprietary inputs or innovations directed toward their constituents (commercial farms and family farms) by agribusiness. In this way, the CES develops and transfers objective information on the proprietary products developed by the private sector.

This proprietary research and transfer system in Portugal remains a mixture of private and public and in some limited cases, a collaboration between the two. However, the Directorates (Rural Extension) in Portugal are very weak in the role of advocate or assessing these proprietary inputs or innovations for their rural populations.

The policy change for the technology transfer component of the CES resulted from open and interactive debate. Debate is pertinent for the survival of the CES and Rural Extension in Portugal. The mechanisms identified for open and interactive debate include:

1. intense social interaction between research and extension organizational staff at both the public and the private sector;
2. exchange of views through newsletters and reports;
3. meetings;
4. a planning process which involves a diverse group of interested scientists, educators, farming groups, agri-business personnel, local, regional and national governmental leaders, and members of diverse farm organizations and associations

represented through an on-going advisory councils; and continuous interactive evaluations and assessments within the system (Koehnen, 1998).

In support for these mechanisms in Portugal, Mota, 1997 has criticized the lack of meetings between extension and research. Meetings have been identified as a means to develop interactive debate between institutions. This criticism documented by Mota pertains to the insufficient encounters between agricultural research, extension and farmer. In Portugal, debate needs to be strengthened by increasing the use, number and frequency of interactive mechanisms such as meetings. This debate cannot be artificial and be turned on and off for the benefit of the social-communication organization.

## **6. The non-formal educational programs**

In this section, a description of the non-formal educational process will be discussed to avoid misunderstanding the organizational aspects of technology transfer and communication. The extension educational process involves both an informational (communication) and educational perspective. The communication process can be linked more directly to the research-extension technology transfer function in which useful information is communicated to the farmer about innovations developed from agricultural research. While, the non-formal educational process involves educational practices, procedures, and techniques to assist the farm and rural populations to strengthen their decision-making, problem solving and leadership skills to react to a fast-paced globalization process.

In Portugal, the informational aspect appears to have higher priority than the educational perspective. Cristóvão, 1994 suggests a reflection concerning a new Rural Extension that includes among other points an implementation of non-formal education or animation in the Portuguese system.

Specifically addressing the communication or informational perspective, there are innovative applications for enhancing the communication process as discussed previously with the internet services. However within the research-technology transfer function in the United States, the diffusion of innovations by the CES (i.e. locally adapted agricultural commodity inputs) has less importance because of the Land Grant College policy changes, overproduction within specific agricultural production commodities and the superior educational level of many farm operators. For these instances, the communication process has been allied to the informational and computer technologies. The reason for the use of informational technologies is that many farm operators want direct access to technology. For this reason, the web sites assist those highly educated farm operators to access the information they need by going directly to the source and skipping over the CES agents.

However, in spite of this leap frogging, the role for the CES within the communication process will continue today and into the future. The CES staff use the communication process to serve as advocates (neutral position) for assisting the rural populations to make decisions about information. The extension specialist evaluates the inputs and innovations coming from the privatized (non-public) proprietary agricultural research and then communicates the results to the commodity production system (farmers).

In addition, the CES communicate messages about biological concerns for the environment. Some of these issues and concerns are involved with sustainable agriculture, pollution, soil erosion and overproduction. Rural Extension in Portugal also uses informational technologies to inform their public by using television, radio, print and other means. The concern and many of the messages differ, but many of the forms remain the same.

Turning to the other dimension or perspective, the non-formal educational process continues today to be as an important educational dimension of the CES. The educational process continues to be relevant for the CES because of a sustained format in developing and implementing the educational programs. The programming process is a continuous and ongoing event involving the rural clientele in planning and evaluation of their educational programs. It has something to offer the entire rural-farm family. There are educational programs from childhood to old age. These progressive and relevant initiatives of the public educational organization (CES) have been discussed and developed at national, state and local levels. These planning sessions assist in sustaining a relevant non-formal educational dimension. This program planning process is weak or non-existent in the Rural Extension system of Portugal.

A few of the non-formal educational initiatives from planning will be elaborated without focusing on the equally important family, health and nutrition programming issues and concerns of the CES. The discourse will only review the following program initiatives: 1) preparation of the young for the future (human resource development); 2) competitiveness and profitability in agriculture; 3) conservation of natural resources; and 4) sustaining rural America through community development.

One educational program of the CES since the formative years has been the non-formal educational programs directed at young people through a youth organization. The CES initiatives attempt to integrate and complement the family and the formal schooling educational systems. The non-formal educational programming for youth by the CES establishes extra-curricular educational activities to prepare them for future careers as well as to develop their leadership skills.

The CES multiplies their presence in these program initiatives by using volunteers from the community. These volunteers serve as the educational supervisors of these youth organizations. The CES staff, through training, will orient and prepare the volunteers and para-professionals in their communities to implement the educational activities. They (extension agents and extension specialists) develop and design educational materials for these clubs. In this way, the educational initiatives for young people will build a bridge that spans the generations. For this reason, the CES has continuity in human resource development from the young people to the adult volunteer. More importantly, these youth become adults, who form the lobbies that attend to the maintenance of the CES. These Rural Extension activities in Portugal are non-existent.

The CES non-formal educational program linked to the competitiveness and profitability in agriculture are off-shoots of the early Land Grant College policy of developing and transferring the "public-domain, non proprietary information" to increase agricultural production. However in today's environment, the CES has become equally aware of the limited resource family farm in the rural community and not just the commercial farm. The issue and concern for US agriculture to compete in a global market has resulted in educational programs with interdisciplinary teams from extension and experiment station research.

These teams are assisting the family farm and commercial farm to change their mentality about agriculture production for the global market. In order to export farm goods, the agricultural producers must consider not only commodity production, but integrate marketing, management and financial decisions into a whole farm system. The CES, agricultural research scientists and on-campus instructors at the Land Grant Institutions are studying innovations for a whole farm system. The non-formal educational program is attempting to strengthen the decision making capacities of producers to reflect upon the whole farm system (crop and animal production, management, marketing and financial aspects) to increase profitability.

An additional program initiative is concerned with the conservation of natural resources. The educational programming process assists in developing, designing and implementing extension activities to improve the decision making skills of citizens concerning the use and protection of natural resources at the local, state and national level. The CES also develops and implements non-formal educational programs in partnership with Soil Conservation Service.

In the non-formal program for sustaining rural America through community development, the initiatives include: a) community leadership development b) assisting decision makers to identify and prioritize concerns for the revitalization of the rural communities effected by changes in social structures and c) guiding communities to increase off-farm employment opportunities. The non-formal educational programs assist citizens and local leaders to make decisions about community economic, political and social problems such as aging populations, crime, recreation and tourism, community services and facilities.

The extension agent and specialist use a variety of educational methods and techniques to strengthen the capacities of their constituents to be problem solvers and capable leaders within their communities and organizations. The methods fall within the categories of individual and group contacts. The educational methods, techniques, procedures and practices articulate to an on-going planning process which develops and implements programs that are relevant for the "ever-changing situation" of the local communities (Lindley, 1983). These programs articulate to the educational needs through involvement of advisory council members made up from the local constituents and community leaders. The participatory planning process for the non-formal educational programs has contributed to a viable and functioning CES. This participatory planning process for non-formal educational programs in Portugal is quite weak.

Interestingly, the Economic and Sociology Department at UTAD is evaluating a non-formal educational program for rural women in the Directorate of the Beira Litoral. This program is for and with rural women. The identification of educational topics starts with the participation of the women and falls within three broad educational programming categories; family improvement, community improvement and occupational education. The facilitator plans educational programs with over 20 women groups in the rural areas who meet on a weekly basis during October to May. Although early in the evaluating process for this program, it is obvious that this unique educational project in Portugal reflects the same planning philosophy of the CES.

## **7. Involving the Constituents**

The constituent participation in the CES in the formative years was organized by agents through farm bureaus and the involvement of the elite farm leaders. These farm bureaus eventually transformed into the national Farm Bureau Federation. The CES organized these farm bureaus to form a constituency for the land grant institutions including as well the agricultural experiment station research component and resident instruction (Flora and Flora, 1989). The Farm Bureaus were a driving force for CES appropriations at the state legislature level. From this early involvement of constituents, the CES, a publicly funded, lifelong educational system has profited in the educational programming process through advisory councils at local, state and national level.

These advisory councils identify local, regional and national educational needs for program planning of the CES. Advisory councils are relevant for both the informational and educational dimension of the extension educational process in the CES. The CES in the planning process for the development and implementation of educational programs and policies must bring their clientele into the debate.

The CES role in transferring agricultural information and technology is strengthened by the interactive debate. The advisory council for the transfer of technology includes a diverse representative group involving family farms, basic and commodity agricultural researchers, farm associations, the Farm Bureau in many states, and agribusiness representatives. The participatory interaction is pertinent in maintaining the research-extension linkage for the transfer of technology and the non-formal educational programs. In this type of institutional activity for identifying issues and problems, the CES has a proactive role of informing the researcher of their clientele needs and designing non-formal educational programs that articulate to local and state level problems and needs.

Farm Bureau membership and elite leaders were and still are pertinent as the defenders of the CES. Today, the constituents have expanded, but continue to be active and are organized by the CES. This organizational capacity to involve the clientele in the planning and evaluation of CES activities has been instrumental in the survival and the transformations of the lifelong educational system. These participants have been responsible for the maintenance of the CES.

The Rural Extension system in Portugal lacks this type of mechanism or alternative mechanisms to organize their constituents. The constituents and target groups should be organized to address not only the non-formal educational programming process, but also the system for transferring agricultural innovations and technology.

## **8. Conclusions**

The lessons to be learned from this comparison of two systems are: 1) leadership has been crucial in the creation and continuity of these systems; 2) open and public debate is relevant for the survival of any extension system in the worldwide arena. Some of the mechanisms for debate are: a) intense interaction between research and extension organisational staff at both the public and the private sector with the rural communities;

b) exchange of views through newsletters and reports; c) meetings; and d) continuous interactive evaluations and assessments of the system; 3) continuous development, design and implementation of non-formal educational programs that address the ever-changing needs of the constituents and the use of appropriate educational practices and procedures; and 4) the initiation of an organisational capacity to involve the clientele through approaches such as an advisory council. The participatory approach to be organised by the extension system should involve the constituents in the planning and evaluation of educational activities.

## References

- Buttel, F. (1991), "The Restructuring of the American Public Agricultural Research and Technology Transfer System: Implications for Agricultural Extension." In Rivera, W. and Gustafson, D. (Eds.) *Agricultural Extension: Worldwide Institutional Evolution and Forces for Change*. New York: Elsevier.
- Cristóvão. A. (1994), "Para uma Nova Extensão Rural: Reflexão em Quatro Pontos.", *Economia e Sociologia*, Nº 57, 205-218.
- Flora, C. and Flora, J. (1989), "An Historical Perspective on Institutional Transfer." In Compton, J. (Ed.) *The Transformation of International Agricultural Research and Development*. Boulder, CO: Lynne Reimer Publishers.
- Hightower, J. (1973), *Hard Tomatoes, Hard Times; A Report of the Agribusiness Accountability Project on the Failure of America's Land Grant College Complex*. Cambridge, MA: Schenkman Publishing.
- Johnstone, P. (1965), "Old Ideals Versus New Ideas in Farm Life." In Abrams, R. and L. Levine (Org.) *The Shaping of Twentieth-Century America. Interpretative Articles*. Boston: Little, Brown and Company.
- Koehnen, T. (1998), "Institutional Relationships within the Agricultural Development System of Trás-os-Montes." In A. Markey, J. Phelan and S. Wilson. (eds.) *The Challenge for Extension Education in a Changing Rural World. Proceedings of the 13th European Seminar on Extension Education*. Dublin, Ireland: LLN. Co.
- Koehnen, T. (1998), "The United States Cooperative Extension Service (CES) What Makes it Keep on Ticking?" Comunicação nas *Jornadas de Comunicación y Adopción de Innovaciones Agrarias*, 25 y 26 de Noviembre 1998, em Córdoba, España.
- Portela, J. e Proagri, A. Cristóvão (1991), "Extensão e Desenvolvimento Rural: Contributo para uma Reflexão." *Economia e Sociologia*, Nº 52. 43-74.
- Lindley, W. (1983), "The Cooperative Extension Service." In Howell, D. et al. (Eds.) *Elements of the Structure of Agricultural Education in the United States of America*. France. UNESCO.
- Moreira, N. (1992), "I&D em Agricultura em Portugal. Análise da Situação e Perspectivas." Em (Co) J. Gago, *O Estado das Ciências em Portugal*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

- Mota, M. (1997), “A Articulação entre a Investigação e a Extensão na Agricultura.” *Vida Rural*. Nº 1623. 3-5.
- Ribeiro, A. (1974), “A Extensão Rural em Portugal.” Em *Primeiro Seminário Universitário de Évora. Extensão Rural*. Lisboa: Of.Gráf. Manuel A. Pacheco, Lda.
- Rogers, E. (1989), “Evolution and Transfer of the U.S. Extension Model.” In Compton, J. (Ed.) *The Transformation of International Agricultural Research and Development*. Boulder, CO:Lynne Reimer Publishers.
- USDA. (1988), “Cooperative Extension System National Initiatives.” *Focus on Issues*. USA: USDA.
- World Report Institute, UNEP, and UNDP (1992), *World Resources 1992-93: A Guide to the Global Environment*. New York: Oxford University Press.



# **Agriculturas familiares: tipologia das famílias/explorações**

**Maria da Graça Ferreira Bento Madureira<sup>\*</sup>**

## **Resumo**

A comunicação que nos propomos apresentar, baseia-se num estudo localizado numa Freguesia do Concelho de Vila Pouca de Aguiar, integrada na Zona de Tratamento Homogéneo dos Vales Sub-Montanos, na Região de Trás-os-Montes.

Tem por objectivo identificar as dinâmicas que vão ocorrendo nas explorações agrícolas e sua (des)articulação e (des)coordenação face à evolução da unidade familiar, ou seja, no decurso do ciclo de vida familiar.

A recolha da informação assentou no levantamento de situação da totalidade das famílias agrícolas da Freguesia (220), através da aplicação de um inquérito simplificado.

A análise dos dados recolhidos permitiu agrupar as unidades famílias-explorações tendo em atenção as fases do seu ciclo de vida e a origem dos rendimentos destes agregados.

O inquérito estruturado, por entrevista, aplicado a 90 daquelas unidades, escolhidas entre os grupos definidos pelo inquérito simplificado, teve por objectivo elaborar uma tipologia destas unidades, baseada nos seguintes critérios: fases do ciclo de vida familiar, origem dos rendimentos das unidades domésticas e existência, ou não, de um sucessor.

---

<sup>\*</sup> Instituto Politécnico de Bragança Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Mirandela, Rua João Maria Sarmento Pimentel 5370-326 Mirandela; tel. 278 201 340/1; e-mail: gmadureira@ipb.pt.

## 1. Introdução

Trás-os-Montes, uma região muito diversificada sob diversas perspectivas, não permite abordagens globalizantes no estudo de qualquer questão sócio-económica.

Para o nosso projecto<sup>1</sup>, foi escolhido o concelho de Vila Pouca de Aguiar, pertencente à designada zona homogénea dos vales submontanos, que se desenvolve em altitudes entre os 400 e 700 metros.

Efectuámos o trabalho de campo na freguesia de Telões, constituída por treze aldeias, nomeadamente: Telões, Soutelinho, Tourencinho, Zimão, Covêlo, Gralheira, Vila Chã, Outeiro, Souto, Pontido, Castelo, Ferreirinho e Carrica.

Neste concelho predominam as explorações do tipo familiar (95%) em que a actividade agrícola é feita na sua maioria pelo agregado familiar; podendo em casos pontuais recorrer-se a um trabalhador assalariado, sendo porém o trabalho familiar sempre superior ao do assalariado.

Serão estas explorações do tipo familiar que serão consideradas no estudo.

Segundo O. Baptista, as mudanças que se têm verificado nas últimas décadas nas sociedades rurais, também têm alterado o conceito de agricultura familiar.

“De facto, embora com toda a gama de situações intermédias as famílias agrícolas tendem para uma especialização das suas fontes de rendimento que não coincide forçosamente com os escalões da área e que delimita fronteiras relevantes nas relações das famílias com as explorações” (Baptista, 1995: 8).

Assim, consideraram-se os seguintes grupos de agricultores:

- Agricultores cujos principais rendimentos provêm da actividade agrícola;
- Agricultores cujos rendimentos vêm sobretudo de vencimentos auferidos em actividades exteriores à exploração agrícola, mas cujas receitas das explorações são importantes para a economia da família;
- Agricultores cujos rendimentos provêm essencialmente do sistema de segurança social ou de outras remessas de dinheiro exterior à actividade agrícola, normalmente famílias envelhecidas e de reduzidas dimensões;
- Agricultores que devido à reforma da PAC (1992) começam a manter-se dos apoios comunitários que visam a ajuda ao rendimento, abandonando a actividade produtiva e passando a guardiães da paisagem e do ambiente, isto é, os que começam a ser denominados “jardineiros da natureza” (Baptista, 1995: 8 a 10).

Para além da esfera dos rendimentos, tivemos em consideração as diferentes fases do ciclo de vida da família em que as unidades familiares, por razões de natureza biológica e demográfica, constituem entidades em permanente variação. Ao longo do tempo cada uma percorre um ciclo de desenvolvimento que não é mais do que uma sucessão de momentos-fase que marcam a vida de uma unidade familiar, desde a sua formação à sua dissolução, experimentando, assim, mudanças consideráveis no seu tamanho, na sua composição etária e sexual, nas capacidades e exigências dos seus membros, nas

---

<sup>1</sup> Esta comunicação insere-se num projecto de investigação para doutoramento, cujo tema consiste no estudo das Agriculturas Familiares: Ciclos de Vida e Estratégias Produtivas.

relações que estes entre si mantêm, nos papéis desempenhados dentro do grupo (Ribeiro, 1997).

Assim, tivemos em conta as diferentes fases do ciclo de vida familiar, cujos critérios utilizados se basearam essencialmente na composição da família em termos de idade dos filhos, na natureza das actividades e grau de ocupação de toda a família. As fases consideradas foram as seguintes:

- 1.<sup>a</sup> Fase / Pré escolar: Do casamento até o filho mais novo atingir os seis anos ( ou o primeiro filho atingir os 15 anos);
- 2.<sup>a</sup> Fase / escolar: Do fim da 1.<sup>a</sup> fase até o filho mais velho atingir os 15 anos (e o filho mais novo ter seis ou mais anos);
- 3.<sup>a</sup> Fase / Filhos adolescentes: Do fim da 2.<sup>a</sup> fase até o filho mais novo atingir os 15 anos;
- 4.<sup>a</sup> Fase / Núbil: Do fim da 3.<sup>a</sup> fase até o filho mais novo se casar, atingir os 25 anos ou sair de casa;
- 5.<sup>a</sup> Fase / Transferência: Do fim da 4.<sup>a</sup> fase até um dos filhos que ficou em casa substituir o pai na direcção da exploração (Kada, 1980).

## **2. Objectivos**

Estudar como variam os processos de adaptação das explorações agrícolas face à variação da mão-de-obra e à necessidade de rendimento do agregado familiar, constitui o objectivo imediato deste trabalho.

Trata-se de conhecer, identificar e procurar entender as mudanças que vão ocorrendo nas explorações agrícolas e sua (des)articulação e (des)coordenação face à evolução da unidade familiar, ou seja, no decurso do ciclo de vida familiar.

A nossa investigação centrou-se na análise destas mudanças, com focagem prioritária nas mudanças estruturais das explorações, relacionadas essencialmente com o fenómeno da Pluriactividade e medidas de Política Agrária.

## **3. Unidade de análise**

Assumimos como unidade básica o grupo doméstico – família/exploração -, o que em comunidades rurais nos parece mais apropriado, englobando não só a esfera da produção como também da reprodução social. Esta expressão inclui o conjunto de pessoas que habitam a mesma casa e contempla em simultâneo a economia doméstica, que corresponde aos interesses e actividades do próprio grupo e à sua multiplicação, ao longo de gerações.

Para o seu estudo teve-se em linha de conta a origem dos rendimentos destes agregados familiares e a forma como os seus membros repartem, eventualmente, o seu tempo de trabalho entre a exploração e o exterior.

O grupo doméstico a que aqui nos reportamos, integra a unidade de co-residência e a partilha de funções dos seus elementos. Quanto à existência de laços parentais não é imprescindível que eles estejam sempre presentes, dado ser possível encontrar-se grupos domésticos sem laços familiares – apesar de, normalmente, em número muito restrito – como é o caso de indivíduos solteiros ou viúvos, vivendo com pessoal doméstico.

#### **4. Pesquisa de campo**

No nosso primeiro inquérito – inquérito simplificado - , utilizámos indicadores de informações tanto das famílias como das explorações agrícolas no que diz respeito à caracterização do agregado doméstico, suas interações com o mercado de trabalho, principal origem das fontes de rendimento, mão-de-obra empregue na exploração agrícola, dimensão física desta, actividades a que se dedica e sua caracterização, prémios, subsídios e/ou indemnizações auferidos, principais elementos técnicos caracterizadores do grau de desenvolvimento e circuitos comerciais.

Este inquérito foi aplicado às 220 famílias agrícolas da freguesia de Telões.

Numa primeira fase, procedeu-se a uma análise diagnóstica da freguesia com o objectivo de identificar e classificar as famílias agrícolas residentes do ponto de vista dos seus membros, das suas interligações com a actividade agrícola e mercados de trabalho não-agrícola. Para isso, tivemos em conta três critérios utilizados frequentemente em estudos similares, como básicos na concepção das dinâmicas das explorações e nas atitudes e comportamentos das famílias agrícolas. Como:

- i)- o tipo de rendimento das unidades familiares;
- ii)- as interações sociais de índole produtiva nas explorações agrícolas;
- iii)- as teias estabelecidas entre a família, a exploração e o mercado laboral.

No inquérito estruturado, por entrevista, em profundidade, utilizámos indicadores relativos à unidade familiar, como idade e estado civil dos seus elementos, estrutura e dimensão dos grupos domésticos, nível de escolaridade, tipos de (e)migração e respectivas experiências, percursos profissionais e ocupação dos tempos livres. Teve-se ainda em conta os seus planos e projectos na educação dos filhos, cuidados na alimentação, tipo de habitação e bens de consumo doméstico.

Os indicadores que dizem respeito à exploração agrícola referem-se à sua dimensão, forma de exploração, tipos de cultivo e efectivos pecuários, máquinas e equipamentos usados, mão-de-obra utilizada e eventual presença de assalariados, como a (in)existência de potencial sucessor da exploração.

Este inquérito incidiu em 90 famílias agrícolas, escolhidas entre os grupos definidos pelo inquérito simplificado.

O cruzamento desta informação<sup>2</sup> permitiu obter uma visão, descritiva do modo como se articulam a unidade familiar e a exploração agrícola e, assim, elaborar uma tipologia de famílias/explorações para esta comunidade rural.

---

<sup>2</sup> Os resultados dos inquéritos podem ser disponibilizados pela autora.

## **5. Tipologia das Famílias/Explorações**

A definição da tipologia baseou-se nos três critérios seguintes:

- i) Fases do ciclo de vida da família;
- ii) Origem dos rendimentos das unidades domésticas;
- iii) Existência ou não de um sucessor

Foram identificados os oito grupos a seguir mencionados.

### **5.1. Famílias agrícolas jovens, com rendimentos originários, maioritariamente, da exploração agrícola. (Da indecisão à modernização).**

Incluem as unidades família/exploração que se inserem na 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> fase do ciclo de vida (famílias recém formadas, sem filhos ou com filhos, em que o mais velho tenha no máximo 15 anos), e em que os seus principais rendimentos provêm da exploração agrícola, podendo em casos particulares, também ser maioritariamente da segurança social.

São unidades familiares em que o seu projecto de reprodução passa pela exploração agrícola, participando para o seu crescimento e consolidação. Englobam explorações bem dimensionadas, em que a subsistência da família depende das receitas agrárias, orientando-se para o aumento da produção e sua intensificação.

As estratégias seguidas por estas explorações baseiam-se num modelo de modernização, aproveitando os subsídios disponibilizados pela Política Agrícola, que visa:

- Aumento da produção (no sector leite, na carne, pequenos ruminantes);
- Aumento de área (através de herança, compra, arrendamento e cedência);
- Melhoria do equipamento (aquisição de tractor e respectivas alfaías e outro equipamento: atomizador, semeador, moto-serra, etc.);
- Melhoria das construções (construção de novas vacarias, ovis ou melhoria das existentes);
- Diminuição do esforço físico ( com utilização de maquinaria, trabalho da família, de pessoal assalariado, entre-ajuda).

Estas estratégias postas em prática, implicam um aumento significativo do trabalho dos membros do agregado doméstico. Apesar da dureza do trabalho físico poder ser mais atenuada, devido à melhoria do equipamento da exploração, no entanto o crescimento e a intensificação da produção, não permite reduzir a quantidade de trabalho dos elementos da família.

Se estas famílias escolheram continuar na exploração, isto pode dever-se a mais de um motivo. Nalguns casos à falta de alternativa, ou seja, à dificuldade de encontrar um emprego fora da actividade agrícola, noutros casos à tradição das gerações anteriores, que lhes transmitiram o gosto pelo trabalho agrícola manifestando-se, assim, uma vocação para esta actividade.

## **5.2. Famílias agrícolas jovens, em que a origem dos rendimentos é sobretudo de actividades exteriores à exploração agrícola. (Do trabalho penoso ao trabalho por satisfação).**

Englobam as unidades família/exploração que se incluem na 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> fase do ciclo de vida e em que os seus principais rendimentos são originários sobretudo de vencimentos auferidos em actividades exteriores à exploração agrícola e ainda , podendo eventualmente, serem provenientes, essencialmente, do sistema de segurança social, como no tipo anterior.

Estas famílias cujo projecto reprodutivo se realiza fora da exploração agrícola - embora não a dispensando - tendo em vista a sua função de residência, de autoconsumo e até mesmo de produção de mercadorias. O valor sentimental e cultural que liga estas famílias à exploração, justifica também a sua permanência na actividade agrícola.

As suas explorações são caracterizadas por terem áreas mais reduzidas do que as do tipo anterior, uma orientação produtiva mais diversificada e extensiva e serem um complemento às receitas provenientes da actividade não agrícola.

As estratégias seguidas passam pela manutenção da exploração e não pela modernização como no tipo anterior, caracterizando-se por:

- Serem de pequena dimensão (e na maioria com parcelas cedidas por familiares e ou por arrendamento);
- Terem predominantemente uma produção extensiva e diversificada ( na sua maioria produção de carne com diminuição da área de batata a favor das pastagens);
- Constituírem um complemento a rendimentos do exterior ou mesmo de reformas ou pensões (no caso de terem a cohabitar ascendentes ou familiares deficientes).

Muitas das explorações têm por titular a mulher, para poderem auferir de maiores subsídios, dado aquela se dedicar exclusivamente à exploração e na maioria dos casos o elemento masculino ter um salário proveniente do exterior.

Grande parte das explorações são mecanizadas, tendo em atenção a área da exploração, dado carecerem de mão-de-obra, que é potenciada com a contratação de assalariados temporários e a entajada e maior esforço do casal. Os filhos são frequentemente dispensados dos trabalhos agrícolas, para que se possam dedicar inteiramente aos estudos e para poderem, mais tarde, aceder a um mercado laboral qualificado.

## **5.3. Famílias agrícolas adultas, com rendimentos originários, maioritariamente, da exploração agrícola, com sucessor. (A modernização para a retenção de um sucessor).**

As famílias deste tipo contemplam as unidades domésticas que se encontram nas 3.<sup>a</sup> e 4.<sup>a</sup> fases do ciclo de vida: fase de filhos adolescentes ou faz núbil (famílias em que no máximo o filho mais novo se casou, atingiu os 25 anos ou saiu de casa). Os seus principais rendimentos são provenientes das actividades que desenvolvem na exploração agrícola e contam com um filho – o sucessor da exploração – que trabalha a tempo inteiro na actividade agrícola.

Trata-se de famílias com uma grande disponibilidade de trabalho, pois os seus membros não são pessoas envelhecidas e não praticam a actividade a tempo parcial, dependendo essencialmente das receitas da exploração.

As estratégias de reprodução sócio-económicas destas famílias passam pela modernização da exploração agrícola, criando condições à continuidade de um sucessor, e visando:

- Aumento da produção (na maioria com alteração da produção de carne para a produção de leite);
- Aumento da área de exploração (por herança ou compra com dinheiro da emigração ou de salários provenientes de actividades não agrárias);
- Aumento da força de trabalho dos elementos da família (as explorações que não possuem tractor, alugam-no. Menor penosidade do trabalho, mas maior quantidade deste);
- Melhoria do equipamento (na maioria dos casos apoiada em subsídios concedidos pelas políticas agrárias).

As estratégias destas famílias passam ainda por um “projecto de vida” que engloba todos os elementos e onde se destaca:

- O esforço físico dos pais, para o sucesso da exploração e a favor do sucessor;
- A autonomia do sucessor como futuro gestor da exploração, concedida pelo chefe de exploração;
- As iniciativas do sucessor na actividade agrária.

#### **5.4. Famílias agrícolas adultas, com rendimentos originários, maioritariamente, da exploração agrícola , sem sucessor. (Explorações embargadas e famílias desencantadas com a actividade agrícola)**

São famílias que, tal como as anteriores, se inserem nas 3.<sup>a</sup> e 4.<sup>a</sup> fases do ciclo de vida, em que também os seus rendimentos são provenientes, maioritariamente, da exploração agrícola, mas que não podem contar com um continuador. Existem também famílias com rendimentos significativos de origem social.

Estas famílias não dispõem de sucessor por a maioria dos seus filhos estarem a estudar (e pretenderem continuar) ou já se encontrarem a trabalhar fora da exploração. O projecto reprodutivo destas unidades domésticas não passa pela exploração agrícola.

A estratégia da maioria das famílias passou pelo abandono da agricultura, para emigrar e mais tarde poder regressar a ela, com a criação de melhores condições baseadas num modelo de instalação/modernização para a exploração agrícola. Para isso investiram essencialmente na casa, na compra de terras, de animais, de tractor e respectivas alfaías e outro equipamento mais sofisticado e ainda na construção ou recuperação de instalações para o gado. Os sistemas culturais destas famílias são essencialmente a produção de leite, tendo alguns já regressado à produção de carne (por falta de mão-de-obra) e à manutenção da exploração pela via da extensificação.

Tal como as anteriores, dependem essencialmente das receitas da exploração. Trata-se de explorações já consolidadas, que não crescem mais por falta de sucessor, mas que não podem diminuir a sua capacidade produtiva porque dependem destas. Em relação ao dimensionamento da exploração, não existem diferenças significativas em relação ao tipo anterior.

A falta de sucessor neste tipo de famílias vai-as desmotivando para a inovação e para se manterem actualizadas, o que vai impossibilitando o aumento de produção. Apesar da estrutura produtiva destas explorações ser boa, não se vai renovando, o que participa para a criação de explorações agrícolas estagnadas.

Estas famílias vão perdendo o seu poder de compra, vendo-se obrigadas a diminuir os seus consumos, ou, em grande parte dos casos, a apoiarem-se em pensões de familiares e eventualmente em salários dos seus filhos que já se encontram no mercado de trabalho.

O projecto de vida destas famílias passa pela orientação dos filhos para uma formação escolar que lhes possibilite o acesso ao mercado de trabalho não agrícola.

#### **5.5. Famílias agrícolas adultas, em que a origem dos rendimentos é sobretudo de actividades exteriores à exploração agrícola, com sucessor. (Intensificação da exploração para transmissão a um herdeiro).**

Incluem as unidades família/exploração que se encontram nas 3.<sup>a</sup> e 4.<sup>a</sup> fases do ciclo de vida familiar e cujos rendimentos, na sua maioria, provêm sobretudo de actividades no exterior da exploração, e menos frequentemente, rendimentos provenientes essencialmente do sistema de segurança social. Contam com um filho como sucessor da exploração.

As estratégias de reprodução destas famílias passam pela exploração agrícola, dado que existem filhos que devido a problemas de saúde ou de baixa escolaridade, não encontram alternativas de emprego no exterior. Assim, em termos de estratégias para a exploração, baseiam-se num modelo de modernização ou instalação/modernização de apoios aos jovens agricultores, visando:

- Aumento de área, através do arrendamento ou cedência gratuita;
- Alteração do sistema cultural, para a produção de pequenos ruminantes (elaboração de projecto), aumento do efectivo no sistema de produção de carne e alteração deste sistema para o sistema de produção de leite;
- Mecanização da exploração através de tractor, e outro equipamento, adquiridos com os apoios do projecto de jovens agricultores;
- Melhoria das instalações pecuárias também através dos apoios anteriormente referidos;
- Menor esforço físico por utilização do tractor, participação da família, entreaajuda e, por vezes até, de assalariados temporários.

As estratégias da família em manter este tipo de explorações, e visando a sua modernização, passa pela necessidade de arranjar uma ocupação, garantindo consequentemente a subsistência, para os seus herdeiros, dado que são pessoas debilitadas, e com poucas alternativas no mercado de trabalho não agrícola.



### **5.6. Famílias agrícolas adultas, em que a origem dos rendimentos é sobretudo de actividades exteriores à exploração agrícola, sem sucessor. (Acesso dos filhos a uma actividade não agrícola).**

Tal como a anterior, englobam unidades que se inserem nas 3.<sup>a</sup> e 4.<sup>a</sup> fases do ciclo de vida, cujas receitas provêm essencialmente do exterior, ou ainda de pensões e reformas, carecendo de um sucessor.

Tal como nas famílias jovens de dedicação parcial, o projecto reprodutivo destas famílias realiza-se no exterior da exploração mas não prescindem dela, pelas seguintes razões:

- São um complemento às receitas do exterior ou mesmo às reformas;
- Estas famílias dão muito valor sentimental às terras dos seus ascendentes;
- Sujeitam-se a um esforço complementar “dupla jornada” para aumentar as receitas da família e frequentemente para permitirem que os seus filhos possam continuar a estudar;
- Permanecem na agricultura a tempo parcial, porque quem trabalha está na actividade agrícola e o gosto já lhe foi incutido por tradição.

As estratégias destas famílias passam pela manutenção da exploração agrícola, como complemento aos rendimentos da actividade não agrícola. Pretendem um bom futuro para os seus filhos, fora do Mundo Agrário, através de formação escolar média ou superior, de modo que possam aceder a um mercado laboral qualificado. Dado que o seu projecto de vida se relaciona com o exterior, os filhos foram educados com outros valores e estilos de vida e, assim, estes só em condições particulares se sujeitariam a ficar na exploração como sucessores.

### **5.7. Famílias agrícolas idosas, com rendimentos originários, principalmente, do sistema de segurança social. (Da retracção até à perspectiva do abandono).**

Englobam as unidades de análise que formam a 5.<sup>a</sup> fase do ciclo de vida (fase de transferência – que se forma a partir da 4.<sup>a</sup> fase até um dos filhos que ficou em casa substituir o pai na direcção da exploração) e em que a principal proveniência das receitas são do sistema de segurança social.

O seu projecto de reprodução familiar passa essencialmente pela exploração agrícola baseando-se, em estratégias de retracção, caracterizando-se nomeadamente pela diminuição da área cultivada, pela diminuição do efectivo pecuário, pela diminuição da mão-de-obra efectiva e no recurso à extensificação ou mesmo ao abandono.

As estratégias que estas famílias idosas – que tendem para o abandono da exploração - adoptam no seu “projecto de vida”, passam por aproveitar ao máximo os benefícios, reduzindo ao mínimo os encargos, e assim:

- Baixar os custos de produção, implicando uma diminuição da produção agrícola;
- Reduzir os gastos de consumo, implicando uma diversificação dos produtos autoconsumidos e produzidos na exploração;

- Irem sobrevivendo, dado que as pensões de reforma não lhes permitem viver sem o complemento proporcionado pela actividade agrícola.

### **5.8. Famílias agrícolas idosas, com rendimentos originários, principalmente, da exploração agrícola ou de actividades no exterior daquela. (Da manutenção até à perspectiva do abandono).**

Como no caso dos agregados domésticos anteriores, incluem as unidades de análise que formam a 5.<sup>a</sup> fase do ciclo de vida e em que a principal proveniência das receitas são da exploração ou de actividades no exterior daquela.

Nestas famílias agrícolas destacam-se dois grupos distintos: o das famílias cujas receitas provêm essencialmente da exploração agrícola e o daquelas em que as receitas provêm de salários ou rendimentos por conta própria.

O seu projecto de reprodução familiar passa ainda pela exploração agrícola baseando-se, em estratégias de manutenção ou mesmo modernização dessas explorações.

As estratégias de manutenção, em muitos casos com aplicação de capital proveniente da emigração (instalação/modernização), e mesmo de modernização, são notórias nestes tipo de famílias dado os seus elementos continuarem a trabalhar na exploração (e mesmo fora dela), visto se sentirem ainda pessoas válidas e com forças para isso, mas devido também às baixas pensões de reforma que auferem.

Estes dois tipos de estratégias devem-se, sobretudo, à presença de filhos no agregado doméstico, ou mesmo, nalguns casos, a um filho que já tenha assumido a gestão da exploração devido à impossibilidade de o anterior titular da exploração o poder fazer.

### **Bibliografia**

Baptista, Fernando Oliveira (1995), *Famílias e explorações agrícolas – notas sobre a agricultura familiar na Europa do Sul*, Instituto Superior de Agronomia, Lisboa.

Kada, Ryohei, (1980), *Part-time family farming*, Center For Academic Publications, Tokyo, Japan.

Ribeiro, Manuela (1997), *Estratégias de reprodução socioeconómica das unidades familiares camponesas, em regiões de montanha (Barroso, 1940 – 1990). (Um estudo de Sociologia em que as mulheres também contam)*, Fundação Calouste Gulbenkian, Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, Lisboa.

# **O papel das organizações associativas nos espaços rurais de fraca densidade demográfica – o caso da Região de Lafões**

**António Martins**<sup>\*</sup>

**Alfredo Simões**<sup>\*\*</sup>

## **Resumo**

A presente comunicação procura reflectir sobre o papel das organizações locais, nomeadamente no que respeita à oferta de competências para o desenvolvimento dos espaços rurais de fraca densidade demográfica. Por outro lado, analisa também o problema do ponto de vista dos destinatários directos da acção, isto é, dos agricultores e a da população residente.

Neste sentido, foi realizado um trabalho de avaliação junto dos intervenientes neste processo, na região de Lafões, uma pequena sub-região da Região Centro, e cujos resultados se procuram transmitir. Concluiu-se, então, pelo fraco nível de associativismo dos produtores e pelo desconhecimento do que fazem as organizações dos produtores por parte das populações locais. Por outro lado, as organizações associativas estão ainda muito vocacionadas para o apoio técnico às actividades produtivas, sendo nítidas algumas dificuldades sentidas noutras áreas como sejam a comunicação com o mercado, mas também a cooperação entre instituições ou com o exterior, fruto de uma ausência de estratégia para o território.

---

<sup>\*</sup> Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Instituto de Estudos Regionais e Urbanos da Universidade de Coimbra.

<sup>\*\*</sup> Escola Superior de Tecnologia do Instituto Politécnico de Viseu; IERU.

## 1. Introdução

As perspectivas de desenvolvimento para os territórios rurais exigirão, cada vez mais, crescentes capacidades de avaliação de ameaças e de oportunidades e a tomada de decisões rápidas e eficazes. Estas zonas rurais, por outro lado, terão na diversidade do seu património e na qualidade dos produtos agro-alimentares locais um potencial de desenvolvimento que será valorizado por estratégias e acções específicas que os actores locais forem capazes de pôr em prática. Por esta razão, torna-se importante conhecer os modelos de organização destes agentes, as suas competências e capacidade de intervenção local.

Esta comunicação procura traduzir o trabalho realizado numa pequena zona da Região Centro, Lafões, no sentido de procurar algumas respostas sobre o papel que as associações de produtores agrícolas e agro-pecuários e outros agentes desempenham no quadro das iniciativas de desenvolvimento local. Por outro lado, apresentam-se ainda os resultados de um inquérito que avaliam em que medida a acção destes actores locais é percebida pelos destinatários directos, os agricultores, e a população.

## 2. A Região de Lafões

A região de Lafões é constituída pelos concelhos de Oliveira de Frades, S. Pedro do Sul e Vouzela<sup>1</sup>, que representam uma unidade geográfica característica. O relevo irregular e com declives acentuados explicam que, de uma forma generalizada, as terras sejam armadas em socalcos.

Na paisagem, a cobertura vegetal é rica e dominam os verdes do pinheiro bravo e dos lameiros ou as videiras sempre presentes em qualquer propriedade. A actividade pecuária encontrou na região condições propícias à sua implantação e sempre serviu a subsistência dos lavradores mas também lhes proporcionou outras ajudas com a venda do leite, a fabricação do queijo ou a venda das crias. A “Vitela de Lafões” e o “Cabrito da Gralheira” são dois produtos resultantes desta actividade e cuja indicação geográfica se encontra actualmente protegida. De igual modo, a produção do “Vinho de Lafões”, que tem acompanhado a actividade agrícola da região, está regulamentada e demarcada numa zona vitivinícola que abrange os três concelhos referidos.

Em termos demográficos, o conjunto da região tem conhecido sucessivos decréscimos da população. Por outro lado, acentuou-se nestas últimas décadas o envelhecimento resultante do maior peso da população mais idosa e, por outro lado, da perda relativa do conjunto dos mais novos. A ocupação do território resulta da distribuição dos cerca de 43 mil habitantes por mais de 400 lugares, em regra fracamente povoados. Em 1991, ainda viviam do sector agrícola cerca de 42% dos empregados.

---

<sup>1</sup> Amorim Girão definiu a região “natural” de Lafões sendo constituída pelos três concelhos mais as freguesias vizinhas de Ribafeita, Bodiosa, Campo, Lordosa, Calde, Alva e Mamouros.

**Quadro 1 – Indicadores sócio-económicos de Lafões**

Indicadores	Lafões	Indicadores	Lafões
Superfície (Km2)	687,9	Densidade Populacional (1991)	62,4
População (1991)	43046	Emprego em 1991	17205
População (1998 – Estimativas)	42900	Primário (%)	42
0-14 (%)	16,2	Secundário (%)	27
15-64 (%)	63,7	Terciário (%)	31
>= 65 (%)	20,1	Taxa de analfabetismo (1991) (%)	16,4

Fonte: INE

### 3. Caracterização das organizações locais

Do conjunto de instituições associativas da região, seleccionaram-se aquelas que estão relacionadas com os produtos agro-alimentares de qualidade: a Cooperativa Agrícola de Vouzela, que se constituiu como agrupamento de produtores da *Vitela de Lafões*, a Cooperativa Agro-Pecuária de S. Pedro do Sul, igualmente agrupamento de produtores do *Cabrito da Gralheira*, e a Adega Cooperativa de Lafões que produz cerca de 80% do *Vinho de Lafões*. Por outro lado, pelo papel que desempenham na dinamização das iniciativas de desenvolvimento local, o estudo incidiu sobre a Addlap – Associação de Desenvolvimento do Dão, Lafões e Alto Paiva, que é a entidade local de gestão do Programa Leader II, a Adilofrades – Associação de Desenvolvimento de Oliveira de Frades e a Adrl – Associação de Desenvolvimento Rural de Lafões.

No conjunto destas organizações com intervenção na região de Lafões, podemos definir dois grupos que se distinguem claramente pelos objectivos que perseguem, pelas épocas em que foram criadas e pela dimensão medida em número de associados (Quadro 2).

**Quadro 2 - Características das associações locais**

Associação	Data de Fundação	Nº de Associados		Produtos que representa
		1995	2000	
Cooperativas/Associações de Produtores				
Adega de Lafões	1949	613	891	Vinho de Lafões
Casapedro	1981	2075	2700	Cabrito da Gralheira
Cooperativa de Vouzela	1985	722	718	Vitela de Lafões
Associações de Desenvolvimento				
Addlap	1994	9	9	
Adilofrades	1994	21	23	
Adrl	1993	69	164	

Fonte: Inquérito às Associações, 2000

Com efeito, três das organizações representam os interesses profissionais dos associados que são, em regra, vicultores, produtores de Vitela de Lafões e produtores de Cabrito da Gralheira, podendo, no entanto, apoiar outras actividades mas ainda no âmbito do sector agro-pecuário. As restantes entidades procuram agir não enquanto organizações profissionais mas sim como associações de desenvolvimento local que intervêm em sectores diversificados ligados directamente, ou não, ao mundo rural.

Neste último grupo, porém, devem distinguir-se as duas primeiras, que são o resultado da iniciativa das autarquias locais, da restante que foi eminentemente de iniciativa particular desligada quer de interesses profissionais quer da acção do poder local.

Por outro lado, uma leitura do Quadro 2 permite isolar as associações de desenvolvimento, quanto à data de fundação que se situa entre 1993 e 1994. A estas datas não será estranho o conhecimento acerca das iniciativas bem sucedidas, aplicadas no âmbito do Leader I, bem como o impulso e a valorização que este programa comunitário – seguido do Leader II - deu às instituições de âmbito local e ao papel importante que lhes coube na política de desenvolvimento no âmbito dos pequenos territórios.

Quanto às restantes organizações, elas são de origem anterior mas não necessariamente determinadas pela mesma época. A mais antiga é a Adega Cooperativa de Lafões, constituída em 1949, e as restantes surgiram no rescaldo da extinção dos antigos Grémios da Lavoura existentes em cada concelho.

Quanto ao número de associados, e como seria de esperar, as cooperativas têm um maior número de membros, situação que, de algum modo, evidencia o peso do sector agrícola e agro-pecuário na vida económica da região. Pela sua natureza mais “institucional”, a Addlap e a Adilofrades possuem um número muito reduzido de associados e praticamente todos eles serão sócios não individuais, ao contrário da Adrl em que os sócios individuais (cerca de 150) suplantam os restantes, em número de 17. Refira-se, por último, a estabilização do número de associados da Cooperativa de Vouzela, da Addlap e da Adilofrades. Em contrapartida, a Adrl teve um crescimento de quase 2,5 vezes nos últimos 5 anos, a Cassepedro aumentou em cerca de 30% os seus sócios e a Adega Cooperativa de Lafões passou de pouco mais de seis centenas para quase novecentos associados, o que representa um crescimento de 45%.

Em suma, as organizações estudadas representam, entre outros, os interesses profissionais dos agricultores que produzem os principais produtos agro-alimentares de qualidade de Lafões e que podem desempenhar um importante contributo para o desenvolvimento da economia local e, por outro lado, foram capazes de mobilizar cerca de 4 500 pessoas para o movimento associativismo, isto é, mais de 10% da população total.

De que meios se servem estas associações, como os colocam ao serviço da comunidade local e, em particular, dos respectivos associados?

A eficácia das entidades depende, entre outros factores, da sua organização e da capacidade que têm para mobilizar recursos financeiros e humanos, dentro da própria região ou no exterior. No sentido de enquadrar estes aspectos apresentam-se, de seguida, elementos sobre a estrutura organizativa e financeira das Associações inquiridas.

Em todas as associações as funções de liderança estão asseguradas sob as formas tradicionais e regulamentares através da existência de uma Direcção que responde perante os associados. A Direcção é periodicamente eleita em qualquer dos casos e, em nenhuma das organizações, estes cargos são remunerados.

Tal situação decorrerá certamente da exiguidade das receitas, do facto de serem exercidos a tempo parcial, de ser forte a tradição da não remuneração de tais cargos, da ligação, em algumas situações, ao exercício de funções autárquicas e de ser muitas vezes opinião dominante que a visibilidade pública e a possível influência de tais cargos são recompensas bastantes. Mas, para além de todas as justificações, não deverá deixar

de se questionar se esta situação não poderá conter alguns riscos de desresponsabilização de quem dirige em relação aqueles de onde emana o poder, isto é, dos associados.

O conjunto das seis organizações implicadas neste trabalho são responsáveis por quase meia centena de postos de trabalho, muitos deles exigindo elevadas qualificações técnicas. O Quadro 3 mostra a distribuição dos recursos humanos utilizados pelas diferentes associações, segundo o sexo, a idade e as habilitações académicas dos trabalhadores.

**Quadro 3 - Recursos humanos das associações, segundo o sexo, a idade e as habilitações académicas**

Associação	Nº de Trabalhadores			Idade			Habilitações Académicas		
	Total	H	M	< 40	40-60	≥ 60	Básic	Secun	Sup.
<b>Cooperativas/Associações de Produtores</b>									
Adega de Lafões	8	3	5	2	6	0	5	1	2
Casapedro	12	11	1	-	-	-	6	3	3
Cooperativa Vouzela	9	8	1	5	4	0	3	4	2
<b>Associações de Desenvolvimento</b>									
Addlap	5	1	4	4	1	0	0	2	3
Adilofrades	2	1	1	2	0	0	0	1	1
Adrl	8	3	5	8	0	0	2	1	5
TOTAL	44	27	17	21	11	0	16	12	16

Fonte: Inquérito às Associações, 2000

As cooperativas de produtores são naturalmente as maiores empregadoras entre todas as associações, já que, colocadas ao serviço dos seus inúmeros associados, têm de dar resposta às necessidades destes, para além de assumirem as tarefas de natureza administrativa exigida pela estrutura.

Outro aspecto relevante decorre do facto de as mulheres se encontrarem em nítida minoria o que, em alguma medida, poderá decorrer da natureza das funções que exercem. Na medida do que foi possível apurar, verifica-se existir uma maioria de activos, cerca de 66%, com menos de 40 anos de idade. Embora as idades mais baixas se encontrem nas associações de desenvolvimento, as cooperativas possuem recursos humanos em grupos etários que contrastam claramente com as médias de idade dos próprios associados das diferentes organizações. Este facto é naturalmente importante, em particular quando o associamos a outro aspecto relevante que tem a ver com as habilitações literárias dos trabalhadores das associações.

O Quadro 3 mostra ainda um peso significativo de colaboradores das associações e cooperativas com uma formação académica que está, seguramente, acima da média da população da região. Com efeito, 36,4% dos trabalhadores possuem um diploma de grau superior (bacharelato ou licenciatura), 27,2% têm entre o 9º e o 12º ano e apenas 36,4% possuem até ao nono ano de escolaridade.

De entre os habilitados com um curso superior, estão presentes as seguintes formações: engenharia agrícola (originários da região, que se deslocaram para obterem os graus académicos e regressaram porque encontraram na região mecanismos que permitiram o aproveitamento das novas competências entretanto adquiridas. Houve casos, inclusive,

de jovens diplomados oriundos de outras regiões e que aqui acabaram por se fixar porque estas organizações lhes ofereceram condições para o exercício de uma actividade profissional qualificada.

Em suma, as cooperativas e as associações de desenvolvimento local representam, em Lafões, importantes núcleos de concentração de recursos qualificados que se encontram ao serviço dos agricultores e do desenvolvimento rural.

Um segundo aspecto importante relativo à actividade das organizações em estudo diz respeito à sua vida financeira. O conjunto dos orçamentos das diferentes organizações previstos para 2000 ultrapassam os 600 mil contos, como se pode ver no Quadro 4.5 pessoas) (ou formação dentro desta área), medicina veterinária (4), gestão (2), planeamento (2), economia (1), contabilidade (1) e enologia (1).

Esta realidade associativa, nalguns casos certamente apoiada pela existência de programas nacionais ou comunitários, permitiu a fixação de jovens qualificados

**Quadro 4 – Verbas Orçamentadas para o ano de 2000**

Associação	Orçamento (10 <sup>3</sup> Esc.)
<b>Cooperativas/Associações de Produtores</b>	
Adega de Lafões	61 186
Caspedro	212 630
Cooperativa de Vouzela	236 342
<b>Associações de Desenvolvimento</b>	
Addlap	50 000
Adilofrades	15 000
Adrl	72 000
<b>TOTAL</b>	<b>647 158</b>

Fonte: Inquérito às Associações, 2000

Os maiores montantes orçamentados por parte das cooperativas decorre uma vez mais do peso que essas organizações têm no conjunto da actividade económica dos seus associados, representando, muitas vezes, o papel de fornecedores de factores produtivos e de clientes das suas produções. Deve registar-se o valor significativo das verbas orçamentadas pela Adrl, na medida em que isso representará, não actividade comercial, mas prestação de serviços e acções diversas de divulgação, etc.

A fim de aprofundar um pouco mais a questão dos recursos financeiros ao dispor destas entidades, apresentam-se no Quadro 5 alguns dados sobre a proveniência das receitas.



**Quadro 5 – Origem das receitas das associações**

Associações	Serviços prestados (%)	Subsídios recebidos (%)	Quotas (%)	Vendas de produtos (%)
<b>Cooperativas/Associações de Produtores</b>				
Adega de Lafões	1	7	0	92
Casapedro	12	20	0	68
Cooperativa de Vouzela	1	9	0	90
<b>Associações de Desenvolvimento</b>				
Addlap	0	90	10	0
Adilofrades	0	75	25	0
Adrl	19	76	0	5

Fonte: Inquérito às Associações, 2000

O quadro revela, como seria de esperar, uma grande disparidade na importância relativa das principais fontes de receita. Com efeito, a diferente natureza e objectivos das entidades inquiridas determinam uma acentuada variedade na forma de obtenção de receitas. De qualquer forma, é de salientar a importância pouco significativa das quotas dos associados na estrutura financeira do conjunto das associações, havendo apenas duas entidades que beneficiam dessa fonte de receitas, estando ambas ligadas a autarquias locais. Quanto aos subsídios, é de referir que metade das entidades inquiridas obtém 75% ou mais das respectivas receitas através desta fonte de financiamento. As referidas associações caracterizam-se, todas elas, por procurarem representar interesses mais vastos do que os relacionados com produtos ou sectores individualizados, tendo, por isso, maior facilidade na candidatura e captação de fundos para diversas finalidades.

No tocante às entidades cujas receitas dependem em grande medida da venda de produtos trata-se, como é natural, de organizações particularmente relacionadas com um produto ou com a venda de inputs agrícolas e/ou de produtos finais.

Também nesta matéria, é nítida a diferença entre as associações de produtores, cujas receitas provém maioritariamente de actividades de comércio, de apoio à acção dos associados, e as associações de desenvolvimento que têm de se socorrer dos subsídios estatais ou comunitários para pôr em prática a sua acção.

A estrutura das receitas destes organismos mostra um conjunto de associações muito dependente de subsídios vindos de programas nacionais ou comunitários, situação que, sendo compreensível dado o papel que desempenham nas comunidades locais, deixa perceber alguma incomodidade face ao que o futuro pode reservar em termos de continuidade da sua acção. Por outro lado, o grupo das cooperativas, não vivendo em grande medida dos subsídios, está intimamente dependente do futuro das actividades agrícolas e agro-pecuárias dos seus associados. E estes são beneficiários de um conjunto importante de incentivos financeiros no âmbito da política agrícola.

#### 4. A oferta de competências

Verificámos no ponto anterior em que medida as associações foram capazes de mobilizar associados, recursos humanos e financeiros que disponibilizam e colocam ao serviço dos seus objectivos. Esta secção abordará a oferta de competências e serviços prestados por parte das Associações e Cooperativas.

Da análise do Quadro 6, que mostra os serviços prestados pelas associações, são de salientar os seguintes aspectos principais:

- O facto de as actividades de apoio à produção e à formação profissional serem aquelas que mobilizam um maior número de entidades;
- As actividades de apoio nas áreas da certificação, publicidade e comercialização surgem também como relevantes no domínio da oferta de serviços;
- A nula expressão das actividades relacionadas com as áreas jurídica e das novas tecnologias da informação e comunicação.

**Quadro 6 – Serviços prestados aos associados**

Associações	Produção	Certificação	Form. Profissional	Comercialização	Publicidade	TIC	Jurídica	Ad. Financ.	Total
<b>Associações/Cooperativas de Produtores</b>									
Adega de Lafões	x		x	x	x				4
Casapedro	x		x	x					3
Coop. Vouzela			x	x	x				2
<b>Associações de Desenvolvimento</b>									
Addlap	x	x	x						3
Adilofrades	x		x						2
Adrl	x	x						x	3
TOTAL	5	2	5	3	2	0	0	1	17

Fonte: Inquérito às Associações, 2000

Sobre o primeiro dos aspectos há a mencionar que praticamente todas as entidades cuja actividade se relaciona directa ou indirectamente com um ou mais produtos oferecem serviços de apoio na área da produção. Caberá aqui certamente o aconselhamento técnico, a divulgação de normas, etc.

Registe-se, por outro lado, que quase todas as entidades, com a excepção da Addlap, desenvolvem actividades de formação profissional, situação que não poderá deixar de assumir particular relevância num quadro sócio-económico de fracas habilitações literárias generalizadas.

Saliente-se, ainda, o facto de apenas duas entidades prestarem apoio aos seus associados nas áreas de comercialização e publicidade. Naturalmente que estas funções não estarão contidas nos objectivos de todas as organizações inquiridas. No entanto, aquelas que se encontram mais directamente ligadas às actividades produtivas desenvolvem pelo menos uma dessas competências colocando-as ao serviço dos associados.

É óbvio que a rendibilização social dos produtos agrícolas ou agro-pecuários passa por uma oferta de qualidade. Nesse sentido, os esforços que tenham como objectivo melhorar essa mesma qualidade são uma condição necessária. Mas, se a esse esforço para melhorar a oferta não corresponder um esforço ainda mais vincado para publicitar e garantir canais de comercialização para os produtos, é muito provável que apenas uma parte reduzida do seu potencial económico seja realmente concretizada em melhoria das condições de vida das populações residentes. Não basta confiar na qualidade intrínseca dos produtos para que, automaticamente, se evidencie a procura dos mesmos. No mundo actual, as políticas de *marketing* são uma condição de base para o êxito de qualquer iniciativa que vise atingir um público mais vasto.

Finalmente, a ausência de oferta de serviços nas áreas jurídica e das tecnologias da informação e comunicação, assentará na inexistência de quadros técnicos que, por parte das entidades inquiridas, possam prestar tais serviços de apoio. Tal facto, porém, não deixará de resultar de opções estratégicas e de gestão que ainda não têm em conta o uso generalizado das novas tecnologias na actividade dos associados. Esta área, em particular, poderá registar um acentuado crescimento e procura se se verificarem duas condições: a intensificação do uso das NTIC – em especial de soluções idênticas para os associados de uma mesma Associação/Cooperativa – e algum rejuvenescimento de quadros que trará menor resistência à introdução das referidas tecnologias.

No intuito de aprofundar a análise das suas actividades, apresentam-se de seguida alguns dados sobre a repartição das despesas das entidades inquiridas, a fim de facultar uma visão da importância relativa de cada serviço oferecido.

Da observação do Quadro 7 ressalta que as despesas de funcionamento e a aquisição de bens ou serviços constituem a parte de leão das despesas da grande maioria das entidades inquiridas, sendo que em 3 das 6 aproximam-se dos 100%. Assim, as verbas destinadas a outros tipos de gastos mais directamente relacionados com a oferta de serviços e apoios aos agentes económicos é, naturalmente, condicionada por tal situação.

Ainda assim, vale a pena realçar alguns casos nos quais se afectam verbas que, percentualmente, indiciam uma aposta em certos serviços de apoio.

**Quadro 7 – Repartição percentual das despesas em actividades previstas para 2000**

Associações	Feiras e Congressos	Publicidade	Certificação	Formação Profissional	Apoio a Projectos Investimento	Funcionamento +Pessoal+ Mat.Primas
<b>Associações/Cooperativas de Produtores</b>						
Adega de Lafões		2				98
Casapedro		1				99
Coop. Vouzela						99
<b>Associações de Desenvolvimento</b>						
Addlap	16	32				52
Adilofrades	10	10				80
Adrl	0	0	5	40	17	38

Fonte: Inquérito às Associações, 2000

Com efeito, e no tocante às actividades relacionadas com a realização de feiras e congressos é de notar os casos da Adilofrades e Addlap, as quais destinam 10% e 16%,

respectivamente, das despesas a estas actividades. Quanto às despesas com publicidade, refiram-se também estas mesmas associações, cujas verbas despendidas atingem os 32% e 10%, respectivamente, do total das despesas.

Nas verbas afectas ao apoio a processos de candidatura a incentivos financeiros, apenas a Adrl reserva uma fatia importante do orçamento, o que deixa antever uma particular propensão desta entidade para apoiar as iniciativas dos agentes locais na procura de suportes financeiros externos. Quanto às actividades de formação profissional, destaca-se também a Adrl com cerca de 40% das despesas totais.

A repartição das despesas destas organizações permite distinguir, uma vez mais, as organizações profissionais dos agricultores das associações para o desenvolvimento. Estas desenvolvem actividades mais diversificadas que lhes exigem uma utilização mais dispersa dos recursos financeiros, enquanto as cooperativas colocam os seus recursos mais ao dispor do funcionamento exigido pela satisfação das necessidades imediatas dos seus associados. Deve realçar-se, porém, o facto de praticamente todas estas organizações terem preocupações com a divulgação dos produtos ou da região. No entanto, como se deduz pelo montante de verbas despendidas, esta não é claramente uma prioridade da sua acção.

Para além dos serviços prestados e dos recursos financeiros utilizados em acções de diversa natureza, as associações oferecem ainda a possibilidade de a comunidade local poder utilizar infra-estruturas – instalações ou equipamentos – para actividades que estejam ao serviço da promoção e do desenvolvimento das amenidades e dos produtos tradicionais. O Quadro 8 esclarece esta situação.

**Quadro 8 – Cedência de Equipamentos pelas Associações, segundo a sua utilização**

<b>Utilização</b> <b>Associações</b>	Testes de Qualidade	Cursos de Formação	Feiras
<b>Associações/Cooperativas de Produtores</b>			
Adega de Lafões	x	x	x
Casapedro		x	
Coop. Vouzela		x	
<b>Associações de Desenvolvimento</b>			
Addlap			x
Adilofrades			
Adrl		x	

Fonte: Inquérito às Associações, 2000

A cedência de equipamentos para cursos de formação é a acção mais frequente, o que é aliás concordante com o facto de a promoção destes cursos ser a actividade mais referida das entidades inquiridas. Por seu turno, apenas a Adega Cooperativa de Lafões cede equipamentos para testes de qualidade, situação que é compreensível dada a natureza dos produtos relacionados com as associações inquiridas. Equipamentos para realização de feiras são cedidos apenas pela Addlap e pela Adega de S. Pedro do Sul.

As organizações locais concentram capacidades de intervenção ao nível das regiões, nomeadamente capacidades organizativas e de iniciativa, que fazem delas agentes de desenvolvimento insubstituíveis pela mobilização de pessoas e de recursos que são capazes de promover no decurso da sua actividade. Quanto às actividades realizadas nos últimos dois anos, o Quadro 9 evidencia as mais frequentes. A realização de feiras,

seguida de congressos e de cursos de formação surgem como as actividades mais comuns com vista à promoção dos produtos agro-alimentares de qualidade da região.

**Quadro 9 - Actividades realizadas nos últimos 2 anos**

Actividades	Nº
Feiras	6
Congressos /Colóquios	3
Jornais / Revistas	0
Cursos de formação	3
Outras (ex.: site na Internet)	2

Fonte: Inquérito às Associações, 2000

A organização destas iniciativas poderão ser momentos importantes para a concretização e a consolidação de parcerias entre os agentes locais de um mesmo concelho ou do conjunto da região.

Finalmente, e no âmbito das actividades desenvolvidas pelas cooperativas de produtores, procurou averiguar-se em que medida os produtores locais tinham o escoamento de produção garantido com base na capacidade de aquisição daquelas entidades. O Quadro 10 mostra qual percentagem de produção da região que escoam, segundo as suas próprias estimativas.

**Quadro 10 - Percentagem de produção regional adquirida**

Associações	%
Adega de Lafões	40
Casapedro	35
Coop. Vouzela	10

Fonte: Inquérito às Associações, 2000

Embora representando um volume de negócios com algum peso, a verdade é que a maior parte da produção de vinho, de cabrito e de vitela não entra nos circuitos associativos antes deverá passar directamente do produtor ao consumidor. A acontecer desta forma, poderão não ficar assegurados os requisitos que garantem a qualidade dos produtos, factor a que os consumidores atribuem cada vez maior importância, de acordo com estudos já efectuados. Por outro lado, esta situação representará, em alguma medida, um incumprimento dos objectivos por parte das associações. A ser assim, há com certeza um campo largo de trabalho a fazer por parte das organizações representativas dos produtores.

Por último devemos observar, em que medida estas associações são um factor de intermediação da informação entre o exterior e o local e, por outro lado, de que forma são um elemento de coesão interna entre todos os actores locais do desenvolvimento.

Procurou-se saber qual o grau de conhecimento de experiências estrangeiras relacionadas com o aproveitamento dos produtos agro-alimentares de qualidade como factor de desenvolvimento e sobre eventuais parcerias ou outras formas de cooperação entre estas organizações inquiridas e suas congéneres estrangeiras. Este aspecto permite averiguar sobre eventuais políticas de absorção e transposição para o território nacional

de “*best practices*” observadas noutras paragens, constituindo um sinal do grau de abertura das entidades em estudo.

Das entidades inquiridas, apenas a Addlap tem conhecimento de experiências estrangeiras no domínio do impacto no desenvolvimento rural. Essas experiências localizam-se em França e, de acordo com as respostas ao inquérito, o conhecimento das experiências exteriores teve alguma influência na sua forma de actuação.

No tocante à política de estabelecimento de ligações/parcerias com outras entidades nacionais, 4 das 6 entidades inquiridas – Addlap, Adilofrades, Adrl e Cassepedro – afirmaram desenvolver essa prática. Quanto à ligação/parcerias com entidades estrangeiras, apenas a Addlap mantém essa ligação. Pode assim concluir-se que é quase inexistente a preocupação de observação sistemática de experiências estrangeiras de promoção do desenvolvimento local.

## 5. A percepção dos benefícios por parte dos destinatários da acção das organizações locais

O objectivo desta secção é o de analisar – a partir dos resultados dos inquéritos efectuados - a forma como a actividade das associações de produtores é entendida pelos destinatários directos, os agricultores e a população, em geral. Apresentam-se de seguida os resultados dos inquéritos a uma amostra de 119 agricultores seleccionados aleatoriamente entre os produtores de Vitela de Lafões, de Cabrito da Gralheira e de Vinho de Lafões e cujas características se encontram no Quadro 11. Posteriormente, apreciar-se-ão os resultados do inquérito realizado a uma amostra de 120 residentes sobre o papel de algumas cooperativas na promoção dos referidos produtos.

**Quadro 11 – Características dos produtores inquiridos**

	Idade			Instrução <sup>2</sup>				Sexo	
	< 40	40 - 60	≥ 60	1	2	3	4	H	M
Nº	12	52	55	17	32	57	13	68	51
%	10,1	43,7	46,2	14,3	26,9	47,9	10,9	57,1	42,9
	Tempo de Actividade (h)			Dimensão da Exploração (Ha) <sup>3</sup>				Sempre Agricultor	
	< 2	2 - 6	≥ 6	< 1	1 - 3	3 - 5	≥ 5	Sim	Não
Nº	10	36	73	16	35	21	20	90	29
%	8,4	30,2	61,3	17,4	38,0	22,8	21,7	75,6	24,4

Fonte: Inquérito aos Produtores, 2000

Um primeiro aspecto acerca do qual se inquiriram os agricultores foi sobre a sua qualidade de membro de associações. Dos inquiridos, 52,9% afirmaram não pertencer a qualquer organização de produtores, sendo este grupo constituído maioritariamente por mulheres (57%), por produtores entre os 40 e os 60 anos (30%), com mais baixo nível

<sup>2</sup> Os níveis de instrução representados no Quadro são os seguintes: 1 – Não sabe ler nem escrever; 2 – Sabe ler e escrever; 3 – 1º ciclo do ensino básico (4ª classe); 4 – seis anos de escolaridade ou superior.

<sup>3</sup> Dos 119 produtores interrogados apenas 92 indicaram a área da sua exploração agrícola.

de escolaridade (cerca de 50% não possui sequer a 4ª classe), é proprietário de explorações até 3 ha (59%) e passa mais tempo na actividade agrícola (70%).

**Quadro 12 – Avaliação das Actividades das Associações**

Actividades	Avaliação (em %)		
	Suficiente	Insuficiente	S/ Opinião
Divulgação de informação técnica	66,1	21,4	12,5
Apoio de pessoal técnico	62,5	25,0	12,5
Formação profissional	30,4	33,9	35,7
Promoção e divulgação de produtos	33,9	35,7	30,4
Apoio à comercialização/venda	50,0	35,7	14,3
Facilidade de aquisição dos produtos	39,3	32,1	28,6
Preço que paga pelos produtos	42,9	21,4	35,7

Fonte: Inquérito aos Produtores, 2000

Aos agricultores que pertenciam a uma qualquer associação foi-lhes pedido que fizessem uma avaliação da actividade daquela entidade. Os resultados encontram-se no Quadro 12.

Os dados constantes do Quadro 12 revelam apreciações díspares nas diferentes vertentes de actuação das associações por parte dos seus associados. Com efeito, as actividades de “divulgação de informação técnica” e “apoio de pessoal técnico” são encaradas de forma muito positiva pelos inquiridos, sendo a percentagem de respostas “suficiente” superior a 60%. Nestas duas áreas parece não haver muitas dúvidas acerca da acção das associações.

Outro aspecto importante é a apreciação sobre a actuação das entidades associativas no processo de garantir a aquisição dos produtos aos agricultores. A percentagem de inquiridos que avaliam essa actuação como “suficiente” é de apenas 39,3% e a avaliação de “insuficiente” recolhe o apoio de quase um terço dos inquiridos (32,1%). Esta divisão das opiniões dos agricultores surge também no que respeita à avaliação das associações nas suas tarefas relativas a “Formação Profissional” e “Promoção e Divulgação dos Produtos”, chegando mesmo a haver mais opiniões desfavoráveis que positivas. Refira-se, por outro lado, que sobre estas duas últimas actividades e em relação ao “preço pago pelos produtos”, cerca de um terço dos inquiridos não manifestou qualquer opinião.

A partir dos dados do inquérito foi possível construir um retrato sobre quem maioritariamente manifestou uma opinião de “suficiente”, de “insuficiente” ou não manifestou qualquer opinião. As mulheres foram o grupo mais opinativo (apenas 10% não tinham opinião, contra 29% dos homens) e também o que manifestou opinião mais favorável – “suf” - sobre o trabalho das associações (67% contra 39% dos homens). As opiniões positivas são menos frequentes nos maiores de 60 anos (apenas 37% contra 57% dos restantes grupos etários). De um modo geral as opiniões positivas são sempre superiores às negativas, independentemente do nível de instrução dos inquiridos, no entanto, o grupo dos “Sem opinião” vai crescendo à medida que baixa a escolarização.

Para além da apreciação da actividade das associações pelos seus membros, a opinião manifestada pela população residente sobre o papel destas entidades na promoção dos produtos locais é um factor de relevo na avaliação do seu grau de notoriedade e eficácia. Na verdade, se o processo de desenvolvimento local for significativamente influenciado

pelo dinamismo das associações, a visibilidade da sua actuação ultrapassará o estrito universo dos seus membros, difundindo-se pela população em geral.

A amostra definida teve em conta a distribuição concelhia da população, bem como o sexo dos entrevistados (cerca de 48% de homens e 52% de mulheres) e o grupo etário (44% com menos de 45 anos, 36% entre 45 e 64 e os restantes com 65 ou mais anos).

Quando perguntados sobre a opinião que têm acerca das associações de produtores no que se refere à promoção dos produtos da região, os residentes inquiridos manifestaram um certo desconhecimento das organizações em causa. Com efeito, como se pode ver no Quadro 13, 47,5% dos inquiridos não conheciam a Cassepedro e 37,5% disseram não conhecer a Cooperativa de Vouzela. Por outro lado, daqueles que conheciam as associações, 14,2% não tinham opinião sobre o papel da Cassepedro e 29,2% sobre a Cooperativa de Vouzela.

Em todo o caso, a percentagem de inquiridos que “ não conhece” ou “não tem opinião” ultrapassa os 60%, o que indicia grande falta de conhecimento e de visibilidade pública das entidades referenciadas. Se tal se deve a um desinteresse dos residentes – mesmo em face do esforço das associações -, ou a uma efectiva lacuna na política promocional das associações é difícil de destrinçar.

#### **Quadro 13 - Opinião dos residentes sobre o papel das associações na promoção dos produtos locais**

Avaliação	Cassepedro	Coop. Vouzela
Satisfatório	33,3%	26,7%
Insatisfatório	5,0%	6,7%
Sem opinião	14,2%	29,2%
Não conhece	47,5%	37,5%

Fonte: Inquérito aos Residentes, 2000

Também foi possível traçar o perfil daqueles que manifestaram desconhecimento pelas organizações. São principalmente as mulheres que afirmam não conhecer as organizações de produtores (62% contra 38% de homens) e os mais novos, até aos 45 anos (quase metade dos que desconheciam as organizações de produtores).

Esta situação não será estranha se atendermos a que a actividade agrícola e pecuária está cada vez mais entregue a pessoas mais idosas. Porém, as cooperativas, enquanto entidades que organizam e representam os interesses dos agricultores, devem também ter as tarefas de representar esses mesmos interesses junto das comunidades locais que, simultaneamente, são consumidores dos produtos dos seus associados e interessados directos nas actividades que mantenham vivas as tradições e os valores do mundo rural.

Malgrado a situação de desconhecimento por parte de um número significativo de residentes, os inquiridos que conheciam as organizações em causa tinham maioritariamente uma opinião favorável sobre cada uma delas.



## 6. Notas finais

O conjunto de competências exercidas pelas diferentes associações, das actividades desenvolvidas e dos serviços prestados localmente, pode-se dividir em quatro grandes áreas de intervenção:

1. Área de apoio à organização das actividades produtivas;
2. Área de apoio à organização de actividades para o mercado;
3. Área de apoio ao desenvolvimento de competências individuais no local;
4. Área para cooperação local;
5. Área de apoio às relações com o exterior.

Na primeira incluem-se as actividades e serviços referentes ao apoio técnico proporcionado aos agricultores, a certificação de qualidade dos produtos, a aquisição de factores produtivos, mas também o apoio administrativo à apresentação de projectos de investimento ou ao simples pedido de subsídios, etc. A segunda área inclui, por um lado, as actividades de comercialização dos produtos dos agricultores e, por outro, as acções de promoção desses mesmos produtos e da região. Na terceira enquadram-se as acções de formação profissional e as restantes dirigem-se ao conjunto de competências de natureza relacional com outras entidades no interior da região ou com o exterior.

Se em relação às três primeiras não há dúvidas sobre o empenhamento de todas as associações estudadas (embora as verbas despendidas com a publicidade não evidenciem uma aposta clara nesta matéria), a área da cooperação interna e a das relações com o exterior evidenciam algumas dificuldades de afirmação. Não se pode também afirmar que as organizações vivam de costas voltadas umas para as outras, pois há relações entre elas para a concretização de iniciativas específicas, a própria criação de algumas associações, veja-se nomeadamente a Adilofrades, resultou de uma convergência de interesses entre diversos organismos ou no caso da Adrl que tem associados não individuais que representam interesses colectivos específicos.

Contudo, os laços entre as instituições mantêm-se ténues e não são susceptíveis de criar novas competências colectivas na Região. Nalguns casos, a associação está virada para o seu concelho, noutros concentra-se nas acções dirigidas aos seus associados, como qualquer das cooperativas de produtores. Parece, pois, necessário que cada associação, para além de contribuir para o aumento das competências individuais no seu concelho ou junto dos seus associados, possa contribuir para o aparecimento de novos modelos organizacionais que aumentem a eficiência da acção e coloquem toda a região no centro das suas preocupações.

Cada uma das cooperativas é representante legítimo dos interesses dos produtores da Vitela ou do Cabrito ou do Vinho. Mas cada um dos produtos é realizado em toda a região. Por isso, estas associações são agentes de uma política de valorização assente na preservação e desenvolvimento da qualidade dos produtos agro-alimentares da região de Lafões. Faz sentido, assim, uma cooperação mais forte que aproveite sinergias e concentre as capacidades de iniciativa existentes.

A cooperação com o exterior deve existir no pressuposto de que irá reforçar a acção local das diferentes associações. Os intercâmbios de experiências, o conhecimento de técnicas ou de soluções de problemas aplicadas noutros locais poderão sempre

representar um avanço nas acções realizadas internamente. O Programa Leader teve e tem na cooperação transnacional um importante instrumento que coloca ao serviço das zonas de intervenção. É um facto que a Região de Lafões está dividida por duas zonas de intervenção Leader não possuindo, por isso, um grupo de acção local próprio. Tal situação, podendo representar uma dificuldade, não constituirá um obstáculo intransponível já que a cooperação com outras regiões não é um exclusivo daquela iniciativa comunitária.

De qualquer forma a utilização insuficiente deste instrumento que é a cooperação com o exterior representará uma ineficiência no processo de desenvolvimento local de Lafões. E isto será tanto mais importante quanto é certo que a região possui já uma marca, “Lafões”, que pode ser um activo importante a utilizar numa estratégia mais vasta.

Por último, e no âmbito de uma estratégia alargada para a região, é necessário ultrapassar dois pontos fracos também identificados acima: o fraco nível de associativismo dos agricultores, mas também o desconhecimento por parte da população acerca das organizações associativas.

# **A criação e venda da vitela de Lafões: uma análise de rendibilidade**

**António Martins\***

**Carla Simões\***

## **Resumo**

A Vitela de Lafões constitui um dos produtos tradicionais de qualidade desta região. A análise da actividade de criação e venda deste produto é assim um dos aspectos fulcrais para a dinamização do processo de desenvolvimento local. O objectivo desta comunicação é o estudo das condições de rendibilidade desta actividade, sobretudo a partir da comparação de diferentes tipos de explorações. Em primeiro lugar, apresenta-se uma análise das condições de rendibilidade de uma exploração de maior dimensão, concebida em moldes empresariais. De seguida, apresenta-se idêntica análise, mas agora para uma exploração de carácter familiar. Como conclusão, apresenta-se uma visão comparativa dos dois tipos de exploração e apontam-se os factores críticos do sucesso da actividade em apreço.

---

\* Instituto de Estudos Regionais e Urbanos da Universidade de Coimbra.



## **1. Introdução**

A dinamização das economias locais a partir de produtos tradicionais de elevada qualidade - que incorporam o conceito de amenidade - tem vindo a ganhar adeptos. A percepção deste fenómeno por parte dos agentes de desenvolvimento tem contribuído para a revitalização de produtos locais, e prevê-se que possa contribuir de forma não negligenciável para o crescimento futuro de algumas regiões.

A Vitela de Lafões constitui um dos produtos tradicionais de qualidade desta região. Assim sendo, a análise da actividade de criação e venda deste produto é um dos aspectos fulcrais que se deve abordar para uma melhor compreensão dos fenómenos empresariais associados à exploração das amenidades.

A importância dessa análise assenta em diversas razões. Em primeiro lugar, ela permite avaliar em que medida o exercício da actividade de exploração desse produto – porventura o mais emblemático da região de Lafões – permite a obtenção de níveis de rentabilidade que, por si só, sejam factor de atracção para potenciais interessados em continuar a exercer esta actividade. Em segundo lugar, porque faculta a identificação dos factores críticos para o sucesso desta actividade, apontando por isso algumas linhas orientadoras para os organismos locais que actuam como dinamizadores dos processos de desenvolvimento. Finalmente, e dada a abordagem comparativa que adoptaremos neste texto, permite medir o impacto da dimensão das explorações nas condições de rentabilidade dos projectos.

Para o atingimento destes objectivos, o texto encontra-se organizado da seguinte maneira: na secção 2 apresenta-se uma análise das condições de rentabilidade de uma exploração de maior dimensão, com 25 vacas e 40 ovelhas, concebida em moldes empresariais e cujo projecto foi inclusivamente aprovado em 2001 no âmbito do Programa Agro, do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas<sup>1</sup>. Na secção 3, apresenta-se idêntica análise, mas agora para uma exploração de carácter familiar, com um efectivo de 4 vacas<sup>2</sup>. Na secção 4, em jeito de conclusão, apresenta-se uma visão comparativa dos dois tipos de exploração e apontam-se os factores críticos do sucesso da actividade em apreço.

## **2. Avaliação das condições de viabilidade de uma exploração de Vitela de Lafões de cariz empresarial**

### **2.1. Introdução e objectivos**

Como atrás se mencionou, o objectivo desta secção é o de analisar as condições de rentabilidade de uma exploração de Vitela de Lafões de cariz empresarial. Isto é, uma empresa de dimensão bastante superior à média das que se dedicam a esta actividade – nas quais o número de efectivos raramente ultrapassa a meia dezena.

---

<sup>1</sup> É devido um agradecimento à Sra. Eng<sup>a</sup> Maria do Carmo Bica pela colaboração prestada.

<sup>2</sup> É devido um agradecimento à Sra. Dra. Paula Martins da Costa pela colaboração prestada.

O projecto que nos ocupará nesta secção foi apresentado em Novembro de 2000 e aprovado em 2001 no âmbito do Programa Agro, Medida 1 – Modernização, Reconversão e Diversificação das Explorações. Trata-se, a nosso ver, de um bom exemplo de modernização das condições de exploração da Vitela de Lafões e pode servir de caso de estudo para eventuais projectos semelhantes.

Tem assim particular interesse para o presente trabalho, uma vez que permite avaliar as condições efectivas de rendibilidade desta actividade – exercida em moldes empresariais numa escala de maior dimensão – e, consequentemente, de um grau de atractividade potencial para as gerações mais jovens.

Nesse sentido, a análise que desenvolveremos está dividida em duas partes: na primeira, e usando os elementos sobre gastos de investimento, proveitos e custos esperados associados ao projecto que nos foram facultados, determinar-se-á a sua rendibilidade supondo que não existiriam quaisquer subsídios ao investimento ou à exploração, e que a mão de obra utilizada tem, toda ela, um custo de oportunidade positivo.

Nestas condições, a rendibilidade obtida representa a taxa de remuneração do capital investido em condições de típico mercado convencional, supondo assim que o projecto deverá ser rendível a partir de condições normais de exploração, sem o recurso a qualquer tipo de apoio externo.

Se bem que não seja esse o cenário que o empresário enfrenta, a averiguação da rendibilidade do projecto em tais condições parece-nos de interesse para os nossos propósitos deste trabalho, uma vez que, a longo prazo, se pode antever uma redução significativa de apoios, resultado, entre outros factores, de profundas mudanças na Política Agrícola Comum.

Na segunda parte da análise, avaliaremos a rendibilidade do projecto nas condições esperadas de exploração, tal como se encontram descritas no projecto. Ou seja, levando em conta a diminuição dos desembolsos de investimento a suportar pelo promotor privado em virtude dos subsídios à aquisição de activos fixos; e a subida das receitas de exploração em razão dos subsídios à exploração previstos.

## **2.2. Caracterização geral do projecto**

O proponente deste projecto pretende instalar-se na actividade agrícola com a constituição de uma exploração com vista à produção de carne de qualidade, quer de bovinos a submeter ao processo de certificação da Indicação Geográfica Vitela de Lafões, quer de ovinos.

Para este efeito, projectou uma estrutura fundiária que permite desenvolver estas actividades em regime extensivo, com um encabeçamento baixo, com grande utilização de pastoreio directo em pastagens semeadas, pastagens naturais melhoradas com adubações e em pastagens naturais, constituídas pela flora arvense e arbustiva característica da região, que confere à carne uma especificidade própria. Para além disso, a ração a utilizar e suplementos não são de origem comercial, mas sim preparados na exploração, com milho partido produzido na própria exploração e com proteaginosas adquiridas, designadamente favas.

Complementarmente, para melhor aproveitar os recursos de água, solo e mão de obra disponível, efectuar-se-á uma área relativamente reduzida de milho grão para venda, bem como de apicultura e floresta.

Com estes objectivos o projecto consta da aquisição de uma pequena área de terrenos, da instalação de prados, da construção de cercas, da adaptação de construção existente para abrigo de animais, da aquisição do efectivo base que com a sua descendência do primeiro ano após o projecto, formará o efectivo pretendido no ano cruzeiro – 2003 – (25 vacas arouquesas, 1 touro arouquês, 50 ovelhas e 2 carneiros de carne “cruzados de Ile de France”) e aquisição do equipamento minimamente indispensável para o funcionamento da exploração.

A exploração respeitará as normas regulamentares de ambiente e de bem estar animal e no caso da produção de bovinos satisfará as exigências necessárias para que toda a produção seja objecto de certificação como Vitela de Lafões, nomeadamente a utilização da raça arouquesa sem cruzamentos, o arraçamento de que já se fez referência atrás, o manejo animal, o controlo sanitário e a idade de abate que será aos 9 meses.

Será ainda de referir que o proponente tem a comercialização assegurada destes produtos objecto do projecto em talho local.

### **2.3. Análise da rendibilidade do projecto não considerando apoios externos**

#### **A-Plano de investimento**

O projecto em causa apresenta o seguinte plano de investimento, a realizar em 2001:

**Quadro 1 - Plano de investimento**

<b>Designação</b>	<b>Valor (cts)</b>
Melhoramentos fundiários	776,7
Construção .....	3977,3
Animais reprodutores (25 vacas, 1 touro, 40 ovelhas, 2 carneiros)	7800,0
Máquinas e equipamentos	6867,1
Outros	1600,0
<b>Total</b>	<b>21021,0</b>

Fonte:Estudo de viabilidade apresentado na candidatura ao MADR

#### **B - Receitas de exploração**

As receitas previstas em ano normal de exploração:

### Quadro 2 - Receitas de exploração

Designação	
Vitelas (20 x 95 c.)	1900,0
Vitelas de refugo (1 x 50 c.)	50,0
Borregos ( 65 x 8 c.)	520,0
Ovelhas refugo (7 x 7 c.)	49,0
Mel	240,0
Milho	390,6
Outras	48,2
Total	3197,8

Fonte: Estudo de viabilidade apresentado na candidatura ao MADR

### C – Custos de exploração

#### Quadro 3 - Custos de exploração em ano normal de exploração

Designação	Valor (cts)
Consumos intermédios (alimentação para animais, reparações, assistência veterinária, etc.).	1811
Impostos indirectos	35
Amortizações	1074
Mão de obra	
. familiar <sup>3</sup>	1420
. assalariados	68
Seguros	50
Rendas	205
Total	4663

Fonte: Estudo de viabilidade apresentado na candidatura ao MADR

### D – Investimentos de substituição

De acordo com o Quadro 2 – receitas de exploração – prevê-se a aquisição anual de uma vaca e 7 ovelhas, respectivamente ao preço de 250 contos e 30 contos. O total anual será assim de 460 contos.

### E – Cálculo da taxa de rendibilidade do projecto

De acordo com os elementos apresentados anteriormente, e no plano da rendibilidade financeira do investimento, o projecto caracteriza-se por:

- Investimento inicial: 21021 cts

- *Cash flow* no ano cruzeiro:

$$(\text{Resultado líquido} + \text{Amortizações} - \text{novos investimentos})^4 =$$

<sup>3</sup> De notar que o custo da mão de obra familiar – que não se encontrava estimado na candidatura apresentada – foi calculado a partir do número de dias previstos para a ocupação deste tipo de mão de obra e de uma remuneração horária diária igual à mão de obra assalariada.



$$= -1462 + 1074 - 460 = -848$$

- Vida económica do projecto: 15 anos (número médio de anos em que os animais possuem condições de reprodução).

Em face dos elementos apresentados neste ponto, é obvio que a taxa de rendibilidade é fortemente negativa. Assim, e se encarado na perspectiva da rendibilidade financeira privada, sem levar em conta qualquer apoio externo ao investimento e à exploração e considerando que a utilização de mão de obra familiar envolve um custo de oportunidade positivo, o projecto não é economicamente viável.

Como exercício finalizador desta secção, abordaremos de seguida a seguinte questão: qual teria que ser o preço da vitela de forma a que, mantendo o valor do investimento e dos custos inalterados, o projecto atingisse um valor actual líquido positivo considerando um custo do capital que financia o projecto igual a 10%<sup>5</sup>?

Com efeito, parece-nos que tal questão é sobremaneira importante no âmbito da análise que efectuámos.

É que a capacidade de repercutir no preço a percepção do nível de raridade e qualidade da Vitela de Lafões é, porventura, o único caminho que pode garantir a atractividade desta actividade para novos empresários agrícolas.

Assim, e de acordo com os elementos do projecto que analisámos anteriormente, o aumento do preço de cada vitela teria que ser de 166%, isto é, em vez de receitas de 1900 contos – ver Quadro 2 – deveriam obter-se receitas de 5055 contos.

#### **2.4. Análise da rendibilidade do projecto considerando apoios externos e nulo o custo de oportunidade da mão de obra familiar**

Reportando-nos aos quadros apresentados na secção anterior, deverão agora alterar-se os seguintes elementos:

##### **A - Investimento (desembolso a efectuar pelo empresário)**

Desembolso = 21021 – subsídio ao investimento atribuído ao projecto (10966,3) = 10054,7.

##### **B - Receitas de exploração**

As receitas serão agora iguais ao montante que consta da Quadro 2 da secção anterior (3197,8) adicionadas do subsídio à exploração de 2656,7 contos. As receitas ascendem pois a 5854,5 c/ano.

<sup>4</sup> Supõe-se que não existe investimento em fundo maneio (créditos normais a clientes, stocks normais ou dívidas normais a fornecedores) e que o projecto é totalmente financiado com capital próprio.

<sup>5</sup> Como se considerou o projecto totalmente financiado por capital próprio e dado que os *cash flows* se encontram estimados a preços do ano base, esta taxa representa o custo de oportunidade real do capital afecto pelo promotor. Essa taxa representa a remuneração real do capital (3%) e um prémio de risco (7%). A magnitude do prémio de risco é baseada no “equity premium”, cuja estimativa pode ser vista em Damodaran (1998).

### C - Custos de exploração

O valor constante do Quadro 3 da secção anterior deverá ser abatido dos encargos imputados ao uso de mão de obra familiar. Os custos passarão agora para 3243 contos/ano.

Nas condições anteriormente apresentadas, o VAL do projecto – com uma vida económica de 15 anos e uma taxa de custo de capital de 10% - será de 17955,1 e a taxa interna de rentabilidade de aproximadamente 36%.

Conforme se observa, a situação é radicalmente diferente da anterior; mas é claro que o nível de rentabilidade atingido depende essencialmente do pressuposto da continuidade dos apoios à exploração.

Formalizando o processo de apuramento da taxa de rentabilidade (  $r$  ) que se apresentou<sup>6</sup>:

$$I = \frac{R_1 - D_1}{1 + r} + \frac{R_2 - D_2}{(1 + r)^2} + \dots + \frac{R_n - D_n}{(1 + r)^n}$$

em que: I- investimento;  $R_i$  – recebimento do período  $i$  e  $D_i$  – desembolso do período  $i$ , é visível que a rentabilidade do investimento assenta em três factores que a elevam artificialmente.

O subsídio que torna menores os gastos de investimento suportados pelo promotor; o subsídio à exploração que acresce os recebimentos de cada período e a não consideração de custos da mão de obra familiar, o que reduz os desembolsos de exploração em cada período.

Por outro lado, fica também demonstrada a importância da variável preço de venda da carne de vitela na rentabilização do projecto em condições de exploração que se caracterizem pela ausência de apoios. É esta pois uma variável crítica, influenciada por numerosos factores, em que valerá a pena reflectir.

## 3. Análise das condições de rentabilidade de uma pequena exploração de Vitela de Lafões

### 3.1. Caracterização da exploração

Neste ponto vamos analisar a rentabilidade de uma pequena exploração que se dedica à criação e venda da Vitela de Lafões, isto é de carne de boa qualidade e certificada.

Para iniciar a exploração, o produtor terá que realizar um investimento em instalações – currais para abrigo dos animais e celeiro para guardar pastos no Inverno -, em equipamento indispensável – tractor e alfaia -, e na compra dos animais – neste caso quatro vacas em idade de começar a produzir.

---

<sup>6</sup> De notar que, por simplicidade, não se consideraram quaisquer efeitos fiscais no apuramento do resultado e que não foram introduzidos quaisquer efeitos da inflação no horizonte previsível do projecto. Em particular, a consideração da inflação diferenciada com uma taxa média de variação do preço dos inputs superior à do preço dos outputs do projecto traduzir-se-á, obviamente, numa deterioração da rentabilidade esperada do projecto.

Para uma exploração de dimensões semelhantes a esta normalmente não existe aquisição de terrenos, dado que os do próprio produtor já são suficientes.

Os animais são alimentados com produtos naturais obtidos na própria exploração e através do pastoreio, quer em pastagens naturais, quer em pastagens semeadas pelo produtor. Um dos requisitos para que a carne obtenha a certificação é precisamente a não utilização de rações comerciais.

A mão-de-obra usada na exploração é somente a familiar, a mesma que se dedica também a uma agricultura de subsistência.

### 3.2. Análise da rendibilidade do projecto

#### A – Plano de investimento

**Quadro 4 - Investimento necessário**

Designação	Valor
Instalações (currais e celeiro)	4500
Animais (4 vacas)	1200
Tractor e alfaías	5000
Total	10700

Fonte: Responsável pela exploração

#### B - Proveitos em ano normal

Carne de vitela 1000\$ X 300 Kg = 300 cts

#### C - Custos de exploração

**Quadro 5 - Custos em ano normal**

Designação	Valor (cts)
Rações	0
Forragens (do próprio)	0
Medicamentos / Tratamentos	20
Reparações	30
Mão de obra	0
Amortizações	1025
Aluguer de ceifeira	40
Total	1115

Fonte: Responsável pela exploração

O *cash flow* do “projecto” é de 210 contos.

Considerando 10% como o custo de oportunidade do capital que o empresário afecta ao investimento e que este é totalmente financiado por capital próprio, o VAL seria:

$$-10700 + 210 \times a_{10\%} \rfloor_{15} = -9104$$

Para que o VAL fosse positivo, o *cash flow* teria - *ceteris paribus* - que ser superior a 1408 contos/ano. Para que tal fosse possível seria necessário que as receitas fossem de 1498 contos /ano; cinco vezes mais do que no cenário anterior.

De notar que esta exploração não beneficiará de apoios sob a forma de subsídios. Com efeito, e segundo o que nos foi referido, muitas explorações deste tipo e dimensão conseguem obter subsídios ao investimento e à exploração. No entanto, e por razões que o próprio produtor não conseguiu explicar não irá dispor de qualquer apoio, apesar de o ter solicitado.

#### 4. Uma síntese conclusiva das questões suscitadas pelos casos analisados

Após a análise efectuada são de destacar os seguintes aspectos:

- i) Em ambas as explorações, o exercício da actividade de criação e venda da Vitela de Lafões em condições normais de mercado – isto é, sem o recebimento de quaisquer subsídios e considerados todos os custos inerentes à actividade -, conduz a uma rendibilidade da exploração negativa.
- ii) interesse financeiro do exercício da actividade só se torna evidente quando quer o investimento quer as receitas operacionais são significativamente subsidiadas e se ignora o custo de oportunidade da mão de obra familiar.

Em face desta situação, e supondo que a dinamização das actividades ligadas à valorização de produtos tradicionais constituir uma prioridade no processo de desenvolvimento rural, restam duas alternativas: ou a manutenção *ad eternum* dos subsídios que sustentem artificialmente certos níveis de rendibilidade dos investimentos, ou a mudança qualitativa das condições de exploração que, sobretudo pelo lado do aumento das receitas decorrente da percepção da elevada qualidade da Vitela de Lafões, permita que o preço obtido pelo produtor torne os subsídios desnecessários.

- iii) Na sequência do que atrás se referiu, parece-nos que o aumento das receitas através da melhoria dos preços praticados terá que passar por três pilares:
  - 1) Garantir que o produto – a vitela – respeite padrões de qualidade exigentes, sendo a certificação um elemento fulcral;
  - 2) Criar organismos que assegurem a aquisição e distribuição do produto de forma a que as margens obtidas beneficiem os agentes económicos locais;
  - 3) Investir numa política de promoção do produto que contribua para dinamizar a procura.
- iv) De qualquer modo, e reportando-nos agora à exploração de menor dimensão, é visível que muito dificilmente alguém consiga subsistir com explorações desta dimensão. Com efeito, trata-se, quase sempre, de uma actividade complementar a outros rendimentos, raramente sendo exercida numa perspectiva empresarial.

O exemplo apresentado ilustra a necessidade de apostar em explorações com dimensões críticas mínimas que garantam a viabilidade e atractividade relacionada com o produto “Vitela de Lafões”.

- v) Nesta medida, o papel dos agentes locais de desenvolvimento é de capital importância na realização de um certo tipo de pedagogia ligada às condições necessárias para o exercício dessa actividade de forma compensadora. As questões do emparcelamento, dos tratamentos sanitários, e outros aspectos que contribuem para transformar as mentalidades e a estrutura de produção da vitela revestem-se de importância decisiva para o futuro desta actividade.

# **Origines et limites de la montée des territoires dans la politique de développement rural en France**

**Guilhem Brun**\*

**Corinne Meunier**\*\*

## **Abstract**

The neo-liberal turn in Europe since the beginning of the 1980s has deeply modified the agents' frameworks of reference and identification. As the individual becomes the dominant reference, the economic and political agents seek new frames for action and for development which would be able to replace the economic sector. Therefore do they now often turn to "the territory".

This intellectual revolution implies to acknowledge the crucial role played by the agents and by the interactions between them, in order to move from the notions of growth to development and from space to territory. Through the example of the change of agricultural and rural development policy in France in 1999, we shall examine the paradox of some current "territorial" policies, which are at the same time focused on the acknowledgment of the territories and unable to generate them. The existence and the development of a territory live indeed mostly on the improvement of the coordinations between the agents. To study this improvement requires to broaden the concept of proximity – which is often limited to its spatial component – to institutional proximity, meaning by this word trust, practice of co-operation and closeness of the cognitive and normative references.

---

\* ENGREF, France

\*\* ENGREF, France

## **1. The claim of agents' role**

### **1.1. From growth to development**

Economic theory has taken into account agents' role since the beginning of the 1970s through the first works on areas and districts. These researches analysed the growth of particular regions as resulting from internal agents' dynamic. *Local development* could define this ability of the members of a community to take initiatives at their own level. It enables to « measure the effectiveness of the relations between people in order to valorise the assets they have » (Pecqueur, 1994).

Breaking with neo-classical tradition, these researches don't consider any longer development as an adaptative process to a dotation of factors or as prescribed from outside. On the opposite, these spatial dynamics put the stress on the importance of a horizontal and territorial logic instead of the functional and vertical logic of the sectors. However, the main interest of these analysis is to show that the most effective local dynamics are linked not only to a spatial proximity between agents but also to the agents' ability to pool information and learning and to develop coherent ideas of the world. They substitute a development based on coordination between activities to market's law with perfectly rational agents.

Thus, the definition of economic development becomes more and more complex as it takes into account social, political, historical... dimensions. « Development is the combination of mental and social changes in a population which enables it to increase for a long time its real global product » (Perroux, 1950). Perroux dissociates development and growth, whereas there is often a confusion between the two. Strictly speaking, growth is « the variation of an indicator of dimension during one or several long periods: for a nation, the global net product in real terms ».

### **1.2. An illustration through the rural development policy in France**

The rural development policy in France is a good illustration of this change. The agricultural orientation law (LOA in French) in 1999 represents a rupture in the history of French agricultural policy and questions the model which has been dominant since the modernisation period after the second world war. This law is based on the concept of multifunctional agriculture, concept which has emerged at the beginning of the 1990s in the context of the promotion of the notion of sustainable development and has been built in accordance with the observation that agricultural activities are strongly linked with food security, protection of the environment and territorial management.

These elements were part of the presentation of the LOA by the French ministry of agriculture on the 19<sup>th</sup> of January 1999: "The multifunctionality of agriculture refers to the reality of a properly managed agricultural activity, which shall at the same time contribute to the production of agricultural goods, to the protection and the development of natural resources, to the equilibrium of the territories and to employment". The first article of the law states that "agricultural policy shall take into account the economic, environmental and social functions of agriculture and contribute to the management of the territory, aiming at a sustainable development". In short, the law aims at

acknowledging the specificity of the agricultural activity, which at the same time generates private goods (agricultural products) paid by the market and public goods (biodiversity, landscape, natural resources, demographic balance of the territories, etc.), which the State opt to remunerate.

It is symptomatic that the instrument chosen for the implementation of such policy be the contract, embodying a new reference tool for public action. Every farmer may thus sign a five years contract with the State, called “contrat territorial d’exploitation” (CTE, which means farming territorial contract). The originality of this contract lays in the binding of the marketable functions of the agricultural activity – for instance financial support to diversify the production – and of non marketable ones – through the compensation of social (employment), territorial (land management) or environmental (production of environmental goods) amenities.

The idea of the world which underlies this policy comes from a “liberal-environmentalist” compromise.

It is liberal since it acknowledges the free game of the market as the reference regulatory system for agricultural goods; it thus favours for instance the decrease of European guaranteed prices in order to shorten the gap with world prices, the end of the compensations for exports and the transfer of an important part of market supports (red and blue boxes) to rural development policies (green box).

In the same time, this idea of the world is environmentalist since it considers the production of public goods (environment, employment, sanitary security, etc.) by agriculture as a very important part of it and recognises the necessity of promoting it by a fair remuneration as corresponding to the general interest.

### **1.3. An ambiguous implementation**

To take into account the multiple dimensions of agricultural activity raises a certain number of ambiguities which come into light at the time of the implementation. These ambiguities are part of the cognitive compromise on which the CTE relies. In order to discern them more easily, we shall here anticipate a little bit the theoretical construction of our demonstration and already make reference to a framework built from Boltanski and Thévenot (Boltanski and Thévenot, 1991) and that we shall use again in the third part of the paper, devoted to the processes of coordination between agents<sup>1</sup>. At this stage, we shall therefore not detail the framework but simply notice that the “liberal-environmentalist” idea of the world which we previously identified corresponds to a compromise between the marketable and the civic world of Boltanski and Thévenot.

The notion of contract is part of the core of both marketable and civic world but refers to two different things: economic, individual and concrete contract on the one hand, collective, social and moral contract on the other hand. This ambiguity became visible

---

<sup>1</sup> The concept of «city» developed by Boltanski and Thévenot is interesting because it creates a bridge between the study of coordinations in economics and the cognitive approaches of public policy in political sciences. A “city” refers indeed at the same time to an organisation of the production and of the relationships between the agents, and to an idea of the world or more precisely to a shared cognitive and normative framework. Boltanski and Thévenot thus define six kind of “greatness”( industrial, marketable, civic, domestic, inspired and of fame), which constitute as many ways of grasping the world. Power is then linked to the ability to impose one’s greatness as true and to embody it.



during the implementation and led the agricultural union which supported the law to criticise the heaviness of the administrative procedures, which was blamed to jeopardise the logic of project on behalf of fairness.

The conception of the relationship between individual and collectivity is also antagonist: in the marketable world, the individual is seen as the source of any gain, the “invisible hand” of the market ensuring that the conjunction of individual interests leads to collective interest; on the opposite, collectivity is the supreme reference in the civic world and the individual actions are only legitimate in the extent to which they contribute to the collectively defined general interest.

The whole tension between the two worlds emerges at the stage of the definition of the contract, or more accurately in the more or less collective and more or less coordinated aspect of the various contracts in a single territory. The LOA does not resolve this dilemma since it foresees that the CTEs shall be “compatible” with models of CTEs designed by the regional authorities. The debate moves thus on to the concept of territory and to the type and intensity of relationship between the agents of a given territory.

## **2. From space to territories**

### **2.1. Territory as the result of interactions between agents**

In economic theory, researches on districts and areas strengthen the notion of local development by analysing spatialised economic dynamics. Becattini defines the industrial districts as « a socio-territorial entity characterised by the active presence of a community of people and of firms in a given geographical space » (1990). An innovative area is seen as the set of functional interdependences between agents in a same territorial entity.

In these analysis, space is endogenous: it is built on collective learning processes, thanks to the quality of the links created between agents. It is no longer deduced from a physical reality, it is the result of a social construction. Then, it becomes “territory”.

Spatial dynamics are in this case only one part of a set of larger organisational dynamics. The hypothesis is that spatial proximity generates specific interdependences between agents or between agents and institutions and therefore creates specific dynamics. Thus, the territory is the result of complex collective economic, social and cultural identifications. It produces favourable conditions for the production of external effects favourable to the development of activities. These external effects were to Marshall the mere result of geographical proximity, but they should also be analysed as the consequence of collective modes of co-operation and of the implementation of social synergies

One of the interests of these approaches is to highlight the importance of agents’ territorial mobilisation for economic dynamics. The development of a territory comes from the “bottom”, that is to say is largely based on the endogenous potential of an area. It mainly relies on inner assets and agents’ existing aptitudes, through the

implementation of diffusion and networking processes which enable local co-operations.

## **2.2. The CTE's territories**

The CTE represents the move from a space-place conception specific to the neo-classical or Keynesian spatial analysis, to a acknowledgment of the interactions between a social group and its territory. It aims indeed at guiding the interaction between agriculture and a given territory in economic, social (employment), territorial (inter and infra regional balance) and environmental (biodiversity, landscape and natural resources) terms. In this view it relies on the elaboration of a sustainable development project which is based on a global diagnostic of the farm within its territory.

Every farmer is no longer regarded as an isolated producer but as taking part of a geographical and human arrangement whose dynamic he contributes to. According to the implementation texts, every CTE should thus be built through a three consecutive steps process: territory diagnostic / farm diagnostic / farm project. In some regions, the territory diagnostics are conceived collectively by farmers' groups during sessions organised by the professional organisations.

This case is however not the rule. It shows up indeed that the implementation of this policy is extremely diverse. Some areas get very consulted, collectively defined and strongly linked with non exclusively agricultural concerns CTEs; elsewhere, the agricultural organisations build essentially agricultural CTEs, alone or in collaboration with downstream agents; elsewhere do the farmers separately sign individual CTEs which do not refer to shared matters. The study of this diversity reveals the influence of the past interrelation frames: the extend to which the CTEs take into account local shared matters seems to be related with the extend of regularity and deepness to which the agents of the territory previously interacted.

## **2.3. Rallet's paradox**

The problem of analyses such as the one which underlies the CTE is the following : they start from the result they wish to achieve, that is to say from the existence of local synergies in economic dynamics.

These analysis frameworks start from a normative definition of districts and areas and detail the characteristics (spatial proximity for example) which shall justify to called them districts and areas.

However, the mere spatial proximity is not sufficient if we intend to analyse phenomenon of proximity in economic dynamics. Firstly, areas and districts are only one geographical framework of economic processes among others. Secondly, institutional proximity (that we shall define later) may also play a crucial role in the existence, the border and life of a territory.

The normative simplification of the concept of "territory" leads to overestimate its role and to invert the causal link: territorial dynamics derive from territorial links between agents and not the opposite. These approaches usually start with case studies and try to

generalise the observed trends thanks to the theories they would like to test. With such approaches, there are great risks of induction and normativity :

- the risk of induction is linked to the nature of the investigation, which is quite always based on the study of particular areas chosen because previously perceived as functioning through territorial dynamics. This lead therefore to a self-reinforcing theory since the territorial dynamics looked for are present by construction.
- the risk of normativity comes from the excessive importance granted to the local level. Amin and Thrift (1993) demonstrated that the stress put on the local dimension of a question should not lead us to forget the global dimensions of the economies. We add that it should also not lead to underestimate the influence of non-spatial proximities.

As for us, the starting point should not be to analyse the effects of synergies of spatial proximity between agents. We would favour studying interactions between logics of production (agricultural production in this case) and logics of proximities.

The territory is the result of strategies and representations of economic agents: it should therefore be the result of our analysis instead of its prerequisite. As Colletis and Pecqueur stress it (1993), the territory is not an agent: it is a construction of local agents linked by a set of relationships and whose collective objective – to develop a geographical area – derives above all and unintentionally from their individual interests. A territory only exists as the result of a construction, as the effect of territorial commitments.

### **3. CTE, coordination des activites et proximite**

The analyse of the creation of a territory implies to study the various component of the notion of proximity and their role in the constitution of the territory. It means that one must not start from a priori frameworks of “territorialised” production but instead by determining which of the various relations leading to economic dynamics do imply a certain form of proximity. It means to study the economic dynamics and its characteristics *before* adding the spatial dimension.

Thanks to an analysis in terms of coordination, this paper aims at showing the role and the importance of the various forms of proximity according to the various logics of coordination between agents.

#### **3.1. CTE and the coordination of activities**

The analysis of economic dynamics leads to make the CTE endogenous to the productive organisation, that is to say to study the impact of this new public action on agents’ intern and extern coordination.

The word coordination is here used to designate the process that leads to the compatibility of the behaviours between interrelated agents. Coordination is a sequence of individual actions in interaction. The effect of a coordination process is to guide and constraint the actions and to limit the range of the possibilities (Weinstein, 1997).

Our paper aims at linking the CTE, the production and development thanks to the coordination of activities. The CTE is no longer in this case an exogenous asset, a crucial element for the development of the farm or the territory. In our representation, development is the result of a process, in which CTE but also other elements play a role which is to be described and which is not limited to a causal or univocal determinism. Development is thus seen as an improvement of coordination, improvement which then enables the creation of new assets. Public action only influences the economic development of a territory through its effect on the improvement of the coordination between the agents of this territory. The purpose of this paper is therefore to analyse to which extent the CTEs affect the coordination between the agents of the agricultural sphere.

We also set the hypothesis that there is a series of modes of coordination and therefore a series of different uses (implementations) of the CTE: the wide range of forms of relations between agents prevent the possibility of a single form of coordination and hence of a single form of appropriation of the CTE.

### **3.2. CTE: a duality of logics of coordination**

The reappropriation of the CTE by the local agents during the implementation and the processes of social learning (Heclo, 1974 ; Hall, 1993) in their broadest meaning – that is to say not limited to the decisional political sub-system – lead to the formation of two different and rival logics of coordination in the French agricultural world.

These two logics derive from the shattering of the marketable-civic paradigm, on which was based the elaboration of the CTE. A broad consensus subsists concerning the founding observation: the necessity to pay for the production of public goods by agriculture. The divergences are concentrated around the identity of the payer and hence around the control of the definition of the remunerated goods.

A first perception is related to the “marketable” origin of the CTE. It consists in letting the price – and hence the consumer – remunerating the non-marketable amenities of agriculture, through processes of products identification and labels. The production is organised through highly integrated channels going from the producer to the client through powerful intermediaries, transformers and large-scale distribution. The coordination between agents follows a vertical logic of production network.

The second perception is related to the “civic” part of the CTE. The defenders of this perception observe that the consumer is not always a good judge for the production of public goods and that it would be better to give it in charge to the citizen through its natural representative: the State. Therefore, they favour an administrative and horizontal implementation of the CTE, which guarantee the equality of treatment and the respect of the public interest. The definition of the practices is managed by the State, which appeal to the various agents of a “territory” which it considers relevant. The logic is here horizontal, between the various users of the public goods in question, and strongly linked to the spatial proximity.

### **3.3. The role of the various proximities**

The interest of the concept of proximity for spatial analysis is to enable us to study the local forms of coordination between agents. The territory is not conceived in advance but analytically constructed thanks to the links between particular forms of proximity. This concept enables to gather the spatial and the cognitive or organisational constraints in a single frame based on the dynamics of coordination.

Organisational proximity is a preliminary step for the interactions between the agents. It describes the economic distance between the agents, the various organisations and the various institutions. It defines an ability to pool information and learning. The construction of an organisational proximity is a past-dependent process, in which trust plays a major role. Trust is in this case linked to past relations and geographical proximity.

Another field of economic literature, closer to sociology and political sciences, analyses this organisational form of proximity through an institutional dimension – including in this term a component of cognitive and normative frames. Institutional proximity means in this case that “agents share common representations, rules for action and cognitive and normative frameworks” and are integrated in a shared context of conventions (Storper, 1995) which tends to harmonise the behaviours and the anticipations of the individuals or of the organisations. Trust comes mainly from shared references. It contributes to stabilise the configuration of agents’ networks by throwing doubt on those whose cognitive frameworks induct a view of the situation which is too different and therefore is seen as not reliable.

The construction of shared cognitive and normative frameworks corresponds to the engine of institutional connection, but according to Salais and Storper (Salais and Storper, 1993) the uncertainties is the main fuel. In this frame, the agents, which do not have all the needed information during the exchange, try to build shared representations in order to co-ordinate their strategies and to reduce the uncertainties. This characteristic of institutional coordination is based on an organised set of opinions, behaviours, beliefs and information which refer to an object or a situation.

The construction of shared representations derives in this meaning from the institutional nature of social learning processes. Interactions are not limited to sole marketable relationships: they are also and mostly the expression of non-marketable exchange structures, which are shaped through the construction of trust and a logic of long term reciprocity between economic partners. This logic of trust and reciprocity does not exist a priori, nor can one decide it. It is based on the sharing, by the agents, of a set of rules more or less rigid and restricting, often informal, which defines a kind of normative and behavioural code, that is to say the rules of the game of relationship through which the individuals interact.

### **3.4. CTE and institutional proximity**

We previously identified two kinds of coordination according to which the CTE is implemented: a vertical logic, driven by the downstream, and a horizontal logic of integration in a given geographical area, driven by the State.

The concept of institutional proximity is remarkably useful to analyse the origin of these two modes of coordination, but it is necessary to split it in its various components. We shall consider here three dimensions of the institutional proximity: trust, practice of co-operation and closeness of the cognitive and normative references.

The political system of the agricultural sphere in France has been for tens of years essentially corporatist. The State and the dominant professional organisations share the control of the sub-system. This “co-management” – as it is usually designated – is currently jeopardised at the national level but remains largely relevant at the local level: the State services consent to the professional organisations a large part of the implementation of the policies, through the structure of the chambers of agriculture (which are public bodies handled by the dominant agricultural union). The CTEs adopted by the representative of the State (called the “*préfet*”) have thus been usually built by the profession through the chambers of agriculture.

Farmers and local services of the State have a very long practice of co-operation and even of co-management. The trust between the two partners is deep, since each one knows it is indispensable to the other one. This trust and this practice of co-operation are the basement of the horizontal and statist mode of implementation of the CTE and more generally of the logic of making *the State* responsible for paying the public goods produced by agriculture.

On the opposite, the relationships between the agricultural professional organisation and the large-scale distribution have for a long time been and are still affected by a deep mistrust or even a kind of hostility (the case of the co-operatives and of the transformers is more complex). The farmers are indeed aware that most of the added value of the products is taken by the intermediaries and therefore perceive themselves as in competition with them. Some initiatives of development of networks take place occasionally, but they remain so far the exception and as a general rule trust and practices to co-operate are much weaker than with the State services.

Nevertheless, the change of idea of the world that the CTE carries questions this established hierarchy of institutional proximity. The construction of a collective identity by the French farmers has indeed been based during the last half-century on economic references of technical perfection: the farmers fundamentally consider themselves as free and individually responsible farm managers. But the civic component of the CTE challenges this idea of their work: it suggests not only that from now society (through the State) shall tell the farmers what the legitimate practices are, but also that a significant part of their income shall be paid by the State against the accomplishment of a public service. The producer farmer becomes the civil servant farmer. The gap is huge et jeopardise the trust of the dominant professional organisations towards the State.

The farmers are however under the pressure of the current crisis – sanitary crisis and distrust of the consumer. In this context, they find out a cognitive proximity with the agents of the food network: in this network, they are recognised as economic agents whose vocation is exclusively the production of agricultural goods; they are judged according to economic criteria and, above all, are remunerated through the price, through the market, which let to the reference to production a part of its relevance. Granted, this frame demands them to stop producing undifferentiated goods and to start adapting their production to the king consumer: the producer farmer becomes the merchant farmer. But the references and the matrixes used to decode the world are relatively close. The agents speak the same language et can develop an effective coordination. This proximity between the cognitive references is the basis for the

vertical and channel mode of implementation of the CTE and more generally for the logic of making *the consumer* responsible for paying the public goods produced by agriculture.

A institutional proximity in terms of cognitive and normative references may thus compensate in some cases a weak starting trust and a lack of practices of working together. Depending on the region, one or the other of these components of institutional proximity prevails and then determines the type of coordination on which the implementation of the CTE is based.

#### **4. Conclusion: territory and proximities**

The inscription in a shared space facilitates the strengthening of inter-individual relationships and contributes to increase the density and the social part of the relational networks (Gilly, Grossetti, 1993). Geographical proximity helps the construction of links based no longer only on legal contracts but also on a territorialised trust.

We may assume that a territory links up the agents thanks to a small geographical distance. A territory is however also shaped by its institutional dimension, which make it an arrangement among which the individuals share a feeling of belonging thanks to accumulated shared knowledge and representations. The “territory” may therefore be interpreted as the conjunction of a spatial proximity and an institutional proximity. The spatial proximity mainly intervenes through the notion of “institutional density making system” (Amin and Thrift, 1993).

The CTE is implemented through two rival logics of coordination, a vertical and a horizontal one. Nevertheless, this policy was unable to “create” a territory in areas where the institutional proximity between agents were weak. In these areas, it takes mostly the form of individual and little co-ordinated contracts. Because it was built according a conception of the territory limited to spatial proximity, the policy of CTE looks paradoxically at the same time focused on the acknowledgment of the territories and unable to generate the dynamics leading to them.

#### **Bibliography**

- Amin, A., Thrift, N. (1993), “Globalisation, Institutional Thickness and Local Prospects”, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 3.
- Aydalot, P. (1986), *Les milieux innovateurs en Europe*, GREMI, Paris.
- Beccatini, G. (1979), “Dal settore industriale al distretto industriale”, *Rivista di economia et politica industriale*, n°1.
- Boltanski, L., Thevenot, L. (1991), *De la justification – Les économies de la grandeur*, Gallimard.

- Colletis, G., Pecqueur, B. (1993), "Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives ?" *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* n° 3.
- Gilly, J.P., Grossetti, M. (1993), "Organisations, individus et territoires. Le cas des systèmes locaux d'innovation", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* n° 3, p. 449-468.
- Hall, P. (1993), "Policy paradigms, social learning and the State. the case of economic policy making in Britain", *Comparative politics*, n°25, p. 275-296.
- Heclo, H. (1974), *Modern social politics in Britain and Sweden*, Yale University Press, New Haven.
- Marshall, A. (1879), *Elements of economics of industry*, Macmillan, Londres.
- Pecqueur, B. (1994), *Le développement local*, Syros/Alternatives, Paris.
- Perroux, F. (1950), "Les espaces économiques", *Economie appliquée* n° 1.
- Rallet, A. (1993), "Choix de proximité et processus d'innovation technologique", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* n° 3.
- Salais, R., Storper, M. (1993), *Les Mondes de production*, Editions EHESS, Paris.
- Storper, M. (1995), "The Resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies". *European Urban and Regional Studies* (2) 3.
- Weinstein, O. (1997), "Sur les modes de coordination et les relations inter-entreprises", séminaires de l'ADIS, 4 février.



# Analyse du contexte agricole pour un aménagement du territoire intégré

Christine Gatabin\*

## Résumé

L'aménagement de l'aire rurale et du paysage demande une approche globale du contexte environnemental (eaux, sols, milieux naturels, faune) et du contexte agricole. Dans le but d'intégrer la marge de manœuvre et les possibilités d'extensification<sup>1</sup> des exploitants agricoles dans les plans d'aménagement du territoire, 19 exploitations agricoles d'une plaine suisse ont été évaluées avec les données disponibles dans les Services administratifs et un questionnaire. Un système d'information géographique (SIG)<sup>2</sup> intégrant les informations décrivant les exploitations agricoles et leur environnement a été développé pour analyser les implications spatiales des stratégies des exploitations agricoles, pour élaborer des cartes de compréhension. Ces dernières décrivent les potentialités et les contraintes environnementales pour l'élaboration de plan d'extensification cohérent avec l'environnement local des exploitations. Une telle démarche permet d'analyser les apports du positionnement d'une surface de compensation écologique pour la protection des sols, des eaux et de la nature. Les perspectives du projet consistent à régionaliser la démarche et à comparer les variantes d'aménagement du territoire d'un point de vue agricole et environnemental de manière intégrée avec un indicateur de viabilité.

---

\* Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, IATE/HYDRAM, EPFL, GR-ECUBLENS, CH-1015, Lausanne, Suisse.

<sup>1</sup> synonyme: désintensification. Mode d'exploitation qui fait un recours limité, par unité de surface, aux moyens permettant d'obtenir une productivité élevée (engrais, machines, produits phytosanitaires, fauche, charge en bétail, etc.)(1).

<sup>2</sup> C'est un ensemble de principe, méthodes et de données à référence spatiale utilisés pour saisir, conserver transformer, analyser, modéliser, simuler et cartographier les phénomènes et les processus distribués dans l'espace géographique. Les données sont analysées afin de produire l'information nécessaire pour aider les décideurs(2).

## 1. Introduction

Depuis les années quatre-vingts, il y a eu une prise de conscience progressive des effets néfastes sur l'environnement engendrés par une rationalisation et une intensification croissante de l'agriculture.

En Suisse pour remédier à cette dégradation de l'environnement, la nouvelle politique agricole veut promouvoir une agriculture plus extensive (cf. schéma 1). Un des moyens mis en place pour y parvenir est l'octroi de paiements directs<sup>3</sup> en contrepartie de prestations écologiques fournies par les agriculteurs[3][4].

Les surfaces de compensation écologique (SCE)<sup>4</sup> sont une des prestations écologiques qui suscite un grand intérêt, car elles sont les seules surfaces de compensation mobiles du territoire: leur type et leur localisation dépendent des critères de choix des exploitants par opposition aux surfaces fixes à cultiver obligatoirement de façon extensive (bords des forêts, des haies et des cours d'eau) (cf. schéma 1) [5,6,7,8,9,10].

De plus, les accords internationaux du GATT/OMC (General Agreement on Tariffs and Trade/Organisation mondiale du commerce) représentent un profond changement pour le domaine de l'agriculture suisse: les barrières à l'importation tombent, les prix de production doivent s'adapter à un marché dorénavant libéralisé.

En Suisse les surplus de production, autrefois repris par la Confédération, doivent diminuer. Il y a donc un potentiel d'extensification de l'agriculture et de surfaces désormais inutilisées à renaturaliser.

Dans le cadre administratif et légal de la compensation écologique: surface naturelle ou structure paysagère qui correspond à l'un des 15 types administratifs listés ci-après: prairies extensives, pâturages extensifs, pâturages boisés, prairies peu intensives, surfaces à litière, bandes culturales extensives, jachères florales, jachères tournantes, arbres fruitiers haute-tige, arbres isolés indigènes, haies bosquets, fossés humides, surfaces rudérales, murs de pierres sèches, chemins naturels non stabilisés, surfaces viticoles à haute diversité biologique et autres[11].

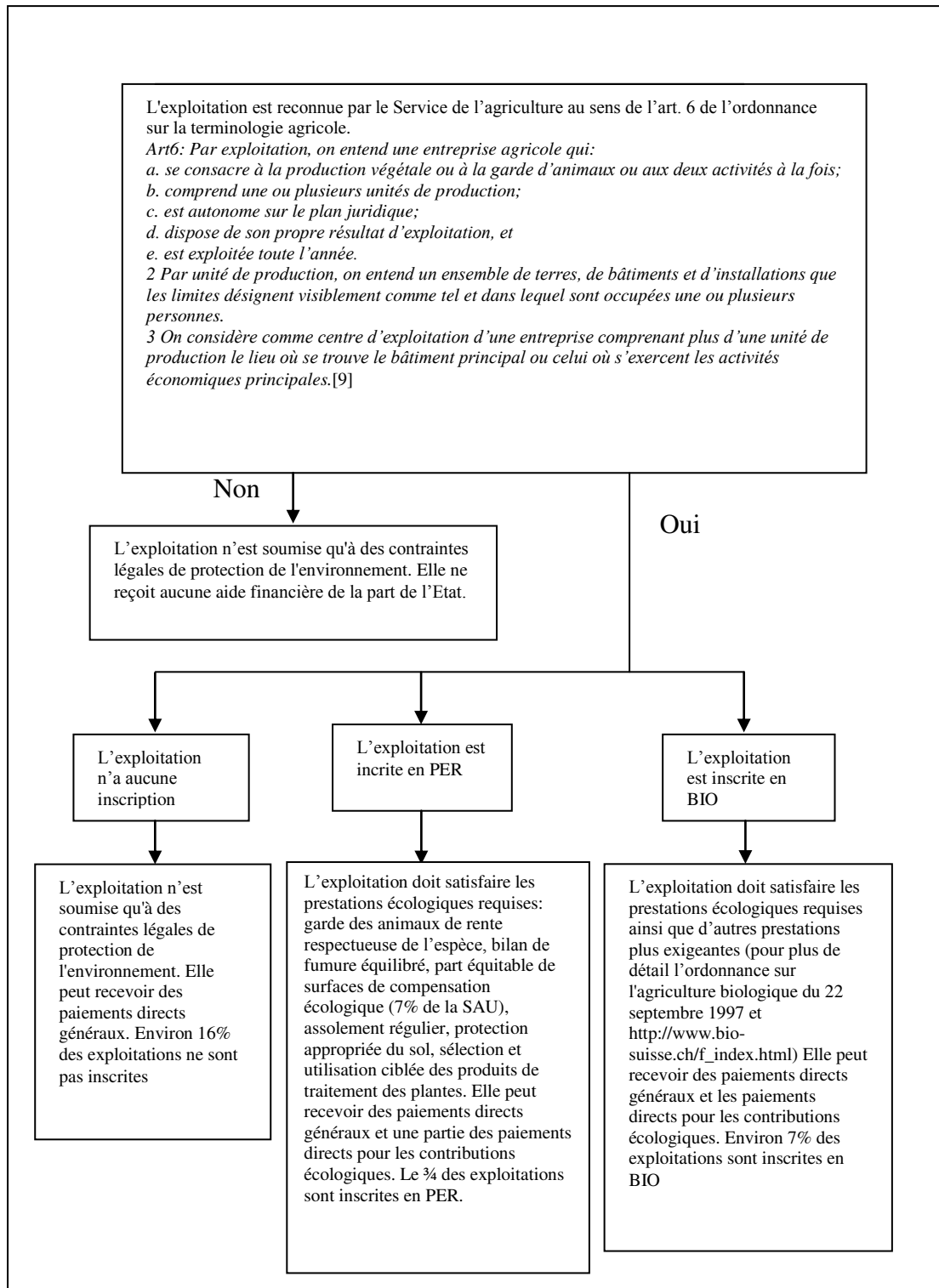
Les Améliorations Foncières (AF) ont, en suisse, largement participé aux aménagements agricoles. C'est l'instrument légal pour réaliser un grand nombre de travaux qui ont permis l'intensification et la rationalisation de l'agriculture: remembrements, réseaux de drainage, réseaux de chemins, etc. "Les résultats des anciennes améliorations (avant les années quatre-vingts) font souvent l'objet de critiques, car la rationalisation de l'exploitation a souvent été réalisée au détriment de la richesse de sites cultivés ou de la diversité biologique" [12]. Pour pallier ces atteintes, les améliorations foncières modernes ou de deuxième génération doivent favoriser non seulement les conditions de vie, l'économique, la production dans l'espace rural, mais aussi les conditions environnementales [13].

---

<sup>3</sup> Contributions versées par l'Etat à l'exploitant agricole à titre d'indemnité pour des prestations écologiques et d'intérêt général[20].

<sup>4</sup> Sens général: Milieu que sa nature et/ou le caractère extensif de son exploitation rend susceptible de jouer un rôle dans les processus de compensation écologique en milieu rural.

## Schémas 1 - Catégories juridiques d'exploitation agricole en suisse



En Suisse où 44% du territoire est en zone agricole, l'aménagement durable de l'aire rurale et du paysage nécessite une approche intégrant le contexte environnemental (eaux, sols, milieux naturels, faune) et le contexte agricole. Une démarche et une méthodologie sont présentées pour l'analyse intégrée des contextes agricole et environnemental.

## 2. Objectifs

L'objectif de cette étude est de mieux comprendre les choix de gestion faits par les agriculteurs par rapport aux modifications rapides et successives (tant du point de vue économique que légal) du territoire rural. L'idée ici est d'éviter une approche monothématique en confrontant les contraintes légales, les objectifs de protection de l'environnement, les besoins et objectifs des agriculteurs [14]. L'étude a pour objectif de développer une méthodologie qui agrège les données des différents domaines agricole et environnemental, dans le but d'obtenir une information de synthèse, entre autres la marge de manœuvre des exploitants agricoles par rapport au contexte environnemental, économique et légal, pour l'évaluation intégrée de différents scénarios d'aménagement du territoire, plus particulièrement pour l'évaluation du type et de la localisation des surfaces de compensation écologique. La méthode adoptée a été élaborée de manière à cerner l'entier du contexte agricole tant du point de vue foncier, socio-économique, structurel qu'environnemental [15]. Face à ces objectifs, les buts de cette étude sont:

- Identifier la structure des exploitations, leurs besoins, leurs objectifs et leurs souhaits;
- Relever les éléments du contexte environnemental ayant une incidence spatiale sur les exploitations agricoles;
- Déterminer les surfaces présentant des contraintes ou des potentialités pour l'exploitation agricole des terres, et les critères retenus par les agriculteurs pour déterminer ces surfaces;
- Ordonner et structurer l'information thématique et spatiale obtenue afin de faciliter et systématiser l'analyse spatiale des conflits d'objectifs (agricole et environnementaux);
- Identifier l'existence ou non de corrélations entre les données thématiques et spatiales récoltées;
- Représenter différentes problématiques de manière spatiale et intégrée sous forme de cartes thématiques et de cartes de compréhension pour analyser les implications spatiales des stratégies des exploitations agricoles et comparer différents scénarios d'aménagement du territoire et de positionnements surfaces de compensation écologique, tant du point de vue agricole qu'environnemental;
- Analyser les opportunités qu'offrent les Améliorations Foncières (AF) dans l'élaboration et la mise en œuvre de scénarios d'aménagement associant des problématiques liées aux contextes agricole et environnemental. Réfléchir sur le rôle des AF dans l'aménagement du territoire, notamment pour le soutien à l'agriculture, mais aussi pour le maintien de la biodiversité et les réponses à donner aux demandes sociales vis-à-vis de l'utilisation de l'espace.

### 3. Démarche

La démarche se déroule selon les étapes suivantes (cf. schéma 2).

1. *Analyse des données spatiales et thématiques à collecter sur les exploitations et leur contexte environnemental, et sur la structure du territoire.*

Cette analyse s'est basée sur deux études préalablement réalisées concernant le positionnement des surfaces de compensation écologique, ainsi que sur les conseils des Services administratifs [16, 17].

Les données à collecter concernant les exploitations sont: sa structure (sa SAU<sup>5</sup>, le parcellaire d'exploitation, son type de production, ses bâtiments, son organisation du travail, etc), ses besoins ( en terrains, pour les activités, en bâtiments, en AF, etc.), les critères retenus par les agriculteurs pour définir les surfaces présentant des contraintes ou des potentialités pour l'exploitation agricole, etc.

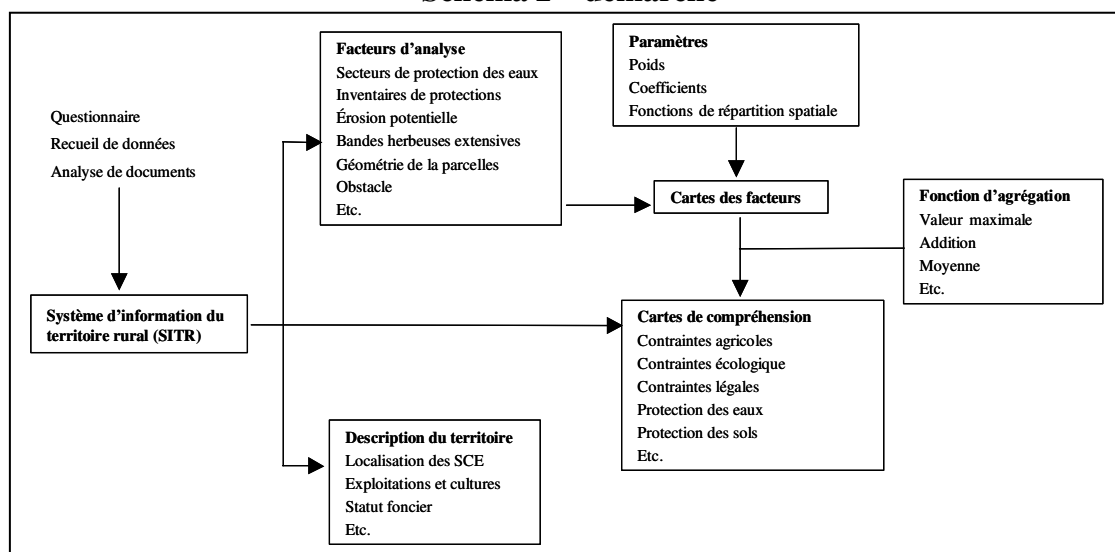
Les données à collecter concernant le contexte environnemental sont: les cours d'eau, les sources, les forêts et les haies, les zones soumises à des inventaires de protection, etc.

Les données à collecter concernant la structure du territoire sont: le parcellaire cadastral, les routes, les chemins de fer, le modèle numérique d'altitude, etc.

2. *Collecte de données spatiales et thématiques disponibles.*

Une consultation des différentes base de données spatiales et thématiques disponibles dans les Services administratifs ont permis d'alimenter la base de données. Les données sous format informatique sont prioritairement recherchées, dans le but de faciliter l'utilisation et la gestion.

**Schéma 2 – démarche**



<sup>5</sup> Superficie d'une exploitation utilisable pour la production végétale, qui se compose comme il suit: terres assolées, surfaces herbagères permanentes, surfaces à litière situées région d'estivage, surfaces de cultures pérennes, surfaces cultivées toute l'année sous abri (serre, tunnels), haies et bosquets champêtres.[1]

Les informations thématiques et spatiales nécessaires à une analyse détaillée du contexte agricole ont été collectées par un questionnaire, soumis aux agriculteurs impliqués dans le syndicat AF de Sugnens, qui constitue le périmètre d'étude (cf. chapitre périmètre d'étude). Le questionnaire a été développé spécialement à cet effet. Il a été structuré de façon à récolter les informations manquantes (cf. tableau 1).

**Tableau 1 - Structure du questionnaire**

Chapitre du questionnaire		Informations récoltées
Généralités		Nom de l'exploitant, numéro de l'exploitation, la SAU, changements récents, perspectives d'avenir, etc.
Besoins	En terrain	Si l'agriculteur désire agrandir son domaine, s'il est propriétaire ou locataire des parcelles, description des rotations des cultures, conditions particulières exigées par les bailleurs, etc.
	Pour les activités	Type de productions et d'activités dans ou hors de l'exploitation, échanges de machines avec d'autres exploitants, etc.
	En bâtiments	Bâtiments utilisés et souhaités, s'il est propriétaire ou locataire, etc.
	En AF	Etat de l'équipement, souhaits de l'agriculteur concernant l'AF en cours, etc.
Contexte environnemental	Milieus naturels	Relevé des milieux naturels sur et aux abords des parcelles de l'exploitation, etc.
	Sols	Relevé des zones d'érosion, des zones en forte pente, etc.
	Eaux	Relevé des cours d'eau, des sources, des secteurs de protection des eaux sur et aux abords des parcelles de l'exploitation, etc.
	Délimitations légales	Relevé des inventaires de protection, des contrats particuliers de protection, etc.
Remarque		Commentaires supplémentaires de l'agriculteur
SCE		Relevé des SCE, critères de choix du type et de l'emplacement des SCE, etc.

#### 4. *Elaboration du système d'information du territoire rural (SITR)*

Cette étape a débuté par le développement d'un modèle conceptuel de données (MCD). Il a permis une représentation des composantes environnementales, légales, structurelles et agricoles et de leurs relations. De ce fait, le SITR intègre l'ensemble de l'information thématique et spatiale recueillie [18].

L'exploitation agricole et l'agriculteur occupent une place prépondérante dans la description du contexte agricole, leurs entités respectives sont donc au centre du MCD.

### 5. *Mise en valeur du SITR sous la forme de cartes thématiques*

Pour caractériser les exploitations du périmètre d'étude, des cartes thématiques concernant la structure et différents éléments de l'exploitation ont été produites (cf. chapitre résultats principaux du questionnaire). Les cartes thématiques permettent aussi de visualiser les différentes corrélations existantes entre les données spatiales ou non.

Avertissement: le travail réalisé jusqu'à aujourd'hui comprend les points 1 à 5 de la démarche (la récolte de données, leur organisation dans le SITR et l'élaboration de cartes thématiques). Le point 6 de la démarche sera réalisé dans un proche avenir néanmoins une méthode d'élaboration de cartes de compréhension est proposée.

### 6. *Proposition d'une méthode d'élaboration des cartes de compréhension*

Une carte de compréhension a pour objectif de représenter spatialement une problématique, un processus, une contrainte ou encore une potentialité spécifique soit à une région, à une thématique (par exemple nature, eaux, sols, agriculture). Elle découle d'un besoin de comprendre les interactions et implications spatiales des différents contextes agricole et environnemental par rapport à la thématique étudiée. Les cartes de compréhension de chaque facteur sont obtenues comme décrit ci-dessous:

$$\text{CARTE DE COMPRÉHENSION} = \text{POIDS} * \text{COEFFICIENT} * \text{FONCTION}$$

A partir des données récoltées par le questionnaire, les facteurs retenus par les agriculteurs pour définir les contraintes ou les potentialités des surfaces agricoles ont été listés (par ex. les contraintes légales d'utilisation agricole du sol, les contraintes physique d'exploitation du sol, le rendement agricole, etc.). Une fonction de valeur normée entre 0 et 1 est attribuée à chaque facteur. Elle détermine la répartition spatiale du facteur. Un coefficient déterminant l'importance, le niveau des contraintes a été attribué à chaque facteur (cf. tableau 2). Le poids attribué au facteur une importance relative, il est choisi par les décideurs en fonction de leurs intérêts. Pour l'évaluation d'une problématique dans un contexte agricole ou environnemental les cartes de compréhension de chaque facteur sont agrégées. L'agrégation consiste à prendre la valeur de la contrainte maximale en un point. La méthode de la valeur maximale a été choisie, dans ce cas, car les contraintes ne sont pas cumulatives, c'est à dire que la contrainte maximale contient les valeurs inférieures.

En agréant les cartes de compréhension des contextes agricole et environnemental en fonction d'une problématique, il est possible d'évaluer différents scénarios d'aménagement du territoire de manière intégrée. L'évaluation des scénarios est faite à l'aide d'indicateurs de viabilité écologique et agricole.

**Tableau 2 - Valeurs des coefficients**

<b>Coef</b>	<b>Contraintes</b>	<b>Exemples de surfaces</b>
1.00	Surfaces inutilisables inexploitable, le produit n'est pas utilisable	Secteur de protection des eaux S1 <sup>6</sup> , étangs mares, certains inventaires
0.90	Surfaces improductive mais utilisable en tant que SCE	Haies, chemins naturels stabilisé
0.80	Surfaces en herbages extensifs utilisables	Bandes herbeuses obligatoires, prairies maigres, certains inventaires
0.75	Surfaces en herbages	Contrats particuliers
0.70	Surfaces avec des limitations fortes de fumures et de produits phytosanitaires	Secteur de protection des eaux S2
0.60	Surfaces avec une limitation forte de la rotation des cultures et une limitation à la mécanisation	Surfaces avec une forte érosion potentielle
0.30	Surfaces ayant des mauvais rendements	Faible ensoleillement
0.25	Surfaces avec limitations faibles de fumures et de produits phytosanitaires	Secteur de protection des eaux S3
0.00	Surfaces sans contrainte	

## 4. Application

### 4.1. Périmètre d'étude

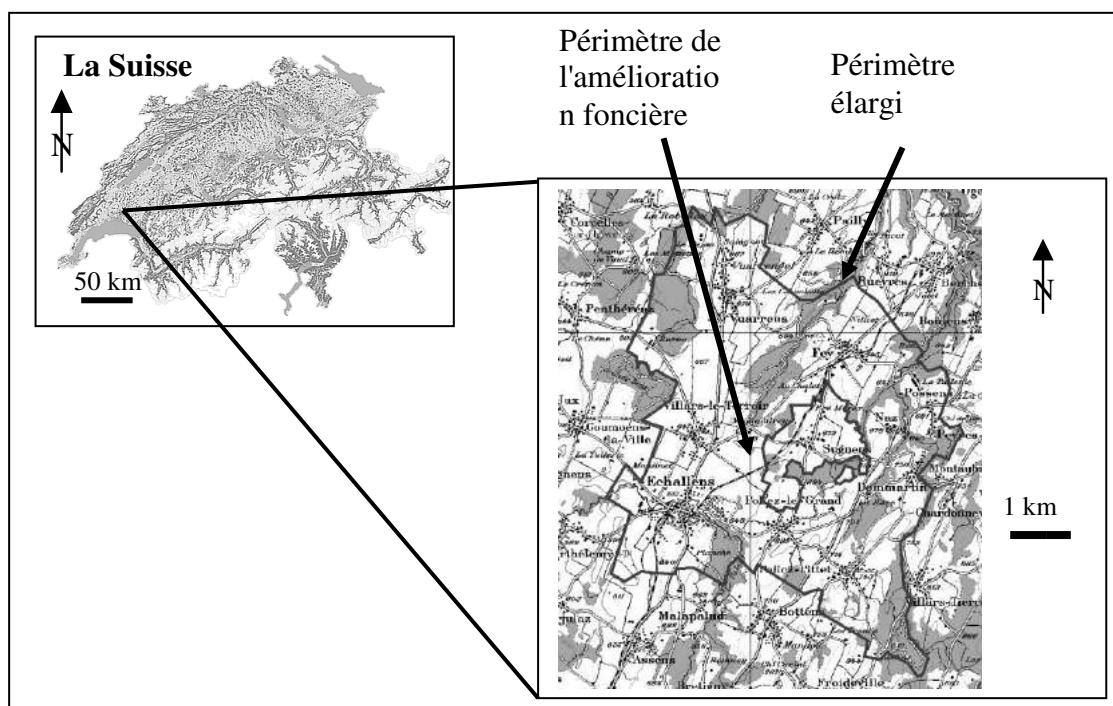
Au niveau local, le périmètre retenu pour l'analyse et la récolte de données est le périmètre de l'amélioration foncière de la commune de Sugnens (cf. figure 1). Le choix s'est porté sur Sugnens où se trouve une amélioration foncière de deuxième génération. Sugnens est un village d'une plaine de suisse à vocation agricole et artisanale, d'environ deux cents habitants. Le périmètre de l'amélioration foncière d'une superficie de 330 ha est cultivé par 19 agriculteurs.

---

<sup>6</sup> La zone S1 doit garantir qu'aucune espèce de substance polluante ne puisse parvenir dans le captage. La zone S2 doit garantir que la plus grande parti des germes et virus soit tenue à l'écart du captage. La zone S3 a la fonction d'une zone-tampon.



**Figure 1 - Périmètre d'étude**



#### **4.2. SITR, système d'information du territoire rural**

Le Système d'information du territoire rural (SITR) consiste en une base de données regroupant l'ensemble des données spatiales et thématiques caractérisant le territoire rural. Dans le cadre de cette étude, le SITR est basé sur un modèle conceptuel de données (MCD) qui se focalise plus particulièrement sur l'exploitation agricole et notamment sur les surfaces de compensation écologique. Il a été, de ce fait, alimenté par des données existantes et les données collectées à l'aide du questionnaire. Il intègre:

- les contraintes légales qui fixent le cadre des aménagements possibles du paysage et limitent parfois fortement la marge de manœuvre des exploitants agricoles (zones protégées, à l'inventaire ou sous contrat, zones de protection des eaux, bandes herbeuses, etc.);
- les éléments physiques qui interviennent dans les choix d'aménagement ou orientent les solutions possibles (pente et orientation, mais aussi routes, constructions, etc.);
- le contexte environnemental : éléments d'appréciation de l'aptitude des sols, érosion, eaux de surface, sources, milieux naturels;
- la structure et le fonctionnement des exploitations agricoles (activité et mode de production, organisation du travail, perspectives d'avenir, etc.);
- les besoins, les souhaits et les comportements des exploitants agricoles : besoins en terrain, en bâtiment, en équipement; souhaits vis-à-vis d'activités de diversification; comportement face aux choix du type et de la localisation des SCE.

### **4.3. Résultats principaux du questionnaire**

Le fait d'avoir introduit l'ensemble des éléments recueillis par le questionnaire dans le SITR permet d'envisager une valorisation de ces informations sous de nombreuses formes, quelques exemples sont présentés ci-dessous.

#### **4.3.1. L'exploitation agricole**

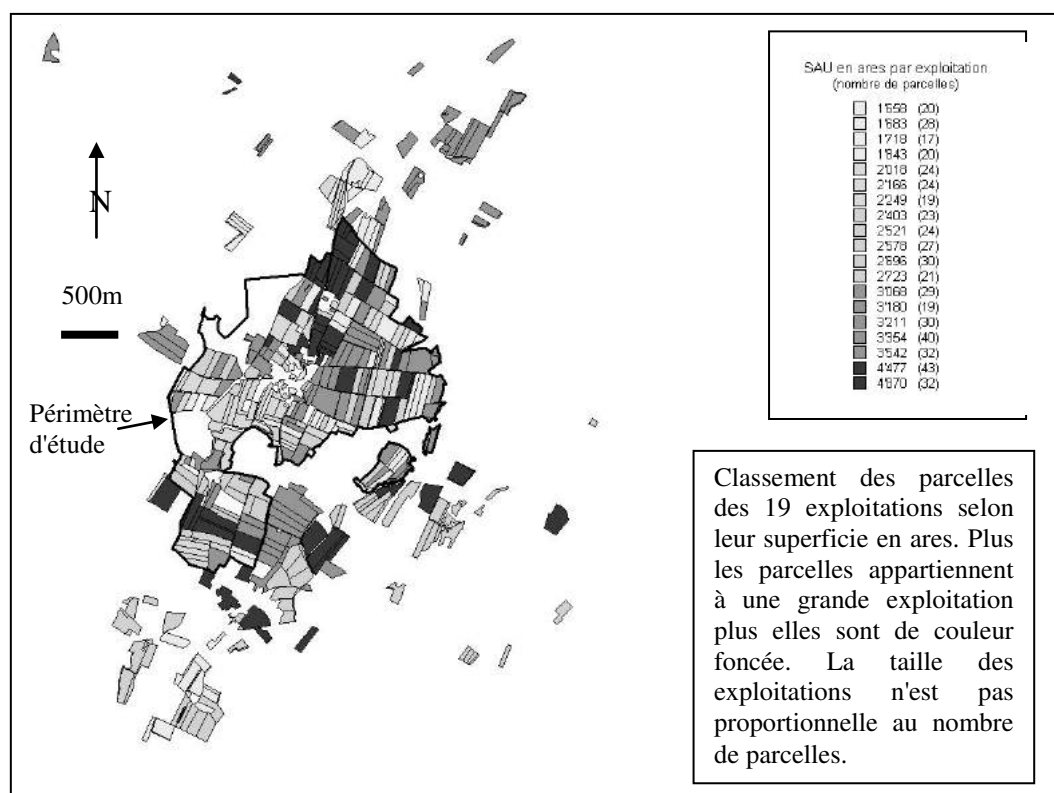
La surface agricole utile (SAU) moyenne des exploitations est de 28.9 ha (cf. figure 2). La surface moyenne des SCE par exploitation est de 7.9%, ce qui est supérieur aux 7% exigés par la loi suisse pour les exploitations qui fournissent des prestations écologiques en contre partie de paiements directs. L'unité de travail moyenne est de 1.5 personne par exploitation.

La demande en terrain est forte, sur les 19 agriculteurs 17 souhaiteraient agrandir leur superficie, mais seulement 3 agriculteurs voient une réelle possibilité de s'agrandir dans les 5 à 10 ans à venir.

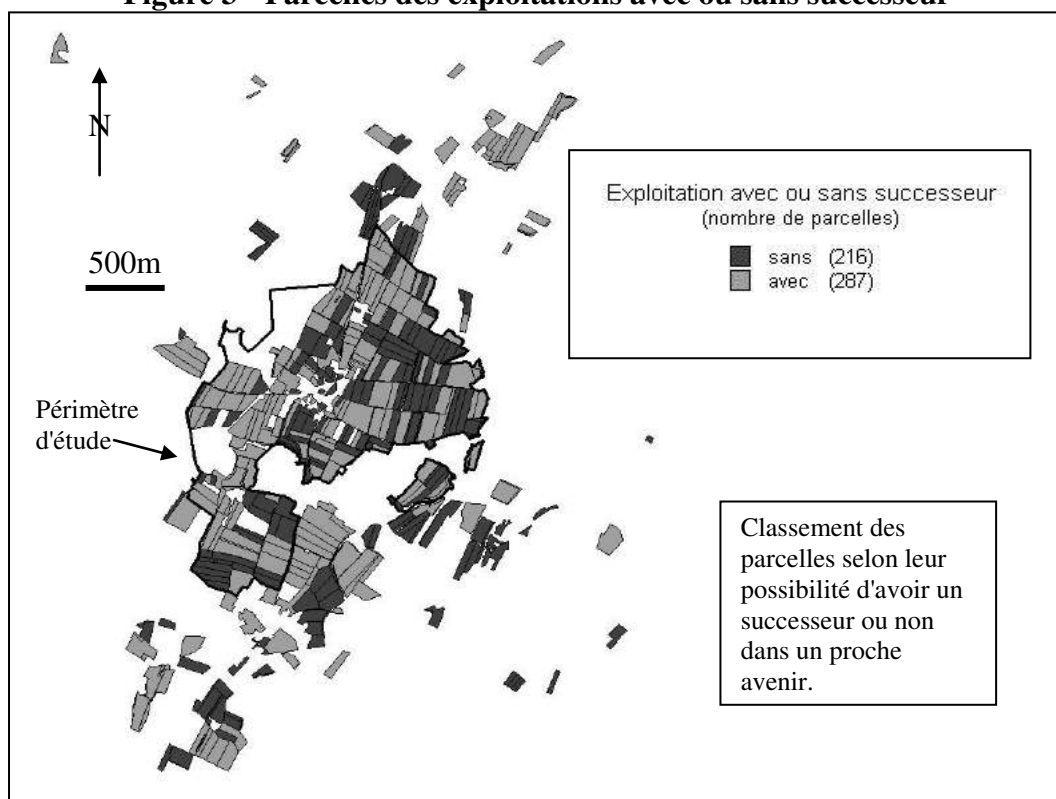
Neuf des dix-neuf exploitants n'ont actuellement pas de successeur. L'exploitation de ces surfaces devrait toutefois être assurée au vu de la forte demande locale en terrain, pour autant que celle-ci persiste dans les 10 ans à venir (cf. figure 3)

La répartition des types de cultures montre que les exploitants produisent en majorité du blé. La production de blé est légèrement supérieure à celle de cette région de Suisse qui est de 22% pour l'année 1999 (cf. tableau 3). Cela s'explique peut-être par le fait que la région d'étude a des terres propices à la culture du blé et qu'elle possède un centre collecteur. De plus, le blé est l'un des éléments de promotion de la région (musée du pain, chemin du blé).

**Figure 2 - SAU par exploitation**



**Figure 3 - Parcelles des exploitations avec ou sans successeur**



**Tableau 3 - répartition des types de culture en ares et en %**

Type de culture	Surface en ares	Surface en %
blé d'automne	15897	31.5
prairies artificielles	6391	12.7
prairies permanentes	4532	9.0
orge d'automne	3545	7.0
pommes de terre	3007	6.0
pâturages attenants	2690	5.3
colza d'automne huile	2678	5.3
betteraves sucrières	2432	4.8
maïs ensilage	1477	2.9
maïs grain	1419	2.8
prairies extensives	1264	2.5
PESTAG <sup>7</sup>	1152	2.3
prairies peu intensives	836	1.7
pois protéagineux	535	1.1
colza d'automne MPR <sup>8</sup>	507	1.0
Triticale, betteraves fourragères, orge de printemps, blé de printemps, seigle, avoine	<455 respectivement	<1.0 respectivement

Il n'y a aucune diversification dans le type de production, aucun produit particulier n'est élaboré dans la région étudiée (par exemple vigne, petits fruits). Les exploitations peuvent, néanmoins, être classées en 3 catégories de production (cf. figure 4).

1. Grandes cultures (2 exploitations)
2. Bétail et grandes cultures (12 exploitations)
3. Bétail d'engraissement et grandes cultures (5 exploitations)

Le type d'exploitation n'est pas corrélé à la superficie de la SAU. La taille de la SAU n'est donc pas le facteur le plus limitant pour déterminer les possibilités de production d'une exploitation. Néanmoins, les exploitations n'ayant que des grandes cultures ont de petites superficies.

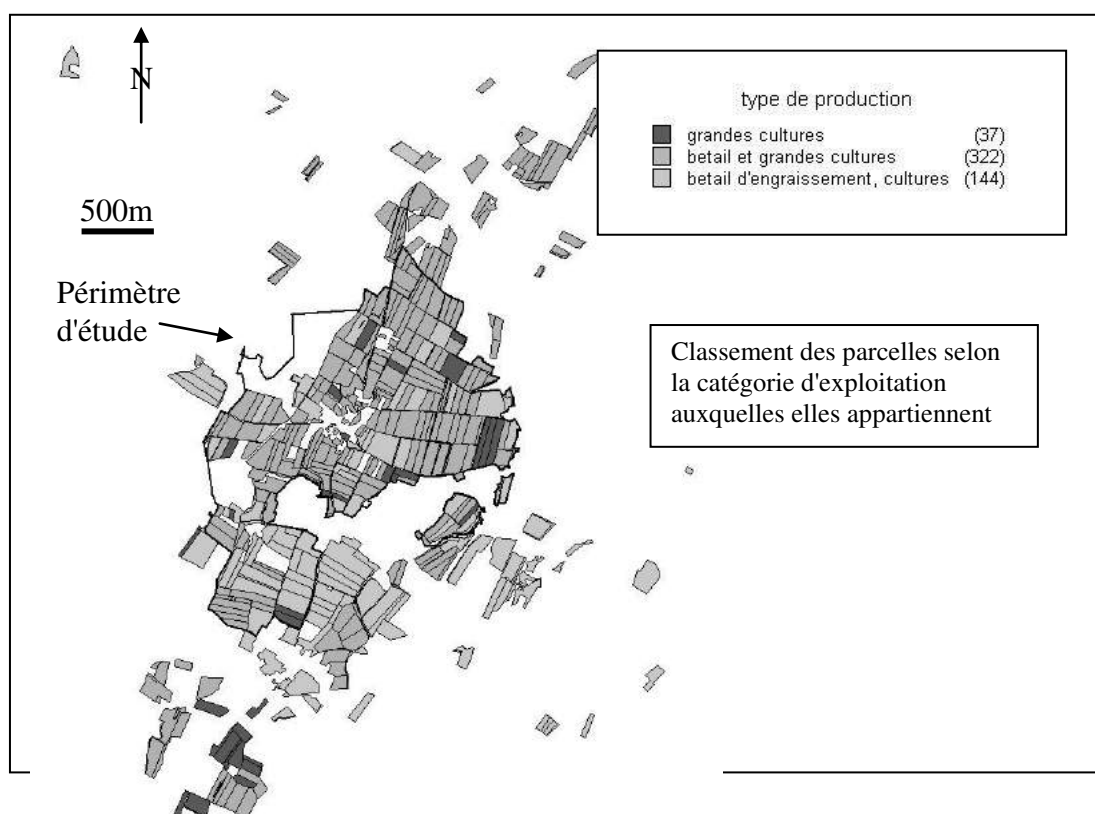
11 agriculteurs sont favorables au remaniement, alors que 8 y sont défavorables.

Parmi les agriculteurs favorables, les attentes par rapport à l'AF sont les suivantes: regroupement de parcelles, amélioration des collecteurs et drainages, plus de pâturages autour de la ferme.

<sup>7</sup> prairie extensive sur terre assolée gelée qui est soumise aux mêmes exigences que les prairies extensives. Ce type de SCE a été aboli au 1<sup>er</sup> janvier 2001.

<sup>8</sup> matières premières renouvelables

**Figure 4 - Catégories de production**



Dans le but de rationaliser leur travail, la plupart des agriculteurs collaborent avec d'autres agriculteurs et souhaitent un regroupement de leurs parcelles. Afin de se répartir une partie des frais d'investissement, la majorité des agriculteurs se partage du matériel.

#### **4.3.2. Le contexte environnemental**

L'aménagement durable de l'aire agricole et du paysage nécessite une approche intégrant le contexte environnemental dans son ensemble. Il est défini par le Service romand de vulgarisation agricole comme tous les domaines de l'environnement qui présentent une incidence spatiale : protection des eaux, du sol, du paysage, des milieux et des espèces. Le contexte peut être traduit à l'échelle de chaque parcelle agricole sous forme de contraintes et d'opportunités selon le degré d'obligation et la liberté d'action possible [19]. La particularité dominante du contexte environnemental de Sugnens est un grand nombre de bandes herbeuses extensives induites par la présence de nombreuses forêts (cf. figure 5).

#### **4.3.3. Les surfaces de compensation écologique**

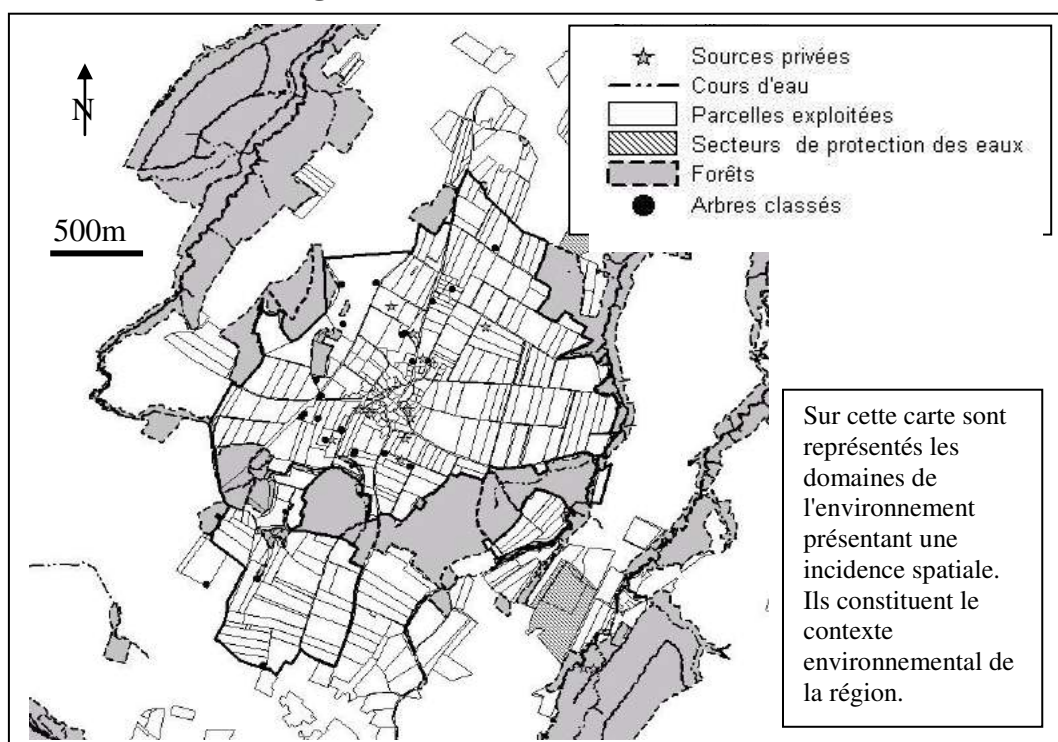
La problématique principale concernant les SCE est le choix de leurs types et localisations qui est laissé à l'agriculteur. Une nouvelle ordonnance sur la qualité des SCE vient d'être approuvée par les autorités. Elle donne la possibilité à l'agriculteur d'obtenir une prime supplémentaire pour les SCE qui ont une bonne qualité floristique ou qui s'intègre dans un réseau écologique. Il est donc nécessaire de pouvoir conseiller l'agriculteur dans ses choix concernant l'emplacement et le type de SCE tant du point de

vue agricole, économique et écologique. Pour cela, il est indispensable de comprendre ses choix actuellement faits. Concernant l'emplacement des SCE, la majorité des agriculteurs privilégie d'abord les surfaces obligatoirement extensives existantes (bordures obligatoires aux bords des forêts, des haies et des cours d'eau, secteur de protection des eaux), puis les parcelles peu pratiques à cultiver (forme, pente). Les SCE ont été placées de façon à fermer le moins de terres ouvertes. Si l'exploitation est composée de deux domaines éloignés de quelques dizaines de km, le domaine le plus éloigné est souvent mis en SCE sous un contrat spécifique.

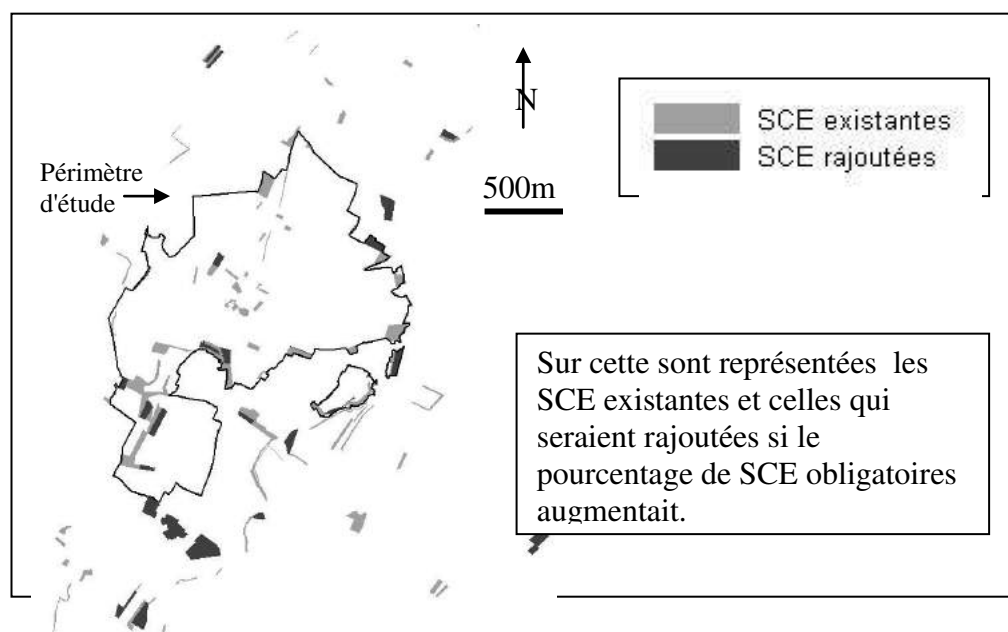
Dans le périmètre d'étude, les SCE représentent le 7,9% de la SAU, ce qui est supérieur aux normes légales si l'exploitation est inscrite en PER. Le pourcentage peut encore aisément augmenter car certains agriculteurs n'ont pas inscrit en SCE toutes leurs surfaces obligatoirement extensives. De plus, la majorité des agriculteurs localise facilement les surfaces qu'ils rajouteraient comme SCE, si le pourcentage de SCE augmentait. En cumulant, les SCE et les "SCE rajoutées", le pourcentage moyen de SCE par exploitant passe de 7.9% à 12% (cf. figure 6). Les agriculteurs ont donc encore de la marge de manœuvre par rapport à l'inscription de terres en SCE. Les SCE supplémentaires seraient placées selon les critères suivants : agrandir les SCE existantes, les parcelles ayant une géométrie peu pratique à cultiver, les parcelles en prairies permanentes, les surfaces obligatoirement extensives, les surfaces ayant une mauvaise orientation, les surfaces présentant des mauvais sols, les surfaces ayant des excès d'eau. Pour l'ajout de SCE, leur regroupement (agrandir les SCE existantes) est un argument prépondérant dans le but de rationaliser le travail. Par contre, aucun échange de parcelles n'est fait entre les agriculteurs pour rationaliser le travail et placer le maximum de SCE sur des parcelles présentant des contraintes agricoles.

Pour le choix du type, là encore, la majorité des agriculteurs privilégie le type de SCE existant sur les surfaces obligatoirement extensives, puis viennent les critères d'ordre économique (peu coûteux à installer, peu coûteux à entretenir, pour les contributions reçues, valorisation du produit). Parmi les 15 types de SCE, le type prédominant est les prairies extensives qui représente plus du 50 % des SCE. Cela s'explique, premièrement par le fait que les prairies extensives est le type de SCE dont les contributions sont les plus élevées et deuxièmement une majorité des exploitations du périmètre d'étude ont du bétail auquel le foin des prairies extensives peut servir de nourriture, même si sa qualité est médiocre.

**Figure 5 - Contexte environnemental**



**Figure 6 – SCE existantes et SCE rajoutées**



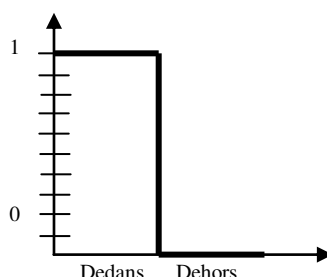
#### 4.4. Cartes de compréhension, exemple illustratif

Ce chapitre présente un exemple de valorisation des cartes de compréhension. Les cartes de certains facteurs sont agrégés dans le but d'évaluer la marge de manœuvre des exploitants liée aux surfaces à cultiver obligatoirement de façon extensive.

Les facteurs obligeant l'agriculteur à cultiver une partie de ses terres de façon extensive ont été retenus: 1/ Secteurs de protection des eaux (Protection des nappes d'eaux souterraines, Protection des sources de captages), 2/ Bandes herbeuses extensives obligatoires, 3/ Contrat de protection particulier délimitant des zones extensives.

Chaque facteur a une répartition spatiale selon le graphique 1. A l'intérieur (dedans) des surfaces délimitées par les facteurs listés ci-dessus, la fonction a une valeur de 1 car l'agriculteur est contraint à cultiver les terres de façon extensive. A l'extérieur (dehors) de ces surfaces, la valeur de la fonction est de 0 car l'agriculteur n'a aucune contraintes liées aux surfaces à cultiver obligatoirement de façon extensive.

**Graphique 1 - fonction de répartition spatiale des facteurs**



Les coefficients des facteurs (cf. tableau 4) ont été fixé en fonction des contraintes engendrées par chaque facteur et de l'évaluation de leur niveau selon l'échelle du tableau 2.

**Tableau 4 - Coefficients des facteurs**

Facteur		Coefficient
Protection des nappes des eaux souterraines		0
Protection des sources de captage <sup>9</sup>	S1	1
	S2	0.75
	S3	0.25
Bandes herbeuses extensives obligatoires		0.8
Contrat de protection particulier délimitant des zones extensives		0.8

Le poids est égal à 1 pour tous les facteurs.

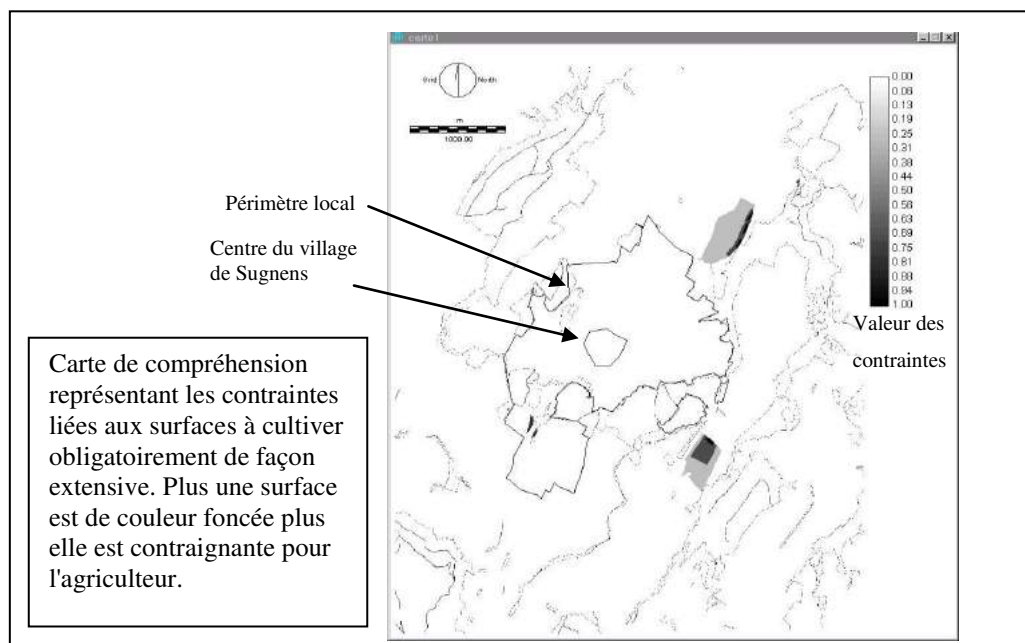
L'agrégation des cartes de compréhension de chaque facteur consiste à prendre la valeur de la contrainte maximale en un point. La méthode de la valeur maximale a été choisie, dans ce cas, car les contraintes ne sont pas cumulatives.

La carte résultat (cf. figure 7) présente les surfaces ayant des contraintes d'exploitation liées aux surfaces à cultiver obligatoirement de façon extensive.

<sup>9</sup> La zone S1 doit garantir qu'aucune espèce de substance polluante ne puisse parvenir dans le captage. La zone S2 doit garantir que la plus grande parti des germes et virus soit tenue à l'écart du captage. La zone S3 a la fonction d'une zone-tampon.



**Figure 7 - Carte de compréhension**

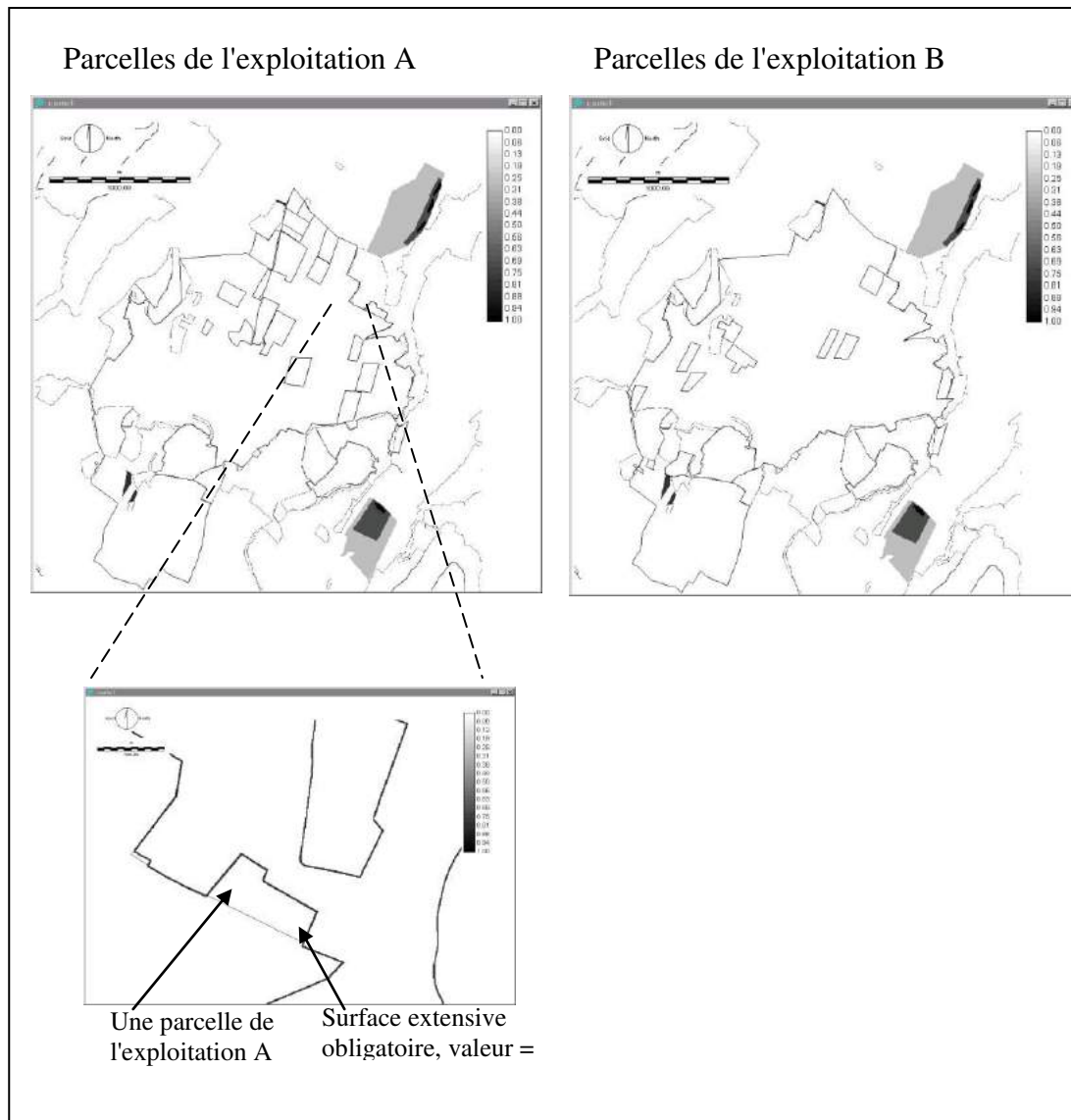


En superposant les parcelles des exploitations sur la carte résultat, il est facilement possible d'évaluer les exploitations ayant le plus de contraintes, et de comparer les marges de manœuvre des exploitants vis-à-vis des contraintes, qui sont dans ce cas les contraintes liées aux surfaces obligatoirement extensives. (cf. figure 8). L'exploitation A a 0.3% de sa SAU sur des zones de contraintes liées aux surfaces extensives obligatoires. De plus les zones de contraintes de l'exploitation A ont toute une valeur de 0.8. L'exploitation B a 1.5% de sa SAU sur des zones de contraintes qui ont aussi toutes, une valeur de 0.8. Par conséquent la marge de manœuvre de l'exploitant B vis-à-vis des surfaces obligatoirement extensives est plus faible que celle de l'exploitant A.

## 5 . Conclusion et perspectives

Malgré un contexte légal contraignant, l'agriculteur reste libre dans certains de ses choix. Ceci a pour conséquence que des exploitations se situant dans une même région ont une structure et une gestion bien différentes (SAU, taux d'occupation, nombre de personnes travaillant sur l'exploitation, etc.). De manière générale dans le périmètre d'étude, les agriculteurs ne sont pas satisfaits de leur revenu. Chacun essaie de l'augmenter, soit en agrandissant sa SAU, soit en changeant l'orientation de ses activités, ou soit en cherchant du travail à l'extérieur, mais les possibilités actuelles restent très limitées. L'obligation de mettre des SCE a engendré la fermeture d'une partie des terres ouvertes.

**Figure 8 – Superposition des parcelles exploitées et de la carte de compréhension des contraintes liées aux surfaces à cultiver obligatoirement de façon extensive**



Les développements méthodologiques et prospectifs entrepris jusqu'à aujourd'hui ont permis de mieux comprendre, représenter et analyser le territoire rural. Ils ont montré les opportunités offertes par les outils proposés pour combiner de manière intégrée les contextes environnemental et agricole. L'élaboration d'un SITR (Système d'Information du Territoire Rural) regroupant et structurant l'ensemble des données spatiales et thématiques collectées, constitue finalement l'un des résultats importants du projet. Le SITR offre en effet des facultés d'analyse spatiale et thématique et ceci à différentes échelles, de la parcelle agricole à l'ensemble du canton. Le questionnaire a permis d'une part de compléter les informations sur les exploitations agricoles du périmètre d'étude pour avoir une vision globale du contexte agricole et d'autre part de mettre en évidence les critères les plus importants pour eux dans le choix de l'emplacement des surfaces de compensation (zones à extensifier). Il a été essentiel pour la détermination des facteurs retenus par les agriculteurs pour évaluer les surfaces présentant des contraintes. Sur la base de ces dernières, les facteurs de contraintes intervenant dans les cartes de

compréhension ont pu être déterminés. Les marges de manœuvre liées au territoire des exploitations peuvent être maintenant évaluées selon différentes problématiques (agricole, légale, environnemental), à partir des cartes de compréhension.

Les résultats présentés dans cet article illustrent les possibilités de représentation et d'analyse des phénomènes essentiels liés au contexte agricole intervenant dans l'évolution du territoire.

L'objectif avenir est de régionaliser les résultats obtenus dans le cadre du conseil intégré aux exploitations agricoles. Il s'agira de déterminer quelle information peut être régionalisée et comment et de déterminer, sur la base des besoins et des contraintes liées aux différents types d'exploitation possibles dans une région, quelles sont les évolutions possibles ou d'évaluer les conséquences de scénarios d'évolution prévus ou prévisibles. Le résultat final doit permettre de présenter spatialement le niveau de contraintes/potentialités des différents espaces agricoles d'une part, et de générer, d'évaluer et de comparer différents scénarios d'aménagement du territoire d'autre part, et ceci sur une partie du territoire suisse. De ce fait, les cartes de compréhension décrivant les différents contextes agricole et environnemental devront être agrégées, dans le but d'évaluer différents scénarios à l'aide d'algorithmes multicritères basés sur des indicateurs de viabilités agricole et environnementale [21].

## Références

Ciardo, F., *Vocabulaire compensation écologique*, SRVA, Lausanne, 1997.

Thériault, Marius, *Système d'information géographique*, Département de géographie, notes de documents de cours, Université Laval, Sainte-Foy, Québec, 1996.

“Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture”, du 7 décembre 1998.

Office Fédéral, *Septième rapport sur l'agriculture*, Berne, 1992.

“Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage”, du 1<sup>er</sup> juillet 1966.

“Ordonnance sur les atteintes portées aux sols”, du 1<sup>er</sup> juillet 1998.

“Ordonnances sur les substances dangereuses pour l'environnement”, du 9 juin 1986.

“Ordonnance sur la protection des eaux”, du 28 octobre 1998.

“Ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation”, du 7 décembre 1998.

<http://www.admin.ch>

Charollais, M. et al., *Compensation écologique dans l'exploitation agricole*, SRVA, Lausanne, 2000.

Etat de Vaud. “Exposé des motifs et projets de lois modifiant: la loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières et la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions”, 1997.

- “Les améliorations foncières en harmonie avec la nature et le paysage”, SIA, D0151, juillet, Bern, 1998.
- Wicherek, S., sous la direction de, *Paysages agraires et environnement, Principes écologiques de gestion en Europe et au Canada*, CNRS édition, Paris, 1999.
- Broggi, Mario F. et Schlegel, Heiner, *Minimum requis de surfaces proches de l'état naturel dans le paysage rural*, Programme national de recherche utilisation du sol en Suisse, Berne 1990.
- Schweizer, J., “Renaturation de l'espace agricole au moyen des surfaces de compensation”, travail de semestre, EPFL-DGR, 2000.
- Ch. Pont, “Approche pédagogique de la localisation des surfaces de compensation écologique: le cas de Thierrens-Correvon.”, Mémoire de licence UNIL-Institut de géographie, 1998.
- Landry, Réjean et Levallois, Patrick, sous la direction de, *Agriculture intensive et écosystèmes régionaux, du diagnostic aux interventions*, Les presses de l'université Laval, 2000.
- Charollais, M., Mulhauser, G., Ch. Pont, *Rapport de travail SRVA, Intégration du contexte environnemental dans l'exploitation agricole, exploration d'une démarche*, SRVA, Lausanne, 2000.
- Aubert, S. et al., *Définitions et terminologie d'économie rurale, Centrale des moyens d'enseignement agricole*, Zollikofen, 2000.
- Joerin, F., *Décideur sur le territoire proposition d'une approche par utilisation de SIG et de méthode d'analyse multicritère*, thèse n° 1755, EPFL-Lausanne, 1998.

# **Comportamiento de la productividad total del sector agrario en las Regiones y Provincias Españolas**

**Pilar Expósito Díaz<sup>\*</sup>**

**Pilar González Murias<sup>\*\*</sup>**

**Xosé Antón Rodríguez González<sup>\*\*\*</sup>**

## **Abstract**

En este trabajo analizamos la evolución de la productividad total en el sector agrario español, a nivel de sus regiones y provincias. En el ponemos de manifiesto el comportamiento diferente de la misma después de la entrada de España en la CEE, pero también resaltamos las diferencias existentes entre las trayectorias seguidas en los ámbitos regionales y provinciales, lo cual está muy relacionado con las características productivas de las distintas zonas. Lo anterior nos lleva a afirmar que las políticas agrarias serán más efectivas en la medida en que tengan en cuenta las distintas especialidades productivas y los ámbitos concretos de producción.

---

<sup>\*</sup> Facultad de Económicas, Universidade de Santiago de Compostela (España); E-mail: ecnomet@usc.es.

<sup>\*</sup> Facultad de Económicas, Universidade de Santiago de Compostela (España); E-mail: ecmurias@usc.es.

<sup>\*\*\*</sup> Facultad de Económicas, Universidade de Santiago de Compostela (España) E-mail: ecanton@usc.es.

## 1. Introducción

El sector agrario español ha sufrido importantes transformaciones en los últimos años. Con los Pactos de la Moncloa (1977) se empieza a diseñar el camino para conseguir un sector agrario competitivo a nivel europeo con la finalidad de ir preparando su integración en la CEE. España entra en la CEE coincidiendo con la segunda fase de la Reforma de la PAC (período 1985-91), en la cual la política agraria toma un giro importante. Estas circunstancias -entrada en la propia CEE, junto con la incorporación a una PAC en crisis y en proceso de revisión- provocan cambios muy profundos en la estructura agraria española.

En este trabajo analizamos el comportamiento del sector agrario español desde la óptica de la evolución de su productividad, siendo el período de referencia (1970-1995), y el nivel de desagregación espacial que tendremos en cuenta serán las regiones y las provincias, además del total nacional.

En una primera aproximación intentamos examinar por separado los subsectores agrícola y ganadero, dado el significativo interés que podría deducirse de un análisis inter-sectorial. La fuerte interrelación entre ambos subsectores, sin disponer de la información estadística suficiente que permita a priori un tratamiento diferenciado, provoca la necesidad de realizar una asignación previa de algunos factores productivos (probablemente en función de las propias producciones) lo que conlleva inevitablemente a introducir de antemano algún tipo de sesgo en la trayectoria de la productividad. Para evitar este riesgo, el análisis lo realizamos conjuntamente para los dos subsectores.

Como el concepto de productividad en sentido estricto se refiere a la relación existente entre el output y los factores productivos, el análisis adecuado de eficiencia productiva para un determinado sector requiere que nos centremos en el análisis de la productividad total y no el de la productividad parcial. Entre los posibles procedimientos para la medida de la productividad total hemos elegido la opción del cálculo de números índices, alternativa que ofrece algunas ventajas como la posibilidad de poder utilizar una variada gama de productos y factores productivos, permite una cierta adaptación a las fluctuaciones temporales de algunas variables (caso de los precios) y no requiere la estimación de funciones de producción.

El trabajo lo iniciamos analizando brevemente la metodología utilizada para el cálculo de la productividad; en el apartado 3 hacemos una descripción de las variables utilizadas, en el 4 analizamos los resultados obtenidos a nivel de España, para las regiones y para las provincias, y finalmente en el apartado 5 presentamos algunas consideraciones a modo de conclusiones.

## **2. Metodología para el cálculo de la productividad**

Las primeras medidas utilizadas para estudiar la evolución de la productividad, y que en la actualidad siguen teniendo un amplio uso debido principalmente a su fácil aplicación, consisten en dividir el agregado del nivel de producción entre el agregado de un único input, es decir, los índices de productividad parcial. Así pueden existir tantos índices de productividad como factores de producción.

Debido a las limitaciones que ofrecen este tipo de índices, se define el índice de productividad total o global de los factores como el cociente entre el agregado del output y el agregado de los inputs que intervienen en el anterior.

Según Hulten (1973), y bajo determinadas condiciones, el índice de Divisia (definido como una media ponderada de las tasas de crecimiento de los componentes que lo configuran) es la mejor opción entre los distintos números índices. Dicho índice requiere de una aproximación discreta ya que se define de forma continua en el tiempo, y la más usual es la desarrollada por Törnqvist (1936) y Theil (1976). Con lo cual utilizaremos éste por sus relevantes propiedades para los análisis aplicados de productividad, justificadas en numerosos trabajos entre los que podemos citar los de Solow (1957), Ritcher (1966), Hulten (1973) o Diewert(1976). Dicho índice lo calculamos como índice encadenado, ya que según diversos autores como Diewert (1978), Ball (1985) o Thirtle y Bottomley (1992) son preferidos a los directos, entre otras cuestiones porque son menos sensibles a las fluctuaciones anuales de los precios. En el trabajo de Bureau et al. (1990) se justifica la utilización de índices encadenados especialmente en el caso de la agricultura, ya que así se evita que fenómenos accidentales o esporádicos puedan distorsionar el resultado final. Utilizan también índices encadenados para medir la productividad en la agricultura Ball (1985), Thirtle y Bottomley (1989,1992), Alfranca (1995), Aldaz y Millán (1996) y Fernández y Herruzo (1996).

## **3. Variables utilizadas**

La elaboración de un índice Törnqvist-Theil de productividad total de los factores (PTF) requiere datos sobre cantidades de productos y factores, junto a sus respectivos precios, los cuales permiten ponderar el valor asignado a cada bien en la agregación. Intentamos, por tanto, recoger la mayor cantidad de productos (precios y cantidades ) con la finalidad de que representen un porcentaje importante de la producción final agraria.

Por otra parte, resulta aconsejable e interesante realizar ajustes en la calidad de los factores productivos, para tener en cuenta cambios cualitativos y no sólo las variaciones en cantidades. Así hemos considerado las distintas componentes de inputs de la forma más desagregada posible.

Dada la diversidad de la estructura productiva agraria española, se ha incluido el mayor número posible de producciones con relevancia económica (32 cultivos agrícolas y 9 ganaderos), para alcanzar en torno al 80% de la producción final agraria, lo cual consideramos representativo para el estudio de la productividad de dicho sector. Las principales fuentes estadísticas utilizadas son los Anuarios de Estadística Agraria de los años 1972-97, Boletines Mensuales de Estadística Agraria, Anuario Estadístico de la Producción Agraria (1970-72) y Anuario Estadístico de la Producción Ganadera (1970-72); todos ellos publicados por el Ministerio de Agricultura.

El cálculo del índice agregado del output ( $\ln Q$ ), se elabora (para los 41 tipos de productos considerados y sus correspondientes precios), mediante el mencionado índice de Divisia-Törnqvist, en tres niveles; primero, a nivel provincial, en segundo lugar a nivel de comunidades autónomas, según la ponderación de cada provincia en la región, y finalmente a nivel de España, considerando el peso relativo de cada comunidad.

Para el cálculo del input agregado hemos distinguido los siguientes factores productivos: trabajo, tierra, capital físico, capital ganadero, energía y consumos intermedios (todo ello a nivel provincial). Con sus correspondientes precios (o costes) y cantidades, aplicamos el índice de Divisia-Törnqvist, al igual que en el caso del output. Una vez calculado el índice ( $\ln F$ ) a nivel provincial, se estima el índice a nivel de comunidades autónomas considerando la participación de cada provincia; de igual forma se considera el peso de cada comunidad para calcular el índice a nivel global de España.

#### **4. Resultados**

Una vez obtenidos los índices para el output y el input agregados, calculamos (para cada año) los índices de la productividad total de los factores como diferencia entre ambos índices, y de este modo obtenemos índices de productividad a nivel provincial, por comunidades autónomas y para el total de España, durante el período 1970-95.

*\*España*

Según se aprecia en la tabla 1, la productividad del sector agrario español crece a una tasa media del 1.53% para la totalidad del periodo estudiado, siendo el crecimiento de la producción del 0.78% y el de los inputs del -0.74%. El signo de la producción es positivo, mientras que por el contrario es generalizado el signo negativo en los inputs.



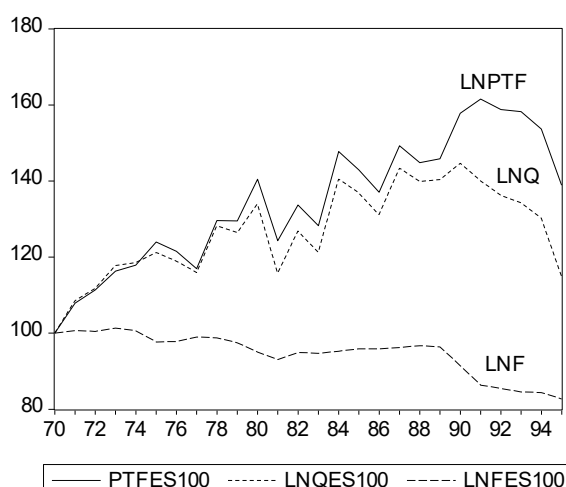
**Tabla 1 - Tasas medias de crecimiento de  $\Delta \ln Q$ ,  $\Delta \ln F$  y  $\Delta \ln PTF$  de España (%)**

Periodos	$LNO = \Delta \ln O$	$LNF = \Delta \ln F$	$LNPTF = \Delta \ln PTF$
1970-75	4.03	-0.45	4.50
1975-80	2.18	-0.55	2.74
1980-85	0.97	0.19	0.78
1985-90	1.24	-0.92	2.17
1990-95	-4.31	-1.95	-2.40
1970-85	2.39	-0.27	2.66
1985-95	-1.58	-1.44	-0.14
1970-95	0.78	-0.74	1.53

Si dividimos nuestro período muestral en antes y después del año 1985 observamos un crecimiento de la productividad antes de la entrada en la CEE del 2.66% para descender al -0.14 desde el año 1986. En ambos subperíodos decrecen los inputs, pero en el segundo además desciende la producción.

Desglosando el estudio en períodos de 5 años, observamos que el crecimiento de la productividad es muy alto al principio, para ir descendiendo, sobre todo en 1980-85, se recupera hasta el año 1990 y desde entonces pasa a ser negativo. El comportamiento de la productividad está estrechamente ligado al de la producción, así ésta crece hasta el 1990 para luego ser negativa (la mayor caída se produce en el año 1995 debido a la dura sequía que caracterizó al campo español, donde producciones como el trigo llegaron a descender un 20% con respecto al año anterior). Por otra parte desciende el consumo de inputs, siendo el signo positivo en el período 1980-85, y se produce su mayor descenso en el último tramo con una tasa media de -1.94%.

**Gráfico1 - Tasas anuales de variación de los índices agregados del input, del output y de la productividad total. España. 1970-95.**



En el gráfico 1 podemos ver la evolución de las tres variables (producción, inputs y productividad), observando como el crecimiento de la productividad es más rápido hasta la entrada en la Comunidad para luego llegar incluso a ser negativo. También se muestra con gran claridad la estrecha relación entre la productividad y la producción.

Las producciones agrícolas que más crecen en todo el período son la lechuga, mandarina, manzano, peral y melocotonero; y dentro de las ganaderas destacan la carne de ave y de cerdo. El capítulo de los cereales crece mucho hasta 1980, siendo el que más desciende después.

En cuanto a los inputs es la mano de obra la que más desciende (-4.82% en todo el período); la energía y el capital físico los que más crecen (3.66% y 4.13% respectivamente, durante 1970-95), destacando el alto crecimiento de la energía en 1970-75 (8.09%), que pasa a ser negativa en los 5 años siguientes debido a la crisis energética. El capital físico crece más antes de 1985 (5.53%), para pasar a 2.06% en los últimos 10 años, será en la etapa 1970-75 cuando experimente su mayor tasa de crecimiento (7.25%). Los consumos intermedios (abonos, semillas y piensos) experimentan tasas medias de crecimiento positivas, 3.04% en todo el período, descendiendo a un 0.52% en los últimos 10 años. La tierra y el capital ganadero experimentan crecimientos pequeños en todo el período, 0.13% y 0.55% respectivamente, siendo ambos negativos en el período 1985-95 (-0.27% y -0.07%).

La estructura productiva en estos 26 años, basada en los 41 productos que hemos tenido en cuenta, ha cambiado, destacan en el año 1970 el trigo y la cebada (9% y 5% respectivamente), la patata (6%), la uva (4%), la aceituna (5%); y en cuanto a los productos ganaderos destaca la leche de vaca (8%), y las carnes, y los huevos (6%). En 1995 pierden protagonismo los cereales, y la patata, y ganan peso los frutales, la alfalfa, la leche y las carnes (sobre todo la de cerdo).

### *\*Regiones*

En cuanto a las regiones españolas, en la tabla 2 las hemos colocado de mayor a menor atendiendo a la evolución de su productividad en el período estudiado, y comparándolas con la media española; de modo que podemos clasificarlas en tres grandes grupos: aquellas que crecen en torno a la media de España (entre el 1 y el 2%), las que crecen menos del 1% y las que crecen un 2% ó más.

La desigual evolución de los índices de productividad en las regiones refleja tendencias diferentes en el crecimiento de outputs e inputs, y aunque no podemos concluir que existan unas pautas claras de comportamiento, sí se observa una evolución generalizada hacia la reducción de la utilización de recursos en el conjunto del sector agrario español.

Aquellas regiones cuyo crecimiento de la productividad se sitúa por encima de la media, tienen en común:

- incrementos muy considerables de la producción, acompañados de pequeños descensos en los factores productivos (Rioja y las dos Castillas), o incluso pequeños incrementos (Murcia y Aragón);

- sin embargo en el caso de Canarias, C. Valenciana o Galicia, el crecimiento de la productividad viene determinado por la gran caída de los inputs, acompañada de pequeños incrementos del output o incluso disminuciones (Galicia);
- además estas regiones se caracterizan por una mayor especialización agrícola, -intensiva, agricultura mediterránea, producciones hortofrutícolas- (caso de Murcia y C. Valenciana), -extensiva- (las dos Castillas); exceptuando a Galicia, con una mayor vocación ganadera (donde la fuerte disminución en el uso de factores productivos ha determinado su productividad);
- para el caso de Canarias, independientemente de la valoración y evolución de las distintas producciones, lo que más destaca es la trayectoria de los factores productivos, en especial la reducción del factor tierra, que probablemente pasa a destinarse a otros fines;
- en la Rioja hay que destacar el gran incremento de producciones extensivas como los cereales, los tubérculos, y de otras intensivas como las hortalizas;
- Aragón, caracterizada por una agricultura extensiva (predominio de los cereales), y una ganadería también extensiva (ovino), experimenta un gran crecimiento de la producción (sobre todo de la ganadera).

**TABLA 2 - Ranking de las tasas medias de crecimiento de la PTF entre regiones (1970-95) (%)**

Canarias	4.08
Rioja	3.04
Murcia	2.93
C. Valenciana	2.14
Aragón	1.99
Castilla y León	1.83
Castilla - La Mancha	1.79
Galicia	1.64
España	1.53
Baleares	1.43
Asturias	1.12
Cataluña	1.06
País Vasco	1.01
Navarra	0.97
Madrid	0.7
Cantabria	0.53
Andalucía	0.45
Extremadura	-0.04

Por otro lado, las regiones con un crecimiento inferior a la media se caracterizan por:

- un gran descenso de los factores productivos, al mismo tiempo que disminuye la producción (pero siempre en menor medida), salvo en Navarra que crece ligeramente;
- Cataluña es la única región donde ocurre lo contrario (crece la producción agrícola -los frutales- y ganadera -carne vacuno, ave y cerdo-, en torno a la media, y disminuye el agregado del input);
- en estas regiones tiene un peso mayor la ganadería (Asturias, Cataluña, País Vasco, Madrid y Cantabria); lo cual se puede atribuir en parte a las características de la actividad ganadera, en general con una menor productividad que la actividad agrícola. Además todas las regiones con vocación ganadera han disminuído considerablemente su capital ganadero después de la entrada en la CEE (salvo Cataluña y País Vasco);
- en el caso de Baleares es determinante el descenso que sufren los factores productivos (trabajo, capital ganadero, tierra y consumos intermedios), ya que la producción (hortofrutícola) sólo disminuye ligeramente;
- Navarra, aún con una agricultura basada en los cereales y algunas hortalizas, junto a la importancia del vacuno, apenas llega a una tasa del 1%;
- Andalucía, con predominio de una agricultura extensiva, en convivencia con una ganadería también extensiva, y pese a la reducción de factores productivos, no alcanza una productividad considerable (aunque aquí hay bastantes disparidades entre las provincias, y las malas cosechas jugaron un papel importante);
- Extremadura, donde conviven una agricultura y ganadería extensivas, cae la producción en mayor medida que los factores productivos, aunque se aproxima a un crecimiento de la productividad (aunque negativo) prácticamente nulo.

#### *\*Provincias*

En la tabla 3, hemos clasificado las provincias, según su crecimiento de la productividad, en tres grandes grupos (>2; 1 - 2; <1).

**Tabla 3 - Ranking de las tasas medias de crecimiento de la PTF  
entre provincias (1970-95) (%)**

Crecen > 2		crecen 1 2		crecen < 1	
Almería	4.97	Zamora	1.86	Navarra	0.97
G.Canaria	4.38	Granada	1.83	CiudadReal	0.85
Tenerife	3.67	Orense	1.62	Gerona	0.76
Pontevedra	3.57	Tarragona	1.59	Cádiz	0.72
Huesca	3.51	León	1.58	Madrid	0.70
Logroño	3.04	Toledo	1.44	Santander	0.53
Albacete	2.95	Baleares	1.43	Guipúzcoa	0.52
Murcia	2.93	Palencia	1.42	Vizcaya	0.44
Cuenca	2.75	Málaga	1.39	Teruel	0.21
Valencia	2.47	Alicante	1.34	Barcelona	-0.23
Segovia	2.45	Zaragoza	1.26	Córdoba	-0.31
Soria	2.45	Valladolid	1.25	Lugo	-0.39
Huelva	2.29	Guadalajara	1.20	Badajoz	-0.59
La Coruña	2.25	Cáceres	1.15	Sevilla	-1.30
Castellón	2.24	Oviedo	1.12	Jaén	-1.90
Burgos	2.21	Salamanca	1.12		
Alava	2.07				
Avila	2.05				
Lérida	2.02				

Respecto a la evolución de la productividad en las provincias en relación a la pauta de su región, podemos destacar:

- El gran crecimiento de las provincias canarias viene determinado por el gran descenso de los inputs, la mano de obra, el capital ganadero y sobre todo la tierra en Gran Canaria; aunque sus producciones experimentan crecimientos positivos;
- Mientras que Andalucía se sitúa por debajo del 1%, todas sus provincias lo superan salvo Cádiz, Sevilla y Jaén (la última en el ranking, donde la producción -agricultura extensiva de cereales, leguminosas y aceituna, junto con el ovino y caprino- cae considerablemente). Por otra parte se encuentra Almería (la primera del ranking, con una importancia de las hortalizas, los frutales y la ganadería extensiva) o Huelva (donde destacan los frutales), las cuales experimentan importantes ascensos de su producción;
- Aragón, con un crecimiento en torno al 2%, tiene cada provincia en cada uno de los tres estratos. Destaca Huesca (con un gran crecimiento de la producción ganadera, y de las leguminosas), mientras que Teruel está en el extremo contrario (>1%), con descensos de las producciones agrícolas;

- Castilla-La Mancha, que se sitúa por encima de la media de España, se ve superada tan sólo por dos de sus provincias, Albacete y Cuenca (con altas tasas de crecimiento de la producción ganadera, junto con hortalizas-ajo, melón- y frutales);
- En Castilla y León, también por encima de la media española, las tasas de sus provincias oscilan entre el 1.12% de Salamanca y el 2.45% de Segovia y Soria (donde crece considerablemente la producción -cereales y la carne de ave-). En el caso de Avila o León también experimentan descensos en sus inputs (trabajo, tierra y capital ganadero);
- En Cataluña, con un crecimiento en torno al 1%, destaca la provincia de Lérida -hortofrutícola- (>2%), que con el mayor peso en la región, es donde más crece la producción (los frutales no cítricos y la carne de ave o cerdo). Sin embargo en Barcelona -con un peso importante de la ganadería- cae el agregado del output (cereales, leguminosas y hortalizas);
- En la Comunidad Valenciana, con una productividad superior al 2%, todas sus provincias experimentan crecimientos importantes de la misma; debido principalmente a la reducción de los factores productivos (mano de obra y tierra, sobre todo en Valencia y Castellón), aunque crecen los cítricos y la carne de ave;
- En la región extremeña (con una tasa negativa), el comportamiento de Cáceres (>1%) se contrapone al de Badajoz (<1%)-cae la producción, sobre todo la ganadera y se incrementan los inputs-(al contrario que Cáceres);
- En Galicia (>1%) destacan provincias como La Coruña o Pontevedra (>2%) (que incrementan su producción agrícola -hortalizas, tubérculos y leguminosas-; y disminuyen los factores productivos -mano de obra, tierra y capital ganadero), en contraposición a Lugo-más ganadera- (<1%), donde cae la producción agrícola (centeno, tubérculos o la col) y la ganadera (leche, carne ave);
- En el País Vasco (en torno al 1%), destaca la provincia de Alava -muy ganadera- (>2%), debido al crecimiento en general de la ganadería, a las hortalizas y a los cereales; mientras que en las otras dos provincias desciende la producción. Si bien en Vizcaya descienden mucho los inputs (factor trabajo y tierra).

## 5. Conclusiones

Los indicadores de productividad total son un instrumento de enorme relevancia para el diseño de políticas económicas sectoriales, dado que muestran las pautas de comportamiento en cuanto a la eficiencia productiva y, por tanto, ayudan a poner de manifiesto los posibles déficit o debilidades de los procesos productivos en estudio con la finalidad de mejorar su estructura productiva. La utilidad de estos indicadores aumenta cuando se calculan a distintos niveles de desagregación espacial porque permiten detectar las características específicas productivas propias de zonas, como pueden ser las regiones o las provincias (incluso comarcas).

Podemos decir que el sector agrario español tuvo un crecimiento en términos de productividad moderado en el período 1970-95, y que en parte se debe a la incidencia negativa sobre este indicador de la entrada de España en la CEE, adhesión que se produce en una etapa de crisis profunda y de revisión de la PAC.

Para entender el comportamiento de la productividad (según lo indicado en los puntos anteriores) es preciso añadir que, aún siendo el descenso del uso global de factores productivos generalizado a lo largo de todo el período, sobre todo en 1990-95, el grado de sustitución entre ellos fue relevante, en particular entre el factor trabajo que sufre la mayor caída (-4.82%) en el intervalo temporal considerado, y el capital físico que es el que crece más en todo el período (4.13%); en un proceso en el cual el sector manifiesta una mayor dependencia de factores como la energía y los insumos que proceden de otros sectores. En este mecanismo de sustitución y complementariedad entre los distintos inputs las divergencias a nivel regional y provincial son sustanciales.

En concreto, a nivel regional, y aunque no podemos concluir que existan pautas claras de comportamiento, podemos destacar que:

- aquellas regiones cuyo crecimiento de la productividad se sitúa por encima de la media experimentan incrementos muy considerables de la producción, mientras que, en general el papel de los factores productivos no es tan determinante; además se caracterizan por una mayor especialización agrícola, con la excepción de Galicia que ofrece una orientación ganadera importante;
- por otra parte, las regiones con un crecimiento de la productividad inferior a la media experimentan en general suaves decrementos en sus producciones, acompañados de descensos en la utilización de los factores productivos, sin que estos últimos tengan la entidad suficiente para provocar significativos aumentos en la productividad; además en la mayoría de los casos el peso del subsector ganadero es relevante.

A nivel provincial observamos como las pautas de comportamiento no siempre coinciden con los de la región, muestra de ello es que una comunidad como Andalucía tiene la provincia (Almería) en el número uno del ranking, y otra (Jaén) ocupa la última posición. Sin embargo, podemos destacar que, en general, las provincias con crecimiento superior al 2% tienen una agricultura importante (sobre todo intensiva, protagonizada por las hortalizas y los frutales), y al mismo tiempo experimentan incrementos importantes de su producción. En el otro extremo se sitúan aquellas provincias en las cuales el subsector ganadero tiene un mayor peso que el agrícola y además sus producciones globales han descendido considerablemente.

Las diferencias tan significativas en pautas de comportamiento de la productividad entre regiones y dentro de éstas a nivel provincial, nos lleva a afirmar que, en general, las políticas agrarias, para ser efectivas, deben tener muy presente las distintas especialidades y vocaciones productivas y los ámbitos concretos de producción.

## Bibliografía

- Aldaz, N. y Millán, J. (1996), "Comparación de medidas de productividad total de los factores en las agriculturas de las CC.AA. españolas". *Revista Española de Economía Agraria*, nº 178; pp.73-113
- Alfranca, O. (1995), *Productividad total de los factores en la agricultura española: 1964-1989. Medición y determinantes*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Ball, V.E. (1985), "Output, Input and Productivity Measurement in U.S. Agriculture, 1948-79", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 67, nº 3; pp. 475-486.
- Bureau, J., Butault, J., Hassan, D., Lerouvillois, P., and Rousselle, J. (1990), *Formation et Répartition des Gains de Productivité dans les Agricultures Européennes, 1967-1987*. Eurostat, Luxembourg.
- Colino, J., Rodríguez, M. (1996), "Reestructuración agraria y ganancias de productividad". *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas*, nº16; pp. 107-116.
- Diewert, W.E. (1976), "Exact and Superlative Index Numbers". *Journal of Econometrics*, nº 4; pp. 115-145.
- Diewert, W.E. (1978), "Superlative Index Numbers and Consistency in Aggregation". *Econometrica*, Vol. 46, nº 4; pp. 883-900.
- Expósito, P. (1999), *Comportamiento de la productividad total de los factores en el sector agrario español, 1970-95. Análisis provincial y por comunidades autónomas*. Tesis doctoral. Servicio de Publicaciones de la USC.
- Garrido, L. (1983), "Eficiencia y competitividad de la agricultura. La evolución de la agricultura española en el período 1961-1980". *Revista de Estudios Agro-sociales*, nº 123; pp. 69-113.
- González, J. (1989), "El cambio tecnológico en la agricultura: teoría y aplicaciones al caso de España y Andalucía". *Revista de Estudios Agro-sociales*, nº 147; pp. 117-153.
- Hulten, C.R. (1973), "Divisa Index Numbers". *Econometrica*, Vol. 41, nº 6; pp. 1017-1025.
- López Iglesias, E. (1996), "La dinámica reciente del sector agrario. Balance de una década de integración comunitaria". *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas*, nº16; pp. 117-129.
- Mergos, G. (1993), "Total factor productivity in agriculture: the case of Greece, 1961-1990", *VIIIth EAAE Congress* (Stresa, Italy).
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de Estadística Agraria*. Varios años.



- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario Estadístico de la Producción Agrícola*. Varios años.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario Estadístico de la Producción Ganadera*. Varios años.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Cuentas del Sector Agrario*. Varios años.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Manual de Estadística Agraria*. Varios años.
- Richter, M.K. (1966), "Invariance Axioms and Economic Indexes". *Econometrica*, Vol. 34, nº 4; pp. 739-755.
- San Juan, C. (1986), *Eficacia y rentabilidad de la agricultura española*. MAPA. Madrid.
- Solow, R.M. (1957), "Technical Change and the Aggregate Production Function". *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 39; pp. 312-320.
- Theil, H. (1967), *Economic and Information Theory*. North-Holland. Amsterdam.
- Thirtle, C. and Bottomley, P. (1989), "The rate of return to public sector agricultural R&D in the UK, 1965-80". *Applied Economics*, nº 21; pp. 1063-1086.
- Thirtle, C. and Bottomley, P. (1992), "Total Factor Productivity in U.K. Agriculture (1967-90)". *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 43, nº 3; pp. 381-400.
- Törnqvist, L. (1936), "The Bank of Finland's Consumption Price Index". *Bank of Finland Monthly Bulletin*, 16 (10); pp.27-32.

# **O Turismo no Espaço Rural: uma digressão pelo tema a pretexto da situação e evolução do fenómeno em Portugal**

**J. Cadima Ribeiro\***

**Maria Marlene de Freitas\***

**Raquel Bernardette Mendes\***

## **Resumo**

Lançado experimentalmente em Portugal no final da década de setenta, o Turismo no Espaço Rural fez, desde então, um percurso bastante dinâmico, atravessado por algumas hesitações e dificuldades. Como instrumento de desenvolvimento regional, conforme foi tomado amiúde pelas entidades públicas, a controvérsia sobre o seu impacte subsiste.

No presente trabalho, ensaia-se um reflexão sobre o tema, ao jeito de balanço do que foi realizado. Como expressão concreta da trajectória percorrida, retém-se o caso do Concelho de Braga.

Na síntese da reflexão mantida, conclui-se que o produto turístico Turismo no Espaço Rural possui efectivas qualidades para apoiar dinâmicas de desenvolvimento a nível regional. Cumpre, no entanto, que não seja tomado como panaceia que tudo pode solucionar.

---

\* Universidade do Minho - Escola de Economia e Gestão - Braga; e-mail: jcadima@eeg.uminho.pt.

## 1. Introdução

O turismo é, em Portugal, como em vários outros países da Europa do Sul, e não só, uma das actividades mais importantes na geração de emprego e de rendimento. No contexto da crise do mundo rural, não surpreenderá, assim, que o turismo se tenha oferecido ao decisor público e aos actores sociais como um instrumento privilegiado de criação de oportunidades económicas e de reanimação do espaço rural.

No presente trabalho, ensaia-se uma reflexão sobre o tema, ao jeito de balanço do percurso realizado em Portugal desde os finais da década de setenta. Como particularização dessa trajectória retém-se o caso do Concelho de Braga. Antes, porém, o quadro conceptual é enunciado de modo sumário, e o retrato do turismo no espaço rural é feito, nas vertentes oferta e procura.

## 2. O quadro conceptual de referência

A origem da expressão turista parece estar na palavra francesa “tour” e terá aparecido para exprimir a ideia de “viagem por prazer”. Era efectivamente este o contexto em que se desenvolviam as viagens por lugares históricos e culturais da Europa realizadas por membros da aristocracia e burguesia endinheirada nos séculos XVIII (a partir de meados do século) e XIX.

Na sua acepção moderna, o termo turista refere-se às pessoas que se deslocam para fora da sua residência habitual e aí permanecem durante um certo tempo (supostamente, um período não inferior a 24 horas) com propósito distinto do exercício de uma actividade remunerada. Esta é, grosso modo, a definição proposta pela Organização Mundial do Turismo (cf. Cunha, 1997, p. 6). A ênfase sobre o período de permanência e a motivação pretende destrinçar, por um lado, turista de excursionista (aqueles que realizam visitas muito breves a esses mesmos lugares) e, por outro lado, turista de emigrante, empresário ou agente de negócios

O Instituto Nacional de Estatística (INE), considera ainda o visitante, como sendo “o indivíduo que se desloca a um lugar diferente da sua residência habitual, por uma duração inferior a 365 dias, desde que o motivo principal da viagem não seja o de exercer uma actividade remunerada no lugar visitado” (INE, 1995).

A primeira definição de turismo foi estabelecida por Hunziker e Krapf, em 1942, segundo os quais este “é o conjunto das relações e fenómenos originados pela deslocação e permanência de pessoas fora do seu local habitual de residência, desde que tais deslocações e permanências não sejam utilizadas para o exercício de uma actividade lucrativa principal, permanente ou temporária” (c.f. Cunha, 1997, p.8). O conceito entretanto tem implícitas implicações diversas em matéria de uso ou disfrute de bens e serviços por parte do turista, especialmente no local de visita. Daí que o turismo seja, contemporaneamente, pensado antes de tudo enquanto actividade económica; um actividade económica que vive de uma complexidade de dependências e articulações com ramos económicos tão diversos quanto o são transportes e seguros, hotéis, restauração e agricultura, lazer e cultura. Isto é, conforme o considera Vitor Santos (1998, p. 4), o turismo é um produto compósito, resultado de “uma cadeia multisectorial

complexa e interactiva de actividades em que cada participante contribui com uma pequena parcela do produto final”.

A heterogenidade do produto turístico cria uma diversificação de segmentos de mercado. A cada segmento de mercado pode corresponder um ou mais produtos, dependendo da combinação das diversas componentes que caracteriza cada um desses produtos.

### **3. O produto turístico T.E.R.**

Perante estruturas pouco diversificadas e onde escasseiam as oportunidades económicas, o turismo pode oferecer-se como um importante factor de desenvolvimento. Assim é na medida em que for capaz de valorizar o potencial endógeno dos territórios, expresso em património, ambiente e cultura, e, daí, introduzir os estímulos e a racionalização das estruturas produtivas indutoras do desenvolvimento económico.

Esta realidade marcada por arcaísmos estruturais e atrasos de desenvolvimento é algo bem presente em muitos espaços rurais, daí que se tenha sugerido a actores sociais e entidades públicas a ideia de fazer do turismo o motor da dinamização desses espaços, fazendo da articulação da tradição, da ruralidade e do património existente os elementos distintivos de um produto turístico comumente designado Turismo no Espaço Rural (T.E.R.)

Não existe uma aceção única de T.E.R.. “O Guia Oficial” da Direcção Geral do Turismo (1998, p.3) considera que o “turismo rural consiste no conjunto de actividades e serviços realizados e prestados, mediante remuneração, em zonas rurais, segundo diversas modalidades de hospedagem, de actividades e serviços complementares de animação e diversão turística, tendo em vista a oferta de um produto turístico completo e diversificado no espaço rural. Lícínio Cunha, por sua vez (1997, p. 167), prefere dirigir a ênfase para a “utilização dos factores naturais, culturais e sociais que são próprios destas zonas” (rurais) e para a escala (pequena) da exploração, a preservação dos valores e a “recusa do carácter urbano das construções ou equipamentos” que são postos ao dispor da actividade turística.

A definição avançada pela Comissão Europeia, por seu turno, entende relevar, de idêntico modo, a dimensão da unidade de exploração, associada à ideia do tratamento personalizado do utente, a manutenção da autenticidade do meio (rural) físico e humano, e a participação do visitante nas actividades, costumes e modos de vida dos habitantes” (c.f. Vassilaras, 1990, p.4)

Em Portugal, o Turismo no Espaço Rural emergiu nos finais dos anos 70 (1978), de forma experimental, em Ponte de Lima, Vila Viçosa, Castelo de Vide e Vouzela. Chamou-se então “turismo de habitação” e foi concebida pela entidade pública como forma de tirar partido da riqueza arquitectónica, histórica e paisagística de algumas regiões. Daí a escolha dos casos piloto antes enumerados.

A dinâmica posterior da oferta, ditada pela recuperação de casas senhoriais, em muito casos parcialmente suportada por fundos públicos, levou à evolução, mais tarde (1986) para o conceito legal de Turismo no Espaço Rural, que abarcava as seguintes três figuras: Turismo de Habitação; Turismo Rural e Agro-Turismo (c.f. D.L. 256/86). Em

1989 surge uma nova modalidade, o “Hotel Rural”, e bastante mais recentemente (em 1997) aparece o “Turismo de Aldeia” e as Casas de Campo” (D.L. 169/97).

Como contributo para a clarificação da natureza do produto turístico em apreço, o Decreto-Lei ultimamente mencionado indica que “integram-se ainda no turismo no espaço rural as actividades ou diversão que se destinem à ocupação dos tempos livres dos turistas e contribuam para a divulgação das características, produtos e tradições das regiões, designadamente o seu património natural, paisagístico e cultural, os itinerários temáticos, a gastronomia, o artesanato, o folclore, a caça, a pesca, os jogos e os transportes tradicionais, e sejam declaradas de interesse turístico” (DL. 169/97, artº 4). A dificuldade que nos sugere a definição é que, pela ambição de abrangência, corre o risco de roubar a singularidade que esteve na origem do produto T.E.R..

#### **4. Os números do T.E.R. em Portugal**

Antes de avançarmos na análise da evolução do turismo no espaço rural em Portugal, cumpre referir que só existem dados estatísticos comparáveis desde o ano de 1989, ocasião em que se procedeu à reclassificação das unidades turísticas. Acresce que, em expressão da contingência ditada pela evolução das nomenclaturas oficiais, a análise retém só as unidades de Turismo de Habitação, Turismo Rural e Agro-Turismo. A leitura de resultados tomará por referência o ano de 1998 e os dados estatísticos usados são os disponibilizados pelas Divisão de Recolha de Informação e Estatísticas da Direcção Geral do Turismo (DGT) e pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).

##### **4.1. A oferta**

Na linha do que se considera no “Livro Branco do Turismo” (DGT, 1991), a oferta turística engloba aquilo que “o local de destino tem para oferecer aos seus utentes actuais e potenciais, sendo representada por bens, serviços e atracções” que determinarão a preferência do visitante. Ou, se se quiser, é “constituída por todos os elementos que contribuem para a satisfação das necessidades de ordem psicológica, física e cultural que se encontram na origem das motivações dos turistas” (DGT, 1991, p. 67).

O quadro que se apresenta de seguida (quadro nº 1) retrata a situação e evolução do sector, entre 1989 e 1998, expressa em número de estabelecimentos, organizados pelas modalidades antes explicitadas (Turismo de Habitação, Turismo Rural e Agro-Turismo).

Do que os números permitem evidenciar, sublinhe-se i) o crescimento acentuado do número de unidades, no seu todo, ii) o ponto de partida diferenciado das distintas modalidades, fruto do arranque pioneiro no final dos anos 70 da modalidade Turismo de Habitação (TH) e iii) o desenvolvimento acelerado no período em referência das modalidades Turismo Rural (TR) e Agro-Turismo (AT). Essa evolução é especialmente imprecionante no primeiro período, isto é, entre 1989 e 1982.

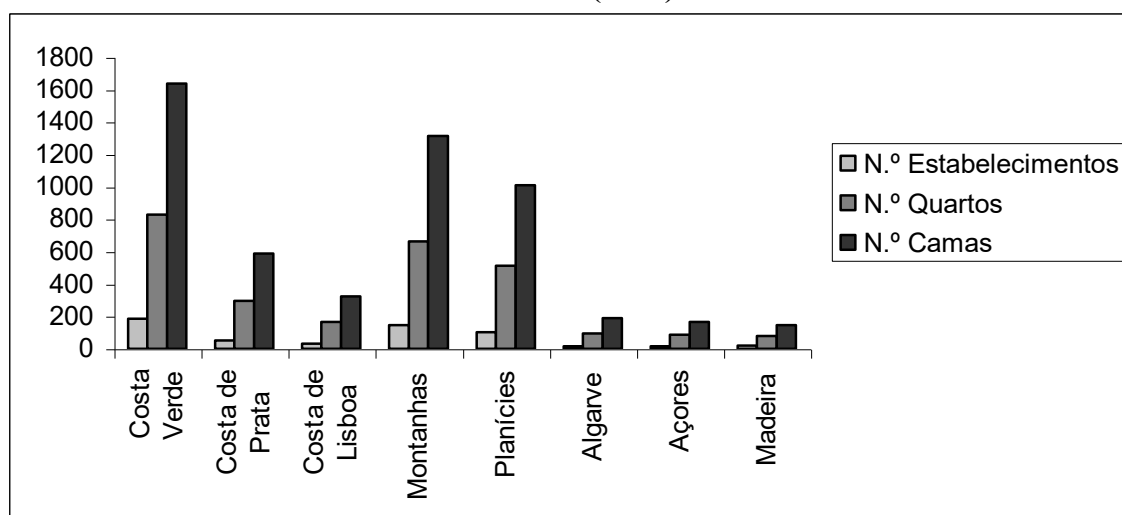
**Quadro nº 1 - Número de estabelecimentos entre 1989 e 1998**

Modalidades	1989	1992	1994	1996	1998
<b>TH</b>	107	147	167	181	213
<b>TR</b>	72	157	187	214	248
<b>AT</b>	15	49	75	98	108
<b>Total</b>	194	353	429	493	569

Fonte: D.G.T.

Na sua expressão desagregada por regiões turísticas, o quadro de situação em 1998 é o que se oferece na Figura nº 1.

**Figura nº 1 - N.º de Estabelecimentos de TER por modalidades e por regiões turísticas (1998)**



Da figura em consideração, retenha-se a expressão dominante em termos de TER da Costa Verde, das Montanhas e das Planícies, especialmente da primeira região turística mencionada, a dar expressão de atributos culturais, arquitectónicos e paisagísticos únicos, e também do lugar pioneiro que tomou na exploração deste mercado turístico. Este destaque é mais notório pelo paralelo que a figura documenta de pouca expressividade de regiões turísticas de tanta tradição quanto o são a Costa de Lisboa, o Algarve e a Madeira; tradição, todavia, afirmada em segmentos de mercado alternativos.

#### 4.2. A procura

O Quadro nº 2, que se apresenta de seguida, sintetiza a informação disponível sobre a procura de T.E.R. no período que medeia entre 1992 e 1998, para o total do país e por regiões turísticas.

**Quadro nº 2 - Dormidas no TER de 1989 a 1998 (em Milhares)**

Regiões	1992	1994	1996	1998	Var % - 92/98
<b>Costa Verde</b>	21880	26778	41188	51336	134,6
<b>Costa de Prata</b>	11457	18308	16925	21746	90,0
<b>Costa de Lisboa</b>	8218	5229	10056	11971	45,7
<b>Montanhas</b>	14093	22057	36046	35889	154,7
<b>Planícies</b>	24371	17601	28475	27995	14,9
<b>Algarve</b>	6153	17601	9950	11877	93,0
<b>Açores</b>	240	7812	0	335	*
<b>Madeira</b>	0	0	0	1271	*
<b>Total</b>	86412	97785	142640	162420	86,6**

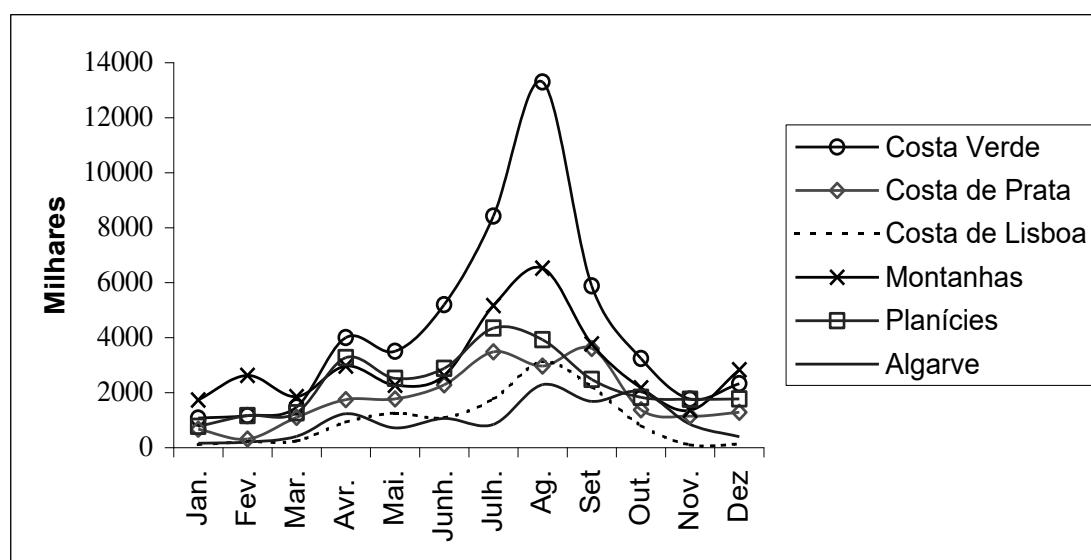
Fonte: D.G.T.

\* Dados não comparáveis.

\*\* Excluídas as dormidas dos Açores e Madeira

Numa breve análise dos dados, nota-se de imediato que as ilhas não constituem um mercado turístico importante deste produto. Sobressai, também, o crescimento genérico da procura, com especial destaque para as Montanhas (que registam um acréscimo de dormidas de 154,7%) e para a Costa Verde (que acolheu um adicional de dormidas entre os 2 períodos extremos em análise de 134,6%). Adicionalmente, reparar-se-á que os números da Costa Verde são os que denunciam uma evolução mais consistente, isto é, sem oscilações cíclicas.

**Figura nº 2 - Dormidas no Total das Unidades de TER por regiões turísticas (Mensal, 1998)**



Uma outra faceta do fenómeno a merecer consideração prende-se com a sazonalidade da procura que enfrentam as unidades turísticas do T.E.R., sabido que o turismo é, por

excelência, um sector com um mercado dominado por grandes oscilações, no curso das estações do ano.

A informação sobre esta vertente reportada a 1998, é disso bem expressivo (Figura nº 2), com picos acentuados no período de Verão (Junho a Setembro), mais notórios ainda exactamente para as regiões turísticas dominantes (particularmente a Costa Verde). O pico das dormidas atinge-se em Agosto, oferecendo-se também saliente a emergência de pequenos picos por ocasião da Páscoa e do Natal.

Naturalmente que as condições climatéricas são um elemento fundamental subjacente às oscilações da procura que se registam. Outro elemento importante, a articular com o primeiro, são os hábitos e tradições dos utentes em matéria de gozo de férias e procura de descanso e lazer. Estes aspectos são tanto mais relevantes para a compreensão da realidade vivida pelo sector quanto a procura por parte dos nacionais tem vindo a tomar maior expressão na ocupação das unidades de turismo no espaço rural.

## 5. Um estudo de caso: o concelho de Braga

Em termos de área turística, o concelho de Braga integra-se na Costa Verde. Apesar da dominante urbana que o caracteriza, o concelho de Braga mantém uma periferia com expressão rural ainda marcada, nomeadamente na sua faceta paisagística.

É tendo por pano esse fundo o quadro genérico que foi desenvolvido este estudo de caso, sobre as realidades e a dinâmica do fenómeno T.E.R. no espaço territorial em epígrafe. A informação, numa parte recolhida através de inquérito directo, visou o universo das unidades instaladas sob o "rótulo" de turismo no espaço rural.

Em termos prévios, importa, em todo o caso, que se diga que a oferta de Braga se restringe à modalidade Turismo de Habitação. Adicionalmente, anote-se que uma das unidades (denominada "Castelo do Bom Jesus", não se mostrou disponível para responder ao questionário implementado, daí que os dados que se lhe referem tenham sido coligidos unicamente a partir das fontes estatísticas oficiais.

O quadro que se segue (Quadro nº 3) identifica as "casas" existentes e situa-as por referência à distância ao centro urbano. Daí se pode concluir, de uma parte, que estas unidades turísticas estão presentes apenas em três das cinquenta e duas freguesias do concelho e, doutra parte, que, com excepção de um caso, se localizam na vizinhança do próprio centro urbano. Isto é, a Casa de Lages é a única das quatro referenciadas que tem inserção nítida no espaço rural. Merecerá menção também a circunstância de duas das unidades beneficiarem da proximidade do chamado "Santuário do Bom Jesus".

**Quadro nº 3 - Localização das casas de Turismo de Habitação**

Casas de TH	Distância à sede do concelho	Freguesia
Casa da Pedra Cavalgada	2 Km	Palmeira
Casa de Lages	11 Km	Pousada
Casa dos Lagos	5 Km	Tenões
Castelo do Bom Jesus	5,5 Km	Tenões

Fonte: Recolha própria



Trata-se de casas de elevado valor histórico e arquitectónico, que sofreram alterações ligeiras face à sua traça original oitocentista. Todas elas foram restauradas no seu interior para oferecer aos turistas as comodidades exigidas para a afirmação da vocação turística, tendo os proprietários declarado que adquiriram mobiliário e peças decorativas para embelezar os interiores das suas casas de forma a torná-las aprazíveis.

Do ponto de vista das características das unidades e evolução da propriedade, o quadro nº 4 sintetiza alguns elementos adicionais relevantes.

**Quadro nº 4 - Breve caracterização das Casas de TER do concelho de Braga**

Casas de TH	Área Total da Propriedade	Séc. de Construção	Gerações na Família	Antes de ser T.E.R.
Casa da Pedra Cavalgada	6000m2	XVIII	Desde sempre	Anexo
Casa de Lages	*Nr	XVIII	Desde Sempre	Habitação
Casa dos Lagos	*Nr	XVIII	Adquirida	Habitação
Castelo do Bom Jesus	10Ha	XVIII	*Nr	*Nr

Fonte: Recolha própria

\* Nr - Não respondeu

Se bem que em dois casos os inquiridos não tenham sabido precisar as áreas totais das suas propriedades, pela observação no local pode concluir-se que se se tratava de pequenas áreas. Nem sempre assim terá sido, já que, no passado, as casas constituíram a cabeça de grandes explorações agrícolas e pecuárias que, com o tempo, se foram fragmentando.

Na actualidade, em nenhum dos casos são exercidas actividades agrícolas ou pecuárias complementares da actividade turística. Daí que os terrenos circundantes tenham dado lugar a espaços ajardinados e de equipamentos de diversão.

No caso da Casa da Pedra Cavalgada, complementarmente ao alojamento T.E.R., foi instalado um restaurante com serviço de gastronomia minhota, que serve, para além dos turistas que a unidade aloja, o público em geral. O restaurante, que tem a mesma designação da unidade turística, constitui, assim, igualmente um complemento (apreciável) de rendimento.

As unidades referenciadas surgiram na década de oitenta, a primeira das quais (a Casa dos Lagos) em 1984.

O pioneirismo da Casa dos Lagos não será alheio ao facto da sua proprietária conhecer pessoalmente uma das impulsionadoras do Turismo de Habitação em Portugal.

Em nenhum dos casos houve recurso a apoios financeiros públicos para as benfeitorias efectuadas, tendo sido privilegiado o emprego de capitais próprios.

O inquérito conduzido permitiu, igualmente concluir que a exploração das unidades turísticas é conduzida pelas mulheres dos proprietários que, num ou noutro caso, têm já idade avançada: a média de idades identificada situa-se nos 65 anos. A actividade turística permite, assim, um acréscimo de rendimento à família, para além de ocupar tempos que, doutra forma, seriam tempos livres.

Avançando algo mais no perfil dos proprietários das unidades referenciadas, note-se que são, no geral, detentores de formação académica de nível superior. Com a excepção de um caso, e conforme se anotava do quadro nº 4, as casas passaram de geração em

geração para os actuais detentores. Todos têm nacionalidade portuguesa e são naturais do concelho de Braga e, mesmo, salvaguardada uma única excepção, da própria freguesia onde está instalada a unidade T.E.R..

**Quadro nº 5 - Salas à disposição dos turistas**

Salas Disponíveis	Castelo do Bom Jesus	Casa de Lages	Casa dos Lagos	Casa da Pedra Cavalgada
Sala de refeições	X*	X*	X*	X**
Sala de estar privativa	X	X	X	X
Sala de estar comum	X	X	X	X
Sala de leitura	X	X	X	X
Bar	X	X	X	X
Sala de jogos/bilhar	X	X	-	-

Fonte: Recolha própria

\* Serve refeições mediante solicitação do cliente

\*\* Dispõe de restaurante

Do ponto de vista das características das unidades, o quadro nº 5 fornece-se-nos um retrato resumido.

Daí se pode concluir que, com excepção de uma que possui desde período recente um restaurante, as casas só servem refeições aos seus clientes quando expressamente solicitadas. As razões aduzidas para que assim seja são as da disponibilidade nas imediações desse tipo de serviço, com qualidade, e, adicionalmente, a circunstância da estadia efectiva nas unidades ser curta, já que os turistas as usam, sobretudo, como ponto de apoio para a exploração do território envolvente. O Castelo do Bom Jesus é a única unidade que dispõe de uma ampla variedade de equipamentos de diversão, que vai do ginásio à sauna, da natação à equitação e ao ténis.

Considerando agora o recrutamento de pessoal de apoio, os dados recolhidos evidenciam o seguinte:

- i) a mão-de-obra contratada é maioritariamente feminina - só no caso da Casa da Pedra Cavalgada tal não acontece (por ventura, em razão da exploração de um restaurante);
- ii) predomina o recurso a empregados com baixo nível de instrução - quase exclusivamente habilitações a nível do ensino básico (primário);
- iii) contrariamente ao que é comum na generalidade do sector turístico, os assalariados existentes trabalham todo o ano (nesta vertente, não consideramos o Castelo do Bom Jesus, por não termos tido acesso aos dados que lhe respeitam);
- iv) em três das quatro casas consideradas, os empregados não se dedicam exclusivamente à prestação de suporte à actividade turística;
- v) a idade dos assalariados varia entre os 40 e os 60 anos, com excepção de dois em onze que têm menos de 20 anos, que são, aliás, os detentores de habilitações a nível do secundário (tal como em iii, não são aqui considerados os dados referentes ao Castelo do Bom Jesus).

Em termos complementares, do levantamento feito às unidades TER a operar no concelho de Braga, retenha-se: a existência de picos de procura coincidentes com o Verão; a permanência dos turistas, em média, de dois a sete dias, sendo que os nacionais revelam preferência pelos fins de semana prolongados, pontes e feriados e festividades, diferindo nisso dos estrangeiros, que predominantemente se instalam durante a semana; a menor sazonalidade da procura por parte dos não-nacionais; a proveniência maioritária dos países do Sul da Europa (Espanha, Itália e França) dos turistas que demandam estas casas; a predominância dos grupos etários dos 41 a 65 anos e mais de 65 entre os utentes com origem estrangeira e uma maior procura dos nacionais situados na faixa etária dos 16 aos 40 anos, incluindo-se aqui a procura por parte de casais em lua-de-mel.

Como nota derradeira, refira-se, por um lado, a associação que os proprietários das unidades T.E.R. de Braga fazem entre as festas religiosas existentes e a procura que têm as suas casas e, por outro lado, a insatisfação que revelam pelo que se reporta à promoção da sua oferta, estendendo a sua crítica dos organismos oficiais (nacionais, regionais e locais) às associações de operadores T.E.R., PRIVETUR e TURIHAB.

## **6. Alguns elementos de reflexão**

O aproveitamento turístico do espaço rural e, em particular, o desenvolvimento do produto a que temos vindo a reportar-nos gerou grande expectativa em muitas áreas em Portugal e foi seguido com grande curiosidade por académicos e outros agentes preocupados com as questões do desenvolvimento, que, para ser desenvolvimento, tem que ser desenvolvimento regional.

Aliás, o turismo, na sua faceta mais tradicional, de sol e praia, marcou o desempenho económico nas três últimas décadas de regiões como o Algarve e a Madeira, e, em menor grau, Lisboa.

Aproveitando o potencial natural desses territórios, o sector confirmou-se como importante gerador de emprego e de rendimento, acabando, entretanto, por converter-se em mais uma causa da conformação fortemente assimétricas e litoralizada de desenvolvimento de Portugal.

Para constituir-se um instrumento de desenvolvimento dos territórios deixados esquecidos pelo modelo a que acabámos de reportar-nos, o turismo português precisaria de desconcentrar-se e diversificar-se, aproveitando o potencial das regiões e configurando produtos turísticos alternativos. Num certo sentido, era essa a ideia enformadora do ordenamento turístico do território lançado em 1986. No entanto, o "Plano Nacional de Turismo" que lhe dava forma foi rapidamente abandonado, tendo-se perdido a ênfase política de base regional que prosseguia. A inércia consequente se encarregou de retomar a senda desequilibrada e redutora do potencial de aproveitamento dos recursos presentes no território, subsistente à partida.

E, todavia, a beleza das paisagens, a riqueza arquitectónica de edifícios seculares, a exuberância da gastronomia e de muitas manifestações culturais são uma realidade incontrolável da identidade de múltiplas regiões portuguesas, como disso dá expressão o Minho e o Concelho de Braga, a que antes nos referimos no contexto do estudo de caso que foi conduzido. A limitar a exploração comercial dessa beleza, desses recursos,

tem estado o excessivo investimento promocional feito no turismo de sol e praia e o correspondente défice de empenho noutros produtos, porventura menos massificados, mais exigentes em matéria de qualidade de serviços prestados, mas, seguramente portadores de progresso numa lógica de desenvolvimento mais sustentável e mais territorialmente equilibrado. Disso se queixa o T.E.R. e se lamentam quantos teimam em ver neste produto turístico um factor gerador de riqueza e de emprego.

À parte os recursos financeiros emprestados à promoção, faltará também (assim o entendem os interpretes mais imediato do processo - a isso nos reportámos em ocasião, oportuna) a articulação de esforços entre os agentes envolvidos nas diferentes componentes de realização da oferta (administração e privados) para que se cumpra o objectivo de qualidade que o T.E.R. significa e de eficiência na exploração do mercado potencial, que ninguém dúvida que exista.

Nesse ensejo, cumpre, bem assim, assegurar a identidade do produto turístico TER, posta em causa quando, à força de lhe pretender alargar no curto prazo e os mercados naturais, se ensaia uma definição que o passa a identificar com toda e qualquer manifestação associada ao meio rural, como nos é sugerido pelo Decreto-Lei nº 169/97 (artigo 4º). Percebe-se nisso a ambição de alargar a estadia do turista e, daí, alargar oportunidades de emprego e impactes económicos sobre o tecido económico regional, no seu todo. Labora-se, todavia, na confusão entre mercado ou produto turístico e carteira de oferta turística, com todos os riscos da descaracterização de cada produto singular e de confusão sobre a permutabilidade das clientelas.

Manifestamente, é duvidoso que o utente da unidade T.E.R. seja exactamente o mesmo do turismo Ambiental ou Ecológico, do Turismo Religioso ou do Turismo de Festas e Romarias. Entretanto, é bem verdade que haverá quem procure cada uma dessas expressões turísticas, e elas somadas, acrescidas de outras eventuais, constituirão o potencial turístico das regiões.

Por outro lado, na ânsia de congregar factores de desenvolvimento regional e local, amiúde, põe-se esperança excessiva na capacidade criadora de emprego e rendimento da actividade turística associada ao T.E.R.. Diríamos a propósito que, se os resultados serão magros numa e noutra dessas vertentes, são mais mínguados sobretudo em razão do excesso de expectativas que nisso foi posto.

O espaço rural foi tradicionalmente um universo de actividades, em que cada uma fornecia uma parte dos recursos que sustentavam as comunidades instaladas. Remonta à revolução industrial e à urbanização progressiva subsequente a perda de diversidade funcional do campo. Não se queira, portanto, atacar os males de que padece, e que têm conduzido ao seu empobrecimento e esvaziamento humano, com a receita Turismo no Espaço Rural. Obviamente, o T.E.R. pode ser um contributo de relevo, e de tanto maior relevo quantos as políticas para o promoverem sejam consequentes, mas dificilmente será solução única. A própria expressão escassa e localizada dos recursos que lhe dão sustentáculo lhe inviabiliza essa ambição. E é também em razão dessa afirmação localizada e particular que não faz sentido pensar que será resposta para toda e qualquer parcela do território nacional. Isto é, à semelhança do que sucede com o turismo de sol e praia, o T.E.R. terá (tem) a expressão concentrada territorialmente que lhe ditam a dotação dos recursos singulares das regiões. Isso mesmo nos é posto em evidência pela expressão actual da manifestação geográfica do produto no espaço nacional e, seguramente, nalguma medida, pelo que o exemplo de Braga nos aporta.

## 7. Conclusão

Em síntese, o turismo no espaço rural possui efectivas qualidades para apoiar dinâmicas de desenvolvimento a nível regional, isto é, pode ser um instrumento útil de gestão de alternativas para as economias locais/regionais, ao valorizar recursos endógenos e ao potenciar o recuperar de plurifuncionalidade destes territórios.

Para o efeito, cumpre, no entanto, que não se tome este recurso como uma panaceia que tudo permite ultrapassar, mesmo o esquecimento de décadas e o continuado empobrecimento do seu capital humano. Doutra forma, corre-se o risco de definitiva delapidação do potencial ambiental, de património e cultura existente ou de suscitar frustração entre os actores próximos do processo de mobilização dos ditos recursos. Nalguma medida isso acabou por acontecer em Portugal, pese embora não seja legítimo afirmar que o T.E.R. não esteja já a dar os seus "frutos". Tal não significa dizer que o seu desenvolvimento potencial não esteja aquém do possível. Está-lo-á, seguramente, já porque subsiste a ausência de um plano e de uma política consequente de ordenamento do sector turístico, já porque não existe um organismo a nível nacional que coordene reservas, promoção e controlo de qualidade do produto, já porque, enfim, subsiste a lacuna de uma concepção integrada de aproveitamento e gestão do desenvolvimento das regiões e do país, como um todo.

## Bibliografia

- Associação Industrial do Minho (1997), *Minho-Portugal: Terra de Oportunidades*, Ed. AIMinho, Braga.
- Associação Industrial do Minho (1999), "Destinos: Castelo do Bom Jesus", *Futuro-Revista da AIMinho*, Ano IV, nº 9/10, Braga.
- Baptista, Mário (1990), *O Turismo na Economia - uma abordagem técnica, economia, social e cultural*, Edições INFT, Lisboa.
- Carneiro, António *et al.* (1999), "Turismo: articulação intersectorial", *Correio do Turismo*, Edição Especial, Lisboa.
- Comissão Europeia (1998), *Turismo Europeu - novas parcerias para o emprego*, Conclusões e Recomendações do Grupo de Alto Nível sobre o Turismo e Emprego, DGXXIII, Bruxelas.
- Covas, António (1997), *Ajustamento, diversificação e desenvolvimento rural*, Colecção Estudos e Análise, Edição D.G.D. Rural, Lisboa.
- Cunha, Licínio (1994), "A importância do Turismo na Economia Nacional", *Cadernos de Economia*, nº 29, Lisboa.
- Cunha, Licínio (1997), *Economia e Política do Turismo*, Ed. McGraw Hill, Alfragide.
- Direcção Geral de Turismo (1996), *Movimento nas Unidades do Turismo no Espaço Rural*, DGI, Gabinete de Estudos e Planeamento, Divisão de Inquéritos e Estatística, Lisboa.

- Direcção Geral de Turismo (1997), *O Turismo no Espaço Rural em 1997*, DGT, Gabinete de Estudos e Planeamento, Divisão de Inquéritos e Estatísticas, Lisboa.
- Direcção Geral de Turismo (1998), *O Turismo no Espaço Rural em 1998*, DGT, Gabinete de Estudos e Planeamento, Divisão de Inquéritos e Estatísticas, Lisboa.
- Direcção Geral de Turismo (1998), *Turismo em Espaço Rural-Guia Oficial*, DGT, Lisboa.
- Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural (1997), *Desenvolvimento Rural: Novas realidades e perspectivas*, Coleções Estudos e Análise, Ed. D.G.D. Rural, Lisboa.
- Direcção-Geral do Turismo (1998), "Linhas Orientadoras para a Política de Turismo em Portugal", *Correio do Turismo* (Separata), nº 2, Lisboa.
- ICEP (Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal) (1998), *Turismo no Espaço Rural*, Lisboa.
- INE (Instituto Nacional de Estatísticas) (1995), *Estatísticas do Turismo*, INE, Lisboa.
- Krippendorff, Jost (1989), *Sociologia do Turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens*, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Ministério da Economia (1997), "Decreto-Lei nº 169/97", *Diário da República*, I Série-A, nº 152, de 4 de Janeiro, Lisboa.
- Ministério do Comércio e do Turismo (1978), "Decreto Regulamentar nº 14/78", *Diário da República*, I Série, nº 109, Suplemento de 12 de Maio, Lisboa.
- Ministério do Comércio e do Turismo (1987), "Decreto Regulamentar nº 5/87", *Diário da República*, I Série-B, nº 11, de 14 de Janeiro, Lisboa.
- Ministério do Comércio e do Turismo (1991), *Livro Branco do Turismo*, Ed. DGT, Lisboa.
- Ribeiro, J. Cadima (1991), *Turismo no Espaço Rural: um apontamento introdutório*, Documento de Trabalho, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga.
- Robalo, Fernanda *et al.* (1997), "Turismo no Espaço Rural; referência ao caso da Póvoa de Lanhoso", *Cadernos de Estudos Municipais*, nº 7, Junho 97, Arquivo Distrital de Braga, Universidade do Minho, Braga.
- Robalo, Fernanda (1998), *Turismo no Espaço Rural: impacto sócio-económico no desenvolvimento local e regional*, Dissertação de Mestrado em Estudos Económicos e Sociais, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga.
- Santos, Vitor (1998), "Introdução", *Cadernos de Economia & Prospectiva*, nº 4, vol. I, Ed. Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica, Ministério da Economia, Lisboa, 1990.
- Vassilaras, Nikolas (1990), *Turismo e Desenvolvimento Regional*, Comité Económico e Social, Comunidades Europeias, Bruxelas.

# **Desarrollo de candidatura a la iniciativa comunitaria Leader + en 7 municipios de la Provincia de Pontevedra (Galicia) España.**

**Alvarez López, C.\***

**Blanco Ballón, J.\***

**Teijido Sotelo, M.\***

## **Abstract**

El Laboratorio de Proxectos e Planificación de la U.S.C., a partir del encargo de la elaboración de una candidatura a la Iniciativa Comunitaria LEADER +, desarrolló un trabajo de estudio y caracterización del territorio objeto de la candidatura, a través de una metodología sistémica tradicional y con la prioridad de implicar activamente a la población. Como resultado, se ha constituido la "Asociación para o Desenvolvemento Rural *Montes*" (**A.D.R. Montes**) y diseñado una candidatura de acuerdo con la "Comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural LEADER +" centrando la misma en torno a tres conceptos:

**TERRITORIO, GRUPO y PROGRAMA.**

---

\* Laboratorio de Proxectos e Planificación. Escola Politécnica Superior 27.002 - LUGO. Universidade de Santiago de Compostela. Galicia. España; e-mail: proyca@lugo.usc.es.

## 1. Antecedentes

El Leader es una Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural cuyo objetivo es incitar y ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio a largo plazo. Pretende fomentar además la aplicación de estrategias originales de desarrollo sostenible, integradas, de calidad y destinadas a la experimentación en nuevas formas de: valorización del patrimonio natural y cultural; mejora del entorno económico a fin de crear empleo; y mejorar la capacidad de organización de las respectivas comunidades.

A principios del año 2000, el *Laboratorio de Proxectos e Planificación* del Departamento de Enxeñería Agroforestal de la Universidade de Santiago de Compostela (U.S.C.), fue contratado para la elaboración de una candidatura a la Iniciativa Comunitaria LEADER + por los municipios de Beariz, Campo Lameiro, Cerdedo, Cotobade, A Estrada, Forcarei e A Lama, todos ellos situados en el suroeste de Galicia, zona de interior.

En aquel momento se desconocía el plazo exacto para la presentación de la candidatura y no estaba publicada la *Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros* por la que se fijaban las orientaciones sobre la Iniciativa Comunitaria de desarrollo rural LEADER +.

En este contexto inicial se diseñó una metodología de trabajo para elaborar la candidatura, que permitió al mismo tiempo dar a conocer la filosofía Leader entre los técnicos y la población en general, así como realizar tareas de animación social en el territorio.

## 2. Contexto operacional: la Iniciativa Comunitaria LEADER +

La *Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros* sobre la Iniciativa Comunitaria de desarrollo rural LEADER + de 14 de abril de 2000 (2000/C 139/05), aparecida en el D.O.C.E. el 18.05.2000, centra la candidatura en torno a tres conceptos: Territorio, Grupo y Programa.

### 2.1. Territorio

La Iniciativa va dirigida a territorios rurales de poca extensión que forman un conjunto homogéneo desde el punto de vista geográfico, económico y social. Deberán guardar cierta coherencia y presentar una masa crítica suficiente de recursos humanos, financieros y económicos para mantener una estrategia de desarrollo.



## **2.2. Grupo de Acción Local**

Será el beneficiario de la ayuda financiera y deberán actuar como transmisores de la estrategia de desarrollo, encargándose de su aplicación. Deberán estar compuestos por un conjunto equilibrado y representativo de los interlocutores de los diferentes sectores socioeconómicos del territorio. En los órganos decisorios, los agentes económicos y las asociaciones deben representar como mínimo, el 50 % de los agentes locales. Estos miembros del G.A.L. deberán demostrar su capacidad de cooperar en la definición y aplicación de una estrategia de desarrollo del territorio.

## **2.3. Programa**

Los territorios deben demostrar capacidad y voluntad para crear y aplicar una estrategia de desarrollo integrada, sostenible y de carácter piloto, para lo cual se presentará un Plan de Desarrollo o Estrategia de Desarrollo Territorial que se articulará en torno a un aspecto predominante que resulte característico de la identidad del territorio, deberá pues ser consecuencia del análisis previo y del diagnóstico participativo entre los agentes locales. Esta estrategia deberá dar prueba de su coherencia y arraigo en el territorio, demostrar posibilidad de transferencia de los métodos propuestos, demostrar complementariedad con otros programas sectoriales, además de justificar su viabilidad económica, así como los ya referidos carácter sostenible y piloto. Pudiendo estimarse estos según:

- aparición de nuevos productos y servicios con rasgos específicos locales;
- nuevos métodos de combinar recursos humanos, naturales y financieros para una explotación más eficaz del potencial endógeno;
- combinación y enlace entre sectores de la economía local tradicionalmente apartados;
- creación de formas originales de organización y participación de la población local en el proceso de toma de decisiones y aplicación del proyecto.

La iniciativa Leader + se articulará en torno a tres capítulos:

- Capítulo 1: apoyo de las estrategias de desarrollo rural territoriales, integradas y piloto, basadas en el enfoque ascendente y en la cooperación horizontal;
- Capítulo 2: apoyo de la cooperación Interterritorial y transnacional;
- Capítulo 3: integración en una única red de todos los territorios rurales de la Unión Europea, tengan o no acceso a LEADER +, así como de todos los agentes del desarrollo rural.

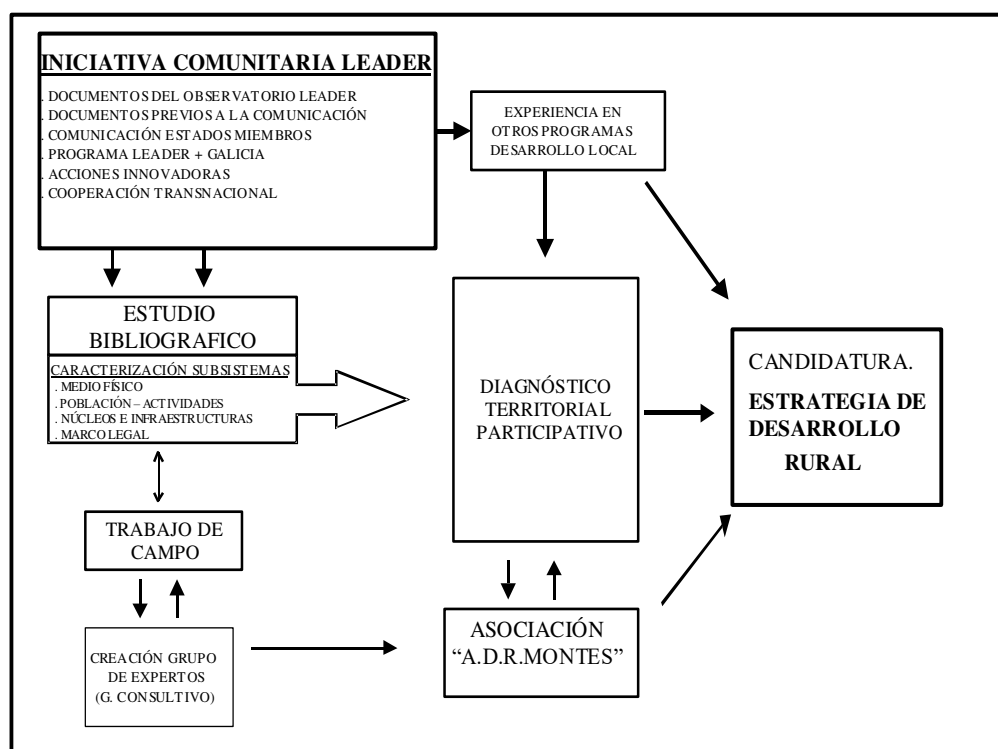
### 3. Diseño de la metodología aplicada

El documento de partida para elaborar una metodología fue *la Comunicación a los Estados Miembros*, atendiendo a sus particularidades específicas. Se tuvieron en consideración para el diseño, los objetivos y condicionantes que aparecen en la tabla siguiente.

**Tabla 1 - Objetivos y condicionantes a considerar en el diseño metodológico**

Objetivos	Condicionantes
1- Caracterización de los distintos subsistemas del <i>Territorio</i> . 2- Recoger las experiencias previas en desarrollo local e identificar a los agentes que están actuando en el territorio. 3- Propiciar un diagnóstico participativo con los agentes locales. 4- Contribuir a la definición del G.A.L y sus objetivos, así como a su definitiva puesta en marcha. 6- Diseñar una estrategia de desarrollo autosostenido, implementada a través de medidas concretas, e identificar a potenciales promotores.	1- Los inherentes a la Iniciativa Leader y los documentos de trabajo previos a la Comunicación. 2- Comunicación a los Estados miembros y Programa regional Leader +. 3- Los propios del <i>Territorio</i> , definido este, previamente al análisis. 4- Las experiencias desarrolladas con anterioridad en el ámbito territorial. 5- Otras experiencias innovadoras de desarrollo.

**Gráfico 1. Esquema metodológico para seguido en la elaboración de la Candidatura**



#### 4. Elementos de diagnóstico y fuentes para su caracterización

Para realizar una aproximación al diagnóstico territorial se abordó este partiendo de un análisis de subsistemas. Estos subsistemas así como los objetivos perseguidos en el estudio de cada uno de ellos se recogen en la tabla siguiente (tabla 2).

**Tabla 2 - Subsistemas analizados para el diagnóstico y objetivos a identificar**

<b>Medio físico</b>	<b>Núcleos e infraestructuras</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Caracterización edafo-climática.</li> <li>. Fisiografía, hidrografía, geología.</li> <li>. Vegetación, fauna.</li> <li>. Paisaje.</li> <li>. Nivel de utilización de los recursos naturales.</li> <li>. Áreas protegidas o a preservar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Caracterizar el área de estudio según su grado de ruralidad.</li> <li>. Caracterizar el territorio dentro del contexto gallego y provincial.</li> <li>. Examinar las infraestructuras existentes, detectando las deficiencias .</li> <li>. Detectar deficiencias en los servicios educativos, sanitarios y sociales.</li> <li>. Identificar elementos patrimoniales importantes y arquitectura popular.</li> </ul>
<b>Población y actividades económicas</b>	<b>Marco legal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Evolución, dinámica y estructura demográfica.</li> <li>. Población según la relación con la actividad económica.</li> <li>. Cualificación de los recursos humanos.</li> <li>. Evolución del desempleo. Nivel de renta.</li> <li>. Estructura de las explotaciones agrarias.</li> <li>. Evolución usos del suelo.</li> <li>. Principales producciones agroganaderas.</li> <li>. Sector forestal. Evolución superficie.</li> <li>. Estructura propiedad forestal.</li> <li>. Montes Vecinales en Mano Común.</li> <li>. Sector cinegético y pesca.</li> <li>. Caracterización de las empresas según el área de actividad.</li> <li>. Cadena de la madera</li> <li>. Caracterizar la oferta turística e inventariar los recursos del territorio.</li> <li>. Índice de actividad económica, indicadores industriales y comerciales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Identificar organizaciones implicadas en el desarrollo.</li> <li>. Conocer los programas de las diferentes Administraciones (local, autonómica, europea) y como afectan al territorio.</li> <li>. Conocer la administración político territorial.</li> <li>. Líneas de ayuda a las diferentes actividades económicas.</li> <li>. Estudiar los modelos de asociacionismo sectorial gallego.</li> <li>. Tendencias de la producción forestal.</li> </ul>

#### 4.1. Fichas metodológicas para el análisis de cada subsistema.

Mientras para hacer el diseño de la metodología de trabajo se consultó bibliografía generalista referida a la Iniciativa Leader, para caracterizar los subsistemas se hizo un trabajo previo de revisión bibliográfica específica referida al territorio concreto y posteriormente se contrastó y/o enriqueció con el trabajo de campo, que consistió básicamente en entrevistas a expertos locales. Las principales referencias se recogen a continuación, así como los aportes del trabajo de campo.

##### Subsistema Medio Físico

Elemento a analizar	Referencias bibliográficas
Caracterización edafológica	Plan Desenvolvimento Comarcal (1995)
Caracterización climática	Allué y Andrade en Rodríguez Iglesias, F. (Editor) (1996)
Fisiografía	Torres Luna, P. en Rodríguez Iglesias, F. (Editor) (1996)
Hidrografía	Rio Barja, F.J. y Rodríguez Lestegás, F. (1992)
Geología	Pérez Alberti, A (director) (1993); I.G.M.E.
Vegetación	Alcaraz Ariza, F.J. (1987); Rivas-Martínez, S. (1987)
Fauna	Sociedade Galega de Historia Natural (1995); Barbadillo Escrivá de Romaní (1987); Directiva 79/409/CEE; Directiva 91/294/CEE
Cotos de caza y pesca	Consellería de Medio Ambiente
Caracterización del paisaje	Bouhier, A (1979); López Andión, J.M. (1998)
Existencia áreas protegidas	Consellería Medio Ambiente, Red Natura 2000

##### Subsistema Marco Legal

Elemento a analizar	Referencias bibliográficas	Trabajo de campo
Organizaciones y agentes que trabajan en desarrollo: actuaciones y planes.	Asociaciones inscritas en el municipio.	Entrevista a expertos Técnicos municipales Entrevista asociaciones
Existencia de programas y ayudas sectoriales en la Administración con posibilidad de solicitarlos	Unión Europea; Xunta de Galicia; Diputaciones Provinciales; Municipales	Elaboración candidatura a CULTURE 2000
Zonas-monumentos catalogados como Patrimonio.	Normas Subsidiarias de Planeamiento Provincial.	
Ayudas que inciden en Desarrollo Rural	Xunta de Galicia, (Concellos clasificados <i>de Montaña</i> )	

## Subsistema Núcleos e Infraestructuras

Elemento a analizar	Referencias bibliográficas	Trabajo de campo
Ordenamiento municipal	Planes municipales	Contraste información
Transporte: . red viaria . ferrocarriles . transporte público	Estadísticas Xunta y Ministerio RENFE Empresas de servicios	Reconocimiento personal
Abastecimiento energía . Red eléctrica	Planes ordenación municipal	Contraste información Entrevista expertos
Abastecimiento agua	Planes ordenación municipal	Contraste información Entrevista expertos
Saneamiento . Depuradoras	Planes ordenación municipal	Contraste información Entrevista expertos
Residuos	Planes ordenación municipal	Contraste información Entrevista expertos
Suelo industrial	Consellería Política Territorial Planes ordenación municipal	Contraste información Entrevista expertos
Educación . Escuelas e institutos . Escuelas Taller	Consellería de Educación Candidaturas de solicitud y memoria	Entrevista expertos Alcaldes
Salud . Centros de salud . Hospitales	Consellería de sanidade (XUNTA)	Entrevista expertos
Ocio y esparcimiento . Parques y jardines . Infraestructura deportiva	Planes ordenación municipal	Entrevista técnicos locales
Servicios sociales	Planes ordenación municipal	Técnicos locales
Cultura	Libros sobre etnografía, tradiciones e historia locales.	Entrevista expertos locales

### Subsistema Población y Actividades Económicas

Elemento a analizar	Referencias bibliográficas	Trabajo de campo
Evolución, dinámica y estructura demográfica	I.G.E, I.N.E.; A. Pazo, X. Santos (1995); Informe demográfico de Galicia. Fundación Caixa Galicia.	
Población según la relación con la actividad económica.	I.G.E, I.N.E.	
Cualificación de los recursos humanos.	I.G.E, I.N.E.	Encuesta asistente social
Evolución del desempleo	I.G.E.	
Nivel de renta.	I.G.E.; Anuario comercial de España 2.000. La Caixa.	
Estructura de las explotaciones agrarias.	Censos Agrarios 1982 y 1989	Visita explotaciones
Evolución usos del suelo	Censos Agrarios 1982 y 1989	
Principales producciones agroganaderas	Anuario Estadística Agraria (varios años). Xunta de Galicia	Entrevista <i>Agentes Extensión Agraria</i> y asociaciones agrarias.
Sector forestal. Evolución superficie	II Inventario Forestal Nacional	
Estructura propiedad forestal. Montes Vecinales en Mano Común	II Inventario Forestal Nacional.; Jurado Provincial de Montes	Entrevista a expertos y presidentes de Comunidades Montes
Sector cinegético y pesca	Conselleria de Medio Ambiente	Entrevista técnicos
Caracterización de las empresas según el área de actividad	I.G.E.; I.N.E. y listado de I.A.E. municipales del año 99; ARDAN 2.000; Directorio de la agroindustria galega 1999.	Entrevistas
Cadena de la madera en el territorio	I.A.E. municipales del año 99, ARDAN 2.000; La cadena de la madera en Galicia. I. E. E. de Galicia <i>Pedro Barrié de la Maza</i> .	Entrevistas
Evolución general del sector turístico en España y Galicia. Indicadores de oferta y demanda.	Org. Mundial de Turismo; Anuario estadístico de turismo-Secretaría General de Turismo; Guisán Seijas, M <sup>a</sup> . C. (1999); Lodeiro Hermida, M. (1998); Rey, Carla (1998); Dirección Xeral de Turismo (Xunta de Galicia).; Instituto Galego de Estadística	
Caracterización del Turismo Rural en Galicia.	Xunta de Galicia; Instituto Galego de Estadística	
Caracterización turística del área de estudio: inventario de recursos locales	Zimmer, P. (1996); Planes de ordenamiento municipal; Guía <i>Turgalicia 2000</i>	Entrevista a expertos y autarquias locales.

Caracterización de los alojamientos y servicios turísticos locales		Encuesta a propietarios Entrevista expertos
Elementos institucionales de la oferta: estructura organizativa local.	Legislación y ayudas específicas.	Entrevista expertos locales.
Índice de actividad económica, indicadores industriales y comerciales	I.G.E., I.A.E municipales; Anuario comercial de España 2.000. La Caixa.	

#### 4.2. Trabajo de campo: creación de un Grupo de trabajo (Grupo Consultivo)

Desde enero del año 2000 en que fue contratada la asistencia técnica, miembros del equipo de la Universidad se instalaron en el territorio para facilitar el trabajo de campo, llevando a cabo una intensa labor de recopilación de todo tipo de información, cuantitativa e cualitativa de la zona a estudiar y de los diferentes agentes socioeconómicos en él implicados. Esta labor de inventariación realizado durante los cinco primeros meses permitió conseguir información de primera mano, de las opiniones, actitudes y aptitudes de la población a través de expertos. Se realizaron multitud de entrevistas y reuniones, con alcaldes de los municipios participantes, técnicos municipales de desarrollo local, así como representantes de los sectores productivos y todo tipo de asociaciones.

Esta labor se complementó con la constitución del denominado *Grupo Consultivo*. La constitución de este Grupo de trabajo era un objetivo fundamental, ya que amplificaría la labor a realizar por los miembros de la universidad, facilitando además la obtención de información que era contrastada en las periódicas reuniones del grupo, que a su vez servían de foro donde el equipo técnico de la U.S.C. encontraba un interlocutor más allá de los representantes políticos y al mismo tiempo, a través del debate, posibilitaba que las conclusiones que se iban alcanzando fuesen compartidas (diagnóstico participativo con técnicos locales).

Dicho grupo está formado además de por los técnicos de la U.S.C. (ingenieros agrónomos), por la gerente de la *Fundación Comarcal Tabeirós-Terra de Montes* (organización comarcal de desarrollo local dependiente del Gobierno autonómico), el gerente del *PRODER "Terra de Montes"* (programa de desarrollo rural de ámbito estatal de filosofía similar al LEADER), así como por los Agentes de Desarrollo de cada municipio (AEDL's) o funcionarios municipales en su defecto.

Este equipo de trabajo está en contacto permanente con los sectores productivos así como con las distintas asociaciones y colectivos existentes en el territorio, recogiendo las inquietudes, necesidades y sugerencias de la población, y prestando una especial atención a aquellas ideas susceptibles de constituirse en proyectos a desarrollar en el territorio (entre los que entraba la identificación de los posibles promotores).

Las reuniones se realizaban semanalmente y del intercambio de información continua que se produce, fue resultando un diagnóstico preliminar y participativo del territorio, así como posibles alternativas de la estrategia a desarrollar en la candidatura.

## 5. Resultados del diagnóstico

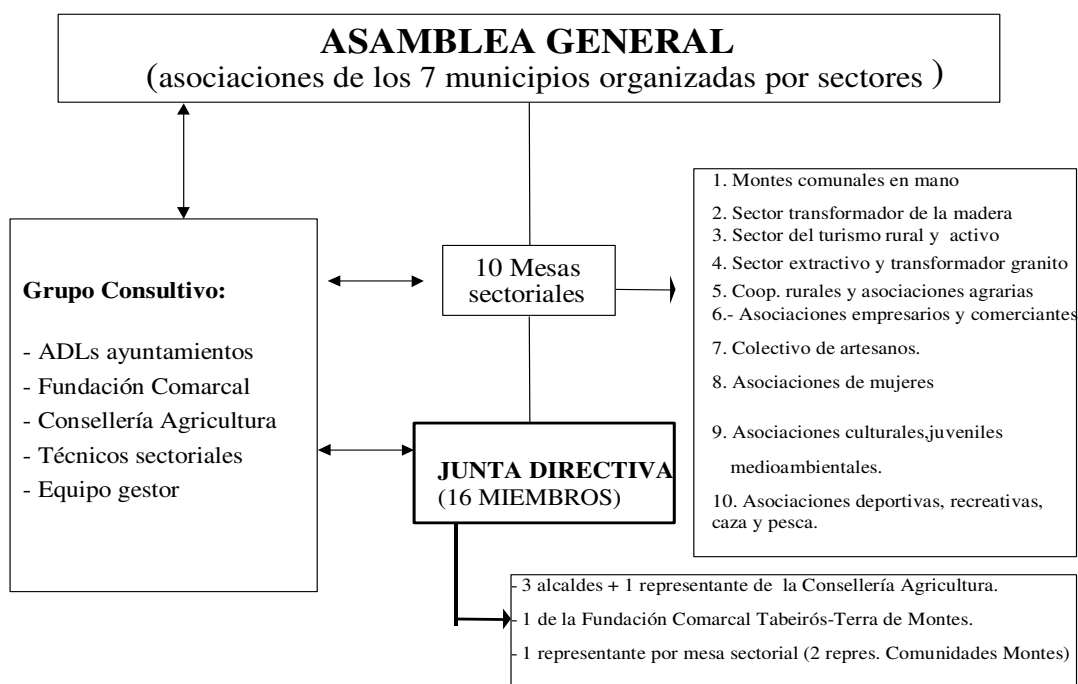
### 5.1. Creación del Grupo de Acción Local

La *Asociación para o Desenvolvemento Rural Montes* (A.D.R. Montes), nombre finalmente escogido para el GAL que gestionará el Programa Leader, constituye el principal logro hasta la fecha pues significa un primer paso para poner en marcha las llamadas *teorías de desarrollo endógeno (bottom-up)*, dentro de las cuales se enmarca la iniciativa Leader.

En su diseño se han seguido varias premisas: que aglutine al mayor número de habitantes del territorio a través de su tejido asociativo, que sea representativo de este y que permita tener representatividad preponderante a mujeres y jóvenes, así como a los sectores que se consideran estratégicos dentro del Programa de desarrollo. Para esto último se estudiaron todas las empresas que pagan Impuesto de Actividades Económicas municipal, y se agruparon según los sectores más importantes o característicos obtenidos del análisis territorial.

El esquema del organigrama alcanzado se recoge a continuación. Fueron agrupados todos los colectivos en diez *Mesas sectoriales*, llamadas a ser foro permanente de discusión entre estos colectivos identificados en el territorio.

#### A.D.R. MONTES -Organización de los agentes





La asociación nace con objeto de perdurar en el tiempo y con objetivos que van más allá de la gestión de un Programa específico de desarrollo. El artículo 5.1 de sus estatutos (redactado por el equipo de la U.S.C. bajo la supervisión del *Grupo de Trabajo*) dice así: “La asociación se constituye con el objeto de ser el núcleo de integración y representación de los diferentes agentes del territorio de actuación, tanto públicos como privados, interesados en promover el desarrollo de la zona contemplada en su ámbito de actuación”.

En el artículo siguiente (artículo 5.2) se hace referencia a los objetivos de la asociación:

- Ser centro receptor y vía canalizadora de toda la información relativa al desarrollo rural y temas conexos, tanto en el ámbito local, regional, nacional como internacional, haciendo especial hincapié en el conocimiento de los recursos y promoción de proyectos e iniciativas de interés, para lograr un desarrollo armónico, equilibrado, endógeno, sostenible e integral.
- Vertebrar los diferentes sectores sociales, económicos y culturales, y constituir un foro de debate continuo sobre las diferentes problemáticas de la zona, prestando especial atención a los jóvenes, las mujeres y la creación de empleo.
- Actuar como interlocutor de la población del territorio frente a las Administraciones e Instituciones existentes, con el fin de articular programas y buscar complementariedades para desarrollar la zona.
- Participar en cuantas iniciativas locales, regionales, nacionales o internacionales se convoquen, y que tengan los mismos objetivos que la asociación.
- Permitir un intercambio de métodos y experiencias de desarrollo y animación socio-cultural, entre los asociados y resto de interesados.
- Potenciar, revalorizar y preservar los recursos naturales y culturales de la zona.
- Concienciar a la población sobre la necesidad de proteger el medio ambiente y tomar parte activa en ello, mediante actividades originales e innovadoras.
- Formular y transmitir a la población la estrategia adecuada para lograr el desarrollo de la zona, así como promover su aplicación.

El GAL se constituyó a finales de junio de 2.000, registrándose la “*Asociación para o Desenvolvimento Rural Montes*” en septiembre. Desde entonces la Asociación Montes ha desarrollado diversas actividades, entre las que cabría destacar la organización de unas *Jornadas de desarrollo rural* dentro da *VII Edição da FERIA do Moble da Estrada*, así como la presentación de una candidatura elaborada con la colaboración del equipo técnico de la U.S.C., al programa europeo ***Culture 2000***.

## **5.2. Diagnóstico territorial**

Concluido el estudio preliminar, el análisis basado en la ya citada revisión bibliográfica y en el trabajo de campo, se pasó a elaborar el diagnóstico. Este ya se había ido adelantando gracias a la actividad del *Grupo de Consultivo*, pero no se concluyó hasta que la *A.D.R. Montes* estuviese constituida y pudiese ser discutido, hacer aportaciones y correcciones y en definitiva hacerlo suyo, para que de esta manera se pueda considerar un **diagnóstico participativo**.

Una herramienta fundamental tanto para el análisis del territorio como para la definición de la estrategia y planificación posterior de las actuaciones fue la utilización de un Sistema de Información Geográfico (S.I.G.), en el que se recoge toda la información resultante del análisis.

Los resultados del diagnóstico se recogieron según un análisis de puntos fuertes y puntos débiles (DAFO) del territorio en su conjunto.

## **6. Diseño de una estrategia de desarrollo**

Se ha definido una línea de actuación que parte de la puesta en valor del MONTE en su más amplio sentido, teniendo en cuenta que la superficie forestal en el área de estudio constituye más del 70% de la superficie total. El monte debe constituir el medio para el desarrollo integral y sostenible del territorio, aprovechando los tres planteamientos relacionales de las funciones a las que puede dar cabida, que constituirán a su vez, los tres ejes del Programa:

- Planteamiento Productivo y económico del monte.
- Planteamiento Social del monte.
- Planteamiento Conservacionista o ecológico del monte.

Las medidas a desarrollar en cada uno de estos tres ejes, así como las actuaciones en las que se concreten se encuentran en este momento en una fase de definición. Esta definición se está realizando en función del diagnóstico y de las propuestas de actuación (proyectos) presentadas por la población a los distintos miembros de la *A.D.R. Montes* que a su vez las hacen llegar al *Grupo de Consultivo*.

El hecho de considerar las propuestas presentadas por estos potenciales promotores (de modo que constituyan una cartera de proyectos), da a la candidatura presentada un cariz de verosimilitud y de ejecutabilidad. Estas propuestas se hallan subordinadas (al menos a efectos de la iniciativa Leader) a la concordancia con el diagnóstico y la estrategia que de él se desprende.

En esta etapa actual se está incentivando, canalizando y recogiendo las diferentes iniciativas individuales y colectivas de la población a través del GAL, lo que permitirá definir las actuaciones que implementarán los ejes planteados en el Programa preliminar, de manera que se articule una candidatura coherente entorno al Territorio y al Grupo.

## **7. Impactos directos del trabajo realizado sobre el territorio**

A parte de la constitución de una Asociación de desarrollo que nace con vocación de pervivir en el tiempo, es importante destacar aquí una serie de impactos o consecuencias derivadas de los trabajos desarrollados para la elaboración de la candidatura. El trabajo en común de personas de distintos municipios posibilitó un intercambio de información y experiencias entre colectivos (organizaciones, asociaciones, municipios, etc.) que

desarrollan actividades similares pero que no se conocían, consiguiéndose crear un clima propenso a la cooperación.

Se retomaron temas referentes a sectores de actividad “olvidados” con nuevas propuestas (mancomunidades de montes que no funcionaban), además desde el *Grupo de Consultivo* se hizo una gran labor para fomentar el asociacionismo que tuvo su culminación en la creación de asociaciones de empresarios, de mujeres rurales, así como en la creación de una Mancomunidad de Comunidades de Montes Vecinales. Incluso los regidores municipales han aprovechado este clima de trabajo y cooperación para reunirse, tratar temas comunes (además del Leader) e intercambiar información sobre problemáticas compartidas.

## 8. Conclusiones

La elaboración de la candidatura a la Iniciativa Leader se ha constituido en una excelente oportunidad que ha posibilitado la movilización de los principales agentes sociales, económicos y políticos para reflexionar entorno a la realidad de su territorio, definir una estrategia para su desarrollo y finalmente constituirse en asociación para implementar actuaciones conducentes a alcanzar los objetivos fijados.

La Asociación se ha constituido de manera que la pluralidad y representatividad de la misma constituyan la mejor garantía posible de cara a desarrollar este Programa dentro de las *teorías de desarrollo endógeno*, fundamentadas principalmente en la participación social, en el diseño y puesta en marcha de las políticas de desarrollo, así como en la sostenibilidad de dichas políticas como marco de referencia.

La puesta marcha de la estrategia desarrollada para este territorio, probablemente a través de la Iniciativa Leader y en su defecto mediante otras fuentes de financiación (PRODER, programas sectoriales, financiación autonómica, etc.), supone la posibilidad integrarse en un proyecto en donde la cooperación y la integración en redes de territorios rurales constituyen dos pilares fundamentales de cara a asegurar la transferencia de las experiencias, innovaciones e información en general.

## Referencias

Xunta De Galicia (1995), *Plan de Desenvolvemento Comarcal de Terra de Montes*. Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial, Presidencia.

Comisión Europea (2000), *Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros sobre la Iniciativa Comunitaria de desarrollo rural LEADER + de 14 de abril de 2000* (2000/C 139/05), D.O.C.E. de 18.05.2000.

Xunta de Galicia (2000), *Borrador del Programa de la Iniciativa LEADER + Galicia*.

Xunta de Galicia (2000), *Dirección Xeral de Desenvolvemento Rural. Agricultura*.

Observatorio Europeo LEADER/AEIDL, *La constitución del proyecto de desarrollo local: la experiencia Leader I*, Biblioteca LEADER de Desarrollo Rural.

Observatorio Europeo LEADER/AEIDL, “Organizar la cooperación local.” *Cuaderno nº 2*, Biblioteca LEADER de Desarrollo Rural.

Observatorio Europeo LEADER/AEIDL, “De la estrategia a la acción: selección de proyectos.” *Cuaderno nº 3*, Biblioteca LEADER de Desarrollo Rural.

Observatorio Europeo LEADER/AEIDL, “Evaluar el valor añadido del enfoque LEADER.”, *Cuaderno nº 4*, Biblioteca LEADER de Desarrollo Rural.

Observatorio Europeo LEADER/AEIDL, *Apoyo a nuevas actividades en el medio rural*, Biblioteca LEADER de Desarrollo Rural.

Observatorio Europeo LEADER/AEIDL, *Innovación y desarrollo rural*, Biblioteca LEADER de Desarrollo Rural.

Observatorio Europeo LEADER/AEIDL, *Los retos de los territorios rurales*, Biblioteca LEADER de Desarrollo Rural.

Observatorio Europeo LEADER/AEIDL, *La constitución del proyecto de desarrollo local: la experiencia Leader*, Biblioteca LEADER de Desarrollo Rural.

Observatorio Europeo LEADER/AEIDL, “Desarrollar los servicios a la población en el medio rural”, *Cuaderno nº 5*, Biblioteca LEADER de Desarrollo Rural.

Observatorio Europeo LEADER/AEIDL, *Evaluar el potencial turístico de un territorio*, Biblioteca LEADER de Desarrollo Rural.

Observatorio Europeo LEADER/AEIDL, *Comercializar un turismo rural de calidad: la experiencia Leader +*, Biblioteca LEADER de Desarrollo Rural.

# **O programa LEADER e o desenvolvimento da região de Sicó**

**Alfredo Pires Simões<sup>\*</sup>**

**Ana Sofia Lopes<sup>\*\*</sup>**

**João Paulo Barbosa de Melo<sup>\*\*\*</sup>**

## **Resumo**

As políticas de desenvolvimento rural na Europa inserem-se num movimento mais amplo das políticas de desenvolvimento local cuja matriz inspiradora é, no essencial, o modelo de desenvolvimento endógeno. Neste contexto, o Programa LEADER é um bom exemplo das iniciativas europeias de desenvolvimento rural.

O objectivo da presente comunicação é avaliar os resultados das intervenções realizadas no quadro deste programa comunitário na região de Sicó, sub-região da Região Centro. Conclui-se que, nesta zona, o principal efeito positivo decorreu do forte incentivo que o LEADER deu ao reforço da organização local dos agentes de desenvolvimento regional. Do ponto de vista dos investimentos realizados pode dizer-se que a dimensão média dos projectos apoiados foi pequena, que houve um esforço de investimento relativamente significativo na área do apoio à diversificação das actividades económicas e que foi relativamente insignificante o esforço na área da modernização tecnológica das produções agrícolas.

## **Abstract**

European rural development policies can be traced back to local development policies inspired on endogenous growth models. LEADER Program is a good example of European initiatives in this area.

This paper tries to evaluate LEADER intervention in a small territory in the Centre Region, south of Coimbra (Sicó). The main conclusion is that the most positive effect was the strong incentive to local organisation of regional development agents. Besides, LEADER investments were relatively small-scale and concentrated especially on the diversification of economic activities (mainly rural tourism) while technological modernisation of agricultural productions played a very small role.

---

<sup>\*</sup> Escola Superior de Tecnologia do Instituto Politécnico de Viseu.

<sup>\*\*</sup> Instituto de Estudos Regionais e Urbanos da Universidade de Coimbra

<sup>\*\*\*</sup> Faculdade de Economia e Instituto de Estudos Regionais e Urbanos da Universidade de Coimbra.

## 1.1. A necessidade de políticas de desenvolvimento específicas para o mundo rural

Formatiert: Nummerierung und  
Aufzählungszeichen

O crescimento económico associado ao processo de industrialização provocou transformações nas sociedades contemporâneas que não foram espacialmente homogêneas: houve, portanto, zonas claramente ganhadoras e zonas perdedoras. Entre ~~outras~~ outros resultados significativos pode afirmar-se que, numa certa escala, as cidades ganharam enquanto o campo perdeu dinamismo. O êxito do modelo “produtivista” na agricultura incitou à concentração das produções agrícolas e permitiu o crescimento rápido dos rendimentos em algumas formas industriais de agricultura, deixando de fora muitos territórios incapazes de nele se inserir por razões naturais, de organização ou de mentalidade.

Alguns sinais de esperança se acendem, mais recentemente, para estes territórios rurais marginalizados pelo sucesso do modelo produtivista. A terciarização da economia, os progressos tecnológicos – particularmente nos domínios da informação e das comunicações –, o aparecimento de novos valores sociais e ambientais e o agravamento de problemas tipicamente urbanos como a poluição, o congestionamento, a violência, o custo elevado da habitação, etc., vêm contribuir para dar uma nova chance aos territórios rurais, subitamente capazes de vislumbrar perspectivas de desenvolvimento que ainda há pouco pareciam definitivamente fora de alcance (VACHON, 1999).

O novo dinamismo das zonas rurais não poderá, no entanto, ser assegurado apenas pelas actividades agrícolas e florestais e o desafio do desenvolvimento rural está em conseguir promover uma coabitação harmoniosa destas actividades com outras funções como o turismo, a produção industrial, os serviços, a construção civil, o tele-trabalho, etc. Neste contexto, devem merecer uma atenção particular os produtos específicos do território, quer sejam os produtos do sector agro-alimentar, quer sejam os recursos naturais, os saberes e o saber-fazer que se interligam com o património cultural. De alguma forma se pode dizer que este novo modelo de desenvolvimento económico que se abre a estes territórios possui uma forte componente “identitária”. Estamos, pois, perante um cenário que exige a interligação entre o incentivo às actividades agrícolas e o apoio aos territórios rurais, valorizando as suas especificidades e favorecendo a melhoria da qualidade de vida das populações locais.

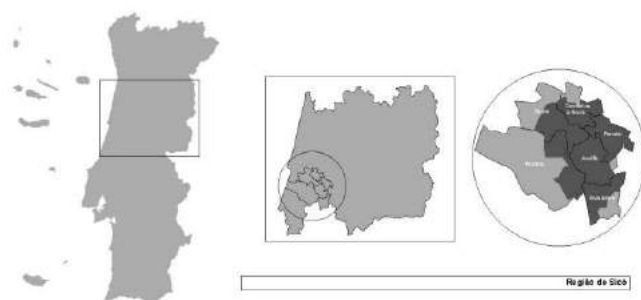
O grande objectivo de uma política de desenvolvimento rural deverá ser auxiliar as zonas rurais na sua tripla função produtiva, social e ambiental. Trata-se, antes de mais, de apoiar a produção agrícola, transformando a agricultura num sector competitivo que responda não só às preocupações dos consumidores em matéria de qualidade alimentar como às aspirações de natureza ambiental dos cidadãos. Em relação a este segundo aspecto é de notar que a agricultura desempenha um papel decisivo através sua capacidade para produzir – para além dos bens alimentares – bens imateriais em dois grandes domínios: o domínio da cultura, saúde, gastronomia, turismo, pedagogia e formação de jovens e o domínio da produção da natureza, do ambiente, da paisagem, do equilíbrio dos territórios. Como afirma HERVIEU (1997), “se queremos paisagens harmoniosas, terra ricas, água límpida, territórios vivos, ambiente viável, natureza variada, é preciso a partir de agora produzi-los, torná-los o objectivo de uma política”. A actividade do agricultor será, assim, a de um gestor e de um técnico de produção, de um jardineiro e de um animador. Uma política de desenvolvimento rural para o início do séc. XXI não se pode limitar a ser um conjunto de medidas paliativas para trazer segurança às comunidades e aos territórios em dificuldade de crescimento. Sendo verdade que também são necessárias medidas correctivas para apoiar certas

comunidades a ultrapassarem as suas desvantagens geográficas, sociais, culturais ou outras, não deixa de fundamental que essas políticas se inspirem numa visão global de sociedade e de ocupação do território”.

## 2. O território em análise

Neste trabalho analisa-se, concretamente, uma pequena região rural e economicamente pouco desenvolvida, conhecida por região de Sicó, tentando perceber em que medida é que um programa específico de desenvolvimento rural, o LEADER, contribuiu para incentivar a diversificação acima referida, como é que ele se traduziu no apoio a produtos regionais e de que forma conseguiu dinamizar os agentes locais indispensáveis à mudança.

**Mapa – A zona de Sicó**



A zona do “Sicó” é um conjunto de 32 das 60 freguesias dos concelhos de Condeixa-a-Nova, Penela, Soure, Alvaiázere, Ansião e Pombal (ver Mapa) que se caracterizam por elevados índices de ruralidade em zonas de paisagens eminentemente calcárias. A falta de água à superfície e a descontinuidade das parcelas agrícolas condicionam fortemente a actividade agrícola que se baseia sobretudo na pequena pastorícia de gado caprino e ovino. Tal como acontece em muitas outras zonas rurais a população diminuiu muito, especialmente após a década de Sessenta, e apenas em algumas das freguesias de Pombal se registou uma evolução recente não negativa. Em geral, a quota-parte dos maiores de 65 anos é muito superior à da Região Centro e a quota-parte dos menores de 15 é muito mais pequena, o que revela um cenário típico de população relativamente envelhecida. O saldo natural da população é, nos últimos anos, sempre negativo em todos os concelhos.

Em relação à Região Centro e ao País, a região do Sico apresenta taxas de analfabetismo bem superiores, Índices de Poder de Compra inferiores e taxas de actividade, em 1991, inferiores. Também nesse ano 19% da população empregada trabalhava no sector primário no total das 60 freguesias dos concelhos considerados. A maior parte das empresas a laborar na região são empresas comerciais, seguindo-se as empresas de construção (só em Pombal estas são mais do que aquelas), sendo as empresas da indústria transformadora muito poucas.

### **3. Os apoios à agricultura e o Programa LEADER na Europa**

A política de apoio à agricultura em Portugal conta normalmente com dois importantes instrumentos que decorrem da aplicação da PAC e que são o apoio ao investimento e o apoio à actividade da exploração agrícola, ambos traduzidos em subsídios e prémios de diversa natureza que constituem um importante complemento do rendimento dos agregados familiares agrícolas.

Se considerarmos as contingências das fragilidades de uma região rural como o Sico, tanto no que respeita às explorações agrícolas como às características dos seus titulares e principais interessados, é fácil perceber que aqui o apoio técnico e organizativo pode, e deve, assumir uma grande importância. De facto, os agricultores, quer pelas desvantagens resultantes de uma idade muitas vezes já avançada, do fraco nível de escolaridade ou do peso da tradição, quer pelas complexidades burocráticas inerentes às relações com a administração pública, necessitam de um apoio à sua actividade que ultrapasse o mero apoio financeiro. Neste sentido, todas as ajudas que possam receber em termos de informação, apoio técnico à actividade produtiva ou mesmo de formação profissional revestem-se de uma importância capital já que, muitas vezes, a própria possibilidade de chegarem apoios de natureza financeira passa pela existência destes serviços, ao nível local.

Entre os instrumentos nacionais e comunitários ao dispor da política de desenvolvimento rural para reforçar essas estruturas e contribuir para que as populações rurais descubram melhores formas de se ajudarem a si mesmas, encontra-se a iniciativa comunitária LEADER.

A iniciativa LEADER I, lançada para o período de 1991-1994 e dotada com 400 milhões de euros, abrangeu 217 territórios em toda a União Europeia, 20 dos quais em Portugal. Tinha como grande objectivo o melhoramento do potencial de desenvolvimento das zonas rurais, através da aquisição do seu próprio “saber-fazer” no domínio do desenvolvimento local e da difusão pelas restantes zonas rurais desse “saber-fazer”.

Para atingir este objectivo, o programa definiu cinco grandes medidas: 1) assistência técnica ao desenvolvimento rural; 2) formação profissional e assistência ao recrutamento; 3) turismo rural; 4) pequenas empresas, artesanato e serviços de proximidade; 5) produção e comercialização de produtos locais agrícolas, florestais e da pesca.

Das acções desenvolvidas no quadro destas medidas resultou, no conjunto das 217 zonas abrangidas, a criação de mais de 22 mil novos empregos, aos quais se devem juntar cerca de 3600 empregos a tempo parcial. A medida que mais empregos produziu



foi a referente às pequenas empresas, artesanato e serviços de proximidade, seguida pela medida referente ao turismo rural. Cerca de seis mil empregos foram originados pela medida produção e comercialização de produtos locais agrícolas, florestais e de pesca, o que não deixa de ser assinalável dado o fraco desempenho deste sector na criação de emprego. Como é afirmado no Relatório de Avaliação, esta nova perspectiva do LEADER I no sector obteve algum sucesso e contribuiu para a criação de uma mais valia para os agricultores, de um rendimento alternativo aos subsídios. Registe-se ainda que o emprego criado pela aplicação do Programa foi emprego qualificado.

Para além dos empregos criados, é possível avaliar o impacto das medidas do LEADER I sobre o tecido económico através quer da criação de novas empresas quer da inovação e diversificação de actividades das empresas já existentes. Para o conjunto das medidas, os resultados foram a criação de 5200 novas empresas e o alargamento da actividade de 11000 empresas já existentes, sendo este resultado particularmente importante no âmbito da medida dirigida para a medida “produção e comercialização de produtos locais agrícolas, florestais e da pesca”. Diga-se ainda que, em termos de inovação e diversificação, as empresas exploraram mais frequentemente novos mercados (em especial no domínio do “turismo rural” e das “pequenas empresas, artesanato e serviços de proximidade”), enquanto as estratégias que visavam a criação de novos produtos e de novos processos de produção tiveram menor impacto. Se em relação ao primeiro aspecto se pode falar em algum avanço na redução do isolamento das zonas rurais e numa melhor integração externa, o segundo poderá indiciar um problema.

Talvez se deva dizer, no entanto, que ~~talvez~~ os impactos mais importantes do LEADER se devem medir não apenas através dos indicadores convencionais acima descritos mas também tendo em atenção as características próprias e distintas da Iniciativa: a característica de se fazer uma abordagem territorial (a definição de uma política de desenvolvimento a partir das realidades, forças e fraquezas particulares de uma zona), articulada “de baixo para cima”, isto é, incentivando processos de tomada de decisão participativa que envolvem os actores locais (a população no seu conjunto, os grupos de interesses económicos e sociais, as instituições públicas e privadas representativas), a característica de ser uma iniciativa multi-sectorial, com uma abordagem de tipo “fileira territorial” que toma em conta o conjunto do processo produtivo e a organização em volta de um produto ou serviço, indo desde os recursos locais até à distribuição e comercialização, passando pela transformação. Nesta perspectiva, é fundamental que se criem muitas relações com as actividades existentes ou que a criar na zona. A iniciativa LEADER promoveu também a criação dos Grupos de Acção Local (GAL): conjuntos de actores públicos e privados, associados numa parceria que identifica uma estratégia comum e acções para o desenvolvimento de uma zona rural. Estes parceiros devem representar os principais actores da vida económica e social da zona, os diferentes sectores e associações preocupados pelo ambiente e pela integração social e cultural. Refira-se ainda a importância, na iniciativa LEADER do trabalho em rede e da ênfase na cooperação transnacional que deve criar um quadro propício à circulação de informação e ao intercâmbio de experiências entre todos os envolvidos em acções de desenvolvimento rural.

Sendo importantes todas as características apontadas no parágrafo anterior, talvez as duas últimas (os GAL e o trabalho em rede) mereçam ainda uma referência adicional. Por um lado, os Grupos de Acção Local (GAL) acabaram por ter melhores resultados

quando integraram equilibradamente interesses e actores privados e públicos<sup>1</sup>. Assim, quando estes Grupos foram dominados (ou constituídos exclusivamente) por actores públicos, acabaram por funcionar muito “de cima para baixo”, isto é, apesar de serem, em regra, eficientes na aplicação dos fundos, acabaram por adquirir muito pouca a visibilidade junto das populações. Ao invés, quando os GAL foram dominados por interesses privados terão sido mais inovadores mas acabaram por encontrar dificuldades no relacionamento com as administrações públicas locais ou regionais.

O trabalho em rede, por outro lado, terá sido o responsável, em larga medida, pelo sucesso do LEADER e pela sua imagem positiva. A política de comunicação que resultou deste trabalho e que utilizou meios diversos como as publicações, vídeos, CDs, bancos de dados, seminários, missões de visita dos GAL, etc. permitiu a redução do isolamento dos Grupos e a divulgação das iniciativas que se iam desenvolvendo no âmbito dos diferentes territórios<sup>2</sup>.

O LEADER II (1994-1999), mantendo as especificidades anteriores, generalizou a abordagem do LEADER I e colocou a tónica no aspecto inovador dos projectos. A segunda edição da iniciativa comunitária estendeu ainda os objectivos anteriores, acentuando a necessidade de multiplicar as trocas de experiências e a difusão do saber-fazer local e de incrementar a cooperação transnacional. O LEADER II abrangeu cerca de 800 territórios (48 dos quais em Portugal) e teve um orçamento de 1400 milhões de Euros.

Um factor essencial para a prossecução dos objectivos definidos foi o Observatório Europeu que, através da AEIDL (Associação Europeia de Informação sobre o Desenvolvimento Local), colocou em rede os territórios LEADER, facilitando a troca de experiências e a difusão da informação, fomentou a cooperação internacional e a aprendizagem mútua entre os grupos LEADER. Todo este trabalho conjunto permitiu a produção de diversas publicações informativas e guias metodológicos, bem como a realização de seminários de natureza vária.

Como reconhece a Comissão Europeia<sup>3</sup>, a iniciativa LEADER I marcou o início de uma nova atitude na política de desenvolvimento rural, assente na abordagem territorial, integrada e participativa e foi continuada pelo LEADER II. Porém, a execução da iniciativa registou algumas dificuldades como, por exemplo, atrasos na selecção dos beneficiários e, consequentemente, no arranque dos programas, estabelecimento de parcerias frágeis devido a uma deficiente definição dos diversos papéis assumidos no seu âmbito, acumulação de procedimentos diversos e dispersão dos recursos financeiros por um número muito elevado de GAL, resultando em intervenções pouco eficazes.

Apesar destes problemas, a continuidade do programa ficou assegurada com a criação do LEADER+ para o período 2000-2006<sup>4</sup>. O novo programa tornou possível prosseguir o caminho iniciado em 1991, numa altura em que as zonas rurais têm de promover o ajustamento das suas estruturas a fim de darem resposta aos desafios e constrangimentos decorrentes, nomeadamente das mutações do sector agrícola na

<sup>1</sup> De acordo com K. WERNER (1999, 494-512) podem distinguir-se os actores públicos, que actuam segundo uma lógica territorial (eleitos locais, agências de desenvolvimento, etc.) e os actores privados, que utilizam o território sem a ele se cingirem, guiados por uma lógica económica e de mercado (as empresas, nomeadamente).

<sup>2</sup> O LEADER, de acordo com WERNER, 1999, confirma que a pertinência do desenvolvimento dos territórios se deve, em larga medida, à qualidade da informação compartilhada.

<sup>3</sup> C(2000) 946 final, de 14 de Abril.

<sup>4</sup> Regulamento (CE) n° 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho.

sequência da reforma da PAC e das crescentes exigências de qualidade dos produtos, das preocupações em matéria ambiental, da crescente integração da economia mundial e da divulgação e utilização acelerada das novas tecnologias.

O LEADER+ visa complementar os outros programas de desenvolvimento rural, promovendo sistemas integrados concebidos e aplicados por parcerias activas a operar ao nível local. Procura-se incentivar e apoiar os agentes a reflectir sobre o potencial dos respectivos territórios mediante a promoção de estratégias originais de desenvolvimento sustentável e de grande qualidade cujo objecto seja a experimentação de novas formas de valorização do património natural e cultural, de reforço da economia local contribuindo para a criação de postos de trabalho e da melhoria da capacidade organizacional das comunidades (C(2000) 946 final, de 14 de Abril).

O LEADER+ articula-se em torno de três vectores:

- 1) Estratégias territoriais de desenvolvimento rural, integradas e de carácter piloto. Assim, os GAL devem promover a apresentação de um plano de desenvolvimento integrado que tenha um carácter piloto (isto é, cujos métodos sejam transferíveis), assente na interacção de agentes, sectores e projectos, em torno de um tema forte, simultaneamente característico da identidade e/ou recursos e/ou dos diversos ramos específicos de saber-fazer do território e representativo dos agentes e dos projectos. Esses temas representativos que a Comissão considera de interesse específico a nível europeu são a utilização de novas tecnologias ao serviço da competitividade dos produtos e serviços dos territórios, a melhoria da qualidade de vida das zonas rurais, a valorização dos produtos locais, facilitando o acesso das pequenas estruturas de produção aos mercados e a valorização dos recursos naturais e culturais.
- 2) Apoio à cooperação entre territórios rurais do mesmo estado membro ou de diversos estados membros. Os programas de cooperação devem, por um lado, permitir atingir massa crítica necessária à viabilidade de um projecto comum e, por outro, identificar complementaridades.
- 3) Colocação em rede, com os objectivos de promover o intercâmbio e a transferência de experiências e de estimular as relações entre territórios e informar e identificar ensinamentos a extrair em matéria de desenvolvimento rural.

#### **4. Aplicação e efeitos do Programa LEADER em Portugal**

Quando surgiu o programa LEADER, em 1991, as zonas rurais portuguesas praticamente não tinham conhecido até então qualquer intervenção virada para o desenvolvimento local, quer por parte do sector público quer do sector privado. Nos anos precedentes mais próximos tinham aparecido algumas iniciativas isoladas, dinamizadas por desempregados, professores ou por jovens agentes de desenvolvimento de formação recente, mas foi com o aparecimento do LEADER que este movimento nascente sofreu um importante impulso.

As primeiras vinte associações beneficiárias do LEADER I foram, em regra, resultado de parcerias locais entre os órgãos de poder municipal e instituições locais privadas, como cooperativas, caixas de crédito, associações culturais, etc. Estes primeiros Grupos de Acção Local mobilizaram um investimento global de cerca de 17 milhões de contos

financiado maioritariamente pela Comunidade (cerca de 9,4 milhões de contos), pelo Estado (um pouco mais de 2 milhões de contos) e por privados nos restantes 5 milhões de contos. O investimento dirigiu-se em grande medida, para o “turismo em espaço rural” (57%), para as “pequenas empresas, artesanato e serviços de apoio” (12%) e para a “valorização e comercialização de produtos locais” (11%).

Com o LEADER II o número de associações beneficiárias saltou para 48, que praticamente cobriam todas as zonas rurais do país à excepção das zonas peri-urbanas e de certas zonas costeiras. O desenvolvimento destas associações consolidou-se através do recurso a outros programas para além do LEADER (programas de emprego e formação, etc.), tendo rapidamente surgido novas necessidades e novas fontes de financiamento. O crescimento das associações levou-as reforçar as equipas e a transformarem-se, pouco a pouco, em agências de desenvolvimento local intervindo em todos os sectores (turismo rural, artesanato, sector social, ordenamento, etc.). Sendo reconhecida a evolução genérica das associações LEADER em Portugal<sup>5</sup>, o seu ponto mais fraco tem sido a organização em rede, apesar de várias acções de colaboração terem já emergido e estarem em curso.

Como atrás se disse, o investimento associado a estas iniciativas passou, do LEADER I para o LEADER II, de cerca de 17 milhões de contos (com uma comparticipação comunitária de 9,4 milhos de contos) para mais de 42 milhões de contos<sup>6</sup>. A região agrária de Entre Douro e Minho terá beneficiado de 18,3% do total do investimento programado seguida da região da Beira Litoral, com 16,5% (Quadro 1).

**Quadro 1 – Investimento programado, por ~~regiões~~ Regiões agrárias Agrárias – 1999**

Região	Investimento (Mil contos)	%
Entre Douro e Minho	7 688	18,3
Trás-os-Montes	5 707	13,6
Beira Litoral	6 919	16,5
Beira Interior	5 969	14,2
Ribatejo e Oeste	4 409	10,5
Alentejo	5 027	12,0
Algarve	1 906	4,5
R. A. Madeira	1 306	3,1
R. A. Açores	3 126	7,4
Total	42 057	100,0

Fonte: Adaptado a partir de Geoideia (2000)

Os projectos financiados resultaram da iniciativa de diversas entidades, sendo de realçar o papel dos “promotores públicos” (Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia, Associações Municipais e outros) que foram responsáveis pela apresentação de 29% dos projectos aprovados no âmbito do LEADER II, seguidos das “Associações de natureza social e cultural”, com 20%. O Quadro 2 dá conta ainda do grande dinamismo de

<sup>5</sup> Veja-se, por exemplo, Seminários LEADER (Junho 1999 – Março 2000).

<sup>6</sup> Verba referente ao investimento programado. O investimento aprovado até 31.12.1999 já tinha ultrapassado os 43 milhões de contos (Geoideia, 2000).

agentes individuais e das Entidades Locais LEADER. No conjunto, estes promotores foram responsáveis pela apresentação de cerca de 83% dos projectos aprovados.

**Quadro 2 – Número de projectos aprovados e dimensão média, por tipo de promotores - 1999**

Promotores	Nº de Projectos	%	Dimensão Média (contos)
Promotores públicos	2 069	29,1	6 664
Associações de Natureza Social e Cultural	1 427	20,1	3 853
Fundações, Cooperativas, Ass. Prof./Sectoriais	455	6,4	4 692
Empresas	570	8,0	7 866
Escolas, inc. escolas profissionais	103	1,4	2 607
Indivíduos	1 258	17,7	6 132
Entidades Locais LEADER	1 109	15,6	8 788
Parcerias	38	0,5	7 455
Outros promotores	84	1,2	3 588
Total	7 113	100,0	6 216

Fonte: Adaptado a partir de Geoideia (2000)

Refira-se ainda que os “promotores públicos” em conjunto com as “empresas”, as “entidades locais” e as “parcerias”, são aqueles cujos projectos têm uma dimensão média mais elevada, enquanto os demais promotores, com particular realce para as “Escolas, incluindo as Escolas Profissionais” foram responsáveis por projectos mais pequenos.

**Quadro 3 – Número de projectos aprovados e dimensão média, por área de intervenção – 1999**

Área de Intervenção	Nº de Projectos	%	Dimensão média (Mil Esc.)
Divulgação, Feiras, Exposições, ...	941	13,2	3 416
Apoio Actividades Económicas	1 953	27,4	7 328
Ambiente e Ordenamento do Território	781	11,0	7 848
Apoio Associações Sociais e Culturais	694	9,8	4 228
Valorização do Património	543	7,6	6 957
Cooperação (Nacional, Internacional)	125	1,7	3 593
Outras	2 076	29,2	-
Total	7 113	100,0	6 216

Fonte: Adaptado a partir de Geoideia (2000)

Quanto aos domínios de intervenção, o maior número de projectos dirigiu-se para o “apoio às actividades económicas”, com 27% do total, seguindo-se os projectos na área de “divulgação, feiras, exposições” (13%) e no “ambiente e ordenamento do território” (11%) (Quadro 3).

Foi nas áreas do “apoio às actividades económicas”, do “ambiente e ordenamento do território” e da “valorização do património” que surgiram os projectos de maior dimensão. Ao contrário, a cooperação suscitou menos de 2% dos projectos e estes, em média, foram os de menor valor.

A um outro nível de apreciação do LEADER II, em Portugal, o balanço feito pelos Grupos de Acção Local (GAL) é bastante positivo no que respeita às parcerias estabelecidas no decurso da sua acção. Porém, no plano das dificuldades encontradas, saliente-se o conjunto “coesão inter-institucional/disponibilidade dos parceiros” remetendo para um nó górdio do desenvolvimento do partenariado sócio-local (Geoideia, 2000).

Um outro aspecto que tem sido relevante na avaliação contínua dos 48 GAL respeita à evolução da respectiva capacidade técnica, sendo de salientar que entre o início do LEADER II e o ano de 2000, o número de técnicos qualificados ao serviço aumentou em cerca de 32%, passando de 130 para 172 (Quadro 4).

**Quadro 4 – Evolução do número de técnicos ao serviço dos GAL**

Área de formação	Início Nº	Actualmente	
		Nº	%
Agronomia	14	18	10,5
Economia	21	25	14,5
Engenharia Técnica Agrária	15	24	14,0
Gestão de Empresas	11	16	9,3
Sociologia	12	15	8,7
Informática	3	3	1,7
Marketing	1	2	1,2
Turismo	4	6	3,5
Animadores Locais	3	2	1,2
Outros	46	61	35,4
Total	130	172	100,0

Fonte: Adaptado a partir de Geoideia (2000)

Verificou-se, por outro lado, uma diversificação das áreas de formação/profissão que passaram de 25 para as actuais 32. As áreas mais representativas respeitam à Economia, Engenharia Técnica Agrária, Agronomia, Gestão de Empresas e Sociologia. Assinale-se a fraca presença, no corpo técnico dos GAL, de áreas de formação como a Informática, Marketing, Turismo ou Animação Local, entre outros. Esta situação, não sendo impeditiva de um bom desempenho, obriga ao recurso sistemático a consultores externos.

## 5. O Programa LEADER na região de Sicó

A região de Sicó foi integrada desde o início no Programa LEADER I, tendo promovido mais de duzentos projectos que originaram um investimento total de cerca de 900 mil contos, participado em mais de 50% por fundos comunitários.

Estes projectos, geridos pela ADSICÓ – associação dos seis municípios que compõem a região –, dividiram-se pelas seguintes medidas:

- a) Turismo em Espaço Rural – 106 projectos;
- b) Valorização e comercialização dos produtos locais – 39 projectos
- c) Pequenas empresas, artesanato e serviços de apoio – 34 projectos
- d) Apoio técnico ao desenvolvimento rural – 24 projectos
- e) Outras medidas – 4 projectos

Tal como aconteceu, em média, no resto do país, destaca-se claramente o forte peso dos projectos de desenvolvimento do turismo em espaço rural – que foi, aliás, desde o início assumido como o vector principal da estratégia de intervenção. Neste âmbito foram recuperadas/adaptadas uma dúzia de casas para turismo rural e apoiadas outras iniciativas para aproveitamento de recursos e de condições para receber os visitantes.

**Quadro 5 – Número de Projectos aprovados, por área de intervenção**

Área de Intervenção	Projectos	
	Nº	%
Apoio Técnico ao Desenvolvimento Rural	62	21,6
Formação Profissional e Ajudas à Contratação	2	0,7
Apoio à Diversificação das Actividades Económicas	146	50,9
- Turismo em Meio Rural	83	28,9
- Artesanato	26	9,1
- Modernização do sector empresarial	16	5,6
- Outros	21	7,3
Valorização e Comercialização das Produções Agrícolas	25	8,7
- Produtos de Agro-Indústrias Familiares	21	7,3
- Outros	4	1,4
Preservação/Valorização Ambiente Natural e da Qualidade de Vida	51	17,8
Acções de Cooperação	1	0,3
Total	287	100,0

Fonte: TERRAS DE SICÓ

Projectos aprovados entre 01.01.1994 e 12.12.2000

Cumprindo os objectivos do LEADER, alguns projectos financiados dirigiram-se para a organização de condições para o desenvolvimento de produções locais como o queijo, o mel ou o vinho. Neste sentido, foram apoiadas a criação de associações de produtores e as acções necessárias à tipificação do queijo do Rabaçal bem como a instalação de queijarias artesanais, etc.

No contexto do LEADER I, a ADSICÓ definiu como projecto principal da sua acção a criação do “Centro Difusor da ADSICÓ”, uma estrutura que, para além de albergar infra-estruturas de apoio ao turismo de habitação, serviria como centro de coordenação das acções de marketing para a região, desempenharia um papel essencial de ligação entre estruturas com funções idênticas a nível concelhio, os Centros de Promoção Turística e de Revitalização do Mundo Rural, podendo vir a acolher outros serviços constituindo, dessa forma, um instrumento de articulação entre as diferentes componentes do desenvolvimento local.

Com o LEADER II, a ADSICÓ alargou-se a outros parceiros para concretizar a aplicação desta iniciativa comunitária na região, cedendo lugar a uma nova organização denominada TERRAS DE SICÓ - Associação de Desenvolvimento<sup>7</sup>. No âmbito das suas funções, a TERRAS DE SICÓ tem dinamizado muitas iniciativas, em apoio a associações culturais, associações de produtores, autarquias locais, etc., que se reflectiram em quase três centenas de projectos aprovados (Quadro 5).

O maior relevo dos projectos co-financiados pelo LEADER II pertence, sem dúvida, ao “apoio à diversificação das actividades económicas” com mais de metade das iniciativas aprovadas. De entre estas, o “turismo em meio rural” motivou a apresentação de mais de oito dezenas de projectos que se repartiram pela recuperação de casas rurais e de outros valores patrimoniais identificadores da identidade da região, assim como pela melhoria de espaços de promoção e comercialização de produtos locais. Neste aspecto, o LEADER II representou, em alguma medida, a continuação do programa anterior.

O apoio ao artesanato envolveu a elaboração de 26 projectos que permitiram o apoio à aquisição de equipamentos para a produção, à promoção da imagem, bem como a uma maior aproximação e inserção nos mercados específicos destes produtos. Ainda nesta área de intervenção foram aprovados 37 projectos, no conjunto nas sub-áreas “Modernização do sector empresarial” e “outros”, cujo objectivo último se traduziu no incentivo a produções tradicionais da região, como sejam licores e vinhos – incluindo a dinamização de uma Rota do Vinho - , bem como o azeite, o queijo e o mel.

Referência importante é também a que respeita ao número de projectos aprovados para “apoio técnico ao desenvolvimento rural”, cerca de um quarto do total. De entre estes projectos, embora isso não esteja explícito no Quadro, devem destacar-se aqueles que se dirigiram expressamente às associações de produtores, pelo incentivo que poderão ter representado para o fortalecimento da capacidade técnica e organizacional destas estruturas, factores essenciais para o desenvolvimento local.

As actividades agrícolas ou agro-industriais familiares foram objecto de incentivo no âmbito de cerca de duas dezenas de projectos, quer relativamente ao sector produtivo, quer também no apoio à promoção e valorização comercial de produtos tradicionais. Refiram-se ainda algumas iniciativas integradas nesta área de “valorização dos produtos

---

<sup>7</sup> Os objectivos da TERRAS DE SICÓ são:

- a) Apoiar o desenvolvimento integrado e a complementaridade entre os diferentes agentes do mundo rural;
- b) Valorizar os produtos endógenos e a gastronomia;
- c) Promover e afirmar a vocação natural da região para o turismo ecológico;
- d) Ajudar a promover o bem estar social, económico e cultural das populações atingidas, interligando com propostas de valorização do património erigido, de divulgação da matriz cultural da região;
- e) Apoiar as iniciativas que visem estancar a desertificação do espaço rural;
- f) Ajudar a fixar o homem rural no seu meio, valorizando-o do ponto de vista social, cultural e económico.



agrícolas” referentes à certificação de qualidade, factor essencial para a promoção e integração nos mercados dos produtos agro-alimentares característicos das zonas rurais.

Outra área de intervenção importante foi a respeitante à “preservação e valorização do ambiente natural e da qualidade de vida”, quer pela preservação e renovação de pequenos sítios ou monumentos, quer pela dinamização de acções de sensibilização ambiental. Neste conjunto de projectos, cerca de meia centena, devem registar-se alguns dirigidos especificamente à preservação do património espeleológico, importante recurso natural da região.

Embora o programa LEADER entenda a “cooperação” como um eixo estratégico fundamental, a verdade é que não tem motivado, nem na zona nem no país (ver atrás), um conjunto significativo de acções desse tipo. No Sicó apenas um projecto foi aprovado.

**Quadro 6 – Montante do Investimento aprovado, por área de intervenção**

Área de Intervenção	Investimento	
	Mil Contos	%
Apoio Técnico ao Desenvolvimento Rural	93 183	7,0
Formação Profissional e Ajudas à Contratação	2 810	0,2
Apoio à Diversificação das Actividades Económicas	741 163	55,5
- Turismo em Meio Rural	532 613	39,9
- Artesanato	57 471	4,3
- Modernização do sector empresarial	74 944	5,6
- Outros	76 136	6,0
Valorização e Comercialização das Produções Agrícolas	68 794	5,1
- Produtos de Agro-Indústrias Familiares	45 794	3,4
- Outros	23 000	1,7
Preservação/Valorização do Ambiente Natural e da Qualidade de Vida	275 230	20,6
Acções de Cooperação	5 000	0,4
Funcionamento do GAL	150 000	11,2
<b>Total</b>	<b>1 336 180</b>	<b>100,0</b>

Fonte: TERRAS DE SICÓ  
Projectos aprovados entre 01.01.1994 e 12.12.2000

Como se pode observar no Quadro 6, estes projectos mobilizaram mais de um milhão e trezentos mil contos de investimento na zona de intervenção (com uma comparticipação comunitária de cerca de metade desta verba).

Mais de 55% do investimento realizado serviu a “diversificação das actividades económicas” de Sicó, com predomínio para aquelas que se relacionam com a actividade turística em meio rural. Saliente-se, no entanto, o fraco valor do investimento aplicado com o objectivo da “modernização do sector empresarial”. Com efeito, os 16 projectos aprovados nesta área de intervenção, que representaram apenas cerca de 75 mil contos de investimento, 5,6% do total, parecem mostrar que algumas dificuldades assinaladas nos Relatórios de avaliação do LEADER I, ao nível da UE, no que respeita à utilização de tecnologias em zonas rurais, persistirão ainda, a avaliar pela situação em Sicó ou em Lafões.

Deve ainda referir-se que o valor médio do investimento suscitado por cada projecto aprovado na região de Sicó foi relativamente mais baixo que a média nacional (6.216 contos).

~~POR MIM CORTAVA TODO O TEXTO REFERENTE AOS QUADROS 7 E 8, DEIXANDO APENAS UMA REFERÊNCIA À DIMENSÃO MÉDIA DOS PROJECTOS DE Sicó!!!!!!~~

~~Como se pode deduzir da observação dos quadros anteriores, o valor médio do investimento suscitado por cada projecto aprovado na região de Sicó foi relativamente mais baixo que a média nacional (6216 contos). O Quadro 7 evidencia esta situação.~~

**Quadro 7—Valor médio do Investimento em cada projecto aprovado, por área de intervenção**

Área de Intervenção	Dimensão Média
	(Mil Esc.)
Apoio Técnico ao Desenvolvimento Rural	1 503
Formação Profissional e Ajudas à Contratação	1 405
Apoio à Diversificação das Actividades Económicas	5 076
—Turismo em Meio Rural	6 417
—Artesanato	2 210
—Modernização do sector empresarial	4 684
—Outros	3 626
Valorização e Comercialização das Produções Agrícolas	2 752
—Produtos de Agro-Indústrias Familiares	2 181
—Outros	5 750
Preservação/Valorização do Ambiente Natural e da Qualidade de Vida	5 397
Ações de Cooperação	5 000
Funcionamento do GAL	-
<b>Total</b>	<b>4 656</b>

Fonte: TERRAS DE SICÓ

Projectos aprovados entre 01.01.1994 e 12.12.2000

~~Na realidade, o montante de investimento médio por projecto aprovado foi de apenas 4656 contos, havendo casos em que este valor ronda os 1400 contos (projectos na área da “formação profissional”) ou os 1500 contos (projectos em “apoio técnico ao desenvolvimento rural). Mais próximos dos valores médios nacionais encontram-se os projectos na “preservação/valorização do ambiente natural”, com 5397 contos, ou do “apoio à diversificação das actividades económicas”. Dentro desta área, os projectos referentes ao Turismo em espaço rural são os que apresentam um valor médio mais elevado, ultrapassando os 6400 contos. Uma observação mais pormenorizada sobre estes projectos levar nos ia a verificar que os projectos para a recuperação e adaptação de casas duplicaria facilmente aquele valor e estaria ao nível dos montantes investidos no país em idênticos projectos, como os assinalados no Quadro 3.~~

O Quadro 8 mostra a distribuição relativa por concelho dos projectos e do montante do investimento aprovados para a região de Sicó, de acordo com as áreas de intervenção no âmbito do programa LEADER II (não se consideraram apenas os projectos relativos ao “funcionamento do GAL” por dizerem respeito a toda a zona e não a cada concelho individualmente).

**Quadro 8— Distribuição concelhia dos Projectos e do Investimento aprovados para a região de Sicó, por áreas de intervenção**

(Valores em % do total da região Sicó)

Área de Intervenção	Alvaiázere		Ansião		Condeixa		Penela		Pombal		Soure	
	Proje et.	Inves t.	Proje et.	Proje et.	Proje et.	Proje et.	Inves t.	Inves t.	Inves t.	Inves t.	Proje et.	Inves t.
Apoio Técnico ao Desenvolvimento Rural	19,4	18,6	24,2	4,8	4,8	4,8	24,2	22,3	19,4	18,8	8,0	10,9
Formação Profissional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	50,0	79,2	50,0	40,8
Apoio à Diversificação das Activ. Económicas	17,1	17,7	14,4	12,3	12,3	12,3	32,2	17,0	13,7	16,2	10,3	14,6
Valoriz. e Comercializ. Produções Agrícolas	20,0	13,8	4,0	8,0	8,0	8,0	36,0	45,0	24,0	19,8	8,0	8,9
Preserv./Valoriz. Ambiente Natural e Qualidade de Vida	15,7	28,5	11,8	19,6	19,6	19,6	19,6	11,0	21,6	11,0	11,7	9,2
Ações de Cooperação	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100	100	0,0	0,0
Total	17,4	19,9	15,0	11,5	11,5	11,5	28,2	17,6	17,8	18,7	10,1	12,6

Fonte: TERRAS DE SICÓ

Projectos aprovados entre 01.01.1994 e 12.12.2000

Penela é sem dúvida o concelho que apresentou maior número de projectos, 28,2% do total, embora este valor não tenha correspondência com o montante de investimento que se fica pelos 17,6%. Terão sido, por isso, projectos que, em grande parte, exigiam pequenos investimentos. Os concelhos de Alvaiázere e de Pombal seguem-se em número de projectos, com quase 18% cada, e com um peso relativo um pouco superior, entre os 19 e os 20%, em termos do investimento aprovado.

No lugar oposto, com menos projectos apresentados, encontram-se os concelhos de Condeixa e Soure.

O “apoio técnico ao desenvolvimento rural” mobilizou principalmente os concelhos de Ansião e Penela que, no conjunto apresentaram mais de 48% do total dos projectos nesta área de intervenção. Estes mesmos concelhos com o de Alvaiázere foram ainda responsáveis por cerca de 55% dos projectos para apoiar a “diversificação das actividades económicas” e asseguraram quase 64% do investimento nesta área.

Por sua vez, os concelhos de Penela e Pombal foram os que mais apostaram no investimento para a “valorização e comercialização de produções agrícolas”, apresentando 60% dos projectos e investindo 65% do montante desta área. Quanto à área de “preservação do ambiente natural” os concelhos mais mobilizados para intervir nesta área foram os de Alvaiázere e Condeixa com mais de 35% dos projectos e mais de 43% do investimento aprovado.

O CORTE TERMINARIA AQUI!!!!!!

Quanto aos promotores das iniciativas dos projectos apresentados a financiamento no âmbito do LEADER II, a respectiva caracterização encontra-se no Quadro 97.

**Quadro 97 – Distribuição dos projectos candidatos a financiamento, por tipo de promotor**

Promotores	Nº	%
Promotores Públicos	82	28
Fundações, Cooperativas, Associações Profissionais ou sectoriais	21	7
Associações de natureza Social e Cultural	77	26
Empresas	20	7
Terras de Sicó	13	4
Outras Associações de Desenvolvimento	8	3
Indivíduos	74	25
Total	295	100

Fonte: TERRAS DE SICÓ, 15.04.2000

Projectos candidatos a financiamento, excepto os reprovados ou sujeitos a desistência por parte dos promotores, entre 01.01.94 e 31.12.1999.

Os “promotores públicos”, onde se incluem as Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia e Associações de Municípios, foram responsáveis apenas por 28% do total dos projectos recebidos pela Entidade LEADER, ficando as entidades privadas com a restante iniciativa. Destas as que se evidenciaram foram as “associações de natureza social e cultural”, com 77 projectos e os “indivíduos” com um quarto de todos os projectos.

As iniciativas individuais constituem, em regra, projectos de natureza económica, de tipo empresarial e que, por isso, são de natureza idêntica aos projectos apresentados pelas “empresas”. No conjunto, estes projectos representam quase um terço das iniciativas candidatas ao apoio no âmbito do LEADER II. Também os projectos de “cooperativas, associações sectoriais...” têm objectivos de natureza económica, servindo, muitas vezes, para a criação de infra-estruturas ou outras condições para a actividade económica na região.

As “associações de natureza social e cultural” que mostraram grande dinamismo, foram responsáveis pela apresentação de 26% dos projectos cuja natureza aponta particularmente para a preservação e desenvolvimento das tradições culturais, para o reforço da identidade da própria região e que, dessa forma, desempenham um papel importante na dinamização local.

Uma comparação com os dados do Quadro 2 permite verificar que o peso dos “promotores públicos” na região de Sicó foi idêntico ao papel que desempenharam a nível nacional. Igual comportamento tiveram as “fundações, cooperativas...”, bem como as “empresas”. Em Sicó as “associações culturais...” tiveram um peso superior (26%) à média nacional (20%), o mesmo se passando com os “indivíduos” que na região foram responsáveis por 25% dos projectos e no país apenas por cerca de 18%. Ao contrário, as Terras de Sicó ~~candidataram~~ candidatou 4% dos projectos enquanto as entidades LEADER a nível do país responderam por 15,6% do total dos projectos aprovados.

## 6. Conclusões

Do estudo empreendido emergem três conclusões principais. A primeira, porventura a mais significativa, é que um dos efeitos mais positivos da intervenção LEADER na zona do Sicó esteve na dinamização da organização local dos agentes de desenvolvimento. As estruturas organizativas criadas têm já hoje um papel fundamental na promoção endógena do desenvolvimento da região e estão criadas as condições para que esse papel se reforce ainda no futuro.

Em segundo lugar, é notório que a iniciativa LEADER apoiou fortemente projectos de "apoio à diversificação das actividades económicas" e, em particular, ao turismo em espaço rural. O resultado desse esforço na região é, no entanto, pouco visível naquilo que verdadeiramente interessa: o número de estabelecimentos de turismo de habitação! Por outro lado, os projectos e o volume de investimento em modernização do sector empresarial são pouco significativos. Isto terá a ver com dificuldades estruturais neste tipo de zonas, aliás comum a zonas semelhantes do resto da Europa, no que respeita à utilização de tecnologias.

A terceira e última observação conclusiva refere-se à fraca dimensão média dos projectos, nesta zona do Sicó. Tudo indica que seria muito favorável, de acordo com os objectivos do LEADER+, que melhorasse a cooperação entre os agentes locais para apresentarem projectos de maior dimensão, captando verbas mais significativas.

## **Referências bibliográficas**

- Hervieu, Bertrand (1997), "Agricultura e desenvolvimento rural: a necessária convergência", Comunicação no *Seminário do Observatório Europeu Leader*, em 11 a 15 de Junho de 1997, em Kinsale, Irlanda.
- GEOIDEIA (2000), *Estudo de avaliação contínua do PIC Leader II*, DGDRural.
- Seminários LEADER (Junho 1999-Março 2000), "Complementarities between LEADER and other rural development policies", *Working Papers*.
- Vachon, Bernard (1999), *Quelques éléments de vision pour une politique québécoise de développement rural*, Journée de réflexion, Ministère des Régions, Québec, 18 de Fevereiro de 1999.
- Werner, Klaus (1999), "El movimiento Leader en Europa: balance y perspectivas", in Gutiérrez, F. (ed.), *Manual de Desarrollo Local*, Ediciones Trea, Gijón.

# **O campo e a cidade: uma oportunidade de desenvolvimento turístico**

**Ana Paula Figueira<sup>\*</sup>**

## **Resumo**

De uma forma geral, associa-se o turismo em espaço rural ao espaço rural visitado particularmente pelos cidadãos e, por oposição, o turismo urbano às cidades, visitadas nomeadamente, por segmentos de procura turística cultural e de negócios. Contudo e actualmente, as cidades ocupam um lugar de destaque quer na emissão como na recepção de turistas. Além disso e para que exista turismo no espaço rural há que existir mais do que o alojamento: o turista procura diversas experiências sociais e culturais, assim como a existência de instituições que lhe garantam a prestação de serviços especializados em termos de saúde e de segurança, por exemplo, e que normalmente se encontram nas cidades. Por outro lado e tal como o turismo é vulgarmente entendido como um meio de desenvolvimento das regiões mais periféricas também começou a ser perspectivado, a partir de dada altura, como um meio de regeneração urbana. Neste contexto, parece ressaltar um conjunto possível de sinergias resultantes da articulação campo/cidade com vista ao desenvolvimento turístico integrado, desejavelmente global e específico, ou seja que ajude à definição de um sistema económico e cultural mais globalizado mas que e ao mesmo tempo, saiba capitalizar os recursos locais e acentuar as identidades únicas. O objectivo deste trabalho é alertar para a importância de aproveitar esta complementaridade em termos turísticos e assim dinamizar, ao mesmo tempo, os centros urbanos periféricos e o meio rural, na generalidade.

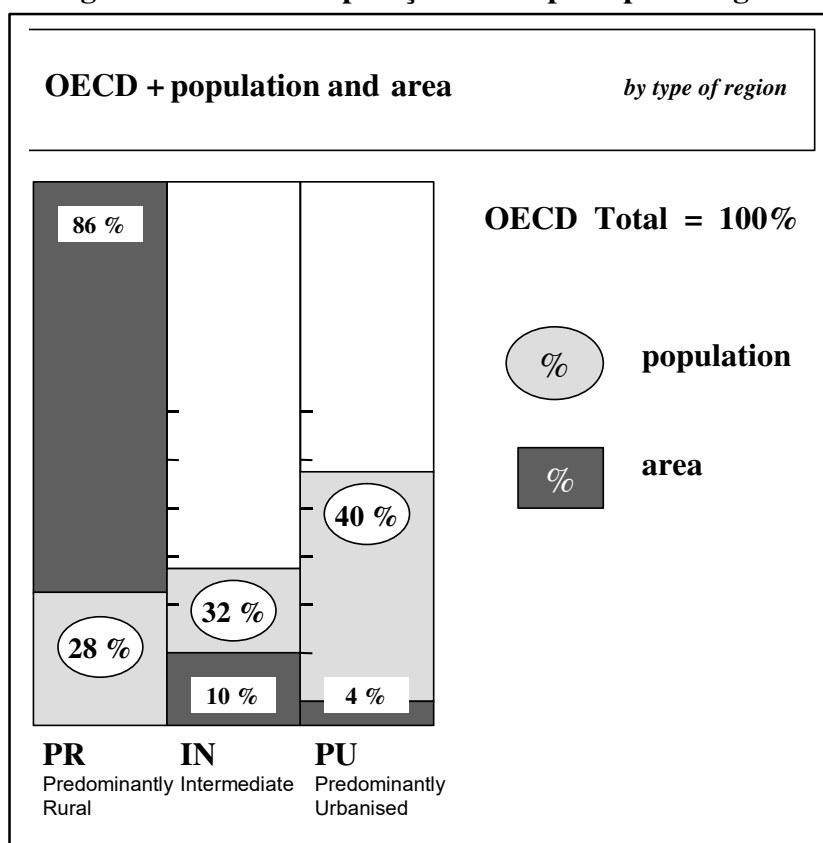
---

<sup>\*</sup> ESTIG, Instituto Politécnico de Beja. [nop61204@mail.telepac.pt](mailto:nop61204@mail.telepac.pt)

## 1. Introdução

Assiste-se, actualmente, a uma crescente importância das actividades rurais não agrícolas. É habitual, ao se falar de agricultura, fazer-se a associação à ruralidade e vice-versa. Neste sentido e atendendo ao declínio da importância da agricultura em termos económicos, a ruralidade estaria condenada a desempenhar um papel menor na vida das pessoas. Por outro lado e numa primeira análise, poder-se-á concluir que só áreas caracterizadas pela concentração de actividades urbanas são relevantes para os processos de desenvolvimento. De facto, é constatação mais uma menos generalizada em todo o mundo que as áreas rurais se encontram, gradualmente, esvaziadas de população e concentram os piores indicadores de desenvolvimento. Entende-se, contudo, esta leitura como excessivamente simplista: ao colocar-se a possibilidade do meio rural ser definido por outros atributos não imediatamente ligados à agricultura, deparamo-nos com um panorama bastante diferente. Não podemos esquecer, por exemplo, que nos países da Organização e Cooperação para o Desenvolvimento Económico (OCDE) e apesar de ser pouco significativo o número de pessoas que vive exclusivamente da agricultura, cerca de um quarto da população vive em meio rural (**Figura 1**).

**Figura 1 - OCDE: População e área por tipo de região**



Fonte : <http://www.oecd.org/tds/bis/statscheme.htm>

Verifica-se assim que quarenta por cento (40%) da população dos países da OCDE está concentrada em quatro por cento (4%) da área territorial, em regiões predominantemente

urbanizadas; contrariamente, vinte e oito por cento (28%) da população vive em cerca de noventa por cento (90%) da área territorial, em regiões predominantemente rurais<sup>1</sup>.

Simultaneamente, também outros organismos com responsabilidades a nível europeu, como é o caso da Associação Europeia para a Informação sobre o Desenvolvimento Local (AEIDL) promovem o “(re) povoamento” do meio rural e referem-se ao “renascimento rural”. Na realidade, a Europa foi, durante várias décadas, palco do declínio, êxodo, envelhecimento e desertificação da população. Actualmente, muitos destes territórios, em particular aqueles que se encontram mais próximos dos centros urbanos importantes, mais nas planícies do que nas montanhas, mais nas zonas bem servidas de infra-estruturas modernas de transportes do que em zonas isoladas, tendem a “renascer” como resultado do desencadear de uma dinâmica local, da estruturação de uma vontade colectiva e da criação de um projecto de futuro em torno do qual se congregam as populações. Mesmo assim, estes territórios debatem-se ainda com um problema que se prende com a necessidade de atrair novas famílias com vista a uma maior renovação das gerações. Para que tal aconteça há que ter em conta os diferentes aspectos que envolvem a integração destes novos habitantes e que abrangem, desde o alojamento, à actividade, ao rendimento, à presença de serviços até à própria integração cultural e social. Por outro lado, existem actualmente populações urbanas que, por factores vários, pretendem enveredar por um novo modelo de vida. Assim e numa época marcada pela globalização, nomeadamente em termos económicos e no que concerne à informação, os territórios rurais têm de descobrir e de explorar os seus trunfos de forma a desenvolverem uma estratégica e adequada articulação entre as expectativas de uns e as aspirações de outros. Neste contexto, os territórios rurais devem abandonar a “velha” atitude de resistência ou de inevitável marginalização para se assumirem enquanto “inventores de um novo futuro”. Mas, a importância e o valor dos territórios rurais não é independente da sua relação com as cidades. Aliás, a relação do meio rural com as cidades estabelece-se de duas formas: por um lado, as áreas rurais são sempre polarizadas por pequenas ou médias aglomerações onde se concentram alguns serviços assim como infra-estruturas básicas; por outro lado, é muito importante clarificar e estudar as relações que se estabelecem ou que se podem vir a estabelecer entre estas zonas rurais e os centros urbanos de que dependem mais ou menos directamente. Coloca-se assim a necessidade de redefinir o meio rural, não em oposição com as cidades mas sim, tendo por base a sua relação com estas. No caso concreto, através da prática da actividade turística de cariz marcadamente cultural (de que o turismo urbano e o turismo em espaço rural são expressões) pode gerar-se uma relação. Considera-se, pois, que o meio rural não deve traduzir a expressão (cada vez mais pequena) do que resta das aglomerações urbanas. Neste caso, limitar-se-á a ser alvo de políticas sociais cujo fim é compensar a sua inevitável decadência e pobreza. Pelo contrário, as regiões rurais devem conseguir ter a capacidade para preencherem as funções necessárias, tanto aos seus próprios habitantes, como às próprias cidades (o que estas não podem produzir). Só desta forma a noção de desenvolvimento pode ser aplicada ao meio rural.

Este trabalho apresenta, além desta introdução e das ideias conclusivas, duas partes fundamentais: a primeira, trata questões conceptuais e de importância relativas ao espaço rural e à ruralidade; a segunda apresenta o turismo cultural, nas vertentes turismo urbano e turismo em espaço rural, como uma relação privilegiada e de complementaridade entre o campo e a cidade com vista ao desenvolvimento do tecido e da coesão social e ainda à

---

<sup>1</sup> Nesta classificação a OCDE tem por base um critério de carácter demográfico – define, primeiramente como rurais as unidades administrativas que possuem densidade demográfica inferior a 150 habitantes por km<sup>2</sup>. Posteriormente, estas unidades são agregadas em conjuntos de maior dimensão denominados como rurais, relativamente rurais e urbanos, de acordo com o grau de “importância” da população que vive nessas áreas não densamente povoadas.



preservação da identidade regional. Em termos geográficos, tem-se por base o exemplo da Europa.

## **2. Espaço rural e ruralidade**

### **2.1. O espaço rural: breves considerações**

Não existe uma definição universalmente aceite de espaço ou meio rural. Contudo, é vulgar a associação de espaço rural a um certo esvaziamento social, demográfico, económico e até, cultural. Pelo contrário, o espaço urbano é associado a um florescimento, nomeadamente em termos económicos e demográficos. Atendendo a este facto, o meio rural estaria irremediavelmente condenado a nele permanecerem apenas aqueles cuja coragem foi insuficiente para se aventurarem em direcção às cidades. Todavia e caso atendamos aos dados fornecidos pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) em 1996, constatamos que a ocupação agrícola dos países membros desta associação, mesmo nas regiões mais ruralizadas, é cada vez menor. Assim, associar simplesmente o espaço rural à agricultura é, por si só, muito simplista. Podemos também observar que algumas regiões rurais fazem parte das zonas mais dinâmicas destes países o que se explica pelo facto de terem criado novas e maiores possibilidades de emprego que a economia considerada no seu conjunto.

Nesta análise deve-se também ter em conta que o grau de concentração da população tem vindo a ser entendido como sinónimo de um maior ou menor desenvolvimento. Verifica-se, contudo, que este pressuposto é, cada vez mais, insuficiente. Na realidade e enquanto o estudo do meio rural se resumir à confirmação de uma continuada perda de população, não se conseguirá certamente compreender o porquê da existência de áreas rurais dinâmicas o que, indubitavelmente, irá comprometer a definição das políticas a implementar nestas situações. Importa introduzir aqui o facto de que a proximidade das cidades, sejam estas de maior ou menor dimensão, poderá influenciar esta dinâmica. As cidades podem moldar as economias de outros aglomerados humanos com os quais mantenham algum tipo de relação. Não se pretende com isto dizer que é nas cidades que se concentram todas as actividades económicas e até sociais. Entende-se que haverá uma forte tendência para se concentrarem os mercados mais dinâmicos, mais diversificados e concentrados, assim como o que de mais significativo exista em matéria de inovação. Neste contexto assume uma importância relevante a compreensão e a determinação da funcionalidade actual do meio rural. Este deve procurar preencher funções determinantes tanto para os seus próprios habitantes como para as próprias cidades e que estas não podem produzir.

### **2.2. Algumas características e importância da ruralidade para as sociedades actuais**

O campo não se define pela agricultura assim a cidade não é definida pela indústria. Assim, a ruralidade não é um conceito de ordem sectorial mas sim territorial ou espacial. Por isso, a unidade de análise a ter em consideração são as economias regionais, com particular destaque para aquelas que se desenvolvem em áreas cujo povoamento é pouco denso, e não os sistemas

agrários ou os sistemas alimentares. Neste contexto, o conceito de desenvolvimento rural é também espacial e multisectorial. A agricultura é uma das suas partes integrantes.

Na discussão entre o que se entende por espaço rural e o significado da ruralidade nas sociedades dos nossos dias, distinguem-se três aspectos básicos que geram alguma convergência de opiniões e que se reportam à relação que se estabelece com a Natureza, à importância que as áreas menos densamente povoadas apresentam e, por fim, à sua dependência dos sistemas urbanos. Vejamos cada um deles individualmente:

### **2.2.1. A relação que se estabelece com a Natureza**

A ruralidade implica um contacto mais imediato dos habitantes locais com a Natureza comparativamente com o que se passa nos meios urbanos. Na Europa existe uma nítida associação entre os espaços naturais e a ruralidade sendo as questões de foro ambiental fortemente ponderadas na reforma da política agrícola comum. Por outro lado, o espaço rural é cada vez menos ponderado como espaço meramente produtivo e, cada vez mais, associado a valores ambientais, até certo ponto, ideológicos, procurando-se novas valências para este conjunto e assim definir-se uma nova oferta, por exemplo, de carácter turístico.

### **2.2.2. A importância das áreas menos densamente povoadas**

As áreas rurais revelam alguma dispersão em termos populacionais a que se associa uma certa personalização, cooperativismo e confiança na relação com os outros. Pelo contrário, a cidade é normalmente acusada de fazer prevalecer o anonimato e a competitividade. Esta ideia carece, actualmente, de maior consistência. De facto e atendendo às características actuais da vida humana, as pessoas são quase que obrigadas a definir os seus próprios ambientes, onde vivem, onde trabalham, onde convivem, etc. no âmbito de um “mundo” de possibilidades. E estes podem ser a aldeia, a cidade ou até o próprio prédio onde habitam e onde podem desenvolver as suas relações em termos sociais e, simultaneamente, o sentimento de pertença ao grupo. Por outro lado, viver no campo já não é sinónimo de viver em comunidade, num espírito de saudável convivência, cooperativismo e entre ajuda. A vida actual impõe uma constante mobilidade desde o local de residência motivada por razões de trabalho, lazer ou outras. Isto vai permitir com que estas pessoas possam fruir de um conjunto de infra-estruturas e serviços básicos distintos daqueles que existem na área onde se localiza a sua residência.

A dispersão populacional que caracteriza as zonas rurais pode ser entendida como um entrave à criação de oportunidades de desenvolvimento. Contudo e comparativamente com as cidades, podemos perceber que se vive com mais segurança e menos desgaste (particularmente psicológico) nas zonas rurais o que funciona, actualmente, como factor de atractividade.

### **2.2.3. A dependência dos sistemas urbanos**

As cidades podem-se definir atendendo às suas funções e também à sua capacidade de dinamizar a vida económica da região. Por outro lado e pelo facto de existirem diversos patamares de importância no que respeita à classificação das cidades, há que encontrar critérios (vulgarmente, de carácter populacional ou económico) que definam os limiares desta classificação. Assim e a título de exemplo, nos Estados Unidos estatisticamente, distingue-se a “town” da “city”. Nos países membros da OCDE, a definição de “urbano” é baseada num

critério de densidade regional. As áreas rurais apresentam pequenas ou médias aglomerações populacionais que, além de concentrarem alguns serviços e infra-estruturas básicas, têm uma função polarizadora. Neste sentido é extremamente importante conhecer o carácter da relação ou relações que se estabelecem entre as regiões rurais e estas pequenas ou médias aglomerações – as cidades – de que dependem. Com vista ao desenvolvimento rural e regional devem-se procurar descobrir as possibilidades de exploração e desenvolvimento destas relações com benefícios para ambas as partes, entendidas individualmente.

### **3. A cultura como meio e agente de desenvolvimento das zonas rurais e urbanas: o turismo cultural**

#### **3.1. Património, cultura e turismo**

O conceito de património é muito vasto e pode incluir, desde espaços naturais a expressões de carácter cultural. Envolve, assim, as paisagens, os espaços construídos, os locais históricos, a biodiversidade, o conhecimento, as tradições, etc. Regista e expressa os processos de evolução histórica e constitui o factor de diferenciação entre as várias entidades nacionais, regionais e locais, constituindo parte da vida quotidiana. A memória colectiva e o património cultural de uma comunidade são, por um lado, insubstituíveis e, por outro lado, uma base muito importante para o seu desenvolvimento social.

Actualmente, numa época marcada pela globalização, constituem um grande desafio questões como seja a protecção, conservação, interpretação e apresentação da diversidade e do património cultural de uma região. Por isso e na gestão do património é fundamental saber comunicar o seu significado assim como a necessidade da sua conservação, seja à comunidade autóctone seja aos visitantes.

O turismo nacional e internacional constitui uma forma muito representativa e promotora do intercâmbio cultural, ao possibilitar a fruição de uma experiência pessoal relativamente ao passado e ao presente das diferentes sociedades. O património e a cultura estão a crescer em importância na concepção da oferta turística: constatamos, cada vez mais, a criação de itinerários temáticos assim como de redes de contacto entre regiões interessadas em promover a sua cultura e imagem de marca. Efectivamente, os políticos consciencializaram-se que a cultura viva e o património são geradores de novos empregos assim como um instrumento de desenvolvimento. Os operadores turísticos, por seu turno, confrontam-se com a necessidade de renovar os seus produtos e responder aos gostos emergentes. Os potenciais viajantes procuram, cada vez mais, férias activas, educacionais e culturais assim como programas individualizados ou de descoberta em detrimento do “sol e praia” e dos pacotes excursionistas. Existem, pois, novas clientelas com novas exigências que procuram, nomeadamente, programas para aprender a língua, descobrir o património, aproveitar adequadamente a Natureza, percorrer rotas de vinhos, gastronómicas ou culturais, frequentar festivais, etc. Neste contexto, o turismo pode ser cada vez mais percebido como forma de ajudar a preservar a natureza e a cultura ao captar os aspectos económicos do património e ao aproveitá-los para a sua conservação, gerando fundos, educando a comunidade e influenciando a sua política.

Pela sua própria natureza, o turismo adquiriu contornos complexos, traduzindo-se num fenómeno com dimensões políticas, económicas, sociais, culturais, ecológicas, estéticas, etc.

Actualmente, os maiores atractivos do turismo residem no património natural e cultural, na diversidade e nas culturas vivas. Caso se enverede por uma gestão inadequada do turismo que vise exclusivamente o crescimento, a natureza física do património natural e cultural, a sua integridade e características de identificação ficam em situação de perigo. Por outro lado, ao mesmo tempo que se degrada o envolvente ecológico e cultural, e os estilos de vida das comunidades de acolhimento, degradam-se as experiências dos visitantes. A cultura e as actividades que lhe estão associadas são uma fonte directa e indirecta de emprego com intervenção na canalização do investimento pelo facto de contribuírem para que o poder de atracção de uma região seja superior. Simultaneamente, constituem um instrumento de revitalização social e económica de zonas desfavorecidas e, neste sentido, podem contribuir positivamente para a promoção da integração social.

Quando se procuram mencionar as vantagens directas da cultura para a economia de uma região deparamo-nos normalmente com o turismo cultural considerado como um importante factor de criação de emprego. Assim, da relação turismo/cultura podem gerar-se sinergias importantes com vista a um progresso recíproco. Isto não invalida, contudo, que os seus objectivos primários sejam distintos o que faz resultar, por vezes, uma cooperação menos harmoniosa. Em função do reconhecimento desta realidade e na tentativa de contribuir para a resolução dos problemas que o turismo pode colocar à cultura, organismos com responsabilidades a nível internacional como é o caso da Organização Educacional, Científica e Cultural das Nações Unidas (UNESCO) em parceria com outros oriundos do sector público e privado, pretende intervir na definição de políticas relacionadas com o turismo através do desenvolvimento de actividades de investigação, da formação e de sensibilização, assim como através da criação de redes e da execução de projectos piloto. Os objectivos deste tipo de iniciativas são facilitar a informação com vista à tomada de decisão, sensibilizar o público em geral assim como promover a cultura como factor de paz e desenvolvimento. Por seu lado, o Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS) com vista à promoção e adopção de uma gestão adequada do turismo em locais com património significativo, procede à divulgação, em associação com outros organismos internacionais e com a indústria do turismo, da Carta Internacional sobre Turismo Cultural cujos objectivos são:<sup>2</sup>

“- facilitar e motivar todos aqueles que estão envolvidos na gestão e conservação do património para que estes possam transmitir devidamente a sua importância, tanto à comunidade de acolhimento como aos visitantes;

- facilitar e motivar o diálogo entre os diferentes interesses na conservação do património assim como os interesses da indústria do turismo acerca da importância da natureza frágil dos locais patrimoniais, os seus diferentes objectos e culturas vivas, incluindo a necessidade de conseguir um desenvolvimento sustentável para ambos;

- motivar as partes interessadas para a formulação de planos e políticas concretas de desenvolvimento, objectivos mensuráveis e estratégias para a apresentação e interpretação de sítios patrimoniais e das suas actividades culturais com vista à sua defesa e conservação.”

---

<sup>2</sup> Extraído de [www.icomos.org/tourism](http://www.icomos.org/tourism).

### **3.1.1. As zonas rurais/urbanas como expressão do património cultural e lugares de oferta cultural e turística**

Considerando em particular a Europa, é sabido que a diversidade do património cultural assim como a dinâmica da criação artística e cultural constituem algumas das suas mais importantes qualidades. Desta forma, a preservação deste património cultural e a qualidade da oferta cultural são altamente contributivos para o poder de atracção das zonas rurais e urbanas europeias, traduzindo-se num valor económico enquanto factor determinante de investimento local e fonte de turismo. As zonas rurais e urbanas são, cada vez mais, entendidas enquanto expressões do património cultural nacional e lugares de oferta cultural e turística. Neste sentido e de acordo com a tese que se tem vindo a defender ao longo deste trabalho não se irá definir o turismo em espaço rural e o turismo urbano mas sim tratar um turismo que busca um desenvolvimento integrado e sustentável do campo e da cidade, com o aproveitamento das sinergias resultantes de uma articulação saudável entre ambos e assim tentar reconverter a tendência para o esvaziamento populacional que tem acompanhado o meio rural, tal como a necessidade de revitalizar ou regenerar a diversos níveis as áreas urbanas. Importa salientar que as cidades se encontram mais atentas às perspectivas abertas pelo turismo já que o reforço da função turística de uma cidade pode contribuir para melhorar a estrutura económica de uma região pois o turismo conta com as pequenas e médias empresas locais que são as pedras angulares da economia local. O turismo cultural é considerado como um sector de futuro que as zonas rurais/urbanas podem explorar de forma a compensar a perda de postos de trabalho nos sectores industriais tradicionais e agrícolas através da concepção de uma nova oferta, turística, conjunta, que saiba aliar a descoberta do património cultural edificado à descoberta da natureza, as rotas de vinho, gastronómicas e culturais a alojamento nas cidades e/ou no meio rural, etc. Existem, contudo, algumas condições que se apresentam como determinantes para a exploração e desenvolvimento do turismo numa zona rural/urbana e que são:

- apresentar um forte poder de atracção;
- oferecer uma gama de produtos (turísticos) de qualidade de forma a corresponder à imagem criada e a diferenciar-se (com trunfos de originalidade) de outras imagens congéneres;
- conseguir preservar a eficácia do desenvolvimento turístico a longo prazo, o que exige uma manutenção cuidadosa e adequada do produto turístico, a existência de mão de obra qualificada e ainda o desenvolvimento de campanhas de promoção eficazes.

## **4. Conclusões**

Foi na Europa que se desenvolveu o turismo tal como o conhecemos na versão “grupos organizados com um destino definido”. Agora, passado quase um século, cabe à Europa “inventar” um novo turismo que a mantenha na liderança mundial, tanto em turismo emissor como receptor. É sabido que o turismo tem, na Europa, um peso considerável em termos económicos sendo responsável, sensivelmente, por 9 milhões de empregos e representando, nalguns países, mais de 20% da sua economia. Assim e com vista a inverter a tendência que se traduz na procura de outros destinos que não a Europa, importa criar e afirmar um modelo próprio do turismo europeu que se baseie na qualidade, na personalização da oferta e na segurança do turista. Entende-se que para conciliar estes factores há que apostar fortemente na relação campo/cidade. Para proceder à formulação desta nova oferta há que estar atento às mudanças que se produzem na sociedade: os consumidores europeus gastam cada vez mais

em actividades recreativas, de entretenimento, cultura e educação e, gastam menos em artigos domésticos. Por outro lado, vêm gradualmente a crescer os dados relativos ao turismo verde, de negócios, cultural, etc., que são formas fragmentadas de turismo alternativo assim designado por oposição ao clássico turismo de massas baseado no binómio “sol e praia”.

A renovação do turismo passa por um novo conceito de turismo, por uma parceria entre o sector público e privado (governos, empresas e organizações culturais), tanto na formação de recursos humanos como na aplicação das políticas, assim como por uma integração real e persistente das políticas de turismo, cultura e ambiente devidamente articuladas com a política externa. Mais do que falar em turismo em espaço rural ou em turismo urbano importa falar em turismo cultural como forma de desenvolvimento integrado das regiões, neste caso particularmente europeias, mais interiores e menos densamente povoadas e como factor de preservação e consolidação das entidades regionais.

## Bibliografia

Figueira, A. P. (1998), *A Oferta de Alojamento de Turismo em Espaço Rural no Baixo Alentejo - estudo exploratório*, P. Gráfica, Beja.

“O Turismo em Espaço Rural - Uma Nova Oportunidade de Valorização do Mundo Rural: o caso do Baixo Alentejo” (2000), *Perspectivas de Desenvolvimento das Regiões Marítimas, Actas do VII Encontro Nacional da APDR*, Vol.1:361-374, Colecção APDR.

“La Contribution du Marketing pour le Développement du Tourisme Durable de Destination à L'Echelle Régionale et Locale : le cas du Tourisme en Espace Rural au Baixo Alentejo”, *36 éme Colloque ASRDLF*, versão electrónica (CD-ROOM), ASRDLF, Crans-Montana (Suíça).

Lane, B (1994), “What is rural tourism?”, *Journal of Sustainable Tourism*: Vol. 2:7-21.

OCDE (1994), *Les Stratégies du Tourisme et Développement Rural*, Paris, OCDE.

<http://www.oecd.org>\*

<http://www.icomos.org>\*

<http://www.unesco.org>\*

<http://www.ers.usda.gov>\*

<http://www.insee.fr>\*

<http://www.world-tourism.org>\*

\* última consulta dia 27 de Abril de 2001

# **Perspectivas de desenvolvimento dos produtos agro-alimentares de qualidade – a percepção dos agentes locais**

**Alfredo Simões\***

**Carla Simões\*\***

## **Resumo**

Os produtos agro-alimentares de qualidade representam oportunidades para os agricultores, nomeadamente nas zonas rurais mais desfavorecidas. Mas é também nestas mesmas zonas onde existem maiores dificuldades de crescimento da actividade agrícola quer pela natureza dos solos, quer pela fraca densidade demográfica e pelo envelhecimento da população, quer ainda pela baixa escala da produção, etc.

Esta comunicação procura abordar o problema na perspectiva dos agentes locais do desenvolvimento, sejam organizações dos agricultores, sejam associações de desenvolvimento local, autarquias locais ou mesmo da população residente. Neste sentido, foi estudada uma pequena zona rural da Região Centro, Lafões, dá-se a conhecer o pensamento dos agentes locais e procura-se identificar os factores que poderão conduzir ao sucesso da actividade agrícola, a partir das produções agro-alimentares de qualidade.

Este trabalho termina com um conjunto de reflexões que apontam para a importância das políticas ao nível dos sectores agrícola, do ambiente ou da qualidade mas inseridas no contexto da acção dos agentes locais, nomeadamente das Câmaras Municipais e organizações de produtores.

---

\* Escola Superior de Tecnologia do Instituto Politécnico de Viseu; IERU.

\*\* Investigadora do IERU.

## 1. Introdução

### 5.1. Introdução

No quadro de mudanças profundas que a agricultura europeia atravessa, os produtos agro-alimentares de qualidade surgem como resposta do mundo rural a uma crescente diversificação da procura e ao aumento das exigências de qualidade por parte dos consumidores. Estas produções representam, por isso, oportunidades para os agricultores e para as zonas rurais, nomeadamente as mais desfavorecidas.

Terão estas zonas condições que lhe permitam aproveitar a situação em seu benefício próprio? Não está em causa o *saber-fazer* associado a estas produções. Este é um dado adquirido e faz parte das amenidades de muitos espaços rurais que serão sempre valorizadas com o incremento da produção daqueles bens. Outros problemas surgirão a outros níveis e de diferente natureza. São problemas que resultam da falta de escala das produções, da inexistência de uma estratégia de marketing do produto e da “terra” que o produziu, do cumprimento de normas sanitárias e de conservação, do design e da embalagem, etc.

Ora, este tipo de problemas apenas poderá ser resolvido no quadro de uma acção colectiva em que os agentes locais, as instituições políticas, as cooperativas, as associações, etc. terão um papel fundamental a desempenhar. Haverá força e condições nas zonas rurais de fraca densidade populacional favoráveis ao aproveitamento das produções agro-alimentares de qualidade?

Lafões<sup>1</sup> é uma pequena região com cerca de 43 mil habitantes, dominada pelo curso médio do Vouga e pelos contrafortes da Gralheira e do Caramulo, com um peso significativo das actividades ligadas ao sector primário (da população empregada, cerca de 42% era-o no sector primário – Censos 1991) e onde se colocam todas estas questões em torno das suas produções características. De que forma os agricultores, as associações de produtores, as Câmaras Municipais e a população em geral encaram o futuro da actividade agrícola e, em particular, dos produtos ligados às amenidades locais? Haverá uma percepção profunda e adequada das limitações ao desenvolvimento das suas actividades e estarão identificados os factores que permitirão o sucesso de uma estratégia de desenvolvimento que conte com a valorização dos produtos “da terra”? Este trabalho procurou obter algumas respostas que são simultaneamente outros pontos de partida para alguma reflexão sobre estas matérias.

## 2. Condicionantes do desenvolvimento das produções agro-alimentares

A análise destas questões começa por ser feita com uma avaliação acerca da percepção que os agricultores, os primeiros interessados nestas matérias, têm sobre a situação da sua actividade profissional, em particular no que respeita às dificuldades que encontram ao seu crescimento.

---

<sup>1</sup> A referência a Lafões no presente texto abrange os concelhos de Oliveira de Frades, S. Pedro do Sul e Vouzela.



Junto dos agricultores procurou-se, então, saber quais têm sido as principais dificuldades ao aumento da produção nas respectivas explorações agrícolas. Foram inquiridos 119 agricultores, todos eles produtores de pelo menos um produto de qualidade da região: a *Vitela de Lafões*, o *Cabrito da Gralheira* e o *Vinho de Lafões*. Os dois primeiros são produtos com indicação geográfica protegida desde 1994, assim como o vinho integra a categoria dos vinhos de qualidade produzidos em regiões determinadas (VQPRD), desde 1990.

A amostra dos produtores inquiridos é constituída maioritariamente por indivíduos do sexo masculino, com idade já avançada e baixo nível de instrução. O Quadro 1 evidencia as características referidas. Como se pode observar, cerca de 57% dos produtores inquiridos são do sexo masculino, mais de 46% têm uma idade superior a 60 anos e o nível de escolaridade apenas atinge a 4ª classe em 47,9% dos casos, havendo mesmo uma taxa de analfabetismo absoluto de 14,3%.

**Quadro 1 – Características dos produtores inquiridos**

	Idade			Instrução <sup>2</sup>				Sexo	
	< 40	40 - 60	≥ 60	1	2	3	4	H	M
Nº	12	52	55	17	32	57	13	68	51
%	10,1	43,7	46,2	14,3	26,9	47,9	10,9	57,1	42,9
	Tempo de Actividade (h)			Dimensão da Exploração (Ha) <sup>3</sup>				Sempre Agricultor	
	< 2	2 - 6	≥ 6	< 1	1 - 3	3 - 5	≥ 5	Sim	Não
Nº	10	36	73	16	35	21	20	90	29
%	8,4	30,2	61,3	17,4	38,0	22,8	21,7	75,6	24,4

Fonte: Inquérito aos Produtores, 2000

Por outro lado, os produtores inquiridos e que indicaram a área aproximadamente das suas explorações são pequenos proprietários, havendo mais de metade que possuem explorações com menos de 3 hectares. A dimensão média das explorações destes agricultores é de aproximadamente 3,3 hectares. Maioritariamente estes agricultores sempre se dedicaram à actividade (75,6%) e gastam uma boa parte do dia (seis horas ou mais) na exploração que possuem.

Em suma, pode dizer-se que em relação aos produtores dos bens agro-alimentares de qualidade da região de Lafões se está em presença de pessoas com uma extraordinária vivência no mundo rural mas com limitações importantes, pela idade e pelo baixo nível de escolaridade, que condicionarão fortemente qualquer estratégia de desenvolvimento.

No âmbito dos inquéritos efectuados, foi pedido aos agricultores que identificassem – num máximo de três factores – quais os elementos que obstavam ao aumento da produção dos produtos característicos de Lafões. Os elementos coligidos constam do Quadro 2.

Da análise do Quadro devem salientar-se três grandes factores que têm estado a condicionar o crescimento da actividade dos agricultores de Lafões:

<sup>2</sup> Os níveis de instrução representados no Quadro são os seguintes: 1 – Não sabe ler nem escrever; 2 – Sabe ler e escrever; 3 – 1º ciclo do ensino básico (4ª classe); 4 – seis anos de escolaridade ou superior.

<sup>3</sup> Dos 119 produtores interrogados apenas 92 indicaram a área da sua exploração agrícola.

- a) *O fraco rendimento retirado da exploração*, que será inibidor de um maior empenhamento na actividade;
- b) *A escassez de mão de obra*, que tornará mais penosa a concretização das tarefas no campo e com os animais;
- c) *A falta de interesse da juventude*, que não verá, nas actividades tradicionais da região, grandes expectativas para o seu futuro.

**Quadro 2 - Dificuldades ao aumento da produção**

Dificuldades ao aumento da produção	Nº respostas	%
Falta de condições naturais	19	6,3
Propriedades demasiado pequenas	8	2,6
Falta associativismo	1	0,3
Escassez de mão de obra	86	28,3
Falta de interesse da juventude	47	15,5
Rendimento da actividade não compensa	98	32,2
Medo de não conseguir escoar a produção	20	6,6
Lobos	7	2,3
Outras razões	18	5,9
<b>TOTAL</b>	<b>304</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Inquérito aos Produtores, 2000

Registe-se, ao contrário, a fraca importância que os produtores inquiridos atribuem ao associativismo enquanto factor que poderá influenciar o futuro da actividade. Das 304 respostas obtidas apenas se contabilizou uma que considerou a “falta de associativismo e/ou a conjugação de esforços entre os produtores” como podendo vir a constituir uma dificuldade para o aumento da produção dos produtos da região.

Outros factores são ainda identificados como a “falta de condições naturais” ou o “medo de não conseguir escoar a produção”. Se em relação ao primeiro o que há a fazer será relativamente pouco (ou, então, poderá conduzir-nos a questões como, por exemplo, as acessibilidades decorrentes do terreno montanhoso e de fortes declives que caracterizam a região) no segundo caso trata-se de uma situação que, embora não ocorrendo actualmente, pode configurar-se preocupante se a região e, em particular, as associações representativas não cuidarem dos problemas de comercialização colectiva destes produtos. Não será possível estabelecer uma estratégia de crescimento sem que esta questão de ligação aos mercados esteja assegurada e possa ser facilmente verificável pelos agricultores.

Igualmente se procurou saber o que pensavam as associações acerca do que poderá estar a dificultar a obtenção de resultados mais favoráveis em relação aos produtos agro-alimentares de qualidade. Para o efeito contactaram-se as organizações que associam os produtores dos bens agro-alimentares de qualidade e também as associações de desenvolvimento local mais representativas e com maior intervenção na região.

As associações inquiridas foram a Cooperativa Agrícola de Vouzela, agrupamento de Produtores da Vitela de Lafões, a Cooperativa Agro-Pecuária de S. Pedro do Sul, agrupamento de Produtores do Cabrito da Gralheira, a Adega Cooperativa de Lafões, a principal entidade produtora de Vinho de Lafões, cerca de 80% do total, a Associação de Desenvolvimento de Oliveira de Frades, a Associação de Desenvolvimento Rural de

Lafões, entidade certificadora da Vitela de Lafões e do Cabrito da Gralheira, e a Associação de Desenvolvimento do Dão, Lafões e Alto Paiva, entidade gestora local do programa Leader que abrange, entre outros concelhos, quase toda a região de Lafões.

Como se pode ver no Quadro 3, a “deficiente ligação entre todas as entidades envolvidas (Câmaras/Associações/Produtores)” é o principal factor que as Associações apontam como condicionante do desenvolvimento dos produtos agro-alimentares de qualidade. Estas instituições, por outro lado, apontam também o “desinteresse dos produtores em desenvolver as actividades relacionadas com a promoção dos seus produtos”. Outros factores também sugeridos foram o “desconhecimento dos produtos por parte dos consumidores potenciais” e o “desconhecimento de experiências estrangeiras que possam servir de exemplo”.

**Quadro 3 – Factores condicionantes segundo as Associações**

Factores considerados	Nº respostas	%
N.R.	1	5,9
Interferência política	1	5,9
Insuficiência de verbas	1	5,9
Desinteresse dos produtores	3	17,6
Desconhecimento dos produtos	2	11,8
Quadro legal complexo	1	5,9
Concorrência	1	5,9
Falta de técnicos	1	5,9
Falta de ligação entre entidades	4	23,5
Desinteresse pela certificação	0	0,0
Desconhecimento de experiências estrangeiras	2	11,8
Carência de equipamentos informáticos	0	0,0

Fonte: Inquérito aos Produtores, 2000

Em síntese, as Associações identificam falhas ao nível interno, na região, onde se verifica um défice de relacionamento entre os agentes locais que está a pôr em causa esta actividade. Além disso, tem havido também dificuldades de comunicação com o mercado e, por outro lado, na Região haverá falta de informação do exterior que poderia ser interessante do ponto de vista da aplicação de exemplos bem sucedidos noutras paragens.

Sem dúvida que os demais factores indicados devem merecer a atenção devida, como sejam, nomeadamente, a “falta de quadros técnicos na região”, a “concorrência”, a existência de um “quadro legal complexo”, etc.

Outros agentes importantes no que respeita à capacidade de intervenção na vida local, para melhoria das condições de vida, para o desenvolvimento de infra-estruturas ou para a promoção da região são as autarquias locais. Das Câmaras Municipais, as respostas obtidas (apenas duas das três Câmaras responderam) apontam num sentido que não se afasta do das associações. De facto, a “falta de ligação entre as entidades” é também um dos factores referidos por ambas as instituições inquiridas. Para além deste, a “insuficiência de verbas” mereceu a unanimidade das autarquias locais.

Se fizermos uma apreciação das razões apontadas por todos os intervenientes inquiridos, verifica-se que elas, por um lado, resultam de culpas próprias claramente assumidas, por não haver tanta cooperação entre os actores locais que têm

responsabilidade no desenvolvimento dos produtos agro-alimentares. Por outro lado, haverá ainda culpas próprias pela deficiência da informação da região para o mercado e do exterior para a região. Por último, parece evidente que caberá às autoridades central e local um papel importante no desenvolvimento de políticas várias capazes de fazer interessar a juventude pelas actividades em causa e continuar a mobilizar as populações para a actividade agrícola e agro-pecuária.

### 3. Perspectivas para a produção dos bens agro-alimentares de qualidade

Verificámos no ponto anterior que os produtores mostravam algum desencanto com o que tem sido a sua actividade e com as grandes causas desse mesmo desencanto: fracos rendimentos que, por seu turno, tornam a actividade pouco apelativa para jovens e não só. Vamos agora procurar conhecer as perspectivas dos agricultores mas também das associações e das Câmaras sobre o futuro da actividade e sobre quais os factores que poderão induzir sucesso, nomeadamente no aproveitamento dos produtos agro-alimentares de qualidade.

Na medida em que esta actividade depende, acima de tudo, dos agricultores, procurámos saber quais seriam as suas expectativas relativamente ao futuro da sua exploração agrícola. Os resultados obtidos encontram-se no Quadro 4.

**Quadro 4 - Perspectivas sobre o futuro das explorações agrícolas, segundo os produtores**

Perspectivas sobre o futuro da exploração agrícola	Produtores Nº respostas %	
	Nº	%
Explorada por filhos ou genros	23	19,3
Explorada por outros familiares	4	3,4
Ser vendida	3	2,5
Acabar enquanto exploração	48	40,3
Não sabe	41	34,5
TOTAL	119	100,0

Fonte: Inquérito aos Produtores, 2000

Como resulta evidente da leitura do ~~quadro Quadro~~, ~~em ambas as regiões~~ o destino ~~das explorações que foi~~ mais citado ~~pelo conjunto dos produtores inquiridos para as explorações~~ é o seu fim (cerca de 40% do total das respostas), sendo também bastante elevado o número ~~de inquiridos daqueles~~ que não tem qualquer ideia sobre as perspectivas futuras das explorações que presentemente cultivam. Se considerarmos que aqueles que responderam que a sua exploração deverá continuar na família partilham de uma perspectiva optimista e os restantes se colocam numa posição pessimista, verifica-se que estes representam mais de três quartos dos agricultores inquiridos. Apenas menos de um quarto acredita na viabilidade da exploração, pelas formas tradicionais, nas mãos de um familiar, nomeadamente dos filhos.

De algum modo, o desencanto que se percebia nas respostas à primeira pergunta sobre as dificuldades existentes para o aumento da produção acabou por se projectar na resposta que os agricultores deram relativamente às perspectivas futuras da sua actividade.

Sendo as perspectivas sombrias para os agricultores, procurámos conhecer das Associações o que pensavam ser os factores fundamentais que contrariassem este pessimismo e favorecessem o sucesso das produções agro-alimentares da região. As respostas obtidas encontram-se no Quadro 5.

**Quadro 5 – Factores de sucesso das produções agro-alimentares, segundo as Associações**

Factores de sucesso	Associações de Produtores		Associações de Desenvolvimento	
	Nº	%	Nº	%
QCA III	3	25,0	3	25,0
Intervenção das câmaras	2	16,7	1	8,3
Interesse das associações	0	0,0	1	8,3
Interesse dos produtores	3	25,0	2	16,7
Fixação de técnicos	1	8,3	2	16,7
Adesão à certificação	1	8,3	1	8,3
Realização de feiras	1	8,3	1	8,3
Quadro legal mais simples	1	8,3	0	0,0
TIC	0	0,0	1	8,3
TOTAL	12	100,0	12	100,0

Fonte: Inquérito às Associações, 2000

Cada uma das seis associações interrogadas podia responder com um máximo de quatro factores que considerasse virem a ter peso no sucesso futuro da actividade. Das vinte e quatro respostas obtidas, seis – o que representa o pleno das associações inquiridas – consideraram que os “incentivos financeiros no âmbito do QCA III” se traduzirão no mais importante factor de sucesso para os produtos agro-alimentares.

Também com referências de cinco das organizações inquiridas o “interesse e a motivação dos produtores” recolheu um importante apoio e que deixa, na perspectiva das Associações, uma grande responsabilidade para os agricultores. Também designados por metade das associações, outros dois factores merecem realce: a “intervenção das Câmaras no processo de promoção” e a “fixação de técnicos qualificados para dinamizar a produção e a promoção dos produtos”. Com apenas uma referência regista-se o “interesse e a motivação das Associações” e a “introdução de tecnologias da informação e comunicação”.

Só aparentemente é que as respostas parecem indiciar uma certa desresponsabilização das associações em todo este processo. De facto, muitos dos factores assinalados exigem a intervenção das associações, seja para a apresentação de projectos a financiamento pelo QCA – trabalho em que as Associações têm apoiado os seus associados -, seja para a intervenção das Câmaras – pela acção de *lobbying* - ou mesmo para a fixação de técnicos – que exigirá uma escala mínima que, em regra, um agricultor isolado não atingirá tendo, por isso, de contar com a sua Associação.

Uma análise comparativa entre as respostas das Associações de Produtores e das Associações de Desenvolvimento não mostra diferenças significativas. As primeiras atribuem mais importância à participação das Câmaras e dos agricultores – por conhecerem, talvez, algum desinteresse destes da vida associativa –, enquanto as associações de desenvolvimento referem a “fixação de técnicos”, o “interesse das próprias associações” e a “introdução de tecnologias de informação e comunicação”.

Da parte das Câmaras Municipais, a opinião relativamente ao impacto do QCA III é coincidente com a das Associações. Para além do papel reservado ao QCA, as Câmaras são unânimes em apontar o “interesse e a motivação das Associações”, o “interesse e a motivação dos produtores” e a “fixação de técnicos qualificados” como factores que contribuirão para o sucesso futuro dos produtos agro-alimentares de qualidade da região.

Uma vez mais, a “passagem” de responsabilidades, agora das Câmaras para as Associações e para os produtores, terá de ser apenas aparente já que, enquanto órgãos políticos, às Câmaras está reservado um importante papel para a melhoria do ambiente social e económico em cada município e mesmo para a promoção da região que não poderá ser desligada da realidade que, em muitos casos, está fortemente ancorada às práticas e às produções agrícolas e agro-pecuárias.

#### **4. A relação da população local com a região e os produtos “da terra”**

As actividades dos agricultores ou das Associações e das Câmaras tocam de perto toda a vida da sociedade local, em particular em zonas rurais onde o peso do campo e dos valores tradicionais ainda têm um significado importante. Por outro lado, as populações locais são os primeiros consumidores, constituem a “base doméstica” que suporta as actividades de produção e de consumo dos produtos agrícolas e agro-pecuários.

Sendo assim, fazia sentido que os residentes fossem inquiridos sobre a região e manifestassem a sua opinião relativamente à satisfação ou insatisfação sentida. Além disso, impunha-se avaliar o grau de “adesão” dos residentes à sua “terra” e, em particular, aos produtos mais característicos. Para o efeito, foi constituída uma amostra de 120 residentes seleccionada aleatoriamente mas tendo em conta a distribuição etária e por sexo do conjunto da população.

Em termos de profissão dos inquiridos, verificou-se que cerca de 19% eram domésticas, 23% empregados do sector dos serviços, 20% reformados, 9% proprietários/comerciantes, 8% eram estudantes e os restantes tinham outras profissões. Quanto ao nível de instrução, os inquiridos distribuíram-se da seguinte forma: 46% tinham a 4ª classe, 15% sabiam ler e escrever mas sem qualquer grau académico, 13% tinham a 6ª classe, 9% o ensino secundário, 8% tinham o 9º ano, 7% não sabiam ler nem escrever e apenas 2% tinham um curso de nível superior.

A maior parte dos inquiridos, cerca de 71% vivem na região há mais de 20 anos, 19% vive em Lafões entre 11 e 20 anos e os restantes habitam aqui há 10 anos ou menos.

Pretendeu-se avaliar até que ponto há uma identificação entre as pessoas e a própria região e em que medida as pessoas sentem de uma maneira afectiva a região. De uma forma geral, praticamente todos os inquiridos (mais de 95% do total) conheciam a

designação de “Lafões” para o conjunto da região e a opinião que têm acerca da sua “terra” é francamente favorável.

No decurso do inquérito, os residentes foram chamados a dizer se concordavam ou se discordavam de algumas afirmações que eram feitas e que constam do Quadro 6. A diferença da soma das duas respostas indicadas no Quadro para 100 representa o conjunto de respostas “não concorda nem discorda” ou “não sabe”.

**Quadro 6 – Opinião dos residentes sobre Lafões**

Afirmações	Concorda totalmente ou em parte (%)	Discorda totalmente ou em parte (%)
“A paisagem aqui na região é muito bonita”	96,7	0,8
“Por aqui não há poluição”	59,2	23,4
“Na Região há sempre coisas variadas para ver e fazer”	49,2	25,8
“As pessoas são simpáticas e acolhedoras”	91,7	0,8
“A vida é mais barata e as coisas são mais acessíveis”	44,1	22,5
“Aqui os produtos da Natureza são mais autênticos e de qualidade”	87,5	5,0
“É um ambiente muito tranquilo e seguro para uma família viver”	92,5	4,1

Fonte: Inquérito aos Residentes, 2000

As respostas mostram um grande apreço dos residentes pela Região e, em particular, por aquilo que é a natureza, “a paisagem” ou “os produtos da Natureza” e as pessoas. Já não se verifica tanta generosidade nas respostas no que respeita ao custo de vida, à poluição e à diversidade da oferta de actividades de lazer. Mas, mesmo em relação a estes aspectos, as opiniões desfavoráveis são claramente minoritárias.

Com o objectivo de avaliar o grau de notoriedade dos produtos locais, foi solicitado a cada inquirido que citasse produtos típicos da Região de que se lembrasse naquele momento. Os resultados encontram-se descritos no Quadro 7.

A primeira observação a fazer é a de que praticamente todos os produtos típicos citados espontaneamente pelos inquiridos (com excepção de duas referências a artesanato) estão ligados à actividade agrícola ou agro-pecuária. E entre eles sobressai a *Vitela de Lafões* referida por 54,2% dos inquiridos, logo seguida do *Vinho de Lafões*, de outros produtos agrícolas e dos *pastéis de Vouzela*. O outro produto cuja indicação geográfica se encontra protegida, o *Cabrito da Gralheira*, tem uma menor notoriedade, fruto provavelmente de ser ainda uma denominação recente, ao contrários dos anteriores.

**Quadro 7 – Grau de notoriedade dos produtos típicos da Região**

Produtos Típicos	Nº	% em relação aos produtos citados	% em relação aos residentes inquiridos
Vitela de Lafões	65	30,4	54,2
Vinho de Lafões	36	16,8	20,0
Produtos agrícolas diversos (milho, feijão, batata)	20	9,3	16,7
Pasteis de Vouzela	18	8,4	15,0
Produtos de fumeiro	16	7,5	13,3
Frango	12	5,6	10,0
Cabrito da Gralheira	9	4,2	7,5
Broa	7	3,3	5,8
Outros produtos	31	14,5	25,8
<b>TOTAL</b>	<b>214</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Inquérito aos Residentes, 2000

Refira-se que dos 120 inquiridos apenas 10 afirmaram “não conhecer” qualquer produto da Região.

Mas as pessoas, para além de apenas conhecerem os produtos são também consumidores embora haja um trabalho importante a fazer neste domínio, como se pode ver no Quadro 8. A diferença para 100 da soma dos resultados indicados em cada coluna do quadro representa aqueles que consomem os produtos mas não frequentemente.

**Quadro 8 – Consumo dos produtos típicos por parte dos residentes**

	Vitela de Lafões (em %)	Vinho de Lafões (em %)	Cabrito da Gralheira (em %)
Com regularidade	58,3	35,0	15,0
Não consome	20,8	45,8	67,5

Fonte: Inquérito aos Residentes, 2000

De novo a *Vitela de Lafões* ocupa o primeiro lugar nas referências, e agora no consumo, por parte dos habitantes inquiridos. Há de facto um número significativo e, em dois casos, maioritário, de habitantes que não consome com regularidade os produtos agro-alimentares característicos da região. Seja pelo preço elevado, seja pela produção insuficiente dos produtos ou pela ineficiente distribuição no mercado, a verdade é que há um grande trabalho a fazer para aumentar a procura doméstica destes bens.

A população foi ainda inquirida em relação ao local onde compra os produtos referidos e sobre a importância que os consumidores devem atribuir à certificação de qualidade e de origem. Sobre esta questão as respostas são concludentes já que 62,5% dos inquiridos disseram atribuir “muita” importância e 20% “alguma” e apenas cerca de 12% afirmaram atribuir “pouca” ou “nenhuma” importância.

Relativamente ao local onde normalmente adquirem os produtos agro-alimentares as respostas serão significativas, como se pode observar no Quadro 9.



**Quadro 9 – Local onde os consumidores locais adquirem os produtos**

	Vitela de Lafões	Vinho de Lafões	Cabrito da Gralheira
No produtor	26%	63%	53%
Outro local	74%	37%	47%

Fonte: Inquérito aos Residentes, 2000

O peso da compra directa no produtor é, como se vê, muito importante. No caso da *Vitela de Lafões*, um pouco mais de um quarto dos residentes que disseram ser consumidores deste produto, adquirem-no directamente no produtor, mas mais de metade dos consumidores de cada um dos outros também não utiliza os circuitos comerciais “normais”. Deve dizer-se que em relação ao *Vinho de Lafões* a percentagem apresentada no Quadro se divide por 25% dos consumidores locais que compram aos pequenos produtores e os restantes 38% adquirem o vinho na Adega Cooperativa.

Porque razão os consumidores locais não utilizam mais frequentemente os canais de distribuição usuais? As mercearias, os talhos, os supermercados? É certo que a utilização de canais mais longos de distribuição permite chegar a mais clientes, possibilita o aumento da produção para satisfazer a maior procura. É verdade, porém, que tudo isto implica, em primeiro lugar a organização dos produtores (normalmente pequenos ou muito pequenos produtores) e depois uma estrutura maior e adequada à função comercial. Residem nestes aspectos algumas das dificuldades sentidas pelos agricultores e pelas Associações?

Procurando conhecer qual o sentimento geral dos residentes em relação a Lafões, foi-lhes perguntado “como se sente em relação à vida que tem aqui neste local”. As respostas obtidas encontram-se no Quadro 10.

**Quadro 10 – Como se sentem os residentes em relação à vida na Região**

	Muito Satisfeito	Satisfeito	Indiferente	Insatisfeito	Muito Insatisfeito
Nº	11	86	15	8	0
%	9,2	71,7	12,5	6,7	0,0

Fonte: Inquérito aos Residentes, 2000

A generalidade dos inquiridos sentem-se “muito satisfeito” (9,2%) ou “satisfeito” (71,7%) com a vida que têm na Região e apenas 6,7% se manifestaram insatisfeitos. Refira-se que a maior parte destes justificaram a sua posição com o facto de ser uma “região pouco desenvolvida”.

Por último, procurou-se saber em que medida os produtos agro-alimentares de qualidade característicos da Região ainda poderiam constituir, no futuro, uma aposta para o desenvolvimento local. Para o efeito colocaram-se aos inquiridos duas alternativas: “Se fosse governante, qual das opções preferiria: a) Valorizar a economia local (os produtos endógenos) apostando no turismo (e actividades afins); promover a Região como um todo, a sua paisagem natural, etc. ou b) Promover/facilitar a implantação de indústrias não alimentares na região que à partida garantissem muito mais emprego local”.

Perante as opções, as respostas dividiram-se e muitos, espontaneamente, assinalaram as duas, como se pode ver no Quadro 11.

**Quadro 11 – Estratégias para a valorização da Região**

Estratégia	Nº	%
Valorizar a economia local	33	27,5
Promover a implantação de indústrias	47	39,2
Ambas	40	33,3
TOTAL	120	100,0

Fonte: Inquérito aos Residentes, 2000

O maior número de respostas aponta para a promoção da indústria (39,2%) o que se percebe dado que a implantação deste sector está associado a mais emprego, mais desenvolvimento, mais rendimentos e mais dinamismo. Ao contrário, as actividades agrícolas suportam o peso da tradição, de alguma monotonia da vida no campo e de atraso. No entanto, é significativo que um número importante dos inquiridos (27,5% do total) entenda que os produtos endógenos associados ao turismo e à natureza possam ser um factor de desenvolvimento da região. Mas também interessante é o facto de cerca de um terço dos residentes considerar que as duas opções não são incompatíveis e deverão estar presentes no futuro desenvolvimento de Lafões. Ou seja, para mais de 60% da população uma estratégia de desenvolvimento da região deverá conter medidas que valorizem os produtos endógenos da economia local.

Pode dizer-se que da parte dos residentes há uma confiança relativamente ao papel que os produtos agro-alimentares característicos da região poderão desempenhar no contexto das acções de desenvolvimento que vierem a ser implementadas.

## 5. Reflexões finais

É normalmente assumido que os produtos agro-alimentares de qualidade podem representar uma oportunidade interessante para as zonas rurais mais desfavorecidas. Porém, só assim será na medida em que a sua produção se venha a enquadrar num ambiente que seja favorável à fixação dos jovens. O caso de Lafões mostra-nos um conjunto de produtores com idade já avançada e fraca escolaridade, situação que poderá de algum modo justificar a posição das Associações e Câmaras sobre a necessidade de aumentar o interesse e a motivação dos produtores para que haja, de futuro, mais sucesso das produções locais.

Por outro lado, as perspectivas algo pessimistas com que os agricultores vêem o futuro das suas explorações poderão remeter-nos, de novo, para a questão da idade dos inquiridos, mas deve também manter-se a atenção no facto assinalado por estes de que as explorações agrícolas são pouco rentáveis.

Este conjunto complexo de factores leva-nos a olhar o desenvolvimento destas actividades no âmbito da coordenação de várias políticas e de vários níveis de intervenção. Sem dúvida que a política agrícola que defina as medidas essenciais para o crescimento da produção e dos rendimentos dos produtores é fundamental, mas ela será insuficiente se ao nível local não forem sendo preparados os mecanismos que dinamizem os agentes locais, os dotem com recursos humanos e financeiros adequados e os integrem em parcerias com vista à definição de uma estratégia ampla da região.

Uma política de qualidade para os produtos agro-alimentares é importante para criar confiança nos consumidores e para que estes os valorizem adequadamente, mas também é essencial que ao nível das regiões e respectivas organizações sejam definidas as estratégias de marketing e escolhidos os canais de distribuição que façam chegar os produtos aos consumidores locais e do exterior – factor essencial para a sustentação do aumento da produção.

Uma política do ambiente que apoie os agricultores a “produzirem” uma paisagem ou uma política cultural de preservação do património e dos valores rurais são fundamentais para a dinamização de múltiplas actividades que suscitem o interesse dos jovens e valorizem a empatia das populações residentes pela região; mas localmente é necessário que se desenvolvam infra-estruturas básicas ou de lazer que possam suportar a deslocação de pessoas para a região no quadro da actividade turística normal.

# **Amenidades e desenvolvimento dos espaços rurais: o caso dos produtos agro-alimentares de qualidade na região de Sicó**

**Henrique Albergaria<sup>\*</sup>**

**Sara Pires<sup>\*\*</sup>**

---

<sup>\*</sup> Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra; INE; IERU.  
<sup>\*\*</sup> Investigadora do IERU.

## 1. Introdução

Os espaços rurais, de fraca densidade, dispõem de um conjunto de amenidades, entre as quais se encontram os produtos agro-alimentares de qualidade.

Face ao declínio das actividades agrícolas, esses produtos são hoje em dia considerados como recursos mobilizáveis para suscitar processos de desenvolvimento local sustentáveis. Contudo, a situação actual na maior parte das áreas rurais caracteriza-se pela existência de uma teia de factores e obstáculos de diversa ordem (sociais, demográficos, etc.) que podem condenar ao fracasso as políticas que precisamente visam criar as condições para o desenvolvimento das actividades nessas áreas.

Nesta comunicação, depois de uma breve apresentação da actual Política Agrícola Comum (PAC) na parte que se destina ao desenvolvimento rural, analisam-se as condições de produção dos produtos agro-alimentares de qualidade na região de Sicó, procurando-se identificar a partir desse estudo de caso algumas das questões chave das quais dependerá a manutenção durável dessas actividades nos espaços referidos.

## 2. A reforma da PAC e as políticas de desenvolvimento rural

### 2.1. Principais aspectos

Desde o Acto Único Europeu de 1986 que consagrou o princípio da *coesão económica e social*, a União Europeia redobrou de interesse pelos problemas do desenvolvimento das regiões menos favorecidas onde, naturalmente, se incluem as zonas rurais.

Mais recentemente a reforma da PAC empreendida com a Agenda 2000 teve como pano de fundo a convicção de que a crescente integração da economia mundial, as cada vez maiores exigências dos consumidores em relação à qualidade dos produtos, a divulgação e utilização aceleradas das novas tecnologias e o alargamento da União Europeia, constituíam mudanças profundas e perturbadoras não só dos mercados agrícolas como também das economias locais das zonas rurais. Daí que no âmbito da PAC para o período 2000/2006, surja um vasto conjunto de medidas de desenvolvimento rural cobrindo, nomeadamente:

- Apoio à valorização dos recursos humanos nomeadamente através da formação e sobretudo o apoio à instalação de jovens agricultores e incentivos à reforma antecipada de modo apoiar a transferência de explorações para as novas gerações.
- Apoios a zonas desfavorecidas assim classificadas por nelas ser mais difícil exercer a actividade agrícola, por exemplo zonas de montanha.
- Apoios à transformação e comercialização de produtos agrícolas.
- Medidas agro-ambientais que têm em vista apoiar os métodos de produção agrícolas que preservam o ambiente e a biodiversidade.

As quatro medidas ditas de acompanhamento da PAC (agro-ambiente, reforma antecipada, florestação, indemnizações compensatórias nas zonas desfavorecidas e nas

zonas com condicionantes ambientais) são co-financiadas pela secção Garantia do FEOGA no conjunto do território comunitário. Do mesmo modo os projectos LEADER+ são-no pela secção Orientação do FEOGA.

As despesas previstas no quadro da PAC para o período 2000/2006 ascendem a um total de cerca de 300.000 milhões de euros, dos quais 30.000 se destinam a medidas de desenvolvimento rural, estando o restante afecto à rubrica mercados.

O conceito de *Europa Rural* que tem sido assumido pela Comissão Europeia (1997) abrange as regiões, as paisagens naturais, as terras aráveis, as florestas, as aldeias e as pequenas cidades e mesmo bolsas de industrialização e centros regionais. É um tecido social e económico diversificado e complexo que assume um papel de crescente importância nas actividades de descanso e de lazer.

Utilizando a densidade demográfica como indicador para a definição de zonas rurais, verifica-se que quase 10% dos europeus vive em “regiões essencialmente rurais”, que ocupam praticamente metade da superfície da “Europa dos 15”.

## **2.2. A iniciativa Leader – objectivos e evolução**

Destas intervenções específicas destacam-se as iniciativas Leader cujos objectivos iniciais foram, em termos gerais, apoiar as iniciativas locais de desenvolvimento rural e explorar novas perspectivas para ultrapassar as dificuldades dessas zonas.

A iniciativa Leader I, lançada para o período de 1991-1994 e dotada com 400 milhões de ecus, abrangeu 217 territórios. Em Portugal a primeira edição do Leader, em 1991, mobilizou um investimento global de cerca de 17 milhões de contos financiados maioritariamente pela Comunidade e dirigiu-se para o “turismo em espaço rural” (57%), para as “PMEs, artesanato e serviços de apoio” (12%) e “valorização e comercialização de produtos locais” (11%).

O Leader II (1994-1999), mantendo as especificidades anteriores, generalizou a abordagem do Leader I e colocou a tónica no aspecto inovador dos projectos. Para o efeito, foram definidos cerca de 800 territórios (48 dos quais em Portugal) e constituído um orçamento de 1 400 milhões de ecus (42 milhões de contos em Portugal).

Apesar de terem surgido alguns problemas, a continuidade do programa ficou assegurada com a criação do Leader+ para o período 2000 - 2006<sup>1</sup>.

O Leader+ visa incentivar e apoiar os agentes a reflectir sobre o potencial dos respectivos territórios mediante a promoção de estratégias originais de desenvolvimento sustentável e de grande qualidade cujo objecto seja a experimentação de novas formas de valorização do património natural e cultural; melhoria da capacidade organizacional das respectivas comunidades; utilização de novas tecnologias ao serviço da competitividade dos produtos e serviços dos territórios

---

<sup>1</sup> Regulamento (CE) nº 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho.

### 3. Os produtos de qualidade na região de Sicó

Este novo quadro da PAC, cujo envelope financeiro para as políticas de desenvolvimento rural é bastante significativo, constitui o referencial das reflexões que aqui se avançam e que têm por fundamento um estudo desenvolvido para a região de Sicó.

Os objectivos do estudo, decorrem dos pressupostos que actualmente marcam a visão e a intervenção da UE no mundo rural e remetem para um modelo de desenvolvimento à escala local no qual as amenidades são recursos mobilizáveis para garantir a sua sustentabilidade. No entanto, parece haver uma desadequação entre este modelo e as políticas postas no terreno para o implementar.

As dúvidas que se levantam nascem do diagnóstico efectuado em Sicó mas que, pelo seu grau de generalidade, pelo menos à escala de Portugal, terão um alcance mais alargado do que o estudo específico do qual nasceram.

#### 3.1. Terras de Sicó: caracterização sumária

A sub-região seleccionada engloba 32 das 60 freguesias que compõem os concelhos de Alvaiázere, Ansião, Condeixa-a-Nova, Penela, Pombal e Soure. A região de Sicó assim delimitada inclui apenas as freguesias com maior índice de ruralidade e que apresentam, de vários pontos de vista, características próximas umas das outras formando o conjunto um espaço reconhecidamente homogéneo.

A morfologia desta zona é caracterizada pela existência de uma grande extensão de rochas calcárias. A falta de água à superfície e a presença de um maciço calcário tão extenso condicionam o desenvolvimento de certas actividades humanas como a agricultura e a pastorícia.

O clima da Sicó é o característico de uma zona mediterrânea. Assim, a um Verão muito quente e seco segue-se um Inverno fortemente pluvioso e com temperaturas suaves. A vegetação, devido às características morfológicas e climatéricas da região, é o maior valor natural da Serra de Sicó.

Do ponto de vista demográfico (Quadro 1) salienta-se o regular decrescimento de população, tendência que se inverteu em 2001 nos casos de Pombal e Condeixa.

**Quadro 1 – Concelhos das Terras de Sicó: alguns indicadores**

	Alvaiázere	Ansião	Condeixa	Penela	Pombal	Soure	Sicó
População (2001)	8.433	13.751	15.337	6.574	56.270	20.907	121.272
População (1991)	9.306	14.029	13.027	6.919	51.357	21.704	116.342
0-14 (%)	16,45	17,36	16,11	15,39	19,27	16,03	17,63
15-64 (%)	58,44	63,55	64,22	59,78	64,83	63,97	63,63
>= 65 (%)	25,11	19,09	19,67	24,83	15,90	20,00	18,74
Densidade populacional	57,8	77,94	92,28	52,22	81,99	82,24	77,3
Saldo Natural	-73	-81	-41	-76	-100	-145	-516
Ind. Conc. P. Compra (97)	50,34	57,19	60,82	43,13	60,65	43,77	53,34

### 3.2. Os produtos agro-alimentares de qualidade de Sicó

Nas Terras de Sicó existem vários produtos agro-alimentares de qualidade, nomeadamente o queijo e o vinho que já possuem denominação de origem. Também o mel, embora integrado no mel da Serra da Lousã, possui este estatuto. Junta-se a este lote de produtos de elevado potencial o azeite que ainda não está certificado.

Situações bastante diversas caracterizam estes produtos agro-alimentares de qualidade das Terras de Sicó como se poderá constatar no breve apontamento que dedicamos a cada um.

Quanto ao Azeite, é necessário começar por referir que existem, no conjunto dos seis concelhos das Terras de Sicó, cerca de 3600 olivicultores dos quais 1700 no concelho de Ansião. O azeite dos concelhos de Alvaiázere e Pombal já se encontra integrado na Denominação de Origem – Azeite do Ribatejo. O mesmo não acontece nos outros concelhos. Em qualquer dos casos nos moldes actuais a actividade está longe de ser rentável e tem conduzido os agricultores a abandonarem esta actividade.

O Mel da região de Sicó reúne condições óptimas para a prática da apicultura – altitudes médias de 200 a 450 metros (a Serra do Espinhal e a Serra da Lousã), flora adequada à obtenção de “um mel de qualidades únicas”. O mel certificado tem a denominação de Mel da Serra da Lousã mas é produzido em pequenas quantidades, apenas cerca de 10 toneladas são comercializadas.

Quanto ao Vinho é de referir que o solo calcário e o clima mediterrâneo são bastante apropriados à cultura da vinha, dando origem a vinhos aromáticos e macios. Estudos efectuados na área vitivinícola desta região são unânimes em considerá-la uma área de grande potencialidade. No entanto a maior parte dos viticultores prefere vender as uvas. Dos que produzem vinho há apenas meia dúzia que são produtores engarrafadores certificados preferindo os outros vender o seu vinho a granel.

O Queijo é talvez o produto agro-alimentar mais importante das Terras de Sicó. A sua produção está concentrada nos concelhos de Ansião, Condeixa e Penela. Apesar do queijo das Terras de Sicó poder ser certificado como Queijo do Rabaçal, existem ainda muitos pequenos produtores que fabricam queijo não certificado pois o seu processo exige, normalmente, montantes de investimento inicial muito elevados.

## 4. Resultados do trabalho de campo

### 4.1. Metodologia

A análise da situação em Sicó baseou-se fundamentalmente num conjunto de trabalhos de campo dos quais o inquérito aos produtores constitui uma das peças essenciais. O universo considerado neste inquérito corresponde à soma dos produtores dos diferentes produtos agro-alimentares residentes nas áreas de estudo. Para estimar a dimensão e características desta população, houve que realizar alguns trabalhos preparatórios e recorrer a diferentes fontes de informação, salientando-se no entanto que o grosso dos dados foi-nos cedido pelas associações ou cooperativas de produtores.



Para cada um dos produtos agro-alimentares em análise definiu-se separadamente uma amostra representativa de produtores, tendo em atenção várias restrições, nomeadamente a inclusão sistemática dos maiores. É claro que, procedendo deste modo, a amostra inicial para cada produto acaba por ser reforçada dada a circunstância de na mesma exploração poder produzir-se vários produtos agro-alimentares (queijo, vinho, azeite, etc.), situação aliás que é a mais comum.

Em conformidade com esta metodologia considerou-se um inquérito principal a que todos os produtores, quaisquer que fossem os produtos agro-alimentares produzidos, foram chamados a responder. Esse inquérito geral era acompanhado por inquéritos específicos para cada um dos produtos, que seriam preenchidos apenas se os entrevistados os produzissem.

Também foi realizado um inquérito em feiras e mercados da região tendo em vista apurar nesses locais alguns aspectos do comportamento dos consumidores.

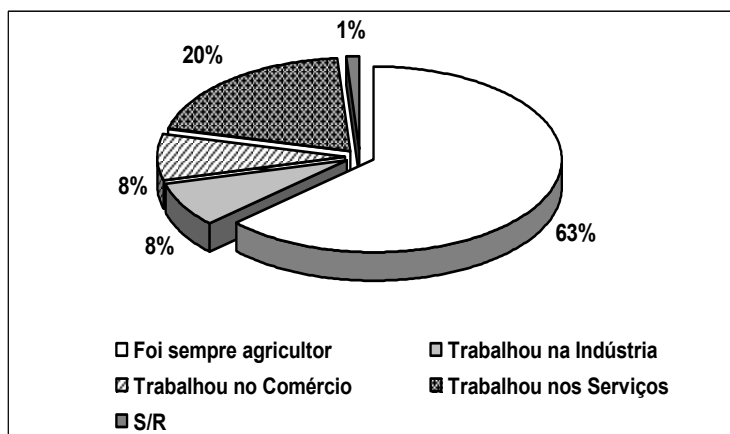
## 4.2. Resultados dos inquéritos

### 4.2.1. O inquérito aos produtores

O número de produtores inquiridos na região de Sicó foi de 181, dos quais 161 eram possuidores de uma exploração com uma dimensão média de 3,6 ha.

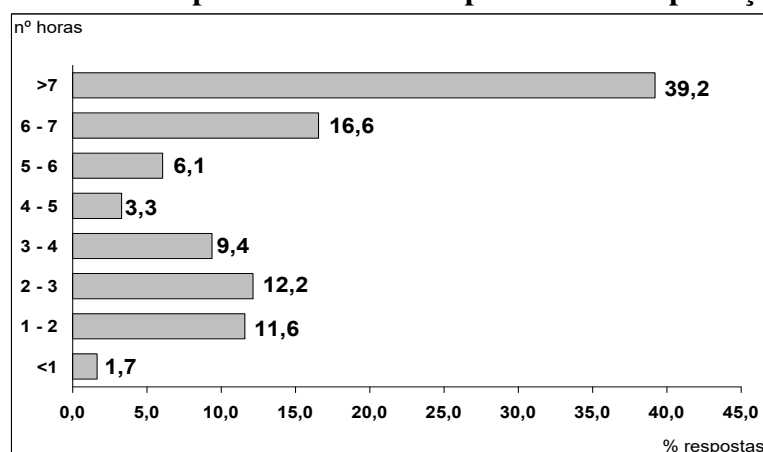
Considerando a actividade exercida (Gráfico 1) verifica-se que uma larga maioria dos produtores foi sempre agricultor (63%) e uma percentagem significativa trabalhou nos serviços (20%).

**Gráfico 1 – Actividade principal exercida**



Observando em seguida os resultados relativos ao tempo de actividade do produtor na exploração (Gráfico 2) constata-se que cerca de 40% dos produtores trabalha em média mais do que 7 horas por dia na exploração. No outro extremo verifica-se que 35% dos produtores trabalha menos de 4 horas por dia na exploração.

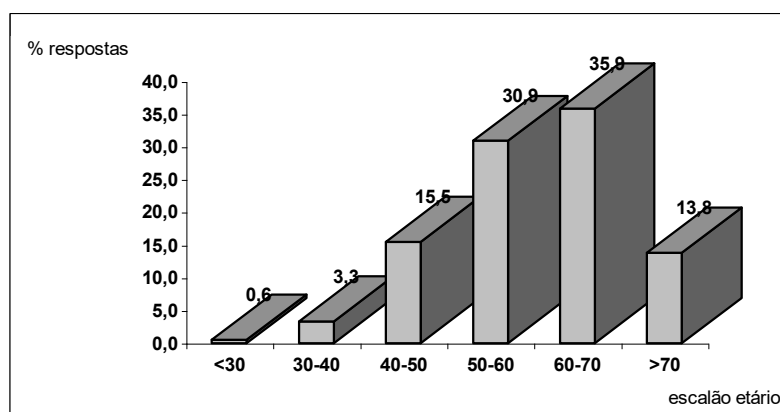
**Gráfico 2 – Tempo de actividade do produtor na exploração**



A análise por sexo revela que 111 produtores (61,3%) são do sexo masculino.

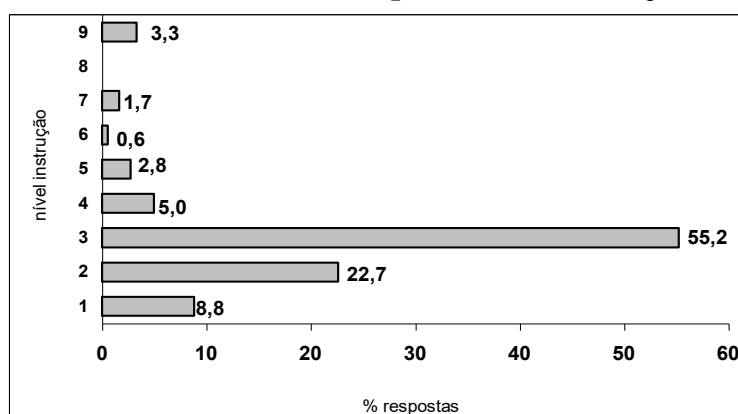
A distribuição por classes etárias (Gráfico 3) revela uma pirâmide extremamente desequilibrada na qual os produtores com mais de 50 anos representam mais de 80% do número total de produtores. Ao contrário, existe apenas um produtor com menos de 30 anos.

**Gráfico 3 – Número de produtores por escalão etário**



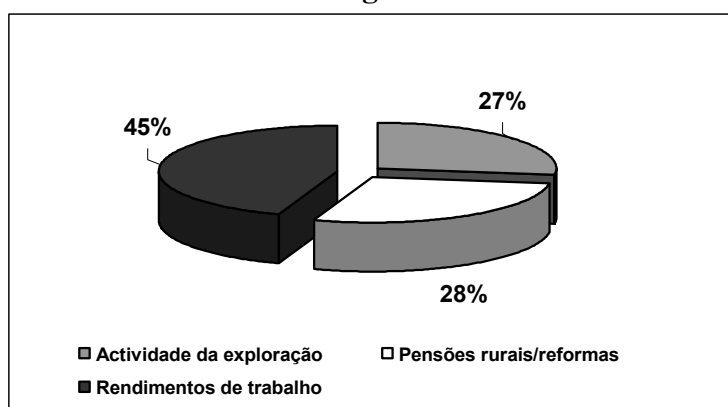
Analisando de seguida o nível de instrução dos produtores (Gráfico 4) verifica-se também um resultado pouco animador já que quase 95% do total têm um nível igual ou inferior ao do ensino básico, havendo mesmo cerca de 30% que não têm qualquer grau de ensino dos quais cerca de um terço não sabe ler nem escrever.

**Gráfico 4 – Produtores por nível de instrução**



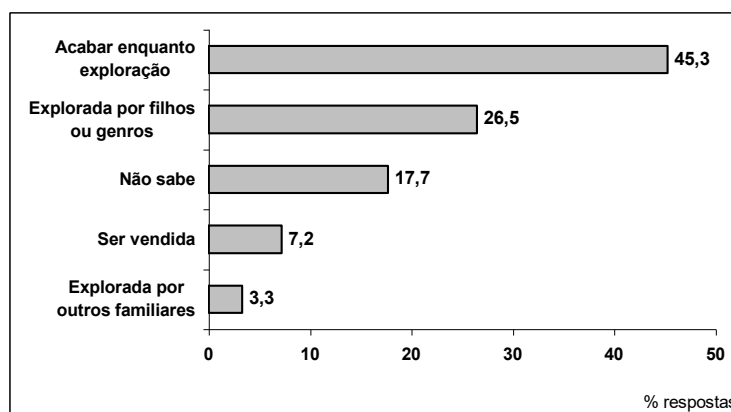
Um aspecto interessante é revelado pela análise da origem do rendimento (Gráfico 5). Com efeito verifica-se que cerca de 45% do rendimento dos produtores provém de pensões de rurais ou de reforma e só 27% tem origem na actividade da exploração.

**Gráfico 5 – Origem do rendimento**



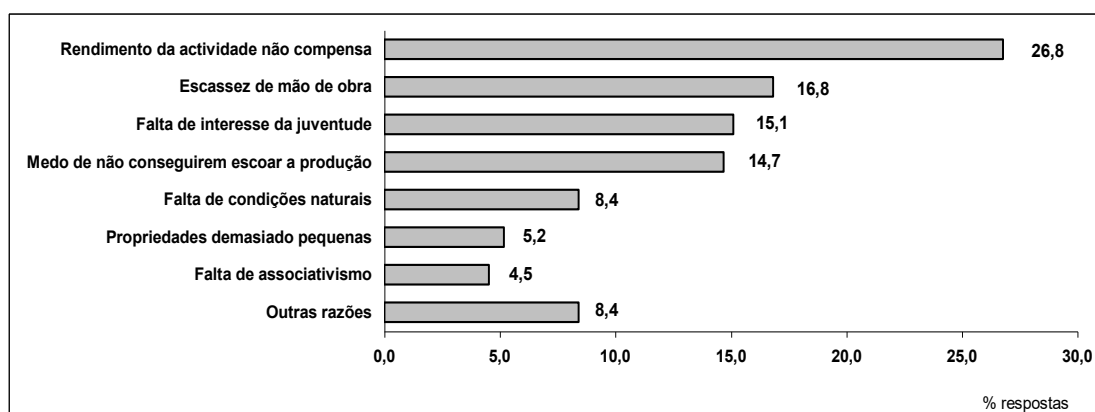
Questionados sobre as suas expectativas relativamente ao futuro da exploração agrícola (Gráfico 6), os produtores revelaram grande pessimismo já que em larga maioria (45,3%) admitiram que a sua propriedade iria acabar enquanto exploração.

**Gráfico 6 – Expectativas quanto ao futuro da exploração agrícola**



Analisando as respostas relativas às dificuldades sentidas pelos produtores relativamente ao aumento da produção (Gráfico 7), emergem vários factores importantes nos quais se destacam o facto do rendimento da actividade não compensar (26,8%), a escassez de mão de obra (16,8%), a falta de interesse da juventude (15,1%) e o medo de não conseguirem escoar a produção (14,7%).

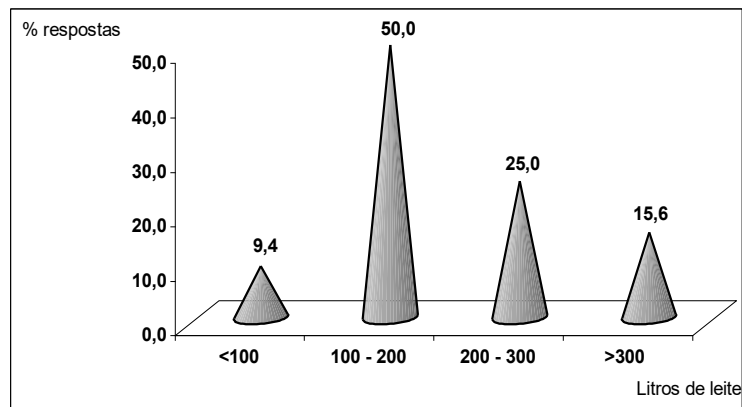
**Gráfico 7 – Principais dificuldades ao aumento da produção**



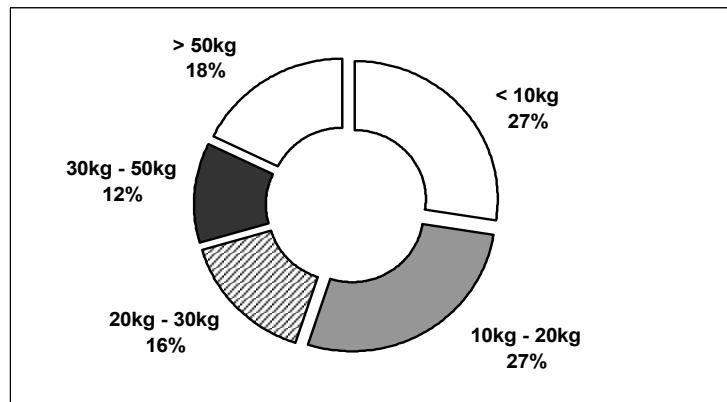
Foi também efectuada uma análise por produto cujos resultados merecem alguma reflexão. A título de exemplo vejamos o caso do queijo.

Assim, verifica-se desde logo que estamos em presença de pequenos produtores que vendem em média cerca de 220 litros de leite (Gráfico 8) e cerca de 48 kg. de queijo por mês (Gráfico 9).

**Gráfico 8 – Vendas mensais de leite**



**Gráfico 9 – Vendas mensais de queijo**



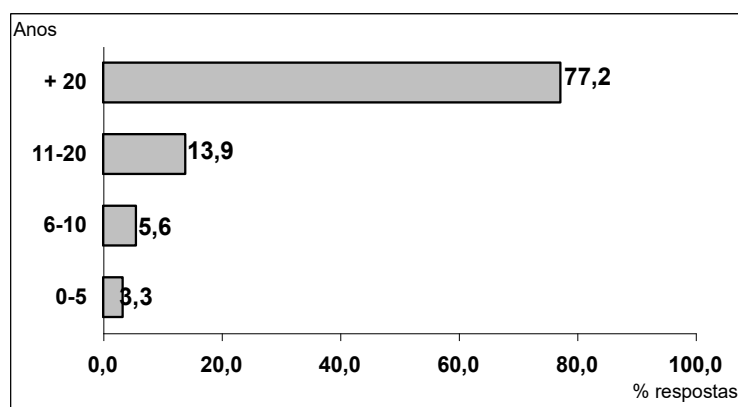
Em consonância com o tipo de produção doméstica que vigora na região, constata-se que a produção de queijo é praticamente toda vendida no próprio concelho (98%).

#### **4.2.2. O inquérito aos residentes**

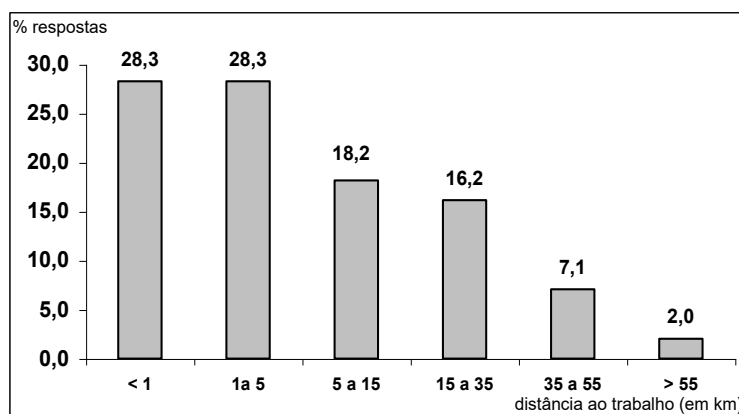
Procurou-se completar o quadro analítico das condições de produção e consumo dos produtos agro-alimentares de Sicó inquirindo os residentes da região. Assim obtiveram-se cerca de 180 respostas a um questionário do qual importa analisar os principais resultados.

Assim verificou-se em primeiro lugar que 77,2% dos inquiridos são residentes na região há mais de 20 anos e que na sua maioria (56,6%) residem a menos de 5 km do local de trabalho (Gráfico 10 e 11).

**Gráfico 10 – Tempo de residência no concelho**

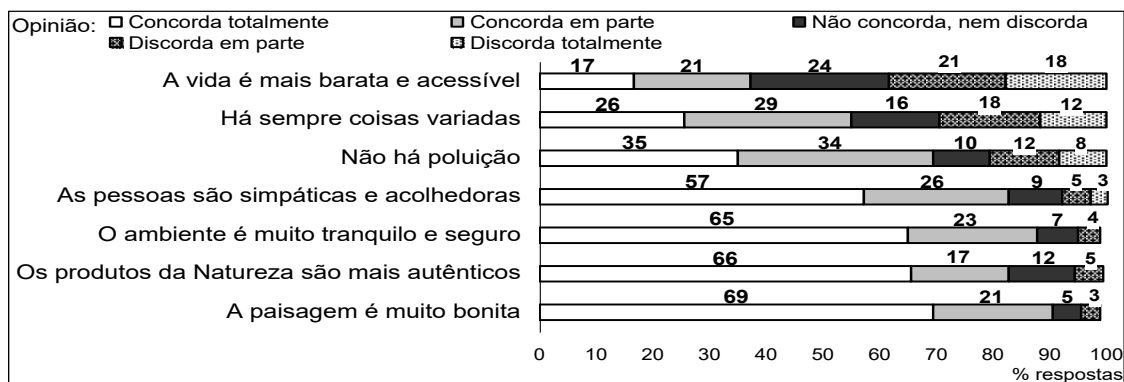


**Gráfico 11 – Distância ao local de trabalho**



De salientar que têm uma opinião muito positiva da região onde vivem (Gráfico 12), por exemplo cerca de 70% consideram a paisagem muito bonita, os produtos da Natureza são mais autênticos (66%), o ambiente é muito tranquilo e seguro (65%) e as pessoas são simpáticas e acolhedoras (57%).

**Gráfico 12 – Opinião sobre a região**



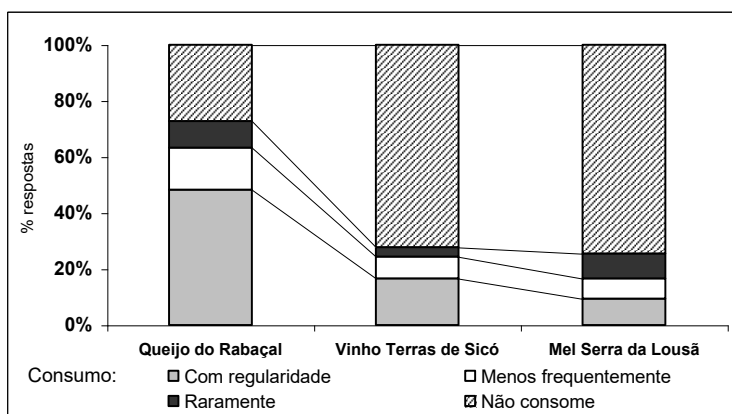
Questionados sobre os produtos típicos que conhecem (Quadro 2), verifica-se, sem surpresas que quase todos (97,2%) conhecem o Queijo do Rabaçal mas uma percentagem muita significativa (43,9%) nunca ouviu falar do vinho das Terras de Sícó (43,9%), nem do mel da Serra da Lousã (41,7%).

**Quadro 2 – Conhecimento dos produtos regionais**

		Sim	Não	Total
Queijo do Rabaçal	Nº resp.	175	5	180
	%	97,2	2,8	100%
Vinho Terras de Sícó	Nº resp.	101	79	180
	%	56,1	43,9	100%
Mel Serra da Lousã	Nº resp.	105	75	180
	%	58,3	41,7	100%

Relativamente ao consumo destes produtos (Gráfico 13) os resultados do inquérito revelam que apenas o Queijo do Rabaçal é consumido com regularidade elevada (48,3%) o mesmo não acontecendo relativamente ao Vinho de Sícó (apenas 16,7%) e ainda menos em relação ao Mel da Serra da Lousã (9,4%).

**Gráfico 13 – Consumo de produtos regionais**



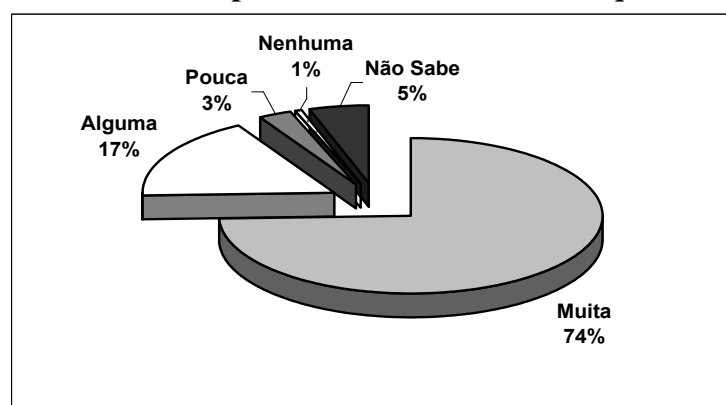
Analisando o local de compra destes produtos (Quadro 3) verifica-se que os consumidores privilegiam largamente a compra directa aos produtores (33,9% para o queijo) seguida de supermercados (25,2%) e minimercados e mercearias (12,6%).

**Quadro 3 – Local de compra dos produtos regionais**

	Queijo do Rabaçal		Vinho Terras de Sicó		Mel Serra da Lousã	
	Nº resp.	%	Nº resp.	%	Nº resp.	%
Ao produtor	43	33,9	11	26,2	33	68,8
Cooperativa	7	5,5	9	21,4	1	2,1
Feira/Mercado local	16	12,6	4	9,5	5	10,4
Restaurante	4	3,1	4	9,5	0	0,0
Loja vinhos/Charcutaria	2	1,6	0	0,0	0	0,0
Minimercado/mercearia	16	12,6	3	7,1	3	6,3
Supermercado	32	25,2	8	19,0	5	10,4
Hipermercado	7	5,5	3	7,1	1	2,1
<i>Total</i>	<i>127</i>	<i>100%</i>	<i>42</i>	<i>100%</i>	<i>48</i>	<i>100%</i>

Interessante é constatar a importância atribuída pelo consumidor ao certificado oficial de qualidade (Gráfico 15). De facto cerca de 74% dos inquiridos atribuem muita importância ao facto de os produtos terem uma certificação oficial de qualidade.

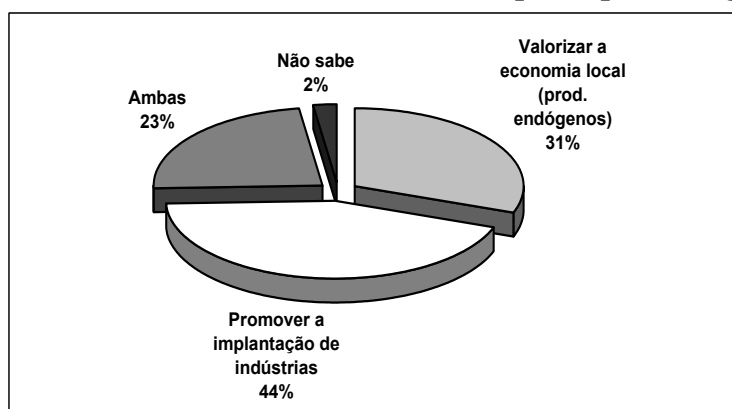
**Gráfico 15 – Importância do certificado de qualidade**



Por último, questionados sobre a iniciativa mais adequada à região (Gráfico 16), a maior parte dos residentes (44%) considerou que a implantação de indústrias constituía a iniciativa mais importante a promover tendo em vista o desenvolvimento da região.



**Gráfico 16 – Qual a iniciativa mais adequada para a região**



# **“L’Aubrac: une race, un pays, des hommes”**

## **Analyse d’un système de production d’aménités dans un territoire de moyenne montagne**

**Jean Pilleboue\***

### **Abstract**

Chercheurs, médias et acteurs locaux mettent en évidence la renaissance économique récente qui rehausse l’image de l’Aubrac, moyenne montagne défavorisée du Sud-Ouest du Massif central français. Fondée sur la valorisation agricole de ressources locales ainsi que sur la réactivation d’une activité artisanale ancienne, elle s’accompagne de la création par les acteurs d’une nouvelle image de l’Aubrac. Celle-ci repose sur l’identification de trois catégories d’aménités, lesquelles sont attachées respectivement à une race bovine locale, au pays (d’abord entendu et montré comme paysage), aux hommes-habitants.

L’originalité observée dans cette petite région tient au fait que, construite par un jeu de valorisation ou d’élimination de caractères choisis dans les réalités actuelle et ancienne, l’image tri-aménitaire constitue un système simple et cohérent, aisément assimilable. Il peut ainsi être intériorisé par tous les acteurs locaux -qui s’en font les propagandistes- comme par les visiteurs et touristes qu’il peut séduire. La pérennisation de cette construction dépend du maintien de l’adéquation entre le contenu de cette image et, d’une part, la réalité interne de l’Aubrac, d’autre part, les aspirations de la société globale et, plus particulièrement, celles des couches intéressées par les paysages ou les produits de l’Aubrac.

---

\* Université de Toulouse-le Mirail, - Laboratoire “Dynamiques rurales”, 5, allée Antonio Machado, 31 058 Toulouse cedex ; tél.: (33)-05-61-50-37-04; e-mail: pillebou@univ-tlse2.fr.

En collaboration avec des collègues de l'IERU (Université de Coimbra, Portugal), un groupe de chercheurs du laboratoire "Dynamiques rurales"<sup>1</sup> a conduit, dans le cadre d'un programme communautaire INTERREG-II C, une étude sur "la valorisation des aménités de l'espace rural par les produits agro-alimentaires de qualité et le tourisme rural". Notre objectif était de déterminer dans quelles conditions, par quels processus et pour quels usages certaines caractéristiques de territoires sont, à un moment donné, mutées en aménités par des acteurs de la société locale qui ont l'habileté d'inscrire à temps leur action dans les grandes tendances de la demande sociale suggérées par les couches dominantes de la société globale. Ainsi guidés par leur "intelligence" des attentes de celle-ci, les plus pugnaces des acteurs locaux peuvent constituer ces aménités en ressources que leur savoir-faire agro-alimentaire ou touristique leur permet de valoriser à travers leurs activités professionnelles.

## **1. Aubrac et Luchonnais**

Parmi les quatre terrains de la région Midi-Pyrénées retenus pour notre étude, il nous est apparu instructif de rapprocher les cas du canton de Luchon et de l'Aubrac. Ce sont deux zones de montagne mais qui présentent des caractères très différents. Espace frontalier de l'Espagne, le canton de Luchon appartient aux Pyrénées centrales. C'est une montagne de type alpin dans laquelle la vallée -profonde et largement ouverte sur la plaine de la Garonne, ce qui a permis d'y installer très tôt un chemin de fer- où se situe, à 700 mètres d'altitude, le bourg de Luchon, s'achève en cul-de-sac vers l'amont et s'oppose aux versants abrupts et boisés -quoique encore en partie cultivés ou pâturés- et dominés par des crêtes dépassant 3000 mètres. Beaucoup plus étendu<sup>2</sup>, l'Aubrac est constitué de hauts plateaux granitiques inclinés -dont une partie est recouverte de terrains volcaniques- situés entre 800 et 1400 mètres d'altitude et qui ne sont entaillés que par quelques petites vallées étroites et profondes; l'ensemble est entièrement soumis à une mise en valeur agricole et herbagère intensive. Alors que, de Luchon, on peut aisément gagner Toulouse en toute saison, l'Aubrac est éloigné des grandes villes (Toulouse, Montpellier, Clermont-Ferrand) et il n'est pas rare qu'il soit d'accès difficile lorsque l'hiver est rigoureux. Si nous avons ainsi choisi deux terrains de dimensions aussi dissemblables, c'est pour expérimenter l'hypothèse selon laquelle cette dimension est une des variables qui, selon les cas, peut favoriser ou entraver la mise en valeur des aménités régionales; en d'autres termes, il s'agit de se demander quelle est l'échelle la plus pertinente pour la réalisation de cette voie de développement. De la même façon, nous avons voulu tester le rôle que peut jouer l'inégale accessibilité d'un territoire de montagne à partir des grandes villes des plaines.

---

<sup>1</sup> Cette équipe de recherche associe des membres (économistes, agronomes, géographes) des institutions suivantes: Université de Toulouse-le Mirail, Ecole nationale supérieure agronomique de Toulouse, Ecole nationale de formation agronomique.

<sup>2</sup> Pour l'Aubrac, nous avons retenu la délimitation consignée dans le décret du 28 juillet 2000 relatif à l'AOC (appellation d'origine contrôlée) du fromage "Laguiolle": elle correspond précisément à l'unité topographique et paysagère du sud du Massif central que les géographes appellent "Aubrac". Soulignons que cette zone n'a jamais constitué une entité historique délimitée et identifiée comme telle. Elle s'étend sur cinq cantons (dont quatre en Aveyron et un en Lozère) et sur douze parties de canton (dont cinq en Aveyron, un dans le Cantal et six en Lozère). En raison de ce découpage, elle relève de trois régions: Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Auvergne.

C'est surtout par la différence des trajectoires de leur développement respectif que s'opposent Luchon et l'Aubrac. D'un côté, dans le Luchonnais, dès le XIXe siècle, des aménités (l'altitude, la montagne et ses grandes dénivellations, ses paysages, les propriétés curatives prêtées à l'eau, les effets du climat local, le calme, etc.) sont mises en évidence et en valeur dans le cadre d'une station thermale très tôt réputée -à Bagnères-de-Luchon, c'est dès le Second Empire que de nombreuses personnalités proches du pouvoir parisien sont venues y "prendre les eaux" et se distraire dans son casino- et de l'activité pyrénéiste développée en continuité avec le goût romantique pour les cimes; puis, très précocément, c'est la pratique du ski sur les pentes voisines de Superbagnères qui se développe. Ainsi, ce cul-de-sac des Pyrénées est devenu il y a plus d'un siècle, au même titre que la Côte d'Azur, un point de référence pour une partie de la bourgeoisie française. Vite baptisée "la reine des Pyrénées", la station de Luchon a profité de sa situation au coeur de la chaîne et de l'importance d'un équipement hôtelier avec lequel aucun autre bourg ne pouvait rivaliser pour entrer, dès 1903, dans la légende du sport cycliste, longtemps le sport le plus populaire de France: elle a accueilli presque sans exception les rescapés de "la grande étape pyrénéenne" du Tour de France. A partir de ce moment-là ainsi qu'avec le développement du thermalisme populaire, le spectre social de sa réputation et des véritables mythes qui s'y sont attachés est devenu des plus larges.

Pendant ce temps-là, dans la seconde moitié du XIXe siècle et même bien plus tard, les descripteurs de l'Aubrac n'ont pas assez de mots pour évoquer les défaveurs particulières dont pâtit ce morceau d'un Massif central déjà dévalorisé dans son ensemble. Sont mis en évidence la neige, les congères qu'elle forme sous les rafales de vent, le même vent qui mène la vie dure aux arbres en toute saison, le froid comme la pluie qui péjorent l'effet de l'altitude et entraînent l'inaptitude à la culture -ce qui en fait, par force, un pays de pâturages-, l'isolement, la dépopulation dans une région qui n'a été occupée que tardivement et seulement dans les parties les plus basses -en raison des conditions "naturelles" dont on rappelle le caractère particulièrement inhospitalier<sup>3</sup>- par un peuplement qui n'a toujours été que de faible densité. Dans sa *Nouvelle géographie universelle*, le géographe Elisée Reclus note en 1877 que "*sauf dans les vallons des rivières naissantes, il n'y a d'autres hameaux que des groupes de "burons" où se fabriquent les fromages. Dans cette partie reculée de la France, où l'étranger ne pénètre que rarement, les habitants ont conservé leurs anciennes moeurs, et même une partie du culte païen (...). Les divers volcans qui forment les créneaux du pays d'Aubrac ne se distinguent par aucun trait remarquable*"<sup>4</sup>. Rien à voir avec la montagne pyrénéenne marquée pendant les XVIIIe et XIXe siècles par des luttes sociales et un surpeuplement que seule l'émigration massive est parvenu à résorber. Bref, l'Aubrac, périphérie des périphéries auvergnates, ne bénéficie pas d'une réputation tellement plus enviable que d'autres terres montagnardes "deshéritées" d'Europe, telles la serra de Gata (au Portugal) et la sierra de Las Hurdes (en Espagne), deux montagnes aux sols granitiques pourtant objectivement bien plus ingrats que les sols principalement volcaniques de l'Aubrac.... En outre, la société qui "tenait" cet espace était inégalitaire, conservatrice, oppressante et, comme dans nombre de régions dites "défavorisées", ne

<sup>3</sup> Si l'on en croit les récits et légendes attachés à leur passage sur les plus hautes surfaces du plateau, les pèlerins qui empruntaient le chemin de Saint-Jacques de Compostelle traversant l'Aubrac du Nord-Est vers le Sud-Ouest y connaissaient de dures épreuves et y faisaient pénitence bien avant d'arriver au terme de leur équipée...

<sup>4</sup> Cité par Lucette Laurens, *Le long parcours de l'Aubrac..., productions de qualité, développement local et affirmation d'une identité micro-régionale*, Sud-Ouest européen, n° 6, 1999, p.51-60, Presses universitaires du Mirail, Toulouse.

négligeait pas de justifier sa dureté par le parallèle établi avec “la dureté des conditions naturelles”<sup>5</sup>.

En confrontant aujourd’hui les situations de l’Aubrac et du Luchonnais, on se rend compte que les choses ont bien changé. L’exemple de ce dernier territoire montagnard montre que les aménités –et leur valorisation– peuvent mourir ou, au moins, tomber en désuétude. La station thermale subit avec une particulière gravité le déclin qui affecte nombre de villes thermales françaises. C’est que les responsables municipaux et privés, englués dans la mentalité de rentiers des aménités construites par les générations antérieures, n’ont pas jusqu’ici pu trouver les voies aptes à compenser le recul d’un thermalisme populaire de moins en moins bien soutenu par la Sécurité sociale. Ainsi, les hôteliers n’ont guère modernisé leurs installations. Réalisée à proximité, la modeste activité d’embouteillage de l’eau ne peut être considérée comme une alternative dans la valorisation de l’aménité aquatique... Malgré sa proximité de l’agglomération toulousaine, la station de sports d’hiver a pâti de la concurrence des nouvelles initiatives plus “dynamiques” concrétisées dans les vallées voisines. Alors que s’affaissait progressivement la réputation des aménités ainsi valorisées depuis plus d’un siècle, les acteurs des autres activités du Luchonnais (élevage, artisanat) n’ont pu en rien prendre le relais. Trop divisés, ils n’ont pas su s’approprier les acquis aménitaires: par exemple, éleveurs, bouchers et collectivités locales n’ont pu jusqu’ici concrétiser sérieusement la valorisation des qualités spécifiques de la viande bovine et ovine produite dans la petite région. Alors que tout ce qui a fait le succès passé de Luchon (thermalisme, sports d’hiver, pyrénéisme, Tour de France) était fondé sur la valorisation patiente d’aménités proprement montagnardes et locales, le salut est aujourd’hui recherché dans la réussite rapide d’opérations qui, comme le “Festival du film d’amour”, renvoient à des aménités non territorialisées et, il faut le souhaiter, bien partagées... Bref, le Luchonnais est entré dans la voie de la banalisation.

A l’opposé, bien que le bilan de l’évolution démographique récente ne permette pas de crier “au miracle”, l’impression générale, diffusée aussi bien par les résidents et autres Aveyronnais que par des observateurs extérieurs, est que l’Aubrac est “un territoire en renaissance”. Et chacun d’évoquer les facettes de l’économie d’une zone de montagne qui n’est pas confinée dans la fuite en avant vers le seul tourisme. En effet, l’économie agricole y est, sinon prospère, du moins solide et se décline habilement dans plusieurs des produits de la gamme que peut fournir l’élevage bovin: animaux maigres vivants pour l’exportation, animaux reproducteurs, viandes, fromages, autre produit de première transformation (aligot). Pour chacun de ces produits, des démarches de valorisation par la reconnaissance de la qualité ont été entreprises et déjà menées à bien pour certains d’entre eux. Plus surprenant encore est le fait qu’une ancienne tradition artisanale de fabrication de couteaux ait pu être réactivée depuis une vingtaine d’années pour aller jusqu’à prendre la forme d’une quasi-industrie. Enfin, il n’est pas jusqu’au tourisme qui n’ait été développé sous plusieurs formes afin d’attirer des clientèles diverses durant différentes saisons de l’année: séjour, randonnée, visites de passage en partie suscitées et agrémentées par une gastronomie réputée offerte à travers une gamme de prix étendue, ski –avec, il est vrai, un succès plus que mitigé dans ce dernier domaine. Bref, les différents acteurs de l’Aubrac se sont construit, chacun pour ce qui concerne son secteur d’activité, une large notoriété et une bonne réputation.

---

<sup>5</sup> Edifiante est, à cet égard, l’histoire de la paysanne de l’Aubrac contrainte à l’exil pour avoir fauté avec un de ses cousins. Après être passée par Toulouse où elle donnera naissance à un petit Charles, elle partira pour l’Argentine où son fils deviendra Carlos Gardel.

## 2. Les clés du “succès” de l’Aubrac<sup>6</sup>

A première vue, l’Aubrac ne dispose guère de ressources sur lesquelles asseoir son développement récent: des sources thermales modestement exploitées sur la bordure septentrionale du plateau (La Chaldette, Chaudes-Aigues), très peu de patrimoine architectural, des paysages longtemps qualifiés de “monotones” et de “désolés”, un enneigement bien trop capricieux pour servir de support à une activité liée aux sports d’hiver qui “tienne” durant une longue saison, soit conséquente et diversifiée. Bref, en dehors de l’herbe partout présente<sup>7</sup> à la belle saison..., il n’existe pas de ressource qui puisse jouer un rôle décisif dans le développement économique. Dans ces conditions, il nous semble qu’il faut d’abord confronter le “dynamisme” affiché sur l’Aubrac à des éléments d’ordre social et culturel -en dehors des processus de leur valorisation économique, on ne peut séparer l’analyse des aménités de celle, même sommaire, de la société qui leur donne vie et fonction- envisagés dans leur champ territorial spécifique. Les arguments ne manqueraient pas pour poursuivre l’opposition entre Aubrac et Luchonnais...

### 2.1. Dans le domaine social

L’Aubrac est caractérisé par son réseau tri-professionnel au sein duquel la primauté est assurée par les agriculteurs; parmi ceux-ci, au sein des éleveurs, on distingue deux “familles”, celle des producteurs de viande et celle des producteurs de lait transformé en “Laguiole”, tome fraîche, aligot. Deux autres groupes professionnels comptent dans la société locale, surtout à Laguiole. Parmi les couteliers, on distingue, d’un côté, “l’usine” qui emploie une centaine d’ouvriers et, de l’autre, “les artisans” qui font du montage de couteaux de Laguiole avec des pièces produites sur place ou importées -en proportion de plus en plus grande semble-t-il- et qui ne sont pas franchement distincts de la catégorie des simples revendeurs. Quant aux hôteliers-restaurateurs, ils sont “harmonieusement” répartis sur l’échelle de la “qualité” et de la réputation. Chacun des membres de ce réseau affirme haut et fort qu’il valorise les ressources, la tradition et les savoir-faire locaux et il essaie de le faire à travers une gamme restreinte de produits: ce sont là assurément des éléments très propices à la lisibilité de l’économie aubracienne et au succès de ces produits. Celui-ci n’exige pas, contrairement à ce qui est souvent affirmé, que l’offre soit obligatoirement très diversifiée pour emporter l’adhésion des consommateurs. Est très évident pour l’observateur le fait qu’en Aubrac, pour avoir quelque influence, il faut d’abord avoir prouvé qu’on pouvait réussir dans la sphère de l’économie et non seulement, comme dans beaucoup de campagnes d’aujourd’hui, dans celles de la politique, de la notabilité... Cette réussite est sanctionnée, suivant le secteur, par la

---

<sup>6</sup> Cette partie de l’analyse a bénéficié des remarques de Julien FRAYSSIGNES, Jean SIMONNEAUX, Denis PAILLARD et Jacinthe BESSIERE. Plus largement, sur de nombreux points, notre analyse converge avec celle développée dans le chapitre consacré au “Haut plateau d’Aubrac” par Jacinthe BESSIERE dans sa thèse de doctorat, *Valorisation du patrimoine gastronomique et dynamiques du développement territorial: le haut plateau de l’Aubrac, le pays de Roquefort et le Périgord noir*, Université de Toulouse-le Mirail, janvier 2000, 518p.

<sup>7</sup> Evoquant les villages de l’Aubrac, Julien GRACQ note que “partout, au bas des murs de lave noire, dans les arrière-cours, sur les placettes naines, l’herbe trouve à se nicher en touffes épaisses, comme si le village avait peine à couper le cordon ombilical qui le lie au pâturage nourricier” (Aubrac, Editions Fernand Nathan, 1987).

notoriété (pour la production de couteaux), par des signes officiels de qualité (viande et fromage), par les étoiles que l'institution gastronomique constituée en France par "le Guide rouge Michelin" a accordé à deux restaurants de Laguiole.

Si cette société n'est peut-être pas plus "collective" et "solidaire" que d'autres, du moins a-t-elle conservé sa cohérence interne. Tout se passe comme si les acteurs de l'Aubrac, une poignée d'hommes tout au plus, avaient une conscience aigüe que, pour que des initiatives aient quelque chance de réussite dans une région aussi faiblement peuplée<sup>8</sup>, il était impératif que, à défaut d'y participer activement, il convenait de ne point les torpiller... Les réels conflits et divergences qui la travaillent n'empêchent pas qu'à défaut d'unanimité soit construit un accord sur la nécessité du développement. On n'y ressent pas la barrière du mépris qui, ailleurs parfois, sépare les catégories socio-professionnelles en fonction de leur position respective. Vis-à-vis de l'extérieur, plutôt que d'étaler les conflits, l'accord se fait implicitement pour exposer discrètement et sereinement, sans ostentation ni auto-satisfaction, cette forme de consensus. Cette attitude sociale trouve son expression sur le plan politique: "*Ici, nous sommes tous de droite!*" affirme un élu<sup>9</sup>.

Cette réserve n'a pas empêché les habitants de l'Aubrac, et plus spécifiquement ses acteurs principaux, de tisser de très efficaces réseaux d'influence dans la société française, voire au-delà, dans les lieux centraux du pouvoir politique, que ce soit à Paris, à Bruxelles ou à Toulouse, siège administratif de la région Midi-Pyrénées. Comme les Aveyronnais du Nord dans leur ensemble, ils sont réputés pour leur habileté à utiliser les concours extérieurs, publics et privés, et à les mettre au service de la concrétisation des projets locaux. De nature politique et plus encore syndicale agricole, ces liens externes très forts sont en partie les héritiers des anciennes filières de l'émigration. Hors de l'Aubrac, les émigrés des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles -longtemps principalement investis dans le commerce des bois et charbons ainsi que dans les "petits bistrots de quartier" parisiens- n'ont, pour la plupart, jamais rompu avec leur société d'origine; aussi, est-il loisible pour les élites locales de mobiliser leurs descendants pour appuyer la réalisation de leurs projets ou la vente de leurs produits. En quelque sorte, dans l'Aubrac, on sait aujourd'hui, au service du développement, toucher les dividendes de l'émigration d'hier, elle-même fille de la pauvreté et de l'inégalité sociale.

Apparemment, la société de l'Aubrac évite de s'épuiser dans des querelles internes. Il est vrai qu'elle n'a pas été bouleversée par l'immigration: très peu de véritables "étrangers", les nouveaux arrivants étant surtout des "retournants", anciens émigrés à Paris ou leurs descendants qui, à mi-chemin entre touristes et néo-ruraux, reviennent ici passer la belle saison ou une partie de leur retraite. Constitue sans doute aussi un facteur de paix locale le fait très important qu'en Aubrac, les rôles soient bien séparés: les principaux acteurs

---

<sup>8</sup> Quoique peuplée de 30 000 habitants lors du recensement de 1999, la zone d'AOC "Laguiole" n'avait qu'une densité moyenne de 14,6 habitants au km<sup>2</sup>. En fait, cette zone inclut des bourgs localisés sur sa périphérie -Espalion comptait 4 360 habitants et Saint-Geniez-d'Olt 1450 habitants- mais le plateau d'Aubrac proprement dit pâtit, sur la plus grande partie de sa superficie, d'une densité inférieure à 12 habitants au km<sup>2</sup> et qui descend jusqu'à 6 habitants au km<sup>2</sup>.

<sup>9</sup> Si le résultat des diverses élections permet de nuancer très légèrement ce "monolithisme" affiché -on connaît quand même une maire sympathisante de l'opposition socialiste...- l'affirmation formulée face à des observateurs externes traduit bien "le climat" propre à l'Aubrac: les oppositions ne peuvent se manifester que dans le cadre de l'acceptation d'un même projet de société et ne doivent pas s'exprimer hors de la société locale. A titre indicatif, dans les quatre cantons concernés par les élections des 11 et 18 mars 2001, les candidats de gauche ont obtenu respectivement 15,91 % des voix à Espalion, 13,54 % à Saint-Chély-d'Aubrac, 7,76 % à Saint-Geniez-d'Olt et 0,53 % à Sainte-Geneviève-sur-Argence; tous les autres candidats affichent une étiquette de droite ou se déclarent "sans étiquette": tous "modérés", on peut penser que ceux-ci n'éprouvent pas le besoin de s'affilier dans ce petit monde où "tout le monde est de droite".

économiques ne se sont pas lancés dans la conquête de mandats politiques et lorsqu'ils ont tenté de le faire, leur insuccès a été patent.

Au sein de l'élite locale, constituée de chefs d'entreprise, d'hôteliers et restaurateurs, d'artisans ainsi que de médecins, un leader, agriculteur et président de la coopérative fromagère de Laguiole, a émergé depuis longtemps. Dans une société hiérarchisée, il est profondément respecté et, apparemment, personne n'envisage de lui contester la gouvernance de fait<sup>10</sup> du territoire de l'Aubrac aveyronnais; dans les parties lozérienne et cantalienne de l'Aubrac, on se désole même de n'avoir pas son équivalent pour animer le développement local. "Monté à Paris"<sup>11</sup>, "descendu à Toulouse" (au conseil régional), il a su cependant rester présent dans son petit pays pour assurer la bonne marche de sa coopérative, petite entreprise à partir de laquelle il joue le rôle de "sage" du développement, avisé, prudent et réellement à l'écoute des nouvelles tendances qui se font jour dans la société globale et qu'il sait traduire en axiomes pratiques non seulement pour sa petite société locale mais aussi pour tous "les espaces défavorisés" au nom desquels il parle volontiers. Bref, c'est l'archétype du développeur local, actif et efficace, "issu de la terre" et parvenu "au sommet" sans rien renier de ses origines ni cesser d'être à l'écoute de "la base". Du point de vue du développement local qui est d'abord un point de vue moral, il constitue une sorte d'idéal, de statue du commandeur...

## 2.2. Culturellement

L'Aubrac condense un certain nombre de traits qui ne lui sont pas propres puisqu'on peut considérer qu'ils caractérisent toute la partie nord du département de l'Aveyron. Dans l'Aubrac, -chacun à sa manière et en fonction de la place qu'il occupe dans la société- les habitants apparaissent comme profondément attachés à tous les éléments de leur culture: patrimoine matériel, savoir-faire, traditions, croyances et pratiques, formes de l'utilisation de l'espace... A la différence de ce que l'on observe dans d'autres espaces ruraux pourtant dotés d'un patrimoine au moins aussi riche, on n'entend pas ici se complaire dans le dénigrement morose de sa propre culture. Ce n'est pas là qu'une question de fierté affirmée -encore une fois avec une relative discrétion<sup>12</sup>. Partant de cet héritage apprécié de façon positive, on essaie ici systématiquement et prosaïquement de construire des éléments de développement par l'élaboration et la mise en valeur de produits comme des caractéristiques de l'espace. De façon non contradictoire avec cet attachement patrimonial qui ne se revendique pas comme un repliement ou un isolement culturel, les acteurs de l'Aubrac font preuve, notamment par l'utilisation pragmatique de leurs réseaux externes, d'une large ouverture aux tendances de la modernité qu'ils pensent pouvoir maîtriser. De façon remarquable, leurs stratégies paraissent à l'écoute des demandes sociales supposées être les plus porteuses d'avenir: voilà qui est manifeste pour la demande de produits agro-alimentaires d'une qualité sanctionnée par un signe officiel, d'une gastronomie moderne - "la nouvelle cuisine"- articulée au terroir local, d'objets utilitaires -les couteaux-

---

<sup>10</sup> Se consacrant au développement économique, il a peu investi le champ politique: il a certes été maire jusqu'en 2001 mais sa commune est minuscule et, élu régional, il l'est plus pour sa notoriété comme acteur économique que pour son affiliation politique. Il a d'ailleurs refusé explicitement de s'engager dans les inextricables conflits liés à la promotion de l'intercommunalité.

<sup>11</sup> Il préside le comité chargé des fromages à l'Institut national des Appellations d'Origine contrôlée.

<sup>12</sup> Jacinthe BESSIERE cite le propos d'un acteur de l'Aubrac qui résume bien cette fierté: "*Nous avons tout pour être heureux*" (op. cité, p. 218).



également conçus pour être de “beaux objets”, enfin pour l’attrait de certaines catégories de citoyens pour “les grands espaces et les vastes horizons”...

Alliant conservatisme politique et progressisme économique raisonné, protection du patrimoine et ouverture sur la modernité<sup>13</sup>, les acteurs de l’Aubrac n’ignorent pas que le succès des initiatives ne peut se réaliser et s’apprécier que dans le long terme. Sans doute savent-ils que si, à Luchon, il n’a fallu que deux ou trois décennies pour que s’étiole l’image des aménités attribuées à la montagne pyrénéenne, sa construction avait demandé un siècle... Aussi, au vu de leur action, on peut affirmer qu’ils n’ont pas de goût particulier pour la promotion de soi-disant “opérations de développement” qui ne sont que des “coups médiatiques” sans lendemain, ersatz du “développement local” qui fleurissent brusquement ici et là et flétrissent aussi vite qu’ils sont apparus. Ne serait-ce pas l’effet bénéfique de la séparation des rôles économique et politique dans l’Aubrac?

### 3. Quelles aménités aujourd’hui? Quelles représentations de ces aménités?

Parmi toutes les raisons que l’on peut formuler pour rendre compte de la “renaissance” présente de l’Aubrac, figure notamment la construction d’une image positive et attrayante élaborée à partir de la mise en évidence d’aménités récemment “découvertes”. C’est plus particulièrement à celles-ci que nous consacrons la suite de notre analyse.

Alors que toute l’histoire de l’Aubrac l’a constitué en pays considéré comme “dur” et “répulsif” dans lequel il est particulièrement difficile de vivre, l’analyse rapide des documents de présentation de l’Aubrac élaborés pour les touristes révèle qu’il est aujourd’hui présenté comme bénéficiant d’aménités jusque-là insoupçonnables... L’argumentaire est à la fois simple, fort et unifié puisqu’il se résume à la formule largement popularisée “l’Aubrac: une race, un pays, des hommes” ainsi qu’à diverses variantes qui n’altèrent pas le sens de cette formule de base. Derrière ce qui se présente comme un système aussi cohérent et non contradictoire pour l’ensemble que pour chacun des trois “atouts” ainsi identifiés, on peut évidemment lire l’expression, voire la condensation, des aménités affirmées comme “spécifiques” à l’Aubrac et mises en exergue à des fins de valorisation de ce petit territoire. De la même façon que son principal représentant professionnel donne dans les instances extérieures une image de l’unité de l’Aubrac, un personnage pittoresque et “médiatique” porte à destination du grand public et des touristes une représentation des aménités de son territoire<sup>14</sup>. Les deux types de discours, le sérieux et le pittoresque, convergent pour conférer à l’image de l’Aubrac une lisibilité maximale.

A travers la lecture de différents documents<sup>15</sup>, nous nous proposons de réfléchir à la représentation de ces aménités, à la construction du système qu’elles constituent, système

---

<sup>13</sup> Dessinée par un “designer” réputé, “l’usine de couteaux” de Laguiole allie son architecture extérieure moderniste à une organisation interne prenant la forme d’une association d’ateliers artisanaux bien adaptés à cette activité.

<sup>14</sup> Agriculteur, il a surtout centré son activité sur diverses formes de tourisme rural parmi lesquelles un petit musée de l’Aubrac, “le grenier de Capou”. Conscient de son rôle, il déclare: *“Pour créer l’ambiance, je mets les sabots, le costume traditionnel, et parfois même, je parle patois! C’est du folklore mais les clients, ils aiment ça, ils en redemandent!”*

<sup>15</sup> Outre les sources et études déjà citées, ont retenu notre attention: les brochures et dépliants à l’usage des touristes, plusieurs sites du web (<aubrac.com> réalisé dans le Cantal, <citeweb.net/aurelle> réalisé dans la commune d’Aurelle-Verlac, en Aveyron, <midilibre.com>, <agrionline>, site du groupe

qu'il faut confronter aux perceptions que nous en avons eues à travers nos entretiens avec une vingtaine d'acteurs<sup>16</sup>. Nous analyserons successivement les éléments de la proposition-clé de l'Aubrac que nous traduisons ainsi: "L'Aubrac = une race + un pays + des hommes". C'est sciemment que nous avons retenu, à côté d'expressions d'acteurs de l'Aubrac, des documents issus d'auteurs ou d'institutions qui n'ont pas partie liée avec la société de l'Aubrac: dans des langages différents, tous construisent en fin de compte, une sorte de légende contemporaine de l'Aubrac.

#### 4. Une race, la race bovine d'Aubrac

Jadis race à tout faire (travailler d'abord mais aussi donner son lait et, enfin, sa viande), depuis longtemps réputée pour l'assemblage de ces aptitudes, elle a été dotée d'un herdbook dès 1893. Elle est aujourd'hui devenue uniquement une race à viande. En effet, au moment de la grande modernisation de l'agriculture, *"dans les années soixante, la production laitière de la vache aubrac a été jugée insuffisante et les perspectives de sélection sur ce critère trop limitées pour que l'on puisse, sur cete base, développer, voire sauver cette race"*<sup>17</sup>.

L'analyse rapide du discours développé à propos de la race aubrac montre qu'il se développe dans trois registres.

- Les arguments technico-économiques ne manquent pas pour justifier son adoption croissante par des éleveurs hors de son berceau géographique: on la trouve aujourd'hui non seulement sur les plateaux du Massif central mais aussi dans les Pyrénées orientales ainsi que, ici ou là, dans des zones de collines ou de moyenne montagne considérées comme "difficiles". *"Animal rustique et adaptable, (...) animal harmonieux, ni trop musclé, ni trop grand, avec un devant profond et de bons aplombs. (...) La race doit son succès croissant à ses qualités d'élevage, à son autonomie alimentaire et à sa rentabilité économique. (...) Elle produit des animaux robustes, avec un bon équilibre entre développement et masses musculaires. Cette robustesse est la clé de voûte de la rentabilité des systèmes aubrac axés sur une valorisation maximale de l'herbe"*<sup>18</sup>. La valorisation de l'herbe, aménité centrale de l'Aubrac, a même donné son nom au "bourret d'herbe", mâle maigre de 18 à 20 mois vendu au début de l'été, après un second "passage à l'herbe", à *"des acheteurs italiens demandeurs d'animaux bien conformés mais pas trop lourds"*.

- La totalité des documents destinés à un large public met en avant les qualités esthétiques de l'animal fétiche de l'Aubrac: ils semblent faire l'unanimité des observateurs. Nous ne rapportons ici que quelques-unes des expressions répétées jusqu'à satiété: *"la reine aux yeux noirs, (...) la belle à produire, (...) l'Aubrac, un pays où les*

---

de presse "France agricole", <michel-bras.com>, <inapg.inra.fr>, <lavache.com>). Un roman, *La promesse des sources*, de Christian SIGNOL (éditions Albin Michel, 1998; Le livre de poche, 2000) qui a fait l'objet d'une adaptation télévisée, met en scène, dans le cadre du pays d'Aubrac, l'aventure d'une jeune femme s'en retournant de Paris vers son village natal pour y reprendre la vieille fabrique familiale de couteaux à la mort de son père. Ajoutons enfin une émission radiophonique: *Le couteau de Laguiole*, France-Culture, *La Matinée des Autres*, 8 mai 2001, 85 minutes.

<sup>16</sup> Les entretiens ont été réalisés en compagnie de Dominique COQUART; y ont également contribué Julien FRAYSSIGNES, Valérie OLIVIER, Denis PAILLARD, Jean SIMONNEAUX.

<sup>17</sup> Conservatoire du Patrimoine biologique régional, Centre de recherche INRA de Toulouse.

<sup>18</sup> *L'éleveur laitier*, n° 65, 6 décembre 1999.

*vaches ont les plus beaux yeux du monde. (...) Ah, la jolie vache que voilà! Belle gueule: museau court, cornes longues et relevées, à bout noir, maquillage autour des yeux (lunettes foncées et taches blanches). Ajoutez des hanches arrondies et un poitrail large ... des vraies mensurations de star! La photographie ci-dessous en dit long sur ses charmes*". Outre ces glissements anthropomorphiques aux intentions évidentes, on remarque en effet que la vache aubrac "attire" les photographes: sa robe rouge brique fait merveille sur un fond d'herbe verte printanière comme sur une herbe roussie par les chaleurs de l'été...

- Plus largement, la vache est, avec l'herbe, présentée comme le fondement de la survie sur l'Aubrac. Travailleuse, nourricière, elle est aussi pourvoyeuse d'outils. *"Tout ici était issu du troupeau; comme tout était plus difficile ici, il fallait tirer parti de tout, (...) transformer la corne en manche de couteau. Le couteau de Laguiole, ce n'est pas un simple couteau de poche, avec son alène, c'est un outil avec lequel on peut percer le cuir et le bois; c'est aussi un symbole chargé d'histoire et de légende"*<sup>19</sup>. Ainsi, le lien est solidement établi avec l'activité industrielle et artisanale de Laguiole qui est de cette façon reliée aux aménités du pays, via la vache d'aubrac...

L'affaire semble entendue: réputée pour sa "beauté", ses "qualités maternelles", sa "robustesse", elle est plus que jamais l'emblème de l'Aubrac: depuis un demi-siècle, c'est un taureau sculpté qui orne la place du marché de Laguiole<sup>20</sup>. Mais, élevée juste au nord de l'Aubrac, la race bovine de Salers présente les mêmes qualités et, sur ce thème, les dépliants touristiques du Cantal paraissent n'être qu'un simple décalque de ceux de l'Aubrac.... Alors, quoi de spécifique, voire d'"unique", dans cette race?

Qu'est-ce qui a été fait récemment pour que cette "bonne vieille" vache d'aubrac sorte des cartes postales pour produire de la plus-value? Comme il est bon de rattacher toute production de qualité à "son terroir" par le plus grand nombre possible de fils, il a d'abord été affirmé hautement qu'il n'était pas question de renoncer définitivement à lier le fromage de Laguiole à la race d'aubrac. Même s'il est admis que celle-ci ne fournira plus jamais une proportion importante du lait ainsi transformé (aujourd'hui, 90 % de la collecte de lait de la coopérative "Jeune Montagne" provient de vaches de race simmental-fleekvich et moins de 2 % de la traite de vaches aubrac), un programme de récupération de la génétique laitière -caractère qui, faute d'être continuellement sélectionné, ne peut que se perdre définitivement- de la race aubrac a été lancé en 1991 afin de conforter l'image de "qualité" et celle de "produit de pays" du fromage de Laguiole; quant à penser que l'opération pourrait être étendue pour peser dans la fabrication du fromage, on n'en est pas là...

Côté viande, il faut admettre que la mise en valeur de la race aubrac par des démarches de qualité n'a pas été très précoce. En 1992, "l'Association des produits de l'Aubrac" dont le siège est à Marvejols (en Lozère et pas en Aveyron: c'est exceptionnel!) a lancé la marque commerciale "Fleur d'Aubrac" pour des génisses de boucherie élevées à l'herbe

---

<sup>19</sup> Paroles d'André VALADIER et Daniel CROZES, France-Culture, 8 mai 2001. Dans le registre de l'amplification des aménités liées à la vache d'aubrac, on peut aussi citer le cuisinier Michel BRAS qui écrit qu'elle *"offre une viande mûre qui renoue avec notre mémoire. Elle est belle à regarder, présentant une pigmentation rouge rubis, elle sent bon, offrant cette odeur franche pleine de promesses. Elle est goûteuse, proposant une texture, une mâche qui peut parfois déranger mais qui est ô combien rassurante sur son origine"*.

<sup>20</sup> Le 24 février 2001, pour concrétiser à l'adresse de l'opinion publique la profondeur de la crise qui frappe les éleveurs de bovins, ceux-ci ont emmuré le taureau de Laguiole avec des briques sur lesquelles a été portée l'inscription: *"De l'air! J'étouffe!"* Si l'on manque d'air sur le plateau d'Aubrac, c'est que vraiment la crise est très grave...

... mais ces génisses sont issues de croisements avec du charolais ou du limousin: les éleveurs de l'Aubrac n'ont-ils pas assez confiance en "leur" vache pour l'élever en race pure? Par ailleurs, "le veau d'Aveyron et du Ségala" a été gratifié d'un label rouge en 1994 et d'une IGP en 1996... mais l'aire de production n'a rien de spécifiquement aubracienne puisqu'elle s'étend à la totalité des départements de l'Aveyron et du Tarn ainsi qu'à l'est du Lot -à l'exclusion du Cantal et de la Lozère où se trouve pourtant une bonne partie de l'Aubrac- et surtout, le veau en question est principalement issu des races limousine et blonde d'Aquitaine. Seul, le "boeuf fermier d'Aubrac", promu par l'association du même nom créée en 1996 (elle a établi son siège à Sainte-Geneviève-sur-Argence, en Aveyron) et qui a obtenu un label rouge en 1999, promeut explicitement la race du pays d'Aubrac. Ce label est réellement une expression du pays puisque, non seulement les génisses, boeufs et vaches qui en bénéficient doivent être de race pure aubrac, mais leur alimentation doit être constituée essentiellement d'herbe et de fourrage -au-delà de l'âge de 18 mois, l'ensilage doit en être totalement exclu- et ils doivent transhumier vers des estives situées à plus de 800 mètres d'altitude. La valorisation des aménités (race, altitude, relief, ressources fourragères) est ici complexe mais la rigueur relative de ce cahier des charges n'en limite-t-elle pas l'attrait pour les éleveurs?

## 5. Un pays

"Le pays" est une notion plus complexe. Dans les multiples représentations photographiques qu'on en diffuse, c'est d'abord un paysage en trois couleurs: verte (l'herbe), blanche (la neige), marron (les vaches, taches de couleur intense dispersées dans l'immensité ou masse compacte d'un troupeau assemblé). Cette palette qui peut paraître par trop simplifiée est parfois nuancée de teintes plus neutres censées être porteuses de mystère: gris plus ou moins bleuté de la brume ou des nuages qui courent à ras de terre, comme pour faire écho à la légende des pèlerins médiévaux perdus sur le chemin de Saint-Jacques à leur passage au plus haut de l'Aubrac. Au "*gris-perdrix*" du causse, Julien GRACQ oppose ainsi le "*gris-pierre*" de l'Aubrac. Il ajoute: "*Nous monterons plus haut. Là où plus haut que tous les arbres, la terre nappée de basalte hausse et déplisse dans l'air bleu une paume immensément vide*"<sup>21</sup>. L'Aubrac semble bien se prêter aux jeux de lumière en noir et blanc qui en font un paysage stylisé, dénué de faits anecdotiques qui détournent le regard.

C'est aussi un espace montagnard particulier, plateau d'altitude ouvert, aux horizons dégagés ("vastes") où l'on respire "l'air pur" des "grands espaces" par opposition aux étroites vallées "angoissantes" engoncées dans d'autres montagnes. Pour bien montrer le caractère insolite de cette montagne -terme partout ailleurs synonyme de verticalité, de cimes-, les photographies, presque toujours de forme rectangulaire très allongée, soulignent à la fois les lignes horizontales constitutives du paysage aubracien ainsi que son apparence dénudée: de l'herbe, rien que de l'herbe... Autant pour se rassurer sur les atouts spécifiques de l'Aubrac dans la bataille touristique que pour se réjouir de son attrait déjà avéré et attirer une nouvelle clientèle, on affirme clairement chez les professionnels locaux que le paysage de l'Aubrac ainsi mis en scène est un des seuls qui, en France, soit apte à combler les besoins de "dépaysement total" et de "grands espaces" ressentis par des couches citadines supérieures.

---

<sup>21</sup> *Aubrac*, éditions Fernand Nathan, 1987.

*“Le paysage de l’Aubrac doit rester tel qu’il est, c’est-à-dire naturel!”* dit un de ses représentants attitrés. L’Aubrac, c’est la Nature! Une Nature qu’on représente à la fois comme immense, voire démesurée, quasi-déserte -les photos sont toutes prises au-dessus de la zone basse de l’Aubrac: partant pas de villages, seulement quelques modestes bâtisses à demi ruinées qui ont servi de burons dans le passé-, dure, pauvre, mais aussi complètement dominée et mise en valeur puisque striée par les lignes des clôtures de pierre surmontées de barbelés. En montrant que c’est un pays ingrat, que l’herbe est à fleur de roche -sur les photos, des blocs de cailloux émergent ici et là, trouent la peau verte de l’Aubrac-, on laisse deviner le chemin parcouru pour le mettre en valeur, chemin qui, en retour, qualifie les hommes qui l’ont parcouru... Pourtant, on ne saurait oublier que c’est aussi un pays fertile: malgré le climat, l’herbe pousse bien sur les sols volcaniques de l’Aubrac et la terre s’y négocie à des prix plus élevés que sur les plateaux céréaliers du Bassin parisien!

Remarquons que toutes ces représentations montrent systématiquement l’Aubrac comme une montagne nue: nulle trace des reboisements de conifères qui en altèrent aujourd’hui les caractères qu’on veut mettre en évidence, tout juste quelques bosquets, reliques de la hêtraie originelle, autour des burons. Pourtant, la flore ne se limite pas à l’herbe, aux graminées: c’est un système complexe dont des auteurs montrent d’ailleurs toute la richesse. Certaines plantes sont l’objet de valorisations artisanales ou culinaires -la gentiane, le thé d’Aubrac- ou d’utilisations emblématiques supposées incarner la personnalité de l’Aubrac et de ses habitants: le ciste *“plante qui ne supporte ni les engrais, ni la pollution”* sert ainsi d’emblème à une pâtisserie industrielle dont la production associe un cuisinier local réputé à une entreprise agro-alimentaire extra-régionale.

Montagne moyenne, l’Aubrac où, dans les années soixante-dix et quatre-vingts, on avait pensé transformer l’enneigement maudit du passé en aménité durable et profitable par l’installation de cinq centres de ski, a découvert, avec la répétition d’hivers doux depuis une décennie, que les aménités pouvaient être fugaces<sup>22</sup>. D’aménité, la neige tend à redevenir ce qu’elle a toujours été dans le passé: une contrainte épisodique pour les déplacements et la vie quotidienne des habitants permanents. Quant au vent du Nord, l’écir, qui accumule la neige en congères, il a été recyclé en nom de fromage fermier...

A destination des touristes, les représentations insistent sur le caractère exotique, voire exceptionnel, que revêt cette montagne dans le territoire français. Ainsi, combien de fois ne retrouve-t-on pas mise en exergue, dans les document de promotion les plus divers, une des phrases consacrées à l’Aubrac par Julien Gracq! *“Tout ce qui subsiste d’intégralement exotique dans le paysage français me semble cantonné là: c’est comme un morceau de continent chauve et brusquement exondé qui ferait surface au-dessus des sempiternelles campagnes bocagères qui sont la banalité de notre terroir. Tonsures sacramentelles, austères, dans notre chevelu arborescent si continu, images d’un dépouillement presque spiritualisé du paysage, qui mêlent indissociablement, à l’usage du promeneur, sentiment d’altitude et sentiment d’élévation”*. Voilà donc un paysage qui délivre le promeneur de toutes les banalités: exceptionnel, il le serait non seulement par son apparence insolite mais aussi par ce qui est invisible au premier abord, à savoir sa capacité à faire naître et à combler toute aspiration à la spiritualité, chez ses habitants comme en ses visiteurs, pour peu qu’ils y séjournent assez longtemps -”tourisme de

---

<sup>22</sup> Si les aménités peuvent se révéler très fugaces, il en va de même des représentations qu’on en donne: alors qu’en 1987, l’ouvrage *Aubrac* faisait une très large place aux paysages hivernaux enneigés, ce sont aujourd’hui les paysages printaniers et estivaux qui dominent dans celles-ci; voilà qui est significatif du type de tourisme sur lequel on fonde maintenant les plus grands espoirs.

séjour” oblige... Voilà donc bien, accréditée par la formulation d’un écrivain-géographe, une aménité d’aujourd’hui tout à fait en phase avec la phrase d’André Malraux tant citée aux alentours du changement de siècle: “*Le vingt-et-unième siècle sera religieux!*”.

Il est plus malaisé de mettre en exergue le patrimoine architectural: plus civil que religieux, il est constitué de témoignages peu spectaculaires, austères et dispersés dans les villages; il ne présente pas du tout le caractère aimable de celui qui agrmente d’autres espaces ruraux. “*Croix de basalte monolithiques de l’Aubrac, grossières, presque informes, à la tête et aux bras très courts, plantées de guingois sur un simple entassement de blocs de lave et qui semblent l’ébauche d’un trait d’union entre le monde mégalithique et le monde chrétien*” note Julien GRACQ à son propos.

En revanche, la constitution de nombreux savoir-faire de la civilisation paysanne traditionnelle en aménités valorisées aujourd’hui à des échelles diverses est très poussée sur l’Aubrac: c’est le cas avec la gamme des produits laitiers reconnus (fromage de “Laguiole”, tome fraîche, aligot) ainsi qu’avec le patrimoine gastronomique aujourd’hui ressuscité sous des formes populaires (charcuteries, fouace) ou plus recherchées dans des restaurants réputés.

Enfin, on n’omet pas de souligner que ce pays “100 % rural”, uniquement structuré par des villages et des (grosses!) fermes, est indemne de villes et d’urbanisation. Mieux encore: bien que très éloigné des villes (un atout incomparable pour la construction des aménités d’aujourd’hui), ce pays n’est pas, n’est plus isolé depuis la mise en service de l’autoroute A 75, qui, comble de délicatesse, passe dans la proximité orientale de l’Aubrac sans déflorer ses paysages. Les avantages sans les inconvénients: qui dit mieux? La carte figurant dans un dépliant de la coopérative “Jeune Montagne” est à cet égard des plus explicites: l’A 75 y apparaît comme la hampe d’un étendard -la zone d’AOC du fromage de Laguiole- dressé par un fort vent d’est...

## **6. Des hommes**

Ce pays ne serait “rien” sans la société qui le gère. D’abord, c’est bien “des hommes” qu’il s’agit ici: hormis les animatrices des offices de tourisme, on peut se demander où sont donc les femmes? ... mais il est juste d’ajouter que l’on pourrait poser la même question dans la plupart des espaces ruraux. Plus largement, aujourd’hui, on ne parle plus du caractère inégalitaire de cette société mais de son aspect “solidaire” (l’organisation professionnelle agricole n’est-elle pas présentée comme un modèle d’efficacité locale et même nationale?), de son “austérité”, de l’attachement au pays. Ni les paysages, ni les discours des acteurs ne laissent deviner la présence d’une “petite paysannerie”, type social pourtant volontiers mis en avant dans les représentations courantes des pays de la qualité agro-alimentaire: si elle existe encore, elle est masquée par les grandes fermes, bâtisses austères et impressionnantes.

Quoi qu’il en soit, si l’on en croit les représentations, on peut se demander s’il existe vraiment un “exode” définitif des Aubraciens puisqu’ils gardent “la propriété” et y reviennent finir leurs jours en y investissant pour le développement local et le bien de tous... Est bien connue la saga des “Aveyronnais” -dont la plupart étaient des “Nord-Aveyronnais” et, plus précisément, des originaires de l’Aubrac même- à Paris, dans la Pampa argentine où l’opulence monumentale du cimetière du bourg de Pigüé atteste de leur fulgurante réussite. Par-dessus tout, “ce pays doit tout à ses hommes” “durs à

l'ouvrage", à leurs initiatives, à leur "volonté farouche", à leur claivoyance, bien réelle si l'on en juge par les succès remportés dans les domaines agricole (viande et fromage), industriel ou artisanal (les couteaux) et culinaire (restaurants). Quelques-uns de ces hommes, très peu nombreux, sont mis en exergue comme les sages guides de la renaissance économique et identitaire de l'Aubrac.

A titre d'exemple, on peut rappeler le cas des deux restaurants qui, dans l'Aubrac, ont obtenu respectivement trois étoiles et une étoile dans le "Guide Michelin". Notons que, dans le département du Gers qui se présente volontiers comme "le pays du bien-vivre", de la bonne cuisine, "la terre du bonheur", il 'y a qu'un seul restaurant "étoilé"; encore est-il situé dans la grande banlieue de Toulouse et le cuisinier n'est pas originaire du village. Au contraire, dans l'Aubrac, les restaurateurs s'inscrivent dans une tradition familiale, s'affirment géographiquement stables depuis des générations et revendiquent l'expression et la mise en valeur des ressources (produits et plantes) et saveurs du pays par leur cuisine. Une fois leur notoriété sanctionnée et reconnue, ils n'ont pas éprouvé le besoin de partir exercer leurs talents dans des installations citadines ouvertes toute l'année...

Le petit monde des acteurs de l'Aubrac affirme ses valeurs morales, non de façon gratuite et pour elles-mêmes, mais seulement lorsqu'est en cause la mise en évidence de leurs savoir-faire et pratiques professionnelles. S'agissant de ces valeurs, la discrétion générale observée sur le rapport à la religion ne doit pas nous faire oublier que celle-ci a constitué et constitue sans doute encore un des fondements de la cohérence et du volontarisme qui caractérisent cette société. Se revendiquant profondément enracinés dans leur terroir, ils n'hésitent pas, en même temps à "se payer le luxe" de montrer que, dans un pays, la France, où l'émigration au long cours n'est pas une caractéristique nationale, ils ont pu, sans perdre leur identité, émigrer à Paris et créer avec succès, en Argentine, -à laquelle ils ont "donné" un chanteur mythique- une communauté avec laquelle ils renouent aujourd'hui des liens qui ne sont pas que de l'ordre du jumelage traditionnel pratiqué dans les campagnes françaises.

Respect du passé et conservation du patrimoine, attachement à la famille, amour du pays et de ses produits, volontarisme dans l'action... Que ce soit dans leur version utilitaire<sup>23</sup> ou dans leur expression "romantique"<sup>24</sup>, on pourrait citer maints exemples dans lesquels ces valeurs sont mises en exergue.

---

<sup>23</sup> La chef de cuisine du restaurant nouvel "étoilé" évoque ses fourneaux où s'activaient, avant elle, sa grand-mère puis sa mère: *"elle était volontaire, opiniâtre et a réussi, avec peu de choses, à faire de son hôtel, un établissement renommé dans tout le département. Sa cuisine, c'était celle que l'on faisait autrefois les jours de foire: des plats robustes pour les maquignons qui déjeunaient de soupe au fromage, de tripoux et de charcuterie"*. Elle affirme *"rester fidèle à la cuisine familiale, plus simple mais toujours inspirée des bons produits locaux (...) accomodés de petites touches personnelles pour en faire quelque chose de moins ordinaire"*.

<sup>24</sup> Dans *La promesse des sources*, l'auteur fait parler le père de l'héroïne, coutelier de son état: *"toute ma vie, j'ai essayé de fabriquer de beaux couteaux, parce que c'était mon métier, et parce que l'on vit mieux dans la beauté que dans la laideur"*. L'héroïne elle-même évoque à son égard *"cet homme si grand, si fort, ce roc écroulé d'une montagne magique (...), si vivant, si énergique, indestructible"*. L'auteur ajoute: *"l'univers familial qu'elle avait retrouvé -d'instinct, elle s'était dirigée vers l'Aubrac-, son parfum, ses lignes douces, ses soupirs mêmes, finirent par l'apaiser"*. Toutes choses en harmonie parfaite avec le pays: *"La beauté de l'Aubrac, ses sentiers bordés d'immenses rocs bleutés, ses prairies fleuries de hautes graminées, l'eau claire de ses ruisseaux, sa lumière aussi, pure, étincelante, avivée par le soleil de juin, et le monde alors -ce monde-là, du moins- lui paraissait indestructible, acquis définitivement"*.

## 7. Le buron<sup>25</sup> présenté comme le lieu de l'articulation race-pays-hommes

A cet égard, on peut considérer que ce n'est pas un hasard si l'exposition "Vache, ô ma vache" consacrée à la race aubrac<sup>26</sup> a été organisée autour de la reconstitution d'un buron. Le buron amalgame, concentre, coagule en une construction synthétique les trois éléments à caractère aménitaire identifiés ci-dessus. Le buron est inséparable des espaces symboliques les plus forts du pays d'Aubrac. C'est d'abord, le plateau, ses pâturages-estives sur lesquels il est installé et où hommes et bêtes séjournaient de fin-mai à fin-septembre<sup>27</sup>. Il est entouré du parc à traire les vaches et du parc à veaux, lesquels sont protégés du vent par des claies en planches de bois ou en treillage de rames de noisetier: dur, le milieu aubracien impose aux hommes la neige et le vent qui accumule celle-ci mais leur offre aussi, pour peu qu'ils soient volontaires et habiles, la ressource végétale qui leur permet de se mettre à l'abri... C'est aussi dans le buron qu'une équipe de deux à quatre hommes transforme le lait en tome; celle-ci devient ensuite, au choix, fourme de fromage de Laguiole ou aligot. Ainsi, les aménités circulent d'amont en aval et s'incorporent aux produits-phares de l'Aubrac: race + pays + hommes ---> tome ---> fromage de Laguiole/aligot. On peut établir la même équation pour la viande mais, dans cette configuration, la symbolique du buron n'est plus le passage obligé, le chaudron dans lequel se fondent les aménités.

Le buron, c'était la tradition. Comme il est dit dans l'exposition, "aujourd'hui, les burons ont pratiquement cessé leur activité". Mais qu'à cela ne tienne: la coopérative "Jeune Montagne" de Laguiole fait aujourd'hui office de grand buron. Il est en effet dit que la production s'y fait selon les mêmes étapes que dans les burons et il en sort, à l'exception du beurre que l'on tirait jadis du barattage du petit lait et dont la production a cessé, les mêmes produits: fourme de Laguiole et aligot. Ainsi, par la magie de quelques phrases frappées du sceau de l'évidence, les aménités sont passées "sans douleur" du passé traditionnel/artisanal au présent moderne/industriel...

**Bref, ici, l'apparition et le début de la valorisation des aménités correspondent au moment où est réalisée l'adéquation entre les initiatives de certains membres très influents de la société locale et les demandes de la société globale, adéquation toujours en même temps sciemment produite (concertée) et fortuite (chanceuse) puisque, vivant dans ce genre de petit territoire, fût-on considéré comme une personnalité influente au niveau national, on ne peut évidemment peser en rien sur les valeurs de la société globale, leur construction, leur affirmation, leur divulgation.**

---

<sup>25</sup> Le buron est la construction de pierres -morceaux de laves sommairement taillés- qui, lorsque l'on fabriquait encore le fromage en altitude à la belle saison, servait à la fois de maison aux bergers et d'atelier de transformation du lait cependant que le troupeau exploitait les hautes surfaces herbeuses.

<sup>26</sup> Exposition consacrée à la vache aubrac (Toulouse, janvier-février 2001) et inaugurée en présence du président de la coopérative "Jeune Montagne".

<sup>27</sup> Aujourd'hui, cette période de la vie pastorale traditionnelle est évoquée et symbolisée à travers la renaissance de la fête touristique de la transhumance, transhumance qui marquait le passage et aussi le lien entre les deux saisons comme entre les deux parties, basse et haute, de l'Aubrac.



## 8. L'Aubrac, un modèle de valorisation des aménités de l'espace rural?

Encore une fois, quels que soit l'entregent et le volontarisme des acteurs les mieux intentionnés, la valorisation des aménités ne saurait faire abstraction de son contexte social: nous avons déjà abordé celui-ci plus haut, nous y revenons en conclusion pour faire état de quelques indices traduisant des difficultés présentes ou possibles.

Si, à travers le cas de l'Aubrac, on cherche à déceler ce qui peut être instructif pour la valorisation des aménités dans d'autres territoires, on peut admettre -tout en posant comme postulat qu'aucune expérience n'est intégralement transférable dans un autre contexte social et géographique- que constituent des conditions nécessaires pour cette valorisation, d'une part, l'identification et la représentation d'un corpus d'aménités articulées en un système cohérent et intelligible -parce que réduit à quelques éléments simples- pour consommateurs et touristes, d'autre part, le portage sans contradictions apparentes de ce système par les principaux acteurs de la société locale. Toutefois, on n'aurait garde d'enjoliver le cas de l'Aubrac en le considérant comme un modèle sans failles fondé sur une situation économique et sociale sereine.

Tout d'abord, une des sanctions reconnues du "succès" du développement des espaces ruraux longtemps déprimés est leur renaissance démographique. Or, le recensement de la population de 1999 a montré que l'érosion se poursuit sans discontinuité: de 1990 à 1999, la zone a encore perdu environ 4 % de sa population dans une période au cours de laquelle une bonne partie des espaces ruraux français en ont gagné. Le très fort excédent des décès sur les naissances n'est que très partiellement compensé par un solde migratoire très légèrement positif dans une partie des communes: l'Aubrac n'attire encore guère de nouveaux habitants. Certes, le rythme de l'érosion s'est atténué par rapport à celui des années soixante et soixante-dix mais il reste supérieur à ce qu'il est dans le Luchonnais, cependant que les causses calcaires de la zone d'AOC "Rocamadour" voyaient presque partout leur population augmenter... En outre, on n'observe pas dans l'Aubrac ce qui constitue en général le prélude à une véritable renaissance démographique, à savoir le redressement des bourgs et chef-lieux: ici, tous continuent à perdre de la population. S'agit-il d'un paradoxe démographique ou bien l'habileté de la mise en scène de l'Aubrac et de ses aménités n'a-t-elle pas, au-delà de la volonté de ses auteurs, créé une illusion quant à ses effets tangibles? On peut objecter que, sans tous les efforts accomplis, l'évolution aurait été encore plus drastique, que l'effet démographique d'une mutation ne peut se mesurer que sur le long terme alors que les initiatives ne sont ici, somme toute, que modestes et assez récentes. Surtout, la leçon de cette sanction démographique, c'est qu'on ne peut compter sur la seule valorisation des aménités locales pour inverser brusquement une tendance plus que séculaire dans une économie qui reste essentiellement agricole et une société au vieillissement impressionnant<sup>28</sup> qui n'arrête pas de s'amplifier uniformément sur la totalité de son espace.

Sur le plan économique, si la coopérative fromagère de Laguiole valorise au mieux le lait de l'Aubrac à travers les aménités du terroir capitalisées dans l'AOC "Laguiole", sa notoriété ne doit pas faire oublier qu'il ne s'agit que d'une petite unité de transformation ne regroupant que moins d'une centaine de producteurs. Du côté des producteurs de viande, la "crise de la vache folle" qui sévit particulièrement depuis l'automne 2000, puis

---

<sup>28</sup> En 1999, les jeunes de moins de 20 ans représentent 18,0 % de la population de l'Aubrac (France: 24,2 %) et les personnes de 75 ans ou plus 14,5 % contre 8,5 % pour la France entière.

celle liée à la fièvre aphteuse, ont fait la preuve que rares sont ceux qui peuvent affirmer que la reconnaissance de signes de qualité territorialisés -et à travers ceux-ci, des aménités de l'Aubrac- permet d'échapper aux tendances générales du marché: les prix se sont effondrés et les débouchés se sont rétrécis ou taris pour tous, producteurs d'animaux "finis" comme éleveurs d'animaux maigres destinés à l'exportation.

L'économie coutelière qui, à partir d'une tradition locale quasiment éteinte et d'emprunts astucieux à un centre coutelier plus actif, avait constitué un modèle de relance productive très valorisante pour Laguiole subit aujourd'hui le contrecoup des divergences d'intérêt entre fabricants locaux, monteurs d'éléments importés et simples revendeurs non fabricants. L'image du couteau de Laguiole, issu de la société locale et expression de celle-ci, est remise en cause: la dévalorisation partielle du produit en est la sanction et se traduit par l'abaissement commercial de ce qui se voulait un produit de haut de gamme<sup>29</sup>. On mesure ainsi que pour celui-ci, si dans un premier temps, l'absence de discipline productive interne comme de réglementation protectrice a pu permettre, grâce à la souplesse inhérente à cette situation, un développement rapide, elle peut aussi se révéler assez rapidement dangereuse dès lors que la concurrence interne offre prise aux effets délétères du marché...

Aux divergences entre acteurs s'ajoutent les divisions à caractère géographique ou administratif. S'il est logique qu'il y ait, pour les produits, deux niveaux de référents territoriaux -l'Aubrac, Laguiole-, il faut souligner que les deux "produit-phares", le fromage et les couteaux, sont dits "de Laguiole"; à côté de ceux-là, si on met à part les produits viandeux, le thé et la gentiane "d'Aubrac" ne pèsent pas lourd... Autre division très sensible aux observateurs: l'Aubrac est partagé entre trois départements et trois régions dont il ne constitue que des périphéries très mineures. La tendance à l'appropriation de l'Aubrac et des images qui y sont attachées est sensible; selon les lieux et les interlocuteurs, elle est perçue avec admiration et envie envers ceux-ci, avec amertume ("*c'est en Lozère qu'est située la plus grande partie de l'Aubrac et les plus beaux de ses paysages!*") ou avec résignation...

Si l'échec de la tentative de développer un tourisme hivernal réduit l'Aubrac à n'être qu'une région d'accueil estival, c'est que l'aménité-neige fait aujourd'hui défaut après avoir suscité espoirs et investissements. D'une autre nature sont les ambiguïtés qui, faute d'être dissipées, peuvent, à la longue, affecter la mise en évidence d'aménités et ressources locales. Le reboisement en conifères d'une partie du haut plateau peut décevoir certains touristes comme le fait que le parcours individuel dans ces "espaces de liberté" intégralement consacrés à l'élevage peut être entravé par les barbelés et les troupeaux... La mise en avant exclusive de la vache aubrac peut laisser croire qu'elle est seule source de la viande et du lait produits sur le plateau<sup>30</sup> alors qu'on en très loin et qu'il n'est pas question que cela change...

"Les hommes", enfin, ne vont pas sans poser quelques problèmes à la conservation des acquis aménitaires en Aubrac. On se trouve au seuil d'un changement de génération pour ceux qui ont fait l'image de l'Aubrac telle qu'elle est diffusée et valorisée. Des incertitudes pèsent donc sur l'avenir et des inquiétudes se font jour. Si les élections

---

<sup>29</sup> Une publicité offre, comme cadeau à tout nouveau souscripteur d'un abonnement à une revue, un "véritable couteau de Laguiole fabriqué à Thiers", centre de production concurrent; le fac similé du couteau porte l'abeille caractéristique du couteau de Laguiole; y est joint un "certificat d'authenticité"...

<sup>30</sup> L'ambiguïté est si peu combattue qu'elle peut abuser même des professionnels de l'information: *La France agricole* (n° 20662, 25 octobre 1996) cite "*l'exemple du fromage de Laguiole fabriqué à partir du lait de vaches aubrac ayant pâturé de juin à septembre en altitude*".

municipales de mars 2001 ont montré que le consensus politique général n'était nullement mis en cause, les élections aux chambres d'agriculture de janvier 2001 ont révélé qu'il en allait tout autrement sur le plan syndical, c'est-à-dire professionnel agricole, c'est-à-dire encore dans le secteur moteur de l'économie de l'Aubrac et des initiatives qui y sont développées. Opposante énergique au syndicat majoritaire FNSEA<sup>31</sup>, la Confédération paysanne, syndicat de gauche, était conduite, pour le département de l'Aveyron, par un petit éleveur -de bovins pour la viande- en difficulté de l'Aubrac et, à la surprise générale, elle y a remporté de très nombreux suffrages. Dans une région où, jusqu'ici, on a affirmé que *“tout le monde doit tirer dans le même sens”* et où la réussite professionnelle était la condition de la crédibilité sociale, cela peut traduire un changement majeur.

Est-ce que l'image si cohérente créée pour exprimer les aménités de l'Aubrac n'est pas en train de se dissocier de la matérialité de l'économie locale et des rapports sociaux qui s'y développent? Elle pourrait alors ne devenir qu'un simple plaquage publicitaire à la crédibilité éphémère tel qu'on peut en observer dans tant de situations. D'un autre côté, rien ne laisse encore deviner que pourrait se produire le même découplage avec les aspirations de la société globale et, plus particulièrement, celles des couches intéressées par les paysages ou les produits de l'Aubrac. Quoi qu'il en soit, la pérennisation de la si séduisante construction que nous avons analysée pour l'Aubrac -et sa valeur d'exemple- dépendent du maintien de l'articulation étroite entre la construction d'une image d'ensemble, la société locale et la société globale.

---

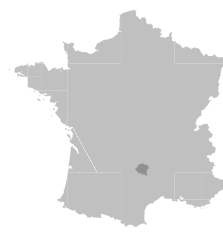
<sup>31</sup> Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles.



Zone AOC "Laguiole"

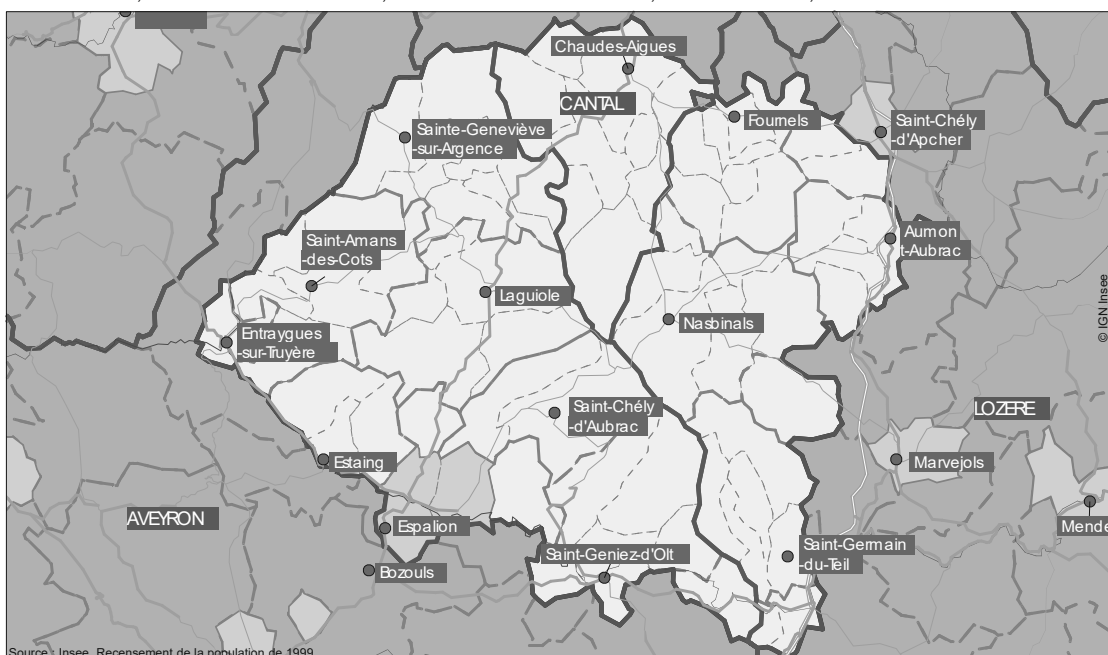
## Fiche Cartographique

Direction Régionale  
36 rue des 36 Ponts  
31054 TOULOUSE CEDEX  
Tél : 05 61 36 61 36  
Fax : 05 61 36 62 00

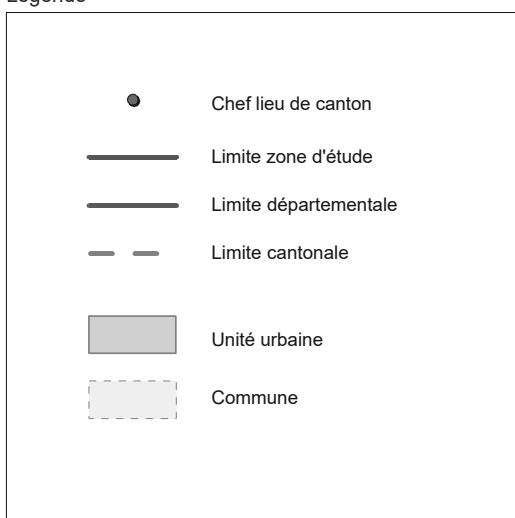


Cartographie de la zone

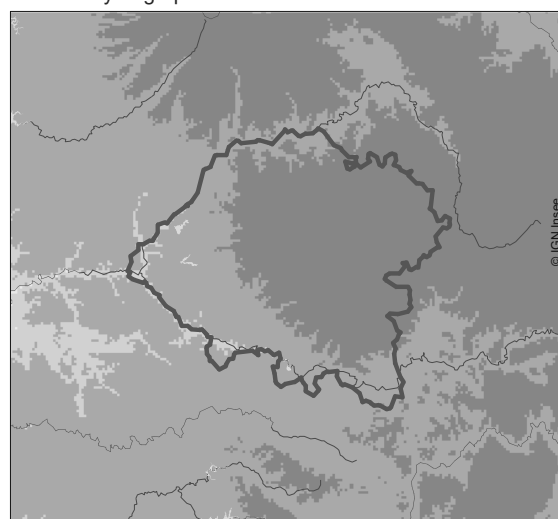
70 communes, 13 chefs lieux de cantons, 1 ville centre d'unité urbaine, 29845 habitants, 2041 km<sup>2</sup>



### Légende



### Relief et hydrographie de la zone



Voir documentation associée

Code Sage : S90FCART

# **Tourisme et agriculture: synergie et/ou concurrence dans la valorisation des aménités en espace rural**

**Valérie Olivier\***

**Jean Simonneaux\*\***

## **Résumé**

Les activités touristiques et agricoles peuvent utiliser, façonner, valoriser les aménités d'un même espace rural. Il existe des interactions entre activités touristiques et agricoles visibles dans les processus de production et de valorisation des aménités, mais de quel type sont ces interactions?

On observe des interactions positives dans la valorisation des aménités relevant de savoir-faire ou de spécificités naturelles dans le cadre des produits agro-alimentaires de qualité. Ces produits de qualité permettent alors un développement des activités agricoles en synergie avec un développement touristique dans un accroissement global de notoriété des produits et de l'attractivité touristique. Certains territoires illustrent cette situation: Aubrac et pays cathare.

Dans certains cas, ces interactions sont négatives, les activités touristiques d'un territoire se sont fortement développées en accaparant les ressources locales de main d'œuvre, de capital ou de foncier bâti au détriment des activités agricoles. Les aménités existantes deviennent alors rares ou dégradées (paysage). Le territoire du Luchonnais est dans cette situation.

Certes, il existe des éléments de régulation interne au territoire qui vont déterminer les orientations ou rééquilibrages locaux. Mais, au travers de ces situations extrêmes, on peut s'interroger sur l'influence déterminante de l'évolution de ces activités productives plus que sur la présence de nombreuses aménités dans la dynamique locale.

Notre réflexion s'inscrit dans un programme de recherche INTERREG IIC sur «la valorisation des aménités de l'espace rural par les produits agro-alimentaires et le

---

\* UMR Dynamiques rurales INP-ENSAT- Avenue de l'Agrobiopole, BP 127 - F31326 Castanet – Tolosan Cedex; Tel : (0)5 62 19 39 28 ; Fax : (0) 5 62 19 39 01; e-mail : olivier@ensat.fr.

\*\* UMR Dynamiques rurales-ENFA- Département ESDE ; BP 2 - F31326 Castanet – Tolosan Cedex. Tel: 05 61 75 32 63; Fax : 05 61 75 03 09; e-mail : jean.simonneaux@educagri.fr.

tourisme rural»<sup>1</sup>. L'objet de cette communication concerne un aspect particulier de ce programme: il s'agit d'interroger les liens de dépendance entre la production agro-alimentaires de qualité et les activités du tourisme rural que l'émergence, et l'utilisation d'aménités peuvent créer. L'agritourisme illustre les liens directs possibles entre activité agricole et touristique mais demeure malgré tout marginal (DISEZ M., 1999).

## **1. Agriculture et tourisme: émergence d'un questionnement dans un modèle en crise**

Le développement de l'agriculture des trente glorieuses, soutenu par les politiques nationales et communautaires, a été synonyme de croissance et d'intensification, il était désigné comme un modèle productiviste. Ce modèle fordiste a entraîné une spécialisation des régions en fonction des avantages qu'elles possédaient. Il a été remis en cause au cours des années quatre-vingts par les coûts prohibitifs des soutiens de marché mais aussi par les problèmes environnementaux ou d'aménagement du territoire qu'il générerait. Dans les années 90, l'influence des activités agricoles sur la qualité de l'environnement est devenue une question centrale pour le développement du monde rural. L'agriculture est alors considérée, de façon assez caricaturale, comme une activité générant des effets négatifs (externalités négatives), responsable de la dégradation de la qualité de l'environnement. La remise en question économique du modèle d'agriculture fordiste se trouve ainsi renforcée par la prise en considération de l'environnement.

Parallèlement à cette critique, les régions laissées pour compte au cours de cette période de croissance en raison des conditions défavorables qu'elles pouvaient offrir au développement de l'agriculture standard, sont finalement préservées des effets néfastes de l'intensification. Ces régions présentent soudain un intérêt totalement renouvelé car elles peuvent disposer de nouveaux atouts et s'orienter vers des filières agricoles de qualité spécifique ou se diversifier vers le tourisme en s'appuyant sur les ressources patrimoniales et environnementales dont elles disposent. L'existence d'un modèle exogène de développement rural ou agricole a disparu, les objectifs ne sont plus uniquement sectoriels mais de plus en plus transversaux et issus des territoires.

Les enjeux posés par la problématique du développement durable, reconnu dans la loi d'orientation agricole française de 1999, ne peuvent que renforcer le questionnement. Dans cette perspective, la gestion du patrimoine et de l'environnement est devenue un enjeu de développement local.

---

<sup>1</sup> Projet européen (1999-2001) mené pour la partie française par l'UMR "Dynamiques Rurales" (UTM ENFA, ENSAT) de Toulouse.

## 2. Comment analyser les liens de dépendances entre agriculture et tourisme?

Pour F. Bonnieux et P. Rainelli (2000), les liens entre activités agricoles et qualité de l'environnement apparaissent complexes. Pour examiner les «jointures» des liens produits agricoles et aménités<sup>2</sup>, ces auteurs définissent l'agriculture comme une activité fournissant deux types d'output : des productions agricoles et des externalités positives ou négatives. En utilisant une fonction de transformation, ils montrent que les prix relatifs des facteurs de production (capital, travail) conditionnent la fourniture d'aménités. Un faible coût du foncier et un prix élevé de main-d'œuvre entraînent une faible production d'aménités et inversement. La production de biens environnementaux n'est pas dans ce cas, intentionnelle, elle apparaît faiblement complémentaire à la production agricole. Lorsque le niveau de production agricole est plus faible (mode de production plus extensif, allant de l'agriculture raisonnée à l'agriculture biologique), les auteurs trouvent qu'il existe une relation de substitution entre denrées agricoles et aménités. Enfin, lorsque la production agricole est très faible, l'activité agricole ne joue plus son rôle d'offre de services paysagers, il peut alors y avoir des complémentarités négatives (terrains en friches, perte de biodiversité).

Cette explication micro-économique, basée sur la description du comportement de l'agriculteur suppose que l'espace rural est un milieu regroupant d'un côté des ressources productives et de l'autre des ressources environnementales produites généralement de façon non intentionnelle par l'activité agricole. Cette approche conduit tout naturellement à expliquer la mise en place de systèmes d'incitations (primes) capables de modifier les rapports des prix des facteurs (coûts des intrants/ prix des produits) afin d'infléchir les pratiques agricoles.

Cette approche se veut essentiellement centrée sur la valeur d'existence des aménités (exemple de la biodiversité). La préservation des paysages devient un enjeu de société, il s'agit alors d'évaluer, à l'aide de la méthode contingente le consentement à payer de la population concernée pour définir la valeur de non-usage de ces aménités.

Mais rien n'empêche de penser que ces aménités peuvent avoir également une valeur d'usage (pêche, chasse, tourisme, produit de terroir).

L'essor de la demande de tourisme rural est provoqué aujourd'hui par l'attachement des individus aux valeurs du «monde rural»: nature et tradition, deux références symboliques renforcées par l'urbanisation croissante. La lente progression du nombre de nuitées touristiques passées à la campagne (environ 33% du total) ne permet pas encore d'évaluer le potentiel de valorisation. Cet attachement est le plus souvent évalué à l'aide de la méthode des prix hédonistes qui permet de mesurer ponctuellement le consentement à payer des touristes pour séjourner «à la campagne». Mais pour rendre compte des synergies potentielles entre activités agricoles et activités touristiques, il semble nécessaire d'élargir le champ d'analyse, et de passer d'une approche micro-économique à une approche méso-économique. L'espace rural peut alors être défini comme un territoire regroupant un ensemble spécifique d'aménités. Ces aménités peuvent être de différentes natures: aménités naturelles, culturelles, architecturales... Préalablement définies en termes de biens publics, elles constituent, dans ce nouveau cadre analytique, des biens communs, reconnus, façonnés et appropriés par différents

---

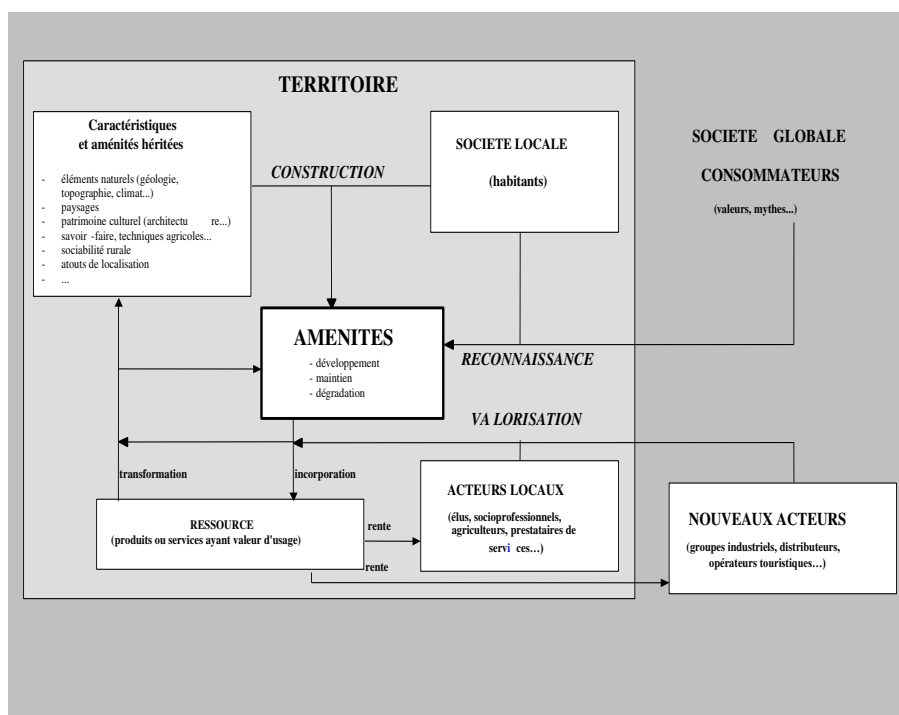
<sup>2</sup> définies comme des externalités positives

types d'acteurs. La question est alors de savoir comment émergent ces aménités ? Comment sont-elles façonnées, appropriées, internalisées?

Un schéma systémique de valorisation des aménités peut être proposé (Julien Frayssignes, 2000). Les aménités sont des caractéristiques locales qui sont reconnues par la société locale (habitants) et par la société globale (consommateurs) parce qu'en phase avec ses mythes et ses valeurs. Elles deviennent ressources lorsqu'elles sont incorporées dans une activité économique, ce qui leur confère une valeur d'usage.

On observe des interactions positives dans la valorisation des aménités relevant de savoir-faire ou de spécificités naturelles dans le cadre des produits agroalimentaires de qualité. Ces produits de qualité permettent alors un développement des activités agricoles en synergie avec un développement touristique dans un accroissement global de notoriété des produits et de l'attractivité touristique.

Ce schéma représente un processus idéal de valorisation des aménités et de synergie entre les différentes activités du rural. Mais les expériences de terrain<sup>3</sup> peuvent mettre en évidence des conditions pour que cette valorisation puisse être effective au travers des interactions entre agriculture et tourisme.



Les activités touristiques et agricoles utilisent des ressources communes. L'allocation des ressources est déterminante pour le développement des activités économiques et conduit à un arbitrage qui s'effectue au détriment et/ou au profit de l'une ou l'autre de

<sup>3</sup> Nous avons tenté d'analyser ce processus sur 4 terrains sélectionnés à différentes échelles, et pour des situations géographiques différentes : Luchonnais, Aubrac, Pays Cathare, Rocamadour. Nous n'exposerons ici que quelques-uns des résultats obtenus.



ces activités. Cet arbitrage, en fonction de la rentabilité attendue, génère l'internalisation des aménités. Dans certains cas, les interactions sont négatives, les activités touristiques d'un territoire se sont fortement développées en accaparant les ressources locales de main d'œuvre, de capital ou de foncier bâti au détriment des activités agricoles. Les aménités agricoles deviennent alors rares ou dégradées. Le Luchonnais illustre cette situation.

### **3. Le Luchonnais: un développement touristique au détriment de l'agriculture**

Activité développée depuis un plus d'un siècle, le thermalisme est présenté et considéré comme un atout principal. Luchon est la principale station thermale de Midi-Pyrénées. Cette activité a modelé l'organisation de Bagnères de Luchon au niveau architectural et commercial. Mais cette activité est en déclin car elle doit faire face à une baisse de fréquentation importante et continue<sup>4</sup>. Un aménagement des thermes a pour objectif de développer des produits de remise en forme. Cependant, cette nouvelle activité s'adresse à une clientèle plus jeune et plus exigeante ; son développement passe par un changement de l'image «vieillot» de Luchon. Le ski est l'autre activité touristique importante au travers de plusieurs stations. Super-Bagnères est accessible directement depuis Bagnères de Luchon par téléporté mais la fréquentation est en baisse, sans doute au profit de la station voisine de Peyragudes à l'image plus jeune (support du dernier film de Bond 007). Comment s'adapter aux évolutions de la demande sur les activités hors-ski avec cette image vieillot ?

Au cours de ce siècle de développement touristique, on a pu observer un transfert des ressources en capital et en main d'œuvre du secteur agricole au secteur touristique. Le nombre d'agriculteurs a fortement diminué sans qu'il y ait eu un exode rural massif, les emplois agricoles ont diminué au profit des emplois touristiques. Les agriculteurs ont gardé parfois une petite exploitation agricole et sont devenus pluri-actifs en ayant un emploi saisonnier dans des structures qui offraient une opportunité d'emploi local (station de ski, thermes, hôtellerie voire au casino). Plutôt qu'un investissement de capital dans le secteur agricole, les actifs agricoles ont préféré investir dans le secteur locatif qui présentait une meilleure rentabilité avec une double saison (ski, été) étalée grâce au thermalisme. De nombreux bâtiments, à destination agricole, ont été réaménagés pour une occupation touristique. Les résidences secondaires sont venues renforcer cette pression sur le marché du foncier. Ces différents transferts ont conduit à une forte diminution de l'activité agricole (nombre d'agriculteurs, occupation de l'espace) et à une modification des systèmes agraires en place qui devaient s'adapter à une forte diminution de la main d'œuvre.

La conception simpliste d'une agriculture moderne qui produit des effets négatifs et surtout de son inverse (une agriculture traditionnelle bénéfique) peut être discutée. Dans le Luchonnais, c'est plus la limitation de la production agricole et son extensification qui risquent de provoquer une fermeture des paysages. La diminution de la main d'œuvre agricole amène les agriculteurs de cette zone à réduire la pratique de la fauche pour le foin dans les parcelles mécanisables (surface importante et plane), à réduire l'entretien des haies, à limiter l'usage des estives (pâturages d'altitude utilisés en été).

---

<sup>4</sup> Le nombre de curistes est passé de 34000 à un peu plus de 20000 entre 1985 et 1998.

On observe alors un enrichissement des zones d'altitude, des zones intermédiaires ou des petites parcelles abandonnées, une fermeture de paysage de fond de vallée avec une croissance importante des haies non entretenues. L'abandon de pratiques communautaires traditionnelles (droit de vaine pâture à certaines périodes) vient renforcer ce changement paysager. Cette extensification s'est fait au profit de la simplification des systèmes de production qui se sont orientés vers la mono-production de viande, essentiellement bovine. La production laitière a pratiquement disparu, la production ovine a régressé. Ces changements peuvent être perçus comme une perte de valeur culturelle par les touristes lorsque les traditions paysannes perdent leur spécificité. Les enquêtes auprès des touristes mettent en évidence une moins bonne valorisation des produits du terroir que dans l'Aubrac.

Aujourd'hui, l'activité touristique du Luchonnais est confrontée à plusieurs problèmes :

- le déremboursement du thermalisme a entraîné une baisse importante de fréquentation des thermes (baisse de près de 40 % en 15 ans);
- le niveau des prestations hôtelières ne correspond plus à la demande à cause du vieillissement du parc hôtelier;
- l'image un peu bourgeoise de la station n'est plus porteuse pour les activités liées à la neige, la concurrence des autres stations de ski est forte et vient s'ajouter à un fort endettement de la société qui gère la station de ski.

Le déploiement des activités touristiques locales vers un tourisme vert, essentiellement d'été en complément des activités liées à la neige et au thermalisme, est aujourd'hui limité par l'évolution des activités agricoles qui n'intègre pas ou peu, des activités agrotouristiques ou d'autres voies de diversification. Les gîtes ruraux ne représentent que 16 % des meublés classés de la zone, il n'existe que deux prestataires proposant des chambres d'hôtes et une ferme-auberge est en projet, seulement trois agriculteurs proposent de la vente directe sur des produits qui ne sont pas toujours spécifiquement locaux (truites, miel, fromage). La fermeture des paysages réduit la valorisation des aménités rurales. Les activités agrotouristiques sont limitées à une stratégie patrimoniale au travers des gîtes.

L'orientation vers des systèmes extensifs de production de viande n'a pas pu s'appuyer sur une réelle tradition dans la valorisation des produits. L'élevage n'a pas couvert les activités d'embouche et se limitait à la production d'animaux maigres «exportés» hors du Luchonnais. Les initiatives prises sont soit individuelles soit limitées à un petit groupe qui s'accapare une nouvelle fonction (transformation, commercialisation) sans qu'un réel accord minimum puisse émerger sur des stratégies à développer en terme de critères de production (bio, agneau du Luchonnais...) ou en terme de structuration d'une micro-filière. Sans signe de qualité auquel auraient pu adhérer une majorité d'agriculteurs, les initiatives locales demeurent plurielles et fragiles dans le secteur de la viande.

La synergie entre agriculture et tourisme paraît donc inexistante dans le Luchonnais. Malgré une agriculture relativement extensive et des aménités nombreuses l'allocation des ressources disponibles s'est faite au profit du tourisme pendant de nombreuses années, forme de tourisme qui se trouve aujourd'hui confronté à une évolution de la demande. De plus, les aménités existantes n'ont pas été pensées comme ressources potentielles globales par un découpage et une gestion différentielle des secteurs touristiques et agricoles.

Les aménités naturelles, l'air, la montagne, les thermes, ont été façonnées par le tourisme, et sont devenues des ressources spécifiques qui ont permis l'obtention d'une rente de situation. Mais cette incorporation d'aménités dans une activité unique a fragilisé le dynamisme de la zone. Le Territoire du Luchonnais semble incapable de redéployer ses ressources génériques pour éviter la crise du thermalisme vers la production agricole qui, compte tenue de sa faiblesse ancienne, ne peut qu'accélérer les effets négatifs d'un déclin économique et la destruction des aménités.

Les aménités naturelles (montagne, paysage, neige ...) qui ont participé au succès touristique du Luchonnais sont reconnues dans d'autres territoires<sup>5</sup>, notamment dans l'Aubrac.

#### **4. Aubrac et Pays Cathare: synergie et complémentarité des secteurs touristiques et agricoles**

La zone de l'Aubrac constitue un autre territoire étudié dans la valorisation des aménités. Les activités touristiques de l'Aubrac s'organisent sur un tourisme diffus avec quelques produits à forte notoriété: les couteaux de Laguiole, le restaurant Bras (3 étoiles au Michelin), et les produits agro-alimentaires dans une moindre mesure. Mais ce plateau granitique de sud du Massif Central, étalé sur trois départements et trois régions, est caractérisé par un climat particulièrement défavorable (neige, vent) mais insuffisant pour assurer un enneigement fiable à la petite station de ski du plateau.

La faible densité de population n'a pas empêché l'Aubrac de devoir faire face à un exode rural continu jusque dans la dernière décennie. Malgré ces éléments plutôt défavorables, ce territoire décline un slogan "une race, un pays, des hommes" qui semble exprimer la dynamique en œuvre (Jean PILLEBOUE - 2001).

La race bovine Aubrac illustre la complémentarité des activités agricoles et touristiques dans la valorisation des aménités. Cette race est utilisée à la fois comme ressource spécifique dans des produits agroalimentaires et dans des produits touristiques. La marque commerciale «fleur d'Aubrac» utilisée en viande bovine nécessite l'utilisation de la race bovine «Aubrac» et contribue à la définition de la qualité de ce produit de la même manière que dans le label rouge "bœuf fermier d'Aubrac". Dans le cadre de l'AOC «fromage de Laguiole», l'assimilation à cette race bovine demeure forte, la promotion du produit utilise son image à des fins publicitaires. Le programme de relance de cette race à des fins laitières semble engagé, mais son utilisation dans la production laitière pour le fromage n'est pas obligatoire et demeure très marginale.

L'utilisation de la race «Aubrac» à des fins touristiques renforce l'image d'un territoire préservé et naturel... L'usage de ces aménités sur les plans agro-alimentaire et touristique n'est pas une simple complémentarité. La ressource de la race Aubrac ou les caractéristiques topographiques, climatiques, géologiques de la zone acquièrent d'autant plus de valeur qu'elles sont utilisées par plusieurs produits. Dans cet exemple, l'usage de cette aménité est destiné à la définition de la qualité des produits, c'est une ressource non limitée. L'usage de l'image peut être fait simultanément par plusieurs acteurs, cette

---

<sup>5</sup> Cf. résultats d'enquêtes réalisées auprès de 300 touristes et résidents sur les différents terrains précités. A paraître rapport final septembre 2001.

image est d'autant plus porteuse qu'elle est utilisée de manière importante. Plus cette aménité est utilisée, plus elle prend de la valeur. L'organisation de la fête annuelle de la transhumance qui met en scène des troupeaux de vaches Aubrac va renforcer la reconnaissance interne et externe de cette aménité en mettant en évidence sa rusticité, sa beauté (la couleur de la robe, le port des cornes...). L'utilisation de signes officiels de qualité vient renforcer cette notoriété, qu'il s'agisse des AOC des fromages de Rocamadour dans le Lot ou du fromage de Laguiole dans l'Aubrac.

D'autres caractéristiques naturelles (paysagères, climatiques ou topographiques) peuvent être valorisées de la même manière mais sans doute avec moins d'efficacité :

- l'initiative, individuelle dans cet exemple, de reprendre pour nom commercial d'un fromage le nom local donné au vent (Ecir);
- l'utilisation de photos paysagères du plateau de l'Aubrac se fait aussi bien dans des productions agro-alimentaires que touristiques.

Le département de l'Aude illustre un autre exemple de synergie entre activités agricoles et touristiques. En créant sa propre marque commerciale «pays cathare», le conseil général de l'Aude a imaginé un nouveau signe de qualité applicable aux produits agro-alimentaires et touristiques (Denis PAILLARD, Jean SIMONNEAUX, 2000).

L'Aude ne bénéficiait pas d'une image valorisante que ce soit au niveau touristique (un tourisme de «masse» sur le littoral) ou agroalimentaire (une production essentiellement viticole). La marque «pays cathare» est en effet déclinée, sur des produits agro-alimentaires et touristiques, par la construction de cahiers des charges spécifiques, qui couvrent aujourd'hui 19 produits ou activités.

L'appellation «pays cathare» se superpose à des signes de qualité déjà existants officiels (AOC viticoles) ou commerciaux (Gîtes de France), comme à des références de terroirs de forte notoriété (cassoulet de Castenaudary) ou des démarches de labellisation (agneau, haricot...). La définition de cahiers des charges différents, largement laissés à l'initiative des producteurs (contenus, niveaux d'exigences), la multiplicité des types des produits et de services posent de nombreuses questions sur la cohérence de la "marque ombrelle" et son articulation avec les autres signes et dispositifs.

La démarche repose sur la valorisation d'une aménité historique qui dépasse largement le département de l'Aude. Le succès de l'initiative tient plus à la notoriété du catharisme et à des vestiges architecturaux qu'à une culture ou des pratiques. Il s'agit d'une référence revisitée, réinterprétée, on pourrait presque dire réinventée. Cette référence fait abstraction des messages philosophiques et religieux du catharisme, avec une image mythifiée d'un monde disparu, teintée de mysticisme. Sous l'apparence de la recherche d'objectifs commerciaux, par une meilleure identification du département de l'Aude et de ses productions, cette initiative est un levier de développement permettant de cristalliser des initiatives et de constituer des réseaux professionnels dans un département et un espace social confronté à des difficultés récurrentes et à une auto-dévalorisation.

## 5. Conclusion

Ces différents exemples montrent les interactions entre tourisme et agriculture. Nous sommes partis de l'analyse des aménités produites par l'agriculture en supposant que leur existence était déterminante pour l'essor du tourisme rural<sup>6</sup>. Mais la dépendance n'est pas à sens unique, le tourisme a des effets sur l'activité agricole.

Les territoires du Luchonnais et du pays cathare ont en commun des trajectoires de développement axées sur le tourisme. Dans le premier cas, ce développement s'est fait au détriment de l'agriculture. Le succès du thermalisme a généré une rente sectorielle mais pas territoriale. Aujourd'hui, le Luchonnais se trouve fragilisé par cette absence de synergie. L'initiative du pays cathare a une dimension territoriale en raison de ses origines institutionnelles (Conseil Général). Les aménités captées par l'Aude ont permis de créer une image forte et cohérente qui a pu générer ce que Bernard Pecqueur appelle un panier de biens: l'offre conjointe de produits touristiques ou agroalimentaires apporte un surplus de valeur aux consommateurs, qu'il s'agisse de touristes ou de résidents. Le phénomène est identique dans l'Aubrac, mais dans ce cas, les aménités ne sont pas captées mais façonnées par l'homme et mises en cohérence par les acteurs locaux et leur capacité à coopérer.

La comparaison des différents territoires incite à interroger les éléments de régulation qui déterminent les orientations ou rééquilibres locaux. Ces orientations doivent prendre en compte les liens entre activités agricoles et touristiques, elles entrent dans une logique de cohérence interne à laquelle fait référence Pierre DAUCÉ au sujet des politiques locales de mise en œuvre de financements publics (Pierre DAUCE - 1998). Une conception endogène du développement, même voulue, se heurte aux logiques sectorielles: *«L'approche territoriale n'est pas spontanée, ni familière aux services administratifs, pas plus d'ailleurs qu'à leurs interlocuteurs professionnels»*. La question se pose des conditions pour favoriser une approche territoriale qui va intégrer les différentes interactions existantes entre les secteurs agricoles et touristiques dans l'usage des ressources, aux externalités et aux aménités. On rejoint une orientation de développement durable présentée par Mollard et al. pour qui les décisions politiques doivent élargir la rationalité des agents économiques.

La cohérence (ou la non-cohérence) d'un territoire se construit au travers des choix qui ont été réalisés collectivement, dans cette perspective, il nous paraît intéressant de parler de trajectoire de territoire qui met en cohérence des activités qui vont utiliser des ressources communes, générer des externalités mais aussi contribuer à la valorisation des aménités. La comparaison de différents territoires amène à intégrer l'histoire de ce territoire pour expliquer la place prise par les différents secteurs.

L'intégration du tourisme dans les programmes de développement rural semble grandissante dans les procédures européennes (Carmen GIL DE ARRIBA), et semble aller dans ce sens en incitant à plus d'implication des acteurs locaux (habitants, agriculteurs, autres professions). Il s'agit bien de dépasser une approche sectorielle au service d'une spécification. C'est une stratégie de territoire qui doit pointer en favorisant les interactions entre secteurs autour du redéploiement de ressources spécifiques vers d'autres activités.

## Bibliographie

---

<sup>6</sup> rapport OCDE, 1994, The contribution of amenities to rural development

- Bonnieux, François, Rainelli, Pierre (2000), "Aménités agricoles et Tourisme", *RERU*, N°5, p. 803/820.
- Coquart, Dominique, Olivier, Valérie, Simonneaux, Jean (2000), "Valorisation des aménités rurales par les produits agro-alimentaires de qualité et le tourisme: quels processus?", *Colloque franco-allemand SFER /GEWISOLA, L'agriculture et la politique agricole en Allemagne et en France, à la recherche de nouvelles voies*, 12-13 octobre, Strasbourg.
- Daucé, Pierre (1998), "L'évaluation des politiques communautaires de développement régional : enjeux, méthodes, résultats. L'exemple de l'objectif 5B en Bourgogne." *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, N° 3, pp 379-394.
- Disez, Nathalie (1999), "Agritourisme, logiques d'acteurs ou logiques de territoires?", *Economie rurale*, N°250, p. 40-46.
- Frayssignes, Julien (2001), "L'ancrage territorial d'une filière fromagère, l'exemple du système Roquefort", *Economie Rurale*, 264, Juillet-Août 2001.
- Gil de Arriba, Carmen (1998), "Tourisme et développement rural dans la politique régionale européenne", *Sciences de la Société* N° 45, octobre 1998, p. 83/100
- Mollard, Amédée (2000), "Qualité et développement territorial, un outil d'analyse : la rente", *Symposium INRA-DADP*, Montpellier, 11/12 janvier.
- Paillard, Denis, Simonneaux, Jean (2000), "Dimension multiscalaire et superposition des territoires: l'exemple du "pays cathare" ou l'appropriation d'une identité historique", *Colloque ARF "territoires vécus, territoires prescrits"*, 25/27 avril 2000, Toulouse.
- Pecqueur, Bernard (2001), "Qualité et développement territorial: l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés", *Economie rurale*, N° 261, janv./février, p. 37/48.
- Pilleboue, Jean (2001), "l'Aubrac, une race, un pays, des hommes", analyse d'un système de production d'aménités pour une trajectoire de moyenne montagne", communication dans ce même colloque.

# **O turismo e o desenvolvimento dos espaços rurais de fraca densidade**

**Henrique Albergaria<sup>\*</sup>**

**Sara Pires<sup>\*\*</sup>**

---

<sup>\*</sup> Faculdade de Economia da U. Coimbra; INE; IERU.

<sup>\*\*</sup> Investigadora IERU.

## **1. Introdução**

Em praticamente todos os países desenvolvidos, incluindo Portugal, assiste-se actualmente a uma rápida expansão do turismo no espaço rural (TER). As causas desta tendência estão em boa parte associadas ao aumento do nível de vida que origina consumos mais do que proporcionais de lazer, mas também à poderosa emergência nos últimos anos de uma nova consciência ambiental que encontra no mundo rural e nos valores que lhe estão associados uma simbologia geradora de novos interesses e impulsionadora de novas palavras de ordem, à semelhança do que fez as Nações Unidas ao declarar o ano de 2002 como o Ano Internacional do Ecoturismo.

No entanto, ao contrário do turismo de sol que se situa na maior parte dos casos junto ao litoral em regiões que por isso mesmo têm à partida um conjunto de possibilidades de desenvolvimento das quais as regiões do interior estão excluídas, o TER tem a particularidade de ser encarado como um novo recurso das zonas rurais desfavorecidas desviando a procura associada ao lazer para áreas que até há pouco tempo não faziam parte dos circuitos turísticos.

Conhecidos os importantes desequilíbrios regionais que caracterizam a realidade portuguesa torna-se interessante avaliar até que ponto é que esta visão das coisas é corroborada pela análise empírica, isto é, até que ponto a distribuição espacial do TER coincide com zonas rurais de baixa densidade e contribui assim para o seu desenvolvimento. Esse é um dos objectivos desta comunicação.

Contudo, para além das evidências estatísticas que ajudam a compor um quadro macro em que as tendências espaciais podem ser globalmente avaliadas é necessário também ter uma visão micro do TER. Essa visão é necessária nomeadamente para esboçar hipóteses sobre as condições de sucesso desta actividade, e em particular sobre o grau de sustentabilidade dos projectos em curso, muitos dos quais floresceram à sombra de ajudas e incentivos. Assim, e esse constitui um segundo objectivo desta comunicação procurar-se-á a partir de um estudo de caso – a Região de Lafões - esboçar algumas hipóteses sobre a sustentabilidade destas iniciativas quando se exaurirem as ajudas e os incentivos que as ajudaram a emergir.

## **2. A política de turismo rural e a União Europeia**

Não sendo um fenómeno novo na Europa, o TER tem suscitado um renovado interesse por parte da UE enquanto meio privilegiado da diversificação necessária à economia no espaço rural.

Em 1991 a Comissão Europeia criou a iniciativa LEADER I, no âmbito dos fundos estruturais, com o objectivo de apoiar o desenvolvimento das zonas rurais. Este projecto ocupava 38% da superfície europeia e 23,3% da população, onde a densidade média da população era de aproximadamente de 30hab/km<sup>2</sup>.

Embora o LEADER fosse um programa de desenvolvimento rural a nível local, a verdade é que o sector mais importante, em termos financeiros, foi precisamente o TER. Na realidade, atribuíram-se a este sector 490 milhões de ecus que representam 42% da



totalidade do financiamento mobilizado a nível local, nacional ou comunitário<sup>1</sup> (Quadro 1). É sem dúvida o programa mais importante em termos de desenvolvimento do Turismo Rural no espaço Europeu. Em 71 das 217 zonas LEADER esta foi a actividade predominante na apresentação dos projectos elaborados pelos grupos de acção local. Também ao nível da criação de empregos o TER ocupou uma posição relativa extraordinariamente elevada, pois foi a segunda a produzir mais empregos.

**Quadro 1 – Percentagem dos financiamentos por medidas de acção local**

Categorias de Medidas	(%)
Apoio ao Desenvolvimento Rural	8.0
Formação	6.0
Turismo Rural	42.4
PME, Artesanato	16.0
Valorização dos Produtos	16.4
Outras Medidas	5.6
Funcionamento dos GAL	5.6
Total	100%

Fonte: União Europeia

Depois desta primeira experiência levada a cabo pela União Europeia durante o período 1989-1993, a Comunidade decidiu reforçar esta iniciativa ao criar em 1994 o projecto LEADER II (1994-1999), que abarcou toda a experiência adquirida com o projecto anterior, mas que inclui também muitas diferenças em determinados pontos e passou a considerar 800 territórios, com um orçamento de 1 400 milhões de ecus.

Esta nova iniciativa enfatizou a *colaboração em rede* entre os territórios LEADER, e permitiu aos agentes locais uma troca de experiências e informações mais eficaz e dinâmica, gerando uma aprendizagem mútua. Com isto, a Comissão tencionou continuar a “favorecer o intercâmbio de boas práticas no domínio do turismo, com a ajuda de todos os parceiros públicos e profissionais do sector”.

Revelou-se de particular importância um estudo-caso de 15 destinos turísticos rurais europeus com sucesso, realizado em 1998 pela Comissão Europeia. Deste estudo saíram orientações importantes, ensinamentos e recomendações úteis para um desenvolvimento turístico sustentado e para uma exigência de intervenção global.

A continuidade do programa de apoio comunitário ficou assegurada com a criação do Leader + para o período 2000-2006. As orientações para este período recomendam que os fundos estruturais apoiem um desenvolvimento turístico orientado para acções em prol da qualidade e do turismo sustentável. Com efeito, prosseguir e desenvolver o caminho iniciado em 1991 e “reforçar o potencial do turismo em matéria de emprego” foram expressões da Comissão na comunicação de Abril de 1999.

<sup>1</sup> *La Política de Turismo Rural en la Unión Europea* – División de Agricultura, Pesca, Bosques y Desarrollo Rural, 1996

### 3. O caso português

#### 3.1. O TER e o programa LEADER

Quando surgiu o programa Leader, em 1991, as zonas rurais portuguesas praticamente não tinham conhecido até então qualquer intervenção para o desenvolvimento local, fosse do sector público ou do sector privado, foi com o aparecimento do Leader que este movimento nascente sofreu um importante impulso.

As primeiras vinte associações beneficiárias do Leader I foram constituídas, em regra, em resultado de parcerias locais entre os órgãos de poder municipal e instituições locais privadas, como cooperativas, caixas de crédito, associações culturais, etc. Estes primeiros grupos de acção local mobilizaram um investimento global de cerca de 17 milhões de contos financiados maioritariamente pela Comunidade (cerca de 9,4 milhões de contos), pelo Estado (um pouco mais de 2 milhões de contos) e por privados nos restantes 5 milhões de contos. O investimento realizado dirigiu-se em grande medida, cerca de 57%, para o “turismo em espaço rural”, para as “PMEs, artesanato e serviços de apoio” (12%) e “valorização e comercialização de produtos locais” (11%).

Com o Leader II o número passou para 48 e praticamente passaram a cobrir todas as zonas rurais do país à excepção das zonas peri-urbanas e certas zonas costeiras, ou seja cerca de 84% da superfície total.

O desenvolvimento destas associações processou-se por efeito de “bola de neve”, na medida em que o recurso a diversos programas para além do Leader (emprego, formação, etc.) introduziu algumas sinergias e fez emergir novas necessidades que, por seu turno, faziam apelo à procura de novas fontes de financiamento, etc. Este alargamento progressivo levou as associações de desenvolvimento a reforçar as equipas e a tornarem-se pouco a pouco agências de desenvolvimento local intervindo em todos os sectores (turismo rural, artesanato, sector social, ordenamento, etc.). Embora seja reconhecida a evolução favorável das associações Leader em Portugal<sup>2</sup> na generalidade dos aspectos característicos da abordagem específica desta iniciativa comunitária, a organização em rede é o ponto mais fraco assinalado, apesar de várias acções de colaboração terem já emergido e encontrarem-se em curso.

Para além do Programa LEADER existe o RIME (regime de incentivos às micro-empresas) para montantes baixos e é possível recorrer ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (subsídios ou empréstimos com reembolso sem juros ou juros reduzidos).

---

<sup>2</sup> Leader Seminars, Complementarities between Leader and other rural development policies, *Working Papers*, Junho 1999 – Março 2000.

### 3.2. Indicadores estatísticos da evolução do TER

Olhando para os Indicadores da evolução do TER no nosso país (Quadro 2) verificamos a tendência crescente do número de estabelecimentos ao longo dos últimos anos.

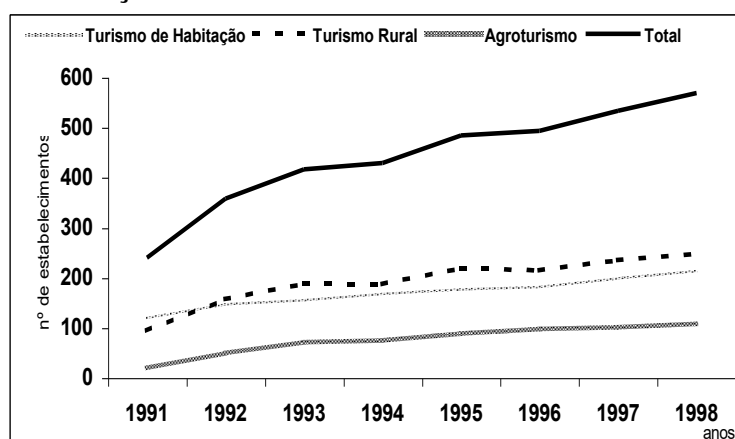
**Quadro 2 - Indicadores da evolução do turismo no espaço rural**

	1990		1992		1994		1996		1998	
	Estab.	Quart.	Estab.	Quart.	Estab.	Quart.	Estab.	Quart.	Estab.	Quart.
Costa Verde	83	316	124	513	156	690	175	788	185	830
Costa de Prata	32	146	37	154	39	206	48	252	52	295
Costa de Lisboa	19	88	29	131	33	170	34	177	32	165
Montanhas	48	145	96	380	120	526	132	608	145	664
Planícies	33	163	59	251	67	323	86	448	102	512
Algarve	7	28	12	58	13	72	17	98	17	96
Açores	1	4	1	4	1	4	1	4	17	86
Madeira	0	0	0	0	0	0	0	0	19	79
<b>Total</b>	<b>223</b>	<b>890</b>	<b>358</b>	<b>1491</b>	<b>429</b>	<b>1991</b>	<b>493</b>	<b>2375</b>	<b>569</b>	<b>2727</b>

Fonte: DGT

De um total de 223 unidades TER no início da década de 90, passamos para um total de 569 estabelecimentos passados nove anos – um crescimento muito significativo de cerca de 155%. Esta evolução ainda se torna mais visível se nos debruçarmos sobre os mapas seguintes.

**Gráfico 1 – Evolução do número de estabelecimentos TER em Portugal**



Fonte: DGT

**Mapa 1 – Localização geográfica das unidades TER**



Constata-se que foi essencialmente em concelhos do interior do país que surgiram mais casas de TER, concelhos onde os índices de ruralidade são mais elevados e em que a densidade populacional é bastante baixa, bem como o PIBpc concelhio.

Uma análise por NUTS III permite retirar algumas conclusões (Quadro 3), pois evidencia com maior clareza a localização do desenvolvimento deste tipo de turismo.

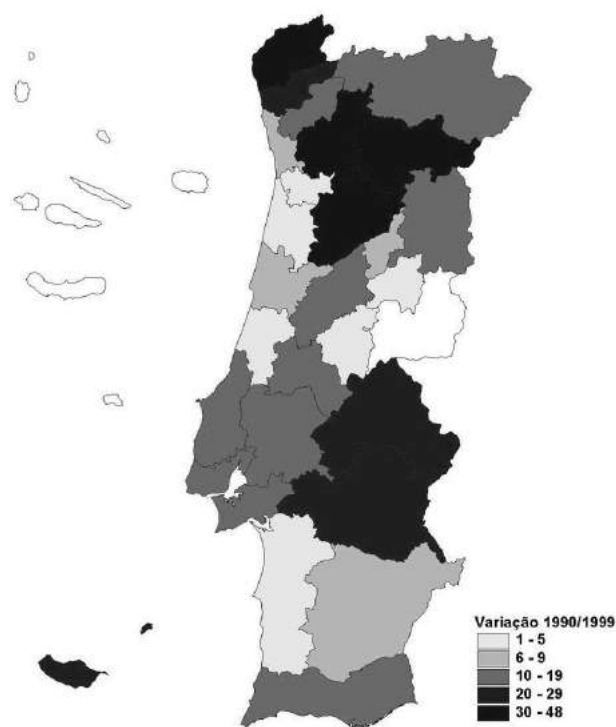
O maior crescimento do número de casas registou-se na região do Minho-Lima e do Tâmega (também visível no Mapa 2).

**Quadro 3 – Estabelecimentos por NUTS III em 1999**

NUTSIII	1990	1999	Varição
Minho-Lima	41	89	48
Cávado	6	29	23
Ave	12	29	17
Grande Porto	1	7	6
Tâmega	12	60	48
Entre Dou. Vouga	1	4	3
Douro	4	34	30
Alto Trás Montes	1	15	14
Baixo Vouga	5	9	4
Baixo Mondego	0	6	6
Pinhal Litoral	3	4	1
Pinhal In. Norte	1	17	16
Dão-Lafões	9	41	32
Pinhal Inte. Sul	0	3	3
Serra da Estrela	7	15	8
Beira Int. Norte	7	17	10
Beira Inte. Sul	0	0	0
Cova da Beira	0	4	4
Oeste	8	25	17
Grande Lisboa	6	20	14
Penins. Setúbal	3	14	11
Médio Tejo	2	19	17
Lezíria do Tejo	1	16	15
Alentejo Litoral	0	5	5
Alto Alentejo	2	28	26
Alentejo Central	10	36	26
Baixo Alentejo	2	11	9
Algarve	5	19	14
Reg. Aut. Açores	1	1	0
Reg. Aut. Madeira	0	28	28

Fonte: DGT

**Mapa 2 – Cartograma da variação do número de casas TER entre 1990 e 1999**



## **4. O turismo rural na região de Lafões**

### **4.1. A região de Lafões**

A região de Lafões é constituída pelos concelhos de Oliveira de Frades, S. Pedro do Sul e Vouzela, que representam uma unidade geográfica característica, “um pequeno retalho do Minho perdido em plena região montanhosa da Beira Central”.

Em termos demográficos, o conjunto da região tem conhecido sucessivos decréscimos da população, conforme confirma os Resultados Preliminares dos Censos 2001. Por outro lado, acentuou-se nestas últimas décadas o envelhecimento resultante do maior peso da população mais idosa (19,4% do total, em 1991 contra 16,5%, em 1981) e, por outro lado, da perda relativa do conjunto dos mais novos (20,5%, em 1991 contra 25,1%, em 1981).

A ocupação do território resulta da distribuição dos cerca de 43 mil habitantes por mais de 400 lugares, em regra fracamente povoados. As maiores aglomerações populacionais

coincidem com as sedes de concelho e apenas a vila de S. Pedro do Sul concentra mais de 2000 habitantes.

**Quadro 4 - Concelhos de Lafões: alguns indicadores**

	<b>Oliveira de Frades</b>	<b>S. Pedro do Sul</b>	<b>Vouzela</b>	<b>Lafões</b>
Superfície (km2)	147,5	348,7	191,7	687,9
População (2001)	9609	19185	11863	
População (1991)	10584	19985	12477	43046
0-14 (%)	22,24	20,01	19,70	20,47
15-64 (%)	60,43	59,99	60,12	60,14
>= 65 (%)	17,33	20,00	20,18	19,41
Densidade Populacional (2001)				
Taxa Natalidade (%) 99				
Taxa Mortalidade (%) 99				
Nº Explorações Agrícolas 1999	1574	2723	1880	6177
Dimensão Média (ha)	0,44	0,36	0,39	0,39
Emprego em 1991	4353	7848	5004	17205
Primário (%)	43	46	37	42
Secundário (%)	27	22	34	27
Terciário (%)	30	32	29	31
Ind. Conc. Poder Compra (99)				
Nº Alunos Secundário (99)	220	432	272	924
Médicos/1000 Habitantes (97)	1,1	1,0	0,7	0,9

Fonte: INE

Do ponto de vista sócio-económico, a região de Lafões caracteriza-se por ser uma região tipicamente rural possuindo uma grande parte dos seus agricultores uma idade bastante avançada e um baixo nível de escolaridade.

Embora as actividades económicas ligadas à exploração da terra, nomeadamente a agricultura a pecuária e a silvicultura, tenham um peso significativo na economia da região, o sector do turismo assume um papel importante em resultado da existência das Termas de S. Pedro do Sul, as maiores, em termos do número de aquistas que anualmente as frequentam, no território nacional. Por outro lado, nos anos 90, à medida que foi avançando a concretização do Plano Rodoviário Nacional e, em particular, do IP5, esta região beneficiou da implantação de um número significativo de unidades industriais que têm absorvido uma parte significativa da mão-de-obra disponível ou que tem abandonado o sector primário.

#### **4.2. O programa LEADER e o TER em Lafões**

Na primeira edição do LEADER, a região de Lafões não foi abrangida, à excepção de sete freguesias do concelho de S. Pedro do Sul<sup>4</sup> que faziam parte, tal como actualmente,

---

<sup>4</sup> Covas do Rio, S. Martinho, Sul, Candal, Manhouce, Santa Cruz da Trapa e Carvalhais.

da zona de intervenção da Associação para o Desenvolvimento Rural Integrado das Serras de Montemuro, Arada e Gralheira (ADRIMAG). Com o Leader II, Lafões, à excepção das referidas freguesias, passou a integrar, com Viseu<sup>1</sup> e Vila Nova de Paiva, a Zona de Intervenção da Associação de Desenvolvimento do Dão, Lafões e Alto Paiva (ADDLAP).

Em termos operacionais, alguns dos objectivos específicos da ADDLAP consistiram na criação de um turismo de qualidade e duradouro que valorizasse o ambiente e os recursos naturais e culturais e na da modernização e diversificação de infra-estruturas de apoio à actividade turística.

Entre o princípio de 1994 e os finais de 2000 a ADDLAP dinamizou ou apoiou mais de 140 projectos, 72 dos quais na região de Lafões. Incluído neste número estavam cerca de 10 projectos relativos ao TER.

Estes projectos mobilizaram cerca de 840 mil contos de investimento na zona de intervenção, sendo mais de 40% na região de Lafões.

Ao contrário da situação observada quanto ao número de projectos, o peso relativo quanto ao valor do investimento da região de Lafões no conjunto da zona de intervenção é substancialmente menor. O valor do investimento no âmbito Turismo em Espaço Rural alcançou os 33 341 contos (Quadro 5).

**Quadro 5 – Valor médio do Investimento em cada projecto aprovado**

Área de Intervenção	Dimensão Média (Mil Esc.)	
	Lafões	Z. I.
Apoio Técnico ao Desenvolvimento Rural	-	3600
Apoio à Diversificação das Actividades Económicas	4325	6028
- Turismo em Espaço Rural	3334	5751
- Artesanato	3865	3970
- Modernização do sector empresarial	7376	9640
Valorização e Comercialização das Produções Agrícolas	2458	5113
- Espécies Animais Autóctones	2040	2040
- Variedades Vegetais Nacionais	-	7900
- Produtos de Agro-Indústrias Familiares	2901	6910
- Actividades Cinegéticas	1769	2041
Preservação/Valorização do Ambiente Natural e da Qualidade de Vida	7508	7849
Acções de Cooperação	-	3000
Apoio a Actividades Realizadas na Área Cultural e Social	3085	2919
Funcionamento do GAL	-	-
Total	4624	5191 c)

Fonte: ADDLAP

Projectos aprovados entre 01.01.1994 e 17.11.2000

<sup>1</sup> Excepto as freguesias de Santa Maria, Sagrado Coração de Jesus, Abraveses e Ranhados.



### 4.3. Resultados do trabalho de campo

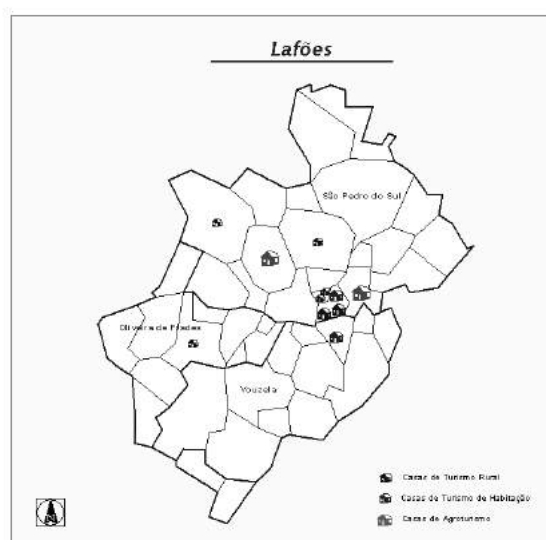
O objectivo do trabalho de campo era nomeadamente fazer uma avaliação das oportunidades turísticas deste território identificando também os principais obstáculos ao desenvolvimento desta actividade.

Esta avaliação deveria conduzir a um diagnóstico identificador de forças, fraquezas, oportunidades e riscos do desenvolvimento do turismo neste espaço rural.

O levantamento do Turismo em Espaço Rural na região de Lafões permitiu recensear 11 casas, distribuídas por oito freguesias da região, como se pode ver no Mapa 3.

Numa segunda fase procedeu-se à elaboração de um inquérito efectuado através de entrevista directa a cada um dos proprietários das 11 casas. O trabalho de campo decorreu durante o 2º semestre de 2000. Do tratamento da informação recolhida resultaram os dados que analisaremos nos pontos seguintes.

**Mapa 3 – TER na região de Lafões**



#### 4.3.1. Caracterização das casas

A modalidade com maior representação é o Turismo Rural, com um total de 7 casas, sendo o concelho de São Pedro do Sul aquele que francamente domina, abrangendo os três tipos de modalidades (Quadro 6). A oferta de dormidas alcança os 67 quartos, número bastante significativo que evidencia a tendência de crescimento constatada a nível nacional. No início da década de 90 apenas existia uma oferta de 14 quartos e 4 unidades TER na região.

**Quadro 6 – Estabelecimentos e capacidade de alojamento (2000)**

Concelho	Turismo Habitação		Turismo Rural		Agroturismo	
	Estabel.	Nº quartos	Estabel.	Nº quartos	Estabel.	Nº quartos
Oliveira de Frades	0	0	1	6	0	0
São Pedro do Sul	1	2	6	35	2	16
Vouzela	1	8	0	0	0	0
<i>Total</i>	2	10	7	41	2	16

Fonte: Inquérito ao TER em Lafões

A maioria das casas funciona há menos de 5 anos (45%), embora seja de salientar a existência de um número significativo de casas com mais de 10 anos de funcionamento (Quadro 7).

**Quadro 7 – Tempo de funcionamento das casas**

Anos	Número respostas	%
<2	1	9.1
2 – 5	4	36.4
6 – 10	2	18.2
>10	4	36.4
Total	11	100%

Fonte: Inquérito ao TER em Lafões

O número de empregos criados através deste tipo de turismo até ao ano 2000, foi de 22. Verificou-se a existência de casas com um número máximo de 6 empregados e um mínimo de zero (Quadro 8), mas a média situa-se nos 2 empregados por casa.

**Quadro 8 – Número de empregados na actividade**

Nº empregados	Número respostas	%
nenhum	2	18.2
1	3	27.3
2	4	36.4
4	1	9.1
6	1	9.1
Total	11	100%

Fonte: Inquérito ao TER em Lafões

Para além dos empregos criados especificamente por esta actividade, existe igualmente um tipo particular de mão-de-obra, essencialmente a tempo parcial, constituído por elementos do agregado familiar do proprietário. De um total de 21 membros do conjunto de todos os agregados familiares, cerca de 14 (67%) desempenham funções no desenvolvimento da actividade. Este número significativo decorre do facto de ser obrigatório que o proprietário resida na própria casa turística, o que consequentemente leva ao aparecimento de um desempenho activo por parte do seu agregado.

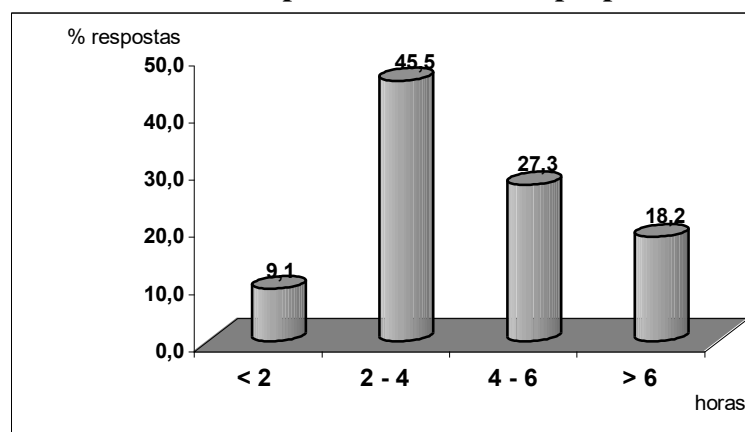
#### 4.3.2. Caracterização dos proprietários e seus agregados familiares

Olhando para as características apresentadas pelos proprietários inquiridos, apercebemo-nos de dois factos curiosos e diferenciadores dos produtores agrícolas em geral. A maioria (64%) dos proprietários é do sexo feminino e tem maioritariamente (73%) um nível médio de instrução superior à generalidade dos agricultores. Cerca de seis proprietários possui a escolaridade correspondente ao ensino superior e apenas um tinha somente a 4ª classe.

No entanto, se considerarmos o escalão etário, já não se encontram tantas diferenças. Cerca de 73% dos inquiridos tinham mais de 50 anos de idade, verificando-se uma idade mínima de 45 anos e uma idade máxima de 70 anos.

O Gráfico 2 dá-nos a percepção do tempo de actividade que o proprietário depende na sua casa de turismo. A maioria dos inquiridos apenas dedica à exploração da sua propriedade entre 2 a 4 horas. Este facto evidencia o carácter parcial que o proprietário retira desta actividade.

**Gráfico 2 – Tempo de actividade do proprietário**



Fonte: Inquérito ao TER em Lafões

Esta informação é validada, quando os resultados do inquérito nos dão que seis inquiridos têm outras actividades remuneradas, quase todas pertencentes ao sector dos serviços. Apenas se encontrou um proprietário com uma actividade exterior remunerada ligada ao sector primário.

Quanto à composição do agregado familiar segundo a actividade na unidade turística podemos observar o Quadro 9, que sintetiza essa informação. A quase totalidade dos elementos exerce uma actividade exterior remunerada, como seria de prever pela análise anterior.

**Quadro 9 – Actividade dos elementos do agregado familiar**

Elementos do agregado familiar	Nº
A trabalhar na propriedade	14
a tempo inteiro	0
a tempo parcial	14
Com actividade exterior remunerada	20
<i>Total de elementos</i>	<i>21</i>

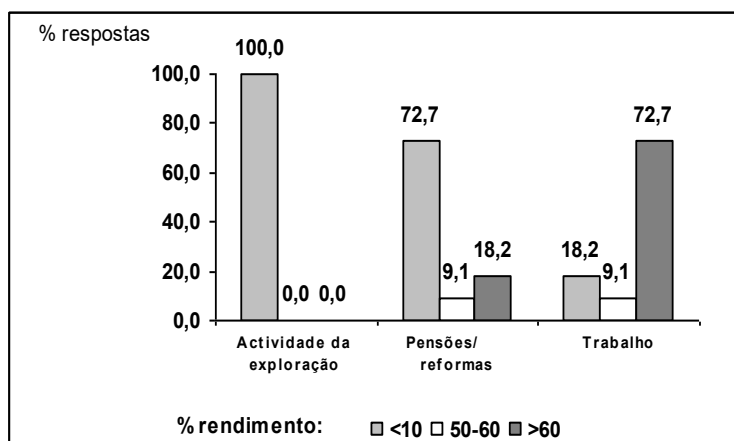
Fonte: Inquérito ao TER em Lafões

Importa, por isso, analisar de seguida o peso do rendimento desta actividade no rendimento total de cada proprietário e seu agregado familiar.

#### 4.3.3. Origem do rendimento familiar

A primeira grande característica é a de que nenhum dos inquiridos depende a 100% dos rendimentos da actividade da exploração. Outro aspecto particularmente relevante é o facto de todos os inquiridos afirmarem que obtêm menos de 10% do seu rendimento com a actividade da exploração (Gráfico 3).

**Gráfico 3 – Origem do rendimento familiar**

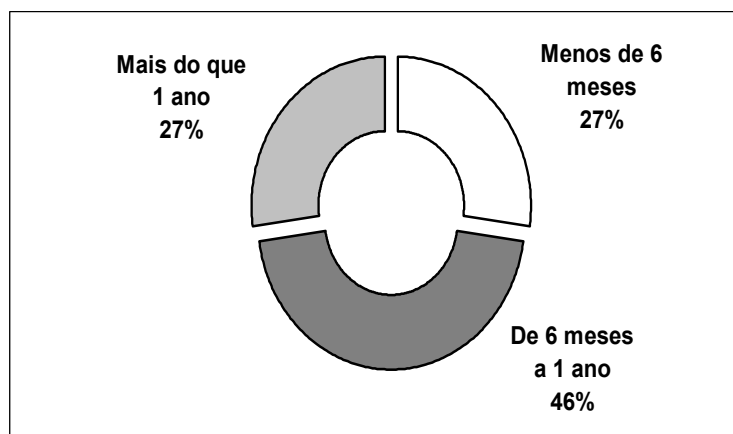


Fonte: Inquérito ao TER em Lafões

#### 4.3.4. Caracterização da actividade

Questionados sobre o tempo de processo de licenciamento, os inquiridos responderam de acordo com o Gráfico 4. Consta-se que em três casos o prazo ultrapassou um ano e que em 5 casas decorreu entre 6 e 12 meses.

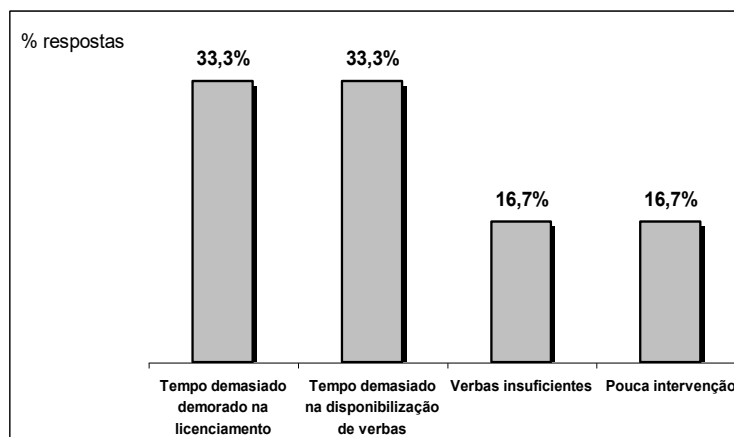
**Gráfico 4 – Tempo do processo de licenciamento**



Fonte: Inquérito ao TER em Lafões

Relativamente ao papel desempenhado pela Direcção Geral do Turismo as respostas obtidas revelaram-se bastante positivas, apontando-se no entanto o tempo de licenciamento e disponibilização de verbas como factores particularmente negativos (Gráfico 5).

**Gráfico 5 – Aspectos negativos associados à DGT**

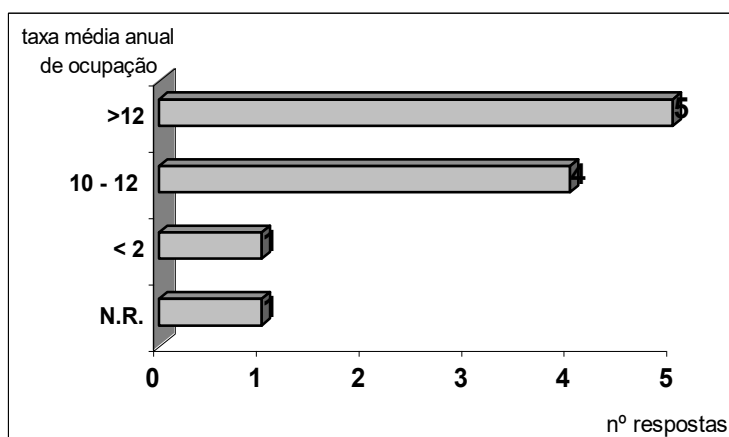


Fonte: Inquérito ao TER em Lafões

#### **4.3.5. Caracterização da procura**

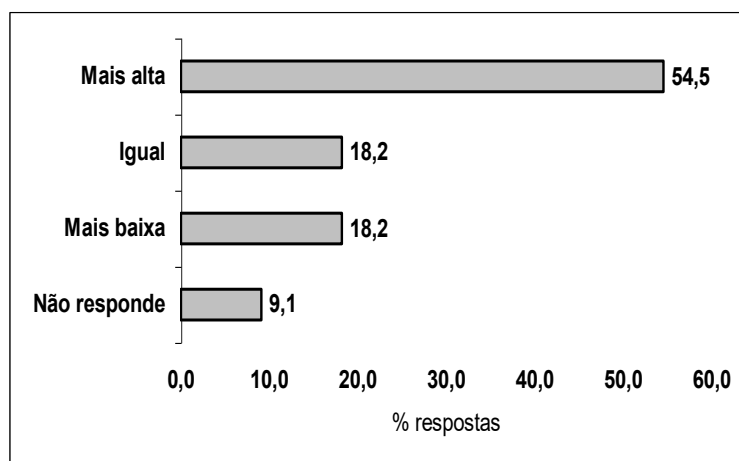
Conforme se pode constatar (Gráfico 6) a taxa média anual de ocupação do ano 2000 foi maioritariamente superior a 10% e, ainda mais interessante, foi o facto de ser mais alta relativamente à média dos anos anteriores (Gráfico7). Caso esta tendência se mantenha, nascem destes dados grandes esperanças quanto a um maior sucesso do Turismo Rural nesta região rural.

**Gráfico 6 - Taxa média anual de ocupação(2000)**



Fonte: Inquérito ao TER em Lafões

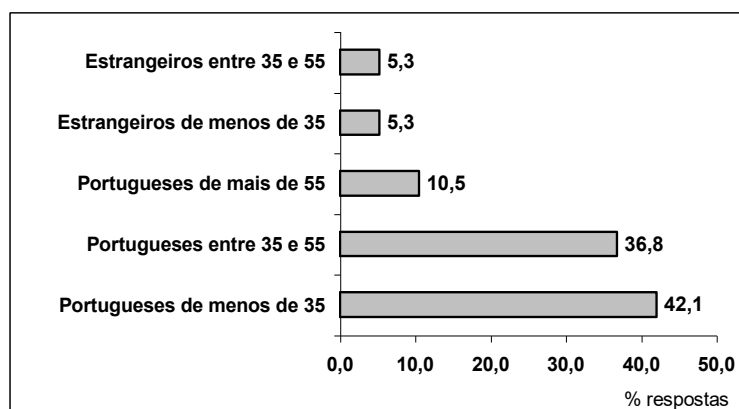
**Gráfico 7 - Média em relação aos anos anteriores**



Fonte: Inquérito ao TER em Lafões

Igualmente importante é a análise geográfica da origem dos turistas, bem como do seu escalão etário. Dos dados recolhidos retiramos uma informação crucial, a de que na sua maioria, os clientes são de nacionalidade portuguesa e essencialmente têm idade inferior a 35 anos.

**Gráfico 8 – Nacionalidade e escalão etário dos clientes**



Fonte: Inquérito ao TER em Lafões

#### 4.3.6. Motivos da actividade e expectativas

De entre os motivos para licenciar a casa, encontra-se a preservação da propriedade como o mais forte (Quadro 10).

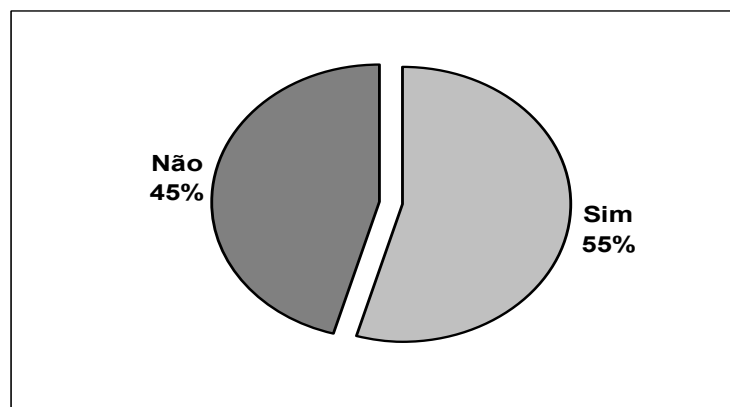
**Quadro 10 – Motivos para o licenciamento da exploração**

Motivo	Nºresp.	%
Negócio	3	18.8
Necessidade de convívio	4	25.0
Preservação da propriedade	9	56.3
Total	16	100%

Fonte: Inquérito ao TER em Lafões

Por outro lado, os inquiridos revelaram-se satisfeitos em relação à sua actividade (100% das respostas foram positivas) e, como se pode constatar no Gráfico 9, mais de metade tem a intenção de vir a aumentar a sua área de exploração.

**Gráfico 9 – Pensa vir aumentar a área de exploração**



Fonte: Inquérito ao TER em Lafões

Quando questionados sobre as dificuldades encontradas no exercício da sua actividade (Quadro 11), os inquiridos apontaram sobretudo a sazonalidade da procura e a dificuldade em recrutar pessoal. Também a falta de divulgação da actividade surge como uma limitação ao desenvolvimento da actividade.

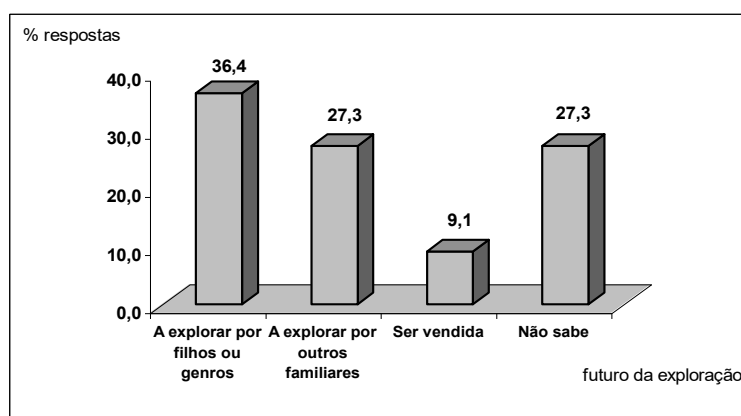
**Quadro 11 – Dificuldades atribuídas à actividade**

Dificuldades	N.º resp.	%
Actividade bastante instável	8	30.8
Escassez de mão de obra	6	23.1
Falta de divulgação	5	19.2
Manutenção e conservação da casa	2	7.7
Pouca procura	2	7.7
Financiamento inicial muito elevado	1	3.8
Rendimento não compensa o esforço	1	3.8
Acessibilidade	1	3.8
<i>Total</i>	<i>26</i>	<i>100%</i>

Fonte: Inquérito ao TER em Lafões

Interrogados sobre o futuro que antevêm para a sua actividade, os proprietários responderam em maior número que serão os seus filhos ou outros familiares a tomarem conta do respectivo negócio o que evidencia uma atitude positiva em relação à actividade.

**Gráfico 10 – Futuro da actividade**



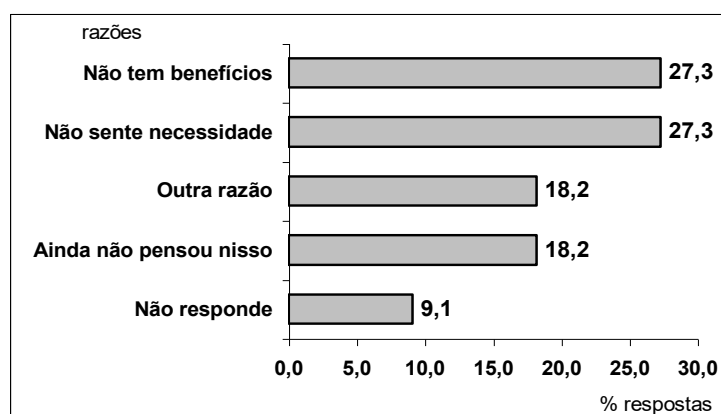
Fonte: Inquérito ao TER em Lafões

#### 4.3.7. Contribuições para a região

É curioso verificar que 10 dos 11 proprietários não pertencem a nenhuma Associação. Parece assim estar ausente um factor importante da cooperação entre agentes locais, população e consultores externos. Pode mesmo dizer-se que é evidente a inexistência de uma estratégia turística para a região.

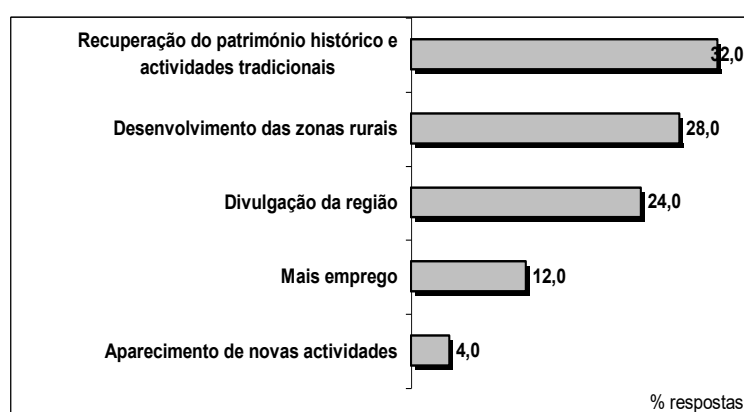


**Gráfico 11 – Razões do não associativismo**



Fonte: Inquérito ao TER em Lafões

**Gráfico 12 – Contributo da actividade para a Região**



Fonte: Inquérito ao TER em Lafões

Finalmente, questionados sobre o contributo da sua actividade para o desenvolvimento da Região, os proprietários consideraram como principal aspecto o da recuperação do património histórico e actividades tradicionais.

Em síntese, pode dizer-se que a análise empírica confirma, como se esperava, o crescimento significativo que o Turismo em Espaço Rural tem tido em zonas de fraca densidade e a sua importância relativa para esses espaços marcadamente rurais. Alguns factores de fraqueza foram apontados ao desenvolvimento desta actividade, quer a nível nacional, quer a nível da região de estudo, nomeadamente o fraco associativismo, que debilita a organização em rede e promove a escassa transmissão de experiências e conhecimentos. São, por isso mesmo, frentes de ataque para uma melhoria nos circuitos de divulgação e comercialização desta actividade.

Por outro lado, encontra-se no potencial histórico, cultural e económico destas regiões uma forte vantagem comparativa que deve ser reforçada e dinamizada.

## **Capítulo 4**

### **Desenvolvimento local e regional**

## **Capítulo 6**

### **O comércio e os serviços**

# **Produção subcontratada e distribuição “franqueada”: dois pesos e duas medidas na flexibilidade da Benetton no Brasil**

**Liana Carleial<sup>\*</sup>**

**Maria Madalena Bal<sup>\*\*</sup>**

---

<sup>\*</sup> Professora doutora do Curso de Mestrado em Desenvolvimento Econômico da UFPR. E-mail: [lianamfc@sociais.ufpr.br](mailto:lianamfc@sociais.ufpr.br).

<sup>\*\*</sup> Economista, aluna do Curso de Especialização em Economia do Trabalho do CEPEC-UFPR. E-mail: [madalena@sociais.ufpr.br](mailto:madalena@sociais.ufpr.br).

## 1. Introdução

Este artigo objetiva expor e discutir os resultados de uma pesquisa de campo desenvolvida em torno da estruturação da estratégia de flexibilização da empresa Benetton Têxtil do Brasil S/A, uma empresa mundial da indústria de confecções, localizada em São José dos Pinhais, Curitiba<sup>1</sup>.

A Benetton é conhecida por seu formato organizacional centrado numa produção puxada pela demanda que se concretiza através da gestão dos fluxos de informações expedidos por sua rede de franqueados e, transformam-se em lotes de tarefas transmitidas às suas subcontratadas. Destaque-se também uma significativa capacidade de inovação de produto alicerçada nas atividades de design, pesquisa de tecidos e segredos industriais, sobretudo ligados a obtenção de cores vivas e próprias. Estas parecem ser as suas competências. Mais recentemente assiste-se também a uma prática de deslocalização industrial, como de resto tem acontecido com as grandes marcas européias, na busca de redução de custos, sobretudo os de força de trabalho, e também de ampliação de mercado.

O artigo está estruturado em 5 seções. Na primeira delas tecemos alguns comentários sobre a indústria de confecções. Em seguida, apresentamos os princípios teóricos. Na terceira seção apresentamos a metodologia da pesquisa. Na quarta, os resultados empíricos da pesquisa direta, subdividido em três passos: em primeiro lugar caracterizamos a empresa Benetton; em segundo lugar discutimos a prática da subcontratação produtiva através das informações obtidas em seis subcontratadas; em terceiro lugar discutimos os resultados obtidos em dois “franqueados” que detém 10 lojas de varejo localizadas no Paraná. Finalmente, faremos os nossos comentários finais.

## 2. Sobre a indústria de confecções

A indústria de confecções se situa na cadeia têxtil-vestuário-distribuição e se constitui na principal demandante da indústria têxtil, tendo portanto grande importância. A partir das práticas de reestruturação produtiva e da generalização do paradigma microeletrônico (PEREZ, 1985) esta cadeia passa a implementar um conjunto de decisões voltadas a imprimir maior flexibilidade às suas estratégias empresariais.

A noção de flexibilidade retrata a necessidade da empresa lidar com a incerteza (CARLEIAL, 1996 e 1997) e portanto, traduz uma necessidade de adequação às mudanças previstas ou não, retratada em repostas rápidas de tal forma a atender aos seus objetivos fundamentais.

No caso específico das confecções, o aparecimento de novos fabricantes a nível mundial(sobretudo a Ásia) e uma multiplicidade de formas de distribuição, com destaque para a venda massiva em grandes lojas especializadas bem como a presença de

---

<sup>1</sup> A pesquisa intitula-se “Flexibilidade e implicações sobre a Organização da Produção e Assalariamento: Especificidades Setoriais e Regionais”, coordenada por Liana Carleial, estuda os processos de flexibilização em indústrias selecionadas(metal-mecânica, eletro-eletrônica e confecções) nas regiões metropolitanas de Curitiba e Fortaleza. A referida pesquisa foi financiada pela Finep- Financiadora de Estudos e Pesquisas e a coordenadora tinha bolsa individual de pesquisa do CNPq.

grandes seções também especializadas nos grandes supermercados, tem intensificado a concorrência nacional e internacional (PARAT, 1998). Desse modo às práticas de flexibilidade da organização da produção associam-se às de gestão da força de trabalho, a organizacional e ainda a comercial.

Do ponto de vista da organização da produção é necessário notar que esta indústria sempre trabalhou com uma significativa divisão de trabalho na qual participavam produtores industriais, pequenas empresas faccionistas e trabalhadores a domicílio como atestam alguns trabalhos (ABREU,1995; LOPES DE SOUSA,1990; MAIA, 1994). No entanto, o que se admite é que com o acirramento das formas de concorrência, a estruturação das redes de firmas possam revelar novas formas de coordenação e comando entre a empresa dadora de ordens( a empresa-mãe) e a subcontratada para atender objetivos comuns. Do mesmo modo, a busca por flexibilidade tem introduzido novas técnicas ( como o *just-in-time* externo) na relação entre firmas e o sistema de franquias comerciais tem contribuído para o estabelecimento de uma forma coordenada de produção e distribuição, até certo ponto, nova para esta indústria.

Esta cadeia produtiva no Brasil foi atingida de forma contundente pela abertura comercial dos anos noventa com claros impactos sobre a indústria de confecções (Para maiores detalhes ver: ROLIM, 1997; SULZBACH, 1998).

O perfil da indústria brasileira de vestuário retrata um grande número de pequenas indústrias pois em 1994, 70% delas tinham até 60 empregados(ABREU, 1995; p.12). Estas empresas com diversidade de escala e de técnicas enfrentam um mercado consumidor segmentado e as formas de competição também se diferenciam entre empresas. Aquelas mais modernas praticam a diferenciação de produtos e procuram atender nichos de mais alta renda enquanto as mais atrasadas trabalham com a redução de preços e dirigem-se aos consumidores de mais baixa renda.

As tendências mais recentes são indicadas levemente por uma recente pesquisa desenvolvida pela CNI/SENAI(1998), cujos questionários foram respondidos entre setembro e novembro de 1997 por 516 empresas contribuintes do sistema. Deste conjunto 18( 14 grandes e 4 médias) são da indústria do vestuário, distribuídas equitativamente nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul e uma empresa da região Centro-Oeste <sup>2</sup>. Entre estas, todas fizeram alguma mudança tecnológica ou organizacional, nos últimos dois anos, sendo que 72% delas implementaram ambas, motivadas primordialmente pela redução de custos, ampliação da competição e abertura comercial. Adicionalmente, 50% praticam a externalização da produção e 72% a de serviços de apoio. Ao lado disto, no período 1992-96 perderam 26,2% do número de empregados. Mesmo de forma limitada estas informações atestam que aqui tende-se a seguir as modificações implementadas pela indústria em nível mundial.

---

<sup>2</sup> A empresa Benetton não participa desta amostra.

### 3. Princípios teóricos

#### 3.1. Sobre a flexibilidade

O tema flexibilidade tem ensejado uma ampla discussão. Uma questão que os autores concordam é a sua pouca precisão. SALERNO (1993, p. 42) considera que ela é uma “noção com tantos sentidos como participação”. RAMOS (1992, p. 6), por sua vez, argumenta que essa ausência de rigor “conduz a uma associação entre flexibilidade, adaptabilidade, maleabilidade, desregulamentação”. BOYER (1985, p. 9), por exemplo, propõe uma conceituação ampla mas de muita valia: “a flexibilidade é geralmente definida como a aptidão de um sistema ou subsistema a reagir às diversas perturbações”.

Para implementar esta concepção geral é preciso construir uma tipologia que permita retratar, por um lado, a busca da firma por flexibilidade, e por outro, considerar o quadro dos efeitos da flexibilidade, com a introdução de novas tecnologias e da externalização/subcontratação sobre os níveis de emprego, qualificação, salário, condições e organização do trabalho.

Utiliza-se, então, parcialmente, uma tipologia apresentada por RAMOS (1992), resultante de uma qualificação desenvolvida sobre a conceituação de flexibilidade formulada por BOYER (1985) e referida no parágrafo anterior. Como vimos, BOYER (1985) trata tanto da aptidão do sistema como do subsistema para reagir às perturbações. RAMOS (1992), a partir disso, qualifica admitindo uma distinção entre flexibilidade individual e flexibilidade do sistema. E, neste caso, como o interesse é o econômico, propõe-se que a flexibilidade individual seja associada à flexibilidade microeconômica e a flexibilidade do sistema, à flexibilidade macroeconômica. Aqui, para os nossos objetivos, trabalharemos com os elementos da construção de RAMOS (1992) em nível microeconômico, a partir de BOYER (1985 e 1987), estabelecendo algumas complementações seguindo HARVEY (1993), SALERNO (1993) e RUAS et al. (1993).

A flexibilidade microeconômica, então, pode ser apreendida em dois níveis: interna e externamente. No primeiro caso, trata da possibilidade da firma ajustar sua organização interna às variações e assume os seguintes formatos: flexibilidade da organização da produção e flexibilidade da gestão da força de trabalho.

A **Flexibilidade da Organização da Produção** refere-se ao padrão tecno-organizacional da firma. Portanto, incluem-se aqui as inovações realizadas pela firma em equipamentos (máquinas flexíveis ou componentes microeletrônicos, etc.) e novas técnicas de trabalho (CCQ, qualidade total, *just-in-time*, as chamadas técnicas japonesas etc.).

A **Flexibilidade da Gestão da Força de Trabalho** deve, por sua vez, referir-se à prática de estratégias que redundem em mudanças na gestão de força de trabalho. Exemplos disto são as alterações no controle do trabalho, na qualificação do trabalhador, na sua participação efetiva no processo de trabalho, na estrutura ocupacional da empresa, nas formas de estímulo a trabalhadores específicos tais como política salarial interna à firma, benefícios específicos (criação e/ou ampliação), na jornada diária de trabalho etc.;

Já a **Flexibilidade Microeconômica Externa**, diz respeito a todas as práticas desenvolvidas pela firma no sentido de externalizar o efeito de choques sofridos por ela, externalizando serviços, parcelas do processo produtivo de modo a passar a terceiros

parte deles através de venda, aluguel ou cessão de máquinas. Refere-se também ao estabelecimento da relação com fornecedores e compradores, no que tange às exigências de confiança, qualidade e cooperação, e finalmente as várias formas de subcontratação em curso e a utilização de trabalhadores eventuais para atender a momentos específicos da demanda etc.

Todas estas modificações, se ocorridas no nível da firma (inter e externamente), têm fortes implicações sobre o mercado de trabalho. Conseqüentemente os rebatimentos sobre o mercado de trabalho podem ser criteriosamente avaliados, através dos tipos de flexibilidade interna e externa à firma voltados especificamente para a conformação do mercado de trabalho, como se propõe a seguir.

A **Flexibilidade Funcional** refere-se à necessidade de o empregado realizar diferentes tarefas dentro da firma, permitindo maior adaptação às mudanças tecnológicas. Encontra-se aí a importância do chamado trabalhador “polivalente”, contraposto ao trabalhador “rotinizado”. Essa polivalência deverá também permitir uma individualização salarial (**Flexibilidade Salarial**), prática que intenta associar o salário ao desempenho individual, às condições da firma e à conjuntura macroeconômica.

A **Flexibilidade Interna Quantitativa** trata do gerenciamento da jornada de trabalho em número de horas.

A **Flexibilidade Interna Subterrânea** seria observada a partir da presença de trabalhadores sem registro legal.

A **Flexibilidade Externa Numérica** refere-se às dificuldades enfrentadas pela firma para reduzir seu número de empregados a cada flutuação da atividade e, assim, o grau em que isto ocorre depende necessariamente da legislação trabalhista vigente e da relação firma-sindicato.

A **Flexibilidade Externa Jurídica** tenta aferir a importância dos contratos de trabalho temporários e a **Flexibilidade Externa Organizacional** refere-se ao número de trabalhadores a domicílio, independentes e autônomos.

### 3.2. A flexibilidade microeconômica externa e redes de firmas

O desenvolvimento mais recente da Organização Industrial (OI) tem privilegiado de forma continuada a relação entre firmas no âmbito dos trabalhos que incorporam crescentemente a suposição de ambiente econômico instável.

É possível apontar que a atenção ao comportamento e relacionamento das firmas tem origem na conduta de vendedores e compradores da OI dos anos 70 (FONTENELE, 1996) e portanto sob a relação causal: conduta, estrutura e desempenho. No entanto, essa discussão específica evoluiu mais recentemente quando o contexto de maior instabilidade econômica e, portanto, de crescente necessidade de conviver com a incerteza, torna-se absolutamente evidente.

A nível da economia mundial, os movimentos de intensificação da concorrência e de globalização (CHESNAIS, 1996) tem apontado na direção de uma maior aproximação entre firmas, centradas quer em alianças estratégicas, práticas de joint-ventures, ampliação do comércio intra-indústria, relações de subcontratação etc., tudo isto na busca de uma melhor inserção internacional. No nível das empresas, a incorporação do novo paradigma tecnológico centrado na microeletrônica, impondo novos padrões



organizacionais e gerenciais também tem possibilitado importantes formatos de ligações entre empresas de diferentes portes, fornecedores, subcontratados e usuários em geral.

Um dos aspectos mais relevantes dessas elaborações é o reconhecimento de que as relações entre firmas vão além das relações de compra e venda. Ou seja, além das tradicionais relações mercantis estabelecem-se relações informais, não contratuais, troca de informações, utilização conjunta de mecanismos institucionais, práticas conjuntas de aprendizado, etc.

O trato teórico da relação entre firmas ou a análise de redes de firmas pressupõe naturalmente um determinado conceito de firma. Nesta pesquisa temos trabalhado com conceitos de inspiração neo-schumpeteriana, tomando a firma como depositária de conhecimentos e competências acumuladas ao longo do tempo e resultantes de múltiplos processos de aprendizado(DOSI, TEECE E WINTER, 1990). Neste contexto, a estratégia de expansão das firmas prioriza práticas inovativas quer técnicas, tecnológicas ou organizacionais, responsáveis também pela geração de assimetrias inter-firmas. Neste contexto as redes de firmas decorrem de decisões estratégicas tomadas pelas firmas em suas trajetórias (FREEMAN,1995 ).

Ganha relevância, então, elementos “não de mercado” para a compreensão de processos inovativos, tornando relevante o ambiente de inserção da firma bem como os elementos institucionais. Nesse contexto a relação entre firmas é um excelente veículo de aglutinação de esforços na direção do aproveitamento de novas oportunidades e práticas inovativas.

Do ponto de vista dos nossos interesses de pesquisa é importante destacar o aprendizado por interação (learning by interacting), o qual exige constante troca de informações entre os agentes, exigindo o estabelecimento de canais formais e informais para estas trocas. Tais práticas exigem mecanismos de coordenação entre as firmas, em suas trocas produtivas ou de serviços, os quais se constituem em procedimentos empreendidos pelas firmas para obterem seus objetivos de eficiência e complementaridade.

Para Lecler(1993, p.23) esses mecanismos de coordenação não são espontâneos e devem ser elaborados deliberadamente. Assim, a coordenação das atividades é obtida pela confiança recíproca e a consciência de um interesse comum.

Ao longo deste artigo procuraremos identificar nas redes de firmas analisadas(subcontratação e franquia) comandadas pela empresa Benetton os seguintes aspectos: a natureza da divisão de trabalho processada em cada caso, as características da relação de poder que se estabelece entre subcontratante e subcontratado ou entre franqueador e franqueado, a especificidade da relação hierárquica estabelecida e os mecanismos de coordenação da redes.

#### 4. Procedimentos metodológicos para a geração das informações <sup>3</sup>

As informações aqui apresentadas foram geradas por uma pesquisa de campo realizada em três etapas, na empresa Benetton ( intitulada também empresa B), em suas subcontratadas e “franqueadas”, na Região Metropolitana de Curitiba, durante os anos de 1996 e 1997. Na primeira etapa desenvolvemos a pesquisa na Benetton e fizemos três visitas à fábrica. Na primeira delas fizemos uma longa entrevista com o seu diretor industrial que trabalha no grupo Benetton desde a sua fundação, conhecedor portanto, de toda a sua história. Nesta entrevista aplicamos um questionário formulado especificamente para as grandes empresas e seus processos de flexibilização. Juntamente com o diretor industrial localizamos as empresas subcontratadas as quais seriam visitadas posteriormente. Na sequência fizemos uma segunda visita para conhecer melhor a fábrica e na terceira visita entrevistamos o operador de CAD, responsável pelo corte, para identificarmos os efeitos sobre o conteúdo de seu trabalho após a introdução deste equipamento.

Na segunda fase, localizamos as empresas subcontratadas, fizemos visita e entrevista em 6(seis) pequenas empresas, aplicando um questionário específico para identificar primordialmente a relação entre empresa-mãe e subcontratada <sup>4</sup>.

Finalmente, no ano de 1997, foram visitadas e entrevistadas as empresas da rede de distribuição da empresa B em Curitiba nas quais foi aplicado também um questionário especial dirigido à identificação da relação grande empresa- franqueado <sup>5</sup>.

#### 5. Os resultados

##### 5.1. Caracterização geral da grande empresa B

A empresa B é uma importante empresa mundial de confecções cujo capital de origem é italiano. Como se sabe a Itália é um exportador tradicional de artigos de vestuário, indicando o seu *savoir-faire*. Em 1980 ela era responsável por 12,1% das exportações da indústria sendo a primeira do rank mundial; em 1994 perde sua primazia para a China que passa a deter 15,4% das exportações mundiais mas permanece em segundo, com 9,0% do conjunto mundial, mantendo destaque absoluto entre os países europeus (MINISTÈRE DE L'ECONOMIE/FRANCE, 1998, p.42).

A empresa B se estabeleceu em 1965, em Ponzano, Itália. Seu desenvolvimento de fêz a partir da idéia de adequar os suéteres de lã normalmente usados por pessoas de faixa etária mais elevada em peças que atraíssem os mais jovens. O elemento que permitiu

---

<sup>3</sup> Agradecemos de forma muito especial ao Sr. Dino Menegazzo, diretor industrial da empresa que nos acolheu muito bem, nos concedeu acesso irrestrito à fábrica e às suas subcontratadas.

<sup>4</sup> Nestas duas fases a pesquisa direta foi realizada por Liana Carleial com o auxílio de Katy Maia (à época aluna do mestrado em Desenvolvimento Econômico da UFPR), Celso Afonso Monteiro Pudwell e Ivone Mariza Wolski (à época, alunos do curso de graduação em Ciências Econômicas da UFPR).

<sup>5</sup> Nesta última fase a pesquisa direta foi realizada por Maria Madalena Bal(à época, aluna de graduação em Ciências Econômicas da UFPR e bolsista do CNPq) sob a supervisão de Liana Carleial.

esta passagem foi o tingimento em cores fortes o que até hoje identifica a sua marca. Entretanto, a empresa afirma que junto com cada peça, vende um estilo de vida.

Essa empresa entrou no Brasil, a princípio, mediante um contrato de licença de produção entregue a uma empresa multinacional japonesa (a Toyoba), sediada em São Paulo, em dezembro de 1984. Essa empresa produzia a linha adulto e dois anos mais tarde, a produção da linha infantil foi entregue à empresa Pettenatti.. Mesmo tendo tido grande sucesso comercial, esses contratos apresentaram problemas de natureza industrial devido à ausência de equipamentos adequados, e a empresa B decidiu instalar-se industrialmente no país. Em 1988, instalou-se provisoriamente em Araucária, no Paraná, e em 1990 instalou-se definitivamente em São Jose dos Pinhais, também na área metropolitana de Curitiba.

A instalação no Brasil foi estimulada por um êxito de vendas obtido nos anos 1985-87<sup>6</sup>, pela possibilidade de atender ao Mercosul e pela importância do mercado brasileiro. Por ocasião da entrevista eles exportavam para o Uruguai, Venezuela, Colômbia, Angola, África do Sul e Inglaterra, o que revela uma extrapolação da área comercial prevista.

A Benetton atinge em torno de dois pontos percentuais do mercado brasileiro em termos de quantidade de peças vendidas, sendo que a linha adulta representa um terço da linha de produção.

A empresa B é conhecida mundialmente por seu procedimento de produção puxada pela demanda que elimina os desperdícios de estoque quer de bens finais quer de bens intermediários. Desse modo busca-se ampliar os lucros pela redução dos custos, custos estes entendidos no sentido amplo. Portanto, a empresa tem uma integração importante com as lojas que distribuem o produto mediante contratos de exclusividade, agregando em torno de si uma cadeia de lojas para a distribuição e uma cadeia de pequenas empresas que efetuam diferentes fases do processo produtivo. Na realidade é este segundo aspecto o mais difundido.

Como a própria empresa afirma “ a filosofia central da empresa é a subcontratação”. Neste momento tem subcontratados nas regiões de Curitiba, Londrina, Maringá, no Paraná; Joinville, em Santa Catarina; Piracicaba, em São Paulo; Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Curitiba absorve 60% da subcontratação e para o seu diretor industrial é importante essa proximidade por uma questão de logística. Os subcontratados trabalham com um planejamento semanal e as entregas, do subcontratado para a grande empresa, chegam a ser duas vezes por semana.

A empresa B trabalha com 90% de sua matéria-prima vinda de São Paulo e só 10% de importados, mas as máquinas são todas importadas e em geral as mais modernas. A produção anual da empresa aumentou de um milhão e seiscentas mil peças para duas milhões e oitocentas mil peças de 1994 para cá. A empresa, em 1996, possuía apenas 99 trabalhadores, sendo 85 em Curitiba e 14 em São Paulo.

A empresa B afirma gastar 2% de seu faturamento com P&D. Ela possui um laboratório cuja função primordial é o controle de qualidade da matéria-prima e testes da tintura. A tinturaria é sempre apontada como seu grande trunfo. Na entrevista foi apontada como um segredo da empresa.

---

<sup>6</sup> A referência a este êxito foi ilustrada pelo diretor industrial com o comentário de que havia fila para entrar nas lojas que vendiam Benetton pelo Brasil.

### 5.1.1. A flexibilidade interna

No que se refere a equipamentos a empresa tem toda a parte administrativa e de escritório informatizada, a tinturaria é inteiramente informatizada e se constitui num grande trunfo do marketing dessa empresa e há também o sistema CAD para o corte (Quadro 1 ).

**Quadro 1 - Flexibilidade da organização da produção**

Novos Equipamentos:	
CAD	Sim
Microcomputadores	Sim
Informatização das máquinas(tinturaria)	Sim
Novas Técnicas:	
Controle de Qualidade Total	Sim
Just-in-time externo	Sim

Fonte: pesquisa direta

As técnicas utilizadas restringem-se ao Controle de Qualidade Total e ao just-in-time externo as quais têm grande implicação sobre a sistemática da elaboração do produto como veremos a seguir.

### 5.1.2. A flexibilidade da organização da produção e a elaboração dos produtos

A Benetton produz uma linha infantil e uma linha adulto. A empresa trabalha com duas coleções para adulto por ano, em nível mundial; a cada seis meses, a casa matriz que se localiza na Itália, produz de mil a mil e duzentos itens da coleção adulta, mil itens da coleção infantil e mais mil itens da coleção *flash* (que é uma coleção que reflete a tendência da moda) e apresenta aos sete mil lojistas do mundo que escolhem de trezentas a quatrocentas peças. Devido às diferenças climáticas, às vezes, há modelos que são lançados primeiro no Brasil e depois na Europa. No Brasil também ocorrem diferenças climáticas e coleções de outono/inverno devem ser entregues em fevereiro para Curitiba e Porto Alegre, mas os mesmos devem ser entregues em maio para o Nordeste.

Aqui existem três pessoas que ficam encarregadas de fazer uma certa intermediação entre a coleção italiana e os lojistas brasileiros no sentido de escolher os modelos mais adequados aos consumidores brasileiros. A função destes é observar, entrar em contato com lojas, com fornecedores(para escolher todos os aviamentos necessários) e também para perceber as novas tendências no mercado consumidor.

É importante analisar como essa empresa organiza a sua produção e a montagem completa das atividades internas e externas a ela. As peças-piloto vêm da Itália e destas são escolhidas aquelas que atenderão ao consumidor brasileiro. O primeiro passo é a escolha da concepção e design em função dos objetivos daquela unidade. Em seguida

são feitos os testes de matérias-primas<sup>7</sup>, para dar lugar ao desenvolvimento do produto, projeto de modelagem e corte. A matriz italiana manda todas as sugestões de corte em manual, para cada peça, o que é adaptado para o tecido brasileiro com o objetivo de otimização dos resultados. O sistema CAD possibilita uma distribuição adequada de todas as peças. São cadastradas as medidas das peças a serem produzidas, como mangas, costas e frentes etc. A impressora imprime em papel os moldes que deverão ser cortados e o computador informa o número de lâminas de tecido que deverão ser empilhadas para o corte. Após o corte, as peças são enviadas para o bordado e estampa (quando é o caso) que são etapas 100% externas. Tais peças retornam, são avaliadas, e se aprovadas, seguem para a montagem(100 % externa).

Há um sistema de controle de qualidade que visita os subcontratados para acompanhar a qualidade do serviço. Quando tais peças retornam, seguem para a tinturaria/ lavanderia (100% interno). A tinturaria é informatizada e trabalha com produtos químicos de origem nacional mas com os segredos próprios, segundo o seu diretor industrial. A lavanderia tem como uso fundamental a definição do “tom” do jeans, o que depende das tendências da moda. A próxima etapa é a passadoria (100% externa), e finalmente as peças retornam para a embalagem (100% externa).

Todo esse processo, porém, é precedido de um inter-relacionamento produção-distribuição, no qual são definidas as quantidades a serem produzidas respeitando os pedidos de cada lojista, de tal sorte que a fábrica só produz o que já tem garantia de venda e não mantém estoques. Ou seja, pratica-se just-in-time externo uma vez que são as lojas franqueadas da empresa B que informam o que deverá ser produzido pela grande empresa e suas subcontratadas .

### 5.1.3. A flexibilidade da gestão da força de trabalho

A gestão da força de trabalho na empresa B expõe aspectos bem interessantes. Na realidade não guarda as mesmas características modernas e arrojadas que a empresa se diz portadora. Ela tem um quadro equitativo entre homens e mulheres que recebem um piso salarial de dois salários mínimos e um salário médio de 4,5 salários mínimos<sup>9</sup>. A direção da empresa considera que as mais importantes características que um trabalhador precisa ter são a lealdade, a garra, a ambição e a abertura mental. Não dá muita importância a *curriculum* e escolaridade, pois o principal é a responsabilidade. No entanto, 70% de seus trabalhadores possuem 2º grau completo e o restante 1º grau completo.

A estrutura ocupacional da empresa não é rígida. Ela utiliza uma prática de incentivar os trabalhadores a cumprirem um rodízio entre as diferentes tarefas pois considera que este procedimento permite definir quem melhor se adapta a cada função; além disto,

---

<sup>7</sup> O controle de qualidade da matéria-prima é efetuado através de um equipamento permite a visualização de todo o tecido, identificando as possíveis falhas com antecedência.

<sup>8</sup> A prática do *just-in-time* externo exige uma problematização. Ao longo das entrevistas nas pequenas empresas subcontratadas identificamos que elas denominam *just-in-time* a mera entrega em tempo predefinido das cotas subcontratadas pela empresa B sem nenhuma outra exigência, reduzindo então a prática do *just-in-time* em relação à sua conceituação. A empresa B tem sua subcontratação de jeans no estado de São Paulo. Como é possível pensar a prática do *just-in-time* externo, no caso do produto em jeans, quando existe uma BR116 entre Curitiba e São Paulo? .

<sup>9</sup> O piso salarial da empresa B é o segundo mais baixo entre as grandes empresas da nossa amostra que incluía a indústria eletro-eletrônica e metal-mecânica do Paraná.

segundo a empresa, os trabalhadores têm desejo de fazer coisas novas ou ainda, pode ser uma necessidade emergencial. Entretanto, tal procedimento não pode ser entendido como flexibilidade funcional<sup>10</sup>.

A política salarial é individualizada. A ascensão salarial é definida mediante conversas diretas com os trabalhadores. Esta é uma facilidade decorrente do pequeno porte da empresa e de todos os trabalhadores serem conhecidos pela direção. Logo, também não existe a flexibilidade salarial compatível com a flexibilidade funcional. A empresa B não possui uma política de treinamento<sup>11</sup>. O único treinamento é *in house* e de acordo com a direção da empresa a sua duração é de, no máximo, 15 dias. A empresa B tem um único turno e uma jornada oficial é de 44 horas semanais.

Os benefícios recebidos pelos trabalhadores são: carteira assinada, INSS, vale transporte, refeitório na empresa, acrescidos exclusivamente de seguro saúde<sup>12</sup>. A empresa B afirma que no início chegou a ter uma rotatividade de 20%, mas hoje esse indicador caiu bastante e o absenteísmo é praticamente inexistente. A empresa também não pratica a flexibilidade externa jurídica.

#### **5.1.4. A flexibilidade externa da produção: a rede de empresas subcontratadas**

Esta prática - a flexibilidade externa da produção - é tida como a filosofia da empresa. Em primeiro lugar, quando indagada da razão da subcontratação, o diretor industrial aponta uma única razão: o foco na atividade central (Quadro 2). Em consequência obtém-se as vantagens da especialização e garante-se a obtenção do objetivo central que é vender e ganhar. Como desvantagem da subcontratação, o Diretor Industrial aponta a dificuldade de decidir entre os subcontratados em qual deles investir, pois são muitos os subcontratados e não há recursos suficientes para todos. Por outro lado, também deixa claro que só paga peças bem produzidas: esse é um princípio básico que é viabilizado por um rigoroso controle de qualidade.

Dado a especificidade dessa indústria e sua estratégia de *marketing* centrada em cores vivas e fortes, a tinturaria e lavanderia se encontram entre as atividades mais importantes, ao lado de concepção e *design*, matéria-prima, controle de qualidade e corte. Estas são as atividades que a empresa B não abre mão de fazer, as demais podem ser externalizadas.

---

<sup>10</sup> Há um processo informal de tentativa e erro para adequar trabalhador e função. Uma vez feita esta adequação o trabalhador permanece na função. Acompanhe a explicação dado pelo Diretor Industrial respondendo que é o operador do CAD, tarefa central, pois responsável pela economia dos tecidos: “os dois elementos mais silenciosos, que não falam com ninguém de tão introvertidos. São as pessoas ideais, uma moça e um rapaz sem nenhuma experiência na área de informática, aprenderam rapidamente, se concentraram, se concientizaram...Eles trabalham 12 horas por dia, porque se pudessem trabalhariam dia e noite, para mexerem lá, brincando, no sentido positivo, tentando explorar as soluções que o software oferece. Os dois já trabalhavam na área de corte aqui...” O operador está nesta função desde 1991. Considera que a passagem de riscador para operador de CAD foi fundamental pois antes precisava só de um pouco de matemática. Hoje, precisa de inglês e informática, mais português e matemática. Considera sua tarefa central para a empresa e há uma dependência grande da fábrica em relação ao seu trabalho. Do ponto de vista salarial não houve melhoria pois a direção entendeu que ele estava tendo uma chance. O seu salário naquela ocasião era RS680,00 (informações obtidas por entrevista direta). Para outros detalhes ver Carleial (1996b).

<sup>11</sup> De acordo com o Diretor Industrial as pessoas-chave nas áreas de informática, controle de qualidade de matérias primas, tinturaria e comercial foram treinadas no exterior.

<sup>12</sup> O padrão de benefícios da empresa B é o mais limitado entre as grandes empresas da amostra.

Naquele momento a empresa externalizava “85% das etapas de seu processo produtivo mas que significavam quase nada de sua matriz de valores”.

**Quadro 2 - Informações básicas sobre a subcontratação**

Vantagens da subcontratação	– Especialização
Desvantagens da subcontratação	– Dificuldades de escolher em qual subcontratado investir
Razões para a subcontratação	– Foco na atividade central.
Quais as etapas mais importantes para a empresa?	– Concepção, design, matéria-prima, corte, tinturaria e lavanderia
Qual a relação entre atividades subcontratadas e geração de valor?	– Os 85% do que é subcontratado não representa quase nada em termos de geração de valor

Fonte: Pesquisa direta

É interessante observar que atribuir como razão da subcontratação o foco na atividade central é situar a filosofia da empresa como um exemplo da vigência dos novos paradigma tecnológicos. Ao longo da entrevista porém, indagamos a partir de quando essa (a subcontratação) seria a filosofia da empresa e como ela foi se configurando ao longo do tempo. Para essa pergunta obtivemos uma longa resposta que associa a origem da subcontratação a um conjunto de práticas políticas que levaram o sindicato a interferir demasiadamente nas empresas, reduzindo-lhe a liberdade, tal como está ilustrado no depoimento abaixo:

“Até 1974, pelo menos lá na Itália, qualquer coisa que se produzisse em série, se vendia antes que saísse da linha de produção. No nosso caso específico, nosso método permitia uma produção de 1.100 a 1.600 peças por dia e foi quando deixamos de nos especializar na produção de lã, mas na confecção em geral e nós já utilizávamos oficinas externas para montagem. Tínhamos 800 funcionários e ficamos com apenas 366.

Este movimento coincide com uma época específica que a economia italiana passou. 1968 foi o marco histórico, um conceito social, um conceito de relacionamento entre os operários, funcionários e idosos... Os sindicatos que quase não existiam eram um aspecto muito relativo, raciocinavam quase da mesma forma que os sindicatos da Alemanha e outros países, aceitando o índice de inflação, reajustando de vez em quando, mantendo uma paz social e absoluta, não havia greve, se me lembro, até que... De repente, instituiu-se que não podia demitir nem mesmo por justa causa; as empresas foram ocupadas pelos sindicatos, pelas forças do trabalho, naturalmente, após 6 meses não tinham mais salários, todo o caixa não dava mais, acabava sendo sucata, porque o homem é profundamente egoísta, não? Individualista, e, ou então, uma saída para fugir deste impasse no qual muitas empresas se encontravam teria sido delegar a produção. Não no caso da Benetton, porque já havia começado um ano e meio antes que os outros começaram, claramente, antecipou-se aos tempos, e não por uma necessidade, mas de alguma forma envolvendo este aspecto da sociedade italiana naquela época e depois, esse processo se espalhou.

Eu diria que essa é a filosofia na qual se baseia praticamente o espírito desta empresa”<sup>13</sup> (grifos nossos).

Esse depoimento é extremamente rico e permite problematizar a prática da subcontratação nesta empresa. A sua origem está claramente associada a um objetivo de reduzir o número de trabalhadores internos à empresa e, portanto, de redução dos conflitos naturais da relação capital-trabalho. Porém, esta decisão da empresa é anterior às práticas de externalização produtiva que se intensificam a partir do espraiamento do paradigma tecnológico centrado na microeletrônica. Naquele momento, tinha-se, isto sim, a facção

<sup>13</sup> Extraído da entrevista gravada do Sr. Dino Menegazzo a Liana Carleial.

clássica da indústria de confecções. Se é assim, em que medida o foco na atividade central é mesmo a razão dessa prática?<sup>14</sup>

Como vimos anteriormente, a empresa afirma que subcontrata etapas do processo produtivo que representam relativamente pouco de suas matrizes de valor<sup>15</sup>. Os quadros 3 e 4 abaixo sintetizam esta evidência.

**Quadro 3 - Etapas produtivas subcontratadas por diferentes indústrias.**

Indústria Subcontratante	Etapas subcontratadas do processo produtivo
Confecções	Montagem Bordado* Controle de qualidade Passadoria Embalagem

Fonte: Pesquisa direta

\*a subcontratação do bordado diferencia-se razoavelmente das demais e posteriormente esclareceremos melhor este aspecto.

Logo, a empresa B subcontrata etapas com baixo valor agregado e que não retratam sua competência central. Logo, faz subcontratação de foco(MELLO, 1996; p. 68). No entanto, no caso da subcontratada encarregada dos bordados, no qual a empresa B utiliza trabalhos especializados desenvolvidos por uma máquina bordadeira informatizada, é praticada a subcontratação de especialização(PAGNANI, 1989) .

**Quadro 4 - A divisão do trabalho entre as empresas**

Indústria	Natureza da Divisão do Trabalho Entre Grande e Pequena Empresa
Confecções	* Grande empresa : atividades representativas de sua competência e que são centrais na matriz de valores * Pequena empresa subcontratada: atividades secundárias e em cinco dos seis casos de baixo conteúdo tecnológico

Fonte: Pesquisa direta

Finalmente do ponto de vista da dimensão tecno-produtiva, os nossos resultados evidenciam que a divisão de trabalho que se faz entre grande e pequena empresa retrata firmas que produzem em diferentes estágios da elaboração dos produtos da empresa B mas, preservam, em sua grande maioria, *para a subcontratante as atividades de alto*

<sup>14</sup> Se comparamos esta resposta às obtidas nas grandes empresa da eletro-eletrônica e metal-mecânica, da mesma amostra na RMC, a prática da subcontratação foi apresentada com um forte componente de redução de custos e de redução dos conflitos trabalhistas. Só num segundo momento, essa prática emerge como possibilitadora de foco na atividade central.

<sup>15</sup> O projeto enxuto gera uma cadeia de valores representada “pelo conjunto de todas as ações específicas necessárias para se levar um produto específico a passar pelas três tarefas gerenciais críticas em qualquer negócio: a tarefa de solução de problemas que vai da concepção até o lançamento do produto, passando pelo projeto detalhado e pela engenharia, a tarefa de gerenciamento da informação que vai do recebimento do pedido até a entrega, seguindo um detalhado cronograma, e a tarefa de transformação física, que vai da matéria-prima ao produto acabado nas mãos do cliente” ( Womack e Jones( 1998, p.9)



*conteúdo tecnológico e para as pequenas empresas os itens de baixo conteúdo tecnológico.*

## 5.2. A subcontratação produtiva na visão das pequenas empresas subcontratadas

As seis pequenas empresas entrevistadas (B1, B2, B3, B4, B5, e B6)<sup>16</sup> são bem representativas do universo das PMEs no Brasil pois são bem heterogêneas. No entanto, há semelhanças significativas. Todas são de capital nacional, nenhuma vende para o mercado externo, possuem menos de 25 empregados<sup>17</sup> e são empresas recentes que se constituíram entre 1988 e 1992. Três das seis foram constituídas para atender à empresa B. Entre estas a que faz passadoria, a de bordados (que é de um ex-funcionário da empresa B) e uma que é especialista em montar camisetas pólo. As demais já existiam antes de produzirem para a Benetton. Uma delas, B2, estava em processo de desligamento da prática de subcontratação que durou 5 anos. Mesmo assim a mantivemos na amostra para compreender melhor as razões da dessistência. Indagadas sobre porque teriam sido contratadas pela empresa B obtivemos como resposta o quadro abaixo

**Quadro 5 - Razões da subcontratação**

	Na sua opinião, por que a Empresa Mãe lhe propôs o subcontratado?
<b>B1</b>	– Redução de custos; Redução de encargos sociais; Redução de custos com mão-de-obra
<b>B2</b>	– Redução de custos; Redução de encargos sociais; Redução de custos com mão-de-obra
<b>B3</b>	– Questão trabalhista
<b>B4</b>	– Redução de custos
<b>B5</b>	– Redução de custos, é a questão central
<b>B6</b>	– Questão trabalhista.

Fonte: Pesquisa direta

As empresas subcontratadas percebem-se contratadas numa estratégia de redução de custos e portanto, consideram que a empresa B pratica a subcontratação de economia (SOUZA, 1993). Logo, contrapondo as sete empresas temos:

**Quadro 6 - Razões da subcontratação: os dois lados da questão**

Subcontratante	Subcontratadas
O foco na atividade central.	Redução de encargos sociais Redução de custos com mão-de-obra Redução de custos Questão trabalhista

Fonte: pesquisa direta

<sup>16</sup> A empresa B1 monta camisetas para a linha adulto e moda infantil; a empresa B2 monta blusões, agasalhos, coton e moda infantil; a B3 faz bordados; a empresa B4 monta peças da linha infantil e adulto; a B5 faz controle de qualidade, passadoria, costura e embalagem e a B6 faz peças que exigam de 8 a 12 minutos sendo especializada em camiseta pólo. É interessante observar que a B5 foi subcontratada da Benetton na Itália durante vários anos e por conhecer bem a sistemática de trabalho da empresa compreendeu muito bem a proposta de assumir passadoria e embalagem como tarefas subcontratadas.

<sup>17</sup> o número de trabalhadores varia entre 4 e 21.

envolvidas. Esta pode ser entendida como uma hipótese de trabalho neste estágio dos resultados que, poderá ou não ser confirmada. No mínimo, isto implicaria em minar o projeto enxuto da empresa B, solapando as bases de um sistema de cooperação conjunta entre firma e subcontratadas. Ou ainda, no outro extremo, podemos simplesmente indagar qual a resposta mais próxima da verdade dos fatos?

**Quadro 7 - Especificação das máquinas da indústria da confecção**

MÁQUINÁRIO/ESPECIFICAÇÃO	B1	B2	B3	B4	B5	B6
O maquinário é todo próprio empresa?	Sim	Não <sup>18</sup>	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>Máquinas Elétricas:</b>	<b>34</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>38</b>
Máquinas industrial reta	5	4	0	8	2	14
Overlock	14	4	0	10	3	15
Interlock	3	1	0	0	0	2
Máquina de corte	2	0	0	0	1	0
Goleira	4	2	0	0	0	4
Duas agulhas	1	0	0	0	0	0
Casadeira	1	0	0	0	0	1
Pesponteira	0	0	0	0	0	0
Botoneira	1	0	0	0	0	1
Bordadeira	1	0	0	0	0	0
De pregar elástico	1	0	0	0	0	0
De rebater elástico	1	0	0	0	0	0
Máquina de colocar ilióis (cordões)	0	1	0	0	0	0
Fusionadeira	0	0	0	0	0	1
Roleira	0	0	0	4	0	0
Moda corte de viés	0	0	0	1	0	0
Máquina de 4 agulhas	0	0	0	0	0	1
<b>Máquinas Eletrônicas</b>	<b>1*</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Máquina para modelagem/risco	0	0	0	0	0	0
Bordadeira	1*	0	1	0	0	0
Máquina para desenho	0	0	0	0	0	0
Máquina de 4 agulhas	0	0	0	0	0	0

Fonte: Pesquisa direta

\*Máquina desativada

Segundo ainda a entrevista do diretor industrial, a viabilidade de aceitar uma empresa como subcontratada pressupõe que:

- i. ela seja registrada, que esteja em dia com os seus pagamentos e impostos;
- ii. que seja aprovada na qualidade da produção. Esta fase exige que o subcontratante produza uma peça sob determinadas especificações que atestarão sua capacidade.

<sup>18</sup> A empresa B2 possui apenas 50% das máquinas que utiliza sendo as demais de propriedade da empresa B e cedidas a B2. Este é um comportamento esporádico da empresa B.

De fato, a Benetton italiana fornece um manual no qual para cada tarefa prevista há a melhor forma de fazê-la, inclusive com o tempo previsto para cada tarefa, numa prática bem taylorizada. A capacidade técnica das subcontratadas entrevistadas pode também ser indicada através da especificação de suas máquinas como foi apresentada no quadro 6.

Essas empresas possuem apenas máquinas elétricas comumente presentes em empresas de confecção, sendo a única exceção a empresa que faz bordados especializados e que utiliza uma máquina informatizada que faz 22000 pontos por minuto.

As subcontratadas informam unanimemente que a empresa B exige o cumprimento das normas técnicas e o não cumprimento leva à suspensão da contratação dos lotes. Afirmam também que não há qualquer envolvimento da empresa B no treinamento de seus funcionários e que muito raramente há reuniões conjuntas entre as empresas. Na realidade, o planejamento é feito pela empresa B e às subcontratadas cabe executar. Todas porém afirmam entregar no tempo certo.

Entre a empresa-mãe e suas subcontratadas não há contrato formal. Não existe contrato formalizado. Como afirmou B2 : “Não tem contrato, cada lote é um contrato. Se eles resolverem que você está fora, está fora e pronto”. Ou B3: “A confiança é o fio do bigode”.

As subcontratadas informam que se um lote apresenta um índice elevado de defeitos (2%) é solicitado que ele seja refeito; se a peça for considerada imprópria ou danificada o valor é deduzido do pagamento daquele lote. Ocasionalmente a empresa B oferece supervisão para auxiliar o subcontratado a solucionar o problema. “A Benetton não quer tolerar nada, deve estar tudo perfeito. Deve haver o máximo de qualidade”(empresa B1)

<sup>19</sup>

Em resumo, conforme o quadro 7, os subcontratados consideram que não há parceria o que os deixa inseguros quanto ao faturamento e a situação futura da empresa. Quanto às perspectivas, 4 dos 6 subcontratados considera o comando da rede de subcontratados, muito autoritário, sem abrir espaço para negociação e fortemente influenciado pela existência de uma oferta potencial de subcontratados que os deixa numa posição frágil. Os dois restantes expressam assim suas opiniões: há possibilidade de ampliar os contratos e diversificar a produção para um; para o outro, isto é verdade desde que aceitemos as regras deles.

Um aspecto que ainda merece ser explorado e que configura com maior clareza a ausência de parceria é a declaração dos subcontratados, inclusive o de bordados, de que a empresa B depende muito pouco de cada um deles pois, o número de subcontratados é enorme e eles podem ser substituídos facilmente.

O padrão de gestão da força de trabalho nestas empresas é bem mais frágil do que o vigente na empresa B. Os subcontratados informam que assinam carteiras, pagam INSS e vale transporte. Em alguns casos eles informaram que havia trabalhadores temporários, em fase de teste, e nestes casos, a carteira ainda não havia sido assinada.

---

<sup>19</sup> É interessante considerar este depoimento da empresa B2: “A Benetton faz exigências de primeiro mundo, que não podem ser aplicadas no Brasil. Quando não casa a costura a Benetton devolve o lote todo...eles pegam as peças, vão abrindo e forçam para tentar estourar a costura. Pegam a etiqueta, se esta sai é um absurdo... não pode ter um mínimo defeito, tem que ser perfeito..A gente faz duas peças-piloto, leva lá e o controle de qualidade puxa ali, puxa aqui e vê se está bom. Daí autoriza a gente a fazer”.

**Quadro 8 - Relacionamento Empresa Mãe/Subcontratada:**

Empresa B1	Empresa B2	Empresa B3	Empresa B4	Empresa B5	Empresa B6
<b>Quais as dificuldades que o Sr. Percebe neste tipo de parceria?</b>					
Insegurança quanto ao faturamento e quanto ao futuro. As exigências são normais.	Insegurança quanto ao faturamento e quanto ao futuro. As exigências são normais.	Falta de respeito. Não há parceria.	Preço (ruim), falta de diálogo, é centralizado.	O faccionista tem que ser explorado, massacrado. Não tem parceria e nem mesmo um relacionamento.	Insegurança quanto ao futuro, gostaria de parceria, mais respeito comercial, o Subcontratado é fiel e atende a qualidade. Falta respaldo.
<b>Como se fez a cooperação entre a mãe e subcontratada?</b>					
Não há.	Não há.	Não há.	Não há.	Não há.	Não há.
<b>Como o Sr. vê as perspectivas de seu relacionamento com a empresa B?</b>					
“Mau, tudo para lá, nada para cá. O mais forte mandava, fazia o que queria e nós tínhamos que aceitar”.	“Acho que continua, mas temos insegurança, porque não tem um contrato anual. Mas se você se propõe ao que eles mandam tem serviço, desde que faça o que eles querem. Eles são muito pontuais com o pagamento, com tudo dentro daqueles padrões”.	Não há perspectiva nenhuma. Não há confiança. Ficamos 6 meses sem produzir nada. Eles são instáveis.	Diversificar a produção, Tem possibilidade de aumentar os contratos.	Piores ainda. Não tem alternativa. A Empresa H sabe que não há alternativa. Sabe também que existem outros faccionistas que topariam fazer mais barato. Assim, a empresa fica sem saída.	Não vê perspectivas.

Fonte: Pesquisa direta

A totalidade dos trabalhadores nestas empresas têm a reclamação pela ausência, na Região Metropolitana de Curitiba, de uma escola de costureira.

Finalmente, a definição do preço de cada peça é tarefa exclusiva da Benetton.

Segundo os subcontratados esse preço é muito baixo e foi a razão alegada pela empresa B para sair do sistema<sup>1</sup>.

O conjunto de evidências obtidas nesta seção reforça a validade da hipótese inicial de que a empresa B não foi capaz de - ou não tem interesse em - promover um projeto comum entre seus objetivos e os da subcontratada. Por mais que ponderemos as respostas dos subcontratados, é forte a evidência de que neste caso, a coordenação/des-coordenação da cadeia é feita pela oferta potencial de subcontratados, que pressiona os efetivos subcontratados a produzirem com qualidade e no tempo certo. Logo, os resultados apontam uma ausência de cooperação entre as firmas. Não há também evidências de que a empresa B esboçou algum esforço sistemático para qualificar a rede de subcontratados, reduzindo as possibilidades de aprendizado sistemático entre as empresas<sup>2</sup>. primeiro grau incompleto e o treinamento é na própria empresa. Entre as empresas de montagem é geral

### 5.3. A rede de firmas “franqueadas”

A Benetton como vimos mantém uma cadeia de pequenas subcontratadas para o cumprimento de algumas etapas de seu processo produtivo. Do mesmo modo, tem um conjunto de lojas no país que escoam a sua produção num sistema integrado produção-distribuição num modelo muito próximo ao da franquia(Ver BAL, 1997).

Há um vínculo forte entre a produção e a distribuição que se configura na formalização de um contrato de venda exclusiva de produtos com esta marca que é assinado pelo<sup>3</sup> lojista. Rigorosamente não é *franchising* pois o lojista não paga franquia nem taxas<sup>4</sup>. Entretanto, os “franqueados” de Curitiba argumentam que a taxa está implícita no preço das mercadorias<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Conforme a entrevista: “Pagam muito pouco pela qualidade que exigem. Eles têm uma tabela feita na Itália e querem que a produtividade seja igual a da Itália. Eles determinam o tempo de fazer uma tarefa e pagam por este tempo. Se eles calculam que leva 10 segundos para fazer e leva 50, o problema é teu; os quarenta segundos eles não pagam, você tira do bolso”

<sup>2</sup> Na mesma amostra, na Região Metropolitana de Curitiba, nas indústrias metal-mecânica e eletro-eletrônica, identificamos **o planejamento de compras** como o elemento central de coordenação das cadeias de subcontratados pois lhes garantia um certo horizonte de previsibilidade e estímulo para investir em máquinas e treinamentos. Além disto, a Equitel, por exemplo, promoveu um programa de qualificação dos subcontratados que treina, qualifica, premia e também expulsa subcontratados, se for o caso. Com esta prática conseguiu resolver a maior desvantagem da subcontratação produtiva: a dificuldade que os subcontratados tinham de atender aos prazos.

<sup>3</sup> “O franchising é basicamente um sistema de distribuição onde o franqueador cede ao franqueado o direito de trabalhar com a marca e cobra por isso uma taxa de franquia” Schneider(1991, p.15). Após esse esclarecimento utilizaremos a palavra franqueado sem aspas.

<sup>4</sup> O número de “franqueados” Benetton no Brasil é enorme mas ilustraremos esta prática através unicamente do exemplo do Paraná.

O sistema de vendas exige que as peças pilotos sejam apresentadas por um representante da empresa que auxilia o lojista na escolha dos modelos a serem encomendados e suas quantidades.

As encomendas são feitas por estação, com seis meses de antecedência, sinalizando para a definição da produção da empresa. A empresa B então, produzirá exclusivamente o que foi encomendado e que terá venda garantida pois não há devolução do produto para o fabricante. A única possibilidade de devolução é se a peça apresentar algum defeito. Se o lojista não consegue vender tudo o que foi encomendado ele deverá absorver o prejuízo. Considerando a ausência de estoque e a compatibilização entre encomenda-produção-venda é possível afirmar que a Benetton pratica um *just-in-time* externo. Neste caso, a coordenação da rede de franqueados e a empresa B é o pedido antecipado apresentado por cada franqueado.

A Benetton tem em Curitiba, Região Metropolitana e litoral, dois franqueados. Os franqueados são de grande porte pois cada um tem uma rede de lojas. São, portanto, dois grandes franqueados que totalizam juntos dez lojas. Dentre as dez lojas, oito estão localizadas em grandes shopping centers, sendo sete na cidade de Curitiba e uma no litoral. As duas lojas restantes são lojas de rua, uma na região metropolitana e outra no litoral. Há nesta rede de empresas uma divisão do trabalho muito precisa: a Benetton e suas subcontratadas produzem e as firmas franqueadas vendem.

**Quadro 9 - As vantagens/desvantagens para franqueados e franqueador**

FRANQUEADO “A”	FRANQUEADO “B”
Quais as vantagens da franquia?	
1. Produto que agrada bastante 2. Produto diferente pela gama de cores que oferece	1. Como franquia o sistema já está formatado 2. o conteúdo é interessante
Quais as desvantagens da franquia?	
1. Problemas com a confecção de alguns produtos.	1. Coleção já está pronta, não há flexibilidade de reposição de mercadorias 2. Lentidão na reposição de complementos da coleção 3. Lentidão na proposta de nova coleção
Na sua opinião qual é a vantagem da Benetton em conceder a franquia?	
A marca deles chega a qualquer parte do mundo.	Canal de distribuição. O franqueado só pode distribuir produtos Benetton. Canal exclusivo de distribuição.

Fonte: pesquisa direta

O investimento inicial para constituir um canal de distribuição Benetton é de US\$200.000,00 e o procedimento se inicia com uma avaliação do franqueado tanto do ângulo financeiro como a localização e estruturação da loja. De uma certa maneira o franqueado A vê este procedimento como uma vantagem “é um pacote pronto; vem tudo já formatado). Há um padrão único de lojas nos seus mais de 7000 vendedores espalhados pelo mundo. A Benetton determina tudo sobre a loja. Foi unanimidade entre os franqueados que a empresa “estabelece tudo: projeto arquitetônico, projeto mobiliário, cabines e vitrines padronizadas” compatíveis com a localização da loja( se em shopping ou loja de rua etc). Todo o material de publicidade é fornecido pela Benetton e é proveniente da matriz. Esta é uma publicidade que eles chamam

“institucional”<sup>5</sup>. Já a publicidade local “cada lojista é responsável pelo marketing em sua região”.

O quadro 9 constata que o sistema de franquias é de fato eficiente para fazer escoar a produção e que a marca é, de fato, diferenciada. Por outro lado, começa a revelar que os problemas detectados na subcontratação do processo produtivo afloram na fase da distribuição. Os franqueados apontam problemas na confecção de produtos e lentidão na reposição de peças de cada coleção bem como no calendário das coleções.

**Quadro 10. Relação Empresa B e franqueados**

FRANQUEADO “A”	FRANQUEADO “B”
Quem estabelece o preço das mercadorias vendidas?	
A Benetton manda tabela base para o lojista, mas o lojista não é obrigado a seguir, só não pode vender abaixo desta tabela.	O próprio lojista. A Benetton envia uma tabela que sugere preço, que vem da fábrica. Não há necessidade de seguir esta tabela.
Quais eram as expectativas da parceria?	
Que a Benetton atendesse às reclamações dos lojistas; poderia existir um serviço de atendimento ao cliente direto com a fábrica. As mercadorias serem entregues no prazo previsto, isto não ocorre.	Flexibilidade de renovação de estoque. Preços, custos mais acessíveis.
Qual o destino das peças não compradas?	
Não pode devolver, tem que arcar com o prejuízo da mercadoria não vendida.	Pedido é feito 6 meses antes da estação. Chega no início da estação se não conseguir vender, assume o prejuízo. O que pode ser devolvido é quando ocorre peça com defeito.

Fonte: pesquisa direta

Do quadro 10 extrai-se informações interessantes. A empresa B define os preços do varejo que funcionam para o lojista como um piso mínimo. Qualquer valor acima desta marca o lojista pode aplicar porém, nunca abaixo dele. Por outro lado, as peças não vendidas devem ser absorvidas pelo lojista. Mas os lojistas desejam produtos a preços mais baixos e desejam que suas reclamações sejam atendidas

Quanto à reposição das mercadorias, existem duas classes de produtos, uma coleção de *básicos* onde se incluem camisetas, calças jeans, calças colors e a coleção *flash*. Para os básicos há a reposição o ano todo, enquanto que para a coleção *flash* somente é fornecido conforme o pedido do lojista, os quais são feitos apenas duas vezes por ano.

Para os franqueados, algumas das expectativas da parceria não se verificaram. Os franqueados esperavam maior flexibilidade de renovação de estoques, custos mais acessíveis para o lojista, entrega do pedido no prazo previsto, e ainda, atendimento às reclamações dos consumidores. “Poderia existir um serviço de atendimento ao cliente - SAC - direto com a fábrica.” (Respondente da empresa A). E ainda nem todos os produtos vendidos são repostos conforme a demanda. Os franqueados reclamam de um dos mecanismos de coordenação da cadeia - o pedido de reposição de peças. Será este mecanismo de mão única?

<sup>5</sup> Essa linha de publicidade não faz questão de mostrar que Benetton é marca de roupas. O Diretor industrial explica: “a idéia mais importante é chamar a atenção das pessoas para temas sociais, polêmicos, como por exemplo: a ecologia, a desunião de raças, a fome, a AIDS etc. Com isto geramos reflexão e debates”.

**Quadro 11 - Perspectivas**

FRANQUEADO “A”	FRANQUEADO “B”
Qual a tendência e/ou expectativa para o futuro?	
Que o país saia da atual crise, que a população tenha um poder aquisitivo maior e, portanto, maior consumo. A população não dispõe de dinheiro.	Crise econômica muito grande, o cliente sumiu do mercado, os consumidores não compram mais. A expectativa é de que melhore a situação econômica nacional. Expectativa de que a fábrica pratique preços mais acessíveis levando em consideração a renda da população.

Fonte: pesquisa direta

Finalmente, os franqueados temem as dificuldades na franquia. As principais dificuldades resumem-se na insegurança quanto ao futuro principalmente pela política econômica do país.

## 6. Considerações finais

Este artigo se propôs a analisar os resultados de uma pesquisa direta realizada a partir da empresa de confecções Benetton e de uma amostra de suas redes de empresas subcontratadas produtivas e de franquias. A unidade básica de análise em cada caso foi a firma. Uma firma situada num ambiente de rápidas mudanças e que se reestrutura para obter maior flexibilidade, agilidade e rapidez de respostas.

Esta firma tem fronteiras menos nítidas e necessita crescentemente estabelecer contatos, proceder trocas, interagir e aprender com os seus fornecedores, subcontratados, concorrentes, compradores, escolas, universidades etc. Em alguns casos esta interação pode estabelecer vínculos mais sólidos e contínuos.

A análise desta empresa, a Benetton, a qualifica como uma empresa mundial que adquiriu competência na concepção e design do produto, na escolha e controle da matéria-prima, em imprimir-lhes cores vivas e próprias e em gerir os fluxos de informações entre as várias fases produtivas até a venda do produto final.

O produto ainda parece assumir também a forma de um serviço pois o diretor industrial afirma que “não vendo uma t-shirt mas um estilo de vida”. Logo, a marca veicula o serviço e diferencia o poder competitivo da empresa. Este é um aspecto que merece alguma atenção.

É ilustrativo que numa pesquisa realizada em janeiro de 1997, na França, o CTCOE identifica que os critérios de compra, classificados de 0 a 6, revelaram que o primeiro critério de compra de vestuário é o preço( 5,3) seguido pela composição do tecido(3,7), as informações disponíveis nas etiquetas(3,3) e finalmente, a marca(2,6) ( MINISTÈRE DE L’ECONOMIE/France, 1998; p.40).

A empresa ao longo de sua trajetória estabeleceu como estratégia a prática da subcontratação de diferentes fases do processo produtivo a outras empresas, em geral pequenas empresas. Estabeleceu também em torno de si um conjunto de empresas varejistas encarregadas de fazer com exclusividade a venda de seus produtos.



Estão caracterizadas então as duas redes de empresas que se constituíram tendo na empresa Benetton, a empresa líder(Paché, 1991).

Considerando, em primeiro lugar, as redes de subcontratação de fases do processo produtivo devemos destacar os seguintes aspectos: a empresa B promove uma divisão de trabalho com as pequenas empresas na qual cabe às subcontratadas as etapas de montagem, bordado, passadoria, embalagem, que têm pouca importância na sua matriz de valores e não exige níveis elevados de qualificação técnica e comercial. A relação de poder que se estabelece é claramente favorável à empresa B, que lidera a rede de uma forma unilateral até, às vezes autoritária, sem evidências importantes de interesse em estabelecer vínculos duradouros, cooperativos e germinativos de um aprendizado coletivo.

As empresas subcontratadas não possuem garantia de continuidade dos negócios e o mecanismo que as mantém ativas é o excesso de potenciais subcontratados e o risco de desalojamento da condição de subcontratado. Este mecanismo funciona como uma coordenação às avessas que ao invés de aproximar objetivos e interesses das empresas participantes desta rede, faz justamente o contrário. Isto não impede porém, que a participação nesta rede funcione como uma forma de aprendizado para a pequena empresa que, ao submeter-se ao padrão Benetton de controle de qualidade e de entrega no prazo(ou quase, de acordo com os franqueados) poderá estar apta para aceitar contratos de outras empresas pois foi treinada para desempenhar uma atividade com rigor e qualidade.

Os depoimentos de algumas das subcontratadas incluídos neste texto revelam que, produzir com qualidade, era uma exigência desconhecida para ela até a fase-Benetton. Só isto com certeza é um ganho. Porém, revela o padrão de descompromisso da empresa com as suas subcontratadas. É revelador também a surdez da empresa B aos reclamos de seus subcontratados quanto à ausência de uma escola de costureira que lhes facilitasse a tarefa. As estratégias de formação profissional promovidas pelo Estado passam claramente pelas demandas empresariais, e este poderia ser uma possibilidade de qualificar melhor as subcontratadas.

Desmistifica-se ainda o fato de que produzir informado previamente pela demanda exija todos os passos previstos pelo just-in-time, como por exemplo partilhar decisões de preços. Na rede de subcontratados aceitar o preço é condição de permanência na rede, não há qualquer discussão das planilhas de custo das subcontratadas. Nesse sentido é possível que os subcontratados tenham razão quando atribuem à empresa B a prática de subcontratação de economia(SOUSA, 1993) e não a de foco(MELLO, 1995).

Entre os franqueados e a Benetton há uma clara divisão de tarefas: ela produz o que os franqueados demarcaram por antecipação, fazem o contato com os consumidores efetivos, e para venderem, precisam antes ter comprado.

A constituição da rede de franqueados põe à amostra todos os cuidados que a Benetton tem para garantir o escoamento de sua produção: contratos de exclusividade, controle de localização na rede urbana das cidades, regras de lay-out de lojas, desenhos arquitetônicos que mantenham a atratividade dos consumidores que buscam “estilo de vida”, cuidados com a saúde financeira da empresa, preços que não podem ser rebaixados.... Enfim, este é o meio pelo qual o consumidor tem contato direto( nem tão direto assim, reclamam os lojistas) com o produto, com a marca etc.

Na nossa avaliação, mesmo assim os mecanismo de comunicação não parecem azeitados e o controle hierárquico da cadeia também, neste caso, parece autoritário.

Considerando que a rede de franqueados diferencia-se fortemente da rede de subcontratados em volume de recursos envolvidos, capacidade gerencial e função estratégica de conformação da demanda dos produtos Benetton, os resultados tenderiam a indicar que há ainda um longo caminho para conformar uma rede de franquia de caráter mais cooperativo.

Mesmo com dificuldades é possível identificar que há dois pesos e duas medidas na relação entre a empresa Benetton, seus subcontratados e seus franqueados.

Mas até a uma próxima pesquisa, os nossos resultados indicarão que este é “o estilo Benetton” de comandar cadeias de empresas.

## Referências bibliográficas

- Abreu, Alice R.P.(1995) *O complexo da moda na cidade do Rio de Janeiro*. RJ, UFRJ, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, mimeo. 49p.
- Altersohn, Claude( 1997) *La sous-traitance à l'aube du XXIe siècle*.Paris, L'harmattan (Dynamiques d'entreprises).
- Bal, Maria Madalena (1997) *Subcontratação e Franquia no setor de confecções: estudo de caso da Benetton*. Curitiba, UFPR. Monografia de graduação
- Boyer,R.(1985) "Flexibilités des Marchés de Travail et/ou Recherche d'un Nouveau Rapport Salarial?" Paris, CEPREMAP, *Document de Travail*, 8522.
- Carleial, L. (1996) “Flexibilidade Externa da Firma e Seus Efeitos Sobre a Organização da Produção e Mercado de Trabalho em Reis”, E. et alii(orgs) *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa*, São Paulo, ANPOCS/HUCITEC pp.177/208.
- Carleial, Liana (1997)” Flexibilidade e implicações sobre a organização da produção, as condições de trabalho e assalariamento: especificidades setoriais e regionais”. Curitiba, CMDE/UFPR/FINEP, *Relatório de pesquisa* 222.
- Chesnais, F.(1994) *A Mundialização do Capital*, São Paulo, Xamã Ed.
- CNI/SENAI (1998) *Modernização, Emprego e Qualificação Profissional*. Rio de Janeiro,130p.
- Dosi, G. Teece, D. Winter, S.( 1990) “Les frontières des entreprises: vers une théorie de la cohérence de la entreprise”in *Revue d'Économie Industrielle*, no.51,1er trimestre pp. 238-255.
- Fontenele, A.M. (1996) “ De Mason e seus Estudos de Casos à Firma Jogando num Contexto Estratégico: Uma História do Progresso nas Teorias da Organização Industrial” Águas de Lindóia,SP, *Anais do XXIV Encontro Nacional da ANPEC*
- Freeman, C.(1995) "The "National System of Innovation in Historical Perspective" em: *Cambridge Journal of Economics*, 19, pp.5-24
- Harvey, D.(1993) *A Condição Pós-Moderna. Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural*. São Paulo, Loyola.

- Laigle, Lydie( 1996) *La coopération inter-firmes: Le co-développement entre constructeurs et fournisseurs de l'industrie automobile*, Paris, Université Paris XIII/Latts. Thèse pour le doctorat.
- Lecler, Y.(1993) *Partenariat industriel. La référence japonaise*. L'Interdisciplinaire. Lyon.
- Lopes de Souza, Lysia B. (1990) *Pequena produção urbana e sua articulação com o movimento de capital: o caso do setor de confecções em Fortaleza*.
- Maia, K. (1994) *Confecções em Cianorte: um distrito industrial?*, Curitiba, CMDE/UFPR, mimeo. Dissertação de mestrado.
- Mello, P. M.(1995) *Subcontratação e o Mercado de Trabalho: O Caso da Metal Mecânica em Curitiba*, Curitiba, CMDE/UFPR (dissertação de mestrado) mimeo.
- Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie/Secrétariat d'Etat à Industrie.  
Direction Général des Stratégies Industrielles/Sessi( 1998) *L'habillement*, Paris. 161p
- Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie/Secrétariat d'Etat à Industrie.  
Direction Général des Stratégies Industrielles/Sessi(1997) *La sous-traitance industrielle*. Paris, 182 p.
- Paché, G. (1991) "L'Impact des stratégies d'entreprises sur l'organisation industrielle: PMES et réseaux de compétences". Paris, *Revue d'Economie Industrielle*, No.56, 2<sup>er</sup> trimestre.
- Pagnani, E.(1989) *A Subcontratação na Pequena e Média Empresa*, Campinas, Unicamp
- Parat, Elizabeth( 1998) *La filière textile-habillement-distribution*. Entre production industrielle et gestion de flux. Paris, Centre d'études de l'emploi. Dossier 15, 139 p.
- Perez, Carlota (1985)" Microeletronics, long waves and world structural change: new perspectives for developing countries". Great Britain. *World Development*, v.13, no.3, pp.441-463
- Ramos, C.A.(1992) "Flexibilidade e Mercado de Trabalho: Modelos Teóricos e a Experiência dos Países Centrais durante os anos 80", Brasília, IPEA, *Textos para Discussão*, no. 271.
- Rolim, C.(1997) "Efeitos Regionais da Abertura Comercial sobre a Cadeia Produtiva do Algodão, Têxtil, Vestuário: Uma Versão resumida" Fortaleza, *Revista Econômica do Nordeste*, REN/ BNB, Número Especial pp.47-59.
- Ruas, R. et alii.(1993)" Avanços e Impasses do Modelo Japonês no Brasil: Observações acerca de casos empíricos" em Hirata, H.(org) *Sobre o Modelo Japonês. Automatização, Novas Formas de Organização e Relações de Trabalho*, SP, EDUSP , pp.103-122.
- Salerno, M.( 1993) "Modelo Japonês, Trabalho Brasileiro" em HIRATA, H.(org.) *Sobre o" Modelo Japonês"*, SP, EDUSP, pp. 139-152
- Schneider, Ivone M.(1996) *Inovações Tecnológicas e Subcontratação na Confecção: o caso Benetton*. Curitiba, CMDE/UFPR. Monografia de graduação.
- Souza, M.C.(1993) *Pequenas e Médias Empresas na Reestruturação Industrial*. Campinas, IE/Unicamp, Tese de Doutorado.

Sulzbach, Mayra T.( 1998) *Algumas considerações sobre o impacto da abertura comercial nos setores têxtil e vestuário brasileiros, com ênfase no caso de Santa Catarina*. Curitiba, CMDE/UFPR, mimeo.( dissertação de mestrado) 130p.

# **El empleo en el sector servicios venta en España y Portugal: análisis comparativo del comercio y hostelería**

**Emilia Vázquez Rozas**<sup>\*</sup>

**Pilar Expósito Díaz**<sup>\*\*</sup>

**Ana Iglesias Casal**<sup>\*\*\*</sup>

## **Abstract**

En este trabajo se realiza un estudio de la evolución del sector servicios venta tanto en España y Portugal, haciendo especial referencia al análisis del empleo en dicho sector a nivel regional.

Efectuamos un análisis comparativo, centrándonos en el sector de comercio y hostelería debido al importante peso que tienen en el valor añadido y empleo del sector servicios destinados a la venta y a su gran relevancia como generadores de empleo.

**Area temática:** Human resources, employment and regional competitiveness

---

<sup>\*</sup> Facultad de Económicas, Universidade de Santiago de Compostela – España. E-mail: emiliavr@usc.es.

<sup>\*\*</sup> Facultad de Económicas Universidade de Santiago de Compostela – España. E-mail: economet@usc.es.

<sup>\*\*\*</sup> Facultad de Económicas Universidade de Santiago de Compostela – España. E-mail: ecaigles@usc.es.

## 1. Introducción

El peso de los servicios en los países más avanzados sugiere estar relacionado con la capacidad competitiva de las economías (Rubalcaba y Gago, 1999). Y dentro de éstos destaca el sector comercial como parte fundamental del sector servicios, cuyo valor añadido pasó en Europa del 57 % en 1980 al 63 % en 1990.

El comercio en Europa es por tanto un sector esencial de la economía, con un gran número de empresas y de personas ocupadas en cada uno de los países, si bien se encuentran diferencias entre ellos.

En la Europa de los 12 a principios de los años 90 el comercio representaba el 14,5% del empleo total y generaba el 13% del valor añadido de todos los sectores (EUROSTAT, 1994), una cifra similar a la de 1980. Las diferencias entre los Estados de la Comunidad Europea en cuanto a las participaciones de cada uno de los sectores económicos también se observan al hablar del sector comercial.

La participación del valor añadido del sector en el total de la economía es menor en los países más desarrollados (desde el 10 % de Alemania hasta el 17 % de Portugal), debido a la tendencia a la sustitución de empresas pequeñas por grandes firmas de distribución que trabajan con menores márgenes sobre ventas.

El sector comercial es un sector con un alto nivel de empleo, permaneciendo bastante estable el peso en el empleo total en los últimos años. Esta participación del empleo en el total de la economía es mayor que la participación del VAB del comercio en el total, lo cual se debe al pequeño ratio capital/trabajo y la moderada productividad del trabajo en el sector comercial. Si bien en general el empleo comercial es menor en los países más avanzados, el Reino Unido supone una excepción ya que es el país donde el empleo del comercio tiene un peso mayor, con un 17 % del empleo total, mientras que el menor peso corresponde a Portugal con un 12% del empleo total dedicado al comercio.

Aún con diferencias entre países y sectores, en los últimos años el comercio en toda Europa ha experimentado importantes cambios, tanto en la estructura del comercio como en los métodos comerciales. En este sentido el sector comercial ha sufrido un importante proceso de concentración, el cual ha ido acompañado de un “proceso de integración vertical”. Por otra parte, cada vez más las empresas tienen la necesidad de ampliar su ámbito de actuación a otros países al verse saturado su propio mercado interior. Además, las empresas europeas se enfrentan también a la competencia de las grandes distribuidoras americanas dentro del nuevo marco global del mercado.

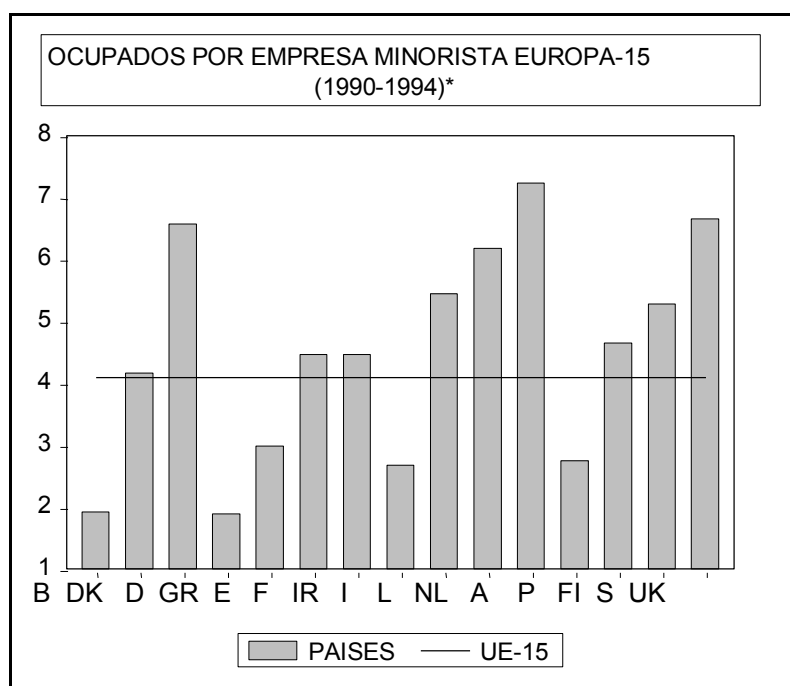
Se pueden establecer en Europa cinco grupos de países según la estructura comercial, basándose en el grado de concentración de las empresas y el número de empleados por firma:

- 1) Portugal, Grecia, Irlanda, Italia y España. En estos países hay una alta densidad de empresas, las cuales tienen pocos empleados por negocio.
- 2) Noruega, Finlandia e Islandia se diferencian del grupo anterior por tener menor densidad de empresas
- 3) Dinamarca, Luxemburgo, Suecia e Irlanda. Son países con un moderno sistema de distribución caracterizado por la supervivencia de un gran número de empresas.

- 4) Francia, Suiza y Holanda se distinguen del grupo anterior en que tienen un mayor número de ocupados por empresa, si bien existe en estos países un gran número de empresas.
- 5) Alemania, Austria y Reino Unido, con un mercado muy concentrado en pocas empresas con un gran número de ocupados por empresa.

En la actual configuración de la Unión Europea de los 15, la media de empresas minoristas por habitante se encuentra en algo más de 9 por cada 1000 habitantes. Destacan por encima de la media los países mediterráneos, Grecia, España, Italia y Portugal, mientras que el menor número de empresas por habitante corresponde en los últimos años a Alemania y Reino Unido, aunque también los recién incorporados, Austria, Finlandia y Suecia tienen similares características.

Los últimos datos que nos ofrece EUROSTAT (1997), sobre el número medio de ocupados por empresa minorista en la nueva Europa de los 15 se recoge en el gráfico siguiente. Los nuevos países de la Unión Europea son de los que más empleos tienen por empresa, junto con Alemania y Reino Unido.



Fuente: Eurostat (1997)

Los datos corresponden a distintos años según los países. 1990: Grecia (GR); 1991: Italia (I), Irlanda (IR); 1992: España (E), Dinamarca (DK), Reino Unido (UK); 1993: Alemania (D), Bélgica (B), Francia (F), Luxemburgo (L), Portugal (P), Finlandia (FI); 1994: Holanda (NL), Suecia (S), Austria (A).

## 2. El sector servicios destinados a la venta en las regiones de Portugal y España.

La importancia del sector servicios destinados a la venta en las regiones de España y Portugal se puede abordar bien por el peso que el valor añadido de este sector supone sobre el total o bien por el porcentaje de empleo que genera respecto al empleo total.

El peso de este sector sobre la economía global de las diferentes regiones aparece reflejado en la siguiente tabla, presentando además su evolución en el período 1990-1995. Los datos de valor añadido del sector servicios y valor añadido total están expresados en dólares constantes del año 1990 y proceden de la base de datos *new cronos* de Eurostat.

**Tabla 1 - Porcentaje del VAB del sector Servicios destinados a la Venta sobre el VAB total en las regiones de España y Portugal. 1990 y 1995**

Regiones	%VAB servicios s/total en el año 90	%VAB servicios s/total en el año 95
Galicia	41,17	44,94
Asturias	43,42	49,41
Cantabria	47,63	50,49
País Vasco	43,41	43,74
Navarra	41,52	43,18
La Rioja	35,38	37,42
Aragón	45,31	47,89
Madrid	56,43	58,70
Castilla-León	40,07	42,11
Castilla – La Mancha	37,58	40,31
Extremadura	39,37	44,28
Cataluña	49,28	53,48
Comunidad Valenciana	50,56	52,16
Baleares	67,76	71,93
Andalucía	45,54	50,43
Murcia	43,48	46,81
Canarias	58,31	62,60
Norte de Portugal	35,94	37,82
Centro de Portugal	36,02	38,61
Lisboa	52,98	54,04
Alentejo	30,49	34,87
Algarve	60,13	63,48

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

En el año 1990 las regiones en las que el sector servicios destinados a la venta posee un mayor peso, medido a través del porcentaje que representa el valor añadido de este sector respecto al total, son las regiones más turísticas tanto de España como de Portugal ( Baleares con un 67,67%, Algarve con un 60,13% y Canarias con un 58,31%). A continuación se sitúan regiones capitales de país como Madrid y Lisboa en las que este sector es también muy importante.

La situación en el año 1995 se sigue manteniendo ya que en las regiones turísticas el sector de servicios destinados a la venta tiene una mayor influencia en su valor añadido total. A pesar de ello el mayor incremento de este porcentaje en el período 1990-95 se produce en regiones como Alentejo, Asturias, Extremadura y Andalucía, ya que para algunas de ellas ese porcentaje en el año 1990 era de los más bajos del conjunto de regiones de la península ibérica.



En la tabla siguiente aparecen los porcentajes del empleo del sector servicios destinados a la venta sobre el empleo total para las regiones españolas y portuguesas en los años 1990 y 1994. La falta de datos de empleo de servicios destinados a la venta para las regiones portuguesas en el 1995 nos impide disponer de esos porcentajes en ese año. Los datos proceden de la base de datos *new cronos* de Eurostat.

**Tabla 2 - Porcentaje del empleo del sector servicios destinados a la venta sobre el empleo total en las regiones de España y Portugal, 1990 y 1994**

Regiones	% Empleo servicios s/total en el año 90	% Empleo servicios s/total en el año 94
Galicia	29.55	32.23
Asturias	33.83	36.76
Cantabria	34.78	38.27
País Vasco	37.07	40.16
Navarra	33.15	35.09
La Rioja	29.93	31.35
Aragón	35.30	36.47
Madrid	45.30	46.70
Castilla-León	32.86	35.62
Castilla – La Mancha	31.64	34.56
Extremadura	32.87	37.43
Cataluña	40.93	44.61
Comunidad Valenciana	38.68	40.56
Baleares	53.79	58.05
Andalucía	38.47	42.26
Murcia	35.71	39.51
Canarias	51.72	55.21
Norte de Portugal	22.03	24.55
Centro de Portugal	22.96	26.95
Lisboa	37.69	43.20
Alentejo	27.93	31.82
Algarve	43.93	49.77

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat

Analizando el empleo del sector servicios destinados a la venta en las distintas regiones las conclusiones que se obtienen son similares a las anteriormente citadas. Aunque cabe destacar que en el año 1990 las regiones con un porcentaje de empleo en el sector servicios mayor eran Baleares, Canarias y Madrid y sin embargo las regiones portuguesas del Algarve y Lisboa poseían porcentajes inferiores a los que le corresponderían según los datos de valor añadido. Esta situación se corrige en el año 1994 obteniéndose porcentajes para el empleo equiparables a los calculados con el valor añadido. Lo cual parece indicar que en las regiones portuguesas la capacidad de este sector para generar empleo ha aumentado en los últimos años a un ritmo superior al de las regiones españolas.

### 3. Análisis del empleo y del vab en el sector servicios venta y el comercio en las regiones españolas

#### Análisis del empleo

La importancia del sector servicios en la economía se ve reflejada en la magnitud tanto del volumen de empleo como del valor añadido, lo que representa para el año 1998 el 42.23% para el primero, y el 52.95% para el segundo.

En base a la última Contabilidad Regional publicada por el INE, observamos que el empleo en el sector servicios venta representa un 42% del total para el caso de España en el período 1995-1998; y en cuanto a las CCAA destacan aquellas turísticas por excelencia: Baleares (58%) y Canarias (52%), además de Madrid (47%) para el mismo período. En el extremo contrario estarían regiones como Murcia, Galicia y La Rioja en torno al 33%. Debemos señalar que la proporción se mantiene estable para todos los años.

Si dentro del sector servicios nos centramos en las actividades relativas al comercio y a la hostelería, su empleo representa el 50% del empleo servicios venta para el total nacional en el período 1995-97.

**Tabla 3 - Peso del Empleo en la Hostelería y el Comercio (lco +lhost) en el Sector Servicios destinados a la Venta (lsv). CCAA (%) 1997.**

Comunidades	lco+lhost/lsv
Andalucía	57.51
Aragón	50.39
Asturias	54.75
Baleares	60.67
Cantabria	46.35
Castilla y León	53.73
Castilla La Mancha	57.73
Canarias	60.02
Cataluña	45.12
C. Valenciana	56.44
Extremadura	60.65
Galicia	56.17
Murcia	57.78
Madrid	37.02
Navarra	45.43
País Vasco	44.12
Rioja	54.59
España	50.40

Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Regional del INE.

Así en el caso de las regiones, el comercio y la hostelería dentro del total de servicios venta, destacarían Baleares, Canarias y Extremadura en torno al 60% para el mismo período de referencia (1995-97); mientras que en el otro extremo se situarían regiones como Madrid (37%). En el caso de CCAA como Baleares y Canarias el empleo en

comercio y hostelería representa el 35% y el 31% respectivamente sobre su empleo total.

A su vez el peso del comercio es mucho mayor que el de la hostelería como podemos observar en la siguiente tabla, así el primero oscila entre el 59% de Canarias o el 45% de Baleares y el 83% para el caso de Murcia, situándose la media nacional en torno al 70% para el período 1995-97. Y la situación de la hostelería sería el caso contrario.

Por otra parte en un estudio sobre el empleo en el sector de la distribución comercial en España durante el período 1977-1997, Casares et al. (1998) observan un comportamiento cíclico en lo que se refiere a la creación de empleo. En cuanto al período 1993-97 habría una tendencia notable al crecimiento de los asalariados y la desaparición de un gran número de no asalariados, especialmente en el comercio minorista de alimentación en establecimientos especializados, en el comercio al por menor en establecimientos no especializados, y en el comercio minorista de artículos nuevos en establecimientos especializados. Con lo cual se produciría una tendencia general a la disminución del papel del sector comercio como “refugio” de empleo. En sentido contrario observan que el sector favorece la incorporación de mujeres y jóvenes, sobre todo de baja cualificación, asalariados, con contratación temporal y/o a tiempo parcial, que en muchos casos utilizan las ocupaciones comerciales transitoriamente como “trampolín” para la incorporación posterior a otros sectores de actividad.

**Tabla 4 - Peso del empleo del comercio y de la hostelería en el total de ambos (%)**  
**1997**

Comunidades	comercio/ (comercio+hostelería)	hostelería/ (comercio+hostelería)
Andalucía	74.39	25.60
Aragón	74.69	25.30
Asturias	75.41	24.58
Baleares	45.03	54.96
Cantabria	72.64	27.35
Castilla y León	69.83	30.16
Castilla La Mancha	76.25	23.7
Canarias	59.56	40.4
Cataluña	74.83	25.16
C. Valenciana	77.00	22.99
Extremadura	79.14	20.85
Galicia	73.92	26.07
Murcia	83.66	16.33
Madrid	71.88	28.11
Navarra	68.78	31.21
País Vasco	74.34	25.65
Rioja	77.22	22.77

Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Regional del INE.

Distinguen 3 períodos en cuanto a la evolución del empleo: 1977-85 y 1992-94 caracterizados por pérdidas de empleo; 1986-91 con creación de empleo. Desde 1995 refleja la salida de la crisis, creciendo de nuevo el empleo.

### **Análisis del valor añadido**

En cuanto al valor añadido del sector servicios destinados a la venta representa el 52.95 % del total a nivel nacional para el año 1999 (siendo la proporción similar para todo el período).

Destacan al igual que en el caso del empleo regiones como Baleares (72%), Canarias (63%) y Madrid (63%), para la media del período 1995-99.

En cuanto al peso del valor añadido del comercio y la hostelería sobre el total de servicios destinados a la venta supone el 36.4% para España en el año 1997 (similar para todo el período 1995-97); porcentaje bastante inferior con respecto a la población ocupada. Y oscila desde el 30% de Madrid hasta el 49.9% de Canarias para el año 1997, aunque la proporción se mantiene a lo largo de todo el período (1995-97).

**Tabla 5 - Peso del VAB en la hostelería y el comercio en el sector servicios destinados a la venta. CCAA (%) 1997**

Comunidades	co+host/sv
Andalucía	40.86
Aragón	36.96
Asturias	39.78
Baleares	47.08
Cantabria	33.56
Castilla y León	34.74
Castilla La Mancha	37.87
Canarias	49.90
Cataluña	34.64
C. Valenciana	38.19
Extremadura	37.30
Galicia	37.77
Murcia	35.29
Madrid	30.00
Navarra	35.90
País Vasco	34.88
Rioja	38.11
España	36.40

Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Regional del INE.

Y también como ocurría para el empleo, le corresponde al comercio el mayor protagonismo, siendo la proporción media del período 1995-97, de un 60% para éste y un 40% para la hostelería. En la siguiente tabla vemos las proporciones a nivel regional para el año 1997, aunque son prácticamente invariantes a lo largo del período (95-97).

**Tabla 6 - Peso del VAB del comercio y de la hostelería en el total de ambos (%)**  
**1997**

Comunidades	comercio/ (comercio+hostelería)	hostelería/ (comercio+hostelería)
Andalucía	69.17	30.82
Aragón	62.85	37.14
Asturias	56.39	43.60
Baleares	29.00	70.99
Cantabria	55.15	44.84
Castilla y León	61.24	38.75
Castilla La Mancha	63.55	36.44
Canarias	55.03	44.96
Cataluña	63.43	36.56
C. Valenciana	64.36	35.63
Extremadura	65.25	34.74
Galicia	66.28	33.71
Murcia	70.51	29.48
Madrid	59.80	40.19
Navarra	52.79	47.20
País Vasco	61.33	38.66
Rioja	66.48	33.51

Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Regional del INE.

#### **4. El sector comercial en Portugal: algunas cifras de interés**

Debido a que no nos fue posible disponer de datos para las regiones de Portugal a un nivel de desagregación sectorial deseado, aportamos a continuación algunos datos ilustrativos sobre el sector comercial en Portugal.

En cuanto a su importancia en empleo y VAB, en 1993 este sector representa el 10% del valor añadido de todos los sectores (cifra inferior a los años anteriores) y ocupa al 12,5% del empleo total (similar a años previos), lo que supone una cifra de 561 mil personas, 2/3 de los cuales están ocupados en el comercio minorista.

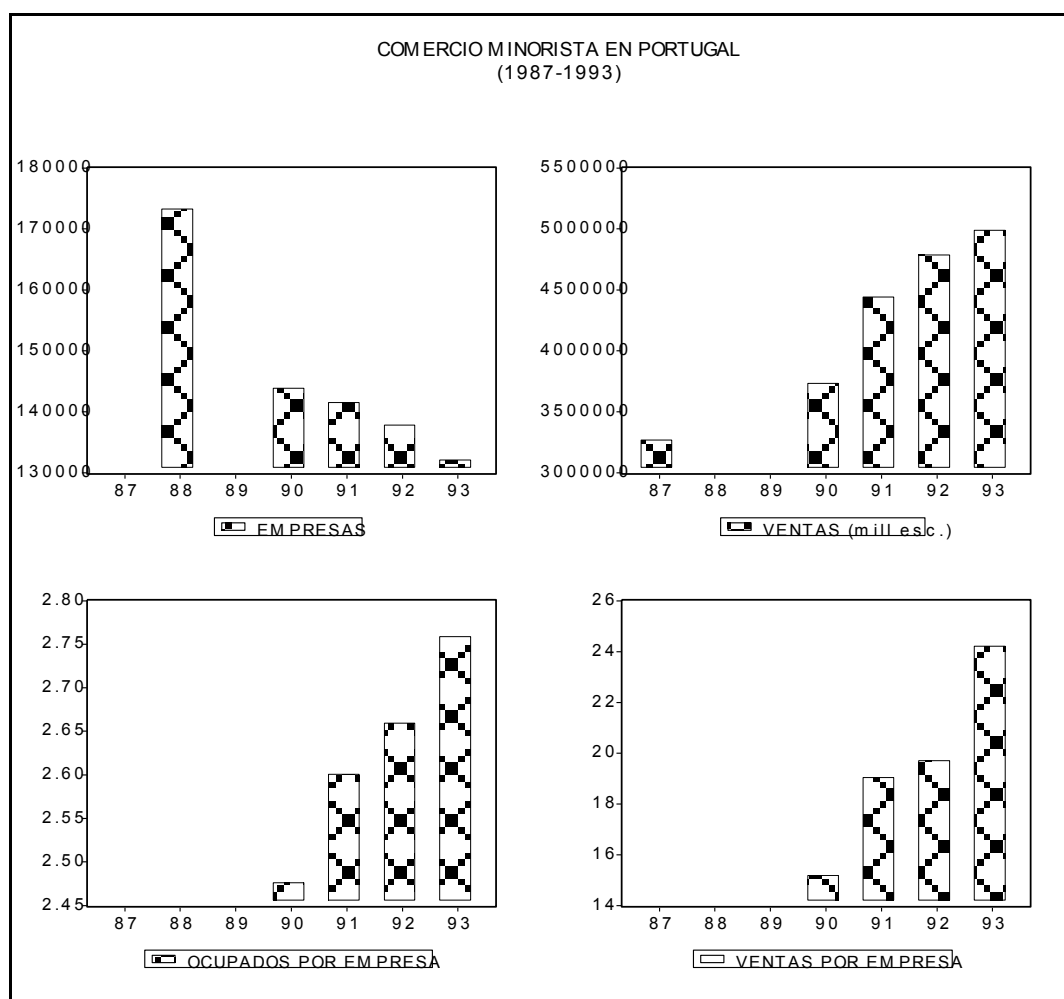
Por lo que respecta a la participación del empleo femenino en el total del comercio minorista, los datos que nos proporciona Eurostat (1997) indican que en los primeros años de la década de los 90 el porcentaje respecto al total se situaba en torno al 44%. Esta cifra contrasta con la escasa participación femenina en el total del sector de Comercio interior, Turismo y Otros servicios, que para 1995 sólo era del 8,6%, según publica el INE de Portugal.

Por otra parte, mientras que en total del sector de Comercio interior, Turismo y Otros servicios el 25% de la plantilla (en 1995) está contratada a tiempo parcial, en el caso del Comercio minorista sólo lo está el 5% (en 1993).

El sector comercial en 1993 contaba con 160.500 empresas, de las que el 82% corresponde al comercio minorista y sólo el 15% al comercio mayorista. Por tanto

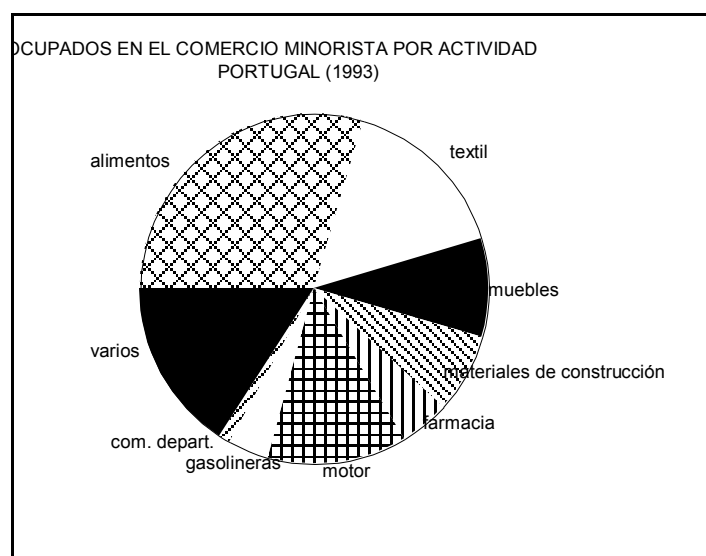
corresponden al comercio minorista 132 mil empresas que ocupaban a más de 364 mil personas, de los cuales un 43% son mujeres. Del total, el 75 % de los ocupados son contratados, mientras que el otro 25% corresponden a lo propietarios de los comercios individuales.

En los gráficos siguientes podemos ver cómo ha decrecido el número de empresas del comercio minorista, al tiempo que aumentan las ventas totales. Debido a que el empleo permanece bastante estable, esto se traduce en un incremento de la dimensión de las empresas, tanto en número de ocupados medio (casi 3) como en ventas medias (24 millones de escudos en el 93).



Por sectores, el 40% de las empresas (52 mil) corresponden al comercio alimentario que ocupan al 30% del empleo minorista (108 mil personas), y el 60% de las empresas minoristas corresponden a otro tipo de productos, empleando al 70% del personal, dentro de los cuales destaca el comercio textil con 25 mil empresas y 57 mil ocupados.

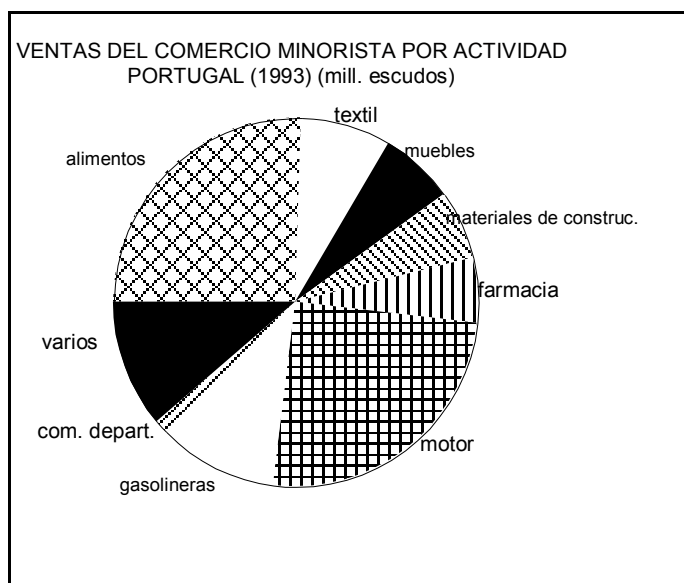
En los gráficos siguiente podemos ver el reparto por tipos de actividad del número de empresas minoristas, del número de ocupados y de las ventas en 1993.



En el gráfico relativos al reparto de ventas del comercio minorista por tipo de actividad podemos observar cómo prácticamente la mitad de las ventas totales corresponden al comercio alimentario y al de vehículos de motor, siendo también muy importante las de las estaciones de servicio.

Todo ello implica que la cuota de mercado de vehículos está ocupada por un escaso número de empresas de gran tamaño tanto por en número de ocupados como por sus ventas. Algo similar sucede con las estaciones de servicio.

Las empresas minoristas de alimentación en Portugal son de pequeño tamaño en su mayoría, siendo la mayoría de carácter independiente.



Veamos algunas referencias a los hipermercados y a los principales grupos de comercio en Portugal:

En enero de 1995 había 46 hipermercados en Portugal, 11 más que el año anterior. Geográficamente se reparten como sigue:

**Tabla 7 - Número de hipermercados Portugal**

	1/01/1994	1/01/1995
Norte	9	11
Centro	5	6
L.V. Tejo	16	22
Alentejo		
Algarbe	5	7
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>46</b>

Fte: Eurostat (1997): Retailing in European Economic Area 1996

**Tabla 8 - Principales grupos de comercio al menor. Portugal (01/01/1994).**

<i>Grupo</i>	<i>Nº comercios</i>	<i>Superf. ventas (m<sup>2</sup>)</i>	<i>Superficie media (m<sup>2</sup>)</i>
Continente	6	56470	9400
Companhía Portuguesa. Hiper.	8	46581	5800
Pingo Doce	97	90122	900
Carrefour	2	19130	9600
Modelo Hiper	10	31566	32006
Feira Nova	3	21400	7100
Mini Preço	60	17228	280
Intermarché	14	23710	1700

Fte: Eurostat (1997): Retailing in European Economic Area 1996



## 5. Conclusiones

- 1 - En Europa el sector comercial es un sector con un alto nivel de empleo, permaneciendo bastante estable el peso en el empleo total en los últimos años.
- 2 - El sector comercial ha sufrido un importante proceso de concentración, el cual ha ido acompañado de un proceso de integración vertical y de internacionalización de las empresas. España y Portugal son de los países de Europa donde el sector comercial está más atomizado.
- 3 - El sector servicios destinados a la venta para el año 1998 representa un 42.23% del empleo total y un 52.95% del valor añadido total. A nivel de regiones destaca el peso de este sector en las regiones turísticas de Algarve, Baleares y Canarias.
- 4 - El análisis de los datos parecen indicar que en las regiones portuguesas la capacidad del Sector Servicios destinados a la Venta para generar empleo ha aumentado en los últimos años a un ritmo superior al de las regiones españolas
- 5 - El protagonismo del comercio y la hostelería dentro del sector servicios, supone el 50.4% para el caso del empleo y el 36.4% para el valor añadido en el año 1997 para España. Y tanto a nivel de empleo (70% comercio y 30% hostelería) como a nivel de valor añadido (60% comercio y 40% hostelería) adquiere un mayor protagonismo el comercio, para el período 1995-97 y media nacional.
- 6 - En Portugal se ha producido en los últimos años un incremento de la dimensión de las empresas, tanto en número de ocupados como en ventas medias. Por otra parte más de la mitad de las ventas corresponden a las empresas de alimentación y a las de ventas de vehículos, si bien las primeras son pequeñas empresas en su mayoría.

## Bibliografía

- Casares Ripol, J.; Martín Cerdeño, V. y Aranda García, E. (1996), “La distribución comercial en la Unión Europea”, Trabajo presentado a la *X Reunión Asepelt-España*, Albacete.
- Casares, J.; Aranda, E. y Martín, V. (1998), “Análisis del empleo por formas comerciales. Asalarización y disminución del refugio de “autónomos”. *Documento de Trabajo* nº 5/98. Servilab.
- EUROSTAT (1994), *El comercio al por menor en el Mercado Único Europeo*, Bruselas.
- EUROSTAT (1997), *Retailing in the European Economic Area 1996*, Comunidad Europea.
- Guisán, M.C. (1995), “Producción industrial y creación de empleo. Comparación internacional en el período 1964-94”. *IX Reunión Asepelt-España*. Santiago de Compostela, junio.

- Guisán, M.C. Y Aguayo, E. (1997), “Inversión industrial y desarrollo regional en las regiones españolas”, *XXIII Reunión de Estudios Regionales*. Valencia, noviembre.
- INE. *Contabilidad Regional Base 1995*. Serie 1995-99.
- Martínez, S. y Rubiera, F. (1999), “Patrones de convergencia regional en los servicios de la economía española”, *Documento de Trabajo*, nº 1/99. Servilab.
- Rubalcaba, L. y Gago, D. (1999), “Competitividad y Comercio de servicios en la economía española”, *Documento de Trabajo* nº 5/99. Servilab.
- Vazquez, E (1998), *La distribución comercial en España. Un estudio econométrico regional de la productividad*, Tesis Doctoral. Universidad de Santiago de Compostela.
- Velilla, P. (1993), “El comercio en Europa”, *ICE*, nº 713, enero, pp.: 29-34.

# **Projectos especiais de urbanismo comercial: algumas considerações a propósito da implementação do PROCOM em Vila Verde (Minho)**

**J. Cadima Ribeiro\***

## **Resumo**

O sector comercial viu criado, no âmbito do II Quadro Comunitário de Apoio, um programa especial de apoio à modernização e à dinamização do sector, conhecido vulgarmente por PROCOM. Em grande medida, esse programa veio mexer com a inércia no comércio tradicional, citadino, na dupla vertente da estética e qualidade dos estabelecimentos e do seu enquadramento urbanístico.

O sucesso do programa apareceu entretanto questionado por alguns dos agentes do sector, e não restam dúvidas que a máquina administrativa montada não esteve à altura do que se lhe pedia em eficácia e celeridade de procedimentos.

No presente artigo, depois de uma sucinta apresentação do Programa, dá-se conta de diversas facetas da sua aplicação em Vila Verde.

Termina-se com um balanço crítico, aproveitando da experiência de Vila Verde e, num plano mais geral, da vivência da Associação Comercial de Braga, enquanto entidade promotora desse e de outros projectos de urbanismo comercial.

---

\* NIPE, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga. E-mail: jcadima@eeg.uminho.pt.

## **1. Introdução**

O trabalho que se apresenta tem como principal objectivo aferir a importância do Programa de Apoio à Modernização do Comércio – PROCOM – em termos de revitalização do tecido urbano dos centros históricos das vilas e cidades portuguesas. Como exemplo de aplicação, retém-se o projecto de urbanismo comercial do concelho de Vila Verde.

Os dados empíricos e demais informação específica que aqui se retêm foram recolhidos no contexto de um estágio da Licenciatura em Administração Pública, que decorreu de Abril a Outubro de 1999 na Associação Comercial de Braga (ACB).

O presente artigo divide-se em quatro partes. A primeira parte será dedicada à apresentação dos Projectos Especiais de Urbanismo Comercial, designadamente: sua origem, enquadramento legal e tipologia de projectos de apoio que abarca. Numa segunda parte tratar-se-á o estudo de caso, quer dizer, reportar-nos-emos à experiência de Vila Verde enquanto território concreto de intervenção do PROCOM. Na última parte propõe-se uma apreciação do “programa”, tomando como ponto de partida quer a experiência vivida quer alguns artigos que reflectem diferentes perspectivas sobre a matéria.

## **2. O PROCOM: origem, enquadramento legal e âmbito de intervenção**

### **2.1. Origem e fundamento legal dos projectos de urbanismo comercial**

O comércio é um serviço à comunidade que afecta uma variedade de necessidades quotidianas e constitui um factor determinante da expansão e crescimento das cidades. Tal como os demais sectores de actividade económica, também o sector terciário sofreu nestes últimos anos uma mutação significativa derivada de um conjunto de acontecimentos que deram lugar a um novo ciclo comercial. Desde logo, “a adesão em 1986 de Portugal à Comunidade Económica Europeia proporcionou, nos anos que se lhe seguiram, uma grande euforia económica, social e cultural, facilitadas pela abertura a novas ideias, valores, produtos e formas de negociar” (Farhangmehr *et al.*, 1996).

Deste complexo de circunstâncias associadas à participação de Portugal na Comunidade Europeia, emergiram transformações importantes nos hábitos de compra dos consumidores e o acelerar da introdução de inovações tecnológicas e organizacionais ditadas pela necessidade de adaptação das empresas às novas condições de concorrência.

Do ponto de vista da organização dos mercados e das formas de concorrência, destaca-se, por esta altura, sobretudo, o surgimento e multiplicação de grandes superfícies comerciais, retalhistas e grossistas, de entre as quais sobressai o fenómeno dos hipermercados, que imediatamente atraem uma quantidade alucinante de consumidores.

Face a esta nova situação, o pequeno comércio sentiu a necessidade de investir na sua própria modernização e no estudo e acompanhamento da evolução dos hábitos de compra dos consumidores. “É neste contexto que se justifica a criação do PROCOM

inserido no Programa de Apoio ao Comércio e Serviços, dotado de meios financeiros de natureza pública, co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, que serão destinados a apoiar os projectos de investimento das empresas do comércio e serviços” (Ministério da Economia, Decreto-Lei nº 184/94).

O PROCOM foi criado pelo Decreto-Lei nº 184/94, de 1 de Julho, e, de acordo com o artigo 1º, tem por objectivo promover o desenvolvimento sustentado da competitividade das empresas do sector comercial no quadro de uma estratégia de modernização pré-definida. Porém, só poderão candidatar-se aos apoios financeiros previstos no decreto-lei supracitado as empresas do sector comercial que preencham cumulativamente as seguintes condições (artº 3º):

- i) Possuam capacidade técnica, de gestão e recursos humanos adequados ao projecto, que garantam a concretização dos investimentos;
- ii) Demonstrem uma situação financeira equilibrada;
- iii) Disponham de contabilidade actualizada e organizada de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade;
- iv) Façam prova de que não são devedoras ao Estado ou à Segurança Social, ou de que o pagamento dos respectivos impostos ou quotizações está assegurado mediante acordos que tenham sido celebrados;
- v) Comproven terem requerido o registo no cadastro comercial;
- vi) Serem empresas cuja actividade principal se integre nas divisões 50, 51 ou 52 da CAE (Código das Actividades Económicas).

## **2.2. Tipologia de projectos**

O PROCOM é um instrumento que fazia parte do Subprograma Comércio e Serviços do II Quadro Comunitário de Apoio, sendo o seu orçamento constituído por fundos do Estado Português e da União Europeia.

Ora, uma vez que são múltiplas as necessidades de modernização do Comércio, o PROCOM dispõe de um conjunto diversificado de instrumentos, isto é, de áreas de apoio. Assim, conforme o objectivo em vista, é possível encontrar a seguinte tipologia de projectos:

- i) Projectos Integrados;
  - ii) Projectos Pontuais;
  - iii) Projectos de Cooperação Empresarial;
  - iv) Associativismo;
  - v) Projectos Especiais.
- i) Os Projectos Integrados têm por objectivo a dinamização das empresas, designadamente através da sua racionalização, inovação e expansão.

São considerados projectos de dinamização empresarial aqueles cujos investimentos visem: a reorganização significativa das empresas; o reforço da produtividade; a melhoria da qualidade e diversificação da actividade comercial; e a expansão e qualificação de redes de distribuição.

São destinatários: as empresas individuais ou associadas a grupos de empresas com volume de facturação anual  $\leq 10$  milhões de contos; as Pequenas e Médias Empresas (PME) que participem no capital social de agrupamentos de PME, independentemente da facturação e forma jurídica destes.

#### ii) Projectos Pontuais

Os Projectos Pontuais têm em vista a modernização das empresas de fraca dimensão económica, bem como o desenvolvimento regional (abastecimento e dinamização dos circuitos). Encontram-se regulamentados nos artigos 9º e 14º do Decreto-Lei nº 184/94.

Tanto os Projectos Integrados como os Projectos Pontuais visam a remodelação dos estabelecimentos comerciais, designadamente no seu equipamento e funcionamento, na produtividade e qualidade dos serviços prestados, no redimensionamento ou expansão da própria empresa.

Trata-se de projectos com especial incidência no equilíbrio regional e destinam-se especialmente a: apetrechamento técnico e tecnológico das empresas; modernização das estruturas físicas das empresas; e racionalização da actividade das empresas comerciais, através do seu redimensionamento, especialização ou diversificação.

Os destinatários são as pequenas e médias empresas.

#### iii) Projectos de Cooperação Empresarial

Consideram-se Projectos de Cooperação Empresarial aqueles cujas prioridades recaem sobre o desenvolvimento de iniciativas intra e intersectoriais, que permitam: o equilíbrio da estrutura empresarial; maior competitividade e capacidade negocial; o reforço dos laços de parceria (informação e apoio à decisão); e a expansão das redes de distribuição.

Este tipo de investimentos tem em vista promover a cooperação entre empresas, através de: racionalização dos circuitos e/ou expansão das redes de distribuição (exemplo: compras ou vendas em comum); desenvolvimento de sistemas de informação (aprovisionamento), gestão de *stocks* e *marketing*); e acções no domínio das tecnologias de gestão e dos métodos de compra e venda.

Os destinatários são, neste caso: as empresas individuais ou associadas a grupos de empresas com volume de facturação anual  $\leq 10$  milhões de contos; as PME que participem no capital de agrupamentos; e os agrupamentos de PME.

#### iv) Associativismo

O Associativismo reporta-se aos projectos de investimento que visam o reforço da capacidade de intervenção e da eficácia das estruturas associativas do sector do comércio, o apoio técnico e informativo às empresas e recursos humanos do sector.

Assim, conforme o disposto no artigo 21º do D.L. 184/94, consideram-se projectos de apoio ao associativismo os que visem o reforço da prestação de serviços de apoio técnico e de informação aos associados, nomeadamente através da: criação ou reforço de gabinetes técnicos de apoio às empresas/trabalhadores e/ou projectos; constituição de base de dados e realização de estudos de mercado; e implantação de sistemas de informação.

São destinatários: as Associações Empresariais e Sindicais; as Confederações e Federações; e as Câmaras de Comércio e Indústria.

#### v) Projectos Especiais de Urbanismo Comercial

Por último, temos os Projectos Especiais, no seio dos quais se inserem os Projectos de Urbanismo Comercial. Conforme se pode ler em documento interno da ACB (1999), “é com a principal preocupação de revitalizar e modernizar as estruturas comerciais situadas em certos locais dos centros populacionais que o PROCOM apoia os projectos de urbanismo comercial, que se desenvolvem numa determinada área do espaço urbano”.

No fundo, os projectos de urbanismo comercial procuram fazer a síntese entre modernização empresarial e recuperação do espaço público onde as empresas estão inseridas.

Os projectos especiais abarcam os investimentos realizados ao nível de: dinamização das estruturas comerciais associadas à recuperação ou revitalização de tecido rural e urbano; promoção das Artes e Ofícios Tradicionais; projectos – piloto susceptíveis de estimular efeitos de demonstração; e melhoria do ambiente financeiro das empresas comerciais.

Trata-se de projectos de iniciativa individual ou conjunta, envolvendo órgãos de Administração Pública (Central ou Local), Empresas e Associações Empresariais.

### **2.3. Vertentes de investimento consideradas**

Na esfera de intervenção dos projectos especiais de urbanismo comercial, o investimento a realizar pode destinar-se a aplicações de natureza distinta:

- i) Nos estabelecimentos – da responsabilidade dos empresários;
- ii) No espaço público envolvente da área comercial – da responsabilidade das autarquias;
- iii) As acções de promoção e animação comercial – da responsabilidade das Associações Comerciais e/ou Câmaras Municipais.

Como já se referiu acerca dos propósitos do urbanismo comercial, estes procuram proporcionar a modernização empresarial e, em simultâneo, a recuperação do espaço urbano ou, se se quiser pôr de outro modo, os apoios financeiros disponibilizados atendem a duas vertentes: por um lado, temos uma vertente comercial e, por outro, uma vertente urbanística.

“Ao nível da vertente comercial, as actividades apoiadas são o comércio a retalho, a restauração e serviços (designadamente, esteticistas e cabeleireiros) com acções dirigidas à modernização da actividade na óptica empresarial, que podem ser contempladas com incentivos aos empresários até um máximo de 66,6% a fundo perdido” (passagem retirada da documentação distribuída à Comunicação Social aquando da visita do Primeiro Ministro à ACB, em 1999). Esta vertente abarca, por um lado, os investimentos a efectuar nos diversos estabelecimentos e, por outro, as acções de promoção comercial.

“A nível da vertente urbanística este programa apoia também o investimento público municipal na envolvente comercial, mais concretamente na pedonização de ruas, estacionamento de superfície, iluminação, mobiliário urbano e sinalética, entre outros, que é contemplado com incentivos aos municípios que rondam os 58,75% a fundo perdido” (passagem retirada da documentação distribuída à Comunicação Social aquando da visita do Primeiro Ministro à ACB, em 1999).

Do exposto, conclui-se que um projecto de urbanismo comercial não é um projecto isolado, ou seja, não se refere exclusivamente ao comércio mas é antes um projecto que deve ser considerado de natureza transversal, através da integração de outras áreas, nomeadamente de natureza urbanística (infra-estruturas, circulação, estacionamento, etc.)

#### **2.4. Definição do âmbito de intervenção e fases de materialização**

Os apoios a conceder dirigem-se aos promotores comerciais que estejam integrados num projecto de interesse colectivo proposto por entidades locais, sejam estas Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia ou Associações Comerciais. Até à concessão de tais apoios decorrem, porém, uma série de etapas e procedimentos pelos quais as entidades dinamizadoras de um projecto de urbanismo comercial se devem orientar; saber:

- i) Fase I – Estudo Prévio;
- ii) Fase II – Estudo Global;
- iii) Fase III – Concretização das soluções.

##### **i) Realização do Estudo Prévio.**

Esta primeira fase tem como meta a apresentação à Direcção-Geral do Comércio e Concorrência (DGCC) da pré-candidatura a um projecto especial de urbanismo comercial, para uma determinada zona urbana, mais conhecida por zona de intervenção. Para este efeito, nesta etapa é necessário ter um primeiro conhecimento sobre: limites espaciais de incidência do projecto; dificuldades e necessidades existentes; entidades intervenientes; e eventuais soluções para atingir os objectivos do projecto.

No diagnóstico da zona de intervenção deverá ser realizada uma apresentação global da zona, designadamente a sua caracterização funcional e a apresentação do estado físico dos edifícios, instalações comerciais, estacionamento, acesso e circulação, etc. Além de tal apresentação, deverão também constar do diagnóstico aspectos considerados relevantes no tocante à procura e oferta comercial. Tais considerações são obtidas através de um inquérito a realizar, quer junto dos comerciantes (oferta), quer junto da população identificada como residente ou flutuante (procura).

##### **ii) Elaboração do Estudo Global**

O Estudo Global consiste no levantamento dos problemas existentes e na proposta das respectivas soluções. A realização do Estudo Global contempla as duas vertentes : vertente comercial; e vertente urbanística.

A vertente comercial, refere-se ao estudo aprofundado das questões que directamente se colocam à actividade comercial das unidades existentes na zona de intervenção.



A vertente urbanística é relativa a questões de natureza complementar, isto é, de apoio à actividade comercial, como seja a definição das necessidades de estacionamento, de iluminação e de arranjo dos espaços públicos da zona de intervenção. No entanto, tais vertentes não podem ser olhadas isoladamente mas, pelo contrário, complementam-se e esta interdependência exige uma cooperação intensa entre todas as entidades envolvidas, em particular entre a Associação Comercial e a Câmara Municipal, pelo que se considera desejável a criação prévia de um protocolo de cooperação.

Em termos mais operacionais, com o Estudo Global pretende-se: o levantamento dos problemas existentes (vertente comercial e urbanística); a identificação das soluções necessárias, com eventuais hipóteses alternativas; a identificação dos meios necessários e respectiva origem; e uma antevisão dos resultados a obter.

### iii) Concretização das soluções

Completada a realização do Estudo Global, haverá que extrair do mesmo as soluções necessárias à realização concreta do projecto de urbanismo comercial.

Estas soluções terão em perspectiva o desenvolvimento de dois tipos de investimento: por um lado, investimentos de natureza urbanística; e, por outro, investimentos de natureza colectiva e acções de natureza individual/colectiva.

Para dar concretização ao projecto de urbanismo comercial, é fundamental nesta última fase definir o(s) sistema(s) de incentivos, isto é, as modalidades de apoio e proceder à execução das mesmas, tendo em conta os dois tipos de investimento supracitados.

Os investimentos de natureza urbanística traduzem-se em investimentos promovidos pelas Câmaras Municipais, que realizam investimentos de melhoria do espaço público, particularmente de pavimentação e pedonização das ruas, instalação de mobiliário urbano e sinalética, e melhoria da iluminação. Incluem-se, portanto, nesta área o saneamento básico, as vias de acesso e circulação exteriores à zona de intervenção, o arranjo dos espaços de circulação da zona de intervenção, os parques de estacionamento, a promoção do arranjo das fachadas dos edifícios, entre outros. Com o apoio por parte do PROCOM a este tipo de investimentos promovidos pelas Câmaras Municipais, pretende-se a criação de um verdadeiro “Centro Comercial ao ar livre”.

Naturalmente que a elegibilidade destes investimentos estará dependente da sua importância para a modernização do equipamento comercial directamente envolvido, das necessidades de modernização existentes, da dimensão do equipamento comercial (nº de unidades comerciais) e do grau de empenhamento dos empresários e suas estruturas representativas.

No âmbito dos investimentos de natureza comercial é-nos possível encontrar, por um lado, acções de natureza colectiva, respeitantes à promoção e divulgação do projecto, e, por outro, investimentos de natureza individual/colectiva, relacionados com a modernização das unidades comerciais.

As acções de natureza colectiva são acções que o Estudo Global deverá identificar e que, tendo como destinatários os actuais e potenciais clientes e os próprios empresários da zona de intervenção, são de importância fundamental para o arranque e desenvolvimento do projecto.

Os investimentos de natureza individual ou colectiva são investimentos que dizem respeito directamente à modernização da actividade comercial da zona de intervenção.

Sendo a parte mais importante do Estudo Global, este deve apresentar com a necessária profundidade e desenvolvimento o conjunto de medidas e acções necessárias à revitalização das empresas comerciais.

O PROCOM apoia fortemente estes projectos de investimento. Em concreto, para os projectos das empresas envolvendo investimento não superiores a 30.000 contos, os apoios variam entre 40% e os 66,6% a fundo perdido, conforme a pontuação do projecto individual; para os investimentos das Câmaras Municipais, a taxa de comparticipação é de 58,75% a fundo perdido; para os investimentos da responsabilidade das Associações Comerciais, os apoios são de 75% a fundo perdido.

### 3. O caso de Vila Verde

O Projecto de urbanismo comercial de Vila Verde corresponde a um projecto de revitalização do comércio instalado nas artérias fulcrais do centro de Vila Verde, do qual faziam parte integrante três vertentes:

- i) Acções de renovação urbana promovidas pela Câmara Municipal de Vila Verde;
- ii) Realização de projectos de modernização e reestruturação das actividades económicas existentes;
- iii) Realização de acções colectivas de promoção, animação e divulgação da área de intervenção.

O Projecto de urbanismo supra referido foi dinamizado pela ACB em colaboração com a Câmara Municipal de Vila Verde, com base num protocolo celebrado para o efeito.

#### 3.1. Caracterização geral do território de intervenção

Em Março de 1998, do levantamento das actividades económicas efectuado na área de intervenção registou-se a existência do seguinte tecido empresarial.

**Quadro 1 – Caracterização do tecido empresarial de Vila Verde**

Actividade económica	CAE	N.º de estabelecimentos	% de estabelecimentos por CAE
Comércio	50, 51 e 52	112	67,1%
Restauração	55301	8	4,8%
Estabelecimentos de bebidas	55401	22	13,2%
Lavandarias	9301	2	1,2%
Cabeleireiros e gabinetes de estética	9302	9	5,4%
Outras		14	8,3%
<b>TOTAL</b>		<b>167</b>	<b>100 %</b>

Fonte: Ficha técnica de candidatura a projecto especial de Vila Verde, 1998

De forma geral, os estabelecimentos comerciais eram explorados por pequenas empresas familiares. Coexistiam estabelecimentos modernos e adequados às necessidades da procura com estabelecimentos antiquados a necessitarem de urgente adaptação. Por outro lado, existiam dificuldades ao nível do meio envolvente que condicionavam de forma negativa a actividade comercial.

No estudo global de Vila Verde realizado então, é possível encontrar uma caracterização detalhada do concelho. Desde logo, trata-se de um município cuja superfície se estende por 221,1 Km<sup>2</sup> e está dividido administrativamente em 58 freguesias, com uma população de cerca de 45.000 habitantes. Vila Verde é um concelho cuja criação remonta às reformas administrativas empreendidas por Mouzinho da Silveira, nos anos 30 do Século, e apresenta uma razoável densidade populacional (199 hab./Km<sup>2</sup>, dados de 1991).

Quanto à evolução da população, no período de 1980 a 1996 verificou-se um aumento lento da população residente de, aproximadamente, 2,5% (Marktest) “Alargando a análise para o período referente a 1900, podemos confirmar o carácter secular, manifesto a partir da década de 50, da tendência para o abrandamento do ritmo de crescimento da população dos Concelhos abrangidos pela ACB e diminuição da população nas regiões mais rurais” (Almeida, *et al.*, 1998).

“Vila Verde constitui um polo de crescente importância, quer pela concentração da população, quer pela dotação de equipamentos e infra-estruturas, quer ainda pelas condições de acessibilidade. De um modo geral, a estrutura económica do concelho de Vila Verde caracteriza-se pelo domínio do sector primário, o qual ocupa mais de 40% da população activa. De qualquer forma, é importante salientar o reforço considerável do sector secundário, ocorrido na década de 70. O sector terciário viu também a sua importância aumentada na década que estamos a considerar, embora o acréscimo aqui registado tenha sido muito menos nítido” (Ferreira *et al.*, 1998). De entre as diversas actividades comerciais, o comércio a retalho é o que apresenta maior peso, dado que por si só emprega cerca de 40% da população activa do sector. No que concerne às actividades comerciais grossistas, é evidente a preponderância de estabelecimentos ligados aos géneros alimentícios, bebidas e tabaco, os quais representam quase 64% do total de estabelecimentos grossistas existentes no concelho (Direcção-Geral do Comércio e Concorrência, 1998). No que respeita ao número de estabelecimentos por actividade económica, apercebemo-nos da falta de diversificação das actividades comerciais.

### **3.2. Apresentação da área de intervenção**

Após a breve caracterização do concelho de Vila Verde acabada de apresentar, partimos agora para uma definição da área de intervenção. A área geográfica de intervenção é composta por 14 arruamentos contíguos, localizados no centro da vila de Vila Verde.

Na zona de intervenção (Z.I.) concentra-se a maioria do aparelho comercial do núcleo urbano da sede do concelho. Trata-se de uma área que necessita de intervenções integradas de revitalização, quer ao nível do tecido empresarial quer ao nível da melhoria das condições urbanísticas.

Nesta área existem espaços comerciais de diversos ramos de actividade, com tradição comercial. Os estabelecimentos comerciais encontram-se instalados, na sua maior parte,

em edifícios recuperados ou recentes, havendo também algumas actividades alojadas em edifícios antigos e em mau estado de conservação. Em geral, apesar do estado físico dos edifícios ser razoável e, em alguns casos, mesmo bom, os espaços comerciais mostram-se pouco atractivos e funcionais para os clientes. Daí a importância do projecto especial de urbanismo comercial.

Com base num inquérito realizado aos comerciantes, a empresa encarregue dos estudos de diagnóstico procedeu à caracterização do perfil dos mesmos. Da análise das actividades económicas integradas na Z.I., a equipa encarregue do diagnóstico concluiu pela existência de um número expressivo de estabelecimentos enquadrados nas actividades que se seguem: Talho; Cabeleireiro/Esteticista; Pronto a Vestir; Restauração e Bebidas; e Móveis e Decoração.

Da análise, mais foi posto em destaque a existência de um conjunto de oportunidades e ameaças que se colocam à actividade desenvolvida pelos empresários Vilaverdenses, e ao comércio em geral, que se sintetizam no quadro abaixo:

Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Incentivos à modernização do comércio, de modo a potenciar as características da região</li> <li>✓ Sensibilidade para renovar, qualificar, modernizar, diferenciar e diversificar o tecido comercial e serviços complementares afins</li> <li>✓ Potencial de crescimento através da <ul style="list-style-type: none"> <li>• Juventude da população local</li> <li>• Dinâmica sócio-económica da região</li> <li>• Dinâmica turística</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Grandes e médias superfícies</li> <li>✓ Comércio electrónico</li> <li>✓ Falta de disponibilidade/tempo</li> <li>✓ Proximidade do centro urbano de Braga</li> </ul>

Fonte: Estudo Global de Vila Verde; Licentivos; 1998

Do que o quadro nº 2 diz, poder-se-á concluir que, para que o comércio tradicional de Vila Verde possa sobreviver e “singrar” no mercado actual, é fundamental a modernização do seu tecido comercial e, nesse sentido, é preciso que os empresários da região aproveitem as oportunidades que a mesma lhes proporciona, procurando, por exemplo, desenvolver uma estratégia comercial que lhes permita atender às exigências dos grupos etários mais jovens, dada a juventude da população local.

Com a finalidade de caracterizar o perfil dos consumidores de Vila Verde procedeu-se também à realização de um inquérito, seleccionando os inquiridos de forma casual.

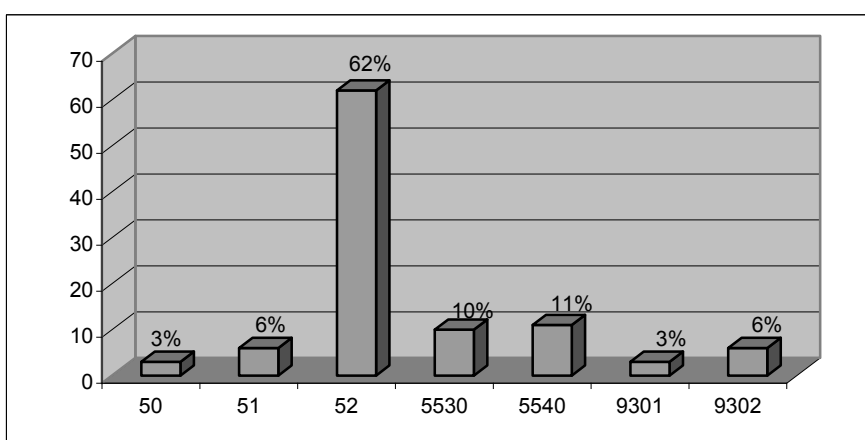
Dentro dos mesmos objectivos de reconhecimento do tecido económico específico, foi feita a caracterização dos espaços comerciais existentes, em termos de decoração e imagem dos estabelecimentos, da caracterização arquitectónica dos edifícios e do levantamento dos elementos de descaracterização, quer do interior dos estabelecimentos comerciais, quer da fachada exterior.

Relativamente a este último ponto, convém referir que a “informação recolhida permitiu concluir ser fundamental uma intervenção no domínio da decoração do interior do estabelecimento em mais de 62% dos estabelecimentos localizados na Z.I.” (Ferreira, *et al.*, 1998)

Das considerações genéricas acabadas de fazer, passemos agora a apresentar o tecido comercial de Vila Verde, na sua expressão em termos de estabelecimentos existentes por subsector, forma jurídica, emprego e volume de vendas. A análise restringe-se, no essencial, aos estabelecimentos candidatos ao PROCOM. Antes, porém, refira-se que, de acordo com os dados disponibilizados pela Marktest, em 1997, os estabelecimentos retalhistas Vilaverdenses ascendiam a 398, empregando um total de 903 indivíduos, enquanto que os estabelecimentos grossistas quedavam-se pelos 33, com um total de 105 pessoas ao serviço.

Considerando, entretanto, o tecido comercial da zona de intervenção candidata ao apoio no âmbito do PROCOM, atente-se na figura seguinte:

**Figura 1 – Distribuição dos estabelecimentos de Vila Verde, por actividade económica**



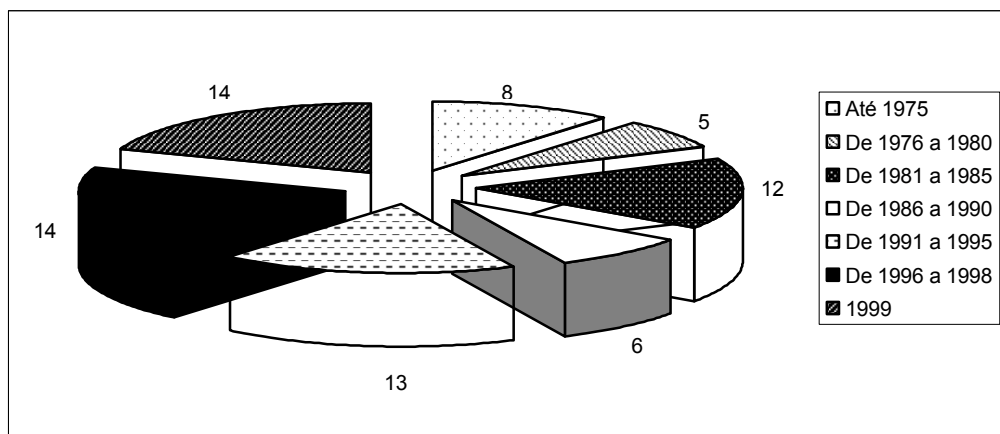
Fonte: ACB, 1999

Como se pode constatar pela análise da figura 1, os estabelecimentos candidatos de Vila Verde são predominantemente retalhistas. Cerca de 62% dos estabelecimentos comerciais dedicam-se exclusivamente ao comércio a retalho (CAE 52), destacando-se fundamentalmente o comércio de vestuário, enquanto que, respectivamente, 11% e 10% do total de estabelecimentos encontravam-se afectos às actividades de restauração (CAE 5540) ou eram estabelecimentos de bebidas (CAE 5530). O comércio grossista (CAE 51) partilha a mesma posição que os salões de cabeleireiro e institutos de beleza (CAE 9302), actividades para as quais estão voltados 6% dos empresários. Em último lugar, encontram-se as unidades especializadas no comércio, manutenção e reparação de veículos automóveis (CAE 50), assim como as actividades de lavandaria e limpeza a seco (CAE 9301) que, em conjunto, representam 6% das 72 candidaturas do sector comercial.

### 3.2.1. Início de actividades e forma jurídica das empresas

“Uma das características mais importantes da estrutura da população nos concelhos abrangidos pela ACB é a elevada taxa de juvenilidade e Vila Verde não é excepção. (...) Associada a esta característica de juvenilidade estão aspectos valorativos como a capacidade de renovação da população activa, a maior capacidade de empreendimento e de inovação” (Almeida *et al.*, 1996). O que, no nosso entender, terá contribuído para o crescimento do sector comercial e dos serviços, particularmente na década de noventa.

**Figura 2 – Início de actividade dos estabelecimentos candidatos ao PROCOM**



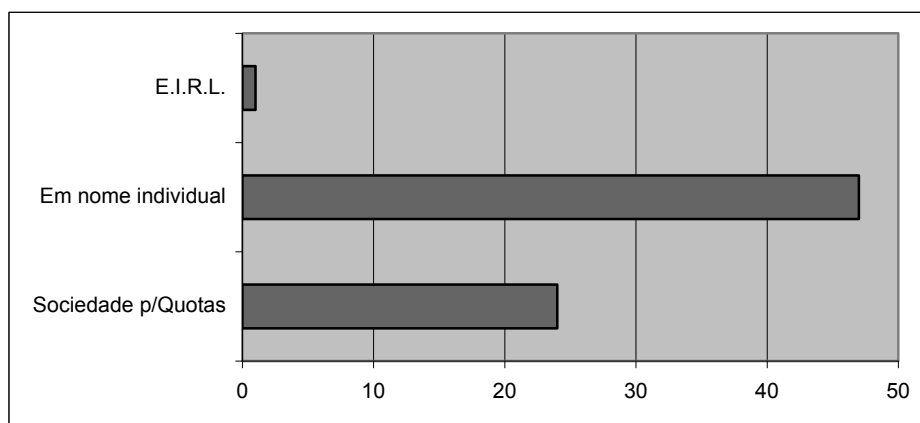
Fonte: ACB, 1999

Conforme se pode ver na figura acima (Figura 2), 57% dos estabelecimentos candidatos ao PROCOM iniciaram a sua actividade nos anos 90 (aproximadamente 41 empresas), sendo de sublinhar a existência de um número razoável de pequenas empresas familiares com fundação anterior a 1975 (11%).

A explicação que nos parece ser mais razoável para o recente início de actividade de algumas empresas que integram o nosso universo está no facto de alguns empresários terem aproveitado a oportunidade que o PROCOM lhes ofereceu para se lançarem no sector comercial. Noutros casos, o programa em questão terá permitido a mudança de ramo de actividade.

No que se refere à natureza jurídica das empresas, constata-se que as empresas em nome individual atingem um número elevadíssimo, totalizando 47 unidades. Por seu turno, as sociedades por quotas elevam-se a 24 empresas, o que representa cerca de 33% da amostra considerada, e apenas 1 (uma) firma corresponde à modalidade de estabelecimento individual de responsabilidade limitada.

**Figura 3 – Forma jurídica dos estabelecimentos**

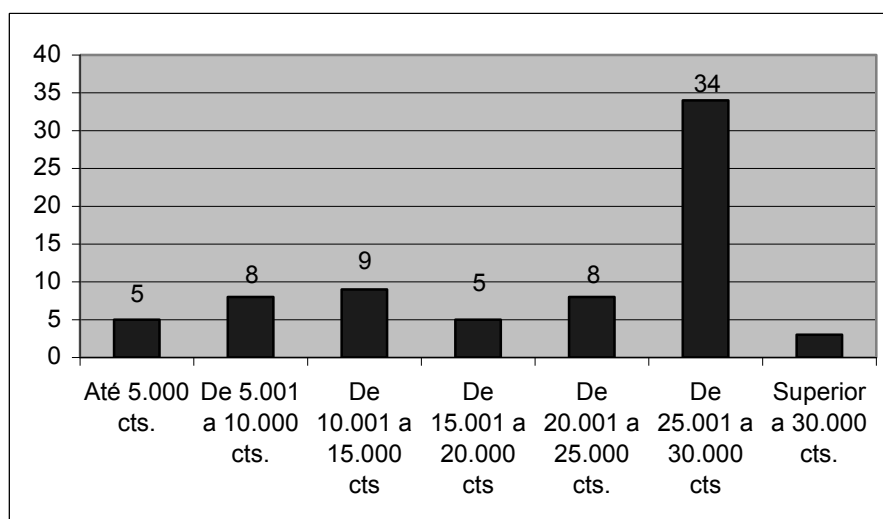


Fonte: ACB, 1999

Estes dados são relevantes já que, de acordo com as estatísticas do Cadastro Comercial da DGCC “os resultados do apuramento do número de estabelecimentos segundo a natureza jurídica podem constituir indicadores aproximados, quer do tipo de gestão praticada, quer da sua dimensão económica, admitindo-se, de um modo geral, que aos empresários em nome individual estão associados estabelecimentos de menor dimensão, correspondendo as entidades colectivas a estabelecimentos de maior importância económica. Em termos nacionais verifica-se que 70% dos estabelecimentos grossistas referem-se a pessoas colectivas, enquanto 30% pertencem a empresários em nome individual. (...) No que respeita aos estabelecimentos retalhistas, 67,3% são de empresários em nome individual e 32,7% correspondem a entidades colectivas.” (Direcção-Geral do Comércio e Concorrência, 1999).

### 3.2.2. Montantes de investimento e emprego previsto

**Figura 4 – Distribuição das candidaturas por volume de investimento**



Fonte: ACB, 1999

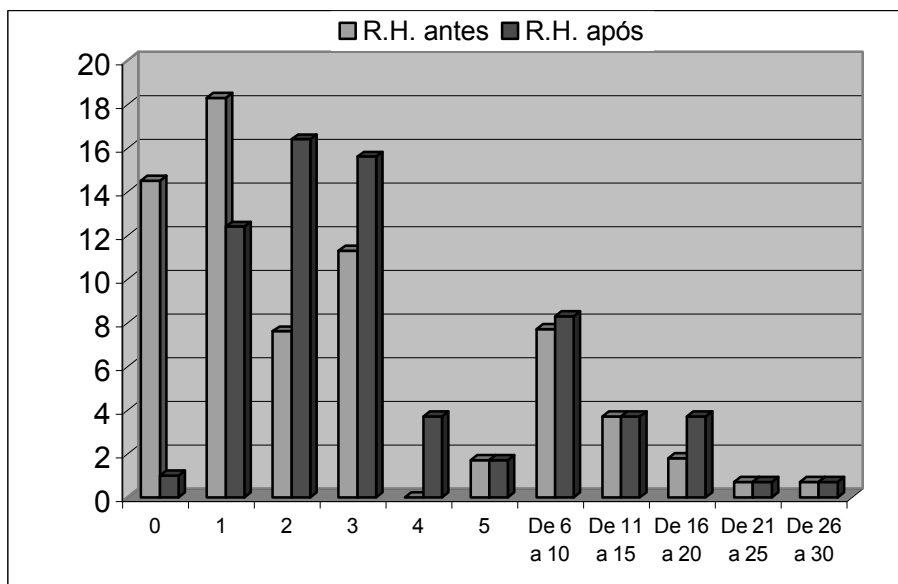
Efectuado o levantamento dos dados relativos ao investimento dos candidatos por estabelecimento, concluímos que o montante total de investimento nas unidades de comércio e serviços soma a quantia de 1.598.651 contos, quedando-se a média de investimento por estabelecimento nos 22.203 contos.

De acordo com a figura 4, 34 estabelecimentos (cerca de 47%, num total de 72 unidades) são responsáveis, individualmente, por um montante de investimento na ordem dos 25.000 a 30.000 contos, sendo apenas 3 os estabelecimentos que contribuem para um nível de investimento superior a 30.000 contos. Para os níveis mais baixos de investimento (até 5.000 contos), regista-se um número diminuto de estabelecimentos (5).

Relativamente à evolução prevista a nível de emprego, constatamos que antes do projecto de investimento cerca de 15 estabelecimentos não dispunham de quaisquer colaboradores, o que se deve, em certos casos, ao facto de tais empresas não se encontrarem ainda em funcionamento, embora a explicação mais comum para tal ocorrência seja a exploração do negócio pelo próprio empresário ou por familiares (ex.: esposa, filhos, etc.). Após o investimento, tais empresários esperam vir a aumentar o

número de trabalhadores, verificando-se um aumento para 2, 3 e 4 colaboradores, no total de 72 candidaturas apresentadas (como se pode constatar na figura 5).

**Figura 5 – Evolução do n.º de postos de trabalho, em função do projecto de investimento**

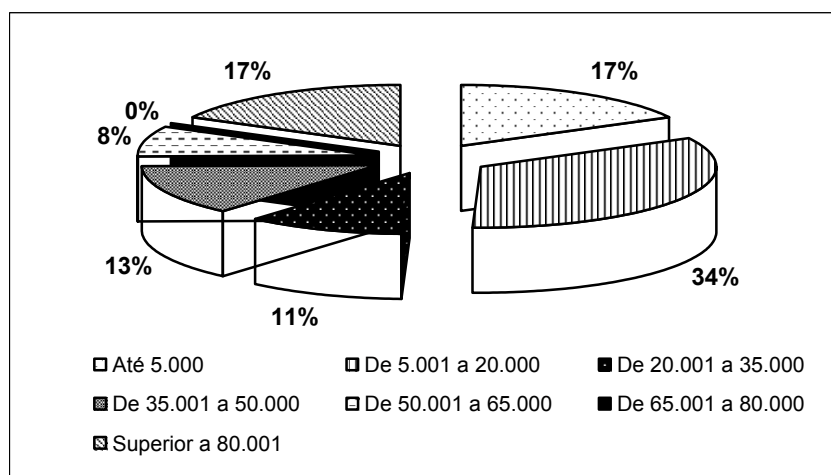


Fonte: ACB, 1999

### 3.2.3. Volume de vendas dos estabelecimentos candidatos

Outra variável que consideramos relevante para a caracterização das empresas comerciais candidatas ao PROCOM é o volume de vendas registado em 1997 e 1998.

**Figura 6 – Distribuição do volume de vendas de 97, por estabelecimento comercial**



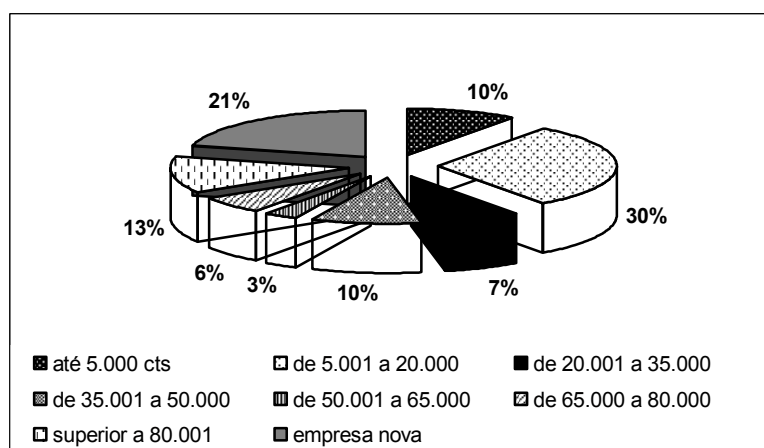
Fonte: ACB, 1999



Conforme se observa na figura acima, 25% das empresas analisadas são referentes a firmas novas, que iniciaram a sua actividade em 1998 e que, por este motivo, ainda não haviam realizado facturação por ocasião da formulação da respectiva candidatura ao PROCOM. Das restantes 75%, destaca-se particularmente o número de unidades cujo volume de vendas variava entre os 5.001 e 20.000 contos (o que corresponde a cerca de 25% dos estabelecimentos).

Será também de sublinhar o facto de 13% das empresas apresentarem um volume de vendas relativamente baixo, até 5.000 contos e, por outro lado, na mesma proporção (13%), verificam-se casos de estabelecimentos cuja facturação supera os 80.000 contos.

**Figura 7- Distribuição do volume de vendas de 98, por estabelecimento comercial**



Fonte: ACB, 1999

No que se refere ao volume de vendas de 1998 (reflectidas no quadro antes apresentado), constatamos a existência de uma quota significativa de estabelecimentos com uma facturação entre 5.001 e 20.000 contos, tendo-se verificado, relativamente ao ano anterior, um ligeiro aumento na percentagem de unidades cujas vendas se situam no intervalo supra referido (de 25% passou para 30%). De entre as flutuações verificadas relativamente às vendas de 1997, destaca-se, também, o número de empresas com um volume de negócios inferior a 5.000 contos, que decresceu comparativamente ao ano de 1997. De resto, a distribuição do volume de vendas de 98 manteve-se praticamente igual à do ano anterior.

### 3.3. As propostas de solução

No que se refere às propostas globais para a Z.I., destacam-se fundamentalmente as seguintes:

- Criação de um gabinete de urbanismo comercial a sediar na Câmara Municipal de Vila Verde ou na ACB;
- Maior fiscalização, de forma a evitar a abertura de estabelecimentos com poucas condições para o exercício das actividades comerciais respectivas;

- Controlo rigoroso na atribuição de licenças e criação de formas específicas para vendedores ambulantes;
- Aconselhamento e informação relativamente à instalação de negócios que contribuam decididamente para a especialização e diversificação da oferta comercial da área de intervenção, nomeadamente de produtos regionais.

De entre as diversas propostas para a Z.I., no tocante ao tecido e oferta comercial, salienta-se o seguinte:

- Redução da carga fiscal para o comércio tradicional, sob a forma de incentivos de ordem fiscal, complementares ao PROCOM;
- Condicionamento da abertura de grandes e médias superfícies comerciais na Z.I. e áreas envolventes;
- Promoção de mais e melhor formação profissional, promovendo assim a qualificação dos recursos humanos;
- Diferenciação, flexibilização e alargamento dos horários dos estabelecimentos durante a semana e ao Sábado;
- Prática de preços mais competitivos, por forma a oferecer ao mercado mais elevados rácios preço/qualidade global dos produtos e/ou serviços oferecidos;
- Sensibilização dos responsáveis pelos estabelecimentos situados na Z.I. para a adopção de políticas de promoção mais atractivas e mais condizentes com as actuais necessidades e expectativas dos consumidores;
- Flexibilização dos serviços financeiros e promoção do cartão Centrolojas;
- Promoção da existência de um número cada vez maior de produtos com interesse para o consumidor e inovadores, designadamente os direccionados para as camadas mais jovens da população.

Por outro lado, são também apresentadas propostas de intervenção ao nível da organização, equipamentos e infra-estruturas urbanísticas para os estabelecimentos comerciais situados na área de intervenção. Tais propostas aparecem divididas em duas categorias:

- i. Acções de intervenção externa;
- ii. Acções de intervenção ao nível do estabelecimento.

i) Acções de intervenção externa

Do estudo realizado, constatou-se a premência de intervenções futuras ao nível do tratamento da publicidade e substituição de revestimentos, não sendo de ignorar as necessidades em termos de iluminação dos estabelecimentos.

ii) No que se refere ao interior dos estabelecimentos Z.I., concluiu-se pelas seguintes propostas de intervenção:

- Substituição de mobiliário;
- Reformulação das montras e *vitrines*;
- Substituição de revestimentos;
- Reformulação das caixilharias;
- Reformulação da iluminação.

Resta-nos finalmente referir que, como resultado do diagnóstico, são igualmente apresentadas propostas relativas a todas as artérias integradas na área de intervenção, incluindo a estimativa dos respectivos custos.

A proposta de intervenção exprime-se, numa derradeira fase, na elaboração de fichas individuais para cada estabelecimento comercial.

#### **4. Um balanço crítico: as lições da experiência de Vila Verde**

Depois da apresentação sucinta da origem e motivação dos programas de urbanismo comercial e depois de ilustrada a sua aplicação para o caso de Vila Verde, é a ocasião de proceder a uma breve apreciação crítica do programa. Essa apreciação/avaliação oferece-se-nos pertinente porque se, por um lado, aquele constituiu um apoio extraordinário no sentido da modernização e revitalização do tecido comercial, por outro, constatou-se que a taxa de execução do II Quadro Comunitário de Apoio, na vertente que se reporta ao sector, ficou muito aquém do que seria desejável.

Foi a inegável constatação de que “o comércio preenche funções essenciais à vida urbana, actuando como o seu cimento económico e social”, que veio atribuir um papel fulcral ao urbanismo comercial, o qual “ou é pró-activo e participativo ou, pura e simplesmente, não deve existir”. Com estas palavras pretendia-se mostrar, em 1995, a necessidade de mudança de mentalidade relativamente ao conceito de “urbanismo comercial” (Distribuição Hoje, 1995, p. 9)

Desde logo, “impedir a instalação de certas grandes superfícies no centro das cidades é um erro urbanístico”, uma vez que acarretará “o desvio de fluxos importantes de consumidores”. Neste sentido, para conseguir “inverter a tendência de agonia, estagnação e decadência dos centros urbanos, já não bastam as ideias piedosas de limpar as fachadas, melhorar a sinalética, reforçar a segurança ou criar ruas peatonais. É preciso fazer delas autênticos centros comerciais a céu aberto (...).

É preciso melhorar a circulação automóvel, as condições de estacionamento subterrâneas ou de superfície, os percursos do tráfego peatonal e ampliar os horários diários e semanais de abertura das lojas, com o objectivo claro e explícito de facilitar as acessibilidades dos consumidores ao comércio instalado nos centros das cidades. (...) É preciso melhorar a atractividade da sua oferta comercial inspirando-se nos “shopping centers” para gerir a oferta (...) e animar as ruas com acções promocionais (...). Se tal não for feito, quaisquer planos de urbanismo comercial não passarão de falsas boas ideias” (Distribuição Hoje, 1995, p.9).

Por seu turno, na opinião do Secretário de Estado do Comércio, Osvaldo Castro, “o urbanismo comercial visa remodelar e requalificar os estabelecimentos comerciais nos centros históricos, centros de vilas e cidades, com uma particularidade – e daí o seu sucesso no seio da União Europeia -, que é a recuperação da envolvente comercial” (c.f. Diário de Notícias, Março de 1999, p. 5).

Assim, foi no âmbito das premissas acima referidas, que constituem as “peças fundamentais do urbanismo comercial” e pelas quais se deve pautar a modernização do tecido comercial, que surgiu o PROCOM, na vertente dos Projectos Especiais de Urbanismo Comercial.

Como já se referiu nas secções anteriores, tais projectos abarcam, por um lado, acções de interesse colectivo, de que são exemplo a animação de ruas, a construção de parques de estacionamento e a criação de zonas pedonais e, por outro lado, envolvem investimentos ao nível da reestruturação do interior dos estabelecimentos, da decoração das montras, das obras nas fachadas, dos meios informáticos de gestão, e até mesmo ao nível da introdução de novas formas de venda (“franchising”, por exemplo).

Apesar das óbvias vantagens decorrentes do apoio comunitário em questão, não só para o comércio tradicional como também para os centros urbanos, no seu todo, os problemas e as dificuldades na implementação do programa fizeram-se sentir um pouco por todo o país. Contudo, será de sublinhar o facto da cidade de Braga ter sido apontada como um bom exemplo de projectos de urbanismo comercial, e as razões explicativas apontadas para o bom resultado conseguido foram a inexistência de “problemas infra-estruturantes” e o árduo desempenho da associação comercial bracarense.

De facto, mesmo no caso da ACB foram bem presentes algumas ineficiências do programa de incentivos para o sector comercial, com expressão no aumento substancial dos prazos de análise pela Direcção-Geral do Comércio e Concorrência face ao que estava previsto, para além da já mencionada baixa taxa de execução do II QCA.

No que concerne aos prazos de análise dos projectos e pedidos de pagamento, nos últimos meses de 1999 registou-se um prazo de análise dos pedidos de pagamento na ordem dos 90 dias, tendo-se igualmente verificado um aumento significativo do tempo gasto na aprovação das candidaturas apresentadas. A explicação para tal estará, em certa medida, relacionada com “o enorme sucesso nacional do PROCOM na sua vertente de Urbanismo Comercial, onde se atingiu um universo de 8.500 candidaturas, com um investimento total superior aos 70 milhões de contos. O elevado número de candidaturas e o facto da sua grande maioria ter sido entregue no final do mês de Maio do ano passado (1999), cerca de 6.000, levou o Gestor do programa, Dr. Alfredo Lopes, a admitir que as candidaturas, ainda não iniciadas e que não pudessem ser analisadas no âmbito do II QCA, o seriam no âmbito do III QCA (...)” (Revista da Associação Comercial e Industrial de Monção e Melgaço, Novembro de 1999, p. 11). Mas, a propósito, sempre se poderá perguntar se o programa não era suposto ter sucesso.

Noutra vertente, registe-se o que se passou com o pagamento das comparticipações a fundo perdido. A esse respeito, a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP), em data não muito distante, chegou a denunciar publicamente a má gestão do programa pelo facto das verbas disponíveis terem sido reduzidas em quase um terço, de 90 milhões de contos para cerca de 63 milhões de contos. Em virtude de tal situação, chegaram mesmo a pedir a demissão do Secretário de Estado do Comércio, alegando que este “andara pelo país a incentivar os empresários a concorrer ao programa e agora mais de 8.500 projectos se encontram em apreciação, mas não há dinheiro para eles” (Boletim Informativo dos Concelhos de Abrantes, Constância, Sardão e Monção, 1999). Face a tais acusações, o gestor do PROCOM veio negar os atrasos nos pagamentos das comparticipações, referindo apenas a existência de alguns problemas resultantes do “boom” de candidaturas apresentadas em Maio.

Finalmente, os dados disponíveis em Fevereiro de 1999 apontavam para uma taxa de execução do II QCA muito aquém do que seria desejável, o que “coloca Portugal numa posição difícil para negociar o III QCA, visto que a distribuição de verbas é feita na base da capacidade que o país demonstrou para aplicar os montantes do programa anterior” (Público – Economia, Fevereiro, 1999, p. 7). Segundo o parecer apresentado

pela CCP ao Conselho Económico e Social, as razões que entende terem contribuído para essa baixa de execução prendem-se com:

- i. O investimento só poder ter início após a entrega das candidaturas;
- ii. O elevado grau de autonomia financeira e de capitais próprios que era exigido aos candidatos; e a
- iii. Ausência de uma participação das estruturas associativas, nomeadamente ao nível da recepção das candidaturas e emissão de pareceres, o que evitaria a prática de ultrapassar os prazos previstos para avaliar os processos.

A propósito da participação das estruturas associativas, convém referir que foi a ACB que recepcionou a larga maioria das candidaturas dos estabelecimentos da sua área de influência, tendo-se prestado, através dos seus técnicos, a oferecer todo o apoio e informações relevantes em termos de candidaturas. Desta forma, o argumento avançado de ausência de participação associativa não será pertinente em toda a sua expressão, pelo menos no caso dos concelhos abrangidos pela ACB, já que “à ACB coube a difícil tarefa de orientar os comerciantes ao longo de todo o processo de candidaturas ao PROCOM e, antes disso, a divulgação do próprio projecto” (Costa, 1999, p. 23). Neste sentido, não será demasiado exagerado referir que a ACB teve um papel meritório, pois “apesar das críticas que lhe foram feitas pelo facto de esta ou aquela rua não terem sido incluídas, conseguiu criar todas as condições para que, conjuntamente com a Câmara Municipal, o projecto de urbanismo fosse implementado (...)”, contribuindo para o aumento da “qualidade do espaço urbano e a vitalidade do aparelho comercial, pois os arranjos urbanísticos são indissociáveis da renovação do aparelho comercial e vice-versa.” (Costa, 1999, p. 124).

Na nossa opinião e de uma maneira geral, os Projectos Especiais de Urbanismo Comercial, no seio do PROCOM, revelaram-se muito positivos na medida em que permitiram a remodelação de um número elevado de estabelecimentos. Em simultâneo, com os apoios do PROCOM, tornou-se possível a recuperação de determinados espaços públicos que se julgava “incondicionalmente perdidos”, o que, por sua vez, contribuiu para atrair os consumidores ao dito “comércio tradicional”. De facto, como disse o Secretário de Estado do Comércio ao Diário de Notícias (Março, 1999) “o Projecto não teria as virtualidades que está a ter se não envolvesse também a necessidade de apoio ao investimento público na envolvente comercial (...), com o objectivo de oferecer mais conforto e mais acessibilidades na zona de intervenção”.

Retenha-se, entretanto, o ponto de vista de que os apoios extraordinários ao sector do comércio e serviços, no sentido da renovação dos estabelecimentos, não são condição suficiente para as empresas alcançarem uma boa “performance” económico-financeira. A tal renovação há que acrescentar uma outra condição, igualmente importante, para que se possa dizer que o PROCOM foi bem sucedido: a formação adequada dos colaboradores e/ou gerentes dos estabelecimentos, o que nos parece ter faltado em muitas das empresas que aderiram ao apoio comunitário supra referido.

Segundo estudo desenvolvido no âmbito da ACB sobre “Oportunidades nacionais para o comércio local”, e que envolveu a aplicação de um inquérito a uma amostra extraída do universo de associados da ACB, não restam quaisquer dúvidas que “a formação é uma das chaves para a resolução dos problemas actualmente enfrentados pelo pequeno comércio. (...) Inquiridos sobre as causas porque não frequentam formação, os entrevistados apresentam três (3): inexistência de cursos práticos vocacionados para as suas áreas, desconhecimento e incompatibilidade de horários. Se a estas causas

juntarmos um certo comodismo natural (...) teremos uma panorâmica geral das razões que levam os comerciantes a não consumirem formação” (Novais, *et al.*, 1996).

Em poucas palavras, e segundo Jim Mullane, director comercial da Rattrays Wholesale Ltd., “uma atitude positiva e iniciativas audazes são essenciais para o pequeno comércio retalhista no actual mercado competitivo”. Em suma, “os pequenos operadores poderão encontrar o seu lugar, se forem capazes de se adaptar e inovar para enfrentar a concorrência” (c.f. Distribuição Hoje, 1993, p. 56).

## Referências bibliográficas

Almeida, Maria Margarida Proença *et al.* (1996), *Evolução do Comércio Regional – estudo anual. Relatório Final*, Braga: Associação Comercial de Braga.

Associação Comercial de Braga. (1996), *O que é a Associação Comercial de Braga*, Braga: Associação Comercial de Braga.

Associação Comercial de Braga. (1998), *Estudo Prévio de Vila Verde. Caderno de Encargos e Termos de Referência*, Braga: Associação Comercial de Braga.

Associação Comercial de Braga. (1999), Documentação relativa aos Projectos Especiais de Urbanismo Comercial, distribuída à Comunicação Social. Braga: ACB - Departamento de Assistência Técnica.

Associação Comercial de Braga. (1999), *Relatório de Actividades de 1998 da A C. B.*, Braga: Associação Comercial de Braga.

*Boletim informativo dos concelhos de Abrantes, Constância, Sardoal e Mação*, (1999), “Procom provoca guerra entre comércio e Governo”, Outubro/Novembro e Dezembro: 4.

Câmara Municipal de Vila Verde. (1999), *Revista Municipal de Vila Verde*, Abril. Braga: Gráfica Vilaverdense.

CCP – Confederação do Comércio e Serviços de Portugal. (1999), *Anuário Associativo do Comércio e Serviços 1999-2000*. Lisboa: CCP.

Cláudia Dias. (1999), “Os primeiros passos do comércio electrónico”, *Distribuição Hoje*, Setembro: 10-12.

Conselho de Ministros, *Resolução nº 33/96*, de 3 de Abril, publicada no Diário da República nº 80, I Série B de 3 de Abril de 1996.

*Correio do Minho*. (1999), “Urbanismo comercial apresenta-se em Terras de Bouro, Amares e Vila Verde”, 25 de Fevereiro: 7.

Costa, Isabel. (1999), *A oferta comercial e o ordenamento urbano: O caso de Braga*, Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública. Escola de Economia e Gestão. Universidade do Minho. Braga.

*Diário de Notícias* (1999), “Procom revoluciona urbanismo comercial”, 15 de Março: 5.

- Direcção Geral do Comércio e Concorrência. (1995), *Desenvolvimento da metodologia dos Projectos Especiais de Urbanismo Comercial*, Lisboa: DGCC.
- Direcção Geral do Comércio e Concorrência. (1999), *Estatísticas do Cadastro Comercial de 1998*, Lisboa: Ministério da Economia.
- Distribuição Hoje*. (1995), “Comércio a régua e esquadro”. 16 a 30 de Junho: 9.
- Distribuição Hoje*. (1999), “Portugueses tendem a comprar mais *on-line*”, 1 a 31 de Agosto: 52-53.
- Duarte, Terezinha. (1995), “Urbanismo Comercial – Projectos Especiais”, *Comércio, Informação e Perspectivas* – ano I – nº 1.
- Farhangmehr, Mino et al. (1996), *Comportamento do consumidor relativamente ao comércio retalhista*. Braga: Associação Comercial de Braga.
- Ferreira, Manuel Xavier et al., (1998), *Estudo Global de Vila Verde*, Braga: Licentivos, Lda.
- Gabinete de Estudos Económicos, Cooperação e Informação da Caixa Geral de Depósitos*. Marktest. Lisboa.
- Ministério da Economia. *Decreto-Lei nº 184/94*, de 1 de Julho, publicado no Diário da República nº 150, I Série A de 1 de Julho de 1994.
- Ministério do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território e Ministério da Economia. *Despacho Conjunto nº 468/97*, de 6 de Novembro, publicado no Diário da República nº 267, II Série de 18 de Novembro de 1997.
- Mullane, Jim. (1993), “Há sempre um espaço para pequenas lojas com atitudes positivas”. *Distribuição Hoje*, Fevereiro: 56-57.
- Novais, Luis et al.. (1996), *Oportunidades nacionais para o Comércio Local*, Braga: Associação Comercial de Braga.
- Público – Economia*. (1999), “Comércio perdeu oportunidade”. 22 de Fevereiro: 7.
- Revista Informativa da Associação Comercial e Industrial dos concelhos de Monção e Melgaço*. (1999), “Procom”. Novembro: 11.

# **Factores de macrolocalização comercial: evidência empírica a partir dos centros comerciais portugueses**

**J. Cadima Ribeiro**<sup>\*</sup>

**J. Freitas Santos**<sup>\*\*</sup>

**Isabel Vieira**<sup>\*\*\*</sup>

## **Resumo**

Os centros comerciais acentuaram a sua presença em Portugal a partir dos anos 80, mantendo ainda um bom ritmo de crescimento nos anos 90 e perspectivando-se alguma expansão, pelo menos até 2004.

O estudo levado a cabo procurou testar, a partir de um modelo de regressão múltipla, os factores de macrolocalização comercial adiantados pela teoria, a saber, o número de consumidores potenciais, o seu poder de compra, a presença de concorrentes, a acessibilidade e o custo de aquisição dos terrenos para instalação do empreendimento.

Os resultados obtidos permitem aceitar as hipóteses de que os promotores destes empreendimentos valorizam positivamente a dimensão do mercado, quer em termos de presença de consumidores potenciais, quer em termos de capacidade aquisitiva. Por outro lado, não se puderam retirar ilações sobre as hipóteses formuladas relativas à concorrência comercial, acessibilidade e custos de aquisição dos terrenos.

---

<sup>\*</sup> Escola de Economia e Gestão e NIPE, Universidade do Minho, Campus de Gualtar, 4710 BRAGA. Tel: 253 604511, Fax: 253 676375. E-mail: jcadima@eeg.uminho.pt.

<sup>\*\*</sup> ISCAP/IPP e NIPE/EEG/UM. E-mail: jfsantos@iscap.ipp.pt.

<sup>\*\*\*</sup> ISCAP/IPP e CIMAT/IPP, Rua Jaime Lopes de Amorim, 4465 S. Mamede De Infesta. Tel: 229050000, Fax: 22 9025899. E-mail: mivieira@iscap.ipp.pt.



## 1. Introdução

Os centros comerciais são, em Portugal, um fenómeno relativamente recente (remonta ao início da década de 70) e que se encontra, ainda, em plena fase de expansão, a acreditar nas intenções dos dois principais operadores do mercado que, no caso da Sonae, pretende investir 34,3 milhões de contos até 2002 e, no caso da Mundicenter, prevê atingir os 38 milhões de contos até 2004.

Com tipologias variadas e lógicas de localização diversas, os centros comerciais provocam focos de centralidade, trazem a cidade para os subúrbios e participam na renovação do centro das cidades. Num sentido restrito, o centro comercial é um empreendimento planeado, constituído por um conjunto diversificado de lojas de venda a retalho e serviços, localizado num ou mais edifícios contíguos, promovido pela iniciativa privada ou pública e associado às novas formas de urbanismo comercial (OC, 2000, p. 8).

A breve análise da evolução dos centros comerciais ao longo dos últimos trinta anos, em Portugal, serve de pretexto para se conhecer com algum detalhe as mudanças operadas nos padrões de localização destes empreendimentos, ao mesmo tempo que se vai dando conta da crescente importância do fenómeno, não só em termos sociais, mas também do ponto de vista da modernização do comércio português.

O estudo a realizar sobre os factores de macrolocalização comercial parte do pressuposto de que os centros comerciais presentes em cada região e, em particular, o total da sua área bruta locável, são o resultado da atracção que cada região exerceu sobre os promotores daqueles empreendimentos. Do lado da região, representa o nível de adequação da oferta de factores de localização a este tipo de estabelecimento comercial. Em quaisquer dos casos, a dimensão dos empreendimentos e a selectividade colocada na escolha dos locais de instalação sugerem algumas preocupações que certamente não deixarão de se reflectir na análise cuidadosa dos factores de localização.

A macrolocalização é uma das etapas iniciais no processo de selecção do local para instalação do centro comercial, que serve para efectuar uma primeira triagem às áreas geográficas do país que, do ponto de vista dos factores de localização (demográfico, económico, concorrencial, etc.), apresentem maior potencial. Ultrapassada esta fase, seguem-se análises comparativas mais pormenorizadas aos territórios/concelhos seleccionados, definindo-se a composição da área de mercado do centro comercial e a sua zona de influência.

A partir do levantamento de dados, realizado pelo Observatório do Comércio (OC, 2000) aos centros comerciais existentes em Portugal, em 1999, construiu-se uma base de dados onde se incluíram as variáveis que pudessem caracterizar a região. Esta fonte de informação constitui o suporte para a estimação de um modelo de regressão múltipla, onde se procura avaliar o impacto dos factores de localização, a partir da inscrição territorial (concelho) dos centros comerciais instalados em Portugal. Segue-se a análise dos resultados e as conclusões.

## 2. Breve retrospectiva sobre a evolução dos centros comerciais em Portugal

O primeiro centro comercial português foi inaugurado em 1971, em Lisboa, depois de duas tentativas anteriores, em meados dos anos 60, terem fracassado (SALGUEIRO, 1996, p. 209). As áreas metropolitanas de Lisboa e Porto começaram por absorver a maioria destes espaços, se bem que nos últimos anos da década de 70 a inovação chegue a outros aglomerados urbanos do litoral do país (OC, 2000).

Nesta época, os empreendimentos crescem a um ritmo lento (em média cinco por ano), a sua dimensão é reduzida, o *mix* comercial híbrido e não possuem uma unidade de gestão centralizada. Surgem associados à especulação imobiliária, que procura rendibilizar espaços que se encontram devolutos, subaproveitados ou indexados a funções de armazenagem ou estacionamento.

A expansão desta tipologia de empreendimento comercial faz-se a partir dos anos 80, quando se difundiram mais intensamente pelas capitais de distrito do litoral e coroas suburbanas, numa primeira fase, e pelas cidades do interior, depois. A partir desta altura, a dimensão média dos empreendimentos cresce, os formatos diversificam-se, os padrões de localização alteram-se e os grandes grupos da distribuição alimentar estrangeiros, associados a grupos nacionais, entram no mercado. A maior maturidade do mercado convida a uma concepção mais cuidadosa dos projectos, que contemplam a implantação de lojas âncora, uma maior harmonia entre espaços comuns e área comercial, corredores amplos com vários circuitos alternativos, boa luminosidade, entre outras preocupações de organização funcional.

Os padrões de localização são mais diversificados (OC, 2000). Uns, localizam-se no centro de novas urbanizações citadinas, praticamente despidas de malha comercial, ou então na periferia, que de forma progressiva começou a despertar para o processo, onde se transformam, na maioria das vezes, no centro de bairros, não só em termos de comércio mas também de vida social. Outros, localizam-se em centros de comércio de bairro e nas artérias comerciais de importância secundária, servindo directamente para intensificar o poder de atracção comercial dessas áreas. Outros ainda, acompanham a dinâmica evolutiva do centro da cidade e são integrados muitas vezes em projectos de renovação urbana. Por último, um pequeno número, formado pelos primeiros hipermercados das cadeias Continente e Pão de Açúcar (Jumbo) localizam-se nos principais eixos rodoviários suburbanos.

A terceira fase da evolução dos centros comerciais inicia-se nos anos 90 e prolonga-se até aos dias de hoje (OC, 2000). Nesta década, assiste-se a uma difusão dos centros comerciais ancorados nas grandes superfícies de dominante alimentar (hipermercados e grandes supermercados), e ao interesse crescente dos investidores pelos grandes centros comerciais e à melhoria substancial da qualidade arquitectónica, urbanística e comercial de um número significativo de empreendimentos de pequena e média dimensão.

Quanto aos centros ancorados nas grandes superfícies, promovidos pelas principais cadeias de distribuição alimentar nacionais e estrangeiras, deixam de ficar confinados às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto para marcarem presença em aglomerados urbanos de menor potencial de consumo, tanto do litoral como do interior do país.

Os grandes centros comerciais procuram locais que ofereçam um elevado potencial de consumidores, razão pela qual a sua implantação se centrou inicialmente nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, e, depois, se foi prolongando para outras zonas

urbanas do litoral, de dimensão variável (Coimbra, Guimarães, Portimão, Albufeira, Braga, Aveiro, Viseu e Leiria).

Os centros de pequena e média dimensão aparecem um pouco por toda a parte, nas pequenas e médias cidades de província, sobretudo do litoral, e no seio das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, principalmente associados a novas urbanizações na periferia ou a projectos de renovação e reconstrução urbana.

Por referência ao presente e futuro próximo espera-se ainda a materialização de novos empreendimentos por parte dos principais operadores do sector. A Sonae promete um investimento de 34,3 milhões de contos até 2002, aplicáveis/aplicados na construção de centros comerciais na Madeira (Funchal) e no Algarve, onde acabou de inaugurar (em Abril de 2001) o Algarve Shopping, situado no eixo Guia/Albufeira, e em “retail parks” em Sintra e Setúbal. A Mundicenter pretende investir 38 milhões de contos até 2004, num centro comercial em Odivelas e outro próximo do Amoreiras e num “retail park” em Cascais. A Multi Development Corporation, por seu turno, tem/tinha planeados centros comerciais na Madeira (Funchal), em Faro, no Fórum Algarve, entretanto inaugurado em Março de 2001, em Almada e em Lisboa (associado ao novo estádio do Sporting). Outras entidades privadas têm previstos empreendimentos com alguma dimensão nas cidades de Vila Real e Figueira da Foz.

### **3. Quadro teórico de referência e hipóteses de trabalho**

No processo de localização comercial, o promotor do estabelecimento comercial defronta-se, frequentemente, com duas decisões de natureza bem distinta (RIPOL e ARÉVALO, 1996, p. 148; MCGOLDRICK, 1990, p. 158; GARCÍA, 1999, p. 106). Uma primeira, que se poderá designar por macrolocalização, onde se procede à identificação da zona de atracção comercial das diversas áreas geográficas em confronto. Uma segunda, que consistirá na microlocalização da loja, isto é, na análise pormenorizada das características dos locais alternativos para a instalação da loja.

No caso dos centros comerciais, a primeira etapa corresponderá à selecção dos territórios ou concelhos que ofereçam melhor atracção comercial para a instalação de um centro comercial. A segunda etapa respeitará à escolha, no interior dos territórios(s) alvo ou concelho(s) seleccionados anteriormente, do local em concreto para construir o centro comercial.

Deste modo, é de esperar que, enquanto na macrolocalização os factores a considerar sejam de ordem mais genérica, como a população (actual ou futura) residente na área geográfica, os seus rendimentos, a concorrência (directa e indirecta) de outros estabelecimentos comerciais, os custos de instalação (solo e construção) e a acessibilidade à região, na microlocalização interfiram factores de ordem mais específica, como a possibilidade de acesso ao local por transporte público, a distância da loja aos centros residenciais, as barreiras físicas à circulação, a distância da loja a parque de estacionamento, a proximidade de paragens de transporte público ou privado, as facilidades de estacionamento, a centralidade geográfica, o fluxo pedestre, a animação de rua, a existência de espaços lúdicos na proximidade, a existência de ruas pedonais, o espaço comercial disponível, a proximidade de serviços públicos ou privados, entre outros (FREITAS SANTOS, VIEIRA e ANTUNES, 2000).

Este processo faseado de escolha do local para instalação de um empreendimento comercial remete para uma análise da área geográfica que, no caso português, pode ter por referência o concelho, um agrupamento de municípios ou o distrito. A esta opção não deve, contudo, ser alheia a dimensão do empreendimento a instalar, pois isso determinará a sua área comercial de influência e, desde logo, o enfoque da análise.

No estudo que se vai desenvolver, a análise situar-se-á ao nível do concelho, sendo consideradas, para explicar a sua atracção comercial, as seguintes dimensões: demografia; economia; concorrência; acessibilidade; e, custos (MCGOLDRICK, 1990, p. 161; GARCÍA, 1999, p. 117; JALLAIS, ORSONI e FADY, 1993, pp. 85-92). Estas dimensões procuram aproximar o grau de adequação dos factores de localização oferecidos pelo concelho do ponto de vista do responsável do empreendimento comercial.

A dimensão demográfica pretende aproximar o mercado em termos quantitativos, uma vez que o número de potenciais consumidores não pode ser desprezado quando se trata de um empreendimento comercial que, para ser rendibilizado, carece de uma área de mercado significativa. Assim, a hipótese que se avança ( $H_1$ ), sustenta que as regiões com maior número de residentes são as mais atractivas do ponto de vista da macrolocalização do empreendimento comercial.

A dimensão económica pretende estimar o mercado em termos de valor, dado que, para além do número de consumidores potenciais, é importante considerar o seu poder de compra, que aproxima a capacidade aquisitiva de certos bens e discrimina o perfil dos consumidores que frequentarão o estabelecimento comercial. Nesta hipótese ( $H_2$ ), defende-se que o nível de consumo dos residentes ou a sua riqueza relativa conferem às regiões uma maior atracção comercial, sendo preferida pelos responsáveis do empreendimento comercial.

Outra dimensão a contemplar é a concorrência que enfrentará o centro comercial, pois os estabelecimentos comerciais existentes na mesma área de mercado acabam por influenciar de modo directo ou indirecto as vendas que poderiam ser realizadas pelo empreendimento comercial a instalar, podendo dar-se a circunstância de se encontrarem já preenchidas as necessidades dos consumidores. Nesta hipótese ( $H_3$ ), adianta-se que as regiões onde a concorrência retalhista é mais intensa são menos procurados para instalar os novos empreendimentos.

A dimensão acessibilidade traduz as facilidades no acesso ao centro comercial por parte dos potenciais frequentadores, sendo componente importante dessa acessibilidade as vias de circulação existentes e os parques de estacionamento, dada a circunstância da deslocação para este tipo de estabelecimentos ser efectuada habitualmente de automóvel. Esta hipótese ( $H_4$ ) sugere que a acessibilidade é um factor positivo, sendo valorizada pelo promotor do empreendimento na sua decisão relativa à localização.

A dimensão custos serve para estimar o investimento que será necessário realizar para instalar o centro comercial no local escolhido, quer em termos de espaço disponível para construção, quer em termos de custos de aquisição do solo onde o estabelecimento comercial vai ser construído. Deste modo, esta hipótese ( $H_5$ ) sustenta que as regiões que apresentam custos de aquisição mais elevados são preteridas relativamente àquelas que, em igualdade de circunstâncias, ofereçam custos mais baixos.

## 4. Metodologia do estudo

### 4.1. Variáveis

A variável dependente que vai ser usada para medir a atractividade comercial é a superfície (área) de venda do centro comercial, ponderada pela área do concelho onde o empreendimento está localizado. Este indicador recolhe a sua substância teórica nos métodos de cálculo da atractividade do ponto de venda, adiantados, designadamente, por Huff, Nakanishi e Cooper, entre outros (CADIMA RIBEIRO e FREITAS SANTOS, 2001).

Os factores de localização avançados no quadro teórico de análise constituem as variáveis independentes, que são aproximadas por via dos seguintes indicadores: i) a demografia, pela densidade populacional do concelho onde está instalado o centro comercial; ii) a economia, pelo índice de consumo *per capita* no concelho; iii) a concorrência, pela densidade de retalhistas presentes no concelho; iv) a acessibilidade, pelo valor das cobranças do imposto municipal sobre veículos, ponderado pelo número de alojamentos existentes no concelho; e, v) custo, pelo valor cobrado no imposto municipal de contribuição autárquica, relativizado pelo número de retalhistas do concelho.

O quadro I apresenta as variáveis a incluir no modelo, o modo como se efectuou a sua medição e sistematiza as hipóteses anteriormente formuladas, antecipando as expectativas quanto aos resultados da regressão.

**Quadro I - Variáveis, medidas e sinais esperados**

Variável	Medida	Sinal esperado
Atracção comercial (ATRAT)	Área bruta locável, em m <sup>2</sup> , do empreendimento comercial, ponderada pela área do concelho onde está localizado	Variável dependente
Demografia (DEM)	Densidade populacional (população residente no concelho, ponderada pela respectiva área)	+ (H <sub>1</sub> )
Economia (ECON)	Índice de consumo per capita (índice calculado a partir do índice de poder de compra regional, ponderado pela população residente)	+ (H <sub>2</sub> )
Concorrência (CONC)	Densidade comercial de retalhistas (número de retalhistas presentes no concelho, ponderado pela respectiva população)	- (H <sub>3</sub> )
Acessibilidade (ACESS)	Distância média em tempo, entre o concelho e a respectiva sede de distrito.	+ (H <sub>4</sub> )
Custo (CUSTO)	Imposto Municipal de Contribuição Autárquica cobrados no concelho, ponderado pelo número de retalhistas presentes no concelho.	- (H <sub>5</sub> )

### 4.2. Dados

A base de dados que serve de fonte primária ao presente estudo foi disponibilizada pelo Observatório do Comércio (OC, 2000), tendo sido construída através do levantamento exaustivo, levado a cabo entre os meses de Abril e Agosto, aos empreendimentos a

operar no país no ano de 1999. Não foram considerados os empreendimentos com menos de 500 m<sup>2</sup> de área bruta comercial e com menos de 12 lojas.

Numa leitura genérica dos dados (Quadro II), observa-se que o número de centros comerciais é bastante significativo para a realidade nacional, embora a sua dimensão média (em número de lojas) seja reduzida, o que não acontece em termos de área bruta locável (ABL). O número de lojas devolutas nos centros comerciais é acentuado, podendo dizer-se que, em cada 4 lojas, existe pelo menos uma que está vazia.

Por outro lado, saliente-se o número elevado de centros comerciais que mantêm uma unidade de gestão centralizada (71,2%), o que favorece a articulação dos interesses comuns dos comerciantes e viabiliza uma actuação concertada em matéria de iniciativas promocionais. Pelo contrário, são escassos os espaços comerciais que tiveram a preocupação de conferir uma atracção suplementar ao empreendimento, seja pela via da inserção de lojas âncora, seja pela disponibilização de lugares em parque de estacionamento próprio.

**Quadro II - Perfil dos Centros Comerciais**

<b>Empreendimentos</b>	
Número total de empreendimentos	789
Dimensão média dos empreendimentos (em número de lojas)	38
Número total de lojas	30.099
Número total de lojas vazias	7124 (23,7%)
Área Bruta Locável (ABL) <sup>(a)</sup>	2.433.097 m <sup>2</sup>
Dimensão média dos empreendimentos (ABL m <sup>2</sup> )	3.084 m <sup>2</sup>
<b>Composição dos empreendimentos</b>	
Unidade de gestão	562 (71,2%)
Mix comercial planeado	156 (20,2%)
Lojas âncora	161 (20,8%)
Lojas em regime de franquia	160 (20,8%)
Parque de estacionamento próprio	150 (20,0%)
<b>Localização dos empreendimentos</b>	
Centros da cidade	401 (53,0%)
Eixos de expansão do centro da cidade	176 (23,3%)
Bairros residenciais	94 (12,4%)
Periferia (campo raso)	33 (4,4%)
Novas urbanizações da periferia	52 (6,9%)
<b>Ano de abertura dos empreendimentos</b>	
1970/79	48 (6,1%)
1980/89	369 (46,8%)
1990/99	372 (47,1%)

Fonte: Observatório do Comércio, 2000.

<sup>(a)</sup> O cálculo deste indicador é uma estimativa. Devido à falta de informação relativa a alguns empreendimentos, a ABL para as unidades em falta é determinada a partir do valor médio dos restantes, ponderado pelo número de lojas dos respectivos empreendimentos, da presença ou não no “mix” comercial de “supers” e hipermercados, ou outros grandes estabelecimentos, e do período em que ocorre a abertura.

No que se refere à localização dos centros comerciais, mais de 75% estão situados no centro da cidade ou nos seus eixos de expansão, enquanto são ainda raros os que escolheram a periferia da cidade (pouco mais de 10%). Quanto à antiguidade dos empreendimentos, verifica-se que esta tipologia de empreendimento comercial registou a sua maior implantação a partir dos anos 80, prolongando-se o fenómeno durante os anos 90.

Como a análise incide sobre os factores de macrolocalização comercial, oferece-se conveniente proceder à desagregação regional dos dados, de modo a identificar alguns traços mais característicos da sua inscrição territorial, designadamente, o número de empreendimentos, a área bruta locável média e a amplitude de variação.

A observação do quadro III permite destacar os distritos do Porto e de Lisboa, que contam com o mesmo número de empreendimentos comerciais, embora em termos da área bruta locável (ABL) Lisboa obtenha um valor bastante mais elevado, o que parece decorrer da presença na capital do maior centro comercial português (valor máximo de 122.000 m<sup>2</sup> de ABL). Segue-se o distrito de Braga, com uma ABL média de 3075,2 m<sup>2</sup>, e com o terceiro maior empreendimento comercial (depois do Porto), ainda que em número fique aquém de Setúbal, que acolhe mais um empreendimento. Mantendo uma forte presença no litoral do país, os centros comerciais distribuem-se depois por Coimbra, Leiria, Aveiro e Viana do Castelo, com médias de ABL muito próximas (entre 2553,6 m<sup>2</sup>, no primeiro caso, e 2415,2 m<sup>2</sup>, no último).

**Quadro III - Distribuição regional dos Centros Comerciais**

Distritos	Número Empreend.	%	Média (ABL m <sup>2</sup> )	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Aveiro	47	6,0	2170,4	2759,8	500	18000
Beja	4	0,5	1125,0	433,0	500	1500
Braga	64	8,1	3075,2	4673,5	500	28800
Bragança	15	1,9	2170,6	1159,3	910	5460
C. Branco	13	1,6	1626,7	1696,5	560	6780
Coimbra	28	3,5	2553,6	4623,4	500	25500
Évora	3	0,4	2233,3	251,6	2000	2500
Faro	55	7,0	1614,2	1295,4	500	9320
Guarda	7	0,9	1420,3	744,1	500	2300
Leiria	30	3,8	2482,3	3977,0	500	22576
Lisboa	165	20,9	4202,1	11950,4	500	122000
Portalegre	3	0,4	1765,3	1123,9	1071	3062
Porto	165	20,9	4536,8	9352,6	500	75000
Santarém	29	3,7	1903,7	808,8	500	3600
Setúbal	65	8,2	1935,0	1506,3	500	9000
V. Castelo	50	6,3	2415,2	2522,8	500	16000
Vila Real	19	2,4	1733,4	1681,7	500	8000
Viseu	27	3,4	1583,4	1049,4	500	3700
Total	789	100				

Fonte: Observatório do Comércio, 2000 e cálculos dos autores.

No interior do país, e em especial em Évora e Portalegre, há a registar o pequeno número destes empreendimentos (3 em cada), embora a sua dimensão mínima seja

superior a 1000 m<sup>2</sup> e a máxima chegue a atingir os 3062 m<sup>2</sup>. O mesmo não acontece na Guarda onde, apesar do maior número de centros comerciais, a dimensão média da ABL é a segunda mais baixa do país, apenas ultrapassado por Beja, que acolhe 4 estabelecimentos de pequena dimensão.

#### 4.3. Modelo

Caracterizada a base de dados que nos vai servir de suporte ao estudo empírico, avança-se de seguida para a construção de um modelo de regressão múltipla (JALLAIS, ORSONI e FADY, 1993, p. 65; MCGOLDRICK, 1990, p. 172) que nos permita estimar a importância relativa de cada um dos factores de macrolocalização. O método dos mínimos quadrados é usado para estimar os coeficientes da regressão, numa equação que tem a seguinte forma:

$$\text{ATRAT} = b_0 + b_1 \text{DEM} + b_2 \text{ECON} + b_3 \text{CONC} + b_4 \text{ACESS} + b_5 \text{CUSTO} + e$$

Onde:

ATRAT é a variável dependente, que representa a capacidade de atracção de uma cidade relativamente ao comércio em geral e, mais particularmente, de centros comerciais;

Os coeficientes da regressão são  $b_0, b_1, b_2, b_3, b_4, b_5, b_6$ ;

As variáveis independentes DEM, ECON, CONC, ACESS e CUSTO representam, respectivamente, os factores demográfico, económico, concorrencial, acessibilidade e custo;

A constante é  $b_0$ ;

Os resíduos da regressão são representados por  $e$ .

As fontes usadas na obtenção dos dados para as variáveis independentes constam de anexo, sendo conveniente adiantar alguns esclarecimentos. Um primeiro, para dizer que as variáveis independentes usadas no estudo reportam-se ao ano de 1991, que é um ano intermédio relativamente ao período de abertura dos centros comerciais. Esta limitação é justificada pela impossibilidade de encontrar para os vários anos do período em estudo (28 anos) a informação estatística com o nível de desagregação desejado. Acresce que mesmo que essa informação se oferecesse disponível, ficaria ainda por resolver o problema da correspondência entre a data de tomada da decisão de escolha do local e a data de abertura do empreendimento, que costuma traduzir-se num hiato temporal significativo. Este facto é tanto mais verdadeiro, quanto é bem presente que, nesta altura, são já conhecidas algumas das localizações de centros comerciais que têm prevista a sua abertura para 2003 (FRANCHISING, 2001, p. 35).



## 5. Apresentação e análise dos resultados

Os resultados que a seguir se apresentam são expressão da desagregação da amostra de acordo com a localização dos centros comerciais, o que para além da regressão completa, permitiu obter regressões parciais construídas com o objectivo de se avaliar o comportamento das variáveis explicativas em função do tipo de localização (centro da cidade, eixos de expansão do centro, bairro residencial, periferia – campo raso e novas urbanizações da periferia). Neste processo foram identificados 33 empreendimentos (4,2% da amostra) que não referiam o tipo de localização, pelo que foram eliminados das regressões parciais.

No que se refere ao quadro IV, os indicadores relativos à qualidade do ajustamento do modelo revelam robustez estatística suficiente (valores de F significativos em quase todas as regressões), se bem que a capacidade explicativa seja reduzida, com excepção das regressões (a), (d) e (e), onde os valores do  $R^2$  são mais elevados.

**Quadro IV - Resultados da Análise de Regressão Múltipla (Modelo 1)**

Var. Dep. Var. Ind.	ATRAT Geral	ATRAT (a)	ATRAT (b)	ATRAT (c)	ATRAT (d)	ATRAT (e)
DEM	0,322*** (7,564)	0,557*** (11,466)	0,042 (0,401)	0,326* (2,392)	0,534* (2,958)	0,449* (3,14)
ECON	0,117** (2,761)	0,321*** (6,985)	0,073 (0,757)	0,02 (0,176)	0,054 (0,304)	0,047 (0,273)
CONC	-0,064 (-1,629)	-0,03 (-0,635)	-0,049 (-0,549)	0,031 (0,217)	-0,359* (-2,065)	-0,162 (-1,149)
CUSTO	0,038 (1,051)	-0,002 (-0,046)	0,226* (2,685)	-0,005 (-0,043)		0,105 (0,761)
ACESS	-0,042 (-0,999)		-0,071 (-0,738)	0,002 (0,015)	-0,12 (-0,653)	-0,103 (-0,668)
Constante	0,001 (1,274)	-0,0007 (-0,891)	-0,0001 (-0,053)	-0,0024 (-0,225)	0,298 (2,109)	0,008 (1,281)
$R^2$	0,09	0,3	0,06	0,11	0,34	0,30
$R^2$ Ajustado	0,08	0,29	0,03	0,06	0,25	0,22
F	16,33***	43,09***	2,38*	2,18	3,67*	4,0*
N	789	401	176	94	33	52

Notas: \* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ . Os valores entre parêntesis correspondem à t de student. (a) centros comerciais localizados no centro da cidade; (b) centros comerciais localizados nos eixos de expansão do centro; (c) centros comerciais localizados em bairros residenciais; (d) centros comerciais localizados na periferia em campo raso; (e) centros comerciais localizados nas novas urbanizações (periferia).

Começando os comentários pela regressão geral, assinala-se a confirmação das hipóteses ventiladas relativas ao número de consumidores potenciais que uma região detém ( $H_1$ ) e a propensão para o consumo que revelem a partir dos rendimentos disponíveis ( $H_2$ ). Estas duas hipóteses (aproximadas pelas variáveis DEM e ECON) mostraram-se ainda válidas quando o empreendimento se localizou no centro da cidade (a). No caso da primeira hipótese, afigura-se, ainda, relevante na explicação dos centros

comerciais localizados em bairros residenciais (c), naqueles que se instalaram na periferia em campo raso (d) e nos que estão situados nas novas urbanizações periféricas.

A presença de concorrentes na região (variável CONC) onde o empreendimento vai ser instalado parece afastar os seus eventuais promotores, embora a validação de  $H_3$ , só possa ser confirmada a partir dos estabelecimentos localizados na periferia dos centros urbanos (d), pois relativamente aos outros locais a variável não obtém individualmente significado estatístico.

No que diz respeito à acessibilidade da região (variável ACESS), embora o sinal esperado esteja correcto (excepção para centros comerciais localizados nos bairros residenciais), a variável não obtém significado estatístico, o que impossibilita a aceitação de ( $H_4$ ).

O custo de aquisição dos terrenos (variável CUSTO) para instalação da unidade comercial não mantém um comportamento estável em termos de sinal nas várias regressões e de significância estatística. A poder deduzir-se algo, sugerir-se-ia que, no centro da cidade (a), os preços elevados do solo comercial tenderiam a penalizar os promotores. Pelo que se reporta à localização nos eixos de expansão urbana (b) esse factor aparece com sinal contrário ao que seria de esperar, o que reforça a ideia de prudência na leitura dos resultados e questiona a aceitação de  $H_5$ . Alternativamente, pode estar em causa a capacidade desta “proxy” captar os encargos associados a diferentes localizações. A informação estatística disponível não nos permite, no entanto, neste caso, ir muito longe.

## 6. Conclusões

Os centros comerciais acentuaram a sua presença em Portugal a partir dos anos 80, mantendo ainda um bom ritmo de crescimento nos anos 90 e perspectivando-se alguma expansão, pelo menos até 2004. Com tipologias diversas que vão desde os centros comerciais ancorados em grandes superfícies comerciais, até aos grandes centros comerciais, passando pelos centros de pequena e média dimensão associados às novas urbanizações na periferia ou a projectos de renovação e reconstrução urbana, estes empreendimentos participam activamente na mudança da paisagem urbana e configuram os hábitos de consumo da população portuguesa.

O estudo levado a cabo procurou testar, a partir de um modelo de regressão múltipla, os factores de macrolocalização comercial adiantados pela teoria, a saber, o número de consumidores potenciais, o seu poder de compra, a presença de concorrentes, a acessibilidade e o custo de aquisição dos terrenos para instalação do empreendimento.

Os resultados obtidos permitem aceitar as hipóteses de que os promotores destes empreendimentos valorizam sobretudo a dimensão do mercado, quer em termos de potencial de compradores, quer em termos de capacidade de consumo.

No que se refere à intensidade da concorrência comercial, à acessibilidade aos estabelecimentos comerciais e aos custos de aquisição do terreno, o estudo não permitiu confirmar ou infirmar as hipóteses formuladas.

O carácter exploratório do presente trabalho, bem como as insuficiências de dados secundários com o nível de desagregação pretendido (seja em termos regionais, seja em

termos de séries temporais), influenciaram decisivamente o desenvolvimento do estudo, pelo que se mantém presente a intenção de voltar ao mesmo tema em próxima oportunidade.

## **Bibliografia**

- Antunes, Conceição (2000), “Guerra do lazer agita ‘shoppings’”, *Expresso Economia*, 30 de Setembro, pp.10-11.
- Cadima Ribeiro, J. e Freitas Santos, J. (2001), “A localização dos serviços”, Capítulo 2, ponto 2.3, do volume a editar pela APDR - *Economia e Desenvolvimento Regional*.
- MPAT (1991), *Indicadores municipais*, nº. 11, Direcção Geral da Administração Autárquica, Lisboa.
- MPAT (1991), *Administração local em números*, Direcção Geral da Administração Autárquica, Lisboa.
- Freitas Santos, J.; Vieira, Isabel; Antunes, Isabel (2000), “Factores de microlocalização das franquias em Portugal: a perspectiva dos franqueadores (nacionais e estrangeiros)”, *Actas do VII Encontro Nacional da APDR - Perspectivas de desenvolvimento das regiões marítimas*, APDR, Coimbra, pp. 423-438.
- FRANCHISING (2001), “40 novos centros comerciais”, *Revista Franchising*, Fevereiro/Março, pp. 34 – 35.
- Garcia, J. C. B. (1999), *Gestión moderna del comercio minorista: el enfoque práctico de las tiendas de éxito*, ESIC, Madrid.
- Jallais, J. Orsoni, J. e Fady, A. (1993), *O marketing da distribuição: aplicação ao ponto de venda*, Zénite, Lisboa.
- Mcgoldrick, P. J. (1990), *Retail marketing*, McGraw-Hill, Berkshire.
- Observatório do Comércio - OC (2000), *Levantamento e Análise dos Centros Comerciais em Portugal Continental*, Março, Lisboa.
- Ripol, J. C. e Arévalo, A.(1996), *Distribucion comercial*, Editorial Civitas, Madrid.
- Salgueiro, T. B. (1996), *Do comércio à distribuição: roteiro de uma mudança*, Celta. Oeiras.
- SELGEC (1991), *Índice de poder de compra regional*, Divisão de Estudos Económicos, Lisboa.

## ANEXO

### Fontes de informação

Informação	Unidade	Ano	Fonte
População residente	Número de habitantes	1991	INE, XIII Recenseamento Geral da População
Acessibilidade	Distância média em tempo entre a sede do concelho e o centro administrativo e de mercado	1986	Comissão de Coordenação da Região Centro
Área	Km <sup>2</sup>	1992	Instituto Geográfico e Cadastral
Impostos Municipais	Receitas municipais provenientes da cobrança da contribuição autárquica	1991	Direcção Geral de Contribuições e Impostos
Retalhistas	Número de retalhistas	1991	Selgec
Índice de Consumo	Índice de poder de compra, ponderado pela população residente	1991	Selgec

# **A importância do comércio retalhista no desenvolvimento das cidades: o caso da cidade da Guarda**

**Marta Alexandra Torres Ribeiro<sup>\*</sup>**

**Ricardo José de Ascensão Rodrigues<sup>\*\*</sup>**

## **Resumo**

A revolução de ideias, conceitos e práticas que dominam o dia a dia da sociedade actual, cria um contexto de ambição permanente por aquilo que cada um tem de melhor, traduzindo-se numa saudável luta constante por um dia de amanhã mais próspero. A sociedade de hoje, rege-se por uma transparência de fronteiras e por uma troca permanente de culturas que já não é fácil distinguir o que é própria de cada uma, à medida que vamos assistindo a uma união de nações baseada no interesse do bem estar económico e social dos seus povos. As grandes mutações estão bem patentes no comportamento de mercado das empresas nacionais, cuja dinâmica e especialização divergem segundo as várias economias locais que compõem o mercado nacional, assim como no comportamento social do povo português.

Foi segundo esta asserção de ideias e através de um suporte bibliográfico, que se realizou uma investigação, tomando por base um subsector de actividade, o comércio retalhista, de modo a apurar o seu grau de inserção na sociedade e economia local da cidade da Guarda bem como analisar as suas potencialidades como fonte de progresso e desenvolvimento.

---

<sup>\*</sup> Licenciada em Economia, Dep. de Gestão e Economia, Universidade da Beira Interior. E-mail: titaribeiro@clix.pt.

<sup>\*\*</sup> Mestre em Economia, Dep. de Gestão e Economia / NECE- Núcleo de Estudos em Ciências Empresariais, Universidade da Beira Interior. E-mail: rrodrigues@fenix.ubi.pt.

## 1. Introdução

Ao longo dos anos, temos vindo a presenciar profundas mudanças na base económica, com a viragem para uma economia de informação em detrimento da economia industrial, que vem inverter a relação Oferta-Procure (Castro, 1998). Em virtude desta alteração, a procura e o mercado são, hoje, a lógica principal do funcionamento da economia e a sua crescente importância resulta, essencialmente, de dois fenómenos. Por um lado, os novos padrões de vida e consequente mudança de hábitos de consumo, moldam um novo consumidor/cidadão mais exigente e mais activo na eminência de procurar soluções novas e alternativas, por outro lado, o aumento da concorrência cria a necessidade constante de encontrar ideias e estratégias alicerçadas por uma lógica de inovação e diferenciação permanente de modo a ser competitivo. O ónus dessa capacidade inovatória é encontrada no comércio e nos serviços (Andrade, 1992 e Castro, 1998).

A actividade comercial, nos seus diversos formatos, impõe-se como uma actividade vital para a dinamização do funcionamento de uma economia moderna. Para além de cumprir com os seus objectivos nucleares, colocar os produtos à disposição dos consumidores nas melhores condições de tempo, preço e diversidade, estabelecer o interface entre a produção e as necessidades reais dos consumidores e, constituir-se através de formas arrojadas de distribuição como elemento preponderante na economia, a sua função é mais complexa (Martinho, 1992).

O comércio estabelece um equilíbrio dinâmico entre a oferta e a procura, através da transmissão de informação vital aos sectores a montante, sobre as exigências e tendências do lado de quem compra e, pela forma como vende os produtos, definindo, deste modo, os produtos economicamente realizáveis ou não (Andrade, 1992 e Guerra, 1998).

Os agentes económicos retalhistas ocupam o último patamar do canal de distribuição, precisamente antes do seu ponto final ocupado pelo consumidor. Ao serem eles que mantêm um contacto directo com o consumidor, é-lhes reconhecido um papel fundamental na economia. São, precisamente, eles que gozando da vantagem comparativa, para com os seus congéneres, que transmitem aos demais distribuidores e produtores as verdadeiras e vigentes preferências e necessidades dos consumidores. Não é por acaso, que os grandes distribuidores, grossistas, tentam incessantemente aliar-se aos retalhistas sob as mais diversas formas de cooperação, resultando daí um acumular de benefícios comuns, em especial o poder negocial (Duarte, 1997).

A relevância deste sector não é somente reconhecida pela sua vertente económica, sendo-lhe também atribuída uma vertente social. Esta está patente na sua sensibilidade e percepção face aos traços sociais e culturais, aos estilos de vida e ao próprio processo de urbanização.

A cidade assume três funções plenamente definidas, a da produção, a do consumo e a do intercâmbio que coloca em contacto o consumo com a produção e que é o elemento fundamental, que define a estrutura urbana paralelamente aos agentes de consumo. Sendo a cidade o pólo por excelência de desenvolvimento das actividades económicas, o comércio é, sem dúvida, um dos seus motores. Deste modo, o binómio comércio-cidade é um binómio vivo, em permanente transformação, tanto do lado do comércio, através da sua capacidade de criação de riqueza e dinamização dos centros urbanos,

como do lado da própria cidade, em constante crescimento e desenvolvimento, desde os seus centros históricos até às novas áreas residenciais ou comerciais (Coll, 1992).

Efectivamente, a evolução das cidades, em virtude do progresso económico e tecnológico fomentaram uma proliferação espacial, conferindo às cidades uma nova imagem, ou seja uma reestruturação urbana. As suas zonas de habitação, de trabalho e de consumo, registaram alterações profundas levando ao aparecimento de novas áreas comerciais, novas formas de comércio e ao ressurgimento dos centros históricos com consequências inevitáveis na geografia urbana e no bem estar dos cidadãos (Coll, 1992 e Salgueiro, 1998).

Todo este contexto de progresso económico que tem vindo a registar-se em Portugal, teve repercussões ao nível do desenvolvimento sentido na cidade da Guarda. Ela possui uma localização geo-estratégica privilegiada, situada que está no planalto beirão, próximo da fronteira e usufrui de um nó de comunicações viárias e ferroviárias que permitem uma boa acessibilidade regional e externa. No seu contexto regional, a Guarda goza de uma proximidade com outros aglomerados urbanos e rurais, cujos habitantes estão diariamente ligados pelo trabalho, consumo ou uso de serviços colectivos da estrutura urbana, na medida em que ela é uma capital de distrito conferindo-lhe uma exclusiva capacidade polarizadora em relação a toda a Beira Interior Norte (CCRC, 2000 e Câmara Municipal da Guarda, 1996).

Relativamente à sua estrutura económica e sistema de emprego, a cidade da Guarda, começou a afirmar-se como uma cidade terciária a partir da década de oitenta, juntando às actividades de funções administrativas um dinamismo sentido ao nível do sector do comércio e dos serviços às empresas, que no passado mais recente registou um crescimento em termos de estabelecimentos. A maior concentração destes ocorre nos ramos do comércio a retalho, que em conjunto com o comércio por grosso e a restauração reúne mais de 45 por cento do total de estabelecimentos comerciais (Câmara Municipal da Guarda, 1996).

Esta posição terciária, em termos de actividade económica, inverte-se quando nos remetemos para a análise da estrutura empregadora, estando a grande expressão do emprego concentrada na indústria, quase 1 em cada 2 activos, do concelho da Guarda, ao passo que o comércio absorve apenas cerca de 30 por cento do emprego criado pelas sociedades.

Apesar das debilidades que continuam a subsistir, resultado da sua tradicional condição de interioridade, e centrando-nos nas qualidades que lhe são reconhecidas e na especialização de desenvolvimento, assente no sector terciário, a cidade da Guarda tem fortes razões para acreditar num futuro promissor, atraindo mais pessoas e empresas para a sua área urbana devendo, para tal, entender o comércio como um sector chave do seu desenvolvimento económico, social e urbano.

## **2. Objectivo e metodologia de investigação**

### **2.1. Objectivo**

Ao estudar o aparelho comercial retalhista da Guarda, pretende-se confrontar as suas qualidades com as características dos consumidores, com o objectivo eminente de caracterizar a situação actual e encontrar uma resposta, sob uma perspectiva essencialmente económica, para uma questão:

Há, actualmente, um equilíbrio entre a oferta e a procura de comércio na cidade da Guarda?

### **2.2. Metodologia**

O método adoptado para estudar a componente da procura, foi a aplicação de um inquérito por sondagem, ou seja, foi definido um subgrupo representativo da população residente. Na definição da amostra, a unidade de sondagem seleccionada foi o agregado familiar, uma vez que pressupõe a residência de um grupo de pessoas num mesmo alojamento e que, presumivelmente, partilham as suas características e comportamentos de consumo. A dimensão da amostra foi estabelecida nos 192 inquéritos, número calculado segundo a estrutura etária e população residente nas três freguesias da cidade, tratando-se, deste modo, numa amostra estratificada.

A aplicação do inquérito, junto dos consumidores, consistiu, sempre que possível, na entrevista ao domicílio, uma vez que o facto de as informações pretendidas serem muito detalhadas.

Relativamente ao estudo da oferta, foram levadas a cabo duas tarefas. A primeira e para conhecer a população em causa, consistiu numa contabilização dos estabelecimentos comerciais havendo, para tal, a necessidade de proceder a uma investigação em campo.

Para a organização dos elementos obtidos e para facilitar a posterior análise de dados, foi criada uma classificação das actividades abrangidas pelos grupos 51 e 52 da CAE. A nova classificação integra 34 tipos de actividades associadas ao comércio.

Numa outra tarefa procedeu-se à elaboração e respectiva aplicação de um inquérito, com o objectivo de obter informações complementares relativamente às características dos comerciantes locais.

Na fase de inquirição dos comerciantes, tornou-se necessário definir uma amostra, cujo cálculo seguiu os mesmos parâmetros que foram utilizados aquando da estimação da amostra para o questionário à procura. Deste modo, foram considerados 74 comerciantes a inquirir, cuja distribuição foi feita segundo a freguesia e mediante a representatividade das várias actividades aí encontradas. A aplicação do inquérito foi levada a cabo através da entrega pessoal do mesmo ao comerciante e posterior recolha.

Mediante os dados recolhidos, procedeu-se a um registo numa base de dados elaborada a partir de suporte informático e, para sua análise, fez-se uso de instrumentos de estatística descritiva e, numa segunda fase, procedeu-se a uma análise conjunta e cruzamento dos dados obtidos das duas componentes do mercado, oferta e procura, que



permitiram formular algumas conclusões acerca da situação real do comércio retalhista na cidade da Guarda.

### 3. Apresentação dos resultados

Através das informações recolhidas junto dos consumidores e comerciantes, através dos respectivos inquéritos, foi possível definir um conjunto de características, potencialidades e fragilidades que de seguida serão apresentadas.

#### 3.1. O lado da Oferta

O universo estudado permite salientar que os subsectores do comércio mais representativos na cidade, se concentram no comércio e reparação automóvel a par do abastecimento de combustíveis, bem como as actividades associadas ao comércio de bens do ramo têxtil e calçado.

Relativamente à data de início da actividade comercial, os resultados evidenciam um forte crescimento do comércio retalhista nos últimos vinte anos, com especial firmeza na última década, período ao longo do qual cerca de 49 por cento dos inquiridos iniciaram a sua actividade. Este fenómeno está intimamente associado ao crescimento e desenvolvimento urbano da cidade, registado a partir da década de oitenta.

Quanto à forma de organização comercial, é a sociedade por quotas que detém maior peso percentual, sendo na maioria dos casos composta por dois sócios, seguida muito de perto pela empresa em nome individual. Há, assim, uma reduzida manifestação de formas de organização de âmbito mais colectivo ou de acordo com um sistema de rede, como são as cooperativas ou sociedades anónimas, reforçando o carácter tradicional do comércio retalhista em Portugal, associado à pequena ou muito pequena dimensão.

O apuramento das idades dos comerciantes, permitiu constatar que a maioria dos inquiridos, 54 por cento, tem idade superior a 35 anos e inferior a 55 anos, sendo bastante significativo o peso percentual dos comerciantes com idades compreendidas entre os 26 e 35 anos, cerca de 20 por cento. Este indicador revela um tecido empresarial dominado por gerações jovens, condição facilitadora do alcance de um grau de empenhamento, vontade e capacidade de atingir novos patamares de modernização e inovação no sector onde operam, de modo a assegurarem a sua posição no tecido empresarial local face à forte concorrência das grandes superfícies.

**Quadro 1 - Vínculo empresarial do comerciante**

Independente	83%
Membro de uma Cadeia	4%
Franchising	8%
Outro	5%

A análise do vínculo empresarial remete-nos para uma lógica de independência relativamente à titularidade do negócio, uma vez que esta situação corresponde a 83 por cento dos inquiridos. Quanto a outras modalidades, por ventura sinónimo de uma forma de gestão comercial mais arrojada, a sua representação é pouco significativa, tal como evidencia o peso percentual do *franchising*, apenas 8 por cento.

De um modo implícito, verifica-se uma actuação comercial pautada por uma ausência de integração ao nível empresarial.

Em relação à localização do estabelecimento, existe uma predominância clara da localização isolada, 94 por cento, em detrimento do estabelecimento integrado em conjunto comercial que apenas atinge os 6 pontos percentuais. Verifica-se, então, um predomínio do "comércio de rua", situação perfeitamente natural, na medida em que, na cidade da Guarda a presença de galerias comerciais é muito reduzida e as que existem apresentam-se sob moldes muito incipientes, cuja imagem e representação social se distancia do conceito de lazer e consumo de bens diversificados.

Numa fase de plena transformação dos moldes de actuação no sector do comércio com mutações a todos os níveis, em que uma delas é a flexibilização dos horários e dias de funcionamento, na cidade da Guarda os comerciantes permanecem fiéis ao horário mais tradicional, que consiste na abertura do estabelecimento durante os dias úteis da semana, com fecho na hora do almoço, e ao fim-de-semana permanecem abertos na manhã de Sábado e escolhem o Domingo como dia de descanso. As situações detectadas que retratam alterações nas práticas de horário, referem-se a situações nas quais alguns estabelecimentos não fecham durante o período do almoço e o alargamento do período de funcionamento durante a tarde de sábado, correspondendo à iniciativa de cerca de 12 por cento dos comerciantes.

Se atendermos às respostas obtidas junto dos consumidores, relativamente à possibilidade de efectuar as suas compras na tarde de Sábado e no Domingo, pode-se admitir como positiva a atitude dos poucos comerciantes que tomaram a iniciativa de alterar o seu horário de funcionamento, uma vez que converge com a preferência do consumidor, em especial no que respeita à tarde de Sábado.

Reportando-nos para o sistema de venda, aquele que predomina é o método de venda tradicional, ou venda ao balcão, que é utilizado em 70 por cento dos estabelecimentos. Quanto aos outros métodos de venda, o livre-serviço foi apontado como método principal de venda por cerca de 23 por cento dos comerciantes. Os restantes sistemas de venda identificados, são representativos de prestação de serviços, que em algumas actividades comerciais são indissociáveis do produto comercializável.

Uma outra questão abordada diz respeito às formas de promoção do estabelecimento mais habituais. Segundo a opinião dos comerciantes, aquela que apresenta maior preferência e que maior influência exerce sobre o consumidor é a montra, seguindo-se a publicidade através de amigos e os meios de comunicação convencionais, rádio e jornal. A Internet é, ainda, entendida como uma realidade inatingível, o que pressupõe uma atitude dos comerciantes reservada e pouco confiante nas novas formas de comércio.

Na averiguação da percepção do comerciante no que respeita aos motivos que mobilizam os consumidores a fazer compras no seu estabelecimento, as razões que reuniram maior consenso são as que estão relacionadas com o atendimento/aconselhamento, qualidade, variedade e preços.

**Quadro 2 - Opinião do comerciante relativa aos motivos que levam o consumidor a comprar no seu estabelecimento**

Ambiente	7%	Decoração	3%
Atendimento/Aconselhamento	21%	Disposição dos produtos	5%
Variedade de produtos	19%	Qualidade	20%
Preços	17%	Horário	2%
Facilidades de Crédito	5%	Outro	1%

Ao se confrontar a opinião emitida pelos comerciantes com a recolhida junto dos consumidores, verifica-se uma convergência de opiniões pois o consumidor aponta basicamente na mesma proporção os mesmos motivos, à excepção do atendimento que, na óptica do consumidor apenas aparece em quinto lugar.

**Quadro 3 - Motivos que levam o consumidor a fazer compras nos diversos tipos de estabelecimentos**

Está perto da residência	22%	Atendimento	13%
Qualidade dos produtos	18%	Horário alargado	10%
Variedade dos produtos	18%	Outro motivo	3%
Melhores preços	16%		

Assim, podemos admitir que os comerciantes têm um conhecimento dos valores que regem as escolhas do consumidor no que respeita aos seus actos de compra.

### 3.2. O lado da Procura

Mediante os resultados obtidos através das respostas dadas pelos consumidores, foi possível determinar o seu nível de conhecimento relativamente ao comércio da sua área de residência bem como na área do seu emprego.

**Quadro 4 - Conhecimento do aparelho comercial na área de residência e de emprego**

	Área de Residência			Área de Emprego		
	Sim	Não	Não sabe	Sim	Não	Não sabe
Mercearia	76,5	22,4	1,1	66,7	32,6	0,7
Supermercado	59,6	40,4	0	55	44,3	0,8
Mercado	50,3	48,6	1,1	41,6	55,7	0,7
Loja Tradicional	71,1	26,7	2,2	70,7	26,4	2,9
Armazém Grossista	13	78,7	8,3	16	77,1	6,9
Lojas Discount	7,9	73,2	18,9	8	79,2	12,8

Unidade: percentagem

As conclusões que podemos formular, com base no quadro anterior são, em primeiro lugar, que os consumidores têm um conhecimento mais aprofundado dos estabelecimentos localizados na sua área de residência e, em segundo lugar, que existe uma boa cobertura comercial das áreas de residência, especialmente no que diz respeito aos estabelecimentos que garantem o abastecimento de bens de primeira necessidade.

Para além do conhecimento do aparelho comercial da cidade, torna-se imperioso que se determine quais são os principais motivos que levam o consumidor a efectuar, ou não, as suas compras nos diversos tipos de estabelecimentos. Relativamente a este ponto, a primeira conclusão que podemos formular é que os consumidores têm uma enorme preferência pelos supermercados em detrimento da mercearia, para provimento dos bens de primeira necessidade, fundamentando a sua preferência no horário alargado de funcionamento, variedade e preços dos produtos disponíveis.

No que diz respeito á loja tradicional, verifica-se que é também um estabelecimento muito apreciado pelo consumidor e as razões que justificam a sua preferência apontam para factores como o da qualidade, o atendimento e, em terceiro lugar, o factor de proximidade. Este tipo de estabelecimento é mais procurado para a aquisição de artigos de vestuário e calçado. No que respeita à compra de artigos para o lar, os consumidores repartem as suas compras pelos supermercados e lojas tradicionais.

Os restantes tipos de estabelecimentos, em particular as lojas discount e armazém grossista registam uma fraca assiduidade por parte dos consumidores e os poucos fiéis a estes tipos de estabelecimentos apontam como principal motivo os "melhores preços" praticados. O mercado, ao serem dois na cidade, regista uma afluência significativa uma vez que, apenas 1/4 dos inquiridos se reconhecem como não frequentadores deste espaço comercial. As razões atribuídas à afluência dos consumidores ao mercado são preferencialmente a qualidade dos produtos.

O conceito de modernização e desenvolvimento não são exclusivos das formas de comércio tradicionais. Na verdade, graças ao desenvolvimento da tecnologia, é possível fazer compras à distância sem necessidade de nos deslocarmos ao local de exposição dos produtos. Precisamente por esta razão, foi apurado o nível de conhecimento e adesão dos consumidores egitanienses às mais modernas formas de compra.

**Quadro 5 - Formas de Compra**

	Compra no domicílio	Compra por Correspondência	Compra por catálogo	Compra por Telefone	Compra por Teleshop	Compra por Internet
Não conhece	4,4	3,9	2,2	6,1	13,9	13,9
Não utiliza	81,7	63,9	37,7	84,4	84,4	72,2
Não utiliza mas gostaria	2,2	0	0,5	0,55	0	7,8
Utiliza pouco	6,7	30,5	52,1	8,9	1,7	6,1
Utiliza muito	5	1,7	7,5	0	0	0

Unidade: percentagem

De acordo com o quadro anterior, o consumidor surge como um indivíduo fiél aos estabelecimentos comerciais, na medida em que a frequência de uso das formas de compra abordadas é verdadeiramente baixa, apenas assumindo alguma relevância nos casos de compra por catálogo e por correspondência. Contudo, verifica-se um reconhecimento de existência de outras formas de compra que não o estabelecimento comercial. Apesar do reconhecimento das potencialidades da Internet e Teleshop, os consumidores não demonstram muito entusiasmo em fazer uso das mesmas no futuro, como alternativa para efectuar as suas compras.

Para melhor conhecer os hábitos de consumo e, atendendo à forte mobilidade que se regista actualmente, houve o cuidado de averiguar se os habitantes têm por hábito fazer compras fora da cidade. Cerca de 70 por cento dos consumidores afirmam que nem tudo o que comprem é adquirido através do aparelho comercial da cidade e quanto à sua frequência, apenas 10 por cento o fazem habitualmente e 60 por cento dizem fazê-lo esporadicamente.

Partindo do pressuposto que são os residentes que melhor conhecem o comércio da sua cidade, foi-lhes solicitado que atribuíssem, segundo uma escala de valores, uma classificação a alguns aspectos relacionados com os estabelecimentos comerciais.

**Quadro 6 - Classificação das qualidades dos estabelecimentos comerciais da Guarda**

	Qualidade	Variedade	Atendimento	Exposição
Muito Bom	3,8	3,2	3,8	2,2
Bom	67,6	39	51,1	44,9
Razoável	28,1	52,4	42,5	45,9
Má	0,5	5,4	2,6	7

Unidade: percentagem

Pela observação do quadro, verificamos que a opinião do consumidor não é unanime no conjunto das qualidades avaliadas. Relativamente à qualidade e atendimento, a sua opinião é francamente optimista, uma vez que a sua classificação final foi de "Bom", sendo mais evidente no que respeita à qualidade dos artigos comercializáveis. O mesmo já não se verifica no que se refere à variedade e exposição, cuja classificação final foi de "Razoável".

Deste modo, encontramos uma justificação para o facto de os consumidores recorrerem, em alguma frequência, a outros centros urbanos que possivelmente possuam uma oferta comercial capaz de colmatar as debilidades sentidas ao nível local.

Para finalizar, resta apresentar a opinião geral emitida acerca da situação actual do comércio da cidade. Através de uma questão formulada, com resposta do tipo fechada, sim ou não, evidencia-se uma clara divisão de opiniões, relativamente à capacidade que o aparelho comercial actual tem para satisfazer todas as exigências e necessidades actuais do consumidor. Aqueles que se sentem satisfeitos com a actualidade vivida são apenas mais 12 por cento do que aqueles que se sentem de certa forma inconformados, ou seja, 44 por cento responderam "Não" e 56 por cento afirmaram que "Sim".

Neste contexto, é de salientar que o núcleo constituído por aqueles que representam uma opinião menos optimista corresponde, em larga escala, à opinião emitida pelos

agregados mais jovens, até 40 anos, ou pelos agregados cujo rendimento mensal é superior a 250 mil escudos.

#### **4. Discussão dos resultados**

Em função dos principais resultados obtidos a partir dos inquéritos, é possível sistematizar um conjunto de ideias relativas aos aspectos mais fulcrais deste estudo.

Debruçando-nos primeiramente sobre o aparelho comercial, assiste-se a um contexto comercial dotado de uma dualidade, onde coexistem espaços comerciais modernos e inovadores com outros que permanecem alheios a certos factores de modernidade.

Quanto aos recursos humanos, predomina o empresário relativamente jovem, uma vez que cerca de 25 por cento têm idades compreendidas entre os 18 e 35 anos, e 54 por cento têm mais de 35 anos e menos de 55. Esta realidade poderá tornar-se uma mais valia para o sector na medida em que lhe confere uma maior predisposição para participar e investir em acções que promovam o crescimento e a afirmação do seu negócio no mercado.

Na perspectiva da organização jurídica, revela-se um elevado nível de individualização das unidades comerciais que se transmite para a esfera da organização comercial, sendo pouco expressiva a presença de estratégias assentes na integração, que de algum modo poderia conferir uma maior margem de manobra na prossecução e modernização e no aumento da competitividade actual.

As novas tecnologias direccionadas para o métodos de venda são ainda entendidas como desajustadas face às suas necessidades, sendo poucos aqueles que se identificam plenamente com as potencialidades por elas oferecidas. Assim, a Internet não faz parte dos planos de modernização futura dos comerciantes, continuando a predominar a venda ao balcão.

As recentes mudanças registadas ao nível dos horários de funcionamento revelam-se positivas, segundo a opinião dos consumidores, pelo que seria positivo assistirmos a uma progressiva adesão dos restantes comerciantes. Por outro lado, o consumidor reconhece ao comércio local dois valores, o atendimento e a qualidade dos produtos, situação perfeitamente conhecida pelo comerciante, pelo que este último não deverá desviar a sua lógica de actuação dos padrões exigidos pelo consumidor bem como atribuir uma especial atenção à formação dos seus empregados de modo a conferir um equilíbrio desejável entre o produto a vender e o ambiente em que ele é comercializado, se atendermos ainda ao método de venda prevalecente.

No aparelho comercial, há um predomínio claro do comércio de rua, em detrimento das áreas cobertas, do tipo galeria comercial. Embora muitas vezes este formato de comércio seja caracterizado segundo moldes incipientes, no caso particular da cidade da Guarda, poderá ser um benefício na medida em que a concentração da área comercial se regista em torno ou a par do seu património histórico e patrimonial de reconhecimento incontestável. Por seu turno, sendo o consumidor actual um afeccionado de espaços de lazer, existem boas probabilidades de ele, em certos momentos, preferir a visita de espaços ao ar livre, com fortes atractivos não só de ordem comercial mas também social e cultural, como poderá ser entendido o caso da Guarda.

As questões que se julgam ser mais importantes, no que diz respeito ao consumidor, podemos dizer que a sua caracterização socioeconómica revela uma estrutura familiar que em média é composta por três pessoas.

Quanto à frequência e motivos de escolha dos estabelecimentos, regista-se uma tendência generalizada para o uso dos supermercados na compra de bens alimentares e as lojas tradicionais são preferidas para a compra de bens não alimentares. Neste contexto, o factor de proximidade relativamente à área de residência tem uma especial relevância na escolha da mercearia e da loja tradicional. No caso específico das lojas tradicionais, os agregados apontam como outros motivos de escolha a qualidade e o atendimento.

As novas formas de compra têm uma fraca expressão nos hábitos de consumo, apenas se registando uma utilização mais frequente na venda por catálogo e, no que diz respeito à Internet poucos são aqueles que demonstram interesse em criar as condições necessárias para aceder ao seu universo e a partir dele fazer as suas compras. Remetendo-nos para o caso particular das compras de bens alimentares, há um predomínio claro dos agregados que fazem a sua compra no supermercado devido ao seu horário alargado, à diversidade de produtos e aos preços praticados. Aqueles que realizam este tipo de compras na mercearia, atribuem-lhe factores como o atendimento e a proximidade. Relativamente aos armazéns grossistas e lojas discount, denota-se uma maior probabilidade de não frequência destes tipos de estabelecimentos.

Quanto à compra de artigos de vestuário, calçado e artigos para o lar, há uma grande preferência pelas lojas tradicionais localizadas na cidade, mas verifica-se também uma significativa tendência para efectuar este tipo de compras, em especial de vestuário e calçado, noutros centros urbanos, facto que poderá estar associado ao reconhecimento, por parte do consumidor, da fraca diversidade de produtos que actualmente se verifica no aparelho comercial local.

## **5. Conclusão**

Assiste-se a um desenvolvimento urbano acentuado e a uma evolução significativa ao nível dos consumidores, fruto das melhorias registadas nos níveis de rendimento, grau de instrução, afirmação da mulher no mercado de trabalho e todas as outras evoluções sentidas no estilo de vida. Por outro lado, os media e outras tecnologias de informação têm um papel mais activo no seio da sociedade. É incontestável, a velocidade de circulação de informação nos dias de hoje e, mais ainda, a agressividade com que ela nos é dirigida. Assim, o consumidor surge mais informado e selectivo, logo mais exigente no que respeita à qualidade dos produtos, ao ambiente dos estabelecimentos, à qualidade de atendimento, à flexibilidade dos horários, entre outros aspectos.

Deste modo, é importante que se desenvolvam políticas concertadas para o comércio uma vez que, esta actividade é um dos principais factores de bem estar em qualquer sociedade, acrescentando-se ainda o seu papel de empregador e dinamizador da vida social.

A cidade da Guarda, encontrando-se localizada numa área geo-estratégica privilegiada, é-lhe reconhecido um papel primordial no que concerne ao fluxo de pessoas, mercadorias e capital entre as cidades da região centro de Portugal e com a Europa.

Tratando-se de um pólo urbano que regista, actualmente, um forte crescimento e desenvolvimento aos mais diversos níveis, sempre com o pleno objectivo de anular a sua interioridade e debilidade do sistema económico, parece-nos que a actividade comercial não será de desprezar na sua estratégia de crescimento e desenvolvimento concertado.

Perante todo o exposto, em especial no que diz respeito ao estudo elaborado, torna-se oportuno formular, na medida do possível, a resposta à questão que o orientou: Há, actualmente, um equilíbrio entre a oferta e procura de comércio na cidade da Guarda?

Após uma reflexão sobre o conjunto de resultados dos inquéritos e sobre a análise efectuada sobre os mesmos, em nosso entender não existe um equilíbrio entre a oferta e a procura comercial.

É incontestável o facto de que, no geral, o aparelho comercial tem vindo a oferecer os seus serviços numa medida satisfatória, segundo a óptica dos consumidores, sem nunca pôr em causa o bem estar dos mesmos. Do mesmo modo, são-lhe reconhecidas qualidades notáveis que, no sentido de assegurar um futuro promissor para os comerciantes, deverão ser preservados. Falamos precisamente da qualidade dos produtos e do atendimento, factores que de certo modo poderão ditar a chave do sucesso do comércio na cidade.

Contudo, há ainda um largo caminho a percorrer em termos de ajustamento estrutural face às exigências do cliente.

O comerciante não deverá, em momento algum, apegar-se em demasia às suas vantagens de momento, mas antes perspectivar o futuro segundo uma óptica inovadora tentando, como até aqui, ir ao encontro das ambições do consumidor local, dos seus hábitos de compra e comportamento social, definindo estratégias consistentes e plenas de sucesso.

Sendo a Guarda, uma cidade de média dimensão, nem sempre poderá ambicionar as mesmas estruturas que outras cidades do nosso país possuem, como é o caso dos centros comerciais, entendidos como grandes áreas que oferecem um nível de diversidade comercial notável e que proporcionam um ambiente agradável para os momentos de lazer de toda a família, qualidades bem presentes no conhecimento dos habitantes da Guarda que, apesar da distância que os separa destas superfícies comerciais se reconhecem como frequentadores dos mesmos, sempre que surja essa oportunidade.

Contudo, a Guarda e os seus empresários comerciais podem desenvolver esforços no sentido de criar um espaço que proporcione as mesmas vantagens e bem estar que os centros comerciais. Para tal, poderão encetar acções de intervenção no espaço urbano, em particular no centro da cidade, de modo a configurá-lo como um grande centro comercial ao ar livre, tirando partido das especificidades arquitectónicas predominantes e do património histórico aí presente, que confere a todo o espaço envolvente um ambiente único. Partindo dessa especificidade poderá resultar um ganho de atractividade relativamente a novos empresários comerciais que venham a colmatar o grau de diversidade que, actualmente, é entendido como relativamente baixo.

Os habitantes, consumidores e turistas, possivelmente, iriam demonstrar um enorme agrado por este espaço, tornando-se frequentadores regulares e, desta forma, confeririam um ambiente mais dinâmico, aumentando ainda mais a sua atractividade.

As iniciativas em prol desta configuração comercial, devem desenvolver-se segundo uma actuação de parceria com outros empresários, em especial os da restauração com a



administração local e associações locais com interesses neste sector. Certamente que de uma forma conjunta será bem mais fácil proporcionar, por um lado, aos comerciantes uma maior vontade em investir e participar e, por outro, aos consumidores um espaço urbano e comercial mais completo e atractivo.

## **Bibliografia**

- Câmara Municipal da Guarda (1996), *Plano Estratégico da Guarda*, Guarda.
- Câmara Municipal de Lisboa (1988), *Lisboa, Hábitos de Compra*, Ed. Bertrand, Lda, Lisboa.
- CCRC (1998), *Cidades Médias e dinâmicas territoriais – Uma proposta de síntese*, Coimbra.
- Confederação do Comércio e serviços de Portugal (1995), *Comércio – Relatório Anual sobre a Qualidade*, Lisboa.
- Departamento de Prospectiva e Planeamento (1998), *Portugal em Números Indicadores Económicos e Sociais*, Lisboa.
- Dias, Maria Rosa (1991), *Aparelho Comercial*, DGCI, Lisboa.
- Duarte, Teresinha (1997), *O comércio a retalho português no contexto europeu*, GEPE, Lisboa.
- Duarte, Teresinha (1998), *Cooperação Comercial: uma estratégia de competitividade*, GEPE, Lisboa.
- IAPMEI (1991), *Cadernos do Comércio*, Lisboa, Ministério da Economia.
- INE (1996), *Estatísticas das Empresas – Comércio e Outros Serviços*.
- INE (1996), *Estatísticas Comerciais – Publicação Anual*.
- INE (1996), *Anuário Estatístico- Região Centro*.
- INE (1996), *Inquérito às Empresas*.
- Instituto Português da Qualidade (1997), *Programa Infante – Estudo de opinião sobre a Qualidade e o Consumo de produtos Portugueses*, Monte da Caparica.
- Ministério do Comércio e Turismo (1992), *O Comércio e a Distribuição na União Europeia*, Conferência Europeia sobre Comércio e Distribuição, Alvor.
- Ministério da Economia (1998), *Comércio – um sector chave*, Economia & Prospectiva, vol.II Nº1 Abril/Junho, Lisboa.
- Núcleo Empresarial da Região da Guarda (1992), *Estudo de um Mercado Fronteiriço*, Guarda.
- Observatório do Comércio (1998), “Hábitos de Consumo e Formatos Comerciais”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.

- Observatório do Comércio (2000), “O Pequeno Comércio Retalhista Alimentar: Concorrência insustentável ou incapacidade de modernização”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.
- Observatório do Comércio (1999), “Unidades de Dimensão Relevante de Retalho”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.
- Observatório do Comércio (1999), “Tudo à medida do consumidor”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.
- Observatório do Comércio (2000), “Inquérito ao Pequeno Comércio Retalhista do Ramo Alimentar Não Especializado”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.
- Observatório do Comércio (1999), “Supers e Hipers em duelo na distribuição”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.
- Observatório do Comércio (1999), “As despesas dos jovens”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.
- Observatório do Comércio (1999), “Comércio e Comércio – Portugal e a Europa”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.
- Observatório do Comércio (1998), “As vendas e o Emprego no comércio alimentar não especializado”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.
- Observatório do Comércio (1999), “A “Rastreabilidade”: um novo contexto do comércio europeu”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.
- Oliveira, António A. (1999), *Fichas Concelhias – Indicadores Sócio-Económicos e demográficos da Região Centro*, CCRC, Coimbra.
- Price Water House Coopers (1999), *O Euro e o Comércio a Retalho*.
- Ribeiro, J.Cadima (1998), *Crescimento urbano, infra-estrutura e comércio*, Cadernos de Economia, Lisboa.
- Sousa, José Meireles de (1996), *Distribuição uma visão estratégica*, Lisboa.
- Vidal, Caetano da Cruz (1971), *A distribuição e o seu custo*, Ed. Associação Comercial de Lisboa.
- [http:// www.acnielsen.pt](http://www.acnielsen.pt).
- [http:// www.ccp.pt](http://www.ccp.pt).
- [http:// www.dgcc.pt](http://www.dgcc.pt).
- [http:// www.iapmei.pt](http://www.iapmei.pt).
- [http:// www.cjdelors.pt](http://www.cjdelors.pt).
- [http:// www.cecoa.pt](http://www.cecoa.pt).
- [http:// www.cmg.pt](http://www.cmg.pt).
- [http:// www.iefp.pt](http://www.iefp.pt).
- [http:// www.dpp.pt](http://www.dpp.pt).

# **“A necessidade aguçou o engenho?” Emigração e desenvolvimento local em quatro décadas que mudaram o mundo: o caso de Peso (Covilhã)**

**José Fernando Monteiro Madeira\***

## **Resumo**

Enquanto etapa de um processo, a análise e estudo do regresso migratório europeu não deve colocar de parte o “contexto social, económico e geográfico” do fenómeno, bem como as suas causas e dimensões demográficas. De acordo com uma multiplicidade de factores, este assume sempre um carácter muito próprio de que faz parte um maior ou menor grau de envolvimento dos intervenientes, as motivações iniciais subjacentes, mas também um conjunto de razões objectivas de ordem familiar e/ou individual.

Por seu turno, seguramente que as condições do regresso, as características dos envolvidos, as suas perspectivas de futuro, os seus sonhos e utopias, serão determinantes no sentido da compreensão do papel a desempenhar na promoção do desenvolvimento local.

É na análise permanente da relação entre a acção individual e familiar e o bem estar colectivo que se situa o presente estudo e o seu objectivo final: tentar perceber o contributo da emigração – não só na fase do regresso – para o desenvolvimento local.

A freguesia de Peso, concelho de Covilhã, é o objecto de estudo.

---

\* Universidade da Beira Interior (Departamento de Sociologia), Estrada do Sineiro, 6200 COVILHÃ; e-mail; josemadeira61@hotmail.com; UBI: 275 319 642 (directo); Domicílio: 272 325 587.

## Artigo 44º

(Direito... de emigração)

2. A todos [os cidadãos] é garantido o direito de emigrar ou de sair do território nacional e o direito de regressar.

[*Constituição da República Portuguesa*]

### 1. Introdução

Se é verdade que, vulgarmente, se associam à continuidade do processo migratório português características importantes como a procura do desconhecido, a aventura, o desejo de contactar novos povos e culturas e o enriquecimento fácil, também o é o facto de que a emigração da segunda metade do século XX se enquadra, normalmente, em movimentos/fluxos de mão-de-obra entre o Sul e o Norte/Centro da Europa.

O segundo, é visto como receptor de mão-de-obra de que necessita para fazer face à reconstrução económica, após longos anos de guerra e destruição; o primeiro, – e, sobretudo, o caso de Portugal que aqui nos convoca – é fornecedor de braços de trabalho em larga escala, com as mais diversas origens e, sobretudo, com um importante conjunto de características: a baixa instrução e a fraca qualificação profissional, mas também, a grande capacidade de trabalho e a permanente disponibilidade para o exercício de tarefas bem remuneradas<sup>1</sup>.

É claro que, subjacente a estes comportamentos colectivos estava um conjunto de condições sócio-económicas, culturais e familiares específicas que permitiram um enquadramento dos mesmos e lhes deram um sentido prático<sup>2</sup>. Terá sido, aliás, este carácter eminentemente prático e mais ou menos imediato, que permitiu uma grande divulgação e generalização, tendo em vista a satisfação de objectivos que, a curto e médio prazo, pareciam de difícil concretização no panorama interno.

Assim, sobretudo até à década de 60, muitos tentaram a sua sorte nos espaços/territórios coloniais onde o *sucesso* era, à partida, garantido, apoiado e incentivado pelas autoridades políticas e administrativas nacionais. No entanto, a escolha deste modelo implicava, necessariamente, o afastamento mais ou menos prolongado da realidade nacional e a inclusão imediata de todos os elementos da família mais próxima (mulher e filhos, se existem).

Quanto ao destino e à forma, a mudança verifica-se, de facto, depois da Segunda Grande Guerra, e é a partir de então que a emigração continental transforma definitivamente o panorama existente.

Os países europeus (França e Alemanha, principalmente) *substituíram* o Brasil (Figura 1) e, quer em termos quantitativos quer qualitativos, é este intenso movimento que continua, ainda hoje, a ser um importante agente de mudança social e cultural<sup>3</sup>. Na

---

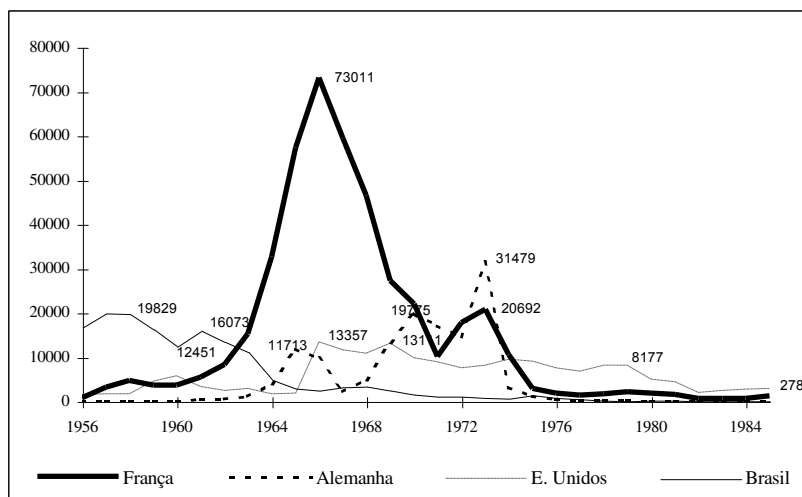
<sup>1</sup> Bem remuneradas, tendo em conta a diferença cambial e de desenvolvimento entre o país de origem e de destino.

<sup>2</sup> Apesar de eminentemente de ordem económica, este fenómeno teve, por certo, causas políticas ou outras, embora não tão importantes.

<sup>3</sup> A década de 60 atingiu valores globais elevadíssimos e só em 1966 abandonaram o país 120.239 indivíduos. Por seu turno, é o período 1963-1973 que verificou uma maior sangria populacional.

forma, entre outros aspectos importantes, passou a ser mais fácil, ter um conhecimento concreto das condições de chegada, planear atempadamente o reagrupamento ou optar pelo regresso definitivo.

**Figura 1 - Emigrantes legais por países de destino: totais do país 1956-1985**



Fonte: SEECF [Boletim Anual]

Este fenómeno é tão importante em termos sociais e de exercício da cidadania que a Constituição da República Portuguesa o materializa como um direito de todos os cidadãos nacionais e o considera um dos “direitos fundamentais”. Assim, dá-se forma de Lei a um comportamento social há muito generalizado à totalidade do território nacional (a saída do país) e acrescenta-se uma *obrigação*: a de (a todo o tempo) *poder* regressar ao torrão natal, independentemente das condições objectivas que o motivem.

Terá sido nesta última direcção – na de um regresso *obrigatório* – que caminharam algumas medidas tomadas pelo Estado, ou por alguns organismos por ele controlados. A necessidade de produzir normas e informações relativas ao envio de remessas para o país de origem (para sustento da esposa e dos filhos, da família) e a proibição inicial de saída da mulher sem consentimento do marido, são disso um bom exemplo. Por seu turno, as *Instruções para as Câmaras Municipais* (Junta da Emigração, 1959) relativas à instrução de processos de emigração assinalam também que “os pedidos de emigração de mulheres sós, contratadas, são de deferimento duvidoso”.

Mas, a definição prévia de um conjunto de objectivos específicos e a consciência de os poder concretizar, a identificação da estratégia e dos recursos necessários (humanos e materiais), qual utopia, estão bem presentes nos comportamentos (individuais ou colectivos) subjacentes a estes movimentos. Tal não significa, no entanto, que estas tenham deixado de se verificar nos desenvolvimentos mais recentes.

Todavia, dadas as dimensões atingidas, as suas consequências e a continuidade no processo de mudança social local, realçaremos aqui a importância do fenómeno nas últimas quatro décadas da vida de uma aldeia do concelho da Covilhã: o Peso.

## 2. Entre fontes nacionais de informação...

Entendida como indicador de vários aspectos em transformação constante, a emigração resulta, normalmente, de grandes disparidades no que respeita às condições económicas e sociais entre o local de origem e de destino, e pode ser facilitada por:

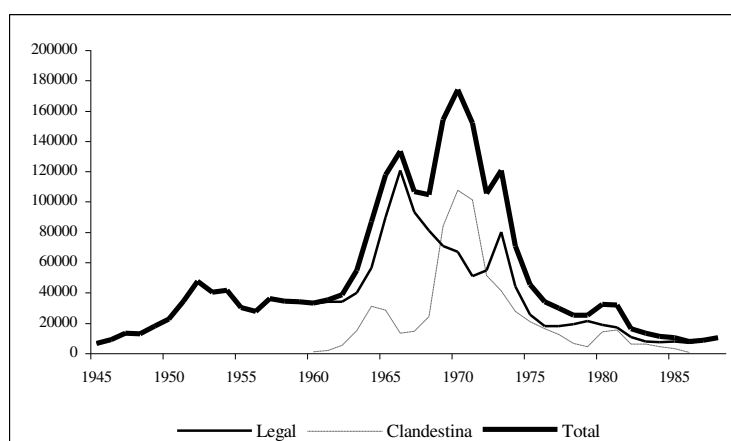
- i. Melhores e mais baratos meios de transporte e comunicações;
- ii. Redes e sistemas de apoio estabelecidos pelos primeiros migrantes, reduzindo os custos e os riscos da saída e incentivando os que chegam mais tarde;
- iii. Existência de uma primeira fase de movimentos locais e/ou internos que pode conduzir à passagem da fronteira.

De todo o modo, ir além da procura de uma vida melhor, do aumento de oportunidades de emprego e da satisfação das necessidades básicas, e considerar a condição social dos filhos/crianças (acesso à instrução básica, aos serviços de saúde, etc.), as possibilidades de construção/aquisição de habitação própria e uma vida familiar segura, implica *deslocar* o centro de decisão – emigrar/não emigrar – da opção individual para a estratégia familiar.

Será a natureza familiar desta fase do movimento uma das suas características fundamentais – dominante até à crise económica de meados da década de 70 – e uma das diferenças relativamente aos movimentos mais recentes. Estes, a coberto da crise económica e dos problemas sociais daí decorrentes, adquirem um carácter temporário, sobretudo, enquanto fruto de políticas de controle levadas a cabo pelos países de acolhimento.

As motivações terão sido suficientemente fortes para justificar a saída de um elevado número de indivíduos e a escolha da via ilegal deve, em muitos casos, ser vista como primeira e mais eficaz alternativa. Por seu turno, as repercussões fizeram-se sentir no imediato nacional e local.

**Figura 2 - Emigração legal e ilegal: totais do país 1945-1988**



Fonte: SEEC [Boletim Anual].

Assim, tendo em conta as saídas globais, podemos realçar três características importantes (Figura 2):

- i. Entre 1969 e 1973, verificaram-se os valores mais elevados na saída de portugueses com uma média anual de 141.000 residentes;
- ii. No mesmo período houve um predomínio da emigração ilegal, cuja percentagem global alcançou os 54,6% e cujo ponto mais alto foi atingido em 1970 com 61%;
- iii. A partir de 1971 assistimos a uma diminuição das saídas ilegais que se situa, mesmo assim, na casa dos 35% em 1973.

A experiência possibilita a existência de uma bem montada rede de parentes ou amigos que assegura, inicialmente, um emprego e a chegada ao país de destino nem sempre sem sobressaltos e, posteriormente, uma carta de chamada, um grupo de amigos e conterrâneos e uma *residência* da empresa.

Digamos, pois, que a verdadeira sangria conduziu grande parte da população activa para destinos onde os benefícios económicos e sociais e as perspectivas de sucesso eram muito elevadas, quando comparadas com o que sucedia no interior do país de origem, dadas as suas condições de desenvolvimento sócio-económico e a situação política.

A tomada de consciência das vantagens levou à saída legal de 19,8% da população do distrito de Castelo Branco entre 1956 e 1985, ou seja, 46.318 indivíduos; podemos mesmo colocá-lo no conjunto dos 6 que maior percentagem de população forneceu.<sup>4</sup> Tendo vindo a aumentar gradualmente desde meados da década de 50, os valores atingem o ponto mais alto em 1966 e, após esta data, a diminuição faz-se de forma acentuada notando-se, a partir de 1974, uma quebra mais evidente.

### 3. ...e dados de origem local<sup>5</sup>.

A criação da Junta de Emigração (JE)<sup>6</sup> como *entidade gestora* dos movimentos migratórios externos consagra-lhes três princípios importantes:

- i. A necessidade de salvaguardar a protecção do emigrante (livrando-o de toda a tentativa de enriquecimento fácil e imediato de terceiros à sua custa);
- ii. Subordinação da emigração aos legítimos interesses económicos do país;
- iii. Condicioná-la à que fosse autorizada; isto é, à JE caberá “propor os contingentes de emigrantes autorizados a sair para cada país e propor para cada região e cada profissão o número de trabalhadores autorizados a emigrar.”

Todavia, a crescente preocupação em regulamentar ou condicionar a emigração portuguesa, tentando evitar que a mesma fuja ao controle das autoridades do Estado, levará ao aparecimento de muita outra legislação.

Mas terá tido resultados práticos? E os seus efeitos, fizeram-se sentir à escala local aqui em análise? Ou ainda, o comportamento da sociedade portuguesa alterou-se face à legislação, que traduz as preocupações da *política migratória* do governo de então?

---

<sup>4</sup> Os restantes 5 são: Guarda (27,4%), Viana do Castelo (22,3%), Bragança (21,5%), Vila Real (20,4%) e Leiria (20,2%).

<sup>5</sup> *Registo dos processos de emigração a enviar à Junta do Ministério do Interior: 1948-1990* (Arquivo da CMC) e correspondência trocada entre a CMC e a Junta de Freguesia do Peso.

<sup>6</sup> Decreto-Lei N.º 36.199 de 29 de Março de 1947.

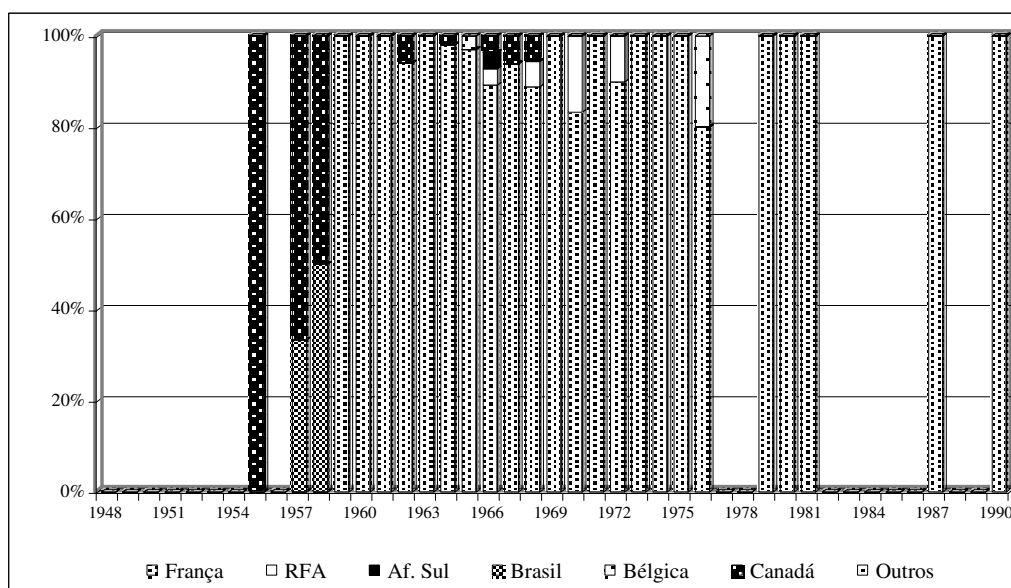
De facto, se exerceu alguma influência, não parece ter sido no sentido de uma contenção ou de um controle dos movimentos migratórios em direcção ao exterior e, muito menos, no da redução ou eliminação da ilegalidade. Notemos que, ainda em 1965, uma resolução do Conselho de Ministros se refere à emigração ilegal nos seguintes termos: “Ponderou, ainda, o Conselho os aspectos decorrentes da elevada percentagem de emigrantes clandestinos verificada nos últimos anos, com destino a alguns países europeus, e a necessidade de providenciar no sentido de fazer cessar a saída ilegal de portugueses para o estrangeiro.”<sup>7</sup>

Estávamos ainda algo longe da data em que a emigração ilegal atingiria o seu auge e, apesar de os dados oficiais disponíveis serem apenas referentes ao todo nacional, a situação deve ter, ao nível local, contornos semelhantes. A fuga ao serviço militar, a não sujeição às regras impostas pela política governativa, o receio de que a saída legal fosse, por qualquer motivo, impossibilitada, a proximidade da fronteira e tantos outros, são factores amiúde relatados como estando na base de tais comportamentos.

A redução de escala para a análise de uma realidade *inferior* ao concelho coloca alguns problemas quanto à escassez de informações. No caso presente, no entanto, a existência e tratamento de informação disponível ao nível da freguesia vem possibilitar um enquadramento das tendências migratórias locais e do recrutamento de mão-de-obra legal no seu período de maior intensidade.

Referimo-nos, concretamente, ao período posterior à criação da JE, pois logo em 8 de Outubro de 1948 a Câmara Municipal da Covilhã (CMC) inicia o registo dos *Processos de emigração, a enviar à competente Junta do Ministério do Interior*. A informação aí contida, permite uma aproximação importante à dimensão legal do fenómeno e às suas implicações ao nível local, mas possibilita também perceber até onde poderão ter ido os comportamentos ilegais.

**Figura 3 - Processos segundo a data do requerimento e país de destino: Peso (freguesia)**



Fonte: Arquivo Municipal (CMC).

<sup>7</sup> Resolução de 14 de Janeiro.



Considerando-se o total dos processos, no que diz respeito aos países de destino, verificamos (Figura 3):

- i. Um largo domínio da França como destino maioritário: no período 1959-1976 correspondem-lhe 90,1% (283 em 314) das saídas e 93,9% (295 em 314) entre 1948-1990;
- ii. Antes de 1959, são o Brasil e o Canadá os destinos solicitados, ainda que com valores absolutos reduzidos (2 e 4, respectivamente);
- iii. Embora com pouco significado, entre 1966-1972, a ex-R.F.A. e o Canadá recebem também alguns emigrantes (4 para ambos).

A década de 60 (1960-1969) caracteriza-se ainda pelo maior volume global de pretensões à saída, ocorrendo 80,3% dos pedidos registados pela CMC e enviados à JE. Os valores mais elevados de pedidos verificam-se em 1963 e 1964 com 44 e 52 requerimentos, respectivamente.

Expostos alguns valores importantes relativos à intenção de sair do país de um elevado número de residentes, reconhecidos os entraves burocráticos, que poderiam ser grandes, e conscientes das vantagens da participação, percebe-se a descoberta de uma multiplicidade de alternativas tendentes a contornar os obstáculos. Não é, pois, de estranhar que os que optaram pelo processo legal, e viram impedida a sua pretensão, mais tarde se envolveram em histórias de saída *a salto*, como mais rápida e eficaz forma de ultrapassar as contingências legalmente exigidas ao nível criminal, militar, de saúde física e mental.

Estes, embora sem expressão ao nível documental e estatístico, aumentaram o contingente de saídas locais, mas nunca fizeram parte de dados oficiais no país de origem, a não ser como reflexo tardio de legalização processual no país de acolhimento.

A resolução do Conselho de Ministros de 14 de Janeiro de 1965, mantém válido o princípio – expresso no Art.º 1.º do Dec.-Lei N.º44.427, de 29 de Junho de 1962 – segundo o qual, só os interesses nacionais poderiam sobrepor-se ao direito de qualquer cidadão de sair do país. Todavia, na prática, nem estes interesses foram suficientemente fortes para impedir a saída em massa de indivíduos que, apenas cerca de uma década depois, viria a sentir alguma acalmia.

A expressão “A bem da nação” acompanhava toda a troca de informação institucional, e traduzia o estrito cumprimento do dever dos representantes do povo como último elo de uma cadeia repressiva dos comportamentos morais e civis individuais. Confidencialmente ou não, às Juntas de Freguesia (JF), eram solicitadas informações sobre concidadãos aí residentes, fazendo depender destas as decisões superiores de deferimento ou não de um processo legal de satisfação do direito a melhores condições sócio-económicas para o agregado familiar<sup>8</sup>.

A tentativa de controle da emigração ilegal utilizava também estas instituições que, muitas vezes, eram chamadas a pronunciar-se sobre a intenção individual de abandonar o país, sem autorização superior.

---

<sup>8</sup> Os registos da JF referem a existência de pelo menos 29 respostas a ofícios a que correspondem outras tantas famílias cujo *chefe* mostrou interesse em sair do país nos três primeiros anos da década de 60 do século XX. Todos eles foram concretizados com destino a França e 26 reuniram aí a família. A estes projectos corresponde o envolvimento de, pelo menos, 94 indivíduos; os regressados (ao país e/ou à aldeia de origem) correspondem a 8 e todos como reformados.

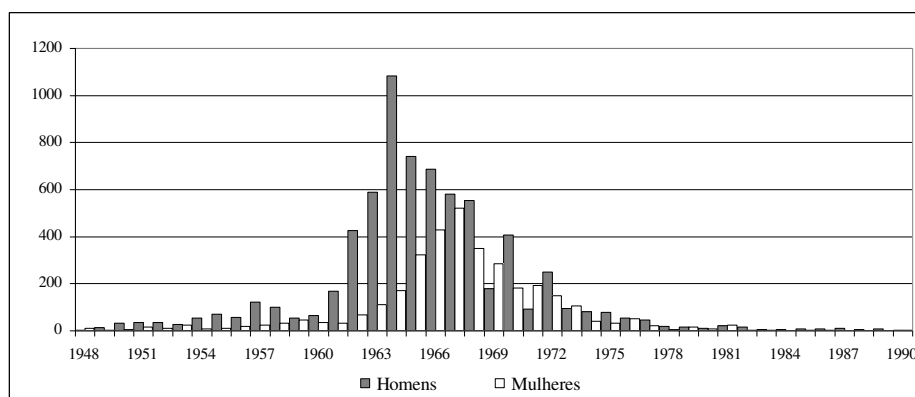
#### 4. Projecto para homens e para mulheres

Localmente, não existem histórias familiares ou individuais que tenham encontrado obstáculo maior à saída que a própria vontade de o levar a cabo.

Todavia, de acordo com a distância a percorrer, as condições sócio-económicas internas e externas, as perspectivas de um futuro melhor e a estratégia familiar, os movimentos migratórios reservam exigências diferentes aos dois sexos. Digamos que, dentro do mesmo projecto, nunca o papel por eles desempenhado assume contornos semelhantes.

No concelho, recorrendo aos pedidos de emigração enviados à JE, é possível verificar o predomínio do sexo masculino à excepção dos anos de 1969, 1971 e 1973 (Figura 4). No entanto, se para as mulheres é em 1967 que se atinge o valor mais elevado de pedidos, para os homens o mesmo ocorre algum tempo antes (1964), ficando claro que a saída das primeiras se inclui num projecto familiar que passa, quase sempre, pelo reagrupamento familiar.

**Figura 4 - Processos segundo a data do requerimento e o sexo: Covilhã (concelho)**



Fonte: Arquivo Municipal (CMC).

O sexo masculino forneceu mais indivíduos aos movimentos migratórios mas, se estudados autonomamente, verificamos uma maior saída de mulheres num período posterior ao dos homens, concentrando-se 56,5% dos pedidos de emigração entre os anos 1965-1969. No caso dos homens, é entre 1963-1967 que se situa o maior volume de requerimentos com 53,2% do total.

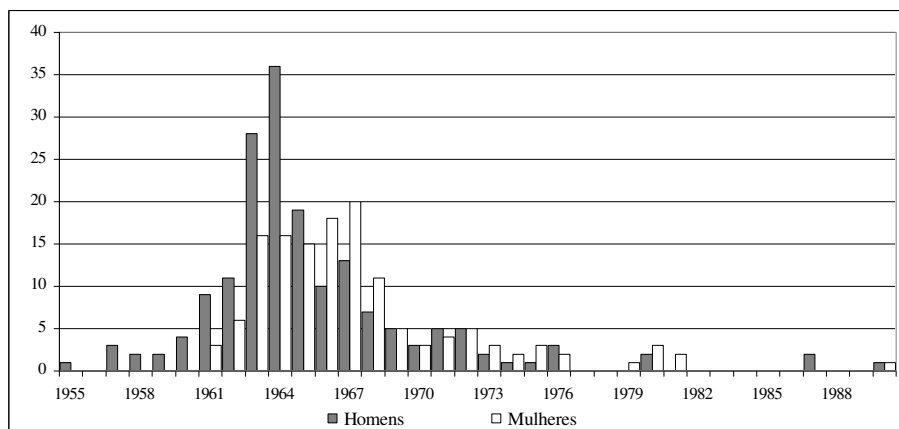
Tendo em conta a mesma fonte de informação, a freguesia apresenta algumas diferenças, nomeadamente, um começo mais tardio das saídas e um quase *desaparecimento* após 1976 (Figura 5).

Assim, a forte saída feminina dos anos 1966-1968 verifica-se após três anos de intensa emigração masculina (1963-1965)<sup>9</sup> e os seguintes formam um período em que a primeira tem valores semelhantes à segunda. A saída inicial do homem permite que este se movimente com maior facilidade à procura de condições de emprego melhor remunerado, equacione as possibilidades de sucesso e crie condições para um

<sup>9</sup> Deve aqui também considerar-se a saída de um conjunto de homens que, pela idade avançada e curta duração da permanência, nunca colocaram a questão do reagrupamento fora do país.

reagrupamento efectivo. Este implica a criação de condições sociais e económicas que possibilitem o acolhimento dos restantes elementos que compõem a família e daí a participação da mulher numa segunda etapa de concretização do projecto.

**Figura 5 - Processos segundo a data do requerimento e o sexo: Peso (freguesia)**



Fonte: Arquivo Municipal (CMC).

Todavia, a julgar por esta informação, não foi necessário que o processo se prolongasse por muito tempo para que grande parte da população manifestasse vontade em procurar melhor condição económica e social. Os valores são a este propósito bem claros e, se entre 1962-1966 se concentram 59,4% dos processos de emigração masculina, 61,2% dos processos femininos concentram-se entre 1963-1967.

A menor distância relativamente ao país de destino e a existência de novas oportunidades para o trabalho feminino remunerado, podem ter sido razões justificativas de um reagrupamento familiar generalizado, após uma primeira etapa de maior participação masculina.

Mas serão os trabalhos pouco qualificados, pesados, incómodos ou pouco prestigiantes, na agricultura, na construção civil, nas fábricas, na hotelaria e em muitos ramos dos serviços os inicialmente ocupados pela comunidade portuguesa.

## 5. Dimensões do retorno e desenvolvimento

Tentar compreender o fenómeno do retorno,<sup>10</sup> definir os seus exactos domínios e identificar os mais relevantes aspectos implica que, por um lado, se tenha em consideração que este corresponde ao fim de um ciclo iniciado há maior ou menor espaço de tempo e, por outro, que as suas características estão intimamente relacionadas com as particularidades assumidas pela saída e permanência no exterior.

Por outras palavras pode dizer-se que, se a emigração em direcção à Europa Central constituiu um projecto familiar em que se encontram implicados vários elementos e

<sup>10</sup> Utiliza-se como sinónimo de regresso.

relações sócio-económicas, estas serão determinantes para a concretização do regresso e para os moldes que o mesmo assumirá.

A bem dizer, este desenvolve-se durante décadas com dimensões e características próprias envolvendo diferentes gerações e motivações pelo que importa considerá-lo tendo em vista a resposta a duas questões:

1. Quem são os regressados, que características demonstram e como se inserem nas relações económicas e sociais?
2. Qual a dimensão do retorno e os impactos exercidos sobre a economia e sociedade locais ao nível demográfico, social, cultural e outros?

Os dados recolhidos mostram que, em grande parte dos casos, o regresso diz respeito à primeira geração de emigrantes (alguns que poucas raízes criaram no país de destino e não reagruparam a família no estrangeiro); os elementos da segunda geração acompanham os pais à aldeia natal durante a idade escolar, a adolescência ou a juventude, e se regressam definitivamente mais tarde tal deve-se normalmente a dificuldades de adaptação ou opção de vida. Porém, muitas vezes já nascidos fora do país, estarão, na grande maioria, social e culturalmente integrados pelo que a sua permanência no estrangeiro pode considerar-se o fim de um percurso migratório sem retorno.

É pois clara a ideia de que os segundos, maioritariamente, estão excluídos do regresso definitivo a uma sociedade e cultura que muitas vezes não conhecem e onde teriam acrescidas dificuldades.

Mas, a assinalar-se alguma diferença de comportamento dentro do grupo social que denominamos emigrantes, ela verifica-se predominantemente ao nível das gerações implicadas e da sua sobreposição ou articulação. De facto, a segunda geração, nascida já no país de destino ou saída muito jovem do país de origem, parece não alimentar os mesmos propósitos dos seus antecessores. Enquanto novos, acompanham os pais na visita à terra natal, mas depressa vão perdendo referências, adquirindo novas experiências, ganhando autonomia económica e social e, gradualmente, assumem comportamentos que os diferenciam dos seus progenitores.

Referindo um importante *handicap*, assinale-se que muitos deles dificilmente se exprimem correctamente em português – mesmo se frequentam a escola portuguesa no país de acolhimento – enquanto outros apenas o compreendem pela via oral.

Qual é então o grau de envolvimento da segunda geração, ou até da terceira, na concretização do regresso definitivo? Serão elas parte activa com contributo na sua realização ou, pelo contrário, são factor de inibição e/ou adiamento?

É admissível que à medida que aumenta o tempo de permanência no estrangeiro o comportamento da segunda e terceira gerações não passe, nem de longe nem de perto, pelo enfrentar de um retorno ao país de origem e muito menos à aldeia de onde saíram os pais. No entanto, em muitos casos, verificou-se a sua efectivação atingindo valores significativos em termos globais.

Maioritariamente efectuados na companhia dos pais, estes *obrigaram* à concretização em tempo útil para frequência escolar ou, em alguns casos de mais difícil avaliação, são feitos por dificuldades de adaptação social, opção individual, gosto ou necessidade.

A situação actual mais frequente aponta para que o maior grau de integração na sociedade de acolhimento manifesto pelas gerações mais novas de emigrantes (ou

descendentes de emigrantes) não participe no regresso e influencie o destino e comportamento da primeira. Ou seja, o facto de filhos e netos optarem predominantemente pela residência e nacionalidade do país de acolhimento faz com que os seus ascendentes se envolvam numa de duas situações: manter residência definitiva junto dos descendentes onde podem também beneficiar de acompanhamento familiar mais próximo e de condições de assistência médica e social mais eficazes, ou deslocarem-se à terra natal por períodos mais ou menos prolongados após os quais regressam ao estrangeiro.

A segunda opção é cada vez mais frequente e as suas características são o resultado da articulação entre gerações implicadas e diferentes formas de participação. Cria-se uma situação por vezes ambígua ou mal definida que faz lembrar os primeiros tempos da mobilidade europeia, altura em que os contactos com a aldeia de origem eram mais intensos.

## **6. Representações simbólicas e traduções materiais**

O entendimento de que o retorno deve ser considerado como uma etapa do longo processo que é a emigração, ultrapassa a tentativa de análises isoladas e tem vantagens para o estudo e compreensão da sua relevância nos diferentes aspectos da sociedade local.

Simultaneamente, o seu estudo pode entender-se como uma fórmula que permitirá, com clareza, estabelecer até que ponto a mobilidade populacional tem consequências sobre a sociedade de origem. Isto é, sem as possibilidades de estudo do retorno e a análise das suas consequências, não só não se compreenderia suficientemente uma parte importante do fenómeno, como nos escapariam muitas das transformações sociais, culturais e económicas ocorridas nas últimas décadas do século XX.

Não entendemos a emigração como a única solução para os muitos problemas da sociedade portuguesa de então, mas foi, certamente, a solução mais fácil e mais utilizada para terminar com a situação de asfixia económica e social promovida pela política do Estado Novo. Desse facto, rápida consciência tomou a sociedade.

O alfobre social local forneceu à emigração um contingente onde predominavam as ocupações ligadas à agricultura (agricultores, jornaleiros/as e pequenos proprietários) e à *indústria local caseira* (tecelões/tecedeiras, trabalhadores têxteis ou operários da indústria) e onde a formação profissional e a instrução básica não existiam.<sup>11</sup>

Face à ausência de mão-de-obra essencial à reconstrução europeia, numa primeira fase, nenhum destes aspectos terá tido grande relevância mas, posteriormente, podem ter sido determinantes na aquisição de competências profissionais e de maior flexibilidade e adaptabilidade a novas funções económicas num contexto de grande competitividade.

Em muitas circunstâncias, o projecto não ultrapassará o *período exploratório* mas, na sua maioria, o movimento prolonga-se por décadas e o reagrupamento torna-se efectivo.

---

<sup>11</sup> Na freguesia, em 1930 os analfabetos são 89,5% da população, enquanto em 1940 ainda 77,3% da população não sabe ler nem escrever.

Se se estabelecer uma relação simples entre o volume de saídas e o de regressos, podemos afirmar que o segundo é claramente deficitário em relação ao primeiro. O seu volume jamais atingiu dimensões semelhantes às partidas e a continuidade temporal confere-lhe características de grande discrição.

Mas, independentemente destas duas características de âmbito geral, importa assinalar que, se as consequências se traduzem num diversificado conjunto de indicadores, entre os quais a parte mais visível é a construção de habitação, de um modo ou de outro, todos – os que regressam e os que pensam regressar – contribuem para a acelerada mudança ocorrida.

É na medida que se pensa (e quer) pertencer à sociedade de onde se saiu que fazem sentido estas e outras realizações, que se devem associar ao longo, e por vezes penoso, caminho de concretização do regresso definitivo. Parece-nos então claro que, paralelamente ao retorno, o desejo, e o grau de incerteza relativo à sua concretização, deve considerar-se, também, um importante agente de mudança e desenvolvimento<sup>12</sup>.

As décadas de 60 e 70 tiveram novas e grandes realizações locais, novos percursos espaciais e religiosos, novas formas de apropriação do espaço e do tempo sagrados<sup>13</sup>. Mas foram também convite a uma forte pressão exercida sobre o *espaço urbano* que se traduziu na implantação de novos bairros e na construção de um elevado número de habitações. Hoje, a tendência é para que fiquem vazias durante grande parte do ano ou, cada vez mais, fechadas anos consecutivos. Umas servem para os que anualmente passam parte das suas férias na terra natal e/ou em qualquer destino turístico nacional, outras, aguardam, no futuro, uma oportunidade de venda.

Esta realização canalizou parte significativa da aplicação das poupanças vindas do exterior e justificou, em grande medida, o envio de um número significativo de remessas<sup>14</sup>. A educação dos filhos e o aumento do património material e simbólico seguem a *lista de interesses* que implicam, ao nível local, a existência de processos próprios de tradução simbólica e valorização social.

As grandes realizações materiais efectuadas por parte da primeira geração de emigrantes, na sequência da melhoria sócio-económica, tem origem num passado de privações e nas dificuldades sentidas para a sua concretização, muito maiores se não se participa no movimento de saída.

Avancemos agora no sentido da caracterização dos comportamentos perante o regresso, na medida que nos possibilita uma aproximação ao papel desempenhado no desenvolvimento local:

O reagrupamento familiar corresponde a 76,1% das famílias saídas;

Parte significativa dos regressos são de população activa (63,4%);

As mulheres activas representam apenas 23,9%;

---

<sup>12</sup> A expressão *presente ausente* é também frequentemente utilizada com o mesmo significado.

<sup>13</sup> O espaço e o tempo do sagrado reconquistam a importância de novas cores num conjunto de realizações de ordem religiosa patrocinadas/promovidas pelos emigrantes. Destaca-se (1) a alteração do percurso das procissões de modo a incluir um bairro de emigrantes, (2) “reconstrução” da Capela de N. S.<sup>a</sup> de La Salette com verbas provenientes da emigração, (3) realização da Festa do Emigrante no mês de Agosto, (4) investimento económico e simbólico na festa e culto à imagem de N. S.<sup>a</sup> de La Salette, também ela de origem francesa.

<sup>14</sup> “In the mid-1970’s about 70% of migrants remittances from France to Portugal went towards the purchase on construction of a house (...)” (CASPARI, 1985; 195).

Os regressos são predominantemente familiares, sendo que grande parte dos filhos em idade escolar acompanha os pais (71,5%);

Cerca de 20% das famílias regressadas, deixam descendente no país de destino.

Grosso modo, no fim da década de 70 e na década de 80 regressam os que permanecem uma média de 12 anos no estrangeiro e querem acompanhar o percurso escolar dos filhos ou julgam já ter o suficiente para viver em Portugal sem grandes sobressaltos. Todos pensam que o futuro passa pela aldeia de origem e aí constróem casa, compram carro e juntam algumas economias (e regressam activos, 63,4%). Mas, se para uns a educação dos filhos não possibilitou o abandono da vida activa por conta de outrem, outros dedicaram-se ao pequeno comércio como actividade económica autónoma capaz de manter o nível de vida pretendido.

É este grupo que mostra maior dinamismo e tem maior vontade de contribuir para a melhoria de uma situação sócio-económica ainda em transformação. Com os conhecimentos e capacidades desenvolvidas ou adquiridas no estrangeiro criam emprego e riqueza, formam pequenas empresas economicamente viáveis. Algumas, inicialmente de dimensão familiar, desempenham hoje um papel importante na dinamização social e económica locais.

Poucos se socorreram de economias e financiamentos alheios para dar início a uma nova actividade económica ou pôr em prática alguns conhecimentos adquiridos no estrangeiro. A dificuldade em saber lidar com aspectos burocráticos, o desconhecimento e o receio de poder não cumprir com os encargos assumidos leva a que, quase sempre, os recursos utilizados sejam os próprios ou de amigos e parentes próximos, que à primeira oportunidade serão devolvidos. Acresce ainda que, as reduzidas dimensões do empreendimento, o tipo de actividade desenvolvida e o capital necessários não reconhecem grande necessidade de procurar alternativas.

Actualmente, o aumento das capacidades produtivas e a necessidade de modernização a que se juntou, mais recentemente, uma melhor divulgação quanto aos meios disponíveis pelo poder central, faz com que a procura de fundos seja mais comum. De todo o modo, este processo continua ainda circunscrito a empresas que não as de pequena dimensão.

A década de 90 revela-nos dimensões e intervenientes diferentes que não supõem a participação na vida activa como trabalhadores dependentes; já que permaneceram muito tempo no estrangeiro, regressam reformados e com possibilidade de beneficiar do esforço despendido. Muitos dos que optaram pelo reagrupamento familiar deixam parte dos descendentes no país de destino, o que os obriga a constantes deslocações e permanências no estrangeiro.

Todavia, corresponde-lhe um importante papel no contributo para a mudança e desenvolvimento. Quer porque transportam consigo hábitos sociais e culturais que durante décadas aprenderam e a que se habituaram (hábitos de consumo, maiores comodidades, fácil mobilidade, modos de falar, de vestir e de se comportar nos locais públicos), quer porque estão interessados em manter os padrões de consumo e conforto que estão de acordo com a sua situação económica e vivência numa sociedade e cultura diferentes, são importantes agentes de mudança.

Mas é igualmente neste grupo que se verificam alguns comportamentos e realizações próprias do tempo que os viu partir. Referimo-nos a algum dinamismo transportado para a actividade agrícola a que é possível afectar novos recursos materiais, características e conhecimentos.

A actividade agrícola é para estes uma das ocupações predominantes e nela se verifica a introdução de novas tecnologias colocadas ao serviço da produção de bens de consumo para o agregado familiar, mas à margem da racionalidade do pensamento económico moderno. A existência de pouca mão-de-obra disponível para a execução das tarefas agrícolas é compensada pela mecanização de algumas delas e possibilita o aparecimento e desenvolvimento de trocas de serviços efectuada cada vez com maior intensidade.

A mecanização introduzida não vai muito além dos objectivos de autoconsumo e a disponibilidade de tempo permite que alguns dos equipamentos sejam utilizados por um grupo de indivíduos que comungam preocupações comuns, que partilharam tempos e espaços de infância e cujas experiências e vivências no exterior podem também ter tido pontos de contacto. São os familiares ou parentes que trabalharam muito tempo juntos, viveram relativamente perto no estrangeiro e aí mantiveram contactos e relações de amizade.

É na ausência do ritmo produtivo de outrora imposto pela dependência alimentar do agregado familiar a partir da actividade agrícola, da pressão do tempo e da obrigatoriedade de obter lucro que surge a reabilitação de um conjunto de trocas de bens e serviços que assumem características distintas de acordo com as particularidades dos seus intervenientes.

Mas o (re)estabelecer destas relações baseadas em novos pressupostos desempenha ainda outro papel extremamente importante: facilita a (re)integração e (re)adaptação necessárias a uma realidade que, independentemente dos mais ou menos intensos contactos tidos durante a ausência, se modificou. Trata-se de afirmar um novo estatuto social, um lugar próprio na estrutura social local que nunca se abandonou e se ajudou a transformar mas a cuja ausência demorada atribuiu um valor diferente.

Ao considerar importante a aquisição de capital social localmente valorizado através de uma actividade outrora colocada na base da estrutura social e de que se fez parte antes de sair do país, poderá parecer algo irrelevante. No entanto, esta desenvolve-se agora num contexto próprio e segundo princípios e condições diferentes: as condições sociais subjacentes não obrigam à obtenção de excedentes ou à rentabilidade económica, o que basta para eliminar a ideia de que esta prática é levada a cabo por estrita necessidade.

O poder de compra conseguido no estrangeiro torna possível o contacto e a aquisição de novas tecnologias, e aplicar algum capital disponível, introduzir mecanização mesmo que de forma contrária aos princípios da moderna economia, pode parecer pouco importante mas transmite, principalmente, a ideia de que este risco só pode ser corrido por aqueles que têm uma situação económica mais favorável.

## **7. Considerações finais**

Iniciámos a presente reflexão sobre o fenómeno migratório local e suas consequências para o desenvolvimento pela referência à salvaguarda – e, por vezes, *obrigatoriedade* – do regresso enquanto direito de qualquer cidadão nacional. No entanto, parte significativa dos que saíram ou nasceram já no estrangeiro, jamais voltarão, e muitos outros não o farão definitivamente. A longa estada no estrangeiro criou raízes, dividiu famílias e sentimentos que obrigam, amiúde, a deslocações entre cá e lá.



O processo continua a assumir novos contornos, não sem que se tenha efectuado um vasto conjunto de transformações culturais, sociais e económicas na sociedade de origem e de acolhimento que o contextualiza e lhe confere forma e conteúdo. Estas tornam-se visíveis, sobretudo, nos meios rurais, onde as iniciativas aparentemente mais simples podem ter um impacto decisivo na criação de emprego, na dinamização económica ou no retomar de práticas de então (agrícolas, culturais, sociais, etc.).

Entretanto, paralelamente a este movimento de entrada, experimentam-se alternativas de mobilidade em direcção ao exterior, nem sempre com consequências positivas para os intervenientes. Da saída longa e *definitiva* para trabalhos pouco especializados, passa-se para um vaivém constante em direcção à Suíça ou ao Luxemburgo, onde se exercem actividades crescentemente dirigidas para sectores específicos e bem remuneradas como a hotelaria, a construção civil ou a exploração florestal.

Em todo o caso, é fundamental que o estudo das migrações, e dos seus impactos no desenvolvimento local, tenha em conta três “tempos” ou “fases” distintas, que resultam, em grande medida, da persistência do fenómeno:

1. *sonho*. Embora fisicamente noutro espaço, *o ausente* alimenta a vontade de regressar e dá forma a um conjunto de representações, apropriações simbólicas e realizações materiais na sociedade de origem;
2. *regresso activo*. Possibilita a realização de investimentos na economia local (pequeno comércio ou, inicialmente, empresa familiar) ou continua-se como trabalhador por conta de outrem;
3. *regresso reformado*. Transportam-se novas experiências, comportamentos sociais e atitudes culturais; frequentemente, adquiriram-se diferentes hábitos de consumo e maior mobilidade que a conquista de um bom poder de compra possibilita e inventiva.

Não apenas pelas consequências ao nível da transformação material, é à “fase” do *sonho* que se atribui maior importância. Por um lado, é evidente que o desenfreado ritmo de construção inicial possibilitou a alteração radical da paisagem, alimentou e dinamizou um importante conjunto de actividades económicas locais (construção civil, indústria, comércio, carpintaria, serração de madeiras, etc.). Mas por outro, permitiu também um gradual arrefecimento do desejo de sair e correr riscos; isto é, colocado perante a possibilidade de um emprego na construção civil e a incerteza e dificuldades em permanecer longe da família, a decisão de não sair ganha adeptos à medida que aumentam as necessidades locais de mão-de-obra.

Para grande parte dos participantes na saída, é também este o tempo de uma intensa actividade social local (com a realização de festas, a participação em actos públicos e a consequente apropriação de capital simbólico), hoje circunscrita a um número relativamente menor de indivíduos. Por razões óbvias, não lhe daremos aqui grande relevo.

A segunda e terceira “fase” assumem maior actualidade e, talvez por isso, maior protagonismo. Como na anterior, também aqui *o sonho comanda a vida*, mas a passagem de algum tempo, a aquisição de novas experiências, novos conhecimentos e, sobretudo, novas formas de ver o mundo a que se deve associar um conjunto de bens materiais, permitem transformações que, não sendo inicialmente de grande visibilidade, desempenham um papel fundamental.

O desenvolvimento local deve a este comportamento, iniciativa e espírito de aventura algumas realizações importantes: Não apenas na criação de emprego e de riqueza, mas também na alteração de hábitos e na tomada de consciência das nossas limitações face a países incomparavelmente mais avançados, a acção emigrante tem hoje reflexos evidentes.

## **Bibliografia**

Arquivo da Câmara Municipal da Covilhã.

Arquivo da Junta De Freguesia de Peso.

Boletim Anual, Lisboa, SEECP (1945-1988).

Caspari, Andrea, “The return orientation among portuguese migrants in France”, FERREIRA, Eduardo Sousa; OPELLO, Walter [org.], *Conflitos e mudanças em Portugal 1974-1984*, Lisboa, Teorema, 1985: 193-203.

Cónim, Custódio, “Emigrantes portugueses: o regresso, 1960-1981”, *Revista do Centro de Estudos Demográficos*, Lisboa, INE, 1985 (26): 73-126.

Constituição Da República Portuguesa (após a primeira revisão constitucional de 1982), Lisboa, Rei dos Livros, s.d., 2ª edição.

Madeira, José Fernando M., *Mudanças desejadas e desenvolvimento provocado. Dinâmicas migratórias a partir de uma aldeia do concelho da Covilhã: o Peso*, Dissertação de Mestrado, Covilhã, UBI, (texto policopiado), 2000.

Madeira, José Fernando M., “Êxodo rural e emigração no concelho da Covilhã: o caso do Peso – freguesia rural”, *Anais Universitários Aniversário*, Covilhã, UBI, Número especial, 2000 (no prelo).

Mónica, Maria Filomena, *Cenas da vida portuguesa*, Lisboa, Quetzal Editores, 1999, 2.ª edição.

# **Participation and social exclusion: the role of migration in the development process; a micro-study from the Concelho of Vila Real.**

**Patricia Goldey\***

## **Abstract**

Discussions of rural development in the recent past have focused upon concepts of participation, social action or interaction and, more recently, on concepts of social exclusion or integration.

A general picture by recent Portuguese writers is of an interior north Portugal, modernised in some respects (but not all), suffering from a relative deprivation and, despite a process of rapid rural infrastructural development, still experiencing out migration and depopulation.

The paper discusses these issues in relation to experiences of migrants in one *freguesia* with a specific focus on concepts of local participation in a changing rural landscape.

Preliminary findings suggest a complicated and contradictory picture: despite the enormous contribution to improvements in community conditions and appearances made by migrants, most migrants at one level continue to be non-participant in and effectively dissociated from any developmental activity or process. Most express ambivalent feelings about their return to Portugal.

The paper examines concepts of development and reflects upon the role and situation of the rural migrant in the development process; it asks how are the issues which are addressed by development theorists and practitioners played out in the actual context of a rural Portugal which is apparently developing (or at least suburbanising) at great speed. How far do issues of empowerment, accountability and capacity form part of the social dynamic of the rural local government? To what extent do migrants actively participate in the ongoing developmental activities and processes at community level?

Although implications to be drawn from this on going study are necessarily tentative, the paper attempts to raise questions for discussion and indicate potential for action at local level based upon the preliminary findings.

---

\* Visiting Professor: DES, UTAD, 2000-2001, Department of International Rural Development, University of Reading UK.

## 1. Concepts and experiences of participation

The EU's approach to poverty reduction inside and outside Europe has much in common with a European current concern within Europe with "*social exclusion*"; that is, concern with the processes (economic, social and political) that exclude "*the poor*" from participating in development benefits – this with particular reference to non-European developing countries.

Reorientation of government agencies to serve the needs of the poor is more justified in some countries than in others: is the government committed to the interests of the majority of the population? Are the interests and attitudes within the staff of government agencies also compliant with majority demands? Many working in NGOs are not always convinced of the goodwill of government. In these cases the principle of community participation becomes ever more important and more problematic. One country which leads all others in promoting development by the poor is India, which has, for 20 years supported organisational and participative development as part of Government of India programmes. Issues of participation have for 25 years been part of health programmes in some African and Asian countries. In some areas of the world there is a long tradition of local-based group action to achieve a common goal. However, such actions vary widely and are pursued by groups which range from highly structured organisations to informal, temporary groups.

In development discussions, participation usually relates to the involvement of local populations in the decision making process related to development projects and/or to their implementation.

In this context, it includes: participation of those affected in decision-making about what should be done and how; contribution to the development effort (implementation); and sharing in the benefits of a programme.

There is the broader context too, where development implies popular participation, access to means of production, equitable distribution of resources, and a full complete popular democracy. These broad goals are normally separated out from the question of community participation in local development. Participation can be approached in different ways, and those outlined here are not intended to be exhaustive but only exploratory. Participation can be seen as an encounter between different social categories/groups. This may involve potential for conflict, or the creation of new social arrangements to determine access to power or sources of power (resources/status etc.).

Participation involves groups: in particular those seeking increased participation in social, economic or political areas. This involves issues of leadership; of organisation; alliances. Membership of groups or involvement in groups raises other questions of identification, motivation and "*conscientisation*". Unlike parliamentary participation, popular participation, focusing necessarily on the local scale, can divert attention from problems of national interest.

In 1977, the United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) defined a research strategy focusing on "*livelihood*" and "*participation*". Participation here appeared not only as a basic goal of development but also as a major organisational concept and tool. Measures aimed at increasing the productivity of the poor (economic development) had to be accompanied by increased participation in the political and managerial process, to lead to true development.

Theories and strategies of rural local development have gone through much revision in the past thirty years, and this paper intends to select out only those linked to the concept of participation. Even here, participation has been analysed as a process or strategy in many different ways: as part of a process of social learning and social reform; as an element of social mobilisation, or the process of animation; as a social value per se as an essential element in any development process (Stohr 1990; Diniz 2000).

This paper does not intend to review definitions of “*rural*” nor “*development*”: it has the limited objective of trying to understand the role of migration in the development process in one area of northern Portugal and the contrasts and paradoxes revealed in an overview of the general impact of migration and in a “*close-up*” snapshot of one freguesia at one point in time. It also does not intend to present statistics showing the uneven level of development in the northern interior; these are taken as given. These broader issues of definition and interpretation will be discussed in another publication outside the scope of this meeting.

Others have written about limited implementation of participation in development projects, where many Community Development Programmes in the earlier period of 1960s and 1970s involved “*participation*” of a limited nature. Criticisms of such approaches are outlined by Bordenave (1987) and Valadares (1995) among others. “*Real*” participation exists when individuals can affect and influence all the institutional processes. The objectives of participation can include “*auto promotion*”, whereby people co-manage or self-manage their affairs: also, control of power through participatory planning, exercise of democratic rights, control over bureaucracy, capacity for negotiation (Vilas Boas 2000). The role of “*culture*” as a channel of participation has been developed by several Brazilian authors (Demo 1993; Souza 1995; Costa 1994). In relation to farmers' associations, local culture is an important element of success. “*If participation occurs at the micro level, in time it can reach other levels and can provide a basis for social and political transformation.*” (Vilas Boas 2000).

The limitations on participation in theory and practice have been cautioned by a number of writers, more recently Aphorpe (1996) and Cleaver (1999). Their criticisms point to the limited effectiveness of participatory approaches to development in improving conditions for the more vulnerable or as a strategy for social change.

*“a more equitable rural society is very difficult to achieve and requires sustained effort, a high level of management in the rural areas, and above all, a credible and consistent political will.”*

(Uphoff et al. 1979: 84)

The real processes of “*development*” and modernisation have often disrupted or destroyed traditional community organisation and sources of livelihood to such an extent that the original suppositions behind such programmes have become more complex. Migrations link new and old areas of settlement, rural and urban areas and different countries: the creation of alternative ways of earning a livelihood destroys often the traditional livelihoods by making them redundant or devaluing them.

Questions about rurality, its reality and categorisations must be left for another paper. But one important point in the “*rurality*” debate which is relevant to the northern Portuguese context, is one made in reference to UK rural areas:

*“There is no longer one single rural space but rather a multiplicity of social spaces that overlap the same geographical area.”*

(Cloke and Milbourne 1992, p. 360)

The “*overlap*” is less clearly observed in the northern Portuguese landscape than in the English one, but it still exists, as rural areas become less focused on farming *per se*, or village dwellers less actively involved in farming as traditionally represented. This increasing “*flexibility*”, which may be a significant long term trend in the UK work force (30.4% in 1991 were self-employed or part-time workers), at the base means a long term decline in the agricultural labour force, reflected in the UK in an increased relative importance of family labour (Errington 1990).

Recent development literature has further focused upon the importance of “*participatory governance*”, which emphasises empowerment in a framework of partnership in order to increase effectiveness and efficiency in poverty reduction and to achieve improved economic and social sustainability.

## **2. Migration: the portuguese experience**

In 1960, when migration became an epidemic phenomenon in northern Portugal, Portugal was, according to all international indices, an “*underdeveloped*” country: with 52% of the active male population in agriculture; with the highest birth rates (23.8/1000) and infant mortality rate (38.8) in Western Europe; a national illiteracy rate of 40.4%; and a per capit income of 260 US dollars (INE 1960)<sup>1</sup>.

In impoverished rural areas “*push*” factors to explain migration are very evident. But as MacDonald showed clearly in his Italian research, migration rates cannot be consistently explained only by economic factors such as relative average income nor relative income distribution: while small farmers from Calabresi and Abruzzesi emigrated in great numbers, labourers from the Po valley hardly emigrated at all (MacDonald 1956). Italian data for the “*free emigration*” period, 1902 – 1914, shows that emigration rates were lowest where there was the greatest class struggle, and heightened activity in trade union and cooperative organisations.

*“Where aspirations for material betterment were expressed in broad associative behaviour, there was little emigration. Where economic aspirations were integrated only with the welfare of the individual nuclear family, emigration rates were high”.* (MacDonald 1956, p. 454).

MacDonald (1963) stresses the importance of power systems in any analysis of migration in a particular area: in central Italy and Apulia, there was a militant labour movement which promised redistribution of income and other benefits, while elsewhere in Italy there was not “*the possibility of aspiring to economic betterment through class struggle and redistribution of wealth*” (MacDonald 1963: p. 61). In Portugal, Alentejano labourers were little affected by the call of migration until the mid 1960s

---

<sup>1</sup> cf. other European countries: the birth rate per 1000 in 1960, was 18.3 in France; 21.3 in Spain; 17.6 in England. Infant mortality in France was 15.8; in England 21.4. (UN 1963).

when even cadres of the PCP started emigrating and the Party admitted problems of staff recruitment (Goldey: 1978) until then, the anarcho-sindicalist tradition, inherited by the PCP, strong in the area, had similar effects to those described by MacDonald for Italy.

Migration rates from a village have also to be seen in relation to village integration into the wider economic and political systems. The limitations of provincial urban life in Portugal together with job restrictions meant that the “*rural exodus*” was not absorbed by regional towns. Rural “*repulsion*” was not balanced by urban “*attraction*”: Unemployment, underemployment, the isolation of villages aggravated by an antiquated road and rail network meant that peasants 100 kms from Lisbon lived lives of economic and social poverty (Cutileiro 1971). Most Portuguese migrants in the 1950 and 1960s went directly from the northern villages to the heavily urban areas of France. Throughout the 1960s Portugal remained a country of small country towns and villages.

The war effort had a big impact on national budgets in the 1960s and early 1970s: even before the African wars began, defence spending was on a level with health, social assistance and education put together. However, 1960-75 saw many social changes: decreasing agricultural population, increasing European integration, increasing urbanisation and a growing middle class. For the mass of rural dwellers, social conditions strayed much the same: secondary school attendance was low (13% of children over 13 years of age attended school in 1960) (da Silva 1964) Lisbon had 52% of the country’s telephones, and 40% of the country’s doctors, 57% of all births took place without a doctor or midwife in attendance (87% in Bragança; 83% in Braga).

Relations between village and central administration in the north were typified in the 1970s by evasion and hostility. Successive governments failed to integrate the rural sector into their development plans, leaving national agriculture drained of investment, capital or technical improvements.

Migration flow and its fluctuations relate to the balance between the resource base and labour availability in a specific social setting. As Dasgupta put it, migration rates from a village are the product of the nature of village based resource distribution (Dasgupta et al 1977). In some analyses of migration, for example that of Kate Young in her work on Mexican village migration (Young 1977), increased migration can be attributed to the freeing of labour from communal and kinship bonds due the restructuring of the local economy through the intervention of commercial capital. In rural Portugal, this is not the case. Rather, migration itself allowed the accumulation of capital (limited in most cases, substantial in some) and its application within both the farming system and more broadly within the local-specific economic/social system.

On a macro-level, the village becomes internationalised in its labour and capital resources, while retaining a social organisation appropriate to a local, semi-subsistence economy. Rural “*transformation*” takes place through migratory remittances and the substitution of capital for labour. As Andrew Pearse said of the Latin American peasant, with few resources, no social advantages, and not incorporated into trade networks, they became “*marginal improvisers of livelihood, relying on the sale of their labour in other sectors of the economy*”. (Pearse 1975: p. 256).

The “*safety value*” view of migration is also reflected in the Portuguese case (in the 1960s and 1970s at least): a rigid, stable system of social stratification perpetuated in part by migration which channels out the frustrated; a social structure typified by a small elite group, as Herminio Martins defined it, a “*overeducated familistic oligopoly*”

*with aristocratic pretensions and ostentatious display patterns*” (Martins 1971). In Portugal there has been traditionally a strong cultural distinction between those who actually do physical work, and those who write, talk or think about it. The social position of peasants in a society where the middle class is small (1970s Portugal) and the gap between rich and poor is enormous, leads to migration as the only means of social mobility, while educational channels are closed. (1970, 1980s). Social mobility however is limited, mainly to the rural sector, in which a travailleur in France, can, with luck, hard work and good management become a petit bourgeois in a Portuguese village, living off savings as a rentier, while cultivating a little vine, and enjoying Parisian salaries (or at least pensions) in the sanctuary of the village. The success story of the individual migrant can only be enjoyed to the full in the village, amongst those who knew him before, and can see his improved status, hence the pleasure everyone gets from migrant donations to the village church or local improvement schemes.

For most migrants, leaving their natal village meant and means the realisation, among other things, of a primary ambition – the possession of their own house in Portugal. At the individual level the house is seen as part of the migrant’s aim to “*fazer bem à aldeia*”, to make it prettier, to renew it, leaving there through the year the symbol of his presence which is only real for one month of the year. Present day Portuguese migrants in France are les Portugais, while in Portugal they are os Franceses, a new rural social group (Brettell Ph. D. Thesis. 1978).

Money (remittances) previously spent on investments in land is now spent on education of children, consumer durables and urban real estate, meeting the raised expectations created by the spread of communication within Portugal and outside it. Portuguese rural migrants demonstrate clearly the type of economic behaviour which Portes calls “*socially –oriented economic action*” (Portes 1995). The ways in which remittances are acquired and used demonstrate the social influences which modify the assumed economic maximising behaviour of the individual. Most remittances go towards building or rebuilding a family house, on household improvements or consumption needs, on (limited) land purchase, on (limited) improved agricultural technology.

Social networks provide a structure in which economic transactions are rooted, and membership of the network allows the individual access to resources outside the local social system in the broader social structures. Migration is related closely to household needs and decisions, operating within a social-cultural environment of relationships and expectations, a way in which households can maintain and operationalise resource alternatives. Individuals base their decisions to migrate on information from kin and often move (choice of destination) to be near family members. The family members left at home in the village, by the non-return of migrants, are increasingly elderly fathers or mothers, working the land unaided for the first time in their lives (without caseiros, or servants, or able-bodied adult children).

Migration has permitted individuals to enjoy change, but has also facilitated a longer-term maintenance of the local traditional economy, including a “*sustainable*” agricultural system which may, at the end, be “*sustainable*” and non-productive and non-economically viable. Accustomed to work on the land “*from the stars till the stars*” most migratory choices involve maximising the productivity of labour rather than profit or some other indicator of efficiency. Most rural families have now, and many already had in 1970, siblings, children or grandchildren living outside Portugal.

Return migration, though poorly documented, is a recurrent theme in Portuguese literature. By the late nineteenth century the brasileiro de torna viagem became the



archetype of the Portuguese migrant, as presented in novels of the period (Luiz de Magalhães 1886): the brasileiro has his counterpart in the indiano of Spain (Kenny 1976) and the Italian americano (Lopreato 1967). There is then a certain cultural tradition of “*return migration*”. (Rocha Trindade 1973). But the “*transformation*” process is variable, demonstrated by different responses from village to village in relation to local resources and social organisation: there are Portuguese villages where there has been no return and where change has ended in desertified villages and uncultivated lands. For many, the infrastructure remains poor, the agricultural activities are stagnant with little investment, and individual achievements that improve status and well-being, such as social investment in education and housing, have a limited local impact. The developmental impact of the migratory process is patchy. Already in the 1970s agriculture was becoming for many a part-time activity, perceived by some as a supplement to state pensions for the elderly (Cavaco 1981).

Individual agency includes the recognition by villagers of their perceived marginality to national society and that their survival depends on creative self-sufficiency: expecting little from the State, and keeping out of the volatile and uncertain national agricultural economy, they combine a self-sufficient type of agricultural production with consumption expectations furnished by cash earned abroad.

### 3. Methodology

This study is a small part of a larger research project examining the impact of migration at local level in the northern interior. For the purpose of this paper, I have selected a discrete group of respondents, currently working outside Portugal, who were interviewed in August 2000, in one *freguesia* within close reach of Vila Real. The questions on their participation in the democratic process were just one part of an interview that included other sections on family life, education, professional experience and expectations, and reflections on their experience of migration among others. The complete study will encompass an analysis of these other aspects addressed in the questionnaire and interviews. This paper focuses on their participation in associations and in the democratic process. The 40 respondents, mainly male, are currently working in England, France, Luxembourg or Germany; what they share is their origin in one rural *freguesia* of Vila Real, and their return to enjoy summer holidays at home in Portugal with their families (natal or extended).

### 4. Findings and discussion

#### A.

1. In answer to the question “*Have you ever voted in an election in Portugal and/or abroad?*” there were 38 responses. Of these, 30 respondents said that they had never voted, neither in Portugal nor in the country where they currently are employed. While most said simply that they never voted, two said they had not voted because

they did not have a voting card (so, they may have voted, had they had one) and one said he was not registered.

2. Of the eight (8), respondents who answered the question positively, five (5) had voted in their country of work (France, England) in French and English elections: two (2) had voted in France or Germany for Portuguese elections; and three (3) had voted in Portugal for Portuguese elections.
3. Of the eight voters (either in Portuguese / French / English elections) the parties voted for were either PSD or PS (or the French / UK equivalents). One man who voted PS in Portugal would vote communist in France: one man who voted PSD in Portugal would vote socialist in France. One respondent voted in Portugal once; he could not remember when, nor for which party, but remembered it had been in the time of "*Freitas do Amaral*".

What conclusions may we draw from these voting statements? Bearing in mind that the respondents do not compose a statically-tested sample, there are still interesting trends to be identified in this group.

- i. The majority are not participants in the electoral process, neither in the country of work, nor in their place of origin.
- ii. Those who do vote have had more experience of voting in their countries of work than in their country of origin.
- iii. A small minority (2/3 individuals) show a sophisticated voting behaviour, voting for one party in Portugal and for a different party in the country of work, thus demonstrating a political awareness of party difference and the importance of "*strategic*" voting.

## B.

In answer to questions about associativismo and their own involvement in associations, most respondents (30) said that associativismo was good. I did not reply and 7 "*did not know*".

**Figure 1 - "*Associativismo*" is good, but...**

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li><input type="checkbox"/> it depends upon who is in charge of the association</li><li><input type="checkbox"/> it only works if you have competent people</li><li><input type="checkbox"/> it only works if people are united and there is dialogue to resolve problems</li><li><input type="checkbox"/> it would be good, but we don't have the conditions here</li><li><input type="checkbox"/> it would be good to help those who are uneducated, so an association could help them, like in France</li><li><input type="checkbox"/> people here are not sufficiently united</li><li><input type="checkbox"/> we need more union, without it we cannot do anything</li><li><input type="checkbox"/> it would be good, to stir things up!</li><li><input type="checkbox"/> It would be good to have more union and more power</li><li><input type="checkbox"/> People would get together to talk and "<i>conviver</i>"</li></ul> |
|---|

What is of interest here is the overwhelming belief that “*associativismo*” is positive. This majority view however had some restricting conditions; that is, many respondents said “yes, but ...” and elaborations include those listed below in Figure 1, taken directly from the interviews.

Overall, the vote for “*associativismo*” is overwhelmingly positive, but the doubts expressed on the viability of association at local level are also revealing. They show doubt: doubt about local competence; doubt about local ability to unite around an issue; doubt about the possibility of dialogue around problems.

### C.

The third question to be addressed in this paper relates to membership of associations: despite the enthusiasm expressed for *associativismo* by the majority of the respondents, only a few are members of any association. Of the 38 respondents, only 3 are active in an organisation in Portugal, and only 5 in an organisation outside Portugal. In Portugal, the three (3) active members of an association are members respectively of: the local *Centro Desportivo*; the local *Comissão Directivo de Baldios*; and the *Centro Paroquial*. All three very local organisations, with a local focus, and executive.

Those involved in organisations outside Portugal, show more varied interests. These include: a *Rancho Folclórico* in France (1); in a local *Associação dos Bombeiros*, in France and Luxembourg (2); in a trade union, Luxembourg (1); and in an NGO which helps children/young adults to learn to read and write, in France (1).

While, on the surface, *associativismo* seems very weak in the rural interior, recent research shows a surprising amount of activity in the area of *Associações Culturais e Recreativas*. In Vila Real district alone there are 236 such cultural/sporting societies, 154 (65,2%) of which include music among their activities (Esteves das Neves, 2000). This indicates a certain capacity for association, although mainly in relation to sporting and cultural/recreational activities.

## 5. Conclusion

The respondents are a small group, from one *freguesia* in the *concelho* of Vila Real, with the necessary caution to be prefaced to any conclusions to be drawn from such a sub-group. They constitute a sub-group of people, currently migrant but with regular and frequent (twice or three times a year) contact with their village base. They could therefore reasonably be expected to be among those who are better informed about events/choices in the border social/political arena, as well as about events at home. Responses show that those who choose to exercise their right to vote are the minority (less than 25%); that the majority express no interest in politics and choose not to make the effort to vote in either of their two countries. While the majority see “association” as a positive thing, very few are members of any association, and most express reservation about the practicality or utility of association in their own lives.

In conclusion, whether one sees participation in the formal political process, or participation in non-political local associations as the most important factor in developing rural areas, the results of this small study show that this sub-group of

migrants is participating in neither the formal nor the non-formal mechanisms of participation. We have to ask: why is this? What does it imply on a broader scale? Can we have any "real" development in rural areas where the participatory process seems to be either paralysed or stagnant or underdeveloped?

## Bibliography

- Apthorpe, R. and Gasper, D. (eds) (1996), *Arguing Development Policy: Frames and Discourses*, London.Cass.
- Apthorpe, R. (1997), "Human development reporting and social anthropology", *Social Anthropology* 5 (1), pp 21-34, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bordenave, E.J.D. (1987), *O que é participação Brasileira?..*, São Paulo, Coleção Primeiros Passos, pp 84.
- Brettell, Caroline (1979), "Emigrar para voltar: a portuguese ideology of return migration", *Papers in Antropology*, 20: pp1-20.
- Cavaco, C. (1981), "Pluriactividade na Pequena agricultura Portuguesa", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, December:7-8.
- Cleaver, Frances (1999), "Paradoxes of participation: questioning participatory approaches to development", *Journal of International Development*, pp 597-612.
- Cloke, P and Milbourne, P. (1992), "Deprivation and life styles in rural Wales", *Journal of Rural Studies* 8 (4), pp. 359-371.
- Craig, Gary and Mayo, Margery (1995), *Community Empowerment: A reader in Participation and Development*, Zed Books, London.
- Cutileiro, José (1971), *A Portuguese Rural Society*, OUP, Oxford.
- Dasgupta et al (1977), *Village society and labour Use*, IDS, Delhi.
- Errington, A and Gasson, R (1994), "Labour use in the farm family business", *Sociologia Ruralis* 34, pp. 293-307.
- Esteves das Neves, J. A. de M. (2000), *A cultura popular como factor de desenvolvimento local: um olhar a partir da música*, UTAD, Master thesis.
- Fernandes, Walter(ed) (1980), *People's Participation in Development; approaches to non-formal education*, Indian Social Institute, New Delhi, 185 pages.
- George, S. (1994), *A matter of people: Cooperative dairying in India and Zimbabwe*. Delhi: OUP.
- Goldey, Patricia (1978), "The army in Portugal", *IPSA Conference Proceedings*, Athens.
- Goldey, Patricia (1982), "Emigrantes e camponeses: uma análise de literatura sociológica", *Análise Social*, Vol XVII, Lisbon, pp 533-553.

- Lipton, M. (1997), "Editorial:Poverty-are there holes in the consensus?" *World Development* 25(7) pp 1003-1007.
- Lopes de Sousa Diniz, F. J. (1999), *Desenvolvimento Rural: que perspectivas? O caso de Alto Trás-os-Montes e Douro*. Serie Monografias y Estudios. Fundação Rei Afonso Henriques, 252 pages.
- Lopreato, Joseph (1967), *Peasants no more*. San Francisco. Chandler.
- Mac Donald, J. S.(1963), "Agricultural organisation, migration and labour militancy in rural Italy " *Economic History Review* XVI. Nº1 pp61-75.
- MacDonald, J. S.(1956), "Italy's rural social structure and migration" *Occidente* 3.
- Martins, Herminio (1971), "Portugal" in *Contemporary Europe: Class status and power*. Archer ,M. S. S. Giner (eds) London Weidenfeld and Nicolson. Pp 60-89.
- Pearse, Andrew & Mathias Stiefel (1979), "Inquiry into participation: a research approach". UNRISD/79/C14: Geneva. 43 pages.
- Pearse, Andrew (1975), *The Latin American Peasant*. OUP.Oxford.
- Portes, A (1996), *The Economic Sociology of Immigration*. New York. Russell Sage Foundation.
- Rocha Trindade, M. B. (1973), *Immigrés Portugais*. Lisbon: Bertrand.
- Rogers. G, Gore, C and Figueiredo, J. B. (eds) (1995), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses. A contribution to the World Summit for Social Development*. I.I.L.S. UNDP, Geneva.
- Souza, Maria de L. O. (1995), *Participação em associações de pequenos produtores* MSC Thesis. UFLA, MC Brazil 157 pp.
- Stiefel, Mathias and Wolfe, Marshall (1994), *A voice for the excluded: popular participation in development: utopia or necessity?* Zed Books. London.
- Stiefel, Mathias and Andrew Pearse (1982), "UNRISD'S Popular Participation Programme" *Assignement Children* Vol. No 59/60.pp. 145-165.
- Vilas Boas, Ana Alice (2000), *A natureza da participação em organizações de produtores rurais no Sul de Minas Gerais*, Brasil. Ph. D. Thesis. University of Reading. Reading, UK.
- Young, C. M. (1997), *The Social Setting of Migration: factors affecting migration from a Sierra Zapotec village in Oaxaca..* Ph D. Thesis. University of London.

# **Assessment of job creation opportunities and regional development strategies for the Permian Basin of Texas (USA)**

**Bernard L. Weinstein<sup>\*</sup>**

---

<sup>\*</sup> Professor of Applied Economics and Director, Center for Economic Development and Research, University of North Texas, Denton, Texas USA, Phone: 940-565-4049, Fax: 940-565-4658; e-mail: budw@scs.unt.edu.

## **1. Changing structure of the Permian Basin economy**

The Permian Basin of west Texas went through a boom and bust cycle during the 1970s and 80s, driven largely by the vicissitudes of the energy industry. At the peak of the oil boom in 1984, the Midland and Odessa metropolitan areas boasted one of the lowest unemployment rates in the state, averaging 3.7 percent. When prices collapsed a few years later, the region lost thousands of jobs and saw its unemployment rate jump to 8.5 percent.

During the 1990s, the economy of the Permian Basin partially restructured itself, coming to more closely resemble the rest of Texas. However, much of that restructuring resulted from contraction of the traditional industries such as energy extraction and agriculture. Still, expansion in the service sectors helped to boost employment substantially. At the end of 2000, total non-agricultural employment in the 17-county region was 102,300 compared with 88,900 in 1990 and 105,550 in 1980. Most of the region's jobs lost during the energy debacle of the 1980s were recovered during the 1990s, though not necessarily at the same wage or skill levels.

By the late 1990s, the energy industry was picking up somewhat while the farm sector was suffering from low commodity prices and three years of drought. Still, average unemployment rates in 2000 for Midland County and Ector Counties were 3.8 and 5.2 percent respectively, somewhat above the Texas average of 4.5 percent. For the other 15 counties in the region, average unemployment rates ranged between 1.1 and 8.0 percent.

Going into 2001, the Permian Basin is the beneficiary of a new economic kick driven by higher prices of natural gas. From a low of \$2.00 per MCF in 1997-98, spot gas prices in January of 2001 were at \$9.00. What's more, gas prices are expected to remain above \$5.00 for the next several years. Consequently, drilling activity in the Permian Basin has increased dramatically over the past six months and should continue to rise in the months ahead. This revival of the energy sector will help insulate the region from the national and state economic slowdown that is already in evidence and could become a full-blown recession.

Additional current data on the Permian Basin economy are displayed in Tables 1 and 2.

**Table 1 - Permian Basin Demographic Data, by County**

County	1999 Population	1990-1999 Population Change (%)	% Hispanic Population	% Black Population	High School Graduates (%)	College Graduates (%)	Median Household Income 1995	% of Population Below Poverty	Total Below Poverty	Land Area (square miles)	Persons Per Square Mile, 1999
Andrews	13,738	-4.2	37	2.3	61.2	9.8	\$32,098	16.2	2,225.55	1,501	9.2
Borden	769	-3.8	18.1	0.5	71.2	17.3	34,986	6.4	49,216	899	0.9
Crane	4,290	-7.8	38.9	4.1	71.5	9.4	35,168	14.4	617.76	786	5.5
Dawson	14,442	0.6	47.6	7.5	54	9	24,258	29.7	4,289.27	902	16
Ector	123,748	4	37	5.1	66.9	11.4	28,235	21.6	26,729.568	901	137.3
Gaines	14,767	4.6	38.8	3.1	53.2	9.9	26,815	23.8	3,514.54	1,502	9.8
Glasscock	1,443	-0.3	35.4	0.1	64.8	9.8	28,511	15.3	220.779	901	1.6
Howard	31,687	-2	31.7	4.4	65.2	11.8	27,351	20.3	6,432.46	903	35.1
Loving	113	5.6	14.9	0	56	4	27,552	7.7	8.701	673 Z	
Martin	4,988	0.6	45.9	2	54.3	6.7	25,747	22.1	1,102.34	915	5.5
Midland	118,490	11.1	25.9	8.4	76.8	26.4	37,355	15.4	18,247.4	900	131.6
Pecos	16,066	9.5	59.5	5.7	58	12.1	25,882	28	4,498.4	4,764	3.4
Reeves	14,020	-11.6	75.9	2.4	45.3	6.9	21,012	31.1	4,360.2	2,636	5.3
Terrell	1,202	-14.8	59.4	0.1	66.3	12	22815	24.2	290.884	2,358	0.5
Upton	3,552	-20.1	43.1	2.6	62.5	10.3	29,291	19	674.88	1,242	2.9
Ward	11,498	-12.3	42.9	3.7	63.2	10.4	26,493	20	2,299.6	836	13.8
Winkler	7,752	-10.1	42.7	2.3	57.5	10.1	28,540	18.4	1,426.368	841	9.2
<b>Regional Totals</b>	382,565							20.1241883	76,988	23,460	16.3071185
<b>County Averages</b>		-3	40.86470588	3.194117647	61.6411765	11.0176471	28,359.3529			1,380	24.225
<b>Texas</b>	20,044,141	18	29.7	12.3	72.1	20.3	31,448	18.5	151,084	261,914	76.5

**NOTE:** Figures for Hispanic and black population percentages are 1998 estimates.

Percentage figures for high school and college graduates are for persons in the population over the age of 25 and are based on 1990 data.

Z = less than 1 percent

**SOURCE:** U.S. Census Bureau, State and County *QuickFacts*, <http://quickfacts.census.gov>.



**Table 2 - Permian Basin Economic Data, by County**

County	Private Non-Farm Employment	1990-1997 Change in Non-Farm Employment (%)	Retail Sales 1997 (x 1,000)	Retail Sales per Capita
Andrews	2,860	-13.5	59,697	4,281
Borden	10	25.0	*	*
Crane	992	-18.1	21,692	4,868
Dawson	2,717	-0.3	95,776	6,511
Ector	37,429	-4.7	1,139,920	9,285
Gaines	2,548	9.5	88,893	6,041
Glasscock	100	10.5	*	*
Howard	9,465	0.1	248,636	7,746
Loving	10	50.0	0	0
Martin	619	-2.2	27,862	5,580
Midland	46,831	16.1	1,226,250	10,434
Pecos	3,027	-6.8	84,140	5,185
Reeves	2,219	-20.8	64,169	4,404
Terrell	65	-12.5	2,736	2,309
Upton	767	-16.5	14,731	3,875
Ward	2,504	-25.2	53,959	4,590
Winkler	1,203	-14.0	43,562	5,527
<b>Regional Totals</b>	<b>113,366</b>	<b>--</b>	<b>3,172,023.0</b>	<b>8,291.46</b>
<b>County Averages</b>	<b>--</b>	<b>-1.38</b>	<b>211,468.2</b>	<b>5,375.73</b>
<b>Texas</b>	<b>7,250,925</b>	<b>14.1</b>	<b>182,516,112</b>	<b>9,430</b>

Note:\* indicates data not available.

Regional figure for per capita retail sales was calculated by dividing total retail sales for the region by the population of the region (\$3,172,023,000/382,565=\$8,292)

Source:U.S. Census Bureau, State and County *QuickFacts*, <http://quickfacts.census.gov>.

## 2. Target industry analysis

As discussed above, employment growth in the Permian Basin has been sluggish for two decades, and bringing new jobs to the region is a high priority among local business and political leaders. Economic diversification is always a challenge, especially in a semi-rural region that has been historically associated with extractive industries. The Permian Basin's location far distant from major metropolitan centers makes the diversification challenge even more daunting. But rather than "shoot in the dark" for new business prospects, area leaders will be better served by targeting those industrial prospects that "make the most sense," either in terms of the region's comparative advantages or opportunities for "import substitution." By import substitution we simply mean producing goods or services locally that are currently imported from other regions.

One of the most useful tools in industrial targeting is "location quotient" analysis. The approach is fairly simple. We begin by looking at the employment distribution by

industry in the Permian basin and expressing this as a percentage for each of the industries examined. This percentage is called the “location quotient.” We then do the same calculation for a reference area. That reference area could be the U.S. as a whole, the state of Texas, or another sub-state region of the U.S. Because the Permian Basin’s per capita income is very close to that of Texas, we have chosen the state as the reference area. By comparing the location quotients of the Permian Basin with that of Texas, we can see how the Midland-Odessa region would be reconstituted, in terms of employment, if it resembled the state of Texas. More importantly, this analysis permits us to identify those industries where the region is “over-represented” as well as those that are “under-represented.” Both can point to industries with growth potential.

For statistical purposes, we have utilized the newly released North American Industrial Classification System (NAICS) for industry definitions. In the future, all industrial data from the U.S. Department of Commerce will be based on this system, which differs significantly from the old Standard Industrial Classification (SIC) taxonomy. Table 3 displays total employment and location quotients for both the state of Texas and the 17-county Permian Basin region in 1998. We then divide the Permian Basin’s percentage by the state’s percentage in each industrial to derive a “coefficient of specialization.” It is this statistic that indicates the relative over- or under-representation of various industries in the Permian Basin.

For example, mining (NAICS 21) accounts for about 10.5 percent of the Permian Basin’s employment but only about 1.5 percent of the state’s employment. Dividing the region’s percentage by the state’s generates a coefficient of specialization of 7.23, which means that the region is “over-specialized” in mining by more than 700 percent. This result is not surprising considering the Permian Basin is the state’s biggest energy extraction region. By contrast, transportation and warehousing (NAICS 48-49) have a coefficient of specialization of .74, indicating a 25 percent under-representation. So this is an industry where job growth potential may exist.

We can use the coefficients of specialization to calculate potential job gains for various under-represented industries. Table 3 also estimates the additional jobs that the region should be able to support if it were more representative of the state’s employment distribution. The manufacturing sector shows the greatest potential in terms of job gains, though obviously not every manufacturing industry makes sense for the Permian Basin. However, those related to food processing, metal fabrication, and energy are the most promising because they can add value to the region’s existing economic base. Transportation and warehousing is another underrepresented sector that should be targeted, in part because the Permian Basin sits astride one of the nation’s busiest east-west thoroughfares. Future expansion of trade with Mexico may also offer new opportunities for the Midland-Odessa region (see discussion below).

A wide range of service industries is underrepresented in the Permian Basin, suggesting that local businesses and households are “buying” these services from outside the region. According to the coefficient of specialization, and given the region’s size and income level, the Basin should be able to support an additional 5,309 jobs in information, financial and professional services. Remediation services, NAICS 56, also appears to offer significant job growth potential and may be a natural for the region given the nation’s and state’s growing concern about environmental degradation. Educational services are also underrepresented, but this may simply reflect the absence of a large number of private educational institutions in the Midland-Odessa area.

**Table 3 - Permian Region and Texas Employment in NAICSs, 1998**

NAICS Code	Description	Statewide	% of Total	Permian Region	% of Total	Coefficient of Specialization	Potential Job Gain
11	Forestry, fishing, hunting, and agricultural support	9,387	0.1240	444	0.3800	3.06	—
21	Mining	109,687	1.4488	12,245	10.4799	7.23	—
22	Utilities	56,098	0.7410	1,376	1.1776	1.59	—
23	Construction	457,076	6.0373	7,671	6.5652	1.09	—
31-33	Manufacturing	986,892	13.0355	8,791	7.5238	0.58	7,486
42	Wholesale Trade	436,035	5.7594	7,934	6.7903	1.18	—
44-45	Retail Trade	977,678	12.9138	16,406	14.0411	1.09	—
48-49	Transportation & Warehousing	282,438	3.7306	3,227	2.7618	0.74	1,134
51	Information	222,770	2.9425	2,116	1.8110	0.62	1,297
52	Finance & Insurance	360,254	4.7585	3,720	3.1838	0.67	1,832
53	Real estate, rental & leasing	136,991	1.8095	2,086	1.7853	0.99	21
54	Professional, scientific & technical services	413,798	5.4657	4,231	3.6211	0.66	2,180
55	Management of companies & enterprises	229,419	3.0303	2,744	2.3485	0.77	820
56	Administration, support, waste management, remediation services	678,374	8.9604	5,633	4.8210	0.54	4,798
61	Educational services	101,038	1.3346	832	0.7121	0.53	738
62	Health care and social services	911,042	12.0336	15,841	13.5575	1.13	—
71	Arts, entertainment & recreation	85,609	1.1308	1,435	1.2281	1.09	—
72	Accommodation & food services	661,430	8.7366	11,444	9.7943	1.12	—
81	Other services (except public administration)	373,791	4.9373	7,908	6.7681	1.37	—
95	Auxiliaries (exc corporate, subsidiary & regional)	75,435	0.9964	703	0.6017	0.60	469
99	Unclassified establishments	5,578	0.0737	56	0.0479	0.65	30
<b>Totals</b>		<b>7,570,820</b>	—	<b>116,843</b>	—	—	<b>20,805</b>

As Table 3 reveals, several industries in the Permian Basin are heavily “over-represented.” However, this should not be viewed as a negative. Rather, it reflects the current competitive strengths of the region. Agriculture and mining remain the bedrock industries of the region and should be nurtured to the greatest extent possible, despite the ups and downs of commodity prices. Though agricultural support services may be declining in employment, they—along with food growing—bring lots of income to the region that supports non-basic industries. The slight over-representation of construction indicates the region may be exporting some of its expertise to other regions.

Health care and social services, NAICS 62, is also over-represented in the region, suggesting that Midland-Odessa is currently exporting health services outside the region. This is one industry we urge the area’s business and elected officials to promote vigorously. Midland-Odessa’s medical facilities are the largest between Ft. Worth and El Paso. Given the aging of the general population, and a strategy of marketing the Permian Basin to retirees, these medical facilities can be a tremendous regional asset (see discussion below).

### **3. Retirees: a new target of opportunity**

Nearly 40 million Americans are 65 or older, and given the rising median age of the U.S. population, this number will increase rapidly over the next three decades. Indeed, by the year 2025 the nation’s elderly population is projected to grow by 78 percent and to account for 32 percent of the total U.S. population.

At present, the Sunbelt-South (including Texas) holds the greatest proportion of the nation’s elderly population (35 percent) and accounts for the greatest share of the growth of the older population (43 percent). The southern states have also become a strong magnet for retirees. Recent data from the U.S. Bureau of the Census indicate that the southern U.S.—mainly because of its low cost of living, moderate climate, and abundant recreational amenities—has become the most popular retirement area in the country. And, contrary to popular myth, not all retirees are flocking to Florida and Arizona. In fact, Florida now has only the 15<sup>th</sup> fastest growth rate among older Americans.

The “retirement” industry is big business, and Texas is positioned to capture an even larger share in the future. A recent survey by the Gallup Organization found that 60 percent of prospective retirees expressed a preference for destinations with less development, more varied climates, and a Main Street USA appeal. The Permian Basin would seem to fit the bill.

Experience has shown that most communities benefit from an influx of older residents. An analysis prepared by the Appalachian Regional Commission nearly a decade ago found that retiree households contribute, on average, \$71,600 per year to the local economy. That figure is probably closer to \$80,000 today. Retirees frequently bring a considerable amount of disposable income, savings, investments, and net worth to their new destinations. Spin-off industries associated with a growing elderly population include medical facilities, financial institutions, recreational businesses, transportation services, telecommunications products and services, and congregate care facilities. Other community benefits derived from retirees include (a) increases in local retail

sales, (b) enhancements to sales and property tax bases, (c) increases in construction activity, (d) additions to the pool of talented and committed service volunteers, and (e) increases in the local capital stock through the investments and savings of elderly immigrants.

The Permian Basin fulfills many of the prerequisites for becoming a desirable retirement area. First, it can boast a relatively low cost-of-living in an uncongested, semi-rural setting with easy access to recreational opportunities. Second, Midland-Odessa is home to the largest concentration of health care and medical facilities between Ft. Worth and El Paso, offering virtually every gerontological service. Third, the absence of a state income tax keeps overall state and local tax burdens on individuals extremely modest. Finally, when the lights of the big city beckon, both DFW and Houston are only an hour's flight away.

States and localities across the South have recognized the economic potential of retirees, and the competition is heating up. Still, we urge the leadership of the Permian Basin to work closely with state agencies in designing a comprehensive program to market the region to the rapidly growing cohort of America's senior citizens who are increasingly healthy and wealthy. Direct contacts with developers of master-planned retirement communities, such as Del Webb and Robson, may also prove fruitful.

#### **4. Health care**

Health care and retirement often go hand-in-hand; which is to say that one attracts the other. Retirees are drawn to communities with good health and medical care facilities, while institutions and individuals involved in health care delivery often seek out locations with large numbers of elderly and retirees. The location quotient analysis indicates that the Permian region has a comparative advantage in health care in that the proportionate share of employment is greater than the statewide average. What this suggests, of course, is that the medical facilities and professionals in Midland and Odessa are drawing business from outside the region. Given the prospects for marketing the region to retirees, the health care industry should be targeted for further development.

There are several reasons the Permian Basin should focus on developing its health/medical sector. The health services sector consistently records job growth well above that for goods-producing industries and other services activities. This growth is expected to continue for the next several decades in tandem with the aging of the population, the spread of third-party payment systems, and the introduction of new technologies and therapies that require more and more skilled personnel. The U.S. Department of Labor, in fact, projects eight health services occupations to rank among the twenty fastest-growing occupations for the next decade.

Health services occupations typically employ highly skilled and highly paid technical workers. Wages for most health services jobs are comparable to those paid by goods-producing and other skilled services industries. Apart from benefits to the region's retail and personal services businesses resulting from an increase in health services employment, the Permian Basin would also benefit from a significant upgrading of its labor force over the long term.

Another reason to pursue employment growth in health services is that healthcare is technology intensive and consequently has strong backward linkages to the goods producing and wholesaling sectors. In other words, rapid employment growth in the region's health services sector may eventually prompt the location in the area of manufacturers and distributors of healthcare products or the expansion of established firms.

Finally, there is accumulating evidence to suggest that small- to medium-sized communities are successfully carving out niches in the "export" of health services by attracting referral patients from outside the immediate area. These patients can generate a significant flow of income and tax revenue for the region since they are often accompanied by family members who stay in area hotels/motels and patronize local restaurants and retail establishments.

The development and marketing of health services can, of course, be problematic. Healthcare—especially against the backdrop of the ongoing debate of reform—is widely perceived to be a net drain on the economy. But however true that may be for the national economy, there should be no doubt that at the local level healthcare is an industry competing for market share. Communities across the U.S. are coming to recognize this economic fact and are initiating ambitious efforts to market their healthcare services and products. To this end, local chambers of commerce and economic development allies in the Permian Basin should consider adopting an education and awareness campaign to increase local and regional understanding of the positive contribution the health services sector can make to the region's economic future.

## **5. Conventions and recreation**

Midland-Odessa, the core of the Permian Basin, is the largest urbanized area between Ft. Worth and El Paso. It is also strategically located on Interstate 20, the principal east-west thoroughfare in the southwestern U.S., and is served by several airlines. So although the area is quite distant from Texas' major metropolitan areas, it is by no means isolated.

Conventions, tourism, and sporting events are "regional exports" in the sense that out-of-towners bring money into the region, easily \$100 per person per visitor day. In fact, the Midland-Odessa area is already a sizable venue for conventions and sports events. According to the Midland Convention and Visitors Bureau, convention and tourism's \$28 million annual payroll is second only to the local school district. Significantly, Midland Vision 2000 recognized the economic impact of conventions, tourism and sports events by recommending the construction of several new facilities that could enhance the region's attractiveness for conventions, meetings, recreation, and sporting events. These include expansion of the Midland Center; a new football/baseball/soccer complex; and construction of the West Texas Expo Center consisting of indoor and outdoor arenas for livestock shows, equestrian events, concerts, and arts and crafts shows. Combined, these new facilities would bring a wider variety of events, and larger numbers of participants, to the Permian Basin. The beneficiaries will include hotels, restaurants, retail establishments, auto service centers, the regional airport, and many other local businesses.

## 6. Services and infrastructure

Based on the interviews, surveys and focus groups conducted by our team, it would appear that most residents of the Permian Basin are quite satisfied with the current level of public services. In fact, most public services are rated “good to excellent” by more than 80 percent of the respondents. Medical/health facilities in particular are considered to be first rate. Some residents have concerns about the public education system; namely that college prep is over-emphasized to the detriment of vocational and technical education.

Public transportation is the one area where service quality comes up short. In several of the focus groups the point was made that many of the region’s low-income residents are unable to afford private transportation and therefore have difficulty finding and holding jobs.

The quality of the region’s infrastructure receives generally favorable reviews. Highways are thought to be in good repair and the cost of utilities is reasonable. The housing stock is perceived to be ample and the condition of available commercial buildings acceptable. However, there are some concerns about the region’s future water supply, particularly among farmers and ranchers.

Though most residents of the Permian Basin appear to be satisfied with the region’s infrastructure, from an economic development perspective we believe it’s critical to improve the region’s highway network, particularly along the north-south axis. As discussed above, the Permian Basin is well served in terms of east-west mobility because of Interstate 20. Indeed, this is one of the reasons manufacturing, warehousing, and distribution were identified as potential job gainers in the location quotient analysis. But the region is not well served in terms of quick and easy highway access to Mexico, which is Texas’ major trading partner.

Since NAFTA was implemented in 1994, trade between the U.S. and Mexico has literally exploded. In 1993, two-way trade was approximately \$85 billion, but by 2000 it exceeded \$200 billion. Ninety percent of this commerce moves by truck, and a huge percentage passes through Texas. Texas is also a major exporter to Mexico in its own right. According to the Federal Reserve Bank of Dallas, exports from Texas to Mexican consumers reached \$41.4 billion in 1999, almost three times the value of California’s exports to Mexico. More than 800,000 Texas jobs can be directly linked to exports to Mexico.

The Permian Basin should be able to capture a larger share of this business, either by selling regionally manufactured goods to Mexico or providing transportation, warehousing, and other logistical services. As the crow flies, Midland-Odessa is relatively close to the Mexican gateways of Ciudad Acuna, Piedras Negras, and Nuevo Laredo. The region’s leadership should perhaps consider forming a coalition with Lubbock and Amarillo to lobby for additional state and federal funds to improve highway access to Mexico, similar to the efforts undertaken by the I-35 corridor coalition.

In addition to maintaining and improving the regions vehicular highways, attention should also be paid to the Permian Basin’s information highways. At present, the cities of Midland and Odessa appear to have adequate bandwidth, switches and points-of-presence (POPs) for the anticipated growth in demand for communications services.

However, this is not the case for many of the region's outlying communities. Concerted efforts must be undertaken by the region's leadership to ensure that residents, businesses, hospitals, schools, and other public facilities throughout the Permian Basin have access to high-speed communications links. In the future, the Permian Basin's telecommunications infrastructure will be just as important as its highway infrastructure in marketing itself to new residents and businesses.

## **7. Development incentives**

In recent years, state and local tax credits, rebates, and other fiscal incentives to attract industry have become an economic fact of life in many communities. The growing use, and the sheer magnitude, of these incentives has also spurred a debate among economists and public officials as to the efficacy and appropriateness of such incentives. Proponents of fiscal incentives argue they've become a competitive necessity because in the "real world" of economic development, any community not willing to offer incentives comparable to or greater than those of its neighbors will permanently lose new business opportunities. Industrial location consultants who play cities and states against one another to extract the largest possible concessions for their clients often perpetuate this view.

Those opposed to tax incentives argue that their costs far exceed measurable community benefits. What's more, the pursuit of such policies may create resentment among owners of existing businesses that, in effect, help subsidize the operations of new companies they may eventually face as competitors. To make matters worse, while taxes are being waived, or a new company is receiving rebates, this business may be placing new demands on local government for roads, water, police, education, and other public services. Perhaps the most regrettable aspect of the current mania for local tax breaks is that incentives have become the centerpiece of economic development policy in many communities, and even some states.

Texas is no exception. Over the past two decades the state has enacted a plethora of legislation that enables local governments to abate property taxes, to give sales tax rebates to qualifying businesses, to exempt certain types of real business property from ad valorem taxation (freeport exemption), and to allow some communities in suburban and rural areas to enact "economic development" sales taxes to fund development efforts. For some cities, the economic development sales tax has been a revenue bonanza.

The City of Odessa is the largest city in the Permian Basin to have adopted the economic development sales tax, and city officials claim these revenues have been instrumental in attracting new business to the city. By contrast, the City of Midland has twice voted down the economic development sales tax. Business and public leaders in Midland continue to push for enactment of this tax.

From a regional perspective, the economic development sales tax may benefit the largest cities in the Permian Basin at the expense of small towns and rural communities. This result comes about simply because Odessa or Midland, with a large retail base, can generate much more revenue from the ½ cent tax than probably all the other cities in the region combined. Similarly, with a larger ad valorem tax base, Odessa (Ector County)



and Midland (Midland County) can “afford” to be more generous with abatements than smaller communities or counties in the region.

With so many counties, towns and cities within the Permian Basin region, it may be difficult to agree on a common policy for the use of tax abatements, economic development sales taxes, and the like as business incentives. Still, the Permian Basin Regional Planning Commission may wish to articulate some general guidelines regarding the use of incentives. We would recommend that any tax break be limited both in terms of size and duration—e.g., 25 percent of the value of a new investment for a period not to exceed five years in the case of ad valorem abatements. In addition, any tax abatement agreement should have a performance clause that allows the local government to recapture the foregone revenues should the new business not create the jobs and investment promised. And in no case should school districts be pressured to offer abatements.

With abatements, as well as the 4A and 4B sales taxes, expenditures should be targeted to “export-oriented” companies—that is, to businesses selling products and services outside the region. This is the best way to ensure that development incentives help to diversify the regional economy while at the same time protecting existing local service businesses from new subsidized competitors.

## **8. Funding development efforts**

As noted earlier, many Texas communities have elected to adopt the 4A, 4B, or both economic development sales taxes. Particularly in the case of 4B sales taxes, these revenues have been used to fund infrastructure development, offset local sales tax rebates, and other pecuniary incentives, fund operations at a local economic development corporation, and pay for community marketing. While some cities still partially fund economic development efforts through their general revenues, by and large revenues generated by targeted sales and use taxes fund business development efforts in smaller communities.

Unfortunately, most of the communities outside of Midland and Odessa simply would not generate sufficient 4A or 4B tax revenues to support an effective marketing campaign. A review of recent sales tax reports from the Texas Comptroller’s Office shows that total sales subject to local sales and use taxes in the 15 Permian Basin counties outside of Ector and Midland counties combined is only about 25 percent of those generated in the two central counties. In other words, Pecos, Fort Stockton, Big Spring, Lamesa, and the other communities in the Permian Basin cannot hope to effectively compete with Midland or Odessa in gaining market attention for business development, whether that development be from companies moving to the area or providing resources to encourage home-grown business development.

Much has been made over the years about regional cooperation in development efforts. In reality, there is little cooperation among cities when it comes to attracting new tax base and jobs. In the largest metropolitan areas it is common for a suburb to lure a business from the central city or from another suburb with generous incentive packages. The same is true in the Permian Basin. The battles between Midland and Odessa have become almost legendary. Politically, all development is local. One community’s gain

is, by definition, another community's loss. We do not expect the cities of Midland and Odessa to put aside decades of friendly, and sometimes not so friendly, competition in the immediate future. However, given overall rural development trends, we feel that the smaller communities outside the Midland and Odessa metropolitan areas must cooperate more in their economic development efforts.

Shakespeare once said: "Misery acquaints a man with strange bedfellows."<sup>1</sup> To effectively compete for business locations and, more importantly, to provide resources to promote internal business development, the smaller communities in the Permian Basin would do well to pool their resources through strategic alliances. These alliances could focus on issues important to their common sub-region. For example, two or more communities may combine tax resources to help support local health clinics, provide housing, improve schools, and fund services needed by their residents addressing critical quality of life issues that are seriously challenging most rural communities.

Small communities in the Permian Basin should consider combining tax receipts to fund local economic development corporations and support related marketing efforts, including joint development of business infrastructure. Examples could include funding joint water resource development projects, supporting road development and maintenance, and developing agreements with infrastructure and service providers to speed the deployment of broadband telecommunications capabilities. Though many communities have experienced failure in supporting the speculative development of industrial parks and buildings, with careful pre-development market analysis, two or more smaller communities could find a risk/reward assessment more appealing if shared.

Though we urge extreme caution in their use, smaller Permian Basin communities could pool their resources to offer incentive packages to prospective businesses that they could not afford to offer individually. Of course, this also suggests the need for revenue/benefit sharing among the partners.

Odessa and Midland have managed to diversify their economic bases and enjoy apparently sustainable, if not tremendous, growth over the last decade. They have little incentive to enter cooperative agreements or share development with the smaller communities in the Permian Basin. Individually, these smaller communities cannot effectively compete on a consistent basis with Midland-Odessa for business attraction or retention. Pooling development resources may be the only means by which the smaller communities in the Permian Basin can improve their attractiveness for new residents and businesses.

## **9. Thinking strategically about Regional Development**

In the discussion above, we have suggested a number of initiatives the Permian Basin Regional Planning Commission, and all the region's economic development organizations and allies, should consider to help stabilize and diversify the area's economic base. These include: (a) the pooling of economic development resources; (b) regional marketing; (c) upgrading the area's human capital through additional

---

<sup>1</sup> *The Tempest*, Act II.

investments in education and training, including vocational and technical education; (d) developing new convention and entertainment venues; (e) enhancing the Permian Basin's amenities for retirees; (f) expanding and marketing the region's medical facilities; (g) lobbying for additional state and federal funds to construct a four-lane road to a Mexican port-of-entry; (h) promoting and exploiting rural development initiatives during the 2001 state legislative session; and (i) working to ensure that all communities in the Permian Basin have access to an enhanced telecommunication infrastructure.

In addition, we have identified some specific industries that should be targeted for recruitment and expansion, either because the region is underrepresented in that industry or possesses a comparative advantage. These industries include light manufacturing, transportation and warehousing, financial services, waste management and remediation, and business and professional services. Health care, retirement, and convention/tourism are other industries we recommend for targeting.

The oil and gas industry will continue to play a major role in the economic health of the Permian Basin. Right now, the region is adding jobs and new investment because of the dramatic jump in oil and gas prices over the past year. Interestingly, most of this new investment is coming from the independents as opposed to the major energy companies, who are more focused on the Gulf of Mexico and foreign markets. Because the independents have maintained more stable workforces than the majors over the years, they are a great asset to the region, bringing new jobs and investment to the smaller communities of the Permian Basin as well as the cities of Odessa and Midland. Civic leaders should work closely with the independents and help promote their agendas in Austin and Washington.

Finally, the Commission and other economic development organizations must pay increased attention to the region's water needs. Obviously, an adequate supply of water at a reasonable cost is critical to the long-term viability of the Permian Basin's agricultural economy. But future water supplies will be an important factor in attracting new businesses and households to the region as well.

# **O impacto do CNIM (centro internacional de negócios da madeira) na economia madeirense**

**António Manuel Martins de Almeida \***

## **Resumo**

“As regiões ultraperiféricas merecem um “tratamento específico” no âmbito da política regional da União Europeia, conforme o estipulado pelo artigo 299 do Tratado de Amsterdão. O artigo em questão estipula a possibilidade de um tratamento fiscal particular para as regiões ultraperiféricas, autorizando assim o estabelecimento de “zonas francas”. O presente trabalho procura lançar um contributo que permita de alguma forma contribuir para uma melhor compreensão do impacto da Zona Franca da Madeira sobre a economia madeirense, sobretudo no sentido de uma maior diversificação e modernização.”

---

\* Universidade da Madeira, Secção Autónoma de Gestão e Economia.

## **1. Introdução**

Pretendem-se com o presente trabalho apresentar alguns dados que permitam situar e compreender a evolução recente da economia madeirense, abstraindo-nos do tradicional ruído que parece envolver os temas relacionados com a realidade da Região Autónoma da Madeira. Adicionalmente, procurar-se-á lançar alguma luz que possibilite uma melhor compreensão sobre o impacto da Zona Franca da Madeira na economia madeirense. Efectivamente assiste-se a um interesse crescente sobre a realidade das zonas francas, que têm sido objecto de atenções minuciosas por parte tanto da comunicação social como das autoridades comunitárias.

## **2. O crescente papel das estratégias de desenvolvimento local**

Uma análise do PIB per capita para as diferentes regiões da União Europeia permite constatar a existência de diferenças notáveis em termos de rendimento entre as várias regiões da União Europeia. E parece que as disparidades não apresentam uma tendência de redução no interior da União Europeia. Uma das razões que explicam a existência da política regional é exactamente o de esboçar soluções para as profundas disparidades em termos de níveis de bem estar. Mas se hoje em dia as regiões desfrutam de competências alargadas na busca de soluções no sentido de alcançar níveis de rendimento superiores, trata-se da resultante de um processo com décadas ( Vázquez-Barquero, 1995).

Consideremos agora com algum pormenor algumas das características do processo de globalização em curso pertinentes para a nossa consideração . Vejamos sobretudo em que sentido a globalização pode permitir o reforço das capacidades competitivas de alguns espaços e como favorece a afirmação crescente das regiões e das cidades no espaço geo-económico mundial ( Porter, 1998).

É de facto usual referir que o processo de globalização em curso implica profundas transformações na esfera sócio-económica: novos processos tecnológicos e comerciais, novos padrões de consumo, alteração radical dos estilos de vida, alterações radicais nos relacionamentos estabelecidos ao nível empresarial, etc. O que permite definir todo um novo conjunto de factores de competitividade: conhecimento, inteligência, produção de conteúdos. Os vectores tradicionais de competitividade baseados no custo e na distância e nas economias de escala perdem relevância, o que abre perspectivas para os espaços distanciados dos centros económicos ( Lopes, 2000). Assim, afigura-se como provável que algumas regiões e cidades ( que actualmente enfrentam dificuldades de afirmação competitiva) façam o seu curso na nova economia enquanto outras regiões podem ficar definitivamente excluídas, embora tenham constituído “casos de sucesso” em décadas não muito longínquas.

Para além de ser necessário dominar os factores tradicionais de competitividade, as regiões precisam de ter cada vez mais em conta os factores externos decorrentes da globalização. A concorrência feroz ao nível interno e externo, as mutações tecnológicas nos transportes e nas comunicações, as alterações dos estilos de vida podem alterar profundamente o contexto em que evolui a estrutura produtiva de uma região assim

como revolucionar os factores de competitividade que permitirão a manutenção do actual patamar de bem estar. Existe sempre a possibilidade de ocorrerem deslocalizações de unidades empresariais e de indivíduos, potenciais desencadeadoras de uma profunda recessão.

Parece assim evidente que as regiões *precisam de se inserir na lógica da economia globalizada dispondo da capacidade de concorrer através da oferta de produtos e serviços competitivos e que correspondam de facto aos segmentos mais valiosos da procura global*. As regiões e as cidades precisam de se considerar como marcas em concorrência com várias outras marcas (regiões) ao nível europeu e/ou mundial ( Pinho, 1994). A “marca regional” inclui parâmetros como a história, a cultura, a paisagem, o clima, que no seu conjunto definem a imagem associada à região , como acontece com o mais comum dos produtos . É fácil verificar que os locais (regiões) já concorrem pela instalação de actividades económicas ( Thisse e Ypersele, 2000).

Tendo em linha de conta que os factores de competitividade tendem a alterar-se muito rapidamente, as regiões devem apelar às suas características específicas, devem mobilizar os seus recursos endógenos que permitam a diferenciação perante os concorrentes . Trata-se no fundo de definir uma estratégia de desenvolvimento territorializada ( Thisse e Ypersele, 2000, Veltz, 1999).

As regiões precisam sobretudo de lideranças e de estratégia de desenvolvimento e de comunicação, mobilizando e direccionando os recursos endógenos de forma a disponibilizar os factores de atracção, que permitam a sustentabilidade dos níveis de rendimento ( Bernardy, 2000). É necessário dispor da capacidade de oferecer continuamente produtos e serviços que correspondam à procura mundial. Será igualmente necessário que as regiões reforcem a capacidade de fornecer competências e qualificações duráveis à sua população activa.

As receitas genéricas de desenvolvimento podem produzir resultados modestos ( Thisse e Ypersele, 2000). No entanto algumas regiões denotam uma notável capacidade de inovar e de forma pró-activa: a cidade de Lille, na iminência de receber IDE japoneses decidiu disponibilizar facilidades ao nível do ensino secundário para receber os filhos dos expatriados japoneses. As regiões devem definir estratégias que as diferenciem das regiões vizinhas e que se baseiem nas suas disponibilidades endógenas. Ofertas similares aos das regiões vizinhas conduzem a uma concorrência frontal entre regiões com custos de oportunidade elevados, nomeadamente em termos de infra-estruturas de índole social e/ou oportunidades de formação e qualificação da mão de obra, permitindo um elevado poder negocial por parte das empresas. A disponibilização de um conjunto de factores de atracção clássicos favorece claramente as regiões mais ricas. Ou seja, as regiões devem especializar-se num nicho específico do “mercado de atracção de localizações” ( Thisse e Ypersele, 2000).

### 3. A União Europeia e as Regiões ultraperiféricas ( RUP) <sup>1</sup>

O Tratado de Roma definiu um estatuto especial para as regiões ultraperiféricas da Europa, na altura um problema essencialmente francês. Foi entendido como necessário para a coesão e para o crescimento do espaço europeu que estas regiões beneficiassem de medidas especiais de apoio. A adesão da Espanha e de Portugal reforçou a dimensão ultraperiférica da Europa, de forma que foram definidas novas políticas que se consubstanciaram nos programas POSEIDOM ( destinada aos DOM franceses ), POSEICAN ( visando as Canárias) e POSEIMA ( destinado à Região Autónoma dos Açores e à Região Autónoma da Madeira<sup>2</sup>. Um avanço institucional significativo ocorreu quando o Tratado de Maastricht consagrou a especificidade das RUP no artº 299 nº2, estabelecendo a base legal para todo um conjunto de medidas específicas no âmbito da União, inscrevendo no acervo comunitário a noção e a consequentemente a especificidade da ultraperiferia ( Ferreira ( 2000); Azzi (2000)).

No entanto desenham-se no horizonte algumas dificuldades. Por um lado parece que a evolução da linha de acção dentro da UE tende a privilegiar a dimensão económica e a mão invisível na redução das assimetrias, o que pode conduzir a cenários tipo “geometria variável”. Por outro lado a globalização da economia e sobretudo o alargamento a Leste suscitam receios de uma redução do esforço tendente a estabelecer bases mais sólidas de sustentação económica ( Porto, 1998).

Uma análise de um relatório recente produzido pela Comissão Europeia ( Relatório da Comissão sobre as medidas destinadas a dar cumprimento ao nº 2 do artigo 299º: As regiões ultraperiféricas da União Europeia, de 13/03/2000) não prevê ajudas suplementares para além das modalidades já em execução. Mais, as empresas e entidades das RUP que pretendam ajudas destinadas a projectos na área da “ noa economia” são remetidas para as medidas de apoio disponibilizadas para toda e qualquer empresa enquadradas em territórios abrangidos pelo Objectivo 1 da política regional.

Vejamos agora a questão da especificidade das RUP. Deve-se ter em conta que todo um conjunto de regiões no interior da União Europeia apresentam igualmente desvios elevados face à média de rendimento da União Europeia. De uma forma genérica as assimetrias verificadas podem ser explicadas pelo seguinte conjunto de determinantes (Gleau, J. P., 1995):

- características naturais das regiões:
  - ♦ localização ( periférica, ultraperiférica),
  - ♦ clima ( sub-ártico, de montanha), relevo
  - ♦ insularidade, etc

---

<sup>1</sup> Isto é, para além da Região Autónoma da Madeira e da Região Autónoma dos Açores, a Martinica, Guadalupe, a Guiana Francesa, a Reunião e as Canárias.

<sup>2</sup> Os POSEI ( Programa de opções específicas para fazer face ao afastamento e à insularidade) destinavam-se a adoptar a Política Agrícola Comum e a Política de Pesca Comum à realidade específica das RUP. Em relação aos sectores para os quais foram direccionados, o balanço é considerado positivo. No que concerne ao seu impacto sobre as perspectivas de desenvolvimento, o balanço é mitigado, o que suscitou a necessidade de aprofundar as políticas comunitárias relativas às RUP. É de notar que os POSEI previam a manutenção das especificidades dos regimes aduaneiros e fiscais.

- repartição sectorial das actividades produtivas
  - ♦ sectores produtivos fundamentais presentes na região
  - ♦ perspectivas de crescimento dos sectores predominantes na região
- níveis de vida e padrões de bem estar

As RUP diferenciam-se das restantes regiões com padrões de rendimentos inferiores à média europeia devido fundamentalmente ao predomínio do factor características naturais das regiões. É de relevar que é o acumular simultâneo de várias “desvantagens” que caracteriza as RUP. Várias das regiões desfavorecidas da Europa apresentam uma ou outra dos determinantes acima assinalados. Mas sobretudo deve ser salientado que **factores como a localização são intransponíveis e exigem medidas permanentes de apoio**. Um estrutura produtiva em declínio pode ser reconvertida através da diversificação de investimento de forma a corresponder aos padrões da procura mundial. Superados os obstáculos ao desenvolvimento, os níveis de rendimento podem aproximar-se da média europeia e as medidas de apoio deixam assim de fazer sentido. Contrariamente, os 1000 Km que separam o Funchal de Lisboa são um dado definitivo. É um facto que a globalização tende a anular a distância como factor relevante num série de indústrias. Contudo o factor custo de transporte continua decisivo nas pequenas economia insulares que importam a maior parte dos bens essenciais ( Guillaumin, 1995).

As regiões insulares apresentam assim um conjunto de especificidades que delimitam o seu desenvolvimento económico e explicam quer o seu atraso económico quer a necessidade de medidas específicas de apoio. Por exemplo, a reduzida dimensão dos espaços insulares explica a patente escassez de recursos ( matérias primas, população, infra-estruturas, terreno arável), que por sua permite compreender todo um conjunto de desvantagens: deseconomias de escala, especialização produtiva característica dos regimes de monocultura e elevada dependência dos fornecimentos externos. A reduzida dimensão dos mercados locais implica custos de produção mais elevados justificando assim a evicção das produções locais. Os custos dos serviços públicos tendem a ser mais elevados. Relativamente à especialização monoprodutiva deve ser lembrado que implica a dependência da evolução dos preços mundiais das matérias primas, um problema que afecta sobretudo os Territórios Ultramarinos Franceses. Não é de admirar portanto que estas regiões se caracterizem por dependerem mais das exportações de serviços (actividade turística, bases militares, off-shores, registos de navios, etc ) do que das exportações de produtos. Não admira também que 6 das 7 RUP estejam incluídas no grupo das 10 regiões mais pobres da União Europeia (Guillaumin, 1995).

Em conclusão, as RUP apresentam desvantagens permanentes para o seu desenvolvimento, o que, considerando e assumindo que a evolução da União Europeia tenderá para a constituição de um espaço social e económico homogéneo e competitivo face aos outros blocos mundiais, exige e “justifica” a definição de medidas permanentes de apoio.



#### 4. Alguns elementos chave da economia da RAM

Após uma breve análise das especificidades próprias do contexto onde evolui a economia das RUP, consideremos a evolução recente da economia madeirense.

A economia da RAM caracteriza-se, pelo essencial, pela dependência de um número reduzido de sectores, assentes em recursos naturais escassos e não renováveis, suportando uma das mais elevadas densidades populacionais da Europa. ( A densidade populacional é de 326 hab/km<sup>2</sup>, mas a densidade populacional por Km<sup>2</sup> utilizável é de 500 hab/km<sup>2</sup> .)No entanto afigura-se útil evidenciar alguns aspectos particulares da economia da RAM.

O quadro abaixo ( Quadro I) traduz a evolução da repartição sectorial da actividade (VAB) entre 1988 e 1998.

**Quadro I - Repartição sectorial da actividade ( VAB) entre 1988 e 1998**

Sectores	88	89	90	91	92	93	94	95	96	96	98
I	6,6	6,8	6,9	5,3	5,3	4,3	4,7	4,2	3,9	3,4	3
II	22,3	20,9	20,7	21,6	22,8	21,3	20,6	18,5	19	19,6	19,2
III	71,1	72,3	72,4	73,1	71,9	74,4	74,7	77,3	77,1	77	77,8

Fonte: INE

Constata-se uma progressiva afirmação das actividades ligadas ao terceiro no conjunto da economia, o que caracteriza de uma forma geral as economias desenvolvidas. No entanto, a economia madeirense apresenta uma elevada concentração da sua estrutura produtiva num conjunto reduzido de sectores, o que indicia um elevado grau de dependência e de vulnerabilidade às flutuações nos padrões da procura. E os sectores que apresentam as mais elevadas taxas de crescimento nos últimos anos, são exactamente os sectores da construção e do turismo, o que contribui para reforçar ainda mais a dependência constatada. A economia madeirense não se afasta assim das características genéricas das economias das RUP.

**Quadro II - Variação da participação das regiões o PIB nacional**

Regiões	PIBregional/PIBnacional (Variação entre 1990 e 1998)
Norte	3,2%
Centro	4,8%
LVT	-2,8%
Alentejo	-10,2%
Algarve	-2,8%
Açores	-3,4%
Madeira	14,5%

Fonte: Dados do INE e cálculos próprios

Contudo é possível destrinçar alguns elementos de optimismo no que se refere á evolução da economia madeirense. A participação da economia madeirense no PIB nacional foi reforçada nos últimos anos. Mais, a RAM constitui a região que mais reforçou a sua posição, como se pode constatar no quadro II.

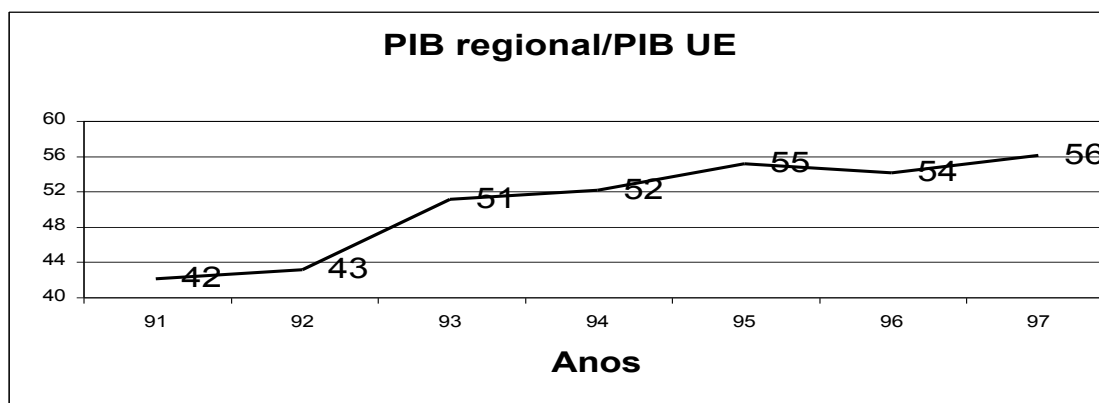
Embora os dados possam ser afectados pela variação nos métodos de cálculo a mesma percepção pode ser obtida analisando dados da Comissão Europeia (Quadro III) relativos à evolução do PIB per capita das RUP.

**Quadro III: Variação do PIB das RUP face à média da UE**

RUP	Perc. do PIB per capita médio da UE 1986	Perc. do PIB per capita médio da UE 1996	Variação
Madeira	40%	54%	14%
Guiana	37%	48%	11%
Açores	40%	50%	10%
Reunião	40%	46%	6%
Martinica	49%	54%	5%
Guadalupe	37%	40%	3%
Canárias	72%	74%	2%

Fonte: Relatório da Comissão sobre as medidas destinadas a dar cumprimento ao nº 2 do artigo 299 ( COM (2000)147).

Naturalmente que esta evolução da economia se reflecte na melhoria do rácio PIBpc(RAM)/PIBpc(médiaUE), sendo assinalável a progressão em direcção a valores mais próximos da média europeia. O gráfico abaixo sintetiza a evolução para alguns anos recentes:



Fonte: Eurisles ( [www.eurisles.org/](http://www.eurisles.org/))

E conclusão, as medidas de desenvolvimento regional ( onde se inclui o CNM) implementadas nos últimos anos permitiram uma clara trajectória de crescimento e de redução do diferencial face à média nacional e europeia.

Qual o contributo do CNIM ( Centro Internacional de Negócios da Madeira, designação oficial da “Zona Franca da Madeira”) para esta trajectória de desenvolvimento? Existem

diversas estimativas: 2% do PIB, 5% do PIB e 10% do PIB<sup>3</sup>. Isto é, qualquer que seja a medida considerada é evidente o peso do CNIM, comparável ao peso do turismo, a crer na última estimativa. Na ausência do impacto do CNIM sobre a economia regional, a taxa de desemprego seria certamente mais elevada e o caminho a percorrer até atingir a média nacional ou comunitária muito mais longo<sup>4</sup> (Cunningham, 2000).

Um estudo recente (Ludlow, et al, 1999) assinala que ao contrário da RAA, a RAM definiu uma trajetória clara (baseada no turismo, na infra-estruturação e no CNIM) rumo a um desenvolvimento auto-sustentado, que será passível de ser alcançado “mais cedo do que tarde”. Dado a dependência de um número limitado de sectores é recomendado como necessário “o desenvolvimento de sectores e actividades que podem vir a ser auto-sustentáveis”. O CNIM, de acordo com o estudo, desempenha um papel fundamental e de sucesso na via da diversificação da economia madeirense.

## 5. A União Europeia e a questão fiscal

O CNIM tem assumido um papel mediático nos últimos tempos e tem sido objecto de análises minuciosas por parte da Comissão Europeia, com algumas opiniões a defender o seu encerramento puro e simples. Consideremos então as tendências europeias e mundiais no que diz respeito à questão fiscal.

Convém lembrar que a fiscalidade representa, por enquanto, um dos último dos bastiões de soberania económica após o estabelecimento da União Económica e Monetária (Amaral, 2000), o que delimita e restringe toda a concepção ao nível da política fiscal no interior da União Europeia e explica parte das dificuldades suscitadas pelo dossier da harmonização fiscal. Supondo uma harmonização fiscal cabal, seria razoável inquirir sobre os mecanismos efectivos disponíveis para corrigir choques assimétricos numa Europa em que o cenário da “geometria variável” impere (Kam e Branchi, 1999). É necessário reconhecer que a política fiscal pode ser chamada a desempenhar um papel importante tanto no combate aos choques assimétricos mas também como determinante de uma trajetória de convergência para os países com níveis de rendimento inferiores aos padrões médios, supondo para mais uma redução muito sensível dos fundos estruturais. Ou seja, a fiscalidade pode permitir reforçar os factores de competitividade de países e regiões que apresentam alguns handicaps muito significativos e que se encontram ainda longe dos valores médios europeus em todos os níveis. Ou seja, *uma harmonização fiscal completa deixaria completamente desprovidos de capacidade de reacção autónoma os países afectados por choques assimétricos*, embora, com se verá de seguida, a margem de manobra seja reduzida.

Na verdade, **assiste-se uma significativa concorrência fiscal no interior da União Europeia**, com a fiscalidade a representar um papel decisivo na guerra económica no espaço europeu. Embora alguns países façam sentir o seu desagrado pela diminuição

---

<sup>3</sup> Os valores referidos são indicados pelo CEPS, pelas autoridades económicas regionais e pela SDM (Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, que gere o CNIM). Fonte: Edição do Público de 23 de Julho de 2000. Esta edição apresenta uma reportagem sobre o CNIM.

<sup>4</sup> Os valores disponíveis para as ilhas do Canal mostram que o contributo do CNIM para o PIB podem vir a ser muito superiores, com o reforço da população activa empregue no sector financeiro. Fonte: dados fornecidos pela SDM baseados em dados estatísticos fornecidos pelas autoridades governamentais das Ilhas do Canal.

das receitas fiscais e pela erosão da sua base imputável, que poriam em risco a coesão social e o Estado Providência, na verdade, os diversos países incluem no seu território “43 jardins fiscais”<sup>5</sup>. Uma comissão francesa recenseou recentemente a utilização de 250 medidas fiscais “especiais” em resultado da concorrência fiscal entre os diversos Estados- Membros. Alguns casos práticos permitem ilustrar claramente a situação. Na Alemanha é aplicada uma taxa de 31,65% sobre os rendimentos de obrigações para residentes. Os não residentes estão na prática isentos. Portugal foi obrigado a estabelecer idêntica medida.( Ou seja, cada Estado-Membro é um paraíso fiscal para os não residentes). Mais, certos países como o Reino Unido, os Países Baixos e o Luxemburgo permitem uma negociação directa entre a administração fiscal e empresas estrangeiras que pretendam instalar-se no seu território. A Bélgica atraiu uma parte considerável do Investimento Directo Estrangeiro sobre a Europa. Para além da excelente localização e da qualidade superior das infra-estruturas, o segredo reside ... no facto de os centros de coordenação das multinacionais que se instalem em território belga beneficiarem de exonerações fiscais ( Waterschoot, 1999, Petit, 1999).

A questão não tem deixado de suscitar a preocupação ao nível das instituições comunitárias, que assumem que a harmonização fiscal não é mais o desejado objectivo. A ênfase é colocada agora na eliminação das práticas de concorrência fiscal desleal e prejudiciais à livre concorrência. Assim a estratégia da União Europeia passa pelo seguintes eixos ( Hugouneng et al, 1999):

- estabelecimento de códigos de boa conduta fiscal que limitem o dumping fiscal e a utilização da fiscalidade como factor de deslocalização de empresas no interior do espaço europeu.
- proibição de ajudas directas por parte dos Estados Membros,
- definição de um patamar mínimo de cobrança ao nível da poupança,
- redefinição da regras de tomada de decisão no dossier fiscal, através da introdução da regra da maioria.

Existem algumas razões, que de forma geral coincidem com os argumentos da OCDE, (conforme pode ser verificado consultando a página da OCDE na Internet) que permitem sustentar as metas definidas pela Comissão:

.o estabelecimento de um patamar mínimo de cobrança permitiria controlar a ameaça de déficits orçamentais excessivos ou do aumento descontrolado da dívida pública, com o consequente impacto sobre as taxas de juro e sobre a credibilidade da construção europeia;

.existe todo um conjunto de despesas consideradas imcompactáveis; muitos bens e serviços fundamentais para a qualidade de vida das populações são enquadráveis nas falhas de mercado, logo necessariamente fornecidos pelo Estado,a prossecução de medidas de carácter social ( o célebre modelo social europeu) apenas é possível no contexto de receitas volumosas e estáveis.

No entanto toda a questão fiscal no interior da União Europeia tem de ser articulada com as tendências mundiais (leia-se tendências definidas ao nível dos EUA e pelas correntes de pensamento neo-liberais) ( Amaral, 2000, Bach, 2000, Tanzi, 2000). **Um facto reconhecido por diversos autores e especialistas na área fiscal é o de que a margem de manobra em termos de definição de uma agenda fiscal autónoma é**

---

<sup>5</sup> Le monde, Suplemento de economia, de 01/02/2000.

**reduzida.** Certos Estados podem ser obrigados a introduzir alterações na sua estrutura fiscal, mesmo que indesejada, decorrentes da agressividade fiscal de países que concorrem no mesmo patamar de desenvolvimento.

É também conveniente lembrar que a fiscalidade assume um fardo muito mais pesado na Europa do que nos EUA e no Japão. De acordo com algumas opiniões as elevadas taxas de contribuição para a Segurança Social contribuem para a multiplicação do desemprego e para a redução da competitividade europeia. O que torna permanente a necessidade da redução da carga fiscal (Sinek, 2000).

Mesmo não pretendendo de forma alguma propor um aligeiramento da papel fundamental do Estado, não é mais possível iludir a questão das ineficiências na gestão das receitas fiscais (Piketty, 2000, OCDE, 1998). Trata-se no fundo da credibilidade e da atractividade da economias. Os agentes económicos não deixarão de seleccionar cuidadosamente os países/regiões que ofereçam o binómio qualidade dos serviços públicos/carga fiscal mais favorável. Assim os países que melhor gerirem as suas finanças estarão mais propensos a serem contemplados com a implementação de actividades económicas. Também é evidente que o cenário proposto não é o mais favorável para as regiões menos desenvolvidas, com uma marcada ineficiência na gestão das receitas fiscais e com lacunas graves em termos de infra-estruturas.

Em conclusão, qualquer tentativa de implementação de medidas de harmonização ou o estabelecimento de patamares mínimos de cobrança tem de ser articulado ao nível das principais economias industrializadas (Amaral, 2000, Cunningham, 2000). (De facto, ao nível da OCDE é reconhecido que o problema apresenta uma dimensão mundial.) Assim qualquer definição de forma autónoma de uma estratégia de eliminação de benefícios fiscais, não deixariam de se transformar na exportação de empresas e de recursos para praças disponíveis que receberiam calorosamente a ideia. Todos os textos consultados concordam com a ideia de que manipulações ao nível das taxas só em articulação estreitas com as tendências mundiais.

## **6. Algumas notas sobre os Centros Off-Shore (CFO)**

**Em primeiro lugar deve ser salientado que o CNIM não figura sobre a lista de paraísos fiscais que ostentam práticas financeiras prejudiciais ao bom funcionamento do sistema financeiro internacional** (Francq e Damais, 2000). Deve ser relevado que existem diferenças notórias entre uma zona franca (o caso da RAM) e um paraíso fiscal puro, sobretudo no que se refere ao controlo das actividades e à regulamentação vigente. E as empresas que se decidem a implantar numa zona franca como a da RAM, sofrem, por assim dizer, custos superiores compensados com o aumento da credibilidade.

Em segundo lugar deve ser referido que a estratégia da RAM não é singular: muitos países (sobretudo insulares) decidiram incluir nas suas estratégias de desenvolvimento os CFO, para beneficiarem do papel crescente dos CFO nos fluxos financeiros internacionais (Cunningham, 2000, Faria, 2000). Por exemplo, toda a Irlanda pode ser encarada como uma zona franca, o que ajuda a explicar a evolução espectacular em termos de PIC per capita. Para algumas das economias insulares, zonas francas podem então ser encaradas como uma forma de compensar as consequências negativas da sua

natureza periférica e insular e também de reduzir a dependência ( essencialmente da actividade turística). E é obviamente muito mais fácil para uma economia com fraca dotação em recursos criar “riqueza” nos serviços do que apostar na indústria ( Cunningham, 2000). Por outro lado a questão fiscal é muito importante, na ponderação da decisão de localização, para os serviços financeiros devido às suas características de custos e de mobilidade ( Faria, 2000).

Em terceiro lugar deve ser relevado o facto de que o acesso aos CFO é tão simples que qualquer cidadão “normal” com a honorabilidade intacta pode beneficiar do leque de produtos oferecidos<sup>6</sup>.

**Talvez se possa concluir mais uma vez ( embora a tarefa deva ser deixada ao cuidado do leitor), que a eliminação pura e simples das facilidades fiscais concedidas no âmbito do CNIM, seriam recriadas pelos agentes económicos nacionais ( bancos, empresas e particulares) noutras paragens mais ou menos próximas, mais ou menos distantes.** Caso os governos da União Europeia decidam desmantelar pura e simplesmente as Zonas Francas, existentes no seu meio, e tratando-se de zonas francas que contribuem para o desenvolvimento dos territórios onde estão inseridas, as multinacionais decerto que transferirão as suas actividades para paraísos fiscais mais acolhedores e sujeitos a um menor controlo.( Faria, 2000).

Existe no entanto uma questão importante, já tratada no presente trabalho e que reporta à tendência mundial para a baixa nos impostos que incidem sobre os lucros. A redução dos impostos é exactamente a razão de ser das zonas francas, o que implica que outros factores como a disponibilidade e qualificação da mão de obra, a existência de serviços de apoio às empresas, a disponibilidade e qualidade das infra-estruturas são e serão cada vez mais factores chave na atracção das empresas. Caso contrário não se compreenderia os elevados níveis de IDE captados por alguns países europeus com elevadas cargas fiscais. Assim a eficácia de um programa de incentivos fiscais proporcionados por uma zona franca depende e muito do valor relativo do pacote fiscal face às desvantagens decorrentes da localização de outros obstáculos ao desenvolvimento ( Polèse, 1998).

Uma outra questão importante prende-se com o facto de os CFO suscitarem receios que possam contribuir para o desencadear de crises financeiras equiparadas às crises asiáticas de 1997, incitando assim as organizações internacionais a pretender estabelecer um conjunto de medidas coercitivas direccionadas para os CFO não cooperativos ( Faria, 2000, OCDE, 2000). De facto alguns dos CFO não dispõem de recursos necessários para o controlo e regulamentação das actividades que se desenrolam no seu seio. No entanto, a perigosidade de um CFO depende do sistema de controlo bancário e financeiro e do grau de cooperação com as autoridades de outros países. Alguns CFO são estritamente controlados e cooperadores com as autoridades bancárias de outros países ( OCDE, 2000). É de realçar que, relativamente ao CNIM, compete ao Banco de Portugal fiscalizar as actividades financeiras aí desenvolvidas. De qualquer forma torna-se mais uma vez evidente a necessidade do estabelecimento de regras a nível internacional e aceites por todos os intervenientes, que contribuam com a sua quota de responsabilidade para o bom funcionamento do sistema financeiro internacional.

A OCDE tem procurado estabelecer metodologias de cooperação com os diversos CFO de modo a incitá-los a adoptar um conjunto de regras que facilitem a cooperação internacional na prevenção de crises. Assim a OCDE estabeleceu uma lista de critérios

---

<sup>6</sup> Sobre esta questão ver a edição do Expresso de 19 de Agosto de 2000 sob o título “ Off-shores para 500 contos”

permitindo identificar os CFO não cooperativos<sup>7</sup>. O papel da OCDE consiste em incitar as diversas jurisdições a cooperar na eliminação das práticas fiscais prejudiciais. Os territórios não cooperadores serão incluídos numa lista a publicar até 31/07/2001. Para que um dado CFO não seja incluído na lista a publicar pela OCDE será necessário que confirme publicamente a intenção de adoptar um calendário para introduzir reformas visando a eliminação de práticas fiscais prejudiciais.

O organismo da OCDE encarregado da luta contra o branqueamento de capitais, o GAFI ( Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux ) apresentou um relatório, em 14 de Fevereiro de 2000, sobre um conjunto de critérios para identificar as regras e práticas prejudiciais à cooperação internacional em matéria de luta contra o branqueamento de capitais. Os critérios em questão ( 25 critérios) e os países avaliados (29 países) permitiu identificar 15 países não cooperativos. Um aspecto positivo a assinalar prende-se com o facto dos países visados terem colaborado com o estudo, tendo inclusive alguns manifestado a intenção de melhorar o funcionamento dos seus sistemas<sup>8</sup>.

Por seu lado o FSF ( Financial Stability Forum )<sup>9</sup> apresentou uma repartição dos CFO em 3 classes de acordo com a sua perigosidade para o funcionamento do sistema financeiro internacional.

## 7. O CNIM

Razões de espaço levam a não apresentar os diferentes “ produtos” proporcionados pelo CINM. Contudo os mesmos podem ser vistos em [www.sdmadeira.pt/html.sdm/sdm.html](http://www.sdmadeira.pt/html.sdm/sdm.html). Os elementos apresentados são extraídos das brochuras de apresentação disponibilizadas pela Sociedade de Desenvolvimento da Madeira ( SDM).

Convém realçar que não existe muita informação disponível relativamente ao CINM. Procuraremos relevar algumas questões pertinentes no que se refere ao volume de emprego criado e no que se refere às sociedades implantada.

Os dados disponíveis para o período de 1991 a 1999, expressos no gráfico e quadro (Quadro IV) seguinte, permitem apreciar a evolução em termos de postos de trabalho criados e em termos de sociedades estabelecidas :

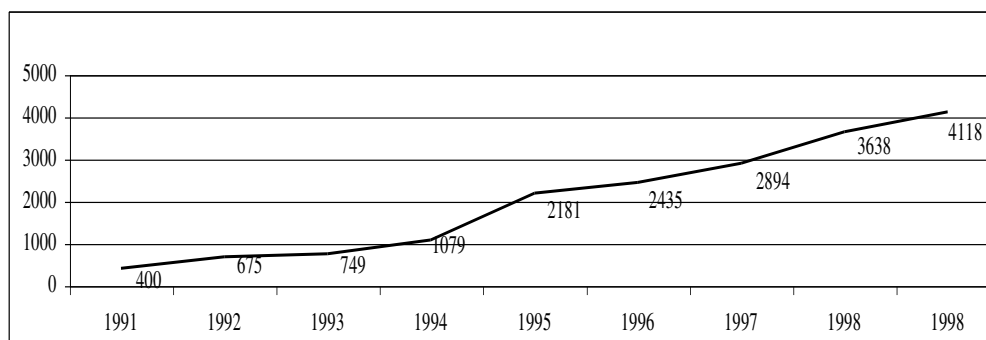
---

<sup>7</sup> Em 16 de Junho de 2000 a OCDE disponibilizou uma lista de paraísos fiscais. A lista pode ser apreciada no seguinte endereço: [www.oecd.org/faft/](http://www.oecd.org/faft/).

<sup>8</sup> A metodologia a implementar pelos diversos CFO pode ser consultada na edição de 19 de Julho de 2000 dos Problèmes économiques no artigo Quels sont les pays concernés? De la liste de l'OCDE.

<sup>9</sup> O FSF foi criado em 14 de Abril de 1999 em Washington pelos ministros das finanças e pelos governadores dos Bancos Centrais dos países do G7. O FSF tem por objectivo avaliar as fraquezas dos sistema financeiro internacional. Ver em [www.g20.org/](http://www.g20.org/).

### Postos de trabalho criados no CNM desde 1991



Fonte: SDM

### Quadro IV - Evolução do n.º de sociedades estabelecidas no CNIM

Sector de actividade	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Serviços Internacionais	0	3	46	188	409	777	1.080	1.410	1.598	2.062	2.487	3.146	4.189
Industrial	0	1	3	9	10	16	22	37	36	36	41	39	44
Financeiro	0	3	8	12	20	24	29	30	40	40	44	46	48
RIN* MAR	0	0	1	3	7	33	36	49	56	78	118	166	248
Total	0	7	58	212	446	850	1.167	1.526	1.730	2.216	2.690	3.397	4.529

Fonte: SDM

\* Registo Internacional de Navios

Tendo em conta os dados acima referidos é possível estabelecer o rácio n.º de postos de trabalho / n.º de sociedades estabelecidas:

### Quadro V - Rácio postos de trabalho / sociedades criadas

Sector de actividade	Rácio postos de trabalho/ sociedades instaladas
Serviços Internacionais	0,346
Industrial	15,73
Financeiro	10,74
RINM	5,976
<b>Total</b>	<b>1,212</b>

Fonte: SDM e cálculos próprios

Relativamente à origem do capital investido, constata-se que cerca de 97% dos investimentos originam-se na Madeira ou no restante território português (Quadro VI).

Os empregos gerados pelo CNIM corresponde a 3,5% da população activa da RAM.

Uma nota complementar relativamente ao tipo de mão de obra envolvido: trata-se evidentemente de mão de obra qualificada na área da gestão internacional de negócios, aptos para acompanhar o processo de internacionalização.



#### Quadro VI - Origem e montante dos investimentos concretizados no CNIM

Origem	Montante	Peso
Madeira	6.385.800	66,7%
Madeira/Brasil	1.567.000	16,4%
Portugal	900.000	9,4%
Madeira/Portugal	520.000	5,4%
Itália	76.000	0,8%
Reino Unido	67.000	0,7%
África do Sul	45.800	0,5%
Suíça	10.000	0,1%
França	5.000	0,1%
<b>Total</b>	<b>9.576.600</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: SDM das empresas nacionais.

## 8. Conclusões

Creio ser possível alinhar algumas conclusões. Em primeiro lugar constata-se que a Região Autónoma da Madeira, enquanto região ultraperiférica enfrenta poderosos obstáculos ao seu desenvolvimento, apresentando handicaps significativos relativamente aos factores tradicionais de competitividade. Assim, o CNIM pode constituir um elemento fundamental na via para a diversificação da economia madeirense em actividades e sectores na área dos serviços e das novas tecnologias, para os quais factores como a distância não são relevantes. O CNIM enquanto “zona franca” “parece” “justificado”, enquanto na Europa se assiste ao difundir de práticas fiscais concorrenciais tendentes a atrair actividades económicas e caso não se assista à implementação de medidas de apoio destinadas ao estabelecimento de uma economia diversificada. Convém enfatizar mais uma vez que qualquer actividade industrial que se desenvolva na RAM suporta custos mais elevados com a consequente perda de competitividade. Por último convém lembrar que as organizações internacionais “encarregadas” da catalogação dos vários CFO tendo em conta a sua perigosidade para a estabilidade financeira internacional não citam em caso algum o CNIM.

## Bibliografia

- Amaral, J. ( 2000), “Novos desafios para os sistemas fiscais no contexto da internacionalização”, in *Finisterra* Setembro 2000.
- Azzi, G. ( 2000), “Etapa por etapa, o caminho que conduziu ao estatuto das regiões ultraperiféricas”, in *Economia & Prospectiva* n.º 13/14, Jul/Dez 2000.
- Bach, S. ( 2000), “Mobilidade do capital e reforma fiscal”, in *Finisterra* Setembro 2000.

- Bernardy, M. ( 2000), “Système local d’innovation : facteurs de cohésion et de pérennité”, in *Revue d’Économie Régionale et Urbaine* n°2, 2000.
- Cunningham, W. ( 2000), in *Economia & Prospectiva* n.º 13/14, Jul/Dez 2000.
- Faria, M (2000), “A diferenciação de tratamento fiscal como instrumento de desenvolvimento das economias isoladas e de pequena dimensão”, in *Economia & Prospectiva* n.º 13/14, Jul/Dez 2000.
- Ferreira, J. (2000), “Conhecer melhor as regiões ultraperiféricas insulares”, in *Economia & Prospectiva* n.º 13/14, Jul/Dez 2000.
- Francq, T ; Damais, A. ( 2000), “Comment fonctionnent les centres offshore?”, in *Problèmes économiques* n° 2674, 19/07/2000
- Gleau, J-P. (1995), “Disparités régionales”, in *5eme réunion consultatif européen de l’information statistique dans les domaines économique et social*.
- Guillaumin, P. (1995), “La dimension ultraperiferique de l’Union Européenne”, in *Eurisles Hugouneq*, R..
- Cacheux, J ; Madiès, T. (1999), “Les risques de la concurrence fiscale en Europe”, in *Problèmes économiques* n° 2644, 15/12/1999.
- Kam, F; Bronchi, C. (1999), “Que payent réellement les contribuables? ”, in *Problèmes économiques* n.º 2644, 15/12/1999
- Lopes, E (2000), “O desenvolvimento das pequenas economias isoladas”, in *Economia & Prospectiva* n.º 13/14, Jul/Dez 2000.
- Ludlow, P; Martins, V.;Ferrer, J. (1999), “Estabelecer estratégias adequadas para melhorar o desenvolvimento sustentável nas regiões ultraperiféricas portuguesas da Madeira e dos Açores”, in *Plano de Acção Global: Região Autónoma da Madeira*, Governo Regional: Gabinete da Presidência, 1999.
- OCDE (2000), “Quels sont les pays concernés ? La liste de l’OCDE”, in *Problèmes économiques* n° 2674, 19/07/2000.
- Petit, J-P. (1999), “L ’harmonisation fiscale dans le zone euro : état des lieux, états des débats”, in *Problèmes économiques* n.º 2604, 17/02/1999.
- Pinho, L (1994), “O marketing estratégico na competitividade dos locais”, in *Expresso* 10/12/1994
- Polèse, M. ( 1998), *Economia regional e urbana*, APDR, Coimbra, 1998.
- Porter, M. (1998), “Clusters and the new economics of competition”, in *Havard Business Review* , November-December 1998.
- Porto, M (1998), *Portugal e a Agenda 2000*, Livraria Almedina, 1998
- Synek, C (2000), “Fiscalidade e competitividade”, in *Cadernos de Economia* Janeiro-Março 2000.
- Tanzi, V. (2000), Créer une organisation fiscale mondiale, in *Problèmes économiques* n.º 2669, 14/06/2000.

- Thisse, J-F.; Ypersele, T, (2000), “Quelles stratégies pour le développement local? ” in *Problèmes économiques* n.º 2661, 19/04/2000.
- Vázquez-Barquero, A (1995), “A evolução recente da política regional: a experiência europeia”, in *Notas Económicas*, Dezembro 95
- Veltz, P. (1999), “Territoires innovateurs: de quelle innovation parle-t-on? ”, in *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* n.º2, 1999.
- Waterschoot, J. (1999), “Quelle harmonisation européenne? ”, in *Problèmes économiques* n.º 2644, 15/12/1999.

# **Valorização da identidade do território, globalização e agentes de desenvolvimento local em Portugal**

**Zoran Roca\***

## **Resumo**

Em Portugal, a necessidade de reafirmar a identidade dos lugares e regiões como um meio de enfrentar os impactos da globalização cultural e económica, tem sido tratada nas políticas de desenvolvimento mais de um modo retórico do que operacional. As políticas e instrumentos não se baseiam em observações empíricas sobre o carácter mutável da identidade territorial, especialmente as suas representações por parte dos agentes de desenvolvimento regional/local. O problema principal com respeito a esta temática é a falta de conceptualizações e de instrumentos analíticos para identificar e avaliar as questões da identidade local, assim como compreender as interrelações entre o local e o global. Nesta comunicação é apresentado um enquadramento conceptual e metodológico para o estudo das dimensões sócio-cultural, sócio-económica e tecno-económica das identidades regionais/locais no contexto dos efeitos da globalização. São, também, apresentados e discutidos os resultados de uma investigação de campo sobre a experiência, atitudes e acções dos agentes de desenvolvimento local relacionadas com a identidade regional/local em Portugal.

**Palavras-chave:** Identidade local, território, globalização, desenvolvimento regional.

---

\* Centro de Estudos de População, Ambiente e Desenvolvimento (CEPAD), Unidade de Estudos e Investigação em Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Avenida do Campo Grande 376, 1749-024 – Lisboa, tel: 351 217 515 500; fax: +351 217 577 006; e-mail: zoran.roca@ulusofona.pt.

## 1. Introdução

Na era da globalização agressiva da economia e da cultura, "força", "resistência" e "adaptabilidade" têm sido qualidades cada vez mais louvadas da identidade local.<sup>1</sup> Contudo, a "competitividade" da identidade local tornou-se quase que a panaceia das políticas de desenvolvimento regional e local. "A globalização, com a compressão de barreiras espaço-temporais, parece atribuir um grande destaque à localidade e à região, desde que as empresas, os governos e o público começaram a identificar as especificidades dos lugares (seu espaço de trabalho, empresários, gestores e amenidades) como um elemento do qual podem resultar vantagens competitivas. O marketing territorial, neste contexto, é considerado como um elemento essencial, tanto para o sucesso na competição inter-regional pelo investimento (Lach e Urry: 1992), como para a própria indústria global derivar as vantagens competitivas e incorporar elementos de distinção (Ohman: 1989; Porter: 1990)" (Amin e Thrift, 1994: 6-7, em Agnew, 2000: 105-106).

Na União Europeia, um dos argumentos principais tem vindo a ser o de que a competitividade crescente entre localidades e regiões no mercado globalizado de bens, serviços e ideias, pode ser decisivo para alcançar a "engenharia do desenvolvimento local" nas regiões e países periféricos. Para esse objectivo, valorizar os elementos promissores e neutralizar aqueles que inibem ou substituem a identidade local, tem sido um dos grandes desafios a todos os níveis, desde as integrações supra-nacionais, passando pelos sistemas nacionais, até ao nível das regiões e comunidades locais (Comissão Europeia: 1994; Commission européenne: 1994).

Em Portugal, a preservação e reforço da identidade local têm vindo a ser aceites como a *conditio sine qua non* para o desenvolvimento regional e local. Afirma-se que a globalização juntamente com o alargamento da União Europeia estão a impor grandes desafios porque "o processo de modernização da economia, designadamente no actual contexto de globalização, é portador de factores desfavoráveis para a coesão económica e social" embora, ao mesmo tempo, "a importância do país na economia global e o seu crescimento dependem crucialmente ... da atracção de investimento estrangeiro que permitisse diversificar as actividades, em que novas competências se pudessem vir a enraizar" (MP: 1999, Cap. I: 52, 69). Nesse contexto, defende-se que a valorização da identidade é essencial na implementação, monitorização e avaliação das políticas, estratégias, planos, programas e acções, e que "a harmonização entre modernidade e tradição implica, no plano territorial e geoestratégico, a necessidade de combinar a generalização da vivência cosmopolita com a valorização da identidade colectiva" (MP: 1999, Cap. III:10).

O problema básico, contudo, consiste na falta de enquadramentos e instrumentos apropriados para uma identificação abrangente e avaliação da diversidade local, assim como para a compreensão das interdependências entre o local e o global. Os objectivos desta comunicação são: (i) apontar algumas falhas conceptuais e metodológicas na interpretação do carácter dos lugares e regiões em mudança, no contexto da

---

<sup>1</sup> Não há nenhuma definição comumente aceite da noção de identidade local. Dependendo do âmbito, contexto e propósito das análises, a noção de "local" é, algumas vezes referida como "territorial", "regional" ou "da comunidade" enquanto que a "identidade" geralmente assume o significado de "cultura", "carácter" ou "singularidade". Deve-se a Rose (1995) um grande avanço quanto à clarificação das complexidades envolvidas na interpretação dessa noção.

globalização; (ii) apresentar os resultados preliminares de um projecto de investigação de campo de carácter exploratório.

## 2. Dilemas conceptuais e limitações metodológicas

O processo de desenvolvimento num determinado território,<sup>2</sup> ou desenvolvimento local,<sup>3</sup> depende essencialmente, por um lado, dos recursos naturais, humanos e materiais e, por outro, do carácter das relações de poder, sociais, económicas, políticas e outras, através das quais esses recursos são geridos e valorizados. As ligações complexas entre os recursos de desenvolvimento e as relações de poder vigentes reflectem-se em modos específicos de produção, modelos de organização social e nas características da identidade local. Essas ligações e seus reflexos sócio-económicos formam, em conjunto, as potencialidades e as limitações de desenvolvimento de um território que, por sua vez, caracterizam o contexto do desenvolvimento local. Pode dizer-se, portanto, que o "contexto do desenvolvimento local" é determinado por um conjunto de condições sociais e económicas de um determinado território, onde ocorrem interacções entre recursos e relações de poder (Roca, 1999).

A harmonização das necessidades, potencialidades e contextos do desenvolvimento local com condições globalmente impostas, requer um reconhecimento das origens e natureza da identidade dos lugares e regiões. No entanto, avaliar, interpretar e, eventualmente, reorientar os efeitos locais da globalização é muito difícil de conseguir a menos que sejam superadas as dificuldades metodológicas no estudo da questão da identidade local. O maior problema que se põe é que a noção da identidade local não tem sido operacionalizada, ou seja, passando a ser mais do que um conceito teórico, uma variável analítica real.

Não sendo claro o que se entende por identidade de um lugar ou região em termos factuais e/ou verificáveis, ou seja, acima de quaisquer designações genéricas comuns tais como "carácter local" e "singularidade local" ou "herança local" e "especificidades endógenas", como se poderá determinar que aspecto da identidade necessita ser reforçado, preservado, diversificado ou tornado mais competitivo, a fim de que passe a ser um factor de desenvolvimento local e regional? Mesmo se a natureza das questões do desenvolvimento local que estão em jogo e as necessidades de mudanças forem

---

<sup>2</sup> O termo "desenvolvimento" é entendido como um processo de mudanças sociais, económicas, políticas, ambientais, tecnológicas e outras que resulta na elevação dos níveis de bem estar das populações. De modo ideal, o processo de desenvolvimento aproxima, cada vez mais, os interesses, presentes e futuros, de grupos e indivíduos a nível local dos interesses nacionais, internacionais e globais, presentes e futuros. Neste sentido, o nível atingido de bem estar humano, a complementaridade e solidariedade entre interesses inter-geracionais são uma medida de sustentabilidade do desenvolvimento. Contudo, este ideal de desenvolvimento está ainda longe de ser conseguido em muitas sociedades. A marginalização e exclusão espacial, social e económica a nível regional, rural-urbano e a outros níveis, assim como as assimetrias nas relações de poder a todos os níveis frequentemente levantam obstáculos às perspectivas e representam uma verdadeira negação da sustentabilidade do desenvolvimento. - O termo "território" é entendido como uma entidade do espaço geográfico que se distingue do espaço circundante pela sua homogeneidade bio-geo-física, socio-económica e cultural.

<sup>3</sup> O "desenvolvimento local" é a realização do processo de desenvolvimento num território ou numa zona determinada, ou seja, "...é um processo de valorização do que é diverso, do que pode ser reconhecido e associado a um local, desde que essa associação seja promovida" (Albino, 1997: 103).

identificadas, quem são os "guardiões" legítimos da identidade local, ou seja, que instituições ou indivíduos são capazes ou estão habilitados para enfrentar localmente as forças da globalização?

Quanto à interpretação dos efeitos da globalização, a maior limitação resulta do domínio de perspectivas generalizadas, macroscópicas, e da quase ausência de uma visão empírica ao nível local. Uma outra importante limitação refere-se à subestima, na literatura actual, do nexos global-local, em termos do papel das pessoas e comunidades, e das suas organizações como agentes sociais que afectam os processos de mudança" (Hadjimichalis, 1994:249). De facto, quase nenhum esforço foi feito no sentido de abandonar a tendência para interpretar as mudanças nas diversas esferas da vida - económica, cultural, política, entre outras – principalmente na perspectiva das instituições e contextos sociais e ignorar o facto que até os mais complexos sistemas institucionais são geridos e utilizados por indivíduos e grupos de pessoas e que, conseqüentemente, todos os significados das representações da identidade local são necessariamente subjectivos.

### **3. À procura de verificação empírica em Portugal**

Um projecto de investigação de campo, de carácter exploratório, encarado como base para o desenho e implementação de políticas de desenvolvimento, intitulado "Globalização, Identidade Territorial e Agentes de Desenvolvimento Local", foi iniciado em 1999.<sup>4</sup> Espera-se que os resultados finais possam contribuir para, por um lado, melhorar o estudo da identidade local como uma questão da política de desenvolvimento, tanto em termos conceptuais como operacionais, e, por outro, para uma melhor identificação dos agentes do desenvolvimento em instrumentos e acções de planeamento e ordenamento do território e em programas e projectos de desenvolvimento.

A principal actividade do projecto tem sido a recolha de comprovações empíricas sobre as mudanças na identidade local, em áreas rurais e, simultaneamente, sobre o papel dos diferentes actores nessas mudanças e, em particular, dos agentes de desenvolvimento local (ADLs).<sup>5</sup> A recolha de dados está a ser realizada através de um inquérito a nível nacional, sobre as atitudes e as acções dos ADLs. Os principais instrumentos para a realização deste inquérito são questionários, construídos especialmente para serem destinados a um conjunto específico de ADLs.

---

<sup>4</sup> O projecto foi implementado pelo Centro de Estudos de População, Ambiente e Desenvolvimento da Unidade de Estudos e Investigação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, com o suporte financeiro do Programa Plurianual de Financiamento de Unidades de I & D da Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

<sup>5</sup> Os "actores" de desenvolvimento local são todos os indivíduos, grupos e instituições públicas e privadas que contribuem directa ou indirectamente para a melhoria da qualidade de vida num determinado território, ou seja, desde estudantes e trabalhadores até gestores da economia e da vida política locais. Os "agentes" de desenvolvimento local são aqueles actores cujas actividades estão explicitamente integradas na procura de soluções de problemas prioritários de desenvolvimento local através da valorização de potencialidades endógenas em conjugação com factores e processos exógenos favoráveis. Enquanto todos os actores podem contribuir para a afirmação dos pontos fortes do contexto de desenvolvimento local, a intervenção dos agentes de desenvolvimento é decisiva.

A fim de obter dos ADLs uma informação o quanto possível mais abrangente sobre as mudanças a nível local do contexto local-global, os conceitos de identidade local e globalização foram transformados em componentes que podem ser geridos como variáveis analíticas.<sup>6</sup> Assim, o conceito de identidade local foi desagregado nos questionários em três dimensões da identidade local: sócio-cultural, sócio-económica e tecno-económica. Cada dimensão é composta de vinte e cinco componentes que espelham as características mais destacadas do Portugal rural, incluindo as realidades já paradigmáticas e recentemente emergentes, mas interpretadas de modo insuficiente. As componentes ambientais e sociais estão integradas em mais de um grupo de itens, uma vez que atravessam todas as esferas da vida económica e social. A inclusão de uma variedade de componentes relacionadas com a produção e os negócios tem a ver com a expectativa de que: (i) "as empresas têm, actualmente, imaginários geográficos que privilegiam regiões e localidades como as escalas de escolha quando da tomada de decisões sobre investimentos, em detrimento de territórios nacionais que dominaram anteriormente o pensamento geográfico (Hocking: 1997; Elcock: 1997; Jones: 1997; Wright: 1998)" (Agnew: 2000); (ii) a importância do enquadramento local (força de trabalho, recolha-de-informação, mercado, finanças) e redes estão a mudar "uma vez que um número considerável de PME's estão, também, envolvidas em mercados e redes, e partes de grandes empresas estão, também, ligadas ao ambiente local" (Todtling: 1994:82-83).

As referências à nexos global-local no questionário incluem efeitos da globalização do capital financeiro e investimentos, mercados e competitividade, tecnologias da comunicação, padrões de consumo e estilos de vida, além de globalização da consciencialização cívica e cidadania crítica.

O primeiro inquérito sobre atitudes e acções dos ADLs<sup>7</sup> foi aplicado a uma amostra representativa de sessenta profissionais experientes (maioritariamente quadros dirigentes e técnicos superiores) envolvidos em formulação e/ou implementação de planos, programas de projectos de desenvolvimento local e regional. Em seguida, é apresentado um resumo dos resultados preliminares.

De acordo com os registos obtidos, os ADLs demonstraram muito menor homogeneidade em suas atitudes sobre a identidade local como uma questão de desenvolvimento do que poderia se esperar, dada a sua experiência e exposição profissionais. Isto apenas confirmou o problema de ambiguidade/subjectividade em tratar esse conceito. Uma grande maioria concordou sobre apenas uma suposição básica, ou seja, de que "zelar pela identidade local deve ser uma prioridade nas intervenções de desenvolvimento local", enquanto que divergiram em todos os outros aspectos, especialmente com respeito às "contrapartidas necessárias" entre as forças "tradicionais e modernas", "positivas e negativas", "endógenas e exógenas" do progresso *versus* a identidade.

Quando lhes foi pedido para retractor a área na qual actuavam através da indicação do nível de presença dos vinte e cinco componentes da dimensão sócio-cultural da

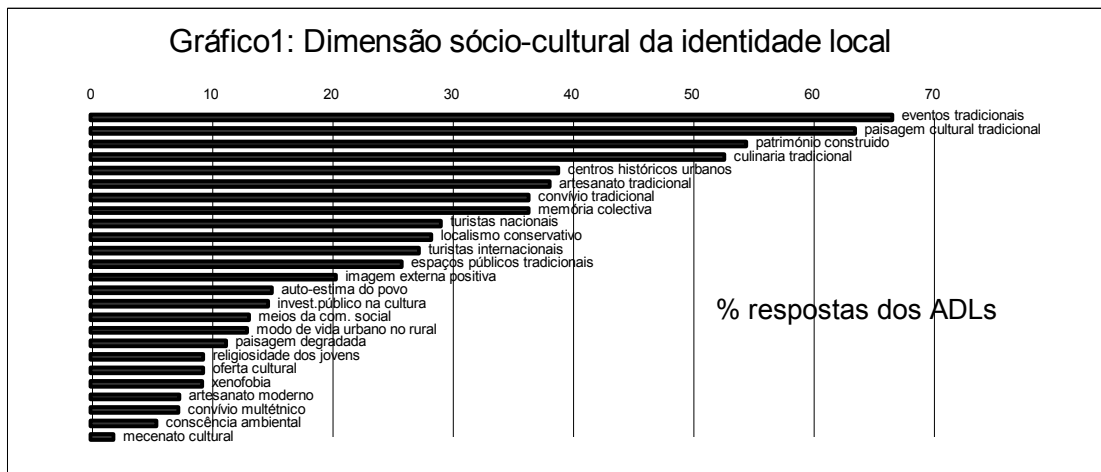
---

<sup>6</sup> O conceito de identidade local foi definido nos questionários como "um conjunto de especificidades dos lugares e regiões de ordem cultural, social, económica e tecnológica, entre outras", e o fenómeno da globalização como "um processo da interdependência rapidamente crescente, à escala planetária, de tendências, problemas, valores, processos decisórios e padrões comportamentais."

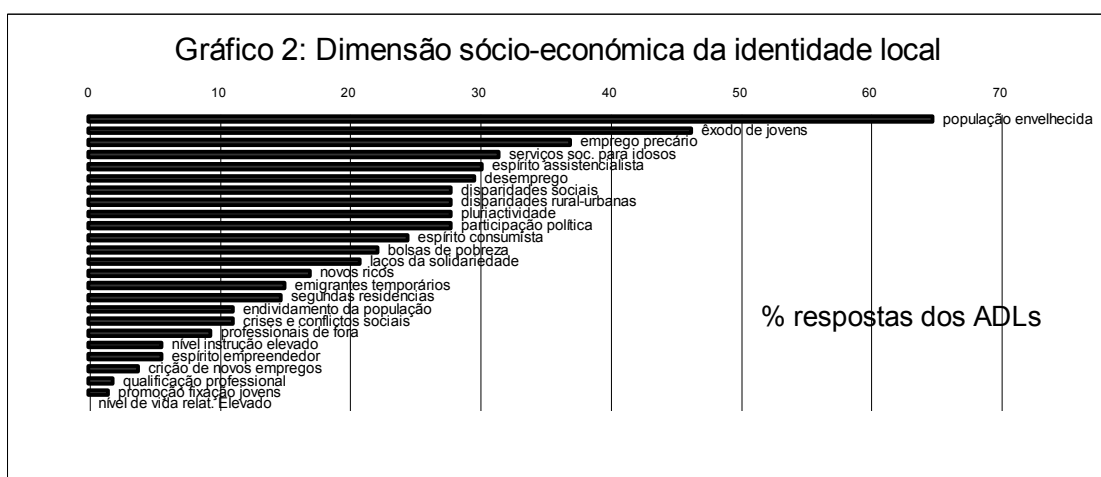
<sup>7</sup> Este inquérito, realizado entre Fevereiro e Maio de 2000, teve os seguintes objectivos: (i) reconhecer critérios de representação da identidade local pelos ADLs; (ii) determinar atitudes dos ADLs relativamente à globalização e aos seus efeitos locais, e (iii) examinar o papel dos ADLs na valorização da identidade local no contexto da globalização.



identidade local, a maioria dos ADLs classificou nas posições mais elevadas (acima de 50% das respostas) os eventos tradicionais culturais (festas, romarias, feiras), paisagem cultural tradicional, património construído rural e arte culinária tradicional (Gráfico 1).

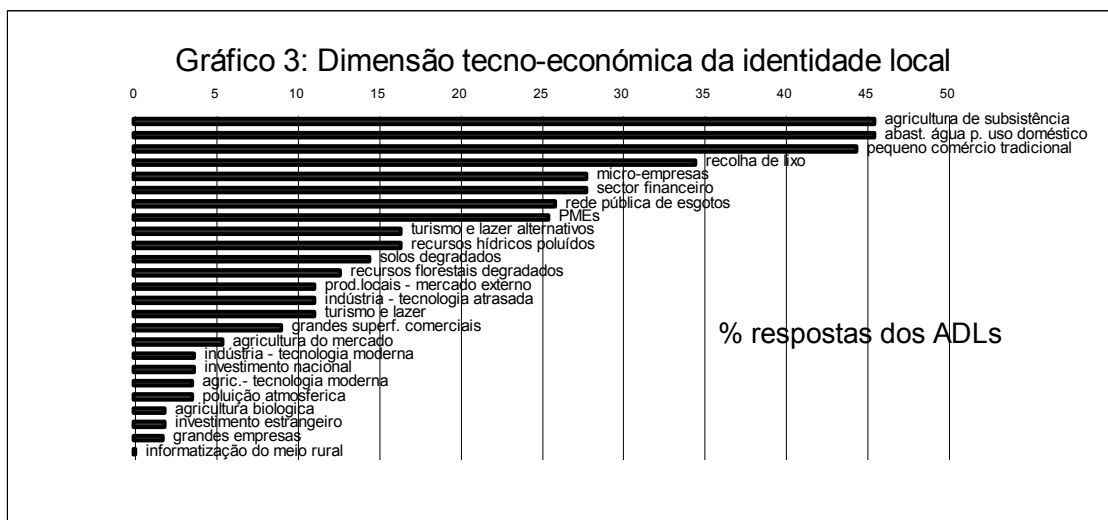


Uma parte considerável das posições medianas foi atribuída à memória colectiva (canções, lendas, símbolos), à presença de turistas nacionais, paisagem cultural descaracterizada, modos tradicionais de convívio, espaços públicos tradicionais, artesanato tradicional, modos de vida urbanos no meio rural, investimentos públicos na cultura local, imagem cultural externa positiva, localismo conservador e meios locais de comunicação social. As duas posições mais inferiores (menos de 5 % das respostas) foram ocupadas pela consciência ambiental e mecenato cultural local.



Em relação à dimensão sócio-económica da identidade local, a maioria dos ADLs colocou na posição mais elevada (acima de 65% das respostas) a população envelhecida, seguida de componentes tais como o êxodo de jovens e o emprego precário (Gráfico 2). Foi também registada a presença nas posições médias de componentes tais como o espírito assistencialista da população, desemprego, disparidades entre os meios

rural e urbano, laços tradicionais de solidariedade, espírito consumista, disparidades sociais e pluriactividade. Verificou-se a presença muito fraca (menos de 5% das respostas) de características tais como espírito empreendedor da população, qualificação profissional e promoção da fixação de jovens. A maioria dos ADLs considerou que nenhuma componente da dimensão tecno-económica da identidade local estava particularmente destacada (Gráfico 3). A posição mais elevada (45% das respostas) foi ocupada pela agricultura de subsistência, abastecimento de água para uso doméstico, pequeno comércio tradicional. As posições médias pertencem a componentes diversos, tais como micro, pequenas e médias empresas, turismo e lazer alternativos, produção industrial de tecnologia obsoleta, recursos hídricos poluídos, recursos florestais e solos degradados e grandes superfícies comerciais. Por último, a presença mais fraca (menos de 5% das respostas) foi registada pela agricultura de tecnologia moderna, investimento exterior de capital nacional e estrangeiro, agricultura biológica, produtos agrícolas locais no mercado externo e informatização do meio rural.



A afirmação relacionada com a globalização que mereceu a concordância da grande maioria dos ADLs foi que "é necessário desafiar a globalização a nível local". Menos de metade dos inquiridos concordou totalmente que "a globalização dos modos de vida e dos padrões de consumo é a negação da identidade cultural local". Não houve, no entanto, o mínimo consenso entre os ADLs quanto às restantes alegações sobre a globalização oferecidas no questionário. Por exemplo, quase a mesma proporção de inquiridos "concorda totalmente" ou "discorda mais do que concorda" com as alegações de que a globalização "é de facto, hoje, a americanização da economia e cultura", ou que "é um processo positivo para o futuro da Humanidade". Há também a mesma polarização de respostas quanto à afirmação de que "a globalização da cultura pode contribuir para a afirmação da identidade cultural local".

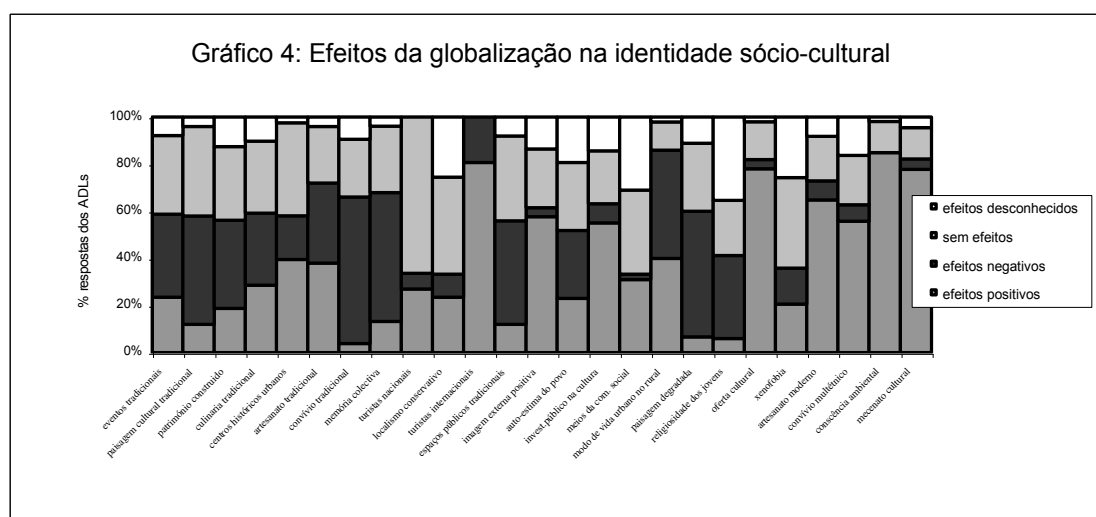
Enquanto que atitudes extremamente opostas foram expressas quanto à questão se "a globalização das tecnologias da comunicação beneficia as elites locais", as duas alegações que provocaram maior grau de discórdia e, de facto, cepticismo entre os ADLs foram que "a globalização dos mercados e da concorrência pode contribuir para a afirmação da economia de pequena escala" e que "a globalização favorece mais do que

impede os objectivos do desenvolvimento local". Finalmente, mais uma vez houve polarização das respostas à questão se "a globalização cria cada vez mais oportunidades de desenvolvimento social e económico para as regiões periféricas", ou seja, a mesma proporção dos inquiridos concordou e discordou dessa afirmação.

Quanto aos efeitos de manifestações específicas de globalização em Portugal, quase todos os ADLs consideraram como muito positivos ou positivos as relacionadas com a "globalização das tecnologias da comunicação" e com a "consciência cívica crítica". Demonstraram, igualmente, uma clara, mas menos forte unanimidade, sobre os efeitos negativos da "globalização dos modos de vida e padrões de consumo". Além disso, revelaram uma maior inclinação em considerar de modo positivo mais do que negativo "os efeitos da globalização dos mercados e da concorrência", assim como "das finanças e capitais".

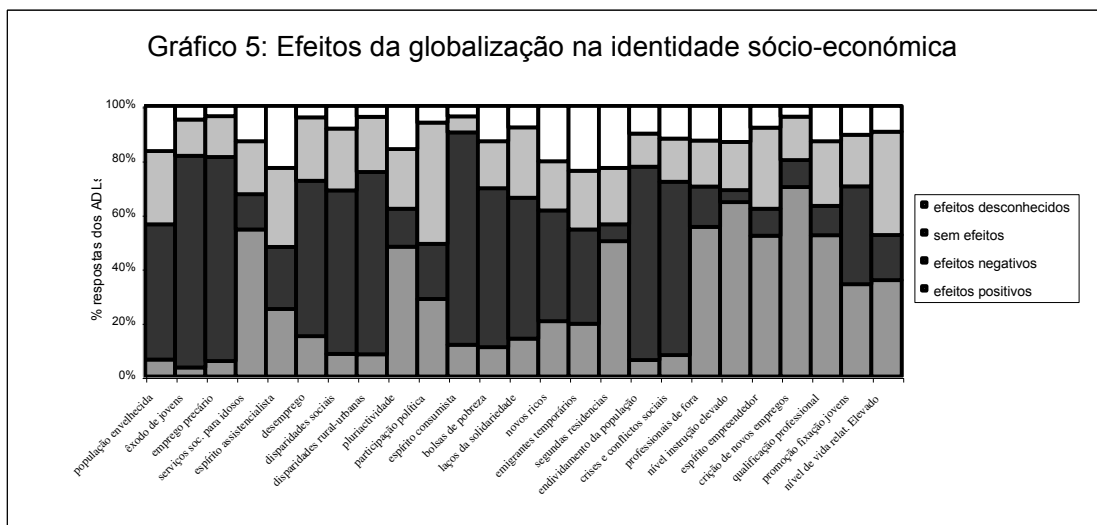
Por outro lado, os ADLs divergem muito entre si relativamente às opiniões sobre os efeitos da globalização no seu território de intervenção. Por exemplo, enquanto a maioria louva "a globalização das tecnologias da comunicação" e da "consciência cívica crítica", há uma considerável proporção daqueles com opiniões neutras. Ainda, enquanto menos de metade considera "muito negativos" ou "negativos" os efeitos locais da globalização dos modos de vida e padrões de consumo, uma parte considerável considera tais efeitos "positivos" ou mesmo "muito positivos". Maior hesitação ou polarização entre os ADLs foi registada quanto às opiniões sobre os efeitos da globalização das finanças e capitais, dos mercados e da concorrência.

Parece que, em geral, os efeitos mais positivos do que negativos da globalização na dimensão sócio-cultural da identidade foram sentidos nos territórios de intervenção dos ADLs (Gráfico 4), particularmente quanto a componentes como a consciência ambiental, oferta cultural, mecenato cultural local, presença de turista estrangeiros, imagem cultural externa positiva e investimentos públicos na cultura local.

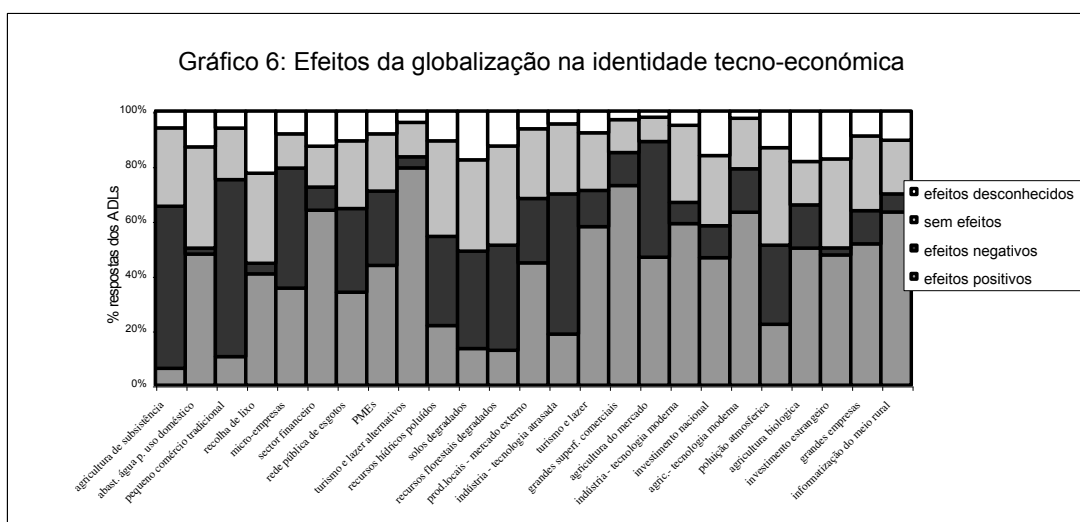


A maioria dos ADLs atribuiu efeitos negativos a apenas dois componentes da identidade sócio-cultural, nomeadamente os modos de convivência tradicionais e a memória colectiva (canções, lendas, símbolos). Outras componentes que os inquiridos consideram serem afectadas de modo negativo, por exemplo, são a paisagem cultural

(tanto a tradicional como a descaracterizada), os modos de vida urbanos no meio rural e os espaços públicos tradicionais.



No que diz respeito à dimensão sócio-económica da identidade local (Gráfico 5), os ADLs indicaram um número muito menor de componentes afectadas de modo positivo do que negativo pela globalização. A maioria dos inquiridos considerou ter efeitos positivos apenas na criação de novos empregos, no nível de instrução, espírito empreendedor da população e na presença de profissionais de fora do território de intervenção. A maioria dos inquiridos indicou como negativos os efeitos da globalização em componentes como o êxodo de jovens, espírito consumista da população, emprego precário, disparidades entre os meios rural e urbano, endividamento da população, crises e conflitos sociais (droga, crime), disparidades sociais, desemprego, bolsas de pobreza e laços tradicionais de solidariedade.



Finalmente, os ADLs consideraram que, em geral, são mais positivos do que negativos os efeitos da globalização na dimensão tecno-económica da identidade local (Gráfico 6). A maioria acredita que as componentes afectadas positivamente são o turismo e lazer alternativos, sector financeiro (bancos, seguradoras, etc.), informatização do meio rural e agricultura de tecnologia moderna. Na opinião dos inquiridos, as componentes negativamente afectadas são o pequeno comércio tradicional e a agricultura de subsistência.

Com respeito ao envolvimento dos ADLs em actividades ligadas à identidade local, duas características animadoras foram detectadas do inquérito. Primeiro, em comparação com outras intervenções passadas, as intervenções correntes nas quais os ADLs participam parecem estar melhor centradas na diminuição dos efeitos sociais e económicos negativos da globalização de carácter negativo e na assimilação dos efeitos positivos. Será necessário realizar uma investigação complementar para esclarecer se tais mudanças nas prioridades de intervenção se devem a mudanças na natureza no nexo local-global ou à redistribuição de papeis entre os agentes de desenvolvimento já existentes e os emergentes, tais como instituições financeiras externas, grandes empresários, presença de peritos externos, proprietários de segundas residências (frequentemente antigos moradores em áreas urbanas), emigrantes e regressados, além de turistas.

A segunda característica positiva, também revelada no inquérito, é que os ADLs parecem estar mais dispostos a envolver-se no futuro justamente naqueles aspectos da identidade local que estão sub-representados nas intervenções de desenvolvimento em curso, tais como preocupações com a paisagem cultural, imagem cultural positiva, inserção social, coesão rural-urbana, endividamento e consumismo da população, cuidados com os idosos, esforços para reter o êxodo de jovens, adopção de tecnologias da informação no meio rural, reforço da procura externa de produtos locais, agricultura biológica e protecção dos recursos florestais e dos solos.

Os resultados acima indicam que os ADLs consideram que quase todas as características "fortemente presentes" da identidade local relacionadas com tradições culturais, mudanças sócio-demográficas e estrutura da economia rural que ocuparam posições elevadas foram afectadas muito mais negativamente do que positivamente pela globalização. A situação parece mais preocupante, particularmente em relação à perda iminente de algo "singularmente português" e, assim, recursos potencialmente competitivos da identidade sócio-cultural, tais como a paisagem cultural tradicional, eventos e hábitos tradicionais e memória colectiva.

Além do mais, os dados mostram que a opinião da maioria dos ADLs é de que enquanto os componentes da identidade sócio-económica, tais como os modos tradicionais de convívio, espaços públicos, agricultura de subsistência, pequeno comércio tradicional têm sido atingidos negativamente pela globalização, os efeitos desta em outros sectores da sociedade e economia locais parecem não ser assim tão claro. Por exemplo, as componentes da identidade local fortemente presentes como as micro, pequenas e médias empresas e as instituições financeiras, foram afectadas quase que igualmente de modo positivo e negativo pela globalização.

Algumas características negativas mais expressivas como a xenofobia e o localismo conservador parecem estar a perder terreno, mas outras como o sobre-endividamento da população, disparidades sociais entre o meio rural e urbano e degradação do ambiente estão na verdade a ser reforçadas pela globalização.

De uma perspectiva mais animadora, as componentes ainda muito fracas ou com presença média e/ou emergentes como a agricultura de mercado e produtos locais no mercado externo, turismo e lazer alternativos, presença de turistas estrangeiros, oferta cultural e, ligado a esses elementos, a criação de novos empregos estão associados de modo positivo mais do que negativo com os impactos da globalização.

É, contudo, animador que, embora ainda com uma presença fraca, a globalização económica e cultural tenha vindo a afectar, de modo mais positivo do que negativo, um número de componentes mais dinâmicos e inovadores da identidade local - por exemplo, a consciência ambiental, a auto-estima da população e espírito empreendedor, qualificação profissional, incentivos para reter os jovens, modernização da agricultura (incluindo a agricultura biológica), investimentos externos e adopção de tecnologias da informação.

Com vista a ser capaz de desenvolver tipologias dos processos envolvidos e de conseguir ter uma ideia mais clara das interligações relevantes para a formulação de políticas, a comprovação empírica recolhida sobre a natureza da identidade local e sobre os efeitos da globalização vai ser analisada, no âmbito do mesmo Projecto, em contextos geográficos e de desenvolvimento específicos, e confrontada com os interesses e papeis estabelecidos e emergentes dos agentes de desenvolvimento, institucionais e individuais. Tal será igualmente útil para se conseguir ter uma melhor ideia sobre as características da identidade local que se sabe serem importantes no Portugal rural (por exemplo, o espírito assistencialista da população, laços tradicionais de solidariedade, emigração temporária, etc.) mas, de acordo com os registos obtidos no questionário, parece ainda não terem sido afectadas significativamente pela globalização.

#### **4. Conclusão**

A necessidade de reafirmar a identidade local como um meio de enfrentar os impactos da globalização tem sido amplamente aceite nas políticas de desenvolvimento rural, mas de um modo muito mais retórico do que operacional. Isto reflecte, principalmente, o facto de que as políticas e programas de desenvolvimento não se baseiam em comprovação empírica abrangente sobre o conteúdo e natureza, mutável, da identidade local, assim como nas suas interpretações pelos agentes de desenvolvimento local. O problema, entretanto, consiste no facto de o registo e a avaliação de evidências empíricas desse tipo depende da maneira como o conceito aparentemente simples mas, de facto, enigmático e subjectivo, e, consequentemente ambíguo da identidade local é decifrado como uma variável analítica credível.

Os resultados preliminares do primeiro inquérito sobre atitudes e acções relacionadas com a identidade local e a globalização e o papel dos agentes de desenvolvimento local e regional (ADLs) no Portugal rural revelaram uma saída possível desse problema metodológico. Através da desagregação, classificação e agrupamento dos fenómenos estudados em manifestações, dimensões e componentes discerníveis e verificáveis, foi possível registar informações estatisticamente fiáveis e analiticamente viáveis, provenientes de investigação de campo referente às representações e percepções da identidade local, da globalização e do papel dos ADLs.

Os ADLs revelaram uma quase total discórdia em relação a um número considerável de questões. Pode afirmar-se que isso espelha a diversidade de tratamento e controvérsia de interpretações encontradas na vasta literatura sobre a globalização. Surpreendentemente ou não, mas certamente preocupante, é o facto dos ADLs, nas suas respostas sobre a globalização, demonstrarem uma grande dose de perplexidade, cepticismo e mesmo pessimismo e muito pouco optimismo sobre as perspectivas da afirmação e competitividade da cultura e economia locais.

Essa atitude reservada está em discrepância com o conceito, em geral aceite e apoiado política e financeiramente, de promover a identidade local como uma opção estratégica de política de desenvolvimento rural. Somente o aprofundamento de investigações deste tipo poderão estabelecer em que medida essa discrepância tem a ver com o realismo dos ADLs, baseado nas acções e experiências quotidianas locais ou com os exageros idealistas que tendem a acompanhar os conceitos e políticas centralizadas, do tipo "top-down".

## Bibliografia

- Agnew, J. (2000), "From the Political Economy of Regions to Regional Political Economy". *Progress in Human Geography*, 24, 1: 101-110.
- Amin, A. and Thrift, N. (1994), "iving in the Global". in Amin, A. and Thrift, N. (eds.) *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford University Press.1-22.
- Comissão Europeia (1994), *Competitividade e Coesão: Tendências Verificadas nas Regiões*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Commission Européenne (1994), *Valeur ajouté et ingénierie du développement local*. Luxemburg: Office des publications officielles des communautés européennes.
- Elcock, H. (1997), "The North of England and the Europe of the Regions, or, When is a Region not a Region?". In Keating, M and Loughlin, J., (eds.) *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass, 422-435.
- Hadjimichalis, C. (1994), "Global-Local Conflicts: Examples from Southern Europe". In Amin, A. and Thrift, N. (eds) *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford University Press.237-256.
- Hocking, B. (1997), "Regionalism: An International Relations Perspective". In Keating, M and Loughlin, J., (eds.) *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass, 90-111.
- Jones, B. (1997), "Wales: a Developing Political Economy". In Keating, M and Loughlin, J., (eds.) *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass, 388-405.
- Lash, S. and Urry, J. (1992), *Economies of Signs and Space*. London: Sage

- MP (1999), *Plano de Desenvolvimento Regional 2000-2006*. Lisboa: Ministério do Planeamento (MP)
- Ohmane, K. (1989), *The Borderless World*. New York: Harper
- Roca, Z. (1999), "Local Development Contexts and Agents: An Analytical Model and Experience from Portugal." In Bowler, I. Bryant, Ch. and Firmino, A. (eds.) *Progress in Research on Sustainable Rural Systems*. Lisboa: IGU/CEGPR/UNL. 174-185.
- Rose, G. (1995), "Place and Identity: A Sense of Place." In Massey, Doreen and Jess, Pat (eds.) *A Place in the World? Places, Cultures and Globalisation*. the Open University. 87-132
- Todtling, F. (1994), "The Uneven Landscale of Innovation Poles: Local Embeddedness and Global Networks." In Amin, A. and Thrift, N. (eds) (1994) *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford University Press, 68-90.
- Wright, V. (1998), "Intergovernmental Relations and Regional Government in Europe: a Sceptical View." In Le Galès and Lequesne. C., (eds.) *Regions in Europe*. London: Routledge, 39-49.



# **Subsídios a uma tipologia das empresas industriais brasileiras**

**Paulo Furtado de Castro<sup>\*</sup>**  
**Carlos Wagner de A. Oliveira<sup>\*</sup>**  
**Leandro Magnussion<sup>\*</sup>**

## **Abstract**

This paper describes the methods used to classify Brazilian industrial sectors and manufactures by level of technology, and presents the resulting classifications. A new classification criteria is proposed, based on qualification of the labor force, rather than using the level of technology measured by the ratio of R&D expenditure to value added and the technology embodied in purchases of intermediate and capital goods. Accordingly with the classification adopted by the OECD, the paper identifies four groups of industries on the basis of the degree of technology intensity. The main results are that the vast majority of the companies are on low technology activities, and that more than 90% of the manufacturing labor force are in the traditional sectors of the economy and have very low technical qualification. Compared to developed countries, high-technology sectors are quite different in Brazil, due mainly to the fact that innovation-related activities in the newly industrializing countries is about the diffusion, adaptation and improvement of existing technologies, rather than the generation of new technologies.

---

<sup>\*</sup> Pesquisadores do Instituto de Pesquisa Aplicada — IPEA (Brasil); e-mails: pfurtado@ipea.gov.br, cwagner@ipea.gov.br e bidu@ipea.gov.br.

## 1. Introdução

As dimensões continentais e o caráter federativo do Brasil criam uma diversidade de comportamento em seu mercado de trabalho, de modo que vários pesquisadores têm buscado explicações para os diferenciais regionais de produto e emprego. Todavia, muitas dessas pesquisas têm explorado apenas uma faceta do problema, ou seja, a oferta de trabalho, analisando sua relação com os movimentos recentes da economia nacional, no que se refere a i) dinâmica econômica; ii) reestruturação produtiva; e iii) abertura do mercado nacional. Outras análises, especificamente de cunho regional, descrevem a evolução da economia brasileira e de suas regiões, buscando identificar as nuances e similitudes da dinâmica do produto de cada região em relação à do país, a possibilidade de quebra estrutural na economia brasileira, nos anos 90, e um "descolamento" do emprego em relação ao produto.

O trabalho desenvolve uma análise sobre o perfil da demanda por trabalho no Brasil, delineando uma tipologia de empresas do setor da indústria de transformação que atuam no mercado nacional, segundo o seu grau de desenvolvimento tecnológico.

O estudo contempla a classificação das empresas que atuam no Brasil segundo o número de empregados, tanto em nível geográfico quanto em nível setorial. Foram utilizadas, para tanto, as bases de dados do Ministério do Trabalho e Emprego (Relação Anual de Informações Sociais —RAIS e Cadastro Geral de Empregados e Desligados - Caged)<sup>1</sup>.

O trabalho propõe um novo critério de classificação tecnológica dos setores industriais a partir da especialização da mão-de-obra daquele setor, informações estas obtidas da RAIS. A utilização de uma variável como mão-de-obra especializada empregada em determinado setor da indústria como *proxi* para medir grau tecnológico advém da precariedade de informações em nível de empresas/setor sobre P&D e da intensidade tecnológica dos insumos intermediários e bens de capital.

Para tanto, o trabalho procura apresentar, na seção seguinte, a título de contextualização, um resumo sobre a atual conjuntura mundial no que se refere ao aspecto tecnológico. Em seguida, busca-se analisar os resultados da classificação apresentados pelos dados da RAIS para os diversos setores da economia brasileira. Por fim, são apresentadas algumas considerações a título de conclusão.

---

<sup>1</sup> A RAIS, instituída em 1975, representa um censo anual do mercado formal brasileiro. Todas as organizações legais (privadas e públicas) são obrigadas a declará-la. O tratamento aplicado aos dados dos estabelecimentos e vínculos empregatícios permite a desagregação dos dados em nível de município, de subatividades econômicas e de ocupações. Tais informações são disponibilizadas segundo o estoque (número de empregos) e a movimentação de mão-de-obra empregada (admissões e desligamentos), por gênero, por faixa etária, por grau de instrução, por rendimento médio e por faixas de rendimentos em salários mínimos. É possível, também, construir dados sobre a massa salarial. A partir dos anos 90, a cobertura da RAIS tem oscilado em torno de 90% do setor organizado da economia. O universo abrangido atualmente é de aproximadamente 2 milhões de estabelecimentos com vínculos empregatícios, contemplando cerca de 19 milhões de empregos celetistas e 5 milhões de estatutários. Observe-se, contudo, que a RAIS é um registro administrativo, com informações prestadas pelos informantes. Seus registros devem, assim, serem interpretados com cautela, devido aos erros e omissões comuns nesse tipo de informação.

## 2. Contextualização

O extraordinário desempenho econômico de vários países, notadamente dos Estados Unidos, nos últimos anos, bem como a rápida difusão da tecnologia em termos globais, têm levado vários analistas a concluir sobre o surgimento de uma “nova economia”, caracterizada por duas dimensões principais: (i) uma tendência de crescimento não-inflacionário da produtividade e, (ii) o crescente papel da tecnologia como o fator predominante de mudança na estrutura da produção e da força de trabalho. A experiência norte-americana sugere, de qualquer modo, a existência de novos fatores subjacentes à performance de crescimento, notadamente em termos da difusão de novas tecnologias, com os conseqüentes aumentos de eficiência e produtividade<sup>2</sup>.

Esses novos padrões de crescimento, principalmente em termos do uso e qualidade da mão-de-obra empregada, talvez possam adicionar explicações sobre as disparidades de crescimento não apenas entre as economias mundiais, mas também entre as regiões e setores de uma mesma economia.

Tecnologia, em um contexto de globalização da economia, é um fator essencial para estimular crescimento e competitividade entre as empresas. Com efeito, os novos padrões tecnológicos têm transformado não apenas a maneira pela qual uma empresa moderna é organizada, como também têm afetado significativamente o mercado de trabalho. Surgem, a cada instante, novas oportunidades de trabalho e postos de trabalho, inexistentes há 15 anos, tornam-se comuns na nomenclatura de negócios globais: especialista e gerente em Tecnologia da Informação (TI); analista de base de dados; programador; CIO (*Chief Information Officer*); e assim por diante. Por sua vez, empregos “tradicionais” (*office boy*, datilógrafo etc.) estão sendo rapidamente destruídos ao longo do tempo.

Sabe-se, entretanto, muito pouco sobre a taxa e o padrão de adoção dessas novas tecnologias pelas empresas ao longo do tempo<sup>3</sup>. Quais as empresas mais propensas a serem as primeiras a adotarem inovações? Quais as últimas? Como esse processo de atualização tecnológica difere por setor, por tamanho, idade e outras características da empresa? Quais as diferenças regionais e espaciais? Em suma, há uma grande variedade de incógnitas a serem respondidas em termos do processo de difusão da tecnologia em relação às características do crescimento agregado e do processo intenso de realocação dos fatores no âmbito da “nova economia”. Apenas recentemente, com a disponibilização de microdados de empresas e estabelecimentos, em vários países, é que têm surgido mais questões conceituais e de medidas em relação ao nosso conhecimento sobre o crescimento agregado<sup>4</sup>. O resultado primordial das pesquisas é que a realocação de produtos e insumos contribui significativamente para o crescimento da produtividade agregada. Por exemplo, para o setor industrial dos Estados Unidos, estima-se que

---

<sup>2</sup> Apesar das transformações que a economia mundial vem sofrendo a partir de avanços tecnológicos, é necessária ainda muita pesquisa empírica para que conclusões definitivas sobre a conexão entre mudança tecnológica e crescimento econômico possam ser definidas.

<sup>3</sup> Vários trabalhos recentes analisam a questão da difusão tecnológica, particularmente em termos da informação e comunicação. Ver Lai and Guynes (1997); Alance et. al. (1998) e Barson et. al. (1999).

<sup>4</sup> Foster *et al.* (2000) resumizam os principais resultados das pesquisas recentes sobre a conexão entre o crescimento de produtividade agregada e micro.

praticamente metade do crescimento da produtividade total dos fatores ao longo de uma década é devido a realocação de setores menos produtivos para mais produtivos.

Claramente, a idéia de que o crescimento da produtividade em uma economia de mercado envolve um processo de reestruturação e realocação entre produtores não é nova. Schumpeter (1942, p. 83) cunhou o termo, “creative destruction”, descrevendo-o como: *“The fundamental impulse that keeps the capital engine in motion comes from the new consumers’ goods, the new methods of production and transportation, the new markets..[The process] incessantly revolutionizes from within, incessantly destroying the old one, incessantly creating a new one. This process of Creative Destruction is the essential fact of capitalism.”*

Novidade, contudo, existe no sentido da crescente disponibilidade de dados sobre empresas e estabelecimentos, permitindo assim a caracterização e análise do processo de realocação entre produtores individuais e, também, da conexão entre a realocação e o crescimento da produtividade agregada. À medida que essas novas fontes de informação são surgindo, desenvolve-se uma crescente literatura empírica, com resultados extremamente relevantes para o delineamento de políticas públicas. Um dos resultados mais importantes diz respeito à magnitude dos processos de realocação que ocorrem na economia, seja intra-setores, seja das diferenças de produtividades, seja da contribuição da realocação para o crescimento econômico. Mas, é prematura a conclusão de que as economias que exibem maior taxa de realocação são mais eficientes, ou que existe uma relação monotônica entre o ritmo de realocação e o crescimento econômico. O próprio processo de realocação, devido à sua magnitude, natureza ou “timing”, pode ser ineficiente (Caballero and Hammour, 2000) em função das imperfeições de mercado e/ou das características institucionais do mercado. Com efeito, a literatura recente tem apontado no sentido de que se, por um lado, a realocação contribui positivamente para o crescimento, por outro pode trazer várias ineficiências devido ao ritmo e “timing” do processo.

São questões importantes que atraem, atualmente, grande esforço de pesquisa nas economias mais desenvolvidas. Um resultado comum nessas pesquisas é no sentido de ressaltar a importância da tecnologia no processo de crescimento econômico. Como aponta Hatzichronoglou [1997, p.4]<sup>5</sup> *“Firms which are technology-intensive innovate more, win new markets, use available resources more productively and generally offer higher remuneration to the people that they employ. High technology industries are those expanding most strongly in international trade and their dynamism helps to improve performance in other sectors (spillover).”* O autor, continua, mostrando uma taxonomia que identifica a intensidade de tecnologia dos setores da indústria de transformação, classificando-os em quatro níveis: alta, média alta, média baixa e baixa tecnologia<sup>6</sup>. A intensidade de tecnologia, nessa taxonomia, é definida a partir da evidência empírica do peso dos gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) sobre o valor adicionado e a tecnologia incorporada nos bens intermediários e de capital adquiridos. Não obstante a relevância da classificação proposta pela OECD, principalmente por envolver critérios que permitam comparações internacionais, sua

---

<sup>5</sup> Este trabalho mostra os métodos utilizados, pelo Secretariado da OECD, para classificar setores e produtos por nível de tecnologia, bem como seus resultados.

<sup>6</sup> Essa classificação foi recentemente transposta para a realidade brasileira pelo IBGE (Pesquisa Industrial, 1998).

aplicação direta à realidade brasileira traz algumas inconveniências. Primeiro, as informações disponíveis não permitem uma avaliação mais detalhada dos gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), nem da tecnologia incorporada nos bens intermediários e de capital adquiridos pelas empresas industriais brasileiras. Segundo, o “padrão” de desenvolvimento industrial do Brasil difere significativamente da industrialização observada nas economias mais desenvolvidas. Um “late comer” ao desenvolvimento, o país assentou sua industrialização em políticas protecionistas de substituição de importações e pesados investimentos públicos em setores de infraestrutura e insumos básicos. A tecnologia vinha do exterior (quando muito, era adaptada às condições nacionais) e os investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento foram mais voltados para processos de engenharia que para tecnologia de ponta. Mesmo assim, em alguns segmentos, principalmente naqueles de maior concentração de empresas estatais —exploração de petróleo em águas profundas e a produção de aviões para rotas regionais— o país conseguiu desenvolver alguma tecnologia de ponta, enquanto que em outros —medicamentos e equipamentos eletrônicos— simplesmente reproduziu-se a tecnologia estrangeira. Assim, a classificação tecnológica desenvolvida na OECD não se adequa necessariamente à realidade brasileira.

O Brasil, na última década, experimentou fortes mudanças em sua estrutura produtiva. Com o processo de abertura comercial, iniciado em 1990, houve significativos impactos não somente sobre o nível de emprego, mas também sobre a organização das empresas nacionais. O intenso processo de modernização dessas empresas não se limitou apenas às unidades produtoras de bens, mas, igualmente, alcançou as de serviços. Rotinas administrativas, gerenciais e organizacionais foram alteradas; processos produtivos foram modificados, com a introdução de novas máquinas e equipamentos de última geração tecnológica. Dada a elevada taxa de mudança estrutural observada na economia brasileira nos últimos anos, esse trabalho oferece subsídios para a decisão política em termos das características e desigualdades da adoção de tecnologia por região e setor econômico.

Como as informações sobre gastos em P&D e intensidade tecnológica dos insumos intermediários e bens de capital são precárias, o artigo usa a qualificação da mão-de-obra empregada em determinado setor da indústria como *proxi* para medir o seu grau tecnológico, a partir dos dados da Relação Anual de Informações Sociais —RAIS, relativos ao período de 1998, para construir um novo critério de classificação tecnológica da indústria de transformação brasileira<sup>7</sup>. Os resultados da análise se encontram na próxima seção.

### **3. Brasil: indústria de transformação**

A indústria de transformação brasileira em 1998 tinha, segundo os dados da RAIS, mais de 189 mil empresas e empregava cerca de 4.4 milhões de trabalhadores. A maior parte

---

<sup>7</sup> Esforços de coleta estatística começam a surgir no Brasil. O IBGE tem programado uma pesquisa nacional sobre tecnologia e a Fundação SEADE, do Estado de São Paulo, adicionou em 1997 ao questionário da Pesquisa da Atividade Econômica Paulista—PAEP nove questões sobre as atividades de inovação das empresas paulistas. Os resultados dessa pesquisa estão analisados em Quadros et. al. (1999).

das empresas (55%) e dos empregos (59%) concentrava-se, como esperado, na região Sudeste, devido principalmente à elevada participação de São Paulo, responsável por 33% das empresas nacionais e 41% dos empregados. Mais de 80% das empresas e empregados estavam mais regiões mais desenvolvidas do país (Sudeste e Sul).

A imensa maioria das empresas industriais é de pequeno porte (89%, com até 29 empregados), mas empregam apenas 24.1% do total dos empregados industriais. Em contraste, as empresas com 500 ou mais trabalhadores somam cerca de mil empresas, mas respondem por 34.3% do emprego industrial.

A indústria de transformação está concentrada nas regiões Sudeste e Sul (54.7% e 26.9%, respectivamente), sendo que o Norte tem o menor número de empresas (2.5%). Note-se que as regiões Sul e Centro-Oeste têm uma distribuição por tamanho de empresas similar: a maior predominância é de pequenas empresas (mais de 97% têm até 99 empregados) e, conseqüentemente, a presença de médias e grandes empresas é relativamente menor do que nas demais regiões do país.

A empresa industrial brasileira empregava, em média, em torno de 23 pessoas, sendo interessante observar que as regiões Norte e Nordeste, não obstante terem a menor participação relativa tanto de empresas e quanto de empregados, tinham um tamanho médio de empresas superior à média nacional<sup>8</sup>. Observe-se, em contraste, que a região Sul, tradicionalmente com um nível de industrialização superior às das demais (exceto o Sudeste) emprega, em média, menos pessoas por empresa que o Nordeste, por exemplo.

Tabela 1: Brasil - RAIS 1998							
Indústria de Transformação							
Empresas e Empregados por Região							
Tamanho de empresas/Região		Sudeste	Sul	Nordeste	Centro-Oeste	Norte	Total
Até 29 empregados	Empresas	91,332	45,948	18,194	8,960	4,036	168,470
	Empregados	596,235	271,799	112,181	55,828	28,614	1,064,657
	%empresas	54.2	27.3	10.8	5.3	2.4	100
	%empregados	56.0	25.5	10.5	5.2	2.7	100
de 30 a 99	Empresas	8,460	3,517	1,424	605	474	14,480
	Empregados	440,174	181,153	72,541	30,960	25,012	749,840
	%empresas	58.4	24.3	9.8	4.2	3.3	100
	%empregados	58.7	24.2	9.7	4.1	3.3	100
de 100 a 499	Empresas	3,182	1,220	522	177	193	5,294
	Empregados	646,337	254,789	109,697	34,213	39,624	1,084,660
	%empresas	60.1	23.0	9.9	3.3	3.7	100
	%empregados	59.6	23.5	10.1	3.2	3.7	100
500 e mais	Empresas	653	252	119	34	30	1,088
	Empregados	921,403	318,342	192,543	48,965	29,673	1,510,926
	%empresas	60.0	23.2	10.9	3.1	2.8	100
	%empregados	61.0	21.1	12.7	3.2	2.0	100
Total	Empresas	103,627	50,937	20,259	9,776	4,733	189,332
	Empregados	2,604,149	1,026,083	486,962	169,966	122,923	4,410,083
	%empresas	54.7	26.9	10.7	5.2	2.5	100
	%empregados	59.1	23.3	11.0	3.9	2.8	100

<sup>8</sup> Isso decorre do fato de os estados com maior número de empregados por empresa se localizarem nessas regiões: Amazonas, no Norte e Alagoas, no Nordeste, ambos com um tamanho médio de empresas industriais superior em mais de duas vezes e meia à do país. Esse resultado deve-se, possivelmente, à criação da zona franca de Manaus, capital do Amazonas, via incentivos e renúncias fiscal, e à política de produção de combustível a partir da cana-de-açúcar (Proalcool) que estimulou a expansão das usinas de açúcar e o surgimento de outras mais, principalmente em Alagoas.

#### 4. Qualificação dos trabalhadores e intensidade de tecnologia

A construção de indicadores de inovação tecnológica para economias industrializadas recentemente (NIC), como é o caso da brasileira, representa sempre grandes desafios. Se, por um lado, os dados são bastante escassos, por outro, o padrão industrial nessas economias em termos de difusão tecnológica das empresas manufatureiras difere quando comparado aos países mais industrializados. A atividade relacionada com inovação nos NIC é essencialmente concentrada em difusão, adaptação e melhoria de tecnologias existentes, ao invés da geração de novas tecnologias (Nelson, 1993). Em geral, essas atividades significam rotinas de controle de qualidade, manutenção e processos de engenharia e não esforços sistemáticos de pesquisas e desenvolvimento em departamentos organizados de P&D. Assim, a mensuração da inovação tecnológica nesses países deve buscar outros indicadores que os de gastos em P&D ou dos componentes tecnológicos embutidos nos produtos.

Considerando essas dificuldades, o trabalho classifica, a partir dos dados da Classificação Brasileira de Ocupações — CBO, constante na RAIS 1998, a mão-de-obra empregada em termos do setor da indústria (tradicional ou moderna) e da sua qualificação por grau de especialização (alta, média e baixa). Usa-se, então, essa qualificação como *proxi* para medir a intensidade de tecnologia da indústria de transformação brasileira.

<b>Tabela 2: Brasil - RAIS 1998</b>		
<b>Indústria Transformação</b>		
<b>Empregados por qualificação da mão-de-obra</b>		
<b>Qualificação</b>	<b>Total</b>	<b>col%</b>
Setor Tradicional/Alta	3,684	0.08
Setor Tradicional/Média	409,381	9.28
Setor Tradicional/Baixa	3,635,646	82.44
Setor Moderno/Alta	172,113	3.90
Setor Moderno/Média	30,603	0.69
Setor Moderno/Baixa	69,293	1.57
Missing	89,363	2.03
Total	4,410,083	100.00

A seguir, é encontrada a distribuição percentual dos trabalhadores por qualificação, segundo os Grupos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, e esses dados (standartizados, com média 0 e variância 1) são usados para determinar a

segmentação dos grupos CNAE segundo a taxonomia adotada, como mostra a Tabela 4<sup>9</sup>.

Como esperado, a imensa maioria dos trabalhadores industriais brasileiros está no setor tradicional e tem baixa qualificação, enquanto que apenas 3.9% são empregados no setor moderno da indústria e têm alta especialização.

<p><b>Tabela 3: Brasil - RAIS 1998</b>  <b>Indústria Transformação</b>  <b>Empresas e Empregados por Intensidade de tecnologia, segundo a taxonomia proposta</b></p>				
Intensidade de tecnologia	Empresas		Empregados	
	Total	col%	Total	col%
<b>Alta tecnologia</b>	454	0.24	19,525	0.44
<b>Média alta tecnologia</b>	3,026	1.60	197,322	4.47
<b>Média baixa tecnologia</b>	13,785	7.28	559,866	12.70
<b>Baixa tecnologia</b>	172,067	90.88	3,633,370	82.39
<b>Total</b>	189,332	100.00	4,410,083	100.00

Das 189,3 mil empresas da indústria de transformação, 91.0% operam em setores de baixa intensidade de tecnologia e têm mais de 3.6 milhões de trabalhadores, enquanto apenas 0.2% são de alta tecnologia e empregam menos de 20 mil pessoas. As empresas de média baixa intensidade representam 7.3% do total das empresas, empregando 12.7% do total dos empregados industriais.

A baixa intensidade de tecnologia das empresas industriais brasileiras é, por várias razões, esperada, principalmente pelo fato de que quase 50% das empresas estão concentrados apenas em oito grupos CNAE — todos setores tradicionais da economia nacional, com mão-de-obra de baixa qualificação e praticamente nenhuma inovação<sup>10</sup>. Proporcionalmente, também, as empresas de baixa tecnologia têm um tamanho menor, empregando um número médio de pessoas inferior à média nacional. As atividades de alta e média alta tecnologia têm um contingente maior de empresas de grande porte, enquanto que as de média baixa tecnologia empregam um número médio de pessoas quase duas vezes superior à média nacional.

Conforme a metodologia adotada, apenas 3 dos 99 grupos industriais da CNAE qualificam com empresas de alta tecnologia, a saber: Fabricação de cronômetros e relógios (335), Fabricação de máquinas para escritório (301) e Fabricação de máquinas

<sup>9</sup> Usou-se o programa estatístico SAS, versão 8.e, para encontrar os respectivos “clusters”, segundo a intensidade de tecnologia.

<sup>10</sup> Os grupos são: Confecção artigos vestuário (181), Fabricação out prod alimentícios (158), Fabricação artigos mobiliário (361), Impressão/serv p/terceiros (222), Fabricação prod madeira - exc móveis (202), Fabricação prod diversos metal (289), Desdobramento madeira (201) e Fabricação prod cerâmicos (264). Os três primeiros grupos respondem por mais de 30% do total das empresas industriais, mas empregam apenas 17% do total da mão-de-obra. O tamanho médio das empresas desses grupos é de 15 empregados por empresa, bem abaixo da média nacional.



e equipamentos de sistemas eletrônicos para processamento de dados (302). As atividades de média alta tecnologia compreendem 11 grupos CNAE, enquanto as de média baixa consistem em 28 grupos de atividades. Os demais grupos (57) são de baixa tecnologia.

A distribuição das empresas brasileiras, pela classificação tecnológica adotada neste trabalho, mostra que o país é eminentemente de baixa tecnologia. Cerca de 85% das empresas nacionais são classificadas como empresas tradicionais de baixa tecnologia. Essa configuração se mantém para as demais regiões. Pelo fato de a maior parte das empresas da indústria de transformação estarem no Sudeste, há também uma grande concentração de empresas de baixa tecnologia nessa região. Contudo, na região encontram-se numa proporção maior que o conjunto das empresas da indústria de transformação as empresas classificadas como modernas de média e alta tecnologia. Se no Sudeste estão 54% das empresas da indústria de transformação do país, 66% das empresas modernas de alta tecnologia e 61% das empresas modernas de média tecnologia do país estão nessa região. Evidentemente, esses números mostram que no Sudeste existe uma proporção maior de empresas modernas de médias e altas tecnologias do que no restante do país.

A região Norte, com 2,5 % da indústria de transformação do país, surpreende com mais de seis por cento de participação sobre o total das indústrias de tradicionais de alta tecnologia. Mais uma vez, a questão aqui está associada à Zona Franca de Manaus, cujas principais empresas estão relacionadas à indústria eletroeletrônica.

## **5. Considerações finais**

Alguns resultados relevantes do trabalho, não obstante seu caráter preliminar, são no sentido, inicialmente, de que a adoção dos critérios de classificação sugeridos pela OCDE esbarra na limitação de informações sobre investimento em pesquisa e desenvolvimento e não considera a qualidade da mão-de-obra empregada no setor.

Em segundo lugar, o Brasil, devido à sua condição de país recentemente industrializado apresenta um quadro ligeiramente diferenciado dos países desenvolvidos. Setores em que o Brasil tradicionalmente tem investido em P&D puderam ser classificados como modernos de alta tecnologia; atividades que são consideradas de alta tecnologia nos países industrializados são, no Brasil, de média, ou mesmo baixa intensidade tecnológica.

Essa constatação reforça o argumento de que o Brasil tem acompanhado os avanços tecnológicos dos países industrializados simplesmente incorporando a tecnologia já desenvolvida; e desenvolvendo, ou mesmo aprimorando, tecnologia em setores que são mais consideradas pelo resto do mundo como pouco atrativos para o desenvolvimento e novos investimentos tecnológicos.

De qualquer modo, sugere-se que o Brasil, sem abandonar os investimentos que têm feito tradicionalmente em P&D, deve ampliar seus esforços para outros setores industriais. Para tal, é necessário grande investimentos em qualificação e treinamento da mão-de-obra nacional, devido ao baixo nível de especialização do trabalhador brasileiro.

Ressalte-se, nesse aspecto, a importância de grandes centros de qualificação, tais como o Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA, responsável em larga escala pelo desenvolvimento do setor de construção de aeronaves e telecomunicação. É com investimentos em treinamento e com uma política qualificação profissional agressiva que o Brasil poderá ingressar no mundo desenvolvido de criação de novas tecnologias.

<p><b>Tabela 4: Brasil - RAIS 1998</b>  <b>Indústria Transformação</b>  <b>Grupos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE, ordenados , segundo a taxonomia proposta</b></p>				
<i>(continua)</i>				
Intensidade de tecnologia e grupo da CNAE	Empresas		Empregados	
	Total	col%	Total	col%
<b>Alta tecnologia</b>				
Fabricação máquinas para escritório (301)	94	0.05	3,881	0.09
Fabricação máquinas e equipamentos sistemas eletrônicos para processamento dados (302)	310	0.16	13,223	0.30
Fabricação cronômetros e relógios (335)	50	0.03	2,421	0.05
<b>Média alta tecnologia</b>				
Refino petróleo (232)	22	0.01	1,169	0.03
Fabricação geradores, transformadores e motores elétricos (311)	395	0.21	27,005	0.61
Fabricação equipamentos para distribuição e controle energia elétrica (312)	446	0.24	20,371	0.46
Fabricação lâmpadas e equipamentos iluminação (315)	414	0.22	9,113	0.21
Fabricação material elétrico para veículos - exc baterias (316)	134	0.07	8,916	0.20
Fabricação material eletrônico básico (321)	599	0.32	17,512	0.40
Fabricação aparelhos e equipamentos telefonia e radiotelegrafia e transmissores televisão e rádio (322)	332	0.18	19,176	0.43
Fabricação aparelhos receptores rádio e televisão e reprodução, gravação ou amplificação som e vídeo (323)	226	0.12	14,514	0.33
Fabricação aparelhos e instrumentos medida, teste e controle - exc equipamentos para controle processos industriais (332)	191	0.10	5,172	0.12
Fabricação máquinas, aparelhos e equipamentos sistemas eletrônicos dedicados a automação industrial e controle do processo produtivo (333)	222	0.12	4,597	0.10
Fabricação automóveis, caminhonetes e utilitários (341)	45	0.02	69,777	1.58
<b>Média baixa tecnologia</b>				
Fabricação celulose e outras pastas para a fabricação papel (211)	58	0.03	10,951	0.25
Reprodução materiais gravados (223)	267	0.14	5,110	0.12
Coquearias (231)	14	0.01	337	0.01
Fabricação produtos químicos inorgânicos (241)	389	0.21	27,833	0.63
Fabricação produtos químicos orgânicos (242)	321	0.17	19,523	0.44
Fabricação resinas e elastômeros (243)	112	0.06	8,569	0.19
Fabricação defensivos agrícolas (246)	76	0.04	4,828	0.11
Fabricação tintas, vernizes, esmaltes, lacas e produtos afins (248)	566	0.30	20,824	0.47
Fabricação produtos e preparados químicos diversos (249)	1,732	0.91	55,970	1.27
Fabricação cimento (262)	87	0.05	13,668	0.31
Siderúrgicas integradas (271)	169	0.09	52,734	1.20
Fabricação motores, bombas, compressores e equipamentos transmissão (291)	604	0.32	32,668	0.74
Fabricação máquinas e equipamentos uso geral (292)	2,528	1.34	66,115	1.50
Fabricação tratores e máquinas e equipamentos para a agricultura, avicultura e obtenção produtos animais (293)	737	0.39	28,045	0.64
Fabricação máquinas-ferramenta (294)	427	0.23	8,737	0.20
Fabricação máquinas e equipamentos para as indústrias extração mineral e construção (295)	169	0.09	9,138	0.21
Fabricação outras máquinas e equipamentos uso específico (296)	2,036	1.08	45,328	1.03
Fabricação armas, munições e equipamentos militares (297)	10	0.01	2,038	0.05
Fabricação eletrodomésticos (298)	250	0.13	36,144	0.82
Fabricação fios, cabos e condutores elétricos isolados (313)	232	0.12	17,076	0.39
Fabricação pilhas, baterias e acumuladores elétricos (314)	169	0.09	23,436	0.53
Fabricação outros equipamentos e aparelhos elétricos (319)	1,034	0.55	21,549	0.49
Fabricação aparelhos e instrumentos para usos médicos-hospitalares, odontológicos e laboratórios e aparelhos ortopédicos (331)	731	0.39	13,396	0.30
Fabricação aparelhos, instrumentos e materiais ópticos, fotográficos e cinematográficos (334)	516	0.27	7,768	0.18
Fabricação caminhões e ônibus (342)	13	0.01	4,329	0.10
Construção, montagem e reparação veículos ferroviários (352)	66	0.03	3,874	0.09
Construção, montagem e reparação aeronaves (353)	122	0.06	8,319	0.19
Fabricação outros equipamentos transporte (359)	350	0.18	11,559	0.26

## Bibliografia

- Alance, S., Jacobsson, S., Jarnehammar, A. (1998), "Some aspects of an analytical framework for studying the diffusion of organisational innovations" *Technology Analysis & Strategic Management*, Vol 10, No1, 1998.
- Barson, James N., Michael T. Hannan, M. Diane Burton (1999), "Labor Pains: Organizational Change and Employment Turnover in Young High-Tech Firms", Paper Presented at the *Organizations and Markets Workshop*, University of Chicago.
- Caballero, Ricardo and Mohamad Hammour (2000), "Institutions, restructuring, and macroeconomic performance," *NBER Working Paper* No. 7720 (May).
- Foster, Lucia, John Haltiwanger and C.J. Krizan (1998), "Aggregate productivity growth: lessons from microeconomic evidence", *NBER Working Paper* No. 6803 (revised June 2000).
- Hatzichronoglou, Thomas "Revision of the high-technology sector and product classification", *OECD/STI working papers* 1997/2.
- Lai, V.S. and Guynes, J.L. (1997), "An assessment of the influence of organisational characteristics on information technology adoption decision: A discriminative approach" *IEEE Transactions on Engineering Management*, Vol 44. No. 2., May
- Nelson, R. (1993), *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, Oxford University Press.
- Quadros, R.; Furtado, A.; Bernardes, R.; Franco, E. (1999) - "Technological innovation in Brazilian industry: an assessment based on the São Paulo innovation survey", *International Conference on Technology Policy and Innovation*, Austin.
- Schumpeter, J.A. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper and Brothers.

# **Território e globalização**

**Paulo Alexandre Neto\***

## **Resumo**

O objectivo principal desta comunicação consiste em analisar a relação existente entre o processo crescente de globalização e de transnacionalização das actividades, processos, e relacionamentos económicos, e a forma como estes materializam no(s) território(s) as suas consequências.

Com este objectivo, no ponto 1, será analisada a relação entre a globalização e a (real ou aparente) crise da territorialidade que parece lhe estar inerente, no ponto 2, discutir-se-á o actual significado e lugar do território no contexto de mundialização e globalização económica. Por fim, no ponto 3, serão analisadas as implicações das decisões e das estratégias transnacionais das empresas na reestruturação dos territórios, bem assim como, procurar-se-á avaliar a capacidade destes para se posicionarem nos processos dinâmicos que caracterizam uma economia cada vez mais globalizada.

---

\* Professor Auxiliar do Departamento de Economia da Universidade de Évora, Largo dos Colegiais, nº2, 7000-803 Évora , Portugal; e-mail: neto@uevora.pt.

## 1. Introdução

O processo de globalização<sup>1</sup> enquanto estágio mais complexo e sofisticado do relacionamento económico internacional resulta naturalmente do efeito cumulativo do desenvolvimento e generalização de estádios anteriores de relacionamento económico e financeiro internacional.

Em função do tipo de sofisticação dos relacionamentos que lhe estão implícitos podemos, em termos de relacionamento económico internacional, distinguir os seguintes estádios ou etapas de desenvolvimento: i) O comércio internacional; ii) A internacionalização de empresas e organizações; iii) A transnacionalização dos processos produtivos; iv) A mundialização da produção, distribuição e comercialização; v) E, finalmente, a globalização.

O processo de globalização<sup>2</sup> reveste-se de uma característica específica, em relação aos estádios anteriores, que consiste na existência de empresas e organizações que tomam decisões que em tempo real influenciam o funcionamento da economia global<sup>3</sup>. As empresas e organizações com capacidade de influenciar em tempo real o funcionamento da economia mundial são em número muito restrito. Alguns agentes económicos conseguem desenvolver, em simultâneo, actividades típicas de cada um dos estádios de relacionamento internacional anteriormente mencionados, enquanto que outros se posicionam, apenas ou maioritariamente, no primeiro estágio. Tal, na medida em que, nem todos os agentes económicos desenvolvem a sua actividade à escala internacional com igual complexidade e sofisticação.

Assim, no estágio actual de complexificação dos relacionamentos económicos internacionais convivem no tempo e no espaço agentes económicos e territórios em

---

<sup>1</sup> O debate académico em torno da definição do conceito de globalização e em torno na novidade do processo em si é vasto, ver por exemplo OHMAE(1990) COHEN(1993) e CARNOY(1993), e não resulta apenas do facto de os autores anglofonos terem adoptado a expressão *globalization* e de os autores francófonos preferirem a expressão *mundialisation*. No nosso entender, optamos por conceber as relações internacionais como um processo cumulativo e gradativo de diferentes níveis de complexidade pelo que faz sentido, por exemplo, distinguir economia mundial de economia global. Ver a propósito CASTELLS (1999, p. 111), *...economia mundial, ou seja, uma economia em que a acumulação de capital avança por todo o mundo... uma economia global é algo diferente: é uma economia com capacidade de funcionar como uma unidade em tempo real, em escala planetária.*

Por se entender os relacionamentos económicos internacionais como um processo cumulativo e gradativo de diferentes níveis de complexidade, nesta comunicação utilizar-se-á genericamente a expressão globalização nela englobando o conjunto de outros relacionamentos económicos internacionais que não se revestindo da mesma sofisticação com ela convivem no tempo e no espaço. Tendo presente que a economia internacional não é ainda, de todo, global. Os mercados, mesmo para os sectores estratégicos e para as maiores empresas ainda estão muito longe de estar globalmente integrados. No entanto, os mercados financeiros já atingiram uma dimensão suficientemente global para se poder considerar e individualizar o conceito de globalização como mais um estágio nos relacionamentos económicos e políticos internacionais, que aos demais relacionamentos económicos transnacionais acrescenta, como característica diferenciadora, o imediatismo das suas implicações.

<sup>2</sup> Para VELTZ (1996, pp.110 e 111) a globalização é, antes de mais, um novo conceito estratégico que consiste na adopção progressiva de uma visão mais lata em relação à procura e à concorrência apoiada numa abordagem mais global e diversificada das diferentes situações nacionais e regionais. Para este autor, do ponto de vista das organizações este novo conceito estratégico passa por: i) Uma apreensão mais abrangente dos recursos internos e externos disponíveis; ii) Uma coordenação das actividades económicas e produtivas mais complexa e a uma maior escala que se traduz e que assume em termos geográficos configurações muito diversificadas.

<sup>3</sup> De que o funcionamento dos mercados monetários constitui a sua materialização mais visível.

diferentes estádios, em termos de relacionamento internacional, e com diferentes capacidades e aptensias para o relacionamento económico internacional.

A actuação internacional da grande maioria dos agentes económicos situa-se essencialmente no nível mais embrionário do relacionamento económico internacional ( o comércio internacional ), enquanto outros desenvolvem actividades do tipo transnacionalização dos processos produtivos; ou de mundialização da produção, distribuição e comercialização, ao mesmo tempo que uma imensidão de muitos outros não desenvolvem de todo relacionamentos económicos de tipo internacional. Da mesma forma que, nem todos os territórios locais e regionais poderão vir a constituir lugares de referência nesta economia em processo de globalização.

A multiplicidade de inter-relações económicas já em funcionamento à escala global e que decorrem exactamente da concretização e desenvolvimento do comércio internacional, da internacionalização de empresas e organizações, da transnacionalização dos processos produtivos e da mundialização da produção, distribuição e comercialização determinam a reconfiguração da economia mundial e do seu modelo de funcionamento bem como do papel e da importância dos territórios no modo de funcionamento da economia mundial.

O objectivo desta comunicação consiste, precisamente, em analisar a relação existente entre o processo crescente de globalização e de transnacionalização das actividades, processos, e relacionamentos económicos e a forma como estes materializam no(s) território(s) as suas consequências.

Com este objectivo, no ponto 1, será analisada a relação entre a globalização e a (real ou aparente) crise da territorialidade que parece lhe estar inerente, no ponto 2, discutir-se-á o actual significado e lugar do território no contexto de mundialização e globalização económica. Por fim, no ponto 3, serão analisadas as implicações das decisões e das estratégias transnacionais das empresas na reestruturação dos territórios, bem assim como, se procurará avaliar a capacidade destes para se posicionarem nos processos dinâmicos que caracterizam uma economia cada vez mais globalmente interdependente.

## **2. A globalização e a crise da territorialidade**

O processo crescente de globalização económica e política, que caracteriza hoje o funcionamento da economia mundial, parece induzir aquilo que alguns autores designam de crise da territorialidade<sup>4</sup> ou de decomposição activa dos territórios.

Isto é, uma significativa alteração da importância e do papel do território quer em termos económicos quer em termos político-administrativos, que parece inerente ao crescente processo de inter-relacionamento económico transnacional. Como que, se a crescente mobilidade dos factores e a crescente comunicabilidade transnacional entre agentes económicos (ou de agentes económicos com diferentes localizações)

---

<sup>4</sup> Cf., a propósito, BADIE (1996, p. 212), *...uma recomposição do espaço: a uma territorialidade segmentada, feita de limites e de soberania, suceder-se-ia na própria esfera do político, outra geografia, que se alinharia pelos princípios da economia, feitos de relações fluídas, de coalizões ganhadoras e mutáveis, de autonomias e de redes de relações... inventando uma nova gramática do espaço que reabilita o lugar em detrimento do território e que substitui o limite pela coordenação* .

eliminasse, em grande medida, a importância do território<sup>5</sup>. Se não de todos os territórios, pelo menos daqueles cujas características, recursos e potencialidades económicas forem mais indiferenciadas e mais facilmente reproduzíveis noutras localizações e onde também não se localizem os principais centros de decisão.

Uma crise da territorialidade e uma decomposição activa dos territórios como consequência da crescente complexificação e sofisticação dos relacionamentos económicos transnacionais, da generalização e desenvolvimento das novas tecnologias, da virtualização crescente dos relacionamentos e das actividades económicas e da progressiva abolição das soberanias territoriais.

Em virtude das múltiplas dimensões que caracterizam o processo de globalização<sup>6</sup> parece generalizar-se o prognóstico de estarmos a caminhar para uma nova ordem mundial pós-territorial resultante da procura sistemática em ultrapassar os limites espaciais e territoriais e em assegurar uma maleabilidade e flexibilidade máxima ao funcionamento dos relacionamentos económicos à escala global.

Efectivamente, vivemos um momento da história económica e política mundial em que o encurtar de distâncias, que foi possível em virtude da melhoria dos meios de transporte e de comunicação, parece ter alterado a posição relativa dos lugares e reduzido drasticamente os condicionantes de natureza geográfica inerentes à distância.

A constatação de que, cada vez mais, os acontecimentos locais têm origem em factos ou decisões que ocorreram a milhares de quilómetros de distância<sup>7</sup> reforça também a percepção de que o funcionamento económico e político mundial se vem progressivamente libertando dos condicionantes ou constrangimentos de natureza territorial<sup>8</sup>.

Neste último aspecto, parece estar a origem de um dos argumentos que transversalmente vem introduzindo, no debate público e académico sobre a globalização, a discussão em torno da progressiva perda, ou não, de importância do território no actual quadro de relacionamentos económicos internacionais. Perda de importância do território como consequência da progressiva liberalização e complexificação dos relacionamentos económicos internacionais e da crescente mobilidade transnacional dos factores e das organizações.

Isto é, o debate sobre se a progressiva virtualização e digitalização das relações económicas, que tende a eliminar as distâncias e o significado das distâncias geográficas, tende também a secundarizar o significado e o protagonismo do território nessas mesmas relações.

Os territórios locais e regionais (em especial os economicamente mais desfavorecidos) parecem cada vez mais reféns das decisões de localização e deslocalização das empresas, ou, pelo menos, têm cada vez maiores dificuldades em influenciar essas decisões em virtude da multiplicidade de alternativas de localização que parecem hoje estar à disposição das empresas.

---

<sup>5</sup> Em especial dos territórios locais e regionais economicamente mais desfavorecidos.

<sup>6</sup> Ver Quadro 1 – As diferentes dimensões do processo de globalização.

<sup>7</sup> Cf. GIDDENS (1990, p.64).

<sup>8</sup> Cf. ALBROW (1996, p.2).

**Quadro 1 - As diferentes dimensões do processo de globalização <sup>9</sup>**

Dimensão	Principais características
Globalização das finanças e da propriedade do capital	<p>Liberalização dos mercados financeiros, mobilidade internacional do capital. Crescente interdependência dos mercados financeiros e aumento dos efeitos de contágio. Proliferação à escala global de aplicações financeiras de curto prazo. Emergência de processos económicos de concentração e fusão. As unidades económicas típicas do processo de globalização são as empresas multinacionais responsáveis pela crescente mobilidade e expansão dos fluxos de bens e dos investimentos directos estrangeiros à escala global. O regresso das grandes organizações. Limitações à utilização dos instrumentos tradicionais de política económica e monetária por parte das economias nacionais.</p>
Globalização dos mercados e das estratégias de concorrência	<p>Proliferação do desenvolvimento de alianças estratégicas entre empresas à escala global em torno dos processos de produção, distribuição e comercialização de bens e serviços. Crescente flexibilização dos mercados de trabalho e transnacionalização dos processos produtivos. Planeamento da produção e distribuição à escala global, muitos dos novos produtos surgem para satisfazer mercados globais. O mercado global deixou de ser encarado como uma sucessão de mercados mais vastos e passou a ser entendido como elemento central para a definição de opções estratégicas. Desenvolvimento do funcionamento em rede enquanto novo princípio organizacional para as organizações. A afirmação da economia em rede e das economias de rede.</p>
Globalização tecnológica e informacional	<p>Afirmação de redes globais de informação e comunicação dentro da mesma empresa e entre empresas distintas. Desenvolvimento da economia digital. A proliferação de alianças estratégicas de transferência de inovação e conhecimento. Exigência de um maior conhecimento dos mercados e dos agentes económicos. Reforço do papel do imediatismo, da digitalização e virtualização e da inovação no funcionamento da economia. Crescente independência do tempo e do espaço. Aceleração das inovações tecnológicas, com impacte na redução rápida dos custos, em especial dos custos de transacção e de informação. As redes informacionais estruturam cada vez mais as relações económicas.</p>
Globalização dos modos de vida, dos padrões de consumo e da cultura	<p>Tendência para a uniformização dos padrões de consumo de referência (marcas comerciais, modelos e ideais de consumo), valores e cultura. Esta tendência para a uniformização dos modos de vida tende a acontecer sobretudo dentro de blocos regionais transnacionais na medida em que as disparidades de riqueza à escala global não permitem a materialização planetária desse potencial de uniformização.</p>
Globalização da capacidade normativa e de governo.	<p>Reconhecimento das limitações dos Estados, dos governos e dos parlamentos nacionais em termos de capacidade para regular o funcionamento local, regional, nacional e global da economia. Tentativas para planear uma nova geração de regras e instituições para a governação global.</p>

<sup>9</sup> No sentido definido na nota 1.



**Quadro 1 (cont.) - As diferentes dimensões do processo de globalização**

Dimensão	Principais características
Globalização política	O papel e a importância crescente das organizações e modelos supranacionais de integração económica e política. A procura de uma escala territorial intermédia (entre o global e o nacional) de governação para grandes regiões supranacionais. Os modelos transnacionais de integração económica, monetária e política, do tipo União Europeia, enquanto instrumento de regulação e governação.
Globalização da percepção e da consciência	Processos socio-culturais de uniformização conduzem à afirmação de modelos de percepção e consciência do tipo “ cidadão planetário”. No entanto a consciência individual e colectiva em relação ao próprio processo de globalização tende a variar em função da posição estratégica que os diferentes indivíduos ou grupos ocupam em termos dos processos de produção ou de decisão às diferentes escalas territoriais. Encarando o processo como uma etapa de grandes oportunidades ou como um estágio de novas e maiores ameaças. O próprio debate em torno do processo de globalização assume quase sempre contornos fortemente ideológicos, nomeadamente, quanto às suas consequências presentes e futuras. Emergência de novos modelos de interpretação da relação global / local.
Globalização territorial e relacional	A emergência de novas solidariedades e concorrências funcionais e territoriais à escala global. De uma geografia político-administrativa a uma geografia de fluxos. Transformação dos territórios locais e regionais no sentido da crescente integração dos mercados. Espaço de fluxos, economia global <i>versus</i> economias locais e a alteração das vantagens comparativas e competitivas inter-territoriais. Novas exigências para a pilotagem e planeamento económico estratégico de unidades territoriais infranacionais. A capacidade relacional das empresas e dos territórios locais e regionais constitui um factor decisivo de sobrevivência e de prosperidade. A natureza assimétrica dos fluxos globais e da capacidade de penetração nos mercados. A economia global não abarca todos os processos económicos do planeta, não abrange todos os territórios. O seu funcionamento tem origem em apenas alguns segmentos da actividade económica e em apenas alguns países e regiões em função da posição particular que ocupam na divisão internacional do trabalho. Embora as actividades económicas mais representativas de cada país ou região tendam a estar envolvidas/ sujeitas ao funcionamento da economia global, alguns países, regiões, sectores económicos e territórios locais estão desconectados dos processos de consumo e de acumulação de riqueza que caracterizam a economia global.

Fonte: Quadro elaborado e desenvolvido a partir de PETRELLA(1996), CASTELLS (1999), RAMONET (1999), e NETO e ROCHA CUNHA (2000).

Tal, introduz um relacionamento de tipo novo entre os territórios locais e regionais e as empresas. Um novo tipo de relacionamento do território não apenas para com as

empresas multinacionais mas também em relação à generalidade das empresas <sup>10</sup>. A atracção pela possibilidade de actuar a novas escalas territoriais, associada às novas exigências de competitividade, parece constituir, para as empresas, um apelo de tal maneira forte que poderá conduzir ao sacrifício de localizações antigas e de solidariedades territoriais históricas.

Para os maiores defensores das mais valias do processo de globalização, o território e a dimensão territorial no funcionamento da economia mundial parecem surgir, mesmo, como que uma contrariedade mais a ultrapassar a bem de um funcionamento economicamente mais eficiente da economia-mundo – o território como que a última fronteira a condicionar o evoluir da nova ordem económica internacional.

Efectivamente, quanto mais perde a sua dimensão territorial mais a ordem internacional se unifica e se globaliza, mas em grande medida, é exactamente esse esforço de desterritorialização que a torna mais frágil, mais instável e sujeita a mudanças rápidas e imprevisíveis <sup>11</sup> (BADIE, 1996).

A ideia da perda de importância do território surge, frequentemente também, de alguma forma justificada pela crescente comunicabilidade e interacção que os meios de comunicação e os sistemas de informação asseguram. Na medida em que, libertaram a organização industrial dos condicionantes da proximidade espacial e transformam cada vez mais o território enquanto espaço de lugares num espaço de fluxos <sup>12</sup>.

O processo de mundialização e de globalização da economia determina a emergência de um novo fenómeno espacial de relacionamentos inter-organizacionais e inter-territoriais do tipo *face a face de não proximidade* e uma forma específica de organização do sistema produtivo e do sistema decisional à escala planetária. Aspecto que atribui um relevo especial à interactividade e à interconexão informacional e organizacional transnacional em detrimento da localização geográfica. Um contexto novo, em que a proximidade organizacional veio alterar o significado e a importância da proximidade geográfica com grandes ganhos para as organizações participantes no processo, nomeadamente, em termos de: i) *Desmultiplicação dos efeitos da aprendizagem* <sup>13</sup>; ii) Coordenação operacional multilocalizada dos processos produtivos, iii) Possibilidade de repartir os riscos de localização e aproveitar especificidades territoriais <sup>14</sup> para processos produtivos concretos; iv) Conquista de posições mais favoráveis de negociação com clientes e fornecedores; v) Desenvolvimento de processos internos e externos de *benchmarking*.

Mas um contexto, também, que gera dificuldades acrescidas para as organizações que não conseguem participar no processo e também para os territórios, na medida em que, a localização e a presença das empresas tendem a ser vistas como cada vez menos definitivas.

A própria virtualização e digitalização do funcionamento da economia mundial gera uma desmultiplicação das actividades económicas na dimensão real e na dimensão

---

<sup>10</sup> Aspecto que será analisado no ponto 2.

<sup>11</sup> E menos poderá contribuir para uma maior repartição territorial global do desenvolvimento económico.

<sup>12</sup> CASTELLS (1999, p.403).

<sup>13</sup> Cf. VELTZ (1996, p. 120) *Uma federação de unidades estritamente locais no plano operacional podem ser pilotadas globalmente se a aprendizagem tecnológica circula e se se enriquecem mutuamente.*

<sup>14</sup> A utilização das diversas especificidades territoriais de modo sincronizado, no sentido de, maximizarem complementaridades (ZIMMERMANN, 1998).

virtual. O que, faz emergir os territórios virtuais como fortes rivais para os territórios reais, disputando com estes o epicentro dos relacionamentos e das decisões na economia global <sup>15</sup>. Esta digitalização e virtualização parece mesmo fazer sobressair, à escala global, os lugares e as organizações que participam como protagonistas na definição e aplicação das estratégias económicas de relevância internacional e cria a sensação que as demais desapareceram ou estão em vias de desaparecimento – evidenciando e distinguindo claramente os lugares e as organizações que contam e as que não (pelo menos à escala internacional ou à escala de cada uma das grandes regiões supranacionais) .

O processo de globalização, mais do que promover e estimular a internacionalização dos territórios locais e regionais, tende a reforçar o anonimato <sup>16</sup> à escala internacional de uma multiplicidade de territórios indiferenciados / indiferenciáveis (a esta escala territorial) que nos respectivos territórios nacionais desempenhavam / desempenham funções bem definidas e identificáveis.

A globalização económica e financeira, do ponto de vista das suas implicações territoriais, é tudo menos neutra e traduz-se num processo instável e contraditório de decomposição e recomposição dos territórios, como consequência do processo de ajustamento estrutural <sup>17</sup> que lhe está subjacente. Processo de ajustamento estrutural fruto da concorrência crescente entre territórios no sentido de procurarem preservar o seu tecido empresarial e a sua competitividade económica e se adaptarem às novas exigências <sup>18</sup> de actuar em mercados globais. A globalização tende a reformular as hierarquias e os relacionamentos locais, regionais, nacionais e transnacionais <sup>19</sup>.

A crescente digitalização e virtualização do funcionamento económico tende , efectivamente, a gerar como que uma aterritorialização da economia e constitui um desafio que exige um tipo de resposta novo, por parte dos territórios locais e regionais e respectivos órgãos político-administrativos. Tal, exige um tipo de resposta inovador quanto à definição de estratégias de planeamento territorial para enfrentar as novas exigências. Bem como, uma maior sofisticação quanto à forma de entender o desenho e a forma de concepção de novas políticas públicas territoriais <sup>20</sup> em função da nova realidade e quanto à forma de equacionar a nova relação espaço-tempo-território.

Não só a posição relativa dos diferentes territórios locais e regionais tende a alterar-se, como também, um conjunto grande destes se vêem excluídos de participar nesta lógica global de relacionamentos económicos. Sobretudo porque, muitos deles, não dispõem

---

<sup>15</sup> Mais do que eliminar os territórios ou a sua relevância a virtualização e digitalização da economia cria como que territórios paralelos, territórios virtuais. A criação deste tipo de comunidades virtuais e o seu relacionamento com os territórios reais constitui um dos elementos centrais do debate sobre as implicações territoriais do processo de globalização.

<sup>16</sup> Em virtude de existir uma multiplicidade de territórios locais e regionais que procuram alguma visibilidade internacional e que se caracterizam por modelos / tipos de especialização e níveis de desenvolvimento económico semelhantes – um processo como que de vulgarização de modelos indiferenciados de especialização económica territorial.

<sup>17</sup> Cf. KHERDJEMIL (1999, p.285).

<sup>18</sup> O processo de globalização em virtude do processo de ajustamento estrutural que o caracteriza para além de afectar as características económicas e sociais dos territórios influencia a sua representação e a sua simbólica e o tipo de instrumentos e estratégias que é possível desenvolver a partir deles.

<sup>19</sup> Quase todo o tipo de serviços são passíveis de ser reduzidos a fluxos de informação e portanto os sistemas avançados de telecomunicações poderiam, em princípio, possibilitar a sua localização dispersa pelo globo, no entanto o que acontece é um modelo espacial diferente, caracterizado pela simultânea dispersão e concentração de serviços avançados.

<sup>20</sup> Aspecto que será analisado no ponto 3 .

de infra-estruturas e equipamentos à altura dos novos desafios e ou de não estão incluídos nas rotas da repartição transnacional dos processos produtivos. A percepção da crise da territorialidade que parece estar associada à crescente concorrência inter-territorial à escala planetária resulta, também, da progressiva eliminação das (ou do significado das) especificidades territoriais e substituição das especializações económicas territoriais tradicionais que esta parece implicar.

Mas embora a crescente complexidade da concorrência inter-territorial à escala internacional implique, muitas vezes e para alguns territórios, o doloroso sacrifício de modelos locais de especialização económica, tal não significa o desaparecimento do significado e da importância do território. Antes corresponde a um estágio de maior complexidade nos relacionamentos económicos internacionais particularmente exigente em termos de planeamento, desenvolvimento e governação do território, em especial no que concerne aos territórios infranacionais.

A globalização, não só, precisa de um conjunto de pontos / lugares de suporte à localização de actividades económicas e à tomada de decisões internacionais próprias da economia mundial <sup>21</sup> como tenderá eventualmente a diminuir o significado do *espaço* mas não o do *território* <sup>22</sup>. A globalização precisa de lugares, de territórios <sup>23</sup> que favoreçam as interações entre as empresas e organizações neles localizadas e entre estas e os seus próprios subsistemas <sup>24</sup>, *territórios nos quais os custos de transação sejam os mais baixos e as externalidades colectivas sejam as mais fortes* <sup>25</sup>.

Por outro lado, a própria percepção da crise da territorialidade assume contornos de natureza distinta no plano internacional, no plano transnacional, no plano nacional e no plano local / regional – a multidimensionalidade territorial do processo de globalização <sup>26</sup>. Isto é, as suas consequências territoriais também são distintas às diferentes escalas territoriais, bem assim como, variam de território para território.

Nem todos os territórios têm condições para participar neste processo como protagonistas, apenas um número reduzido de territórios locais e regionais à escala global poderão vir a centrar em si as organizações e agentes económicos em geral com poder de condicionar e influenciar a evolução da economia mundial <sup>27</sup>. Estes territórios que constituem verdadeiras plataformas de apoio à esfera decisional de funcionamento da economia mundial não têm uma forma ou modelo espacial pré-estabelecido ou única que tenha que ser assegurada ou que se imponha como necessidade. Não é a sua organização espacial mas a sua raridade que faz a diferença <sup>28</sup>.

Em contrapartida, uma imensidão de muitos outros territórios esforça-se por se conseguir adaptar às dinâmicas impostas por esses territórios-epicentros, estão

---

<sup>21</sup> E que assumem mesmo uma função de pilotagem da economia mundial.

<sup>22</sup> Mesmo numa economia de concorrência global existe uma forte articulação com os territórios, com a sua diversidade e suas diferentes capacidades para estruturar os processos de longo prazo e para favorecer a inovação e a aprendizagem (VELTZ, 1996, pg. 136).

<sup>23</sup> Os sistemas produtivos gerados pelos sistemas decisoriais da era da globalização, eles próprios, têm uma determinada territorialização.

<sup>24</sup> As novas tecnologias tendem eliminar o significado do espaço mas não a localização e a interacção económica localizada localmente.

<sup>25</sup> LOINGER (1998, p.17).

<sup>26</sup> As implicações e a realidade do processo de globalização é absolutamente distinto de um hemisfério para outro, de um continente para outro e de cada uma das grandes regiões económicas e políticas supranacionais para outra.

<sup>27</sup> Cf. SASSEN (1991) sobre as cidades globais.

<sup>28</sup> Cf. LOINGER (1998, p. 17).

fortemente condicionados às decisões de deslocalização das empresas, à hierarquia das actividades e aos relacionamentos económicos e organizacionais de natureza reticular.

O processo de globalização é um processo de ajustamento estrutural com implicações territoriais obvias e tende a reforçar os fenómenos de dinâmica desigual do desenvolvimento económico, mas isso não significa a perda de importância do território ou o fim dos territórios, significa, antes de mais, um novo período de reinvenção de competências, e de reformulação da concepção de *lugar* e do papel e significado do território <sup>29</sup>. Em virtude do próprio processo de globalização o local torna-se assim um foco permanente de recomposição geográfica, quando *outrora ele era o ponto fixo das sujeições soberanas* (BADIE, 2000, p. 178).

Um período particularmente exigente para os territórios locais e regionais em termos de, entre outros aspectos, novas exigências para: i ) A gestão dos relacionamentos inter-territoriais às diferentes escalas territoriais <sup>30</sup>; i i ) A gestão da atractividade a várias escalas territoriais e sectoriais; i i i ) As relações território/ empresas. Um período, também, igualmente exigente para cada Estado nacional no que respeita à forma de pilotar os respectivos territórios locais e regionais neste novo contexto.

### 3. O significado de território no actual contexto de globalização

O novo modelo de relacionamento económico internacional caracteriza-se pela capacidade organizacional e tecnológica de separar os processos produtivos em diferentes localizações. Um modelo que, assegura a sua unidade de conjunto através das conexões de sistemas e informação e comunicação e da flexibilidade dos processos de produção <sup>31</sup>, escolhendo ou preterindo localizações em função de características ambientais, de mão de obra, de infra-estruturas e equipamentos, parece exigir uma determinada especificidade geográfica para cada fase do produto.

Actualmente, a generalidade das empresas estão sujeitas aos condicionantes da evolução do ciclo dos produtos e das tecnologias de produção e informação e à alteração sistemática das condições de concorrência nos seus sectores de actividade e, nesse sentido, são obrigadas a por periodicamente em causa as suas decisões de localização.

Em geral, as empresas que mais dificilmente se deslocam no espaço, e que tendem a assumir a sua localização como definitiva, são as empresas que não dispõem de escala ou dimensão para se deslocalizar ou cujo processo produtivo seria fortemente afectado

---

<sup>29</sup> A globalização não implica o desaparecimento dos territórios, mas sim, o aparecimento de novas formas de territorialização (MAILLAT e KEBIR, 1999, p.432).

<sup>30</sup> A importância dos territórios desenvolverem uma intermediação territorial, conceito proposto por LACOUR (1996, pp. 34-35) que significa *...território que em determinado momento, por determinadas razões, durante um certo período de tempo, consegue desenvolver uma intermediação múltipla global entre diversas trajectórias possíveis sob a influência dos variados comportamentos de diferentes actores/ agentes.*

<sup>31</sup> À medida que a economia global se expande organiza a produção de serviços avançados necessários para a gestão das novas unidades (BORJA et al, 1991).

ou inviabilizado noutra localização. O fenómeno da deslocalização de empresas é uma das principais causas da crise da territorialidade <sup>32</sup>.

O significado do território no contexto de globalização tende a variar em função do potencial económico, estratégico e de competitividade que cada território representa. É este aspecto que faz a diferença e que pode afirmar um determinado território como protagonista (pelo menos a algumas escalas territoriais) ou reduzi-lo na economia global à condição de *perímetro receptáculo de actividades* <sup>33</sup>.

Para as empresas em geral e para as empresas multinacionais em particular surge assim como que um mercado de territórios que se esforçam por se equipar de infra-estruturas, de acordo com um suposto modelo dominante que faz emergir uma oferta concorrencial de localizações substitutas (JAYET, PUIG e THISSE, 1996).

Parece ser incontornável a necessidade por parte dos territórios locais e regionais de participar nesta competição alargada pela atractividade de empresas, sobretudo das empresas que mais contam <sup>34</sup>, e de populações. Esta aspiração de participar na concorrência internacional pela atractividade, ainda que legítima, muito dificilmente poderá ser alcançada mais que não seja pelos custos orçamentais a que obriga. Mas coloca o problema da procura da reprodução mimética de soluções que obtiveram êxito nalguns territórios e induz nas políticas públicas territoriais um esforço de standartização de características de acolhimento em detrimento de opções e modelos alternativos que possam fazer a diferença <sup>35</sup>.

Em virtude da deslocalização das empresas as autoridades político-administrativas locais e regionais ficam sujeitas a ter que lidar com um processo de concorrência territorial <sup>36</sup> que se traduz na tentativa de reprodução em cada um dos territórios de um conjunto de equipamentos, infra-estruturas e condições de acolhimento baseada em critérios de atractividade supostamente universais (ZIMMERMANN, 1998). O que determina um esforço de homogeneização em relação às condições de competitividade que faz querer na perda de importância da diferenciação inter-territorial <sup>37</sup>.

Esta realidade dá origem a que, associado ao argumento de que o processo de globalização determina a perda de importância do território, surge ainda frequentemente associado o argumento ou a percepção <sup>38</sup> de que caminhamos para um processo de

---

<sup>32</sup> É cada vez mais difícil 'localizar' a produção (VELTZ, 1996, p.99). *A geo-economia moderna é mais sincronizada e menos hierarquizada, o desenvolvimento da multipolaridade e a eliminação do modelo centro-periferia mas o sincronismo da tecnologia não cria por si só um tempo mundial unificado* (VELTZ, 1996, pp.103-105).

<sup>33</sup> Cf. VELTZ (1996, p.142).

<sup>34</sup> Essencialmente as empresas que poderão contribuir para a consolidação da base económica territorial, para o desenvolvimento dos efeitos de fileira no território, para o reposicionamento do território à escala internacional, ou simplesmente as empresas que assegurem no territórios níveis significativos de emprego.

<sup>35</sup> As relações entre as empresas e os territórios podem ser analisados a partir de duas perspectivas: i ) A partir das empresas que põem em concorrência, a um nível global, os territórios em função da sua capacidade para assegurar a competitividade que as empresas procuram; i i ) A partir dos territórios onde os seus responsáveis político-administrativos se esforçam por atrair e manter as empresas através de uma política de construção de competências e de recursos que sejam o mais eficazes possível em termos deste objectivo (PERRAT, 1998, p.91).

<sup>36</sup> Sobre concorrência territorial ver JAYET (1993).

<sup>37</sup> A procura de condições mínimas / padrão de infraestruturas, serviços, equipamentos e localizações de actividades económicas como critério de acesso à concorrência internacional por localizações.

<sup>38</sup> IMMERFALL, CONWAY, CRUMLEY e JARAUSCH (1998, p.174), distinguem globalização enquanto processo, enquanto resultado e enquanto percepção.

homogeneização cultural, económica<sup>39</sup>, política, das tecnologias e consequentemente dos territórios enquanto estrutura de suporte das actividades humanas. Mas uma coisa é o potencial de homogeneização que lhe está implícito outra coisa completamente diferente é a materialização real / física desse potencial<sup>40</sup>.

A homogeneização iminente será sempre parcial na medida em caminhamos para a homogeneização de alguns aspectos e de outros não, como é o caso do crescente reforço da diferenciação das competitividades, das produtividades e das capacidades de consumo à escala internacional.

A temporalidade<sup>41</sup> que caracteriza hoje a economia de cada território local e regional introduz um dado novo no posicionamento das autoridades político-administrativas face às empresas localmente instaladas ou a instalar. Na medida em, que não basta já a gestão da atractividade do território no momento de atrair cada uma das empresas mas importa manter e desenvolver continuamente um relacionamento que conduza a uma progressiva fixação o mais duradoura possível da empresa no território<sup>42</sup> - o conceito de atractividade ganha um novo significado.

A atractividade dos territórios constitui um elemento essencial em termos de localização das empresas e, por isso, as autoridades político-administrativas são obrigadas a desenvolver um conjunto de iniciativas de marketing territorial e de construção de competências do território no sentido de poder atrair as empresas.

Mas as suas actividades neste sentido não se podem limitar ao momento de atracção da(s) empresa(s) deverão sim assentar numa lógica de continuidade e na actualização e construção das infra-estruturas e disponibilização de serviços e equipamentos de modo a poderem garantir uma certa irreversibilidade para as decisões de localização que conseguem concretizar. O território deverá desenvolver as iniciativas necessárias para que a localização de uma determinada empresa nesse território possa produzir efeitos territoriais mesmo depois de esta eventualmente se deslocalizar<sup>43</sup>. Tal, em virtude de, não só, não haver hoje nenhuma garantia para o território de que uma determinada empresa vá ficar nele localizada para sempre<sup>44</sup>, como também, do facto de os territórios economicamente mais desfavorecidos correm actualmente muitos riscos de ficar de algum modo refens das próprias exigências das empresas<sup>45</sup>.

Os territórios locais e regionais deverão estar conscientes deste facto e, nesse sentido, deverão procurar sofisticar as suas condições de acolhimento e acompanhamento das empresas instaladas ou em instalação e desenvolver com elas um relacionamento de tipo novo – os territórios deverão procurar ajudar as empresas a desenvolver a sua actividade

---

<sup>39</sup> Cf, a propósito, HALIMI (1999, p.84).

<sup>40</sup> As próprias decisões de localização das grandes empresas tendem a sofrer adaptações locais.

<sup>41</sup> Temporalidade no sentido do próprio ciclo de desenvolvimento e de vida do território.

<sup>42</sup> ZIMMERNANN (1995, p.165) distingue empresas nómadas e empresas voláteis em função da forma como se comportam em termos de decisões de localização e da velocidade com que reformulam as suas decisões de localização e as suas localizações. E defende que a fixação territorial das empresas e o seu nomadismo não são mais do que fases diferentes do mesmo processo que consiste no próprio processo de evolução do território e de desenvolvimento das empresas.

<sup>43</sup> De modo a que os efeitos dessas localizações perdurem no tempo e possam constituir um atrator para novas localizações.

<sup>44</sup> Ver BELIS-BERGOUIGNAN, BORDENAVE e LUNG (1993) sobre aquilo que os autores chamam de a miragem da territorialização da grande empresa.

<sup>45</sup> Sobretudo no caso dos territórios particularmente dependentes de uma ou poucas empresas estruturantes nele localizadas.

<sup>46</sup>. Os territórios deverão apoiar as empresas territorialmente neles instaladas de forma directa e indirecta, isto é, através das autoridades político-administrativas que os representam e através das instituições públicas ou mistas territorialmente relevantes <sup>47</sup>.

Os territórios deverão procurar desenvolver iniciativas que lhe permitam alguma margem de manobra em termos de gestão estratégica do seu portfolio de localizações em termos de empresas. Isto é, os territórios deverão de forma sistemática e continuada procurar atrair novas empresas, apoiar de forma activa as empresas instaladas ou em instalação e a criação de novas empresas e, prever com antecipação as empresas que poderão vir a abandonar o território e procurar retardar o mais possível esse momento <sup>48</sup>.

A procura da padronização das características de acolhimento pode funcionar a prazo como uma armadilha da mesma forma que pode ser inibidora do surgimento de outros modelos de desenvolvimento. O esforço de actualização constante/ continuada de competências e a tentativa de reproduzir localmente modelos de desenvolvimento de sucesso pode desviar a possibilidade de encontrar modelos alternativos de desenvolvimento.

A escolha da localização e a gestão da fixação territorial das grandes empresas tem a ver , em grande medida, com a opção por um território que lhe permita servir de base para operar à escala global ( o que exige um conjunto significativo e sofisticado de infra-estruturas e equipamentos disponíveis) e que, simultaneamente, tenha assegurada a localização de outras empresas de relevância estratégica para si <sup>49</sup>.

O território tecnológico-produtivo de cada empresa pode assumir diferentes configurações espaciais em função do tipo de relacionamento entre as actividades por si desenvolvidas ao nível local e o nível global, e do tipo de relacionamentos que cada empresa estabelece internamente (dentro da empresa em função da sua arquitectura organizacional e dentro do(s) território(s) onde está localizada) e externamente (com outras empresas e com outros territórios). Um território local ou regional que pretenda desenvolver e construir recursos e competências específicas para se afirmar como ponto de passagem obrigatório das trajectórias das grandes empresas tem que ter obrigatoriamente em conta este aspecto. O que, naturalmente em termos de concepção e desenvolvimento de políticas públicas territoriais cria dificuldades adicionais <sup>50</sup>.

Um dos maiores desafios actuais consiste em reforçar consideravelmente o grau e a capacidade de reacção dos territórios locais e regionais e desenvolver a sua capacidade de conceber estratégias ofensivas de desenvolvimento económico e de criação das externalidades indispensáveis à instalação de cidadãos e agentes económicos, sociais e institucionais face a um contexto instável e volátil (LOINGER, 1998).

---

<sup>46</sup> Por exemplo, entre outros aspectos, na recolha e tratamento de informação estratégica relevante e no apoio à procura de mercados de escoamento.

<sup>47</sup> A acção pública local em favor da localização de empresas e, também, em favor das próprias empresas constitui uma evolução profunda, em termos, de comportamento e objectivos económicos das colectividades locais e regionais.

<sup>48</sup> A importância dos territórios poderem desenvolver organizacional e estruturadamente uma capacidade e uma função de previsão.

<sup>49</sup> De modo a que a empresas possa gerir os benefícios de relacionamentos económicos e estratégicos à escala intra-regional e, simultaneamente os benefícios de operar à escala global.

<sup>50</sup> Para além das implicações que decorrem dos efeitos que o processo de globalização pode ter sobre a competitividade de cada uma das empresas instaladas em cada território a questão essencial, na forma como ela se faz sentir no território, tem a ver com a capacidade de cada território conseguir atrair a localização das empresas e conseguir fazer perdurar no tempo essa localização.



Um aspecto novo que resulta do relacionamento entre as grandes empresas internacionais / globais e os territórios locais e regionais onde decidem localizar parte do seu processo de produção ou comercialização decorre da preocupação crescente dessas empresas em desenvolver mecanismos organizacionais de repatriação de conhecimentos e experiências de *learning* específicos que descobrem ou encontram em cada território local e regional com que estabelecem contacto. Esta estratégia de repatriação (em direcção à sede e país de origem) de conhecimentos tem como objectivo a sua utilização por parte dessas grandes empresas para a concretização dos seus objectivos específicos e definição das suas próprias estratégias de produção, comercialização e de actuação em mercados mais vastos (AMIN e COHENDER, 1997)<sup>51</sup>. Mas se este aspecto pode constituir um novo factor de ameaça para os territórios mais vulneráveis parece, simultaneamente, poder vir a atribuir um novo significado e valor às especificidades territoriais<sup>52</sup>.

#### 4. A globalização *sur place*

Uma das ideias mais consensuais sobre a questão do processo de globalização parece ser o facto de este processo implicar uma reformulação do papel do Estado em virtude de muitas das suas áreas tradicionais de intervenção estarem a sofrer uma forte erosão.

Mas este reconhecimento da crescente limitação que os Estados, governos e parlamentos nacionais vêm demonstrando em termos de capacidade de regulação das implicações do processo de globalização no plano local, regional e nacional não significa o eliminar do significado ou do papel do território.

Esta perda de influência do Estado-nação, pelo contrário, reforça a importância do território. Na medida em que, o território enquanto materialização do Estado<sup>53</sup> e seu reduto último vê o seu papel e significado reforçado. O Estado deverá compensar a diminuição da sua dimensão política através da valorização da sua dimensão territorial. Este facto, só por si justifica não só a necessidade de que se intensifiquem as políticas de reforço da territorialidade como inclusivamente volta a colocar o centro do debate no espaço/ território.

Os Estados vivem cada vez mais enquanto dimensão territorial, área territorial de soberania pelo que importa que desenvolvam com intencionalidade estratégica a gestão política e económica dos territórios nacionais e de cada um dos territórios infranacionais que os compõem, reforçando as suas competências deslocando a política económica para o território<sup>54</sup> e procedam como que à crescente territorialização das políticas

---

<sup>51</sup> Este processo de procura e acesso a formas localizadas de conhecimento e produção constitui e representa mesmo um novo factor de concorrência entre grandes empresas / grupos de empresas internacionais com implicações várias para estas, para cada um dos territórios em que o conhecimento ou a especificidade foi recolhida e para outros territórios onde pode vir a ser aplicada (HUDSON, 1999).

<sup>52</sup> Embora tudo fique naturalmente dependente do tipo de oportunidade que cada território tiver para tirar partido delas e presidir à sua rentabilização económica.

<sup>53</sup> ALLIÈS (1980, p.12) define território *...como modo de existência do Estado no espaço*.

<sup>54</sup> Abrindo um novo debate sobre a natureza e a evolução das atribuições de competências e instrumentos de política económica a atribuir às autoridades político-administrativas territoriais e sobre a delimitação e escalas territoriais adequadas para cada tipo de competência e de instrumento de política económica territorial.

públicas – a acção económica das colectividades territoriais constitui um elemento central para a sobrevivência económica futura dos territórios. O Estado e as autoridades político-administrativas locais e regionais têm um papel importante no reforço da territorialidade<sup>55</sup>.

O Estado continua a ser um parceiro incontornável que não cessa de reintroduzir o princípio da territorialidade num jogo de decisões económicas que tende a excluí-lo ou a marginalizá-lo. Por muito emancipadas que estejam as empresas multinacionais ainda têm de negociar com o Estado as modalidades do seu acolhimento no território escolhido.

O Estado em articulação com as autoridades político-administrativas locais e regionais que o compõem poderão e deverão desempenhar neste contexto de globalização e em termos territoriais um conjunto de opções e iniciativas absolutamente decisivas: i ) Fazer convergir os investimentos estrangeiros em direcção território e posicionar as (algumas) economias locais e regionais nas trajectórias de funcionamento da economia global; i i ) Requalificar e apoiar a regeneração dos tecidos económicos que foram sendo afectados pelo processo de globalização; i i i ) Determinar e estabelecer de forma precisa as escalas territoriais adequadas ao desenvolvimento das diferentes políticas territoriais e à implementação de estratégias de internacionalização; i v ) Desenvolver estratégias que reforcem a plasticidade<sup>56</sup> do território; v ) Assegurar a revalorização estratégica da diferenciação e do valor económico da especificidade; v i ) Promover no território a passagem de uma lógica individual dos agentes económicos para uma solução de concertação colectiva de opções<sup>57</sup>.

Tendo presente que os movimentos tradicionais de localização e deslocalização inter-regional nacional continuam a funcionar e acabam por ser dos mais decisivos para a sobrevivência dos territórios locais e regionais, sobretudo dos territórios sem competências para competir à escala global. E que, existe hoje um maior conhecimento, por parte dos territórios, das estratégias de planeamento que vêm sendo aplicadas nos demais territórios locais e regionais. Tal, que possibilita, em termos territoriais, um importante processo de aprendizagem mas, este tipo de informação, constitui também uma fonte adicional de concorrência interterritorial.

## 5. Conclusão

O processo de globalização implica um processo de ajustamento estrutural com múltiplas implicações territoriais mas não significa a perda de importância do território ou o fim dos territórios, corresponde, antes, a um novo período de reinvenção de

---

<sup>55</sup> A hierarquização do espaço em função das decisões de localização das empresas e da forma como a hierarquia das diversas filiais e unidades de produção tende a determinar a hierarquia dos próprios territórios locais e regionais.

<sup>56</sup> A plasticidade do território é a sua capacidade de reencontrar novas formas de combinação de recursos e factores e de se adaptar e reagir às decisões de deslocalização das empresas e à perda de competitividade dos sectores económicos nele dominantes.

<sup>57</sup> *A comunidade de responsabilidade substitui-se à comunidade de soberania e constroem-se a partir de uma visão empírica da responsabilidade. Responsabilidade no sentido de preocupação em promover interesses locais* (BADIE, 2000 ).

competências territoriais, de reformulação da concepção de lugar e do papel e significado do território.

## Bibliografia

- Albrow, M. (1996) *The Global Age. State and Society Beyond Modernity*, Polity Press, Oxford.
- Alliès, P. (1980) *L'Invention du Territoire*, PUG, Grenoble.
- Badie, B. (1996) *O Fim dos Territórios*, Coleção Economia e Política, Instituto Piaget, Lisboa.
- Badie, B. (2000) *Um Mundo Sem Soberania. Os Estados Entre o Artifício e a Responsabilidade*, Coleção Economia e Política, Instituto Piaget, Lisboa.
- Bellis-Bergouignan, M.-C.; Bordenave, G.; Lung, Y. (1993) «Le Mirage de la Territorialisation de la Grand Entreprise. Le Redeploiement Spatial de Ford» in *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, nº3.
- Castells, M. (1999) *A Sociedade em Rede*, Paz e Terra, São Paulo.
- Cohen, S. (1993) "Geo-economics: lessons from America's Mistakes", in M. CARNOY *et al*, *The New Global Economy in The Information Age*, Penn State University Press.
- Carnoy, M. *et al* (1993) *The New Global Economy in The Information Age*, Penn State University Press.
- Coriat, B. e Taddéi, D. (1993) *Made in France*, Le Livre de Poche, Paris.
- Giddens, A. (1990) *The Consequences of Modernity*, Stanford University Press, Stanford.
- Halimi, S. (1999) O Naufrágio dos Dogmas Neo-Liberais, in *Economia Pura*, ano 1, nº9, Janeiro.
- Immerfall, S. (1998) "Territory and Territoriality in the Globalizing Society: An Introduction" in S. IMMERFALL (ed.) *Territoriality in the Globalizing Society. One Place or None?*, Springer-Verlag, Berlim.
- Immerfall, S.; Conway, P.; Crumley, C.; Jarausch, K. (1998) "Disembeddedness and Localization: The Persistence of Territory" in S. Immerfall (ed.) *Territoriality in the Globalizing Society. One Place or None?*, Springer-Verlag, Berlim.
- Jayet, H. (1993) «Territoires et Concurrence Territoriale» in *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, nº1.
- Jayet, H.; Puig, J.P.; Thisse, J.F. (1996) «La Décentralisation de l'Action Publique» in *Revue d'Économie Politique*, Janeiro-Fevereiro.

- Lacour, C. (1996) “La Tectonique des Territoires: d’une Métaphore à une Théorisation” in B. PECQUER (ed.) *Dynamiques Territoriales et Mutations Économiques*, L’Harmattan, Paris.
- Loinger, G. (1998) “L’Amenagement du Territoire face a la Globalisation de L’Economie» in G. Loinger e J.C. Némery (direc.) *Recomposition et Développement des Territoires. Enjeux Economiques, Processus, Acteurs*, L’Harmattan, Paris.
- Maillat, D. e Kebir, L. (1999) “Learning Region et Systèmes Territoriaux de Production” in *Revue d’Économie Régionale et Urbaine*, n° 3.
- Kherdjemil, B. (1999) “Territoires, Mondialisation et Redéveloppement » in *Revue d’Économie Régionale et Urbaine*, n° 2.
- Krugman, P. (1998) “Space: The Final Frontier” in *Journal of Economic Perspective*, vol. 12, n° 2, Primavera.
- Neto, P. A. (1999) *A Integração Espacial, Economias de Rede e Inovação*, Colecção Economia e Política, Instituto Piaget, Lisboa.
- Neto, P. A. e Rocha Cunha, S. (2000) “Globalização, Novos Instrumentos e Mecanismos de Regulação e Autonomia Democrática” in *Economia e Sociologia*, n.º 69.
- O’Brien, R. (1992) *Global Financial Integration: The End of Geography*, Royal Institute of International Affairs, Londres.
- OHMAE (1990) *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*, Harper, Nova York.
- Perrat, J. (1998) “ Strategies Globales des Firms, Gestion Locale des Ressources et Marge de Manouvre des Acteurs Territoriaux “ in G. LOINGER e J.C. NÉMERY (direc.) *Recomposition et Développement des Territoires. Enjeux Economiques, Processus, Acteurs*, L’Harmattan, Paris.
- Petrella, R. (1996) “ Globalização e Internacionalização: A Dinâmica da Emergente Ordem Mundial ” in R. BOYER e D. DRACHE *Estados contra Mercados. Os Limites da Globalização*, Colecção Economia e Política, Instituto Piaget , Lisboa.
- Ramonet, I. (1999) *Geopolítica do Caos*, Editora Vozes, Petrópolis.
- Sassen, S. (1991) *The Global City*, Princeton University Press, Princeton.
- Veltz, P. (1996) *Mondialisation, Villes et Territoires. L’Économie d’Archipel*, Economie en Liberté, PUF, Paris.
- Zimmermann, J.-B. (1995) «Dynamiques Industrielles Locales: le Paradoxe du Local» in A. RALLET e A. TORRE (eds) *Economie Industrielle et Economie Spatiale*, Economica, Paris.
- Zimmermann, J.-B. (1998) “Nomadisme et Ancrage Territorial: Propositions Methodologiques pour l’Analyse des Relations Firms-Territoires», in *Revue d’Économie Régionale et Urbaine*, n° 2.

# Desenvolvimento regional e processo da globalização

Alain Tobelem<sup>\*</sup>

## Resumo

A descentralização de responsabilidades e funções nacionais para as administrações locais ou regionais, em parte um dos efeitos do processo da globalização em andamento, faz-se, geralmente, sem transmitir a necessária *capacidade institucional* ou de gestão, implícita na execução dos novos programas de trabalho correspondentes. Portanto, tornou-se urgente dotar estas administrações locais descentralizadas ou desconcentradas, desta *capacidade institucional* adicional necessária para competir eficientemente nos esforços regionais/municipais para atrair mais investimentos, actividades económicas diversificadas, e promover o desenvolvimento social e cultural. Estes esforços requerem uma tomada de consciência e uma abordagem e procedimentos metodológicos simples, porém mais eficientes. A partir do caso português, principalmente no que diz respeito às consequências da Lei 159/99 de 14 de Setembro de 1999 que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, este artigo sugere conceitos e uma praxe metodológica para que as organizações envolvidas neste processo, as câmaras municipais, principalmente mas não exclusivamente, saibam e possam melhorar a sua capacidade institucional até os níveis requeridos.

---

<sup>\*</sup> PhD, HDR - Coordenador Pedagógico do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública do Instituto Nacional de Administração (INA)- Oeiras e Director do Programa de Doutoramento do CERAM- Sophia Antipolis- França. Alain.tobelem@ina.pt, a.tobelem@wanadoo.fr.

## 1. Introdução

O processo da globalização acarretou, entre outros numerosos impactos, o reforço de três dos quatro níveis de sectores públicos em detrimento do quarto. Efectivamente, o sector que mais perdeu nos últimos dez anos, o nível nacional, está a reformar-se no sentido de renunciar a certos privilégios ou funções que lhe estavam reservadas, a descentralizar funções para os níveis subnacionais e a desistir de actividades logicamente transferidas (vendidas) para o sector privado, perdendo soberania no caminho (Alain Tobelem, 2000 e 2001). Pelo contrário, os níveis que beneficiam de mais transferências de responsabilidades de administração pública cada vez mais substanciais, são, por um lado, os níveis supranacionais como o global (por exemplo, a ONU, o Banco Mundial, o FMI, a OMC, etc..) , o regional (por exemplo, a União Europeia, o NAFTA, o MERCOSUR, ASEAN, etc.:) e, por outro lado, os níveis subnacionais (por exemplo as regiões, os departamentos, os municípios na França, as autarquias locais ou as Câmaras municipais em Portugal). Com efeito, um dos paradoxos do processo de globalização,-- aparentemente altamente centralizador como muitos autores e analistas políticos pensam (em geral, todos os chamados “contra-a-globalização”), é o de estar a favorecer o reforço do nível local ao mesmo tempo que as regiões geográficas se estão a redefinir, quase ignorando as velhas realidades geopolíticas nacionais (Thomas Olesen, 2000). A Costa Azul francesa, por exemplo, desenvolve seus intercâmbios comerciais no quadro de um novo conjunto geográfico que vai de Barcelona até Milão. O valor destes intercâmbios cresce proporcionalmente mais do que o volume de negócios com o resto da França. Similarmente ,em Portugal ,a região Nordeste ,onde este encontro tem lugar, tem mais intercâmbios comerciais e industriais com a Galiza espanhola do que com o Algarve. Assim, as regiões subnacionais até ao nível municipal, procuram acelerar este processo, principalmente por razões de eficiência económica mas também com algum sabor de vingança contra os esforços, as vezes excessivamente centralizadores de muitas administrações públicas nacionais, ignorando amiúde as diferenças e necessidades genuínas de cada região e sub-região. Os resultados das eleições municipais recentes na França ilustram muito bem a prevalência da defesa de interesses locais por líderes identificados localmente pela população, em relação a interesses mais nacionais. Isto acontece independentemente das orientações ideológicas ou partidárias dos candidatos.

Porém ,este processo de reforço dos poderes e da independência locais, faz-se, frequentemente, muito mais a partir de iniciativas do sector privado, frequentemente caprichosas e imprevisíveis --como, aliás, o processo da globalização, ainda não enquadrado suficientemente por regras do jogo consensuais e democraticamente definidas e aceites - do que pela imaginação visionária dos poderes públicos nacionais, apesar das decisões de descentralização e/ou de desconcentração que estes poderes tomam; Efectivamente, muitas vezes, tomam-nas empurrados pelas iniciativas privadas ou pelos poderes locais e pelas populações jurisdicionais, , quer dizer, precisamente um pouco contra suas tendências centralizadoras naturais. Contudo, apesar das decisões de descentralização, que podem ser fortes como na Alemanha ou, até certo ponto na França, débeis como em Portugal, ou totalmente ausentes como em muitos países da Ásia, a capacidade de gestão dos novos poderes locais, continua medíocre apesar de algumas excepções aqui ou acolá. Parece, realmente, que os descentralizadores acham que o próprio processo de delegação de autoridade, outrora nacional, e até as transferências dos orçamentos correspondentes em benefício das autoridades locais que as recebem conjuntamente com as responsabilidades correspondentes, são suficientes

para que possam assumi-las com eficiência. Parece que elas poderiam dispor, como por efeito de magia, da *capacidade institucional* suficiente para exercer seus novos mandatos com eficiência e eficácia e para aproveitar as oportunidades criadas pelo processo da globalização, em vez de ter que sofrer os seus impactos, e ainda, realizar tudo isto com elevado grau de satisfação das populações das suas jurisdições. Obviamente isto não ocorre.

Neste artigo, *deliberadamente prescriptivo*, pretendo mostrar que nunca o desafio foi tão agudo: as chamadas autarquias locais devem agora funcionar como empresas privadas que enfrentam as hiperconcorrências do mercado global, num mundo de maior complexidade e incerteza. Elas devem ter visão, cristalizada em projectos de sociedade devidamente definidos com a participação ampla da população, reorganizarem-se em consequência do que implicam os programas de trabalho e os projectos correspondentes e adoptar estilos e procedimentos de gestão modernos, ágeis. Elas devem, em outras palavras, reinventarem-se com imaginação, responsabilidade e renovada cultura de ética sem deixarem de ter uma cultura de eficiência e de eficácia. A partir do caso Português, mostrar-se-á como uma autarquia local como é uma Câmara municipal, *pode proceder praticamente* para organizar-se e habilitar-se a enfrentar os desafios assim definidos, até se dotar de capacidade institucional requerida. Reconhecer e aceitar estes desafios, que é o começo de qualquer decisão de mudança e de modernização, significa, primeiro, entender em que consiste este novo contexto da administração pública em geral e da municipal em particular. Significa, em seguida, dotar-se de um projecto de sociedade, quer dizer de algum tipo de contrato que defina, democraticamente e transparentemente com a participação activa da população correspondente, o que importa para o seu futuro e para o futuro de seus filhos, quais os programas e projectos para chegar a tais resultados, quais os procedimentos organizativos e gestionários mais eficientes e eficazes e, finalmente, quais os obstáculos ou déficits de capacidade institucional a vencer para lá chegar de maneira eficiente e eficaz.

## **2. A Lei Portuguesa n.º 159/99 de 14 de Setembro de 1999**

Esta Lei estabelece o *quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local*. Como é usual em políticas de descentralização, esta lei outorga novas atribuições e competências para as autarquias locais para *assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos administrados*. Observa-se, de passagem, que o legislador nacional fez assim prova de humildade, ao admitir *ipso facto* a incapacidade provável do poder e da administração central em promover, no passado, a eficácia e a eficiência da gestão pública. Similarmente, reconhece também sua falta de capacidade para assegurar os direitos dos administrados. Reconhecimento corajoso e, espera-se, gerador de decisões futuras de melhoria da capacidade de gestão do Estado central também. Além disso, a lei manda a administração local organizar a sua intervenção pela execução de competências bem delimitadas, evitando sobreposições de actuações com o nível central, principalmente nas funções consultivas, de planeamento,

de gestão, de investimento, de fiscalização e de licenciamento. Como consequência, as autarquias deverão identificar, elaborar, financiar e executar projectos.

O conceito de *transferências de atribuições* define o acto de a administração central passar para a autarquia local as competências, os meios humanos e financeiros e outros recursos do património, adequados ao desempenho das funções transferidas, sem prejuízo da necessária articulação com a intervenção do nível central quando for relevante. Os custos das transferências serão incluídos no Orçamento da República anualmente com a identificação das novas responsabilidades recebidas pelas autarquias beneficiárias. Certas transferências financeiras poderão ser feitas como receitas consignadas, limitando a flexibilidade de seu uso para qualquer outro uso não previsto expressamente. Se a lei admite que as transferências financeiras podem servir para cobrir gastos de interesse local, abre a possibilidade de o poder central mandar executar programas ou actividades de interesse nacional por autarquias locais e transferir os recursos financeiros e outros para esse efeito. Neste caso, está aberta a possibilidade de a administração municipal se tornar agente de execução local de certas políticas públicas nacionais através de contratos específicos entre departamentos afins da administração central e os municípios correspondentes. A lei introduz assim o conceito de *universalismo* da natureza das transferências conforme os programas ou projectos correspondentes que devem ser executados por todos, ou por um grande número de municípios ou ainda por um só. Finalmente, a lei prevê também quais são os sectores de sua aplicação: porém estes sectores são tão numerosos que teria sido mais fácil dar a lista dos sectores excluídos, tais como as funções do exercício da soberania nacional que ainda subsistem, i.e. a gestão dos negócios estrangeiros, o comando do exército (incluindo, porém a lei o caso da protecção civil) e a gestão das negociações internacionais em geral.

### **3. A problemática da capacidade institucional**

Como se pode apreciar, esta lei é, sob o ponto de vista de qualquer especialista em processos de descentralização e desenvolvimento municipal, uma boa lei que parece criar, certamente de boa fé, as condições legais de uma descentralização bem feita. Efectivamente, é uma boa lei porque admite, embora indirectamente, que os interesses da população serão melhor servidos pelo nível administrativo mais próximo (Guido Corso, 2000). É uma boa lei, também, porque cria as condições para que as administrações locais possam tornar o processo da globalização vantajoso em vez de perigoso para as populações de suas jurisdições (Alain Tobelem, 2001) e permite, em particular, valorizar e reforçar as culturas locais, cultivando as diferenças mesmo sem prejuízo da implementação de objectivos nacionais e globais de interesse mais universal (Guido Corso, 1998). Além do mais, reconhece, porém implicitamente, que favorecerá fluxos mais ágeis de concertação entre os diferentes níveis da administração pública (Hugh Compton, 1998). A lei é, inclusive, tão exaustiva, que parece que o nível central está a desfazer-se de todas ou quase todas suas atribuições de governo interno. Porém, mais de dois anos depois de sua promulgação, podemos ver que tem pelo menos dois defeitos maiores e paralisantes. O primeiro, e de longe o mais grave, é que ela não foi regulamentada, ou seja continua, até hoje, sem efeito, apesar da esperança que suscitou entre as administrações locais. O segundo problema, objecto mais específico deste



artigo, é que a lei não inclui provisões específicas para reconhecer que a *capacidade institucional* das autarquias locais, as câmaras municipais em particular, não se encontram ao nível de sofisticação requerido pelas novas atribuições e muito menos prevê qualquer tipo de medidas ou recursos ? para reforçá-la devidamente. Obviamente, dirão alguns defensores da lei, cabe aos textos da regulamentação ocupar-se desta matéria. Aceitando esta resposta apesar de hipotética nesta altura, subsiste ainda o problema da estratégia e dos recursos necessários para conceber e operacionalizar actividades de desenvolvimento institucional. Os parágrafos seguintes definem procedimentos destinados a habilitar as autarquias locais, principalmente as Câmaras municipais a adquirir a *capacidade institucional* necessária para enfrentar, não apenas as novas responsabilidades que eventualmente seriam transferidas, mas também para gerir melhor sua organização e assegurar um bom desempenho gestonário em geral. A proposta metodológica seguinte tenta responder à pergunta: como proceder para adequar a *capacidade institucional* de uma autarquia local às necessidades de uma gestão eficiente e eficaz num contexto de globalização crescente e acelerado? Espera-se assim inspirar os regulamentadores da lei em Portugal e outros descentralizadores algures.

O conceito de *capacidade institucional* pode ser definido simplesmente como a *aptidão das organizações para alcançar, com os seus resultados, a sua razão de ser*, sendo esta razão de ser aquela que for definida pelo *contrato de resultado* que for convencionado entre elas e as populações que pretendem servir. Por exemplo, no caso da organização chamada “Câmara municipal”, a sua razão de ser é servir eficiente e eficazmente as expectativas da população da jurisdição correspondente, especialmente aquelas expectativas que são de natureza colectiva, expectativas que devem ser explícitas e quantificadas no mesmo *contrato de resultado*. Sua capacidade institucional será adequada se ela poder alcançar, com sua organização estrutural e sua capacidade de gestão --quer dizer sua *capacidade institucional*-- os resultados esperados em cada período em consideração, no nível de qualidade que se esperava e a preços considerados como os mais baixos possíveis. No caso contrário, ela padece de *déficits de capacidade institucional* (DCI) que convém identificar e eliminar. Os DCI geralmente encontrados para explicar o fracasso ou insuficiente sucesso no desempenho das organizações são classificados em cinco categorias: as regras do jogo, as relações inter-institucionais, a organização interna, a política de pessoal e de remuneração e as aptidões dos recursos humanos. Dito de outra maneira, as organizações, tanto do sector público quanto do privado, não alcançam níveis mais altos de desempenho porque, por um lado, seus recursos humanos não dispõem de todas as qualificações necessárias para executar suas tarefas e, por outro lado, porque mesmo aqueles que dispõem de todas as capacidades requeridas pelas suas tarefas devem trabalhar num *meio ambiente institucional* que não é suficientemente favorável à execução destas tarefas. Este *meio ambiente institucional* é constituído pelas outras quatro categorias de DCI acima referidas.

#### **4. Análise e desenvolvimento da capacidade institucional de uma Câmara municipal**

Considerada como uma *organização*, uma Câmara municipal define-se então, pela sua razão de ser, quer dizer que sua razão de ser é a satisfação eficiente e eficaz dos

interesses colectivos da população de sua jurisdição através da produção de *bens públicos* específicos. Mas como existem outras instâncias encarregadas de gerar certos bens públicos, e como as necessidades evoluem com o tempo, fazendo mudar as prioridades, é importante que as autoridades responsáveis pela gestão da Câmara municipal possam preparar e fazer aprovar, democrática e transparentemente, um verdadeiro *contrato de resultado* com sua população para marcar as fronteiras de sua responsabilidade e para permitir futuras avaliações de desempenho. Também este *contrato de resultado* constituirá a base para apreciar a *capacidade institucional* instalada e decidir quais as melhorias que são necessárias. São os partidos políticos ou, frequentemente a nível local, as listas de candidatos que se apresentam ao sufrágio dos eleitores, que devem propor projectos de sociedade, geral e inadequadamente chamados de “programas eleitorais”. Pois o que deve ser acentuado é o compromisso que os resultados a alcançar implicam. Estes programas são elaborados a partir de diagnósticos da situação passada e presente, apontando os problemas principais a resolver. Convém observar, efectivamente, que os programas eleitorais habituais descrevem mais o que os políticos prometem fazer do que os resultados objectivamente mensuráveis aos quais se comprometem por contrato a tornarem realidades, sob o controlo periódico e organizado da população directamente ou através de representantes da sociedade civil. Um projecto de sociedade deve ser um verdadeiro *contrato de resultados* que atenda estas últimas características. Um documento que estabeleça resultados a alcançar progressivamente, quer dizer com datas marcadas, que mostre que as actividades serão desenvolvidas com a preocupação obsessiva do menor custo, incluindo indicadores quantitativos para facilitar a objectividade nas avaliações periódicas e finais e a definição explícita dos impactos esperados por estes resultados quantificados. Também este documento deverá definir quais são os beneficiários directos e indirectos dos resultados a alcançar e, se eles existem, os possíveis prejudicados, identificar assim quais os segmentos de população que teriam algo a perder no processo e o que se pensa fazer para que esta perda seja a mínima possível e devidamente compensada. Obviamente, para respeitar as disposições da Lei portuguesa (por exemplo) o conteúdo de um projecto de sociedade não poderia ser incompatível com as políticas públicas em vigor a não ser que, depois de uma deliberação consensual dos níveis central e local e conforme razões explícitas convincentes, se decida respeitar certas diferenças locais.

O projecto de sociedade assim definido é o documento a partir do qual é possível trabalhar sobre os custos e o financiamento. Obviamente, haverá várias versões entre a definição de prioridades e a versão final do tal projecto, os estudos de custos e a identificação de fontes de financiamento. É de esperar que os estudos de custo-benefício, levando em conta critérios tanto económicos quanto sociais, de curto (as gerações atuais) e de longo prazo (as gerações de nossos filhos), permitam chegar a uma versão final do projecto de sociedade. Tal versão final seria entendida pelas partes como a melhor possível no momento do planeamento (as promessas) e com as informações disponíveis naquela altura, incluiria os recursos disponíveis e outros factores como, por exemplo, explicitações relativas ao que a tecnologia permite fazer a partir da situação presente definida nos diagnósticos. O documento de projecto de sociedade deve terminar por uma indicação da distribuição de responsabilidades entre os actores encarregados de sua execução e, particularmente, a distinção entre o papel de sector público local (-a administração municipal, por exemplo) do sector privado (as empresas), eventualmente as organizações representando a sociedade civil, e os interessados, quer dizer futuros beneficiários dos resultados esperados contemplados explicitamente no projecto de sociedade.

Uma vez eleitos, os integrantes da lista vencedora, sob a condução e responsabilidade do Presidente da Câmara, vai comportar-se como o Conselho de Administração de qualquer empresa. É responsável pelo controlo das actividades que consistem em executar eficiente e eficazmente o projecto de sociedade que é a razão de sua contratação (eleição) pela população da jurisdição correspondente. A tarefa principal inicial é de negociar com as autoridades nacionais a aprovação final do conteúdo deste projecto, o que pode ser feito tão somente quando for subdividido em projectos específicos por sector de actividade. No caso Português, já vimos, os sectores estão previstos na lei e também as provisões relativas aos procedimentos. Porém ainda faltam, vimos também, os diplomas de regulamentação. A Câmara Municipal deverá, em paralelo, gerir os projectos em andamento da administração anterior. Esta transição será facilitada quando a abordagem metodológica, aqui sugerida, estiver instalada e quando os conceitos correspondentes permearem uma nova cultura de gestão da administração pública.

Ao receber uma nova responsabilidade pela assinatura do contrato,- neste nosso caso trata-se da eleição, pois pelo voto a população assinou o contrato cujo conteúdo foi proposto, entre outras possíveis opções, aos eleitores -, qualquer organização deve perguntar-se se tem toda a capacidade institucional requerida para executar os projectos e chegar aos resultados esperados no nível de qualidade e nas condições de menor custo a que aspira a população. Trata-se então de realizar uma análise de capacidade institucional (ACI). Esta actividade que pode levar dois a três meses, desenvolver-se-á em paralelo com a anterior de negociação com a administração pública central para aprovação, legitimação e colocação no orçamento nacional das partes da despesa prevista que correspondem a políticas públicas nacionais, justificando o seu financiamento nacional. Uma ACI faz-se por projecto sectorial em seis etapas: inclui não apenas a análise de capacidade propriamente dita, mas também a organização do trabalho de execução, o aumento de capacidade, quando necessário, a distribuição de tarefas e responsabilidades entre as chefias e pessoal dos diferentes serviços, e as actividades de controlo e avaliação. Estas seis etapas são resumidas a seguir e devem aplicar-se a cada projecto individualmente.

#### Primeira etapa: objectivos/resultados.

Cada projecto sectorial deve ser denominado pela característica principal do *resultado esperado*. Este resultado será em seguida desagregado em *componentes* ou partes que compõem este resultado final esperado. Um resultado final de projecto sectorial deve sempre ser expresso em termos de vantagens para um universo de beneficiários bem identificados. Não é necessariamente assim com os resultados de componentes que podem ser resultados intermédios. Os resultados de componente devem ser denominados explicitamente e apresentar indicadores quantitativos para caracterizar melhor o que se espera e para poder avaliar objectivamente depois o que se conseguiu. Cada indicador quantitativo deve ser justificado pela definição dos impactos que se espera obter do resultado da componente, tal como foi fixado contratualmente. Os beneficiários serão identificados: quem são, quantos são, quais são suas características e em que sentido serão beneficiários. Também os prejudicados potenciais ou reais: quem são, quantos são, quais são suas características e em que sentido podem chegar a ser prejudicados. Esta primeira etapa permite também que os dirigentes percebam até que ponto sabem definir correctamente a finalidade de suas organizações e dos seus

programas de trabalho operacional , destinados a satisfazer a população: lembramos que as organizações devem ser definidas pela sua *razão de ser*, sempre expressa em termos de vantagens para uma população dada.

#### Segunda etapa: recursos a mobilizar ou a adquirir.

Os especialistas sectoriais correspondentes devem, em seguida, calcular a natureza e os custos dos recursos (meios) a mobilizar (quando já estão disponíveis na organização) e os chefes devem começar a distribuir responsabilidades institucionais: desde definir qual o serviço da administração local (da organização supostamente já estruturada) que vai ser responsável pela gestão de cada recurso, até colocar os recursos em questão à disposição dos serviços encarregados de utilizá-los para produzir os resultados esperados em cada componente. Esta etapa permite também definir, verificar, se o projecto seleccionado não correlaciona uma ambição desmedida em relação aos recursos realmente disponíveis e à capacidade institucional instalada ou que se pode conseguir a curto prazo, e também se a administração municipal correspondente pode esperar encontrar os financiamentos adicionais necessários.

#### Terceira etapa: definição das tarefas dos recursos humanos.

É a etapa mais importante desta abordagem metodológica, uma etapa-chave no processo de análise de capacidade institucional. Efectivamente, é importante que a organização saiba exactamente, de antemão se possível, o que é que seu pessoal vai dever fazer, para alcançar que resultados ,os quais serão combinados para gerarem progressivamente os resultados esperados pelo projecto no seu todo. Muitos estudos (Banco Mundial) mostraram em particular, que são numerosos os encarregados de tarefas em projectos de desenvolvimento que simplesmente nem sabem que são encarregados de tarefas, nem quais são exactamente estas tarefas, ou, ainda, sabendo-o, não podem executá-las correctamente por que o meio ambiente institucional no qual estas tarefas devem ser executadas, não lhes é favorável. Porque não definir então clara e explicitamente todas estas tarefas, por forma a não deixar margem de dúvida sobre quem é responsável pela sua execução e de identificar todas as habilitações necessárias por parte dos executores do *management*, de técnicas e de gestão? Esta etapa consiste então, em subdividir os resultados finais esperados em resultados parciais (os componentes já vistos na primeira etapa) cuja responsabilidade é atribuída a uma subdivisão administrativa da organização cuja chefia define primeiro quais são as tarefas, sequencialmente e, em seguida, como distribui-las individualmente aos colaboradores dentro da mesma subdivisão. Ao finalizar esta etapa, dispõe-se de duas listas de tarefas: uma sequencial (quem faz o quê primeiro, segundo, terceiro, etc..) e uma individual, quer dizer, uma ficha de tarefas por funcionário, tarefas cujos resultados, agregados pouco a pouco pela chefia, geram o resultado do qual ela é responsável, e assim sucessivamente até chegar a conseguir a realização inteira dos resultados esperados pela organização no seu todo (no nosso caso: a Câmara municipal).

Observa-se que procedendo assim, se obtêm os seguintes resultados:

- a) identificar com clareza quem faz o quê para: (i) adquirir e/ou mobilizar os recursos necessários: *tarefas de aquisição*; (ii) utilizar estes recursos eficiente e

eficazmente: *tarefas de desenvolvimento*; e (iii) assegurar que os benefícios da utilização eficiente e eficaz de cada recurso, perdurarão pelo maior tempo possível: *tarefas de sustentação*;

- b) ter uma melhor distribuição de responsabilidades entre os colaboradores/funcionários;
- c) obter a informação relativa à suficiência ou insuficiência de funcionários qualificados;
- d) poder fazer um exame fino dos resultados parciais que geram o resultado final;
- e) ter a possibilidade de melhor organizar o acompanhamento da execução das tarefas e, portanto de reagir mais rapidamente a problemas eventuais nesta marcha;
- f) dispor de um meio de responsabilizar mais explicitamente e objectivamente os funcionários pelo trabalho e pelos resultados que alcançam em relação ao que lhes foram atribuídos, facilitando assim as relações do trabalho e a gestão dos recursos humanos; e
- g) finalmente, permite saber exactamente o que os recursos humanos da organização devem saber fazer e conhecer para poder gerar os resultados parciais e finais esperados: isto constitui a base para conduzir uma boa análise de capacidade institucional.

#### Quarta etapa: mapa de relações inter-institucionais.

Trata-se da visualização gráfica do universo institucional responsável pela execução de uma política pública ou dos projectos nela incluídos mostrando em particular as relações que as diferentes entidades do mapa devem estabelecer para que esta execução seja bem sucedida. Entram neste mapa apenas as subdivisões administrativas responsáveis de tarefas assim como as que foram estabelecidas na etapa anterior. Isto permite, entre outras coisas, perceber se ainda subsistem na organização, subdivisões que se tornaram obsoletas com os novos programas dos quais a entidade em consideração ficou encarregada. As relações inter-institucionais assim desenhadas devem permitir: (i) visualizar o universo institucional responsável no seu todo; (ii) tornar os responsáveis pelas entidades correspondentes conscientes do seu papel e da necessidade de se interrelacionarem com outras entidades; (iii) dar-lhes a conhecer o funcionamento exacto destas inter-relações e a base legal ou regulamentar que as fundamenta do ponto de vista de cada uma das entidades do universo institucional assim definido; e (iv) servir de base à análise de capacidade institucional do ponto de vista desta rede de relações inter-institucionais.

#### Quinta etapa: ACI.

Esta etapa consiste simplesmente na interrogação, organizada e sistemática, sobre se as tarefas anteriormente definidas são realizáveis, do ponto de vista das dificuldades que se espera encontrar, quer dizer ,seguindo a lista de cinco elementos da capacidade institucional já assinalados. Efectivamente, é melhor e mais produtivo perguntar de antemão se algum obstáculo pode tolher ou tornar impossível a execução de certas

tarefas e, neste caso o que fazer para vencer tal obstáculo. Seleccionam-se informadores por elemento de capacidade e pergunta-se-lhes, tarefa por tarefa, o que é que poderia dificultar a execução da mesma, identificando claramente o obstáculo potencial ou real e apreciando o grau de nocividade que poderia ter para a execução da tarefa correspondente.

Do ponto de vista das *habilitações dos executores de tarefas*, trata-se de identificar se eles possuem alguns déficits de informação, conhecimentos ou habilitações práticas que poderiam tolher a execução de cada tarefa. Procura-se definir o que é que estaria faltando, precisamente, para que esta execução seja bem sucedida, e não avaliar um recurso humano globalmente. Será, por exemplo, uma maneira de evitar o que é muito frequente: atribuir certas tarefas a funcionários de alto nível, simplesmente porque a tarefa parece importante, portanto ela deve ser a responsabilidade de um funcionário também importante! Torna-se cada vez mais necessário estabelecer uma relação mais directa e estável entre a natureza das tarefas dos funcionários e o seu perfil de habilitações afins.

Do ponto de vista das *regras do jogo*, trata-se de identificar se o sistema legal, leis e regulamentos, nas normas e até nas regras não escritas como aquelas que resultam da cultura vigente, permitem uma execução normal das tarefas. Os sistemas de regras do jogo são múltiplas nas sociedades modernas e nem sempre houve o tempo ou a preocupação de harmonizá-las. Será particularmente o caso de sistemas legais recentemente criados, como, por exemplo, nos sectores de protecção ambiental e gestão de recursos naturais, ou no funcionamento das novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC) e em vários outros sectores como o comércio electrónico que parece ainda escapar facilmente a quaisquer regras nacionais. As tarefas de projectos recentes, em fase de execução, são, por definição, modernos: talvez não tenha havido ainda tempo de actualizar os códigos de leis ou regulamentos correspondentes. Pois é importante identificar estas possíveis contradições para não colocar executores de tarefas na situação de não poder realizar seu trabalho correctamente.

Do ponto de vista das *relações interinstitucionais*, trata-se de acordos e entendimentos que existem ou não entre entidades que tem tarefas a executar, de alguma maneira relacionadas, relações estas que se encontram no mapa anteriormente definido. Efectivamente ocorre amiúde que a execução de certas tarefas por uma entidade, depende da execução de outras, por outra entidade. Viu-se o caso de entidades que não foram informadas de sua responsabilidade particular na execução de suas tarefas no sentido de que a execução bem sucedida dependia, de facto, de outra(s) entidade(s) executar(em) o seu próprio trabalho. Este caso é muito conhecido na área financeira quando, por exemplo, um órgão público que deve gastar na compra de um bem ou serviço, uma verba prevista no seu orçamento, depende de uma autorização da Direcção financeira, a qual é lenta ou negligente na tarefa de outorgar esta autorização a tempo.

Do ponto de vista da *organização interna*, trata-se da estruturação interna da entidade em consideração, a organização do trabalho, a quantidade e qualidade de recursos de que dispõem para executar suas tarefas, humanos, financeiros, instalações físicas e equipamentos. De facto, a execução de tarefas e produção de resultados esperados implica a disponibilidade de recursos que é importante definir em quantidade e qualidade para assegurar que aqueles resultados sejam obtidos no nível de qualidade convencionado e ao menor custo possível. Além disto, será então possível verificar se a entidade dispõe de recursos humanos em quantidade suficiente: é então uma abordagem que permite definir objectivamente quais as dependências da administração pública,-

local no nosso caso mas obviamente não apenas, a qual tem porém excesso de funcionários. No caso concreto, permite conhecer exactamente os déficits específicos em qualificações, como mencionado anteriormente ou, às vezes, a insuficiência de recursos, com base nas mesmas razões. A disponibilidade de listas de tarefas deve dar a este exercício uma base muito objectiva e quase indiscutível. Da mesma forma, proceder-se-á à análise da suficiência de recursos financeiros podendo estabelecer uma relação simples com as necessidades objectivas criadas pela execução de tarefas bem identificadas, quer dizer detalhadamente.

Do ponto de vista da *política de recursos humanos e remuneração*, os déficits de capacidade institucional costumam ser graves e numerosos. Isto acontece por várias razões entre as quais se pode mencionar a fraca disponibilidade de recursos humanos capacitados para serem gestores eficientes na administração pública. Não é a mesma coisa fazer política ao ponto para conseguir ser eleito, particularmente a nível local ou municipal, e ter a capacidade gestora para, por exemplo, ser Presidente da Câmara ou chefe de alto nível na estrutura de gestão correspondente. Pior ainda quando muitos postos de natureza eminentemente técnica foram atribuídos a políticos de segundo ou terceiro nível, tão somente a guisa de recompensa pelo apoio político dado aos líderes no momento da campanha e da eleição. Esta categoria de elementos de capacidade institucional também inclui o nível salarial geralmente muito insuficiente para que os funcionários dediquem todo seu tempo a gerir o órgão público de que se trata. Podem então chegar a ter “várias dedicações exclusivas” e outras práticas nem sempre totalmente honestas! Uma boa política de recursos humanos deve naturalmente recompensar adequadamente os executores de tarefas, até deve fazê-lo, pelo menos em parte, proporcionalmente aos resultados por eles obtidos, e na altura sugerida pelos preços do mercado do trabalho. Isto aponta na obsolescência óbvia da maioria dos estatutos da função pública que paralisa cada vez mais as administrações públicas, tal vez mais ainda as administrações locais.

#### Sexta etapa: Desenvolvimento institucional.

Os déficits de capacidade institucional (DCI) assim identificados, devem ser objecto de tratamento para reduzi-los ou eliminá-los de maneira a estabelecer uma relação harmoniosa entre os objectivos finais de desenvolvimento e a capacidade institucional real das entidades encarregadas de chegar aos resultados correspondentes ao menor custo. Esta adequação é o objecto da última etapa desta abordagem metodológica. O analista (da capacidade institucional) analisa conjuntamente com o *decisor* principal da entidade em consideração (por exemplo: uma Câmara municipal) a relevância de uma eliminação total ou apenas parcial dos DCI identificados dependendo dos custos económicos, financeiros, políticos e outros, envolvidos numa operação desta natureza. Define-se na mesma entrevista os recursos necessários e a estratégia a adoptar, desenhando-se assim o componente de desenvolvimento institucional da política pública ou do projecto em consideração.

Assim executada, uma ACI permite chegar a ter uma ideia operacional dos obstáculos que a execução de um programa ou de um projecto podem encontrar e aponta para a necessidade de os eliminar, de os diminuir ou até de desistir da ambição de desenvolvimento correspondente. A ideia é, no caso particular de uma Câmara municipal, nunca estar na situação, para os seus responsáveis e quadros superiores, de

aceitar a responsabilidade de projectos de desenvolvimento que compõem as políticas públicas, se não estimam possuir a capacidade institucional necessária, a não ser que recebam, juntos, os meios necessários para aumentá-la devidamente. Observa-se, de passagem, que o custo do aumento desta capacidade para que os órgãos responsáveis cheguem a implementar suas responsabilidades na altura das expectativas das populações, deve naturalmente entrar no cálculo dos custos totais de execução das políticas públicas e, portanto, ser levado em consideração nos estudos de custo-benefício. Tanto os princípios como a abordagem metodológica da ACI assim definidos deveriam ser levados em consideração no momento da regulamentação de leis de descentralização como ficou ilustrado no caso Português.

## Referências

- Guido, Corso. *La subsidiarité: Restructuration infranationale, mise en réseau et réponse à la globalisation*, Institut international des sciences administratives, Séminaire de Bologne (Italie) Juin 2000
- Della Porta, Donatella, *Social Movements in a Globalizing World*
- Kriesi, Hanspeter, and Macmillan, Houndmills and London, 1999
- Rucht, Dieter
- Prakash, A and Hart, J.A.. *Globalization and Governance*, Routledge, London, 1999
- Tobelem, Alain. *La méthode SADCI: réinventer le management dans la perspective du marché global*, Editions Grancher, Paris, 2000
- La controverse de la mondialisation. Impacts, risques, espoirs*, Editions Grancher, Paris, 2001
- De Vries, M.S. *The Rise and Decline of Decentralization*, in European Journal of Political Research, 2000



# **City of art as a HC local system and cultural districtualisation processes**

## ***The sub-cluster of art-restoration in Florence***

**Luciana Lazzeretti\***

### **Abstract**

We have engaged in the debate on the issues of culture economics that has recently become more intense in Italy, in order to focus on two particular aspects: the city of art as an autonomous socio-economic unit of analysis, and the hypothesis of districtualisation of the city of art as a driving force for a culture-driven and sustainable economic development.

In such a context we have considered the city of art as a typology of high culture local system and we tested some hypotheses of cultural districtualisation in the city of art of Florence. Thus, we concentrated on the study of the “artistic component” of the productive factor CANH, taking into account only those private firms that operate in the field of art restoration and are localised in the Florence town territory. Hence, we have not gone deeper into the analysis of all the actors in the Florentine art restoration cluster yet. With a view to that, we proceeded to a reworking-out and integration of the questionnaires collected in a research conducted for different aims by ARTEX (1998) which accounted for 145 Florentine firms that might be assimilated to the cluster of “art” restoration.

Our analyses brought to surface a few interesting signs that evidenced the occurrence of some sort of cultural districtualisation at different degrees.

**Topics:** Tourism, cultural heritage and regional development

**Type:** Theoretical and empirical paper

**Key words:** Cities of art, cultural and artistic heritage, district theory

---

\* Full Professor of Management, Dipartimento di Scienze Aziendali, Facoltà di Economia, Università di Firenze, Via Montebello, 7, 50123 Firenze, Italy - phone (39) 55- 239701, fax (39) 55- 219625, e-mail: luciana.lazzeretti@cce.unifi.it.

## 1. The city of art as an autonomous unit of analysis: an overview

The study of the cities of art and their government represents not only an issue of relevant scientific interest (Becattini, 1986; Scott, 1997), but also an extremely current topic of economics and politics. The European Union set up a challenge at the core of its policies for improving life quality in European cities and urban regions (V Programma Quadro, 1998-2002), while assuring at the same time competitiveness and a sustainable development (Agenda 2000, 1999). Moreover, it assigned to “culture” an autonomy of programs for the sake of its cohesion and cultural policy (First Quadro Cultura 2000-2004). The role of “cultural heritage” as an economic factor of production becomes of central importance, because it allows the evolution from a concept of safeguard to one of enhancement, with respect to the principle of economic and social cohesion (European Union 1994)

The issues of culture economics (Baumol and Bowen, 1996; Farchy et Sagot-Devauroux, 1994; Hendon *et al.*, 1980), managerial economics for arts (Owen and Hendon, 1985) and economics of cities (Jacobs, 1970; Zukin, 1995; Kerns and Philo, 1995) integrate, opening up interesting economic perspectives for the study of the actors and the networks of (economic, non economic, and institutional) actors in countries which hold a significant quota of cultural resources. In recent years, the first reports on the Italian culture economics have been shaping (Brosio and Santagata, 1992; Formez, 1993; Bodo, 1994; Cicerchia, 1997) and many Italian economists, specialised in micro- and macro-economics have elaborated interesting scientific contributions (Trimarchi, 1993; Santagata, 1998a e 1998b; Spranzi, 1998). We may say that scientific debate is underway, but the fields of research are manifold and they all must be defined, because the exploitation of the productive factor CANH offers many opportunities, not only to Italian entrepreneurship, but also to the country as a whole. The first studies that consider the cities of art as autonomous analytic units can be found in the trend of culture economics (Mossetto, 1992). They deserve credit for identifying, as a qualifying factor, the set of material and non-material resources related to CANH; this variable, even if defined at a normative level, remains primitive under a scientific profile and is worth deeper investigation. Other scholars devoted to topics related to the city belong to specialist disciplines, which stress on the spatial (economic geographers), sociological (sociological economists), and technical (town-planners) dimensions of the development processes. More recently, interesting research perspectives shifted the focus of the analysis from the city’s geographical dimension to the districts of art, or the cities of art, seen as enterprises; namely, industrial economists, in particular those referring to the wide research area of local production, and business economists, especially the ones engaged with the problems of government of a territorial meta-management at an aggregate level.

Industrial economists extensively worked with industrial districts as their analysis unit, economic poles, technological poles; these studies never managed to take into account cities of art. According to Italian and European scholars living in countries with a «high cultural and artistic density», the transition from studies of the company town, typical of the Ford era, to the technopolis (Castells, 1994) – seen as incubator – opens an interesting research perspective aimed at the comprehension of the (social and economic) processes of development that characterise the city of art. In particular, three topics of major interest for group work are manifest: *a) The evaluation of the impact of change on cognitive processes characterising the city of art.* The central element of analysis is

the set of cognitive processes that are at the basis of the development path for the city of art, seen as a kind of *ars polis* and conceived as a creative city (Landry and Bianchini, 1995). The relevance of tertiary activities in post-industrial economies has been skilfully put forward at a city level by scholars like Jacobs (1970), together with the proposition of the new informatics and multimedia technologies. This makes the city a potential entity of analytic study, as a possible «flywheel» of an economic development associated to the category of immaterial assets, which presents unique characteristics; but it also presents characteristics in the variety of consumption on many fronts, for instance those of artistic assets and of the image of the city of art (Crane, 1992). *b) The evaluation of the impact of post-industrial society and globalization processes emerging in the city of art.* In an era heading for a progressive de-industrialisation of the developed countries in favour of the economic tertiary, epoch-making changes do not only concern the decline and regeneration of some factors, or the advent of new ones, but also the units of economic analysis themselves, which more and more frequently have a concurrent dimension at a local and at a global level. For example, even districts characterised as local systems of small and medium-sized enterprises move on the international scenario, facing multinational enterprises. Cities of art can be considered districts by the same standard. They must be seen as local systems capable of producing a global product. A city's artistic heritage is not only composed of a collection of material assets located in a distinct geographical place (Governa, 1998) and managed by an institutional community (municipality) that exhausts its authority at a local level, but it represents a wealth that can activate a “replacement system” for consumption in the city of art (Becattini, 1986, p. 90), usable out of its territory as well. It would be restrictive to identify the whole of economic activities tied to the artistic heritage and the image of a city only with the tourism industry. Culture economics contents (Baumol and Bowen, 1966; Heilburn and Gray, 1993) integrate with those of urban economics (Camagni, 1993) and find their synthesis in the city of art as a unit of analysis (Mossetto, 1992). *c) The evaluation of the value-creation mechanism at a city of art level,* not only from the economic point of view but also from a socio-cultural one. In particular, value-creation is closely tied to the existence on the territory of specific sources able to activate social and individual processes for the creation of an identity (symbolic capital) (Santagata, 1998a e 1998b; Peacock, 1992).

As far as business economists are concerned, three interesting research perspectives open, that concern: *a) the most suitable organisational structures supporting the development of the city of art; b) the feasible formulas of government for the city of art,* both as sources and local competencies in the management mechanisms (city management) and as territorial promotion instruments (places marketing); *c) the likely birth of new economic leading actors in the city of art,* coming from both the manufacturing side (new forms of artistic craft) and the advanced tertiary.

*a)* Previous contributions from complex economics and studies of the inter-organisational networks fit for the unit of analysis “city”, because its variety of organisational forms can constitute a valid example of complexity. The city is a network or, to say better, a «system of networks or a network of systems» (Chloay, 1991, p. 152) furthermore, the city is the metaphor for network of the informative city (Castells, 1989), and so on.

*b)* A successive path involves the micro-economic sphere of the city leading as a macro-network organisation, characterised by a network of actors to which the analytic categories of strategic management can be applied. Thus, it is possible to introduce the concept of “city government”, which implies the creation of a city management able to

govern complexity in new macro-enterprises. City scientists have been not only talking about economic issues, but are also tackling the theme of “city crisis”, starting with the phenomenon of metropolis degeneration (Martinotti, 1993) due to environmental problems of liveability and congestion (overcrowding). The centre of gravity for city studies is moving towards a sort of city “ethics” exploring the idea of a “perfect”, sustainable city (Vallega, 1996). A point of topical interest is, to turn back to the theoretical configurations that deal with the study of cities’ evolution and sustainable development through eco-biological models, or refer to those appraisals that, even from the front of strategic management, suggest the application of the concept of product life cycle to the city. These come, in particular, from the work of Kotler and co-workers about the “places marketing” (Kotler, Hauder and Rein, 1993), which concentrate on the place in trouble, thriving to apply a series of marketing instruments with the aim of revivifying declining cities, and wondering, at the same time, about the possible causes (Colbert, 1994; Gold and Ward, 1994; Asworth and Voogd, 1995). We do not think that the activation of initiatives of city marketing is sufficient to improve the city’s attraction, or to turn them into the engine for development; by all means, it is necessary to agree on a set of much wider interventions that can design a future, so that an intervention perspective must measure with a multi-generational logic, the one and only that can guarantee the survival of the enterprise-cities beyond the present generation of decision makers.

c) Finally, we must outline the research perspectives on new entrepreneurship applied to the city of art. We want to unfold the possible birth of new leading actors in the economic city that belong both to the traditional manufacturing side (such as the new art craft in the sector of restoration) and to the advanced tertiary industry (such as multimedia enterprises and electronic publishing) (Scott, 1996).

## **2. The city of art as a High Culture local system**

Until not so long ago, the studies of the city of art were almost solely addressed to the analysis of tourist circulation. In other words, economic analysis was restricted to the study of the sector, or the firms belonging to that sector, and left the territory out, so that the city was regarded only as a framework. In this context, instead, we wish to look at the “entity-territory city” as central for economic analysis: thus, city of art will be seen as an incubator for new entrepreneurship, as the connection point between economic and social communities, as the connector between different cultures. Therefore, the city of art will be treated as a workable form of socio-economic-productive organisation, within which different productive sectors characterised by a «spatial and cultural contiguity in the organisation of work» take room. In previous studies, at a first approximation, we defined the city of art as an «autonomous local system that can be depicted as a reticular macro-organisation identified by a network of (public and private) actors (firms and institutions) to be managed following a firm logic» (Lazzeretti, 1997, p. 672). The city of art, as any other city, was meant to be a complex of different kinds of networks (Gottman, 1991, p. 7), that is technical, professional, religious, social, individual and collective networks with an internal or external nature. While now our interest is focused on the city as a possible flywheel of cultural-driven economic development and on the complex of economic-productive and socio-cultural

networks centred on the productive factor CANH. The challenge that the system of involved actors is facing is that of managing in the best possible way such an heritage, confronting the antithetical alternatives of conservation and economic enhancement. From this standpoint, we can define the city of art as a “High Cultural local system” «characterised by the presence, in its territory, of a large endowment of a set of artistic, natural and cultural resources which identify it as a HCPlace, and of a network of economic, non economic and institutional actors who carry out activities concerning the conservation, enhancement, and economic management of these resources and which represent in their totality the HC city cluster». A more detailed analysis might identify some HCSub-clusters in the city of art; they should make reference to the different components of CANH, or to the various identifiable typologies of actors. At that point, we will be able to build a taxonomy with a comprehensive codification of ideal-types for cities and places with a high cultural intensity. It should be particularly important to study a specific sub-cluster of actors, the one composed of firms and relationships among firms whose economic activity is mainly based on culture. The set of these firms can in fact be treated as a local industrial community typical of industrial districts. Therefore, by stressing on the aspects that are connected, on one hand, to the progressive division-specialisation of work, and on the other hand, to the sociological ties with town community, we will be able to study the cities of art as communities of organisation populations with a district-evolutionary theoretical outlook (Lazzeretti and Storai, 2000a).

As a result, we can summarise by saying that the city of art is: *a*) a “place characterised by the presence of a large endowment of cultural resources (CANH)”. This is a first “ideal-type” in the hypothetical taxonomy of HCPlaces; *b*) a “unit of analysis for complex relationships” of a socio-economic and productive nature composed of a network of (economic, non economic and institutional) actors and of a system of relationships among actors (HCCluster of the city), centred on the management of the CANH factor confronting the alternative between conservation and economic enhancement. A further step will be questioning whether this system can produce employment and wealth following a model of culture-driven local development. Among the practicable theoretical appeals (the milieu, the industrial pole, the dynamic city, etc.) a possible answer seems to come from industrial district theories with a dynamic foundation – i.e., centred on the dynamic conformation of the process of districtualisation, rather than on the structural elements of the industrial district (Becattini, 2000, p. 197) –, given that two basic conditions are satisfied: *a*) the presence in the city of a considerable group of economic activities based on the economic exploitation of the CANH productive factor, that must be interpreted in terms of SME local systems; *b*) the existence of socio-economic relationships among town and industrial local communities, in terms of a sense of belonging to city itself. When these conditions are verified, we will be able to go “hunting for cultural districts” in the “game reserves” of the cities of art, with the following conceptual outfit: *a*) the notion of CANH in its three components, and in the relations among its components; *b*) the notion of an “image” of the city, to be perceived as a symbolic capital, and designated by a synthesis of the more representative elements of CANH; *c*) the concept of HCCluster of the city, represented by the economic, non economic and institutional actors, and by their mutual relationships; *d*) the concepts of the most relevant HCSub-clusters identifiable in the city, and in particular firm clusters; *e*) the process analysis of cultural districtualisation.

## **2.1. The city of art as a HCPlace: CANH and the image of the city**

Cultural and environmental heritage must be thought of as the discriminating factor for marking the city of art out from the “non-artistic” one, and the one that, at the same time, distinguishes it from other similar cities, as far as both the quantitative concentration of the endowment of resources, and the qualitative differentiation of resources are concerned. CANH should signify a set of material and immaterial resources that can be traced back to its three main components, the artistic, the cultural and the environment ones (Lazzeretti, 1997, p. 669), i.e. the distinctive traits of a HCPlace. Among the first, strictly speaking, we can obviously number the set of artistic assets and art structures (e.g. monuments, architectural complexes, art works, archaeological sites); the second designates the set of activities, behaviours, habits and customs of life, that makes a specific place difference from any other (e.g. universities and pre-eminent centres, typical arts and crafts, contextual knowledge, events and manifestations, or the neighbourhoods’ “atmosphere” ); the third component comprises those specific elements of urban, naturalistic and environmental landscapes (e.g. urban morphology, gardens and squares, flora and fauna, etc.). A taxonomy of the “forms and species” in the HCPlaces can derive from the analysis and evaluation of the three components, which may be converging with the canonical one (e.g., it embraces big cities of art, minor towns, art regions, natural parks, etc.), or it may not. We will then be able to map national territory according to the recorded resources and, for example, separate places with artistic, naturalistic, and cultural vocation from wide-ranging places; or, places whose economic enhancement is already manifest from those that still need improvement.

This “objective” notion of CANH can certainly measure the “real artistic potential of a place”, but it cannot determine in an exhaustive manner its overall value. A second element, a subjective one, should be taken into account, that is the worth of CANH as a “symbolic capital”, i.e. the value of the city perceived in the collective imaginary world from its various audiences. This constitutes a sort of legitimation for the artistic value of a city, which transforms a deposit of resources into a deposit of symbols. Such value can be summarised into the notion of the “image of the city of art”, which does not include all of the CANH resources, but only those that are recognised as “symbols”. From this viewpoint, CANH seems to perform two fundamental functions: a) it can identify the artistic “potential” of the place, thus permitting a distinction between places that are HCPlaces and places that are not; b) it can identify the symbolic “capital” (high cultural density) of the city of art.

## **2.2. The city of art as a HCCluster: actors networks and economic enhancement**

Under different conditions, when we need to verify whether the city of art can be a flywheel for economic development, we must first predict if culture can really be a productive factor, and produce employment and wealth. In order to do this, we will give predominant importance to the option of “economic enhancement of CANH” rather than to that of “conservation”, although these two sorts of policies are just the reverse sides of the same coin. The policy of safeguard is directed to the protection “in negative” of an asset through the imposition of a bond and other restrictions to its owner: thus, it is essentially done in terms of actions of defence of the asset from

man (by means of the bond) and from time (by means of restoration). Enhancement, instead, aims at making the asset usable, facilitating public enjoyment of it, and turning it into «a producer of culture, of tastes, of civic growth» (Piselli, 1994, p. 170), so that it basically tends to develop the asset “in positive”. Three fundamental aspects connected to “enhancement” should be evidenced: the first one concerns the so-called “cultural aims”, the second one the role it plays in the “usability” of artistic assets, and the third its ability to activate economic and productive resources. In this context, our main concern is for this latter. In fact, in order to fully understand the concept of enhancement and, most of all, to place cultural assets at the centre of a feasible model for economic development, we must emphasise the passage from “revenue” to “resource” in the concept of cultural assets. In other words, it is necessary that the potentiality of cultural assets emerge in the activation of “productive connections” able to create new activities and resources. Consequently, there is a passage from the vision of the cultural asset as a revenue – hence directed to the phases of “consumption” – to that of resource – mainly directed to the phase of “production”. By this way, safeguard-centred policy will change into enhancement-centred policy.

We must now determine which economic sectors can be activated by the factor of production “culture”. Elsewhere, we pointed out that culture can be considered in every respect one of those sectors with «a technological convergence, that intersects telecommunication, multimedia, and fashion» (Lazzeretti, 1997, p. 673), so that cultural tourism cannot be thought of as the prevailing sector in cities of art. Publishing, advertising and multimedia companies, the building industry are the most immediate instances, where others are the sector of restoration, or the phenomenon of banks’ cultural sponsorship. As we can see, the settlement of a city of art cluster embracing all actors and all relationships among actors seems quite elaborate. We can draw some cues from the studies that discussed local systems as multilevel neural networks (Pilotti, 1997), which focus on the diverse roles played by stakeholders in the governance of the territory; or the studies of the Porterian school on comparative localised competitive advantages (Porter, 1998a). Porter sees clusters as geographic concentrations of interconnected companies and institutions in a particular field, like the California wine cluster (Porter, 1998b, p. 78). However, in the special case of cities of art as HCClusters, we believe that any kind of generalisation is still early. A good measure of empirical research will be needed in order to sketch an initial taxonomy of ideal-types for the city of art, a necessary step for the attainment of a satisfying generalisation at a HCLocal system’s level. At the moment, we are just giving a new role to the firms that were traditionally taken into account only by geographically restricted sector analyses.

### **3. Italian industrial district model and the “cultural districtualisation process”**

As we know, starting from the studies conducted by Giacomo Becattini (Becattini, 1979) and his co-workers, a theoretical current of thought developed in Italy that can be identified as the Industrial District Theory. According to these authors, the industrial district is a local system characterised by the active co-participation of a community of people, and small firms specialised in different parts of the production process. Although this theory aims at studying the critical conditions for the development of a local vertically integrated network of firms operating in manufacture markets, there are ample reasons

for building a constructive parallel between this original analytic context and the reality of a local economy based on cultural and artistic assets. What we want to explore is whether, and to what extent, one can identify local development processes that give rise to structured cultural districts based on networks of small, localised firms operating in complementary aspects of cultural and artistic markets, and to what extent such networks contribute to the exploration of new models of economic enhancement for local cultural and artistic assets that imply low environmental impact, high added value, and high potential for human development for the involved customers. We can therefore consider different levels of aggregation of culture-driven local development processes involving cities of art and regions with a high endowment of cultural, artistic and environmental heritage.

A noteworthy predecessor for our attempt can be found making reference directly to Becattini himself (1994), when he examines the concept of “Economic Nation”, and writes how «the enhancement of resources is embodied in the interdependencies among firms, families, institutions that can be defined as local systems. Consequently, the performances of firms can be traced back not only to the natural economic context but also to the cultural and institutional heritage associated to a given territory». This passage very well suits the concept of HCLocal system that we develop here. Nevertheless, the analysis of the so-called cultural districts is not a novelty, as attempts were made on this path both in Italy (Santagata, 2000; Preite, 1998) and abroad (e.g. the film industry district of Los Angeles) (Garreau, 1992; Frost Kumpf, 1998). On our part, our attempt should be qualified under two points of view: *a*) as a district analysis set up in the trend of “replicability” of district logical categories in the sector of “service industry and handicraft”; and *b*) as a dynamic district analysis focused not on the cultural district as such, but on the forms of cultural districtualisation, by means of a process analysis. Starting from suggestions made for the agrarian district (Becattini, 2000c), and from more general theorisation made by the same author (Becattini, 2000b, p. 197), we proceed with a physiological analysis of the district with the support of an ex-post study carried out in a mature, complete and, strictly speaking, Marshallian district. By linking these logical categories to the case in point, represented by the city of art as a HCSysstem, we will try to find in it, just like in any other ideal-type of HCPlace, different degrees of cultural districtualisation with the aim of conjugating different ideal-types of HCLocal systems with different forms of cultural districtualisation, more or less well-developed compared to the mature, achieved form of the “Marshallian cultural district”. In short, the strong concepts we are referring to are: *a*) the idea of a theoretical “Marshallian cultural district” centred on the cultural factor of production CANH, and characterised by two intimately-connected knots of relations, on one hand, the economic and productive ones, and on the other, the socio-cultural ones, between local town community and industrial town community; *b*) the analysis of the physiology of cultural district carried out through the exam of a set of districtualisation processes. These constitute, we conclude, the outfit with which we declare open the hunting season in the cities’ “game reserves”.



## **4. Cultural districtualisation in cities of art: Florence and the handicraft art cluster**

### **4.1. Research design**

In order to verify whether it is possible to find significant signs for the existence of cultural processes of districtualisation in the city of art Florence, we have first to test the following conditions: *a)* whether there is a consistent number of firms exploiting the CANH factor and, in the specific case, art restoration; *b)* whether such firms constitute a SME system and are they localised in cities of art; *c)* whether a network of productive and social economic relations are linked to the city community and to the local industry community. First of all, we underlined the concept of “city of art” as a HC place. We then passed to the examination of the main CANH resources in Florence. After a brief summary of the complex set of resources available in Florence, we restricted our analysis to the most representative components of the city. We then focused on its “artistic component”, deeply rooted in the “image of the city”. In such a context, we placed our attention on the material artistic assets present in the town area, and decided to take into consideration the “art restoration” sub-cluster. From this standpoint, we represented the network of actors involved in the economic enhancement of the CANH factor, developing a rough general pattern of art restoration HCCluster; we then passed to the examination of the town area handicraft restoration enterprises’ sub-cluster. The study sample comprises exactly 145 enterprises whose premises are localised within the Florence town territory, mostly artisan firms, classified with respect to the material under restoration. A case study and interviews and were undertaken with other objectives from the regional research society Artex (“Progetto Europa Restauro”), Federazione Regionale Toscana, and Confartigianato Toscana. We directly proceeded to elaborate all the data and then integrated them with municipal and national sources of information. The reference period covered the three-year period from 1996 to 1998.

### **4.2. Data collection**

The selection of sample firms was carried out through the examination of 430 questionnaires from the ones completed by the 5.550 restoration firms contacted in the whole Tuscany area. We had to take into account, on one hand the firms’ territory of origin, which was easily inferable by the address, and on the other hand, the need to find an “index” that might help us to identify such a category. At this point, it is worth pointing out that we were interested in art restorers as actors exploiting Florence cultural and artistic heritage, so that the fundamental discriminate of our study had to be the object of restoration. In such a view, we referred to the question of the kind of asset under restoration, which provided three options: *a)* unprotected assets; *b)* unprotected assets bearing an antique quality; *c)* protected assets.

**Table 1 – Distribution of firms in Florence neighbourhoods as to the kind of material/objects under restoration, %**

<i>Materials/Objects</i>	<i>Percentage of Firms per Neighbourhood</i>					
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Total</i>
Frescos, wall paintings	51,9	14,8	14,8	11,1	7,4	100
Tapestries, draperies, carpets, fabrics	12,5	12,5	0	12,5	62,5	100
Ivory, mother-of-pearl and the like	87,5	0	0	12,5	0	100
Paper, prints, books	66,6	33,4	0	0	0	100
Paintings on wood	71,1	15,6	2,2	8,9	2,2	100
Canvas	68,2	15,9	2,3	11,3	2,3	100
Carved and/or polychrome wood	77,8	11,1	2,8	5,5	2,8	100
Majolicaware, chinaware, glassware	50	16,6	0	16,7	16,7	100
Stony materials	35,5	25,8	12,9	12,9	12,9	100
Metals	62,5	0	0	12,5	25	100
Valuable metals	100	0	0	0	0	100
Furniture	76	4	0	20	0	100
Mosaics, hard stones	40	20	10	30	0	100
Masonry and structural works	17,6	35,3	11,8	11,8	23,5	100
Floorings	25	12,5	12,5	12,5	37,5	100
Archaeological finds	50	16,6	16,7	16,7	0	100
Stuccos, plasters, pargets, paintworks, patinations	31,8	22,7	13,6	13,6	18,2	100
Stained glasses	50	50	0	0	0	100
Others	52,4	33,3	0	4,8	9,5	100
Total	56,6	17,7	5,6	11,2	8,8	100

The ones who declared that their activity was addressed to protected assets had certainly to be considered as art restorers, as much as the ones who appeared in the lists of the Monument and Fine Arts Office or in the categories of the Ministry of Public Works. Thus, we left out the firms that restored unprotected assets. As to the firms that restored unprotected assets bearing an antique quality, we carried out a cross-selection based on the relative question to the kind of clients; so we removed restorers that declared they availed themselves of private clients in a percentage higher than 70 per cent. At the end of the selection process the sample we took into consideration was composed of 145 firms, exclusively located within the Florence town territory.

#### **4.3. The city of art, Florence, as a HCPlace: first elements of discussion**

##### 4.3.1. Florence as a HCPlace. CANH, and the city image: focus on the artistic component

In our study we try to restrict the degree of complexity of a dynamic, multi-sectorial city such as Florence, by focusing its natural artistic bent within the town boundaries, also because the most part of the object of our study, i.e. the city's art and architectural heritage, is localised in the historical centre of the city. Nowadays, due to the complexity of the issue, it is impossible to evaluate the cultural and environmental heritage of Florence. Cataloguing of the Tuscan heritage in general, and of the

Florentine one in particular has been started a long time ago. Finally, in 1998 a first report was published that included a rough analysis of the historical and artistic heritage owned by every municipality in Italy: Tuscany detains 17% of the total, while Florence reaches the 38% of the regional totals and 6,5% of the national one (see Papaldo and Zuretti Angle, 1998). In order to classify this kind of assets, we simplify the concept considering the CANH of Florence into the three components: *artistic component* – monumental and architectural structures, works of art, museums and art galleries; *environmental-natural component* – environmental landscape, town landscape, streets, squares, neighbourhoods, and gardens; *cultural component* – arts and craft, universities, cultural institutions, fairs. Some of these elements have a symbolic value for the city of Florence (such as the the Uffizi Gallery, the Florentine fleur-de-lis, , the “Accademia della Crusca”, the “Pitti Uomo”, the jewels of Ponte Vecchio, the Florentine beef-steak, etc). These elements of the CANH concept have different symbolic values depending on the public we refer to: most of them have an international recognition, while others only national or municipal esteem. In this analysis we concentrate on the “artistic image” of Florence, linked to its artistic and architectural heritage. Among the clusters we might evaluate, we decided to begin from the artistic restoration cluster, as it is the most directly connected to the economic enhancement of the CANH factor, whose activity’s inner nature is to link a spirit of conservation with an economic enhancement. Anyway, many others goods are related to some clusters that identify the HCCluster of the city of art, Florence: e.g. the clusters of museums, performing arts, cultural tourism, handicraft activities and contextual knowledge, landscape, natural products, fashion, and so on. There is much work to do... we only had to find a starting point!

#### 4.3.2. Florence HCCluster: focus on the art restoration sub-cluster

A cluster is defined as a system of actors with a network relationship developed among them, within a particular territory. Economic enhancement of “artistic assets” is the objective of art restoration, that is the sub-cluster of our analysis. First of all, we must answer two questions: *a)* what is art restoration, and *b)* what should we mean by economic enhancement. In the second place, we will hint at the concept of art restoration HCSub-cluster, and directly shift to the analysis of the art restoration firms sub-cluster.

The art restoration area cannot be identified in one specific commodity sector, but it is aggregated *ex post* because of the presence of different commodity sectors for “protected artistic assets”. In this context, by *art restoration* we mean a cluster of firms whose activity is represented by restoration and conservation of protected and unprotected cultural assets bearing a high artistic value or antique quality. A recent law of the Region of Tuscany (regional law 2/11/1998 n. 58) includes «restoration activities whose intervention is aimed at the conservation, consolidation and restoration of interesting artistic assets or assets that belong to the architectural, archaeological, ethnographic, and bibliographical heritage, even if already protected by laws in force» (art. 2, letter *a*) in the category of art handicraft workmanship. While traditional handicraft includes all the «activities of restoration and reparation of objects of use» (art. 2, letter *b*). This differentiation is important to us as it allows us, although only on a theoretical level (as on a practical one there are too many difficulties), to set apart restoration addressed to the assets that are included in the concept of CANH. The art restoration sector seems to be a good starting point for the testing of our original hypotheses. We have to consider, in fact, the implications of this activity in terms of

employment, of the activated resources, of the opportunity to make cultural heritage usable (consequently, of having a strong influence over the tourism flows), and also its unquestionable relation with the image of Florence itself and, accordingly, its importance in the promotion of the city.

*The actors of art restoration:* Monument and Fine Arts Office; Region; Municipality; Museums, galleries, libraries, archives; Societies, foundations and cultural institutions; Universities, specialised schools, training organisations and institutions; Opificio delle pietre dure ; Centres for research, enhancement and cataloguing ; Sponsors; Antique dealers ; Private owners of assets; Art historians, architects, engineers, chemists, geologists; Diagnostic centres and photographic studios; Survey centres; Disinfection, disinfestation, sterilisation; Security; Publishing and communications; Specialists in restorable materials ; Manufacturing firms of materials and machines for restoration; Building firms; Restoration firms.

#### 4.3.3. The sub-cluster of art restoration firms

**a) *The main features of the firms*** – Summarising, the most important figures resulting from the analysis and elaboration of the questionnaires involving the 145 firms we examined, are the following (see Lazzeretti and Cinti, 2001 for a more detailed analysis of these data).

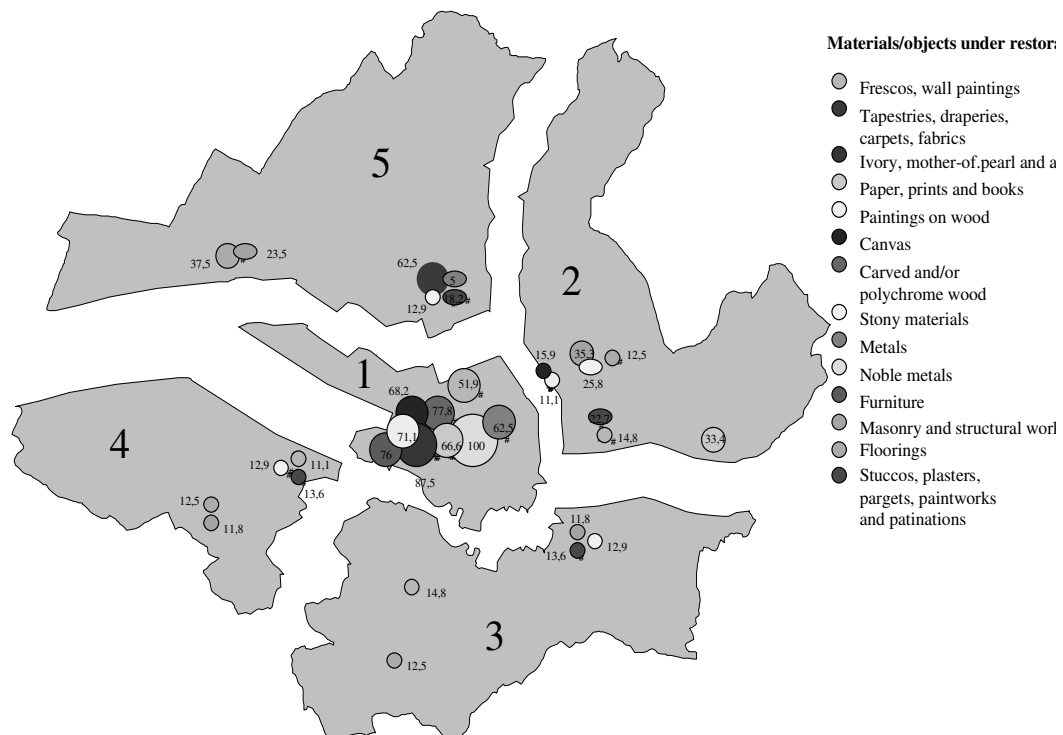
Art restoration firms constitute a group of small and micro artisan firms, or workshops. 61% of them is represented by individual firms, while only 15% is represented by capital companies (only 2% of which are joint-stock companies). Most of them are micro-firms, in 46% of the cases their annual invoice does not reach 50 thousand million lire, while in a maximum rank of a 100 thousand million lire such a percentage rises to a 63%. There is a large amount of small entrepreneurs, often very young and highly-educated. Almost 35% of the owners and shareholders are less than 40 years old, and on the whole more than half of them do not reach 50 years of age. Their degree of education is pretty high, if we consider that 43,3% of these persons have a highschool diploma, and over 17% of them have a university degree. The group is composed of firms that are highly specialised in the restoration of protected or artistic assets. 77% of them declare that they operate almost solely in the restoration field – i.e. when the restoration represents more than a 75% of the specific activity of the firm. The specialisation of the firm is not only devoted to restoration, but is also addressed to a “product specialisation”; in fact, the major discriminant reported is a “specialisation as to the object under restoration”. Thus, we found out 21 different categories of commodity for the firms as to the object under restoration: e.g. paintings, frescos, and wall paintings; metals, wood and furniture; majolicaware, glassware, and jewellery; marbles, mosaics, and semi-precious stones. Close to the marked specialisation of firms, we also recorded a high degree of co-operation among firms: in fact, 71% of firms declared that they had established work relationships with other firms. In the restoration of metals we recorded the highest degree of co-operation (87,5%). The less collaborative are represented by restorers of furniture (about 50%). The main customers are generally public, although almost all the categories of firms work for private owners, antique dealers, and clerical institutions; we did not record a specialisation as to the kind of customers. Instead, it is worth noting how customers of the Florentine firms are mostly national (42%), regional (38%), and provincial (12%); the foreign only 6%. Finally, as to professional training, the greater value is ascribed to family education (about 26%), a figure that, once associated with that of the employee job (20%) shows us that almost half of the subjects learn the art of restoration in the workshop. Nevertheless, another important figure that needs consideration is the rate of people trained at the “Opificio delle pietre dure” or at the “Istituto Centrale del Restauro” (Central Institute of Restoration) – while an absolutely minor weight is held by private institutions and

schools. This kind of training is particularly important in the field of valuable metals (67%), and metals (53%). Family training reaches a predominant level for wall paintings (46%) and metals (40%), and workshops training for tapestry, drapery, and carpet firms.

**b) Enterprise localisation** –. In this context, in order to understand the importance of the “localisation factor”, we have to determine the thickening of enterprises in the territory. First, we re-aggregated data in neighbourhoods, using the address variable as proxy, and then, we localised them on the town area. At this point we developed some maps of the city of Florence with the main thickening of enterprises.

Florence is divided into five quarters, over half the firms are concentrated in the historical centre (Neighbourhood 1), especially close to Santo Spirito, San Frediano, Stazione, Santa Croce, and San Marco, the most characteristic neighbourhoods of the city where the most part of the artistic heritage is localised. This element states the double role of artistic restorers: from a point of view, in terms of artistic component of CANH, they represent an example of economic enhancement of artistic productive resources due to their restoration activities» (they are actors); from another point of view, they are a resource of the cultural component of the CANH. In fact, artisan shops are a rooted part of the cultural atmosphere in the most characterised quarters in the historical centre of Florence. There are two different macro groups of restorers: one more localised and the other more spread out. The first one is localised in the historical centre or close to it, and is composed of restorers specialised in valuable metals, ivory, mother-of-pearl, papers, paintings on wood or canvas, and book; the second belongs to the category of restorers of building materials such as stucco and plaster work, flooring, memorial tablets, etc.

**Fig. 1 – Singling out of firm clusters in Florence neighbourhoods as to the kind of materials/objects under restoration (% values)**



## 5. Conclusions

Concluding our research, we can say that the analysis of the sub-cluster of art restoration shows in fact many signs of the presence of a certain degree of cultural districtualisation in the city of art of Florence. The three main fundamental conditions for the existence of a district seem satisfied. In particular, we verified that: *a)* There exists a substantial number of firms which economically exploit the CANH factor of production in its artistic component, represented by the firms in the cluster “private art restoration”. This figure proves the ability of the economic factor “culture” to produce employment and wealth, following a logic of economic enhancement of art. *b)* This set of firms might be organised as a system (although this trait needs to be proved), as we not only recorded, a high degree of productive specialisation, but also a strong bent to co-operation. This figure can be read in terms of a specialisation-division of the localised typical labour in the districts, which can stand for the existence of teams of firms organised by the customers, by leader firms, or by other flexible integrators (this aspect alone deserves a thorough enquiry). The very high degree of co-operation might imply a low index of straight rivalry among firms, thus representing a point of force for the HCLocal system. *c)* Finally, there might exist a knot of economic-productive and economic-social relationships between the local community of firms and the local community of people. In fact, our figures point out how, in the first place, restorers share a similar training, and, in the second place, the vicinity of firms favour not only the constitution of a sense of belonging, but also their mutual relationships. Other encouraging signals for the analysis of cultural districtualisation come from the outpost of contextual knowledge and external recognizability of productive skills in the area. The high level of education in Florentine restorers, joined with the existence of a demand from external customers can be interpreted not only as the elements for the identification in the place, but also as the special qualities of the firms. There are further elements that we might stress on, but they would not be sufficient to measure an hypothetical degree of cultural districtualisation of Florence. In order to claim a scientific value for it, we need more purposeful and in-depth analyses. However, our hunting for a cultural district has just commenced. Until now, we have only demonstrated that cities of art can be very interesting game reserves. We can only persevere in the future!

## References

- ARTEX (1998), *Repertorio dei restauratori toscani per il progetto EUROPA-restauro*, Firenze.
- Asworth, G.J. and Voogd, H. (1995), *Selling the City: Marketing Approaches in Public Sector Urban Planning*, Wiley, London.
- Baumol W. and Bowen W. (1966), *Performing Arts. The Economic Dilemma*, Twentieth Century Fund, New York.
- Becattini G. (1979), “Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale”, *L'Industria*, n. 1,

pp. 7-21.

- Becattini G. (1986), "La città d'arte come bene economico, sociale e culturale", in Atti dell'incontro di studio, *La città d'arte: significato, ruolo, prospettive in Europa*, Giunti Editore, Firenze.
- Becattini G. (1994), "Nazione economica e nazione politica nel pensiero di Marshall", in P. Roggi (a cura di), *Quale mercato per l'Europa. Nazione, mercato e grande Europa nel pensiero degli economisti dal XVIII secolo ad oggi*, FrancoAngeli, Milano, pp. 271-280.
- Becattini G. (2000a), *Dal distretto industriale allo sviluppo locale. Svolgimento e difesa di una idea*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Becattini G. (2000b), *Il distretto industriale. Un nuovo modo per interpretare il cambiamento economico*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Becattini G. (2000c), "Distrettualità fra industria ed agricoltura", Lezione tenuta all'Accademia dei Georgofili, Anno 1999, *Atti del Convegno*, pp. 265-281.
- Becattini G., Bellandi M., Dei Ottati, G. e Sforzi F. (2001), (a cura di), *Il caleidoscopio dello sviluppo locale*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Bellandi M. (2000), "Paths of an Evolving City: Alternatives and Relevance in Local Policy", *European Planning Studies*, vol. 8, n. 6, pp. 799-808.
- Bodo C. (1994), (a cura di), *Rapporto sull'economia della cultura in Italia 1980-1990*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.
- Brosio G. e Santagata W. (1992), *Rapporto sull'economia delle arti e dello spettacolo in Italia*, Fondazione Agnelli, Torino.
- Camagni R. (1993), *Economia urbana*, NIS, Firenze.
- Castells M. (1989), *The Informational City. Information, Technology, Economic Restructuring and Urban-regional Process*, Basil Blackwell, Oxford (UK).
- Castells M. (1994), *Tecnopoles of the World*, Routledge, London.
- Chloay F. (1991), "L'urbanistica disorientata", in J. Gottmann e C. Muscarà (a cura di), *La città prossima ventura*, Editori Laterza, Bari.
- Cicerchia A. (1997), "Valutazione e valorizzazione dei beni culturali: considerazioni sullo stato dell'arte in Italia, con riferimento alla programmazione territoriale", *Documenti di lavoro ISPE*, n. 66.
- Colbert F. (1994), *Marketing, Culture and the Arts*, Morin, Montreal.
- Crane D. (1992), *The Production of Culture: Media and Urban Arts*, Newbury Park CA, Sage Publication.
- European Union (1994), *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Libro Bianco, Luxembourg.
- European Union (1998), *Primo Programma Quadro della Comunità Europea a favore della cultura (2000-2004)*, Bruxelles.
- European Union (1999), *Agenda 2000*, Bruxelles.

- Farchy J., Sagot-Duvaouroux D. (1994), *Économie des politiques culturelles*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Florida A. (2001), (a cura di), *Beni culturali in Toscana. Politiche, esperienze, strumenti*, Franco Angeli, Milano, pp.117-189.
- Frost Kumpf H.A. (1998), *Cultural District Handbook: the Arts as a Strategy for Revitalizing our Cities*, American for the Arts.
- Garreau J. (1992), *Edge City*, Anchor Books, New York.
- Gold J.R. and Ward S.V. (1994), *Place Promotion: the Use of Publicity and Marketing to Sell Towns and Regions*, Wiley, London.
- Gottmann J. (1991), “La centralità globale: la città nella rete mondiale”, in Gottmann e Muscarà C. (1991) (a cura di), *La città prossima ventura*, Editori Laterza, Bari.
- Governa F. (1998), “Il milieu come insieme di beni culturali e ambientali”, *Rivista geografica italiana*, n. 105, pp. 85-93.
- Heilburn J and Gray C. (1993), *The Economics of Art and Culture*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hendon W. et al., (1980), *Economic Policy for the Arts*, Abt Books, Cambridge.
- Jacobs J., (1970), *The Economy of Cities*, Vintage Books, New York.
- Kerns G. and Philo C. (eds.) (1995), *Selling Places: the City as Cultural Capital, Past and Present*, Pergamon Press, Oxford.
- Kotler P., Hauder D.H. and Rein I. (1993), *Marketing Places. Attracting Investment, Industry and Tourism to Cities, States and Nations*, The Free Press, New York.
- Landry C., Bianchini F., (1995), *The Creative City*, Demas, London.
- Lazzeretti L., (1997), “La città d’arte come unità di analisi per lo Strategic Management: Dal governo della complessità al governo dell'evoluzione”, *Rivista geografica italiana*, n. 104, pp. 663-682.
- Lazzeretti L., (1999), *Competizione evolutiva. Due studi sulla dinamica competitiva interna della popolazione alberghiera fiorentina dal 1940 al 1997*, Cedam, Padova.
- Lazzeretti L., (2000), “City. of Arts and Cultural District Network-CADINET, pre-proposal”, European Commission, V Programma Quadro, *Energia ambiente e sviluppo sostenibile, Azione chiave. Città del futuro e patrimonio culturale*, Bruxelles, EVK4-200-22010.
- Lazzeretti L. and Storai, (2000a), “A Multipopulation Analysis of an Italian Industrial District: the Case of Prato evolution (1946-1993), *Small Business*, forthcoming.
- Lazzeretti L. and Storai, (2000b), “An Ecology based Interpretation of Industrial District ‘complexification’: the Prato ID evolution from 1946to 1993”, in F. Belussi, G. Gottardi and E. Rullani (eds.), *Knowledge Creation, Collective Learning and Variety of Institutional Arrangements*, forthcoming Kluwer, London (first published on *Sviluppo locale*, VII, n. 13, 2000, pp. 5-32).
- Lazzeretti L. e Cinti T. (2001), *La valorizzazione economica del patrimonio artistico delle città d’arte*, Florence University Press, Firenze, forthcoming.



- Martinotti G. (1993), *Metropolis*, il Mulino, Bologna.
- Mossetto G. (1992), *L'economia delle città d'arte*, Etas Libri, Milano.
- Owen V., W. Hendon (1985), *Managerial Economics for the Arts*, Association for Cultural Economics, Akron.
- Papaldo S. e Zuretti Angle G. (1998), *Rapporto sull'attività di catalogazione in Italia, anni 1970-1987*, Roma.
- Peacock A.T. (1992), "Cultural Values and Cultural Policies", in R. Towse, A. Khkee (eds.), *Cultural Economics*, Springer Verlag, Berlin, pp.9-20.
- Pilotti L. (1997), "La reingegnerizzazione dei sistemi locali territoriali di servizio: il caso dell'area turistica e commerciale gardesana", *Commercio*, n. 60, pp. 95-170.
- Piselli F., (1994), "Tutela", in AA.VV., *Lessico dei beni culturali*, Allemandi, Torino, pp. 170.
- Porter M. (1998a), "Clusters and the new economics of competition", *HBR*, November-December, pp. 77-90.
- Porter M., (1998b), *On Competition of Nations*, HBSPress, Boston.
- Preite M., (1998) (a cura di), *La valorizzazione del patrimonio culturale in Toscana: una valutazione di alcune esperienze*, Fondazione Michelucci, mimeo.
- Santagata W., (1998a), *Simbolo e merce: i mercati dei giovani artisti e le istituzioni dell'arte contemporanea*, Il Mulino, Bologna.
- Santagata W., (1998b), *Economia dell'arte. Istituzioni e mercati dell'arte e della cultura*, Utet, Torino.
- Santagata W., (2000), "Distretti culturali, diritti di proprietà e crescita economica sostenibile", *Rassegna economica*, n. 1, pp. 31-61.
- Scott A.J., (1996), "The Craft, Fashion, and Cultural-product Industries of Los Angeles: Competitive Dynamic and Policy Dilemma in a Multisectoral Image-producing Complex", *Annals of Association of American Geographers*, n. 86, pp. 306-323.
- Scott A.J., (1997), "The Cultural Economy of Cities", *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 2, pp. 323-339.
- Scott A.J., (2000), "The Cultural Economy of Paris", *International journal of Urban and Regional Research*, n.3, pp. 567-582.
- Solima L. (1998), *La gestione imprenditoriale dei musei. Percorsi strategici e competitivi nel settore dei beni culturali*, Cedam, Padova.
- Spranzi A. (1998), (a cura di), *Arte ed economia*, Egea, Milano.
- Trimarchi M., (1993), *Economia e cultura. Organizzazione e finanziamento delle istituzioni culturali*, F. Angeli, Milano.
- Vallega A., (1996), "La città dalle dodici porte: dalla città perfetta alla città sostenibile", *Rivista geografica italiana*, vol. 1, pp. 309-336.
- Zukin S., (1995), *The Cultures of Cities*, Blackwell, Oxford.

# Meios inovadores / desenvolvimento sustentável: que convivência?

Licínia Maria Craveiro Serôdio<sup>\*</sup>

## Resumo

O presente estudo analisa dois temas centrais da literatura actual: os Meios Inovadores e o Desenvolvimento Sustentável.

Desenvolvendo uma metodologia simples de análise, dá-se início ao presente trabalho com uma breve contextualização destes dois conceitos, em termos de pensamento económico actual, realçando a iminência de crise no sistema produtivo global enquanto motor do “pensamento económico regional”.

Após a análise de cada um dos conceitos *per si*, são estabelecidas duas hipóteses em termos de relacionamento, entre um Meio Inovador e os ideais / preocupações com o Desenvolvimento Sustentável: por um lado uma possível Relação de “Complementaridade” e por outro, uma possível Relação de “Incubação”.

Pretende-se com este trabalho apresentar o Meio Inovador, como uma possível estratégia, para a compatibilização de dois objectivos fundamentais: *Desenvolvimento e Sustentabilidade*.

**Conceitos-chave:** Crescimento endógeno, meio inovador, inovação, desenvolvimento sustentável.

---

<sup>\*</sup> Técnica da Associação Terras Dentro (Associação para o Desenvolvimento Integrado das Micro-Regiões Rurais). Contacto: Torre do Sobral – Soure 3130 – 585 Soure, Tm: 934593061. e-mail: lserodio@aeiou.pt.

## 1. Introdução

O Desenvolvimento Sustentável, enquanto tema central na literatura surgiu na década de 70, com um espírito puramente ambiental, tendo assumido uma dimensão integral, após algumas incursões da ONU, em torno deste tema. Por outro lado, o Meio Inovador enquanto conceito, é recente<sup>1</sup>, o que leva a que muita da literatura, apenas agora esteja a ser publicada e “digerida”.

Tendo como pano de fundo estes dois temas, pretendo com este trabalho, uma abordagem, ao modo como são incluídas as preocupações com o Desenvolvimento Sustentável, nomeadamente no que concerne à sustentabilidade ambiental, no processo de aparecimento e consolidação de um Meio Inovador<sup>2</sup>.

Como forma de estruturar este trabalho de reflexão, proponho o seguinte percurso:

- numa primeira fase, importa contextualizar o tema, naquelas que são as preocupações centrais do pensamento económico actual;
- numa segunda fase, importa uma abordagem dos conceitos *per se*<sup>3</sup>: o Paradigma Territorial, concretizado na forma de um Meio Inovador, com relevo para a sua dimensão local e o conceito de Desenvolvimento Sustentável, enquanto conceito integrado<sup>4</sup>, de dimensão global e local;
- numa terceira fase, e com o precioso contributo de alguns autores, desenharei possíveis formas de relacionamento entre um Meio Inovador e Desenvolvimento Sustentável, na sua dimensão específica de Sustentabilidade Ambiental.

Pretende-se então apresentar o Meio Inovador, como uma possível estratégia de compatibilização de dois objectivos fundamentais: *Desenvolvimento e Sustentabilidade Ambiental*.

## 2. Perante uma crise... que atitude ?

Num contexto de galopante e, não menos polémica, Globalização dos Mercados<sup>5</sup>, assiste-se a uma permanente alteração dos comportamentos das empresas, numa tentativa desesperada de manter a sua competitividade.

É que se até há alguns anos atrás, *innovar* poderia alterar completamente a posição competitiva, de uma empresa ou mesmo de um território (CREVOISIER, 2001)<sup>6</sup>, com a crescente globalização dos mercados, a inovação funciona quase como que um balão de

---

<sup>1</sup> Formulado por Philippe Aydalot, este conceito apareceu apenas a meados da década de 80.

<sup>2</sup> Enquanto uma das expressões possíveis do Paradigma Territorial.

<sup>3</sup> Esta abordagem de cada um dos conceitos inclui também as incursões que em torno deles que têm surgido recentemente.

<sup>4</sup> Incluindo por definição, a dimensão de sustentabilidade ambiental.

<sup>5</sup> Resultado da abertura das economias, provocada pela abolição, em muitos casos das fronteiras económicas existentes até à pouco tempo.

<sup>6</sup> O autor defende que o processo de inovação é justamente o processo pelo qual a empresa se diferencia face às suas mais directas concorrentes. *In* CREVOISIER, O., 2001.

oxigénio, para que muitas das empresas e dos territórios, se mantenham em posição de competir em mercado.

São movimentos como a Globalização que contribuem para a criação de *ambientes muito específicos*, que funcionam numa lógica de circuito fechado. De uma forma mais directa, *innovar, representa por si só, a necessidade de inovar cada vez mais*, gerando deste modo um ciclo comportamental (CREVOISIER, 2001)<sup>7</sup>.

É neste cenário que se torna evidente a *crise do sistema produtivo mundial*, pois nem todas as empresas, nem todos os territórios, têm à partida, reunidas as mesmas condições iniciais, o que lhes confere lugares diferenciados na “grelha de partida”.

Perante um fenómeno de ampliação das assimetrias entre territórios, a tendência natural é de olhar para eles, analisar as suas características, e incorporá-las, de forma eficiente, no seu próprio modelo de desenvolvimento.

Deste modo retoma-se a reflexão em torno dos Modelos de Desenvolvimento Endógeno (SIMÕES LOPES, 1995)<sup>8</sup>, e com um novo “rosto”, surge então o *Paradigma de Desenvolvimento Territorial*<sup>9</sup>.

À luz deste paradigma é possível afirmar que o território local, pode gerar recursos (“savoirs-faires”, competências, capital, ...) e agentes (empresas, investigadores, instituições de suporte, ...), fundamentais ao processo de inovação (CAMAGNI e outros, 1999)<sup>10</sup>. É de uma busca continuada e persistente pela inovação, que ao fim de algum tempo é possível observar a diferenciação<sup>11</sup> do **Meio Inovador** face ao seu próprio ambiente (CREVOISIER, 2001).

Importa pois “mergulhar” nesta noção de Meio Inovador.

### 3. Meio inovador.mais do que um conceito

O conceito de Meio Inovador, surgiu com Philippe Aydalot (CAMAGNI e outros, 1999; MATTEACCIOLI, 1999), em meados da década de 80, quando este pesquisava a causa para as dinâmicas locais de inovação. Segundo ele as teorias dominantes na altura

---

<sup>7</sup> Crevoisier defende a existência de um ciclo fechado, que denomina de Processo de Ruptura / Filiação, e que é caracterizado pela existência de dois momentos que se repetem sucessivamente: por um lado um conjunto de saberes específicos, um capital relacional e um colectivo de actores e, por outro, um momento de interacção, quer em termos de cooperação, quer em termos de concorrência. In CREVOISIER, O., 2001.

<sup>8</sup> Modelos de Desenvolvimento Endógeno, entendidos enquanto estratégias concensualmente desenhadas, de modo a alcançar o estágio de desenvolvimento desejado em alguns territórios, tendo em conta as suas próprias especificidades. Como exemplos representativos desta fase do pensamento económico, temos a Teoria da Base Económica de Exportação e a Teoria dos Pólos de Crescimento. In SIMÕES LOPES, A., 1995.

<sup>9</sup> Paradigma este que poderá ser analisado, segundo diversas perspectivas: Distritos Industriais, Sistemas Produtivos Localizados, Meios Inovadores e Tectónica e Complexidade dos Territórios.

<sup>10</sup> Estes recursos constituem uma mistura territorializada, aberta ao exterior, quer pela recolha de informações e recursos específicos, quer pela exportação de novas condições técnico-produtivas. In CAMAGNI, R. e outros, 1999.

<sup>11</sup> Numa lógica de descolagem.

(PEYRACHE-GADEAU, 1999)<sup>12</sup>, eram manifestamente insuficientes na explicação das dinâmicas locais que observava, encontrando deste modo um “ponto negro”(CREVOISIER, 2001), na própria teoria económica.

Deste modo, o Meio Inovador surge como um *instrumento explicativo*, dos comportamentos dinâmicos, de carácter cíclico, do território local (PEYRACHE-GADEAU, 1999) e, também das próprias articulações do local com o global.

Assiste-se nesta fase, ao ressurgimento do local no contexto global (VELTZ, 1999), na medida em que, o Meio Inovador é um sistema complexo, aberto ao exterior<sup>13</sup>, que busca o modo como as diferentes combinações de recursos imateriais, podem gerar externalidades positivas, reforçando, deste modo as vantagens competitivas do território local, num contexto global.

No entanto, deverá ter-se sempre presente que são as condições económicas, sociais, organizacionais e culturais, que condicionam os ecossistemas humanos, nomeadamente a forma como estes criam, gerem e multiplicam os recursos imateriais (AYDALOT, 1983 citado em PEYRACHE-GADEAU, 1999)<sup>14</sup>.

Destes recursos imateriais, que na realidade, constituem a mais-valia de qualquer território, e por inerência uma verdadeira fonte de riqueza, Bernard Planque e Nathalie Gaussier (1999), destacam os saberes existentes, os “savoirs-faire”, a capacidade de aprendizagem, a aprendizagem colectiva, as interconexões reticulares, os canais informacionais, os canais organizacionais, entre outros.

É da coexistência num território local, de recursos imateriais, tão específicos como estes, que resulta o *ambiente favorável*, a que o território, produza ele próprio inovação<sup>15</sup>.

Este “ambiente especial”, que P. Aydalot identifica como sendo um Meio Inovador, considerado enquanto sistema, *é inovador em si mesmo*, porque, potencia as relações entre “entrepreneurs” e, entre estes e as instituições locais, promovendo deste modo a existência de efeitos sinérgicos, a diferentes escalas, ampliando deste modo o carácter participativo do próprio sistema local<sup>16</sup>.

De facto, o Meio Inovador promove esta dimensão participativa, coloca a trabalhar em conjunto os diferentes actores locais, de uma forma sistémica, em torno de um objectivo comum, o de melhorar a competitividade do território, projectando-o (CAMAGNI e outros, 1999). Contudo, este processo de interacção, de trabalho conjunto, de colaboração, partilha de conhecimentos, ..., de sonhar em conjunto, nem sempre é um processo linear, pois impede que alguns dos actores possam “brilhar” por si mesmos.

<sup>12</sup> P. Aydalot, considerava que a teoria da Convergência Espacial, de origem neo-classica, e a Teoria da Divergência, de origem marxista, eram manifestamente insuficientes na explicação das dinâmicas de inovação que se registavam na época. In PEYRACHE – GADEAU, V., 1999.

<sup>13</sup> Deste modo, o local surge como fonte de inovação, aberto a informações do exterior, e o global, como meio difusor, numa lógica de vasos comunicantes, deste produto do local.

<sup>14</sup> O mesmo Homem em circunstâncias diferentes não criará certamente a mesma coisa - **criatividade**. In PEYRACHE – GADEAU, V., 1999.

<sup>15</sup> É esta dimensão de inovação, enquanto produto do território, que resultou de um trabalho de afirmação de um grupo de investigadores pertencentes ao GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs).

<sup>16</sup> É interessante observar como se cria um ciclo de influências a partir das próprias características locais. Se por um lado temos características que favorecem o aparecimento de um Meio Inovador, por outro lado, o próprio Meio Inovador opera transformações nas características do território local, aumentando deste modo, as possibilidades de consolidação do próprio Meio Inovador. Segundo P. Aydalot, o ritmo deste ciclo é determinado pelo próprio ritmo de sucessão de tecnologias.

Do modo inteligente e criativo, como é apresentado o conceito de Meio Inovador, na literatura, facilmente se é levado a pensar estar perante um processo puramente racional, contudo muitos dos comportamentos inovadores, a que assiste nos territórios locais, não são na sua origem puramente racionais.

Segundo P. Aydalot (In VELTZ, P. , 1999), essa falta de racionalidade deriva do facto de muitos dos comportamentos inovadores resultarem de situações contextuais específicas. Por exemplo, a participação numa determinada rede, surge muitas vezes como uma imposição, na forma de pressão, para o território, e não como uma escolha reflectida e participada.

A ocorrência destas situações de pressão são típicas do fenómeno da Globalização e, impedem que os actores possam agir de forma isolada, o que leva a que se sintam obrigados a colaborar, de forma a rentabilizarem as suas competências complementares.

O desejável seria criar um “sistema imunitário” nos agentes e nos próprios territórios locais, de modo a que estas situações de pressão deixem de representar uma ameaça. Deste “sistema imunitário” deve constar o estímulo à capacidade natural de colaboração dos agentes e à ocorrência de processos de auto-organização dos próprios territórios.

De uma forma mais específica, para que este processo de auto-organização dos territórios, seja eficiente, é necessário ter em conta dois aspectos fundamentais: por uma lado a *identificação de cada um dos actores com o objectivo colectivo* e, por outro, o *apoio incondicional de todas as instituições presentes no território que colaboram directamente com os actores locais* (DE BERNARDY, M. ,2000)<sup>17</sup>.

Com este processo de auto-organização, os territórios terão a capacidade de desenvolver a sua própria convenção territorial de inovação. Deste modo a aproximação a uma estrutura do tipo Meio Inovador, para o território local, pode ser entendida como uma estratégia inteligente (PEYRACHE-GADEAU, 1999)<sup>18</sup>, no sentido de alcançar um estágio de desenvolvimento superior.

#### 4. Muitas ideias, poucos recursos

Apesar de um Meio Inovador, depender da existência de um conjunto de características de natureza imaterial, a sua expressão territorial depende do modo como essas características imateriais operam os recursos do território local.

Estes recursos por natureza são limitados , tornando-se a sustentabilidade num ponto de análise e acesa discussão nas últimas décadas.

O Desenvolvimento Sustentável, enquanto tema central de debate surgiu na década de 70, num contexto *estritamente ambiental*. Como motor da discussão podem ser apontados dois acontecimentos: por um lado a “crise do petróleo” e por outro as previsões nada favoráveis de Meadows (MEADOWS, 1972). *Este momento foi*

---

<sup>17</sup> O modo como se procede a esta colaboração entre instituições e actores locais, revela a própria maturidade da governação local. In DE BERNARDY, M., 2000.

<sup>18</sup> Segundo esta autora, um Meio Inovador vai mais além do que uma estratégia, nele é possível “observarem-se elementos de uma teoria paradigmática”. In PEYRACHE – GADEAU, V., 1999.

*particularmente importante por ter provocado em termos colectivos um aumento da consciência da problemática ambiental.*

Após este momento a discussão não mais parou, tendo-se realizado diversos foruns<sup>19</sup>, que acabam por ter um efeito não esperado, pois lançam para o debate, de forma polémica, a clivagem de atitudes entre países desenvolvidos e países subdesenvolvidos, traduzida pela metáfora: "O respeito pelo meio ambiente é a sobremesa, após as refeições das nações ricas".

É de salientar a importância da Organização das Nações Unidas (ONU), que ao defender o desenvolvimento sustentável como um conceito integrado, evidencia também a dimensão social deste conceito<sup>20</sup>.

Esta dimensão social do conceito de Desenvolvimento Sustentável, torna-se ela própria a dada altura um rumo na discussão, o que é bem patente nas comunicações da 19ª Assembleia Geral das Nações Unidas (Junho de 1997) tal como se pode observar pela expressão: "A diminuição das desigualdades actuais no que respeita à distribuição das riquezas e no acesso aos recursos, a nível interno e externo dos países, é um dos problemas mais sérios com que a humanidade se depara(...) Por conseguinte, a erradicação da pobreza será um dos temas primordiais do Desenvolvimento Sustentável nos próximos anos".

Ainda no âmbito de actuação da ONU, há a destacar duas outras acções: por um lado a definição das Linhas e Actuação para o Desenvolvimento Sustentável para os anos de 1997 – 2002<sup>21</sup> e por outro a criação da Comissão Mundial da ONU para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento ou "Comissão Brundtland".

A Comissão Brundtland veio contribuir fortemente para a consolidação do conceito de Desenvolvimento Sustentável, nos moldes em que o conhecemos actualmente.

Este conceito centra-se no facto de que o processo de desenvolvimento deverá permitir a satisfação das necessidades presentes, sem no entanto, comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazerem as suas próprias necessidades.

Esta ideia de perpetuação de bem-estar, é tanto mais rica pois pressupõe a existência de equidade intergeracional e amplia em termos conceptuais o horizonte temporal da análise. Face à dominância deste princípio de equidade intergeracional, pressupõe-se

---

<sup>19</sup> Por exemplo as conferências sobre a Mudança Climática de Quioto (Dezembro de 1997) e de Buenos Aires (Outubro de 1998);

<sup>20</sup> É possível observar nesta intervenção da ONU, uma segunda intenção: atenuar a aridez do debate, entre países "pobres" e países "ricos".

<sup>21</sup> Linhas de actuação definidas pela Comissão da ONU, para o Desenvolvimento Sustentável, para o período de 1997 – 2002:

1. Erradicação da Pobreza, de onde se destacam como acções prioritárias:
  - Permitir o acesso universal aos serviços sociais de base;
  - Melhorar o acesso aos rendimentos sustentáveis, às oportunidades empresariais e aos recursos de produção;
  - Desenvolver progressivamente sistemas de previdência social para sustentar os que não são economicamente auto-suficientes;
  - Desenvolver o empowerment das pessoas que vivem na pobreza e das suas organizações;
  - Dar atenção ao impacto desproporcional da pobreza nas mulheres;
  - Trabalhar com dadores comprometidos e beneficiários para conseguir maiores porções de Produto Interno Líquido para a erradicação da pobreza;
2. Mudança dos padrões de consumo;
3. Mudança dos padrões de produção;

que a qualquer acção que venha a perturbar o bem-estar futuro de uma população esteja associada uma compensação, por essa perda<sup>22</sup>.

Mas o conceito de Desenvolvimento Sustentável, apresenta contornos ligeiramente diferentes se se assumir a *Condição Lata de Sustentabilidade*, pois segundo esta o bem-estar não depende exclusivamente da manutenção dum stock de activos ambientais. Deste modo a forma de garantir a satisfação de um determinado nível de bem-estar passa por legar um stock de capital global<sup>23</sup>, pelo menos tão bom como o que fora herdado. Para que se verifique esta condição é fundamental que se registre uma substituição perfeita entre capital económico e capital ambiental.

É de registar que existe uma infinidade de graus de substituíbilidade entre bens naturais e bens económicos, contudo não se pode ignorar que o ambiente apresenta um conjunto de funções que por natureza são *insubstituíveis*, tal como o fornecimento de recursos, a assimilação de detritos e o fornecimento de bem-estar directo(GOUGUET, 1997).

Devido a este carácter de insubstituíbilidade há autores que defendem que estes bens deveriam de ter um preço e ser transaccionados em mercado, pois neste momento parecemos quase ignorar o preço dos bens e dos serviços prestados pelo ambiente. Deste modo cada região, tem um potencial de riqueza que parece ignorado pelos actuais paradigmas de desenvolvimento e, sobretudo pelas populações aí residentes.

Eis uma questão fundamental que se levanta: *até que ponto é que a sensibilidade de uma determinada população para as questões ambientais, influencia o seu próprio modelo de desenvolvimento?*

A sensibilidade dos agentes económicos para as questões ambientais está directamente dependente da sua percepção e das informações que estes dispõem num determinado momento histórico.

Neste momento a informação ainda não é perfeita, mas no entanto à medida que esta informação vai circulando com mais perfeição, a sensibilidade dos agentes vai sofrendo mutações, provocando alterações na sua própria atitude. Polése (1998), defende a ideia de que se as populações se tornarem suficientemente sensíveis às externalidades<sup>24</sup> negativas(GOUGUET, 1997), provocadas pela utilização e mesmo pela destruição de stock de capital ambiental, mesmo que de forma, por vezes, quase inconsciente, elas internalizarão os custos inerentes a estes actos. Com esta atitude por parte das pessoas, e porque os agentes económicos se relacionam em mercado, o próprio mercado acabará por internalizar estes custos, aproximando deste modo o nível dos preços de mercado dos custos sociais provocados pelas externalidades negativas. Esta aproximação será tanto mais perfeita, quanto melhor estiverem os consumidores sensibilizados para o custo real de cada um dos seus actos<sup>25</sup>.

Cada um dos possíveis níveis de sensibilização corresponde a um determinado grau de preferências e, cada nível de preferências corresponde um nível de óptimo social (POLÉSE, 1998), deste modo, *a sensibilização dos agentes económicos, de um*

---

<sup>22</sup> Reconhece-se então, embora que de uma forma potencial, que as transferências de riqueza possam então assumir esse papel, pelo bem-estar presente e futuro que proporcionam.

<sup>23</sup> Pressupõe que o stock de activos da economia, seja constituído por activos económicos, humanos e ambientais.

<sup>24</sup> O conceito de externalidades é entendido no sentido de que as acções de alguns agentes económicos são susceptíveis de afectar, positiva ou negativamente as acções de outros agentes económicos, sem que a interacção que daí advém se materialise ou se avalie por intermédio de um preço em mercado.

<sup>25</sup> Esta sensibilização depende em grande medida da clareza e da cientificidade de cada informação que é transmitida às populações.



*determinado território, para as questões ambientais, terá como um dos primeiros efeitos a alteração do óptimo social desse mesmo território.*

As populações locais sentem-se então a navegar, junto à foz de um rio, onde as águas doces (desejo de sustentabilidade ambiental) se juntam às águas turbulentas e salgadas de um oceano bastante agitado (Meio Inovador), buscando o seu ponto de equilíbrio.

#### **4. Meios inovadores / desenvolvimento sustentável: que convivência?**

Até este momento tentei abordar as principais características de um Meio Inovador, bem como as dinâmicas que lhe estão associadas, e ainda o que é que actualmente se entende pelo conceito de Desenvolvimento Sustentável (implicitamente sustentabilidade ambiental) e, quais os comportamentos mais desejáveis, em termos de equilíbrio para os próprios territórios locais.

Do modo como foram apresentados, estes dois temas, aparentemente sem qualquer tipo de ligação, corre-se o risco de pensar estar perante duas dimensões disjuntas, de uma mesma realidade.

Aparentemente até o são, contudo, parece-me interessante poder reflectir, sobre a existência ou não, de uma qualquer relação, mesmo que muito ténue, entre estas duas dimensões.

Uma primeira hipótese, prende-se com a existência ou não de uma *Relação de Complementaridade*, entre o Meio Inovador e os objectivos de sustentabilidade ambiental de um território local, pois, e de uma forma bastante simplista, o Meio Inovador, pela sua própria natureza, tem como objectivo potenciar as externalidades positivas, de um determinado território, enquanto que uma postura de luta pela sustentabilidade ambiental, estimula a “triagem” das externalidades negativas, desenhando formas de luta, quer a nível local quer a nível global.

Uma segunda hipótese, de existência ou não de relacionamento, prende-se com o facto, de existir uma *Relação de “Incubação”*, dos Meios Inovadores em relação aos ideais de sustentabilidade ambiental.

Em relação à primeira hipótese de relacionamento, esta surgiu da leitura de uma expressão de dois autores, que considero interessante (cfr. Planque, B. e Gaussier, N., 1999). Segundo eles, os Meios Inovadores e o Desenvolvimento Sustentável, subentendido na sua vertente de sustentabilidade ambiental, são dois objectivos, do território local, que se podem “fecundar reciprocamente”<sup>26</sup>.

Como fundamentação desta expressão, apresentam, por um lado, o facto dos objectivos de sustentabilidade ambiental, apontarem no sentido da manutenção a longo prazo, da competitividade dos territórios, num contexto de abertura económica, e por outro, a constatação que a manutenção, dos processos de inovação competitivos e, inerentemente a sustentabilidade dos territórios locais<sup>27</sup>, é assegurada pela capacidade humana em renovar.

---

<sup>26</sup> PLANQUE, B. e GAUSSIER, N., 1999, Pág. 275

<sup>27</sup> Nela se incluindo a Sustentabilidade Ambiental.

Em minha opinião, estes autores apresentam a existência de uma *complementaridade perfeita*, entre os dois objectivos em questão, apresentando-os numa lógica de sustentação recíproca, o que vem reforçar a própria ideia de complementaridade.

O conceito de complementaridade perfeita vem no sentido de se observarem dois objectivos que se estimulam reciprocamente, num sentido de encaixe total.

O modo como interpreto esta *Relação de Complementaridade* entre objectivos, é muito mais redutora e, vai no sentido de colocar em compartimentos estanques os dois objectivos desejados: Inovação e Sustentabilidade Ambiental.

Ocorre-me a existência de um paralelismo entra a Teoria do Bem e do Mal e a Inovação, na forma de um Meio Inovador e Sustentabilidade Ambiental.

Segundo a visão mais purista da Teoria do Bem e do Mal, apenas se consegue uma sociedade “boa” quando dela é erradicado todo o mal. Se se estiver perante uma sociedade mais perseverante, além da erradicação do mal, potencia-se a ocorrência de coisas boas.

Traduzindo este raciocínio, em termos dos dois objectivos em estudo, potencia-se a manutenção em termos competitivos de um território, se forem erradicadas as externalidades negativas e potenciadas as externalidades positivas, daí a importância de uma atitude de defesa da sustentabilidade ambiental, dos territórios locais, conjugada com a presença de um Meio Inovador.

A comprovar a crença neste tipo de relação, existem já alguns projectos em curso<sup>28</sup>, que se apoiam na possibilidade de existência de uma Relação de Complementaridade, entre as características de um Meio Inovador e os objectivos de Sustentabilidade Ambiental.

Para que esta relação ocorra, na sua plenitude, é fundamental a existência de um planeamento estratégico, onde se prevê a possibilidade do território produzir inovação, e ser ele mesmo inovador, promovendo em simultâneo uma gestão sustentável dos seus recursos ambientais.

Deste planeamento estratégico, importa frisar algumas possíveis acções, de carácter transversal, que visam suportar e consolidar esta Relação de Complementaridade. Deste modo podem ser desenhadas acções de:

- transferência de conhecimentos entre entidades de I & D e os actores locais, no sentido de se criar o ambiente propício à adopção de técnicas e métodos de gestão sustentável dos recursos;
- fomento de práticas de boa condução na utilização dos recursos ambientais;
- incentivo dos produtores locais à adopção dos critérios de sustentabilidade ambiental propostos;

---

<sup>28</sup> Por exemplo o *Projecto Montado – Conservação e Valorização dos Sistemas Florestais do Montado na Óptica do Combate à Desertificação*, Inserido no programa LIFE – Ambiente e, que resulta de uma parceria entre Associações de Desenvolvimento Local, Associações de Produtores, Autarquias, Entidades de I & D, Empresas e Grupos Gestores de Iniciativas Leader II, de Portugal e de Espanha, gerido pela Associação Terras Dentro (Associação para o Desenvolvimento Integrado das Micro – Regiões Rurais).

Este projecto tenta projectar a ideia de que territórios da Região Alentejo e da Região da Extremadura, podem beneficiar directamente da presença de um ecossistema tão completo e tão rico, como é o Montado, descobrindo uma nova forma de estar dos próprios territórios, sempre com o objectivo da sustentabilidade ambiental do ecossistema.

- de promoção da partilha de experiências entre os diferentes actores locais e de estímulo à transferência de conhecimentos a outras escalas.

Relativamente à segunda hipótese de relacionamento, que se prende, com a existência de uma *Relação de Incubação*, dos Meios Inovadores em relação aos objectivos de sustentabilidade ambiental, esta surge da constatação de que um Meio Inovador, é um ambiente propício à consolidação de algumas correntes ideológicas e ao florescimento de outras, caracterizadas por algum vanguardismo.

Pela própria definição de Meio Inovador, depreende-se que este é um sistema, que embora apresente alguma complexidade, é caracterizado por ser um sistema participado (MAILLAT, D., 1999), de uma forma activa pelos actores locais .

Desta forma parecemos estar perante um sistema onde as mentes partilham e, revelam a capacidade de se adaptar a um ideal comum, onde os actores aprendem a trabalhar uns com os outros, a colaborar, a transmitir conhecimentos, a desenharem projectos em comum, evoluindo de forma conjunta( CAMAGNI, R. e outros, 1999).

Este ambiente, característico de um Meio Inovador, é propício a que ocorra uma convergência de atitudes (CAMAGNI, 1999)<sup>29</sup>, factor essencial para a eficácia, das políticas que promovam uma maior adaptabilidade dos agentes.

Esta adaptabilidade muitas vezes é revelada, num contexto muito específico, em que perante alterações registadas ao nível do ambiente, por exemplo, em resultado de determinadas decisões políticas, o todo social tem de se ajustar. Este fenómeno de ajustamento poderá resultar da existência de um fenómeno de aprendizagem colectiva ( DE BERNARDY, 2000).

É pela aproximação a um sistema de aprendizagem colectiva, que um Meio Inovador pode facilmente, levar a que se registe um ajustamento na mente das suas populações e, consequentemente nas acções destas, no sentido de fomentar a sustentabilidade ambiental como uma prática, promovendo deste modo a perenidade dos territórios locais.

É a capacidade de aprendizagem colectiva, que permite a existência de uma estratégia reactiva, como aquela que se acaba de constatar. Mas, De Bernardy (cfr. DE BERNARDY, 1999), defende que é esta mesma capacidade de aprendizagem colectiva que permite ao território local, quando este já apresenta uma certa maturidade, defender uma estratégia pró-activa.

Embora ainda não me tenha referido a ela inicialmente, regista-se a possibilidade de existência de uma terceira tipologia de relacionamento. Esta é uma visão alternativa, à segunda hipótese, e que aponta no sentido de se considerar o *Meio Inovador como um instrumento ao serviço da Sustentabilidade Ambiental*. O sustentáculo desta visão está na ideia de “inovar para perdurar”<sup>30</sup>.

Parece-me esta tipologia de relacionamento poderá verificar-se apenas pontualmente, pois em termos de atitude geral e, infelizmente, os actores locais não estão

---

<sup>29</sup> Que surge como uma defesa dos agentes do território à própria incerteza. In CAMAGNI, R. e outros, 1999.

<sup>30</sup> Segundo esta visão o Desenvolvimento Sustentável, particularmente a dimensão da sustentabilidade ambiental, pode funcionar como motor de inovação. Mas este tipo de relacionamento só fará sentido se não for considerada a existência de imediatismo histórico, pois Homem só assume comportamentos inovadores, com vista a sustentabilidade, se acreditar no futuro, que em termos de horizonte temporal não corresponde ao seu futuro.

suficientemente sensibilizados, para a importância e para a legitimidade das preocupações com a Sustentabilidade Ambiental, do seu território, ao ponto de alterarem as suas próprias atitudes e condicionarem o seu próprio modelo de desenvolvimento.

## 5. Algumas conclusões

Com este trabalho pretendi levantar um conjunto de hipóteses de relacionamento, entre um Meio Inovador e os objectivos de Sustentabilidade Ambiental. Estas, são puras hipóteses, que ao serem levantadas permitiram evidenciar algumas das características que identificam um Meio Inovador, bem como os raciocínios e as preocupações que presidem à luta pela Sustentabilidade Ambiental.

Como uma das conclusões deste trabalho, gostaria de evidenciar o Meio Inovador, como um sistema aberto, participado, sendo essa participação efectuada por um grupo heterogéneo de actores locais (desde simples agentes económicos até às instituições com forte representatividade), o que cria um ambiente propício para que se molde a consciência colectiva.

Ainda na sequência desta conclusão, importa realçar a importância que o Meio Inovador, tem na criação das condições propícias a que ocorram, com uma maior regularidade, os processos de aprendizagem colectiva, proporcionando deste modo uma melhor difusão da própria inovação.

Importa também sublinhar, que o Desenvolvimento Sustentável, nomeadamente os objectivos de Sustentabilidade Ambiental, deixaram de ser um mero tema de debate, para se tornarem na necessidade de uma nova atitude por parte dos actores locais e, que independentemente do modo como este tipo de objectivos estão presentes no modelo de desenvolvimento desenhado, o que verdadeiramente importa, é que elas estejam presentes na consciência colectiva.

De Bernardy (cfr. DE BERNARDY, 1999), concluindo em relação às condições propícias para que a existência de um Meio Inovador, afirma que todo o processo é reflexo de uma intercepção dos agentes colectivos e individuais, e reflexo da maturidade da governação local.

Cruzando esta conclusão de De Bernardy, com as condições fundamentais, segundo a ONU, para a sedimentação das preocupações com o Desenvolvimento Sustentável, pode-se concluir que, *as condições fundamentais para o aparecimento de um Meio Inovador, onde estão presentes as preocupações com a Sustentabilidade Ambiental, são:*

- uma convergência de ideais, quer se trate de agentes económicos individuais, quer se trate de agentes económicos colectivos;
- flexibilidade generalizada para a adopção de novas atitudes;
- maturidade do sistema de governação local.

É esta maturidade do sistema de governação local, que permite ao território poder efectuar opções, de forma consciente, quer sejam opções pelo presente, quer sejam opções para o futuro.

Concluo este trabalho de reflexão, referindo que a opção por uma estratégia, consolidada na forma de um Meio Inovador, surge como uma possível estratégia para a compatibilização de dois objectivos fundamentais: *Desenvolvimento e Sustentabilidade Ambiental*.

## **Bibliografia**

- Brownstein, Robert e outros; *Environment and Utopia*, Plenum Press, New York, 1977.
- Bruni, Luigino e outros, *Economia de Comunhão*, Cidade Nova, Parede, 2000.
- Camagni, R. e outros; “Le paradigme du Milieu Innovateur dans Léconomie Spatiale Comtemporaine”, *Révue D'Économie Régionale et Urbaine*, nº 3, 1999.
- Courlet, Claude; “Territoire et Développement”, *Révue D'Économie Régionale et Urbaine*, nº 3, 1999.
- Crevoisier, O ., “L'Aproche par les Milieux Innovateurs: état des lieux et perspectives”, *Revue d'Économie Regionale et Urbaine*, n.º 1, pp. 153-166, 2001.
- De Bernardy, Michel; “Système Local d'Innovation: Facteurs de Cohésion et de Pérenité”, *Révue D'Économie Régionale et Urbaine*, nº 2, 2000.
- Gouguet, J.J.; “Espace et Environnement: quel enjeu pour la science regionale?”, *Révue D'Économie Régionale et Urbaine*, nº 3, 1997
- Loinger, Guy e outros; *Récomposition et Développement des Territoires*, L'Harmattan, Paris, 1998
- Lopes, António Simões; *Desenvolvimento Regional*, Fund. Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1995
- Maillat, Denis; “Learning Region and Territorial Production Systems”, *Révue D'Économie Régionale et Urbaine*, nº 3, 1999.
- Matteacioli, André “Auto-organization et Émergence des Milieux Innovateurs”, *Révue D'Économie Régionale et Urbaine*, nº 3, 1999.
- Meadows, Donella H.; *Os limites do Crescimento*, Ed. D. Quixote, Lisboa, 1972.
- Peyrache-Gadeau, V., “La contribution de Philippe Aydalot à l'édification de la théorie des milieux innovateurs”, *Révue D'Économie Régionale et Urbaine*, nº 3, 1999.
- Plano de Intervenção do “Projecto MONTADO – Conservação e Valorização dos Sistemas Florestais de Montado na Óptica do Combate à Desertificação”, Associação Terras Dentro In *Revista IMENSO SUL*, Novembro de 2000.

- Planque, Bernard e outros; *L'Ancrage Territorial du Développement Durable*, L'Harmattan, Paris, 1999.
- Polèse, Mário; *Economia Urbana e Regional*, APDR, Coimbra, 1998.
- Reid, David; *Sustainable Development*, Earthscan Ed., 1995.
- Veltz, Pierre; “Territoires Innovateurs: de quelle innovation parle-t-on?”, *Revue D'Économie Régionale et Urbaine*, nº 3, 1999.

# Sistemas territoriais de inovação: quadro conceptual, metodológico e estudo de caso<sup>1</sup>

Domingos Santos<sup>\*</sup>

## Resumo

O artigo analisa o quadro conceptual e metodológico subjacente à noção de sistema territorial de inovação no contexto das modernas teorias de política de inovação e de desenvolvimento regional. Argumenta-se que este instrumento de promoção do potencial regional de inovação pode ser de grande utilidade numa estratégia activa de prossecução de patamares acrescidos de competitividade empresarial e territorial. O estudo de caso apresentado fará referência à análise de desempenho e impacte no tecido sócio-empresarial do sistema territorial de inovação de uma sub-região que compreende cinco concelhos da corda da Serra da Estrela (Covilhã, Belmonte, Manteigas, Gouveia e Seia) e cuja matriz económica é fortemente condicionada pelo comportamento do sector têxtil.

---

<sup>1</sup> O presente artigo retoma, em parte, os resultados de uma investigação (*Potencialidades de Desenvolvimento de Concelhos da Zona da Serra da Estrela*) realizada para o Observatório de Emprego e Formação Profissional pela empresa Espaço e Desenvolvimento em parceria com o Instituto Politécnico de Castelo Branco e que teve coordenação das Dr.as Maria João Simões e Berta Rato.

<sup>\*</sup> Instituto Politécnico de Castelo Branco, Rua Prof. Faria de Vasconcelos, 6000 Castelo Branco, Portugal; tel. : 272339100; fax: 272343477. E-mail: domingos.santos@ mail.esepcb.pt.

## 1. Inovação e território

È hoje praticamente unânime, na área da Economia Regional, que a inovação constitui um dos vectores nucleares de qualquer dinâmica de incremento da competitividade empresarial e territorial, devendo ser entendida não apenas na estrita acepção tecnológica (engenharia do produto e do processo) mas incluindo, também, as dimensões organizacional (gestão, mercados, etc.) e institucional (parcerias, redes de cooperação, etc.) (Morgan, 1997), sendo resultante não de um processo linear dinamizado somente pelo lado da oferta C & T (*technology-push*) ou pelo lado da procura (*demand-pull*) mas antes de uma combinatória interactiva de factores em que as determinantes da inovação adstritas à envolvente institucional e territorial são igualmente importantes.

É também reconhecido, actualmente, que a globalização acentuou a mudança operada nas estratégias empresariais, de uma competição estática baseada no preço para uma competição dinâmica que favorece as regiões que sejam capazes de (re)criar conhecimento e saber-fazer específico mais rapidamente do que os seus competidores. Ora, a moderna economia do conhecimento e da aprendizagem é, implicitamente, uma economia que funda os alicerces das suas vantagens competitivas no apelo sistemático à inovação e, argumento vital no contexto do presente estudo, os actuais processos de aprendizagem, geração de conhecimento e produção de inovação não respeitam unicamente às, assim chamadas, indústrias de alta tecnologia<sup>2</sup> mas são, também, *verdadeiramente essenciais às indústrias tradicionais de média e baixa intensidade tecnológica* (Malmberg e Maskell, 1999: 7), como os têxteis, o agro-alimentar, etc.

A inovação passa, assim, a ser entendida, sobretudo, como a resultante de um processo colectivo, complexo e interactivo (*as empresas não inovam sozinhas!*) em que as unidades empresariais dependem do acesso ao conhecimento emanado de diversos agentes públicos e privados. Não é, pois, de admirar que, nestas circunstâncias, *a empresa inovadora seja vista como produto do seu meio local, e este seja entendido como o verdadeiro agente inovador* (Genosko, 1997: 287), tese que, *grosso modo*, é perfilhada por duas Escolas de análise das relações entre o desenvolvimento territorial e a inovação<sup>3</sup>, e que, basicamente, formulam a ideia de que a competitividade territorial é, cada vez mais, tributária da *capacidade de geração de conhecimento e de promoção de mecanismos territoriais de aprendizagem* (Malmberg e Maskell, 1999: 20).

Neste sentido, a dinâmica de inovação aparece baseada em recursos que *consubstanciam activos territoriais específicos, não sendo, por isso, um processo foot-*

---

<sup>2</sup> Indústrias que compaginam os *porterianos clusters* da chamada 3ª Revolução Industrial, como as Tecnologias de Informação e Telecomunicação (micro-electrónica, ...), os Novos Materiais (materiais compósitos, ...), a Biotecnologia (farmácia, engº genética, ...) e o Ambiente (energias alternativas, ...).

<sup>3</sup> A problemática da inovação, com os seus impactes empresariais e territoriais, tem constituído matéria de intenso estudo por, fundamentalmente, duas *Escolas do Pensamento Regional*, cujas semelhanças analíticas e operativas, aliás, as colocam mais como abordagens complementares: por um lado, desde 1985, o quadro teórico construído pelos investigadores do GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs), associado ao conceito de *Meio Inovador*, e que tem como expoentes autores como Maillat, Camagni, Quévit, etc; por outro lado, a abordagem das *Regiões Inteligentes*, surgida já no decurso do anos 90, que, fundamentalmente, assenta no alargamento da análise ao novo paradigma da economia do conhecimento, baseado no acesso às novas tecnologias de informação e de comunicação, tendo ficado célebre, neste contexto, a muito citada afirmação de Lundvall (1992) de que na economia contemporânea *o conhecimento é o mais importante recurso, enquanto a aprendizagem é o mais importante processo*.



*loose*, (Asheim e Isaksen, 1997: 299) Não surpreende, assim, que os sistemas de produção e de inovação, territorialmente ancorados, sejam crescentemente vistos como instrumentos privilegiados para captar e recrear conhecimento. Esta mudança de paradigma acarreta uma nova percepção das relações entre a dinâmica industrial e o desenvolvimento regional: a sustentabilidade competitiva de longo-prazo tem menos a ver com a tradicional optimização na alocação dos factores e a eficiência de custos, e mais com a capacidade que as empresas e as instituições demonstrem em inovar, ou seja, em alargar as suas bases de conhecimento (Hallin e Malmberg, 1996).

A inovação releva, deste modo, de uma dinâmica conjugada que envolve uma multiplicidade de actores, como as empresas, os organismos de investigação, os centros tecnológicos, as escolas e os centros de formação, os organismos de interface, as autarquias, as próprias instituições financeiras, e que, através de arquitecturas organizacionais e institucionais de natureza cooperativa, integram e metabolizam, em contínuo, informações e recursos estratégicos. Aparece, assim, como instrumento de animação económica e de desenvolvimento regional, a necessidade de valorizar a envolvente empresarial nos domínios da assistência tecnológica e da prestação de serviços não rotineiros capazes de acrescentarem diferenciação e valor às produções.

## **2. Os sistemas regionais de inovação: quadro conceptual e analítico**

Estas novas configurações do universo institucional, orientadas para a promoção do potencial inovador das empresas, envolvem, geralmente, fortes relações de parceria, mais ou menos formalizadas, corporizando um novo arquétipo organizativo e cognitivo que podemos designar de sistema regional de inovação, e que representa a infra-estrutura institucional de fomento e sustentação de uma dinâmica regional tendencialmente inovadora, constituindo, na prática, um instrumento de criação de economias externas de aglomeração que se tendem a repercutir favoravelmente sobre o desempenho competitivo das empresas<sup>4</sup>. Daí que, subjacente ao conceito de sistema regional de inovação esteja a ideia de que a oferta regional de serviços especializados e estratégicos de apoio à produção tenderá a dotar de factores acrescidos de competitividade a própria base industrial existente, e, portanto, a ideia de que o padrão competitivo empresarial e territorial é cada vez mais tributário do perfil e da qualidade dos serviços a que pode recorrer, situação que, presumivelmente, ajudará a induzir e a estimular a fertilização do *fabric* industrial com actividades relacionadas e de suporte da esfera do terciário especializado.

---

<sup>4</sup> O conceito de sistema de inovação foi primeiramente introduzido à escala nacional (Lundvall, 1992), todavia, o facto de existirem fortes peculiaridades sócio-económicas e institucionais regionais, que, frequentemente, influenciam decisivamente os mecanismos endógenos de incubação, produção e difusão de conhecimento estratégico, leva a que essa escala de análise permita uma melhor observação dessa teia de relações. Como sugere Howells (1996: 6), *as regiões podem despoletar sistemas de inovação distintos ou idiossincráticos que se afastam das normas vigentes à escala nacional e são diferentes de região para região*, porque, como acrescenta, a inovação depende largamente de externalidades locais e de *spill-overs* de conhecimento que se plasmam em mecanismos com uma forte componente territorial.

**Quadro 1 – Metodologia de análise dos sistemas regionais de inovação.**

DIMENSÕES CRÍTICAS DE ANÁLISE	FILTRO METODOLÓGICO
<p><b>Actores e respectivas competências</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover ao levantamento das instituições presentes na região, respectivas competências e projectos promotores do potencial regional de inovação;</li> <li>Identificar as áreas funcionais de fomento da inovação em sobreposição/omissão, por parte do universo institucional de suporte;</li> <li>Detectar eventuais derivas institucionais, por parte de alguns actores, relativamente ao exercício dos objectivos sociais nucleares que deveriam constituir o seu <i>core business</i>;</li> <li>Verificar se as competências institucionais no campo da inovação, e o respectivo enquadramento funcional, estão adequados às reais necessidades do tecido sócio-empresarial regional;</li> <li>Identificar os actores-chave do SRI.</li> </ul>
<p><b>Ajustamento do sistema regional de Inovação às características do tecido produtivo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analisar o grau de cobertura do universo empresarial, no que diz respeito à prestação de serviços não rotineiros de valor acrescentado, e os destinatários preferenciais desse apoio (grandes empresas, PMEs, sectores específicos, etc.);</li> <li>Detectar eventuais mecanismos devotados à identificação das necessidades empresariais latentes, em termos tecnológicos e organizacionais;</li> <li>Definir o perfil tendencial do SRI: aprofundamento do perfil produtivo de especialização vs diversificação da base económica de sustentação;</li> <li>Compreender como é que as diversas instituições do SRI se projectam territorialmente perante os seus destinatários preferenciais.</li> </ul>
<p><b>Eficiência do sistema Regional De Inovação</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analisar os montantes financeiros institucionais afectos à promoção da inovação;</li> <li>Detectar eventuais pontos-chave no financiamento do SRI;</li> <li>Enquadrar financeira e logisticamente o SRI no contexto das políticas sectoriais (C&amp;T, industrial, etc.).</li> </ul>
<p><b>Visibilidade e disponibilidade do sistema regional de inovação</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verificar se o universo empresarial é conhecedor e utilizador das infra-estruturas institucionais de suporte da inovação;</li> <li>Analisar os vectores dominantes na prestação de serviços solicitados pelas empresas;</li> <li>Verificar se a paleta de oferta de serviços é adequada ao perfil de procura (custos, tipo, prazos de resposta, etc.).</li> </ul>
<p><b>Coerência e enquadramento do sistema regional de inovação</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enquadrar o SRI no contexto nacional (sistema regionalizado de inovação – <i>from above</i> – vs sistema territorial de inovação – <i>from below</i>);</li> <li>Analisar o <i>networking</i> institucional e definir meios de o aprofundar;</li> <li>Diagnosticar os mecanismos fundamentais de transferência de informação e conhecimento com o sistema internacional de inovação;</li> <li>Analisar os laços de complementaridade desenvolvidos com áreas conexas (educação e formação, emprego, etc.);</li> <li>Avaliar globalmente o SRI enquanto instrumento dinâmico de promoção da competitividade empresarial e territorial.</li> </ul>

Parece útil, nesta fase, distinguir analítica e politicamente, duas tipologias diferentes de sistemas regionais de inovação, ou, para ser mais preciso, um sistema nacional de inovação regionalizado e um *verdadeiro* sistema regional de inovação, como Asheim e Isaksen (1997: 307) propõem: *por um lado, é possível encontrar sistemas de inovação que são componentes de um sistema nacional de inovação regionalizado, ou seja, partes das estruturas produtivas e institucionais localizadas nas regiões mas funcionalmente integrados no sistema nacional de inovação, numa abordagem “top-down” que é baseada no modelo linear de inovação; por outro lado, podemos identificar sistemas de inovação constituídos por partes da estrutura institucional e de produção que estão territorialmente integradas e enraizadas nessa regiões particulares, o que configura um modelo interactivo de inovação e uma abordagem “bottom-up”*.

Neste último caso, as relações de natureza informal, tácitas e não mercantis constituem eixos fundamentais para a promoção de sistemas regionais de inovação territorialmente ancorados (Santos, 2000). É importante examinar a dinâmica de inovação propiciada por esta abordagem de cariz mais territorialista, em vez de seguir um quadro metodológico mais funcionalista e sectorial, filtrando o modo como os diversos componentes de um sistema regional de inovação interactuam e se condicionam mutuamente. Mais especificamente, Howells (1996) aponta três dimensões que podem servir de linhas orientadoras para investigar a estrutura, o funcionamento e a evolução destes complexos territoriais de inovação: o estilo de governância, o perfil de especialização do tecido produtivo e as diferenças centro/periferia na estrutura industrial e na *performance* inovadora. Wiig e Wood (1997), por seu turno, permitem enriquecer esta matriz metodológica quando identificam os seguintes elementos passíveis de análise: a infra-estrutura económica e de inovação; as ligações estabelecidas intra e inter-regionalmente; a disponibilidade de mão-de-obra qualificada; o perfil da oferta formativa e educativa; o papel desempenhado pelas instituições de suporte na esfera dos serviços estratégicos.

O quadro 1 lista um conjunto alargado de critérios orientadores da investigação sobre os sistemas regionais de inovação, sugerindo uma metodologia de abordagem abrangente que possa constituir um efectivo instrumento de análise e diagnóstico dos quadros estruturais e funcionais que tipificam essas novas morfologias territoriais (EC, 1997).

### **3. Envolvente institucional de apoio à actividade empresarial**

Os concelhos que integram a sub-região em estudo, e a sua envolvente territorial próxima, possuem, actualmente, um conjunto alargado de actores cuja actividade enquadra, directa ou indirectamente, o apoio às actividades empresariais. Existe hoje, de facto, uma teia relativamente densa de actores, regionais ou regionalmente estabelecidos, que pode vir a constituir uma das traves-mestras em que deve assentar qualquer dinâmica de mudança: sob o ponto de vista estrito das infra-estruturas institucionais subjacentes ao incremento da eficiência das políticas públicas, orientadas para o reforço do potencial produtivo, parecem estar criadas as condições mínimas de suporte a uma trajectória de *upgrading* competitivo do tecido económico da sub-região,

situação, aliás, igualmente constatada num estudo recente sobre “Emprego e formação no Arco Urbano do Centro Interior”<sup>5</sup>.

**Quadro 2 - Principais instituições de apoio à actividade empresarial.**

	<b>Principais actores institucionais</b>	<b>Principais funções de apoio à actividade empresarial</b>
<b>Autarquias</b>	CMC, CMB, CMM, CMG, CMS	Disponibilização de solo industrial infra-estruturado, apoio logístico
<b>Instituições de Ensino Superior</b>	UBI, IPCB, IPG, ISACE	Formação de quadros superiores, apoio a projectos de I & D, prestação de serviços
<b>Interfaces Universitários/Politécnicos</b>	CEDR, CEDER	Externalização do potencial de I & D, prestação de serviços
<b>Esc. Secundárias (c. tecnológicos) e Esc. Profissionais</b>	ESCM, ESFHP, EC+SB, ESG, ESS, EPABI, EPQL, EPHM, EPSE	Formação inicial inserida no sistema escolar
<b>Esc. Tecnológicas e Centros de Formação Profissional</b>	ESTEBI, CILAN, CIVEC, CFPCB, CEFPB, CEFPS	Formação inicial inserida no mercado de emprego (qualificação, aprendizagem), formação contínua de activos (aperfeiçoamento, especialização, reciclagem, reconversão), formação de quadros intermédios
<b>Centros Tecnológicos</b>	CITEVE	Prestação de serviços de apoio técnico, transferência de tecnologia, apoio a projectos de I & D
<b>Associações Empresariais</b>	ACICBP, NERGA, NERCAB, ACGSA, ACCS, ANIL, ANJE	Representação empresarial, prestação de serviços de apoio técnico e comercial, promoção de feiras, formação de activos, difusão de informação estratégica
<b>Centros de Incubação de Empresas</b>	CIEBI, CACE-BI	Promoção da função empresarial inovadora, incubação de empresas, prestação de serviços de apoio técnico, transferência de tecnologia
<b>Organismos Desconcentrados da Administração Central</b>	Centros de Emprego, IAPMEI, ICEP, ...	Disponibilização de informação estratégica, apoio técnico-comercial
<b>Outras Entidades</b>	Centros de formalidades empresariais	Apoio e aceleração do processo de constituição de empresas

Há, contudo, que ressaltar que esta densidade do potencial institucional instalado enquadra apenas uma análise de carácter estático, omitindo os aspectos mais pertinentes, na nossa perspectiva, atinentes à falta de interacção quotidiana dos diversos actores, à sua incapacidade de promoção de um capital relacional, às abordagens

<sup>5</sup> Esse estudo, promovido pelo Nercab ao abrigo do Programa Pessoa, envolveu os concelhos de Castelo Branco, Fundão e Covilhã, e centrou-se, fundamentalmente, na elaboração de um diagnóstico selectivo da estrutura económica, do sistema de emprego e dos sub-sistemas de formação escolar e profissional, traçando cenários contrastados de evolução nesses domínios, e formulando, inclusivamente, propostas concretas em cada uma dessas matérias. Cf. Simões, M.J. (coord.), 1999.

balizadas por lógicas atomizadas e sectorializadas. Esta capacidade institucional instalada precisa, pois, de ser devidamente reconfigurada, potenciando-a como um importante activo territorial.

Este quadro relativamente alargado da esfera das actividades de enquadramento e suporte do aparelho produtivo precisa, pois, de enfrentar o desafio do integral aproveitamento das potencialidades funcionais do seu colectivo de actores e da estimulação dos laços de cooperação com o tecido empresarial com vista à renovação dos factores de competitividade, fertilizando tecnológica e cientificamente a matriz produtiva regional.

De seguida, passaremos a analisar os principais actores da envolvente de apoio empresarial, identificando as suas principais competências e, sobretudo, destacando os desempenhos reais *versus* desempenhos potenciais, bem como os principais entraves que se colocam a um melhor posicionamento estratégico, tendo sempre em vista, como baliza metodológica, o *apport* introduzido pelo conceito de sistema regional de inovação, na dupla dimensão de, por um lado dotar de factores acrescentados de competitividade toda a base produtiva e, de, por outro, e este é um vector de especial relevância no presente contexto económico da sub-região, tentar induzir, até como germes de mudança, novos segmentos de especialização produtiva, diversificando a base económica de sustentação.

## **4. Das debilidades**

### **4.1. Do afastamento entre a esfera do conhecimento e a esfera produtiva**

Um dos traços que melhor caracteriza o sistema sub-regional de inovação, analisado na dupla perspectiva da oferta de serviços estratégicos de apoio à actividade produtiva e da procura empresarial de factores de renovação competitiva baseados na inovação tecnológica e organizacional, é, sem dúvida, o acentuado afastamento entre a esfera de produção de conhecimento, nomeadamente o sistema de C & T, e a esfera produtiva.

Assim, analisado quer do lado da oferta quer do lado da procura de serviços de valor acrescentado às empresas, convirá, desde logo, salientar a escassa extroversão do potencial científico e tecnológico das instituições de ensino superior sediadas na região, o que assenta em múltiplas causas, como a orientação quase estritamente académica da I & D gerada no contexto universitário/politécnico, a inexistência (caso do IPG) de interfaces apropriados de matriz académica ou a sua insuficiente estruturação e profissionalização (casos do CEDR e do CEDER, da UBI e do IPCB, respectivamente) que podem, e devem, constituir pontes de ligação entre duas áreas da actividade que tenderão, quase irreversivelmente, a trilhar caminhos de aproximação e cooperação. Apesar de jovens, as academias sediadas na região possuem já um interessante potencial de *know-how* técnico-científico que, para além dos impactes sobre os níveis formativos dos recursos humanos, não está a permear convenientemente o tecido produtivo, situação tanto mais inquietante quanto é sabido que o sistema regional de inovação é bastante desequilibrado, na medida em que assenta largamente no esforço desenvolvido pelo sector público e, neste, pelo sub-sistema de C & T universitário e politécnico, o

que, na nossa óptica, justifica que a UBI, o IPCB e o IPG se posicionem como verdadeiros baluartes regionais de fomento da inovação empresarial.

Paralelamente, verifica-se uma situação de reduzida procura empresarial de factores dinâmicos de competitividade (engenharias do produto, processo e organizacional; *design*; *marketing*; qualidade; etc.), a que não será alheio o predomínio de indústrias de baixa intensidade tecnológica, pouco conhecimento-intensivas (*demand-pull* reduzido), como é característico da larga maioria das empresas da sub-região, debilmente inseridas nos mercados por apostas continuadas em gamas de produtos banalizados, sem apelo a factores indutores de valor acrescentado e de *upgrading* do seu perfil competitivo e sem mecanismos de controlo estratégico sobre os mercados.

#### **4.2. Da deriva institucional de alguns actores**

Um outro problema com que se debate o sistema regional de inovação respeita ao desvio que se observa em algumas entidades relativamente aos objectivos sociais originais e que deveriam corporizar o respectivo *core business*, dando origem, quer a vazios funcionais em áreas de especial relevância sob o ponto de vista da inovação e da indução de factores de diversificação da base produtiva, quer a sobreposições no exercício de competências. Isso é visível, por exemplo, no campo da incubação de empresas inovadoras e de base tecnológica, que corresponde a um campo de actividade de inquestionável interesse para o reforço da base competitiva regional, e que, reportando na sub-região ao âmbito de actuação do CIEBI, tem sido, por uma série de vicissitudes, continuamente subalternizada, do que tem resultado, frequentemente, a entrada do referido BIC por domínios que se encontram já providos à escala deste espaço territorial.

No mesmo sentido se pode apontar o percurso que tem sido seguido pelos interfaces de natureza académica (CEDR e CEDER), alvo de uma certa indefinição de objectivos estratégicos e, naturalmente, a sofrerem, também, das crónicas dificuldades de angariação de meios financeiros que são inerentes à prestação de serviços que não se encontram contemplados pelo quadro de financiamento do Ministério da Educação. Haverá que, em especial, explorar a possibilidade de sedimentar claramente eixos estratégicos de acção que passem, entre outras dimensões, pela concretização de projectos de I & D e de prestação de serviços com as empresas e, em colaboração com entidades mais vocacionadas situadas a jusante, pela criação das condições estruturais e contextuais para promoverem o aparecimento de *spin-offs* académicos.

Um dos maiores desafios que, no campo da animação económica, se coloca à sub-região é, assim, a do integral aproveitamento das potencialidades funcionais dos seus actores, recentrando objectivos estratégicos, exercendo cabalmente o quadro matricial de funções e competências, evitando sobreposições funcionais que não apropriam a ninguém.

#### **4.3. Da excessiva orientação para o têxtil**

A sub-região em estudo encontra-se muito bem dotada de instituições vocacionadas exclusiva ou prioritariamente para a prestação de apoio às empresas da fileira têxtil,

situação a que não será alheia a tradição laneira da Serra da Estrela, com epicentro na Covilhã, actualmente em fase reestruturação e de alongamento da fileira para as confecções, e que constitui a principal actividade empregadora da sub-região, às vezes em regime de mono-indústria, mesmo à escala concelhia. Desde associações empresariais (ANIL), até centros tecnológicos (CITEVE), passando por centros de formação (CILAN e CIVEC) e escolas tecnológicas (ESTEBI), passando mesmo pela disponibilização de cursos superiores na área têxtil (UBI), o quadro institucional, no domínio dos serviços de apoio ao sector, de origem pública e mesmo privada, encontra-se muito bem provido, estando pois instalados um conjunto de equipamentos e instituições que poderão cobrir algumas das áreas mais relevantes para o desenvolvimento do sector. A fraqueza dessa arquitectura do sistema regional não reside aí, mas, por contraponto, na reduzida disponibilização de actores e serviços estratégicos direccionados para o apoio a outros sectores da actividade produtiva, e que possam actuar como agentes indutores da diversificação do perfil produtivo.

O sistema sub-regional de inovação está, pois, tal como se apresenta, excessivamente orientado segundo uma lógica de aprofundamento do padrão de especialização vigente, com uma vocação de reprodução sectorial, havendo lacunas em relação ao exercício do seu potencial de diversificação da matriz produtiva da sub-região. O perigo mais evidente é o de o actual sistema territorial de inovação, à revelia mesmo dos seus princípios norteadores, poder vir a concorrer para situações de *lock-in* produtivo conducentes a trajetórias económicas e territoriais previsivelmente menos concorrenciais à escala internacional, face à tendencial evolução da paleta dos seus termos de troca.

#### 4.4. Do predomínio de lógicas individualistas

Uma das dimensões que perpassa mais vincadamente as instituições que vertebram o sistema regional de inovação é, sem dúvida, o insuficiente relacionamento inter-institucional entre os vários agentes, predominando comportamentos que assentam, sobretudo, na prossecução de lógicas individualistas e em estratégias avulsas desligadas de objectivos empresariais e territoriais mais amplos e enquadradores. Assiste-se, também, por vezes, como foi já devidamente enfatizado anteriormente, ao exercício de posturas institucionais concorrenciais em detrimento da procura de relações de complementaridade, e tal decorre, na nossa perspectiva, fundamentalmente devido à incapacidade que os actores têm demonstrado em estabelecer plataformas mais ou menos formais de diálogo, havendo a nítida percepção de que está por construir toda uma cultura de contacto<sup>6</sup>.

Com raras excepções, geralmente envolvendo a acção coordenadora e dinamizadora do CITEVE, são praticamente inexistentes as redes de cooperação cruzada inter-institucionais e inter-empresariais com vista à realização de projectos de inovação tecnológica e/ou organizacional. O *networking* entre os vários actores do sistema regional de inovação está por realizar, muito havendo a esperar do desenvolvimento de instrumentos de aproximação e regulação, na estrita medida em que podem pôr em

---

<sup>6</sup> Segundo os investigadores do GREMI, a inovação às escalas empresarial e territorial releva, cada vez mais, do surgimento e da manutenção de uma lógica de interacção institucional de que poderá resultar a gestação de uma dinâmica socialmente alargada de aprendizagem, congregando níveis acrescidos de uma cultura técnica específica localmente apropriável pelo respectivo sistema produtivo.

marcha mecanismos cognitivos renovadores das competências e do saber-fazer secularmente sedimentado, relançando, deste modo, o potencial de inovação e a capacidade de desenvolvimento local.

## **5. Das potencialidades**

### **5.1. Da existência de uma densidade apreciável de actores na esfera do sistema de inovação que é preciso reenquadrar e valorizar enquanto geradoras de externalidades positivas de aglomeração**

A sub-região, em conjunto com o seu *hinterland*, encontra-se relativamente bem provida de instituições, quer públicas quer privadas, no campo da prestação de serviços estratégicos especializados de apoio à actividade empresarial. Na nossa óptica, estão já garantidos limiares mínimos de massa crítica, ao nível da infra-estrutura institucional, para se conseguirem gerar externalidades positivas de aglomeração que se possam reflectir vantajosamente sobre o desempenho competitivo das empresas e possam mesmo consubstanciar um quadro locativo mais atractivo para determinado tipo de investimentos endógenos e exógenos. A este nível, torna-se, pois, crucial valorizar e aprofundar a real capacidade institucional instalada, obedecendo a claros objectivos de coordenação supra-institucional. O fomento de canais reticulares de diálogo e cooperação poderá ser uma via provável de aprofundamento dos mecanismos colectivos de aprendizagem (*learning-by-networking*), sendo certo que esse caminho poderá permitir, através de um correcto aproveitamento das vantagens da telemática, tornar mais eficiente a gestão das competências institucionais instaladas, evitando sobreposições funcionais e colmatando de modo mais célere eventuais lacunas.

Acresce que se perspectiva a curto/médio-prazo um conjunto de investimentos que podem concorrer para a criação e o reforço de argumentos locativos específicos (acessibilidades, PCT da Covilhã, investimentos na fileira da saúde, etc.), podendo perspectivar-se, por isso, a progressiva germinação de um quadro favorável à indução e à polarização de operações com forte conteúdo inovador.

### **5.2. Do previsível alargamento e robustecimento do potencial de C & T de matriz universitária/politécnica**

As instituições de ensino superior da região têm, como já se referiu, privilegiado a dimensão formativa das suas competências, opção a que não será alheio o facto de todas elas, mesmo a UBI com as suas quase três décadas de existência, estarem ainda em fase acelerada de crescimento, situação que implica em Portugal, como se sabe, a que uma parte considerável do esforço investigativo dos seus docentes reverta a favor dos projectos de I & D de outras instituições de ensino superior universitário, nacionais e estrangeiras, promotoras dos mestrados e dos doutoramentos que esses docentes



frequentam<sup>7</sup>. O sistema C & T é, neste particular, totalmente dependente do impulso público, fruto de uma descentralização dos investimentos públicos no domínio universitário (Reigado, 1996).

Todavia, com a aproximação da velocidade de cruzeiro dessas instituições, situação repercutida nos elevados níveis académicos dos docentes, no surgimento de mais e melhores infra-estruturas laboratoriais, na progressiva inserção dos investigadores nos circuitos científicos nacionais e internacionais, a fronteira das capacidades de produção de I & D virá certamente alargada e reforçada, devendo essa situação obrigar a uma reflexão estratégica que aproxime esse imenso potencial das necessidades empresariais regionais. Parece, pois, vital que essas instituições consigam erigir estruturas flexíveis de ligação e auscultação da envolvente económica, condição *sine qua non* para uma efectiva e consequente regionalização das políticas investigativas da UBI e dos IPs de Castelo Branco e da Guarda.

Há, pois, que esperar resultados traduzíveis no plano empresarial regional da progressiva dotação humana e material dos departamentos universitários da UBI e das Escolas de Tecnologia e de Gestão, e de Telecomunicações, dos IPs de Castelo Branco e da Guarda, quer em áreas de nítido enfoque sectorial (têxtil, papel, agricultura, ...), induzindo a modernização/reforço competitivo de fileiras de especialização, quer em valências horizontais aos vários sectores de actividade produtiva, como as tecnologias de informação, a automação industrial, os novos materiais, a certificação, etc.

### **5.3. Da existência de procuras empresariais latentes**

Apesar do claro divórcio entre o universo empresarial sub-regional e o universo institucional de suporte, é possível, actualmente, detectar em forma ainda embrionária, como germe de mudança, a existência de procuras empresariais latentes (energia, ambiente, qualidade, design, inovação, etc.) a que se torna imperativo dar localmente uma resposta, materializada através da oferta qualificada de serviços. A estruturação de limiares de procura empresarial mais sofisticados é, sem dúvida, um dos principais factores a ter em conta na definição da arquitectura organizacional do sistema regional de inovação.

Paralelamente, importa reflectir que os sectores mais tradicionais, especialmente as fileiras têxtil e agro-alimentar, pelo recurso aos factores de inovação, encerram ganhos potenciais de competitividade que não devem ser desprezados, podendo permitir, igualmente, por exemplo, a aceleração do ciclo de vida dos produtos industriais (Figueiredo, 1993). Há a nítida percepção de que, neste caso, e apesar de no têxtil já ser ter percorrido um longo caminho de reestruturação, que foi concentrado, sobretudo, na intensificação capitalística dos processos produtivos, tudo está ainda por fazer – incidindo sobre equipamentos, instalações e processos, parece ter deixado de lado um esforço de igual amplitude nas áreas da tecnologia do produto, da organização e na área comercial.

---

<sup>7</sup> De salientar que aos Institutos Politécnicos não é legalmente permitida a criação de cursos de mestrado e de doutoramento, situação que, no actual panorama da política científica portuguesa, acaba por constituir um sério entrave à prossecução de uma estratégia investigativa mais robusta e autónoma, gerando, na prática, uma situação de subalternidade face ao segmento de ensino superior universitário. Os Institutos politécnicos que têm promovido cursos de mestrado em Portugal, têm-no feito por tutela delegada de universidades.

É, actualmente, consensual, no âmbito da chamada *Ciência Regional*, que ao enveredar-se por estratégias de modernização baseadas na inovação, por oposição a políticas fundadas na procura de vantagens relativas baseadas na especialização da produção de baixos custos salariais, e sobretudo em áreas economicamente periféricas, há que resolver não só os problemas do lado da oferta (o reforço dos centros de C & T e dos mecanismos de transferência de tecnologia, a incubação de empresas de base tecnológica, etc.), mas também, e essencialmente, os problemas do lado da procura.

Também aqui, a existência na sub-região de algumas empresas-líder poderá, pelo *efeito de emulação*, contribuir para alterar comportamentos no campo da inovação. Neste sentido, este tipo de empresas é fundamental como primeira porta de entrada no universo empresarial sub-regional, constituindo interlocutores privilegiados de diálogo entre a indústria e os protagonistas do sistema de inovação.

#### **5.4. Da previsível polarização do exercício de funções centrais na área da prestação de serviços de elevado conteúdo tecnológico por parte da Covilhã**

A Covilhã constitui já hoje, à escala da sub-região, o principal pólo da hierarquia urbana prestador de serviços de elevado conteúdo tecnológico. Embora, nalguns casos, o limiar mínimo de rentabilidade de iniciativas empresariais da oferta dessa tipologia de serviços relevantes se eleve acima dos patamares demográficos e económicos da sub-região (e.g. serviços financeiros avançados), a Covilhã pode vir a polarizar, crescentemente, o exercício de funções centrais para um núcleo de valências importantes do sistema de inovação. De todo o modo, corroboramos na íntegra a opinião de António Figueiredo *et alii* (1994: 87), para quem *numa lógica estrita de mercado, na maioria das cidades do interior não existem ainda condições para que a oferta de serviços às empresas se diversifique e consolide por si, cabendo, por isso, à dinâmica inter-institucional criar condições para que a procura de serviços atinja limiares atractivos para a oferta privada.*

O alargamento dos actuais e a previsível constituição de novos de centros de I & D na UBI, a quase certa concretização do Parque de Ciência e Tecnologia da Covilhã, a procura da cidade para a localização de delegações de associações empresariais, o possível surgimento de uma fileira na área da saúde, sugerem que a Covilhã poderá ver o seu papel reforçado, constituindo-se como um centro urbano especializado na área da prestação de serviços de elevado conteúdo científico e tecnológico, e assumindo-se, simultaneamente, como *pivot* privilegiado de ligação externa da sub-região. A Covilhã é hospedeira de instituições com fortes ligações internacionais, como é caso da UBI, do CITEVE e do CIEBI, dimensão que interessa explorar convenientemente a favor do tecido económico regional nas áreas da transferência de tecnologia e da cooperação empresarial e que, naturalmente, posiciona a Covilhã como interface incontornável entre a sub-região e o exterior, bem como pólo de terciário avançado.

## 6. Nota conclusiva

Os sistemas regionais de inovação constituem um instrumento de valorização da capacidade empresarial e indução de um tecido produtivo mais competitivo, inserido preferencialmente em segmentos dinâmicos de mercado. A sub-região apresenta uma textura institucional relativamente densa tendo em vista a produção de serviços reais com conteúdo tecnológico e científico avançado, a disponibilização de potencial de investigação e desenvolvimento experimental e a promoção da função incubação de formas empresariais inovadoras.

Embora existindo ainda espaço funcional e de competências para o surgimento de novos actores desta esfera de actividade, a prioridade de intervenção deverá, contudo, centrar-se na consolidação das instituições e das experiências em curso, recentrando, quando necessário, as estratégias de actuação de molde a garantir, colectivamente, um posicionamento e uma cobertura abrangentes mas numa óptica de complementaridade e de especialização de funções. Acrescidamente, deve passar-se da actual fase de predomínio das lógicas da oferta para uma outra em que o *portfolio* de serviços (reais e potenciais) decorra, essencialmente, de uma adequação às necessidades organizacionais e tecnológicas do tecido empresarial sub-regional (*from supply- to demand-oriented*), tentando, assim, esbater o crónico distanciamento entre a esfera do conhecimento e a esfera produtiva. De um modo geral, existe uma competência genérica das instituições nas tarefas para as quais foram criadas, interessando por isso sublinhar que um dos principais problemas parece surgir a jusante, na interface com as empresas, onde o tipo, a sofisticação e o volume global das solicitações feitas pelos agentes económicos não contribuirá para a realização plena do potencial instalado. Por outro lado, os poucos projectos inovadores que têm sido concretizados surgem isoladamente e não têm concretizado quaisquer efeitos motrizes de arrastamento, estando longe de se consolidar uma estrutura industrial guiada pela inovação.

A par do desenvolvimento de nichos de conhecimento científico e tecnológico ajustados à problemática sectorial dominante na sub-região, nomeadamente na fileira têxtil, garantindo elementos de continuidade com o saber-fazer secularmente sedimentado, importa, igualmente, produzir, gerir e disponibilizar conhecimento apropriável empresarialmente, numa lógica de valorização dos recursos locais, nomeadamente aproveitando vantagens comparativas regionais (fileira agro-industrial, fileira da madeira, fileira do turismo) e de, até com carácter antecipativo e catalisador, gerar externalidades positivas capazes de permitirem a gestação de actividades produtivas não filiadas na tradição económica da sub-região (e.g. fileira da saúde), fazendo germinar nichos de inovação com possíveis efeitos a prazo sobre a configuração do sistema territorial de produção. A ideia subjacente é despoletar, progressivamente, um modelo empresarial em que a inovação surja induzida endogenamente configurando, assim, um sistema territorializado de inovação que possa, verdadeiramente, constituir um activo específico promotor de um sistema produtivo de características diferenciadas face à concorrência. Simultaneamente, um outro grande objectivo operacional passa, na nossa perspectiva, por integrar mais cedo as empresas da região no processo internacional de difusão da inovação, oleando os mecanismos de transferência de tecnologia .

**Quadro 3 - Matriz de potencialidades/debilidades/recomendações do sistema sub-regional de inovação (envolvente empresarial nos domínios da I & D, prestação de serviços especializados e assistência tecnológica)**

POTENCIALIDADES	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sectores tradicionais, especialmente as fileiras têxtil e agro-alimentar, encerram, mediante o apelo aos factores de inovação, ganhos potenciais de competitividade que não devem ser desprezados;</li> <li>Existência de uma densidade apreciável de actores na esfera do sistema de inovação, o que remete para a necessidade valorizar e aprofundar a real capacidade institucional instalada;</li> <li>Crescente alargamento e robustecimento do potencial C &amp; T de matriz universitária/politécnica;</li> <li>Criação de vantagens locativas específicas (acessibilidades, PCT da Covilhã, investimentos na fileira da saúde, etc.) que podem induzir/polarizar operações com forte conteúdo inovador;</li> <li>Tendencial aproximação entre o universo empresarial sub-regional e os centros de produção/gestão de conhecimentos tecnológicos e de inovação;</li> <li>Existência de procuras empresariais latentes (energia, ambiente, qualidade, inovação, etc.) que é necessário materializar através da oferta qualificada de serviços;</li> <li>Aumento previsível da oferta pública de serviços tecnológicos a localizar na Covilhã: poderá reforçar o papel funcional da Covilhã e melhorar o seu carácter de interface entre a sub-região e o exterior;</li> <li>Existência de instituições locais com fortes laços de cooperação com instituições congéneres europeias, aspecto fundamental numa óptica de geração de fluxos de informação e de transferência de tecnologia;</li> <li>Promoção de algumas iniciativas com carácter exploratório no domínio do apoio tecnológico e estratégico às empresas (Jornadas de Inovação, Unidades de Demonstração CAD/CAM/CAE, etc.) que corporizam verdadeiros germes de mudança na cultura institucional e empresarial;</li> <li>Estratégias activas de marketing de serviços estratégicos por parte de algumas instituições (e.g. CITEVE);</li> </ul> <p>Surgimento de empresas-líder com comportamentos inovadores que podem gerar fenómenos de arrastamento e emulação.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escassa extroversão do potencial C &amp; T de matriz universitária/politécnica;</li> <li>Orientação (quase) estritamente académica da I &amp; D universitária/politécnica;</li> <li>Reduzida procura empresarial de factores dinâmicos de competitividade (engs. do produto, processo e organizacional; design; marketing; qualidade; etc.);</li> <li>Predomínio de indústrias de baixa intensidade tecnológica, pouco conhecimento-intensivas (<i>demand-pull</i> reduzido);</li> <li>Funções terciárias – e, nomeadamente, aquelas de carácter mais estratégico quer ao nível tecnológico, quer ao nível comercial – tendem a estar fortemente atrofiadas nas empresas (e em muitas PME's são inexistentes);</li> <li>Acentuado afastamento entre a esfera de C &amp; T e a esfera produtiva;</li> <li>Muito reduzida capacidade de incubação de empresas (sobretudo de cariz inovador) e, em especial, praticamente nula promoção de <i>spin-offs</i> académicos;</li> <li>Deriva institucional dos objectivos sociais nucleares que deveriam constituir o <i>core business</i> de alguns actores;</li> <li>Insuficiente profissionalização e orientação estratégica dos interfaces de matriz académica;</li> <li>Reduzida atenção, por parte de alguns agentes (NERs, por exemplo), para a prestação de serviços estratégicos de cariz tecnológico;</li> <li>O limiar mínimo de rentabilidade de iniciativas empresariais de oferta privada de serviços estratégicos eleva-se frequentemente acima da dimensão demográfica e económica da sub-região (Covilhã só presta funções centrais, relativamente à sub-região, para algumas valências do sistema de inovação);</li> <li>Insuficiente relacionamento inter-institucional (<i>networking</i>) entre os vários agentes do sistema de inovação – predomínio de lógicas individualistas;</li> <li>O sistema sub-regional de inovação está excessivamente orientado segundo uma lógica de aprofundamento do padrão de especialização existente, havendo lacunas em relação ao exercício do seu potencial de diversificação produtivo.</li> </ul>

OPORTUNIDADES/RECOMENDAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possível implantação de um Parque de Ciência e Tecnologia na Covilhã: se devidamente enquadrado, pode disponibilizar novas valências importantes para a promoção do potencial inovador regional, como sejam, a incubação de <i>spin-offs</i> academicamente filiados, a prestação de serviços estratégicos em fileiras produtivas como o agro-alimentar, etc;</li> <li>• Concretização do Plano Tecnológico Regional, promovido pela CCRC, que pode, e deve, simultaneamente, ser, quer um instrumento de canalização de fundos comunitários para a sub-região, quer, fundamentalmente, um instrumento de aproximação e concertação entre os diversos actores do sistema de inovação;</li> <li>• Definir claramente, a nível das instituições de ensino superior, uma política de investigação que possa, entre os seus objectivos prioritários, responder ao desafio da aproximação ao universo empresarial regional, estabelecendo linhas de investigação que valorizem, na medida do possível, a vertente da investigação aplicada e a exploração comercial dos resultados;</li> <li>• Reordenamento estratégico e crescente profissionalização dos interfaces académicos que podem enquadrar as suas acções na tripla perspectiva de apoio tecnológico (e I &amp; D, em parceria) às empresas, de transferência de tecnologia e de valorização comercial dos resultados da investigação;</li> <li>• A possível, e desejável, criação de <i>clubes</i> e redes de inovação (gestão de informação, etc);</li> <li>• Existência de apoios para a criação de <i>networks</i> de empresas com vista à elevação dos respectivos perfis competitivos (IAPMEI, SPRINT, Programa Operacional de Economia, etc.);</li> <li>• Aproveitamento/criação de mecanismos de promoção de investigação sob contrato entre as empresas da sub-região e as estruturas de investigação regionais;</li> <li>• Reforço das valências de apoio tecnológico e de inovação nas associações empresariais da sub-região, em áreas actualmente deficitárias na prestação de serviços estratégicos, como, por exemplo, a fileira agro-alimentar e a fileira da madeira;</li> <li>• Promoção de apoio em áreas tecnológicas transversais à generalidade dos sectores produtivos, como as micro-tecnologias, as tecnologias de informação, a automação industrial, o ambiente, etc;</li> <li>• Possível implementação de instrumentos de apoio à objectivação das necessidades tecnológicas e de inovação empresariais (auditores tecnológicos, redes de extensão industrial, etc.).</li> </ul>

Não sendo possível, de acordo com os cânones, falar da existência de um verdadeiro sistema regional de inovação, por, na prática, se verificar que o actual conjunto de actores institucionais configura um quadro pouco densificado e contratualizado de relações entre si e com o universo empresarial regional, encontrando-se insuficientemente amadurecida uma dimensão fundamental do sucesso destes instrumentos, que tem a ver com o *networking*. Não obstante, encontrando-se ainda, a nosso ver, numa fase pré-sistémica (Guimarães, 1998), existe um leque muito significativo de instituições com potencialidades para, devidamente articuladas com a base produtiva regional e com o fomento de comportamentos proactivos, gerarem, a prazo, um sistema territorial de inovação, naturalmente contextualizado e adaptado à realidade económica de um espaço periférico e de industrialização difusa. Esta *baseline*, apesar de difícil e complexa não pode deixar de poder ser considerada relativamente animadora, na estrita medida em que existe uma infra-estrutura institucional capaz de, se estrategicamente enquadrada, ser geradora de factores acrescidos de competitividade dinâmica e de inovação empresarial. O recurso a essa envolvente de serviços estratégicos de suporte é fundamental para passar de um modelo empresarial cuja variável de ajustamento é o custo da mão-de-obra para outro que faça do recurso à inovação o instrumento crucial da sua estratégia competitiva.

Em resumo, a estratégia territorial de inovação que se preconiza para a sub-região não resulta da simples justaposição de agentes institucionais e de unidades empresariais; ela visa, sobretudo, a animação económica e a articulação das estruturas e dos actores em diversas arquitecturas reticulares de cooperação, ajustando o saber-fazer industrial e o saber-fazer terciário e tecnológico, tornando possíveis solidariedades geradoras de dinâmicas de aprendizagem colectiva e de produção de competências específicas que se possam projectar vantajosamente sobre o perfil inovador e a competitividade da sub-região, expandindo a fronteira das suas capacidades tecnológicas e produtivas.

## Bibliografia

- Asheim, B. e Isaksen, A., “Location, agglomeration and innovation: towards regional innovation systems in Norway?”, *European Planning Studies*, 5(3), pp. 299-330, 1997.
- European Comission, “Fostering innovation in the regions through improving support measures for SMEs – self-monitoring guide”, *EIMS Pub. n.º 52*, Brussels, CEC, 1997.
- Figueiredo, A, *Política industrial e tecnológica*, Porto, AIP, 1993.
- Figueiredo, A et alii., *Dinâmicas da rede urbana: áreas em perda*, Lisboa, DGOTDU, 1994.
- Genosko, J., “Networks, innovative milieux and globalization: some comments on a regional economic discussion”, *European Planning Studies*, 5 (3), pp. 283-297, 1997.
- Guimarães, R., *Política industrial e tecnológica e sistemas de inovação*, Oeiras, Celta, 1998.
- Hallin, G. e Malmberg, A., “Attraction, competition and regional development in Europe”, *European Urban and Regional Studies*, 3 (4), pp. 323-337, 1996.
- Howells, J., *Regional innovation systems*, Rome, ENR, 1996.
- Lundvall, B.A., *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*, London, Pinter, 1992.
- Malmberg, A e Maskell, P., “Localized learning and regional economic development”, *European Urban and Regional Studies*, 6 (1), pp. 5-8, 1999.
- Morgan, K., “The learning region: institutions, innovation and regional renewal”, *Regional Studies*, 31 (5), pp. 491-503, 1997.
- Simões, M. J. (coord.), *Emprego e formação no Arco Urbano do Centro Interior*, Castelo Branco, Nercab, 1999.
- Reigado, F.M., “Ensino superior, investigação e cooperação transfronteiriça”, IEG-FLUC, *Dinamismos sócio-económicos e (re)organização territorial: processos de urbanização e de reestruturação produtiva*, Coimbra, IEG-FLUC, pp. 481-500, 1996.

- Santos, D., "Innovation and territory: which strategies to promote regional innovation systems in Portugal?", *European Urban and Regional Studies*, 7 (2), pp. 147-157, 2000.
- Wiig, H. e Wood, M., "What comprises a regional innovation system. Theoretical base and indicators", in J. Simmie (ed.), *Innovation, networks and learning regions?*, London, Jessica Kingsley, pp. 66-98, 1997.

# **Crecimiento económico: concentración geográfica y especialización regional en la industria de Portugal y España.**

**Isidro Frías Pinedo<sup>\*</sup>**

**Ana Iglesias Casal<sup>\*\*</sup>**

**Carmen López Andión<sup>\*\*\*</sup>**

## **Resumen**

Entre los principales factores que explican las diferencias en el crecimiento económico de las regiones se encuentran el grado de concentración de la industria y la especialización regional en esas actividades. En este trabajo estudiamos la concentración geográfica de distintas ramas de la industria en las regiones de Portugal y España, y además analizamos el grado de especialización de la producción mediante la diferencia entre la estructura sectorial de cada región y la media del conjunto.

---

<sup>\*</sup> Profesor Titular de Economía Aplicada (Econometría), Universidad de Santiago de Compostela. España. [ecsmif@usc.es](mailto:ecsmif@usc.es).

<sup>\*\*</sup> Profesora Titular de Economía Aplicada (Econometría), Universidad de Santiago de Compostela (España). [ecaigles@usc.es](mailto:ecaigles@usc.es).

<sup>\*\*\*</sup> Profesora Titular de Economía Aplicada (Econometría), Universidad de Santiago de Compostela (España). [ecandion@usc.es](mailto:ecandion@usc.es).



## 1. Introducción

Las diferencias en el crecimiento económico de los territorios y su nivel de vulnerabilidad ante las crisis económicas se pueden explicar, en parte, por el grado de concentración geográfica de las diferentes ramas de la industria, que produce diferentes pautas de especialización industrial en las regiones.

Considerando a una región como una conjunto de sectores productivos, su crecimiento dependerá tanto de su trayectoria pasada como de sus nuevas perspectivas de especialización sectorial. Desde el planteamiento de que la especialización productiva puede ser una de las fuentes fundamentales de la capacidad de crecimiento de una economía, el análisis del cambio estructural resulta imprescindible. Por este motivo, es necesario analizar la variación que ha sufrido la especialización regional en el período de tiempo considerado para poder observar si el proceso de cambio estructural se está produciendo o, por el contrario, ya está finalizado y corresponde a épocas pasadas.

No obstante, antes de abordar este análisis es interesante ver en qué medida determinadas actividades presentan o no tendencias a la concentración en el espacio, ya que estas tendencias posibilitarían que una especialización regional inicial perdure y se intensifique con el paso del tiempo. De esta forma, cuanto más concentradas se encuentren ciertas actividades productivas en determinadas regiones y más peso tengan en la economía regional, mayor será su influencia en el crecimiento de esas regiones.

Por tanto, comenzaremos la sección 2 analizando el grado de concentración geográfica de las diferentes ramas industriales en el conjunto de las economías española y portuguesa. En la sección 3, estudiamos la evolución de la especialización industrial de las regiones de una forma pormenorizada. En la sección 4, se recogen las principales conclusiones extraídas de este trabajo.

La principal fuente de datos utilizada ha sido la base *Regio* recogida en el compendium estadístico *New Cronos* publicado por *Eurostat*. La elección de esta base de datos como fuente estadística básica se debe a la necesidad de trabajar con información homogénea y comparable para las regiones de España y Portugal. No obstante, tenemos serias dudas acerca de la fiabilidad de algunos datos, y el propio alcance geográfico y temporal de este estudio ha sido limitado severamente por ella. En esta estadística, los datos de valor añadido de las ramas industriales están expresados en términos corrientes (monedas nacionales o ECUS). Con el propósito de realizar el análisis sin la interferencia de los precios, fue preciso utilizar los deflatores de las diferentes ramas de la industria manufacturera de las economías española y portuguesa, al no estar disponibles los correspondientes deflatores regionales para una serie histórica como la nuestra (1980-1994). Por tanto, las magnitudes de valor añadido sectorial utilizadas están expresadas en ECUS constantes y tipos de cambio de 1990. Asimismo, los datos de OCDE adolecen de serios problemas en relación con su enlace temporal e incluso en su distribución sectorial. Los datos de empleo han sido tomados asimismo de la base de datos *New-Cronos* de *Eurostat*.

## 2. La concentración sectorial de la industria en España y Portugal

La concentración geográfica de las actividades productivas se origina básicamente como resultado de la presencia de economías de escala crecientes en la producción, costes de transporte reducidos y una demanda concentrada. No obstante, el devenir histórico ha definido pautas de concentración en determinadas actividades productivas que podrían necesitar de una explicación diferenciada.

La evaluación del grado de concentración de las actividades productivas la realizamos a través del coeficiente T de Theil, que es un índice que toma valor cero cuando la desigualdad es mínima y log N cuando es máxima (siendo N el número de regiones). Su cálculo se efectúa mediante la siguiente expresión:

$$T_j = \log N - \sum_{i=1}^N x_i \log \frac{1}{x_i} \quad \text{siendo } x_i = \frac{Va_{ij}}{Va_{Tj}} \quad \text{donde:}$$

Va es el valor añadido, j son las 9 ramas de actividad de la industria manufacturera, i las 21 CC. AA. y regiones y T es el total de España y Portugal.

El coeficiente de Theil suele relativizarse, para facilitar las comparaciones, de forma que varíe entre cero y cien. Ese coeficiente modificado se calcula como:

**Tabla 1 - Índices de theil para 9 ramas de la industria en las regiones de España y Portugal**

Sectores	1980	1985	1990	1994
Min. y metales férreos y no férreos	26.29	27.05	21.74	22.66
Minerales y productos no metálicos	13.39	12.89	11.63	11.86
Productos químicos	27.85	26.87	26.6	31.26
Productos metálicos, maquinaria y material eléctrico	23.71	23.98	22.46	20.68
Material de transporte	20.96	18.83	18.69	18.29
Alimentos, bebidas y tabaco	10.32	11.73	11.2	10.79
Textil, cuero y calzado	30.17	24.14	28.07	28.38
Papel y artículos de papel	21.73	20.95	23.17	22.56
Productos industriales diversos	14.87	15.91	17.07	18.15
Total	14.6	13.86	13.97	14.18

Fuente: *Base de datos New-Cronos*. Eurostat y elaboración propia en base a *National Accounts*. OCDE.

La tabla 1 pone de manifiesto el elevado grado de concentración geográfica de la industria química y del papel, que cada vez se concentra más en Cataluña, Madrid y Lisboa. Asimismo, es destacable la *inesperadamente* elevada concentración de la industria textil y del calzado en Cataluña, Valencia y Norte de Portugal. En tercer lugar, el sector de minerales y metales férreos y no férreos registra un significativo grado de concentración, aunque decreciente, en Asturias, País Vasco y Andalucía.

En contraposición, las industrias de los minerales y productos no metálicos y de alimentos, bebidas y tabaco son las que presentan una mayor dispersión a lo largo de la geografía peninsular.

Como antes se ha mencionado, la concentración de algunos sectores productivos puede venir motivada por un proceso de dinamismo localizado en el espacio o por un proceso de reconversión que también afecta de forma importante a unas regiones y no a otras. En consecuencia, es necesario comparar los índices de concentración con las tasas de crecimiento sectorial para tratar de identificar los sectores con mayor dinamismo regional.

La tabla 2 nos ofrece una perspectiva de la marcha seguida entre 1980 y 1994 por las distintas actividades manufactureras en las economías ibéricas. El mayor dinamismo lo muestran las industrias de productos químicos, de alimentos bebidas y tabaco y del papel. Por el contrario, los sectores de minerales y metales no férreos, textil y productos industriales diversos son los que registran las tasas de crecimiento más bajas.

**Tabla 2 - Tasa media de crecimiento anual del valor añadido a precios de 1990 de las ramas industriales en las regiones de España y Portugal entre 1980 y 1994**

Sectores	1980-1994
Minerales y metales férreos y no férreos	0.61
Minerales y productos no metálicos	1.74
Productos químicos	3.00
Productos metálicos, maquinaria y material eléctrico	1.94
Material de transporte	1.46
Alimentos, bebidas y tabaco	2.29
Textil, cuero y calzado	0.47
Papel y artículos de papel	2.02
Productos industriales diversos	0.79
Total(30)	1.60

Fuente: *Base de datos New-Cronos*. Eurostat y elaboración propia en base a *National Accounts*. OCDE.

En la tabla 3 se confrontan los índice de concentración y el crecimiento de las distintas ramas de la industria manufacturera. En este sentido, se advierte que el notable dinamismo de las industrias química, de productos metálicos, de maquinaria y material eléctrico y del papel, y del débil crecimiento de la industria de productos diversos, favorecen el crecimiento desigual de las regiones. Sin embargo, el crecimiento de los subsectores de minerales y productos no metálicos y de alimentos, bebidas y tabaco, al tiempo que el endeble crecimiento de los minerales y metales férreos y no férreos y de las industrias de material transporte y textil favorece la igualación del nivel de industrialización dentro de las economías española y portuguesa.

**Tabla 3 - Concentración y crecimiento de las ramas de la industria manufacturera**

	Concentración alta	Concentración baja
Crecimiento > media	Química, productos metálicos, Maquinaria y material eléctrico y papel	Minerales y productos no metálicos, Alimentos, bebidas y tabaco
Crecimiento < media	Minerales y metales férreos y no, material transporte, textil	Productos diversos

Fuente: *Base de datos New-Cronos*. Eurostat y elaboración propia en base a *National Accounts*. OCDE.

A continuación, de acuerdo con los datos de empleo regional por ramas de actividad de la industria para el periodo 1980-1994, se calculan índices de concentración de las diferentes ramas de la industria manufacturera. Para conocer si la industria *j* tiene unas pautas de localización específicas, diferentes de la industria manufacturera en su conjunto, se define el índice de concentración geográfica de la industria *j* ( $L_j$ ) del modo siguiente:

$$L_j = \frac{\sum_{i=1}^{21} |r_{ij} - r_i|}{2} \quad \text{donde:}$$

$r_{ij} = l_{ij}/l_j$  es la proporción del empleo en la industria *j* localizada en la región *i*.

$r_i = l_i/L$  es la participación de la región *i* en el empleo manufacturero de España y Portugal.

Este índice toma valores comprendidos entre 0 y 1. Si el valor de  $L_j$  es cero la concentración de la industria *j* se corresponde exactamente con la de la industria manufacturera. Su valor crece cuando la industria *j* aumenta su grado de concentración geográfica, y viceversa.

La tabla 4 presenta los valores de los índices de concentración industrial calculados para los años 1980, 1985, 1990 y 1994 con datos de empleo. En términos generales se espera que no se produzcan fuertes discrepancias en relación a los resultados presentados en la tabla 1. No obstante, hay que tener en cuenta los efectos que pueden tener las diferencias en productividad media a nivel sectorial y regional. Una elevada productividad sectorial provocaría una mayor concentración con datos de empleo, mientras que una baja productividad sectorial atenuaría el grado de concentración medido en términos de empleo.

Así, se puede observar el todavía más elevado grado de concentración geográfica, en términos de empleo, de sectores de elevada productividad media como los de minerales y metales férreos y no férreos (46.01 miles de €/trabajador) y la industria química (41.16 miles de €/trabajador). También se observa un elevado grado de concentración de la industria textil y del calzado (20.26 miles de €/trabajador) y de los minerales y productos no metálicos. En este último caso, es precisamente la elevada productividad media sectorial (39.25 miles de €/trabajador) la que sitúa a este sector como uno de los más concentrados en términos de empleo.

Las industrias del papel, de material de transporte y de alimentos bebidas y tabaco se situarían en un segundo nivel de concentración. La baja productividad media del papel (26.86 miles de €/trabajador) y la elevada de los alimentos bebidas y tabaco (38.39 miles de €/trabajador) los hacen ahora coincidir en este grupo de concentración media.

Por el contrario, las industrias de los productos metálicos, maquinaria y material eléctrico y de productos industriales diversos presentan el grado más elevado de dispersión en la geografía ibérica. Estos dos sectores de concentración intermedia en cifras de valor añadido debido a sus reducidas productividades medias (24.18 y 16.81, miles de €/trabajador, respectivamente) se sitúan en el máximo de dispersión regional.

**Tabla 4 - Índices de concentración calculados con datos de empleo y productividad media del factor trabajo en 1994 para 9 ramas de la industria en las regiones de España y Portugal.**

Sectores	1980	1985	1990	1994	Miles €/empleo
Minerales y metales férreos y no férreos	0.44	0.45	0.42	0.41	46.01
Minerales y productos no metálicos	0.21	0.22	0.22	0.25	39.25
Productos químicos	0.26	0.27	0.28	0.29	41.16
Productos metálicos, maquinaria y material eléctrico	0.21	0.21	0.17	0.16	24.18
Material de transporte	0.22	0.24	0.20	0.20	29.77
Alimentos, bebidas y tabaco	0.22	0.20	0.21	0.20	38.39
Textil, cuero y calzado	0.28	0.28	0.28	0.30	20.26
Papel y artículos de papel	0.17	0.17	0.19	0.21	26.86
Productos industriales diversos	0.10	0.09	0.11	0.08	16.81
Total	0.23	0.23	0.23	0.23	28.49

Fuente: Base de datos New-Cronos. Eurostat.

A pesar de lo anteriormente expuesto, es evidente que las diferentes regiones de España y Portugal tienen características propias que pueden marcar diferencias de crecimiento entre los distintas ramas que componen su sector industrial. Para distinguir la parte del crecimiento del sector industrial debida a características particulares de la región de aquellas otras propias de la diferente composición de su sector industrial se propone el siguiente procedimiento: la diferencia percibida en el crecimiento del sector industrial en las regiones y en el conjunto de la economía ibérica se descompone en el diferente dinamismo de los sectores a nivel regional y total y en las diferencias de estructura productiva, como muestra la siguiente expresión:

$$r_i - r_T = \sum_{j=1}^9 \frac{Va_{Tj}}{Va_T} (r_{ij} - r_{Tj}) + \sum_{j=1}^9 r_{ij} \left( \frac{Va_{ij}}{Va_i} - \frac{Va_{Tj}}{Va_T} \right) \quad \text{donde:}$$

Va es el valor añadido, j son las 9 ramas de actividad de la industria manufacturera, i las 21 CC. AA. y regiones y T es el total de España y Portugal.

$r_i$  es la tasa de crecimiento del valor añadido industrial y  $r_{ij}$  la tasa de crecimiento del valor añadido del sector j-ésimo en la región i-ésima entre 1980 y 1994.

$r_T$  es la tasa de crecimiento del valor añadido industrial y  $r_{Tj}$  la tasa de crecimiento del valor añadido del sector j-ésimo en España y Portugal entre 1980 y 1994.

La primera de las columnas anteriores indica cual habría sido el diferencial de crecimiento del sector industrial si no hubiera diferencias entre la estructura productiva regional y la total de España y Portugal. Por tanto, refleja el dinamismo endógeno de las diferentes regiones. Los resultados de la tabla 4 muestran como este factor es muy

importante, en el sentido de que toma valores positivos en todas las regiones que crecieron más de la media y negativo en todas aquellas que crecieron menos de la media con las excepciones de Cataluña, Murcia y Lisboa.

**Tabla 5- Distribución del diferencial de crecimiento regional del sector manufacturero en el componente de dinamismo regional y en el componente estructural para las 21 regiones de España y Portugal entre 1980 y 1994**

Región	$r_i - r_T$ $r_T = 0.26$	$\sum_{j=1}^9 \frac{VA_{Tj}}{VA_T} (r_{ij} - r_{Tj})$	$\sum_{j=1}^9 r_{ij} \left( \frac{VA_{ij}}{VA_i} - \frac{VA_{Tj}}{VA_T} \right)$
Galicia	0.02	0.08	-0.07
Asturias	-0.21	-0.35	0.14
Cantabria	-0.19	-0.18	-0.01
País Vasco	-0.25	-0.27	0.02
Navarra	0.10	0.06	0.03
La Rioja	0.31	0.74	-0.42
Aragón	0.31	0.45	-0.14
Madrid	0.02	0.00	0.02
Castilla y León	-0.05	-0.01	-0.04
Castilla-La Mancha	0.10	0.14	-0.04
Extremadura	-0.26	-0.33	0.07
Cataluña	-0.01	0.00	-0.02
C. Valenciana	0.10	0.19	-0.08
Baleares	-0.21	-0.04	-0.17
Andalucía	-0.10	-0.08	-0.02
Murcia	-0.04	0.03	-0.06
Canarias	0.10	0.43	-0.33
Norte Portugal	0.19	0.44	-0.25
Centro Portugal	0.18	0.22	-0.04
Lisboa y V. Tejo	-0.01	0.02	-0.03
Alentejo + Algarve	0.28	5.21	-4.94

Fuente: *Base de datos New-Cronos*. Eurostat y elaboración propia en base a *National Accounts*. OCDE.

La segunda columna revela el diferencial de crecimiento regional del sector industrial si se produjese la misma tasa de crecimiento a nivel global que a nivel regional y muestra las diferencias debidas a la estructura del sector industrial. Sólo unas pocas regiones - Asturias, País Vasco, Extremadura, Navarra y Madrid - se ven favorecidas por la estructura productiva de su sector industrial. No obstante, este factor incide notablemente a la hora de reducir el crecimiento regional en La Rioja, Aragón, Valencia, Baleares, Canarias, Norte de Portugal y Alentejo y Algarve.

### 3. Especialización productiva de las regiones de España y Portugal

La especialización productiva de las regiones es un factor explicativo importante del crecimiento económico de las mismas. Esto es así porque el tipo de estructura productiva influye en la capacidad de crecimiento regional y en el grado de inestabilidad potencial de la tasa de crecimiento.

El estudio de especialización regional puede realizarse a través del análisis del grado de divergencia existente entre la estructura sectorial de cada región y la estructura nacional mediante un índice de desigualdad regional. Como índice de desigualdad, para la región  $i$  y con una desagregación de 9 sectores productivos, hemos calculado, en primer lugar, el utilizado por Raymond (1990) y que consiste en la siguiente expresión:

$$ID_i = \left[ \frac{\sum_{j=1}^9 \left[ \left[ \frac{Va_{ij}}{Va_i} \right] - \left[ \frac{Va_{Tj}}{Va_T} \right] \right]^2}{9} \right]^{1/2} \quad \text{siendo:}$$

$Va$  representa el valor añadido, el subíndice  $i$  se refiere a la región  $i$ -ésima, el subíndice  $j$  al sector  $j$ -ésimo y el subíndice  $T$  al conjunto de la economía de España y Portugal.

Para el caso del conjunto de las industrias española y portuguesa tomaría el valor cero y tomará valores tanto más altos cuanto mayor sea la especialización regional.

En la tabla 6 se presentan los valores de los índices de Raymond para las 21 regiones consideradas. En general, el índice no ha experimentado grandes variaciones a lo largo del intervalo de tiempo estudiado, con excepciones puntuales como los casos del Alentejo y Algarve, Extremadura y Asturias.

La tabla 7 presenta conjuntamente los índice de especialización industrial y el grado de industrialización de las regiones para el año 1994. De ella se deduce que el mayor grado de especialización se produce en las regiones menos industrializadas (Balears presenta una estructura sólo ligeramente más diversificada que la media para el último año de la muestra) y en dos únicas regiones industrializadas (País Vasco y La Rioja) y de industrialización media (Asturias y Norte de Portugal). Además, en el caso de La Rioja, donde domina un sector agroalimentario de unas características muy particulares, se han utilizados deflatores sectoriales comunes a toda España. Por el contrario, el grupo de las regiones más industrializadas (Cantabria, Navarra, Aragón, Madrid, Cataluña y Valencia) muestran una estructura productiva más diversificada que la media del conjunto de España y Portugal.

**Tabla 6 - Evolución del índice de especialización de Raymond en el período 1980-94**

Región	1980	1985	1990	1994
Galicia	6.22	6.30	6.41	6.27
Asturias	12.44	13.17	13.05	15.57
Cantabria	5.61	6.78	5.25	5.16
País Vasco	8.62	9.47	9.62	9.71
Navarra	4.75	4.84	5.19	5.47
La Rioja	14.79	15.45	12.83	13.65
Aragón	5.57	5.46	5.08	6.43
Madrid	5.95	5.41	5.84	5.36
Castilla y León	8.08	7.14	6.81	6.71
Castilla-La Mancha	6.28	5.49	5.40	4.88
Extremadura	14.12	14.21	12.01	12.51
Cataluña	3.95	3.07	3.32	3.75
C. Valenciana	6.19	5.84	5.28	5.40
Baleares	9.20	11.59	8.75	8.13
Andalucía	7.73	7.32	8.24	7.50
Murcia	5.43	5.62	6.40	5.26
Canarias	15.60	10.05	11.17	11.28
Norte Portugal	12.82	9.86	11.28	11.11
Centro Portugal	4.44	15.37	4.61	5.45
Lisboa y V. Tejo	5.25	5.35	4.43	6.27
Alentejo + Algarve	8.36	9.36	11.79	15.82
TOTAL*	8.16	8.43	7.75	8.17

Fuente: *Base de datos New-Cronos*. Eurostat y elaboración propia en base a *National Accounts*. OCDE.

\* El índice total se calcula como media aritmética de los de cada una de las regiones.

**Tabla 7 - Especialización e industrialización de las regiones de España y Portugal (1994) (Índice de Raymond)**

	Más especializadas que la media	Menos especializadas que la media
Más industrializadas que la media	País Vasco, La Rioja	Cantabria, Navarra, Aragón, Madrid, Cataluña, Valencia
Menos industrializadas que la media pero con VA industrial per cápita superior al 50% del promedio	Asturias, Norte Portugal	Galicia, Castilla y León, Castilla -La Mancha, Andalucía, Murcia, Centro Portugal, Lisboa e Val do Tejo
VA industrial per cápita inferior al 50% del promedio	Extremadura, Canarias, Alentejo y Algarve	Baleares

Fuente: *Base de datos New-Cronos*. Eurostat y elaboración propia en base a *National Accounts*. OCDE.



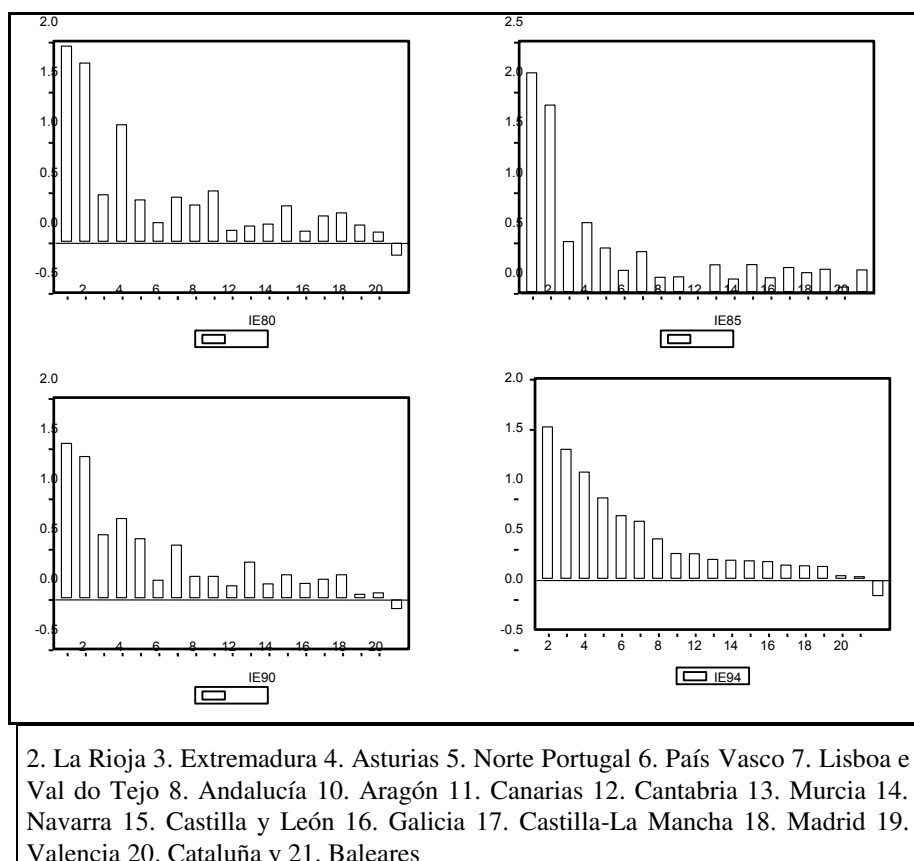
- Para complementar los resultados anteriores se procedió al cálculo del índice de especialización regional de Maquet (1999) que tiene la siguiente estructura:

$$IE_M = \frac{\sum_{j=1}^9 \left[ \frac{Va_{ij}}{Va_i} \right]^2}{\sum_{j=1}^9 \left[ \frac{Va_{iT}}{Va_T} \right]^2} - 1 \quad \text{donde:}$$

Va representa el valor añadido, el subíndice i se refiere a la región i-ésima, el subíndice j al sector j-ésimo y el subíndice T al conjunto de la economía de España y Portugal.

Este índice tomará el valor cero para el conjunto de las economías española y portuguesa y valores tanto más elevados cuanto más concentrada esté la actividad industrial en un pequeño número de actividades en las regiones.

**Gráfico 1 - Índice de especialización global de Maquet para los años 1980, 1985, 1990, 1994**



Fuente: Base de datos New-Cronos. Eurostat y elaboración propia en base a National Accounts. OCDE.

En el gráfico 1 se presentan los valores del índice de Maquet de especialización global para las regiones de la península ibérica en los años 1980, 1985, 1990 y 1994 en el orden decreciente del año 1994. Analizando estos gráficos se observa como podemos

agrupar a las regiones de España y Portugal según su índice de especialización global en 4 clases:

- Las *regiones más especializadas* entre las que se encontrarían La Rioja, Extremadura, Asturias y el Norte de Portugal.
- Las *regiones medianamente especializadas* que se corresponderían con el País Vasco, Lisboa e Val do Tejo, Andalucía, Aragón y Canarias.
- Las *regiones diversificadas* en donde se sitúan Cantabria, Murcia, Navarra, Castilla y León, Galicia, Castilla- La Mancha y Madrid.

Las *regiones muy diversificadas* que corresponden a Comunidad Valenciana, Cataluña y Baleares.

La tabla 8 presenta simultáneamente la especialización industrial y la industrialización de las regiones en 1994. En términos generales, al igual que con el índice de Raymond, se observa que el mayor grado de especialización se registra en las regiones menos industrializadas (con la excepción de Baleares) mientras que el grupo de las regiones más industrializadas muestran una estructura productiva más diversificada (exceptuando La Rioja, País Vasco, Asturias y el Norte de Portugal) que la media del conjunto de España y Portugal.

**Tabla 8 - Especialización e industrialización de las regiones de España y Portugal (1994) (Índice de Maquet)**

	Muy especializadas	Medianamente especializadas	Medianamente diversificadas	Muy diversificadas
Más industrializadas que la media	La Rioja	País Vasco, Aragón	Cantabria, Navarra, Madrid,	Cataluña, Valencia
Menos industrializadas que la media pero con VA industrial per cápita superior al 50% del promedio	Asturias, Norte Portugal	Andalucía, Lisboa e Val do Tejo	Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Murcia	
VA industrial per cápita inferior al 50% del promedio	Extremadura	Canarias		Baleares

Fuente: *Base de datos New-Cronos*. Eurostat y elaboración propia en base a *National Accounts*. OCDE.

Respecto a la evolución de este índice en las regiones de la península en el período 1980-1994, es importante destacar que, en términos generales, todas las regiones se mantienen dentro de su grupo de especialización.

A continuación se calculan los índice de especialización regional con datos de empleo. Para conocer si la región *i*-ésima tiene una distribución del empleo distinta a la del conjunto de España y Portugal se define el siguiente índice de especialización:

$$L_i = \frac{\sum_{j=1}^9 |r_{ji} - r_j|}{2} \quad \text{donde:}$$

$r_{ji} = l_{ij}/l_i$  es la proporción del empleo de la industria j-ésima sobre el total en la región i-ésima.

$r_j = l_j/L$  es la participación de la industria j-ésima en el empleo manufacturero de España y Portugal.

Al igual que en el caso de los índices de concentración calculados con datos de empleo, este índice toma valores comprendidos entre 0 y 1. Si  $L_i$  es cero la especialización de la región i-ésima se corresponde exactamente con la del total de España y Portugal. Su valor aumenta cuanto más difiera la especialización de la región i-ésima en relación con la del total. La tabla 9 presenta los índices de especialización regional para los años 1980, 1985, 1990 y 1994.

La tabla 9 confirma la existencia de un elevado grado de especialización regional en Asturias, el País Vasco, Canarias y el Norte de Portugal. Por el contrario, el menor grado de especialización se registra en La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Andalucía, el Centro de Portugal y Lisboa.

**Tabla 9 - Evolución del índice de especialización calculado en base a datos de empleo para el período 1980-94.**

Región	1980	1985	1990	1994
Galicia	0.26	0.26	0.27	0.24
Asturias	0.37	0.40	0.34	0.36
Cantabria	0.26	0.25	0.25	0.28
País Vasco	0.33	0.35	0.33	0.34
Navarra	0.21	0.20	0.23	0.23
La Rioja	0.22	0.23	0.17	0.15
Aragón	0.14	0.12	0.16	0.18
Madrid	0.25	0.26	0.25	0.24
Castilla y León	0.21	0.23	0.24	0.23
Castilla-La Mancha	0.19	0.17	0.17	0.16
Extremadura	0.28	0.25	0.26	0.27
Cataluña	0.13	0.12	0.11	0.11
C. Valenciana	0.22	0.22	0.19	0.21
Baleares	0.28	0.32	0.28	0.22
Andalucía	0.22	0.23	0.21	0.19
Murcia	0.22	0.25	0.25	0.26
Canarias	0.43	0.43	0.40	0.37
Norte. Portugal	0.33	0.33	0.33	0.32
Centro Portugal	0.19	0.19	0.15	0.14
Lisboa y V. Tejo	0.13	0.13	0.14	0.14
Alentejo + Algarve	0.39	0.39	0.27	0.28
TOTAL*	0.25	0.25	0.24	0.23

Fuente: *Base de datos New-Cronos*. Eurostat.

\* El índice total se calcula como media aritmética de los de cada una de las regiones.

Las principales discrepancias en relación con los índices de especialización regional calculados con datos de valor añadido se producen en La Rioja y Extremadura. En términos de valor añadido, La Rioja y Extremadura están especializadas de forma muy intensiva en la producción de alimentos bebidas y tabacos, que es una actividad con una elevada productividad media en La Rioja (miles de 130.01 €/trabajador) y no tan elevada en Extremadura (30.49 miles de €/trabajador), por lo que en términos de empleo su grado de especialización se reduce notablemente en la primera y también, aunque no en la misma medida, en la segunda.

Finalmente, se han calculado las tasas de especialización relativa, que nos permiten identificar las actividades manufactureras más destacadas en las distintas regiones dentro de la estructura industrial de España y Portugal. El índice de especialización relativa de Maquet (1999) tiene la siguiente forma:

$$IER_M = \ln \left[ \frac{\frac{Va_{ij}}{Va_i}}{\frac{Va_{iT}}{Va_T}} \right] \quad \text{donde:}$$

Va representa el valor añadido, el subíndice i se refiere a la región i-ésima, el subíndice j al sector j-ésimo y el subíndice T al conjunto de la economía de España y Portugal.

El índice de especialización relativo de Maquet ( $IER_M$ ) toma valores positivos cuando una región está especializada en una actividad productiva por encima de la media y negativo en caso contrario. Las tablas 10 y 11 presentan los valores de los anteriores índices, del peso de esa actividad en la región dentro de la península, del peso de la actividad en el total de la industria de la región y del peso de la actividad en el total de la industria a nivel de la península para los años 1980 y 1994, respectivamente.

Comparando estas dos tablas destaca el hecho de que en 1994 se mantienen en general las mismas pautas de especialización que en 1980, aunque parece detectarse un ligero aumento de la concentración en determinadas actividades en las regiones más especializadas.

Dentro del grupo de regiones más especializadas se puede observar como en ellas lo esencial de su producción industrial se centra en un número muy limitado de actividades. Extremadura está fuertemente especializada en la industria de productos alimenticios, bebidas y tabaco ( $IER_M = 0.94$ ), y su segunda actividad de especialización es la industria de minerales y productos no metálicos ( $IER_M = 0.12$ ). La Rioja también está especializada en alimentos, bebidas y tabacos ( $IER_M = 1.01$ ), Asturias en minerales y metales férreos y no férreos y minerales y productos no metálicos ( $IER_M = 2.32$ ,  $0.47$ , respectivamente) y el País Vasco en minerales y metales férreos y no férreos, productos metálicos, máquinas y material eléctrico y productos industriales diversos ( $IER_M = 1.14$ ,  $0.66$  y  $0.32$ , respectivamente). El Norte de Portugal está fuertemente especializado en textil ( $IER_M = 1.31$ ).

Por el contrario, las regiones más diversificadas presentan valores de los índice de especialización más reducidos: Cataluña se especializa en productos químicos, textil y papel ( $IER_M = 0.60$ ,  $0.20$  y  $0.11$ , respectivamente) y Valencia en minerales y productos no metálicos, textil y productos industriales diversos ( $IER_M = 0.57$ ,  $0.56$  y  $0.54$ , respectivamente). Baleares se especializa en productos industriales diversos, textil y alimentos ( $IER_M = 0.71$ ,  $0.70$  y  $0.30$ , respectivamente).

**Tabla 10 - Sectores de especialización de las regiones españolas y portuguesas referidos a la estructura de la industria de la península ibérica en el año 1980**

	1ª actividad de especialización				2ª actividad de especialización				3ª actividad de especialización			
	a	b	c	d	A	b	c	d	a	b	c	d
Galicia	Minerales y metales féreos y no féreos				Material de Transporte				Pdos alim, beb. Tabaco			
	0.82	9.1	12.2	5.3	0.71	8.1	20.5	10.1	0.2	4.9	24.2	19.3
Asturias	Minerales y metales féreos y no féreos				Minerales y pds no metálicos							
	1.96	19.5	37.9	5.3	0.34	3.8	12.3	8.6				
Cantabria	Minerales y metales féreos y no féreos				Productos químicos				Pdos metálicos, máquinas y material eléctrico			
	0.85	3.9	12.5	5.3	0.52	2.8	12.4	7.3	0.27	2.1	27.3	20.7
País Vasco	Minerales y metales féreos y no féreos				Pdos metálicos, máquinas y material eléctrico				Pdos industriales diversos			
	1.05	30.9	15.3	5.3	0.58	19.3	37.1	20.7	0.18	12.9	12.2	10.1
Navarra	Minerales y metales féreos y no féreos				Material de Transporte				Papel y artículos de papel			
	0.42	3.2	8.1	5.3	0.32	2.9	13.9	10.1	0.29	2.8	7.8	5.8
Rioja	Pdos alim, beb. Tabaco				Textil, cuero, calzados y vestido							
	1.13	3.9	60.3	19.3	0.09	1.3	14.6	13.3				
Aragón	Pdos metálicos, máquinas y material eléctrico				Pdos industriales diversos							
	0.54	4.7	35.8	20.7	0.03	2.8	10.5	10.1				
Madrid	Papel y artículos de papel				Pdos metálicos, máquinas y material eléctrico				Productos químicos			
	0.6	19.5	10.7	5.8	0.47	17.1	33.4	20.7	0.38	15.5	10.7	7.3
Castilla y León	Material de Transporte				Pdos industriales diversos				Pdos alim, beb. Tabaco			
	1.06	14.5	29.2	10.1	0.31	6.8	13.8	10.1	0.24	6.4	24.6	19.3
Castilla-La Mancha	Minerales y pds no metálicos				Productos químicos				Pdos alim, beb. Tabaco			
	0.89	5.7	21.3	8.6	0.44	3.6	11.3	7.3	0.3	3.1	26.3	19.3
Extremadura	Pdos alim, beb. Tabaco				Minerales y pds no metálicos							
	1.1	1.8	58.6	19.3	0.29	0.8	11.6	8.6				
Cataluña	Productos químicos				Textil, cuero, calzados y vestido				Pdos metálicos, máquinas y material eléctrico			
	0.51	37.5	12.2	7.3	0.39	33.4	19.8	13.3	0.13	25.6	23.6	20.7

C. Valenciana	Textil, cuero, calzados y vestido	Minerales y pdos no metálicos	Pdos industriales diversos
	0.62 17 24.9 13.3	0.54 15.6 14.9 8.6	0.49 14.9 16.6 10.1
Baleares	Textil, cuero, calzados y vestido	Pdos industriales diversos	Minerales y pdos no metálicos
	0.81 1.6 30.1 13.3	0.68 1.4 20 10.1	0.55 1.2 15.1 8.6
Andalucía	Minerales y pdos no metálicos	Pdos alim, beb. Tabaco	Minerales y metales féreos y no féreos
	0.7 16.3 17.6 8.6	0.63 15.2 36.5 19.3	0.02 8.2 5.4 5.3
Murcia	Pdos alim, beb. Tabaco	Material de Transporte	Pdos industriales diversos
	0.43 2.4 30 19.3	0.34 2.2 14.2 10.1	0.15 1.8 11.8 10.1
Canarias	Pdos alim, beb. Tabaco	Papel y artículos de papel	Minerales y pdos no metálicos
	1.13 2.6 60.2 19.3	0.57 1.5 10.4 5.8	0.51 1.4 14.5 8.6
Norte. Portugal	Textil, cuero, calzados y vestido	Pdos industriales diversos	
	1.28 18.8 48.1 13.3	0.48 8.4 16.4 10.1	
Centro Portugal	Pdos industriales diversos	Papel y artículos de papel	Minerales y pdos no metálicos
	0.49 3.1 16.5 10.1	0.44 3 9.1 5.8	0.4 2.9 13 8.6
Lisboa y V. Tejo	Pdos alim, beb. Tabaco	Material de Transporte	Papel y artículos de papel
	0.46 8.8 30.7 19.3	0.34 7.8 14.2 10.1	0.27 7.3 7.7 5.8
Alentejo+ Algarve	Minerales y pdos no metálicos	Pdos alim, beb. Tabaco	Pdos industriales diversos
	0.66 1.1 16.8 8.6	0.61 1.1 35.9 19.3	0.2 0.7 12.4 10.1
a. Tasa de especialización relativa (Maquet) b. Peso de la región dentro de la península en esta actividad. c. Peso de la actividad en el total de la industria de la región. d. Peso de la actividad en el total de la industria a nivel de la península.			

Fuente: *Base de datos New-Cronos*. Eurostat y elaboración propia en base a *National Accounts*. OCDE.

**Tabla 11 - Sectores de especialización de las regiones españolas y portuguesas referidos a la estructura de la industria de la península ibérica en el año 1994.**

	1ª actividad de especialización				2ª actividad de especialización				3ª actividad de especialización			
	a	b	c	d	a	b	c	d	a	b	c	d
Galicia	Material de Transporte				Minerales y pdos no metálicos				Pdos alim, beb. Tabaco			
	0.73	8.4	20.5	9.8	0.3	5.5	12	8.8	0.28	5.4	28.4	21.3
Asturias	Minerales y metales férreos y no férreos				Minerales y pdos no metálicos							
	2.3	20.8	47.5	4.6	0.47	3.2	14.2	8.8				
Cantabria	Minerales y metales férreos y no férreos				Pdos metálicos, máquinas y material eléctrico				Productos químicos			
	1.09	4	13.8	4.6	0.23	1.7	27.5	21.7	0.18	1.6	10.6	8.8
País Vasco	Minerales y metales férreos y no férreos				Pdos metálicos, máquinas y material eléctrico				Pdos industriales diversos			
	1.14	25.7	14.4	4.6	0.66	16.1	42.3	21.7	0.32	11.4	12.6	9
Navarra	Minerales y metales férreos y no férreos				Material de Transporte				Pdos metálicos, máquinas y material eléctrico			
	0.57	4.1	8.2	4.6	0.56	4	17.2	9.8	0.32	3.2	29.9	21.7
Rioja	Pdos alim, beb. Tabaco											
	1.01	4.7	58.3	21.3								
Aragón	Material de Transporte				Pdos metálicos, máquinas y material eléctrico							
	0.89	8.5	24.1	9.8	0.3	4.7	29.4	21.7				
Madrid	Papel y artículos de papel				Productos químicos				Pdos metálicos, máquinas y material eléctrico			
	0.73	22.8	12.9	6.2	0.32	15.2	12.2	8.8	0.32	15.2	29.9	21.7
Castilla y León	Material de Transporte				Pdos industriales diversos				Pdos alim, beb. Tabaco			
	0.80	11.1	22	9.8	0.31	6.8	12.4	9	0.28	6.6	28.2	21.3
Castilla-La Mancha	Minerales y pdos no metálicos				Textil, cuero, calzados y vestido				Productos químicos			
	0.68	5.1	17.6	8.8	0.33	3.5	15.8	11.4	0.22	3.2	11	8.8
Extremadura	Pdos alim, beb. Tabaco				Minerales y pdos no metálicos							
	0.94	1.3	54.6	21.3	0.12	0.6	9.9	8.8				
Cataluña	Productos químicos				Textil, cuero, calzados y vestido				Papel y artículos de papel			
	0.6	41.2	16.2	8.8	0.2	27.5	13.9	11.4	0.11	25.2	6.9	6.2

C. Valenciana	Minerales y pdos no metálicos	Textil, cuero, calzados y vestido	Pdos industriales diversos
	0.57 17.8 15.7 8.8	0.56 17.6 19.9 11.4	0.54 17.2 15.5 9
Balears	Pdos industriales diversos	Textil, cuero, calzados y vestido	Pdos alim, beb. Tabaco
	0.71 1.2 18.2 9	0.7 1.3 23.3 11.4	0.3 0.8 28.8 21.3
Andalucía	Pdos alim, beb. Tabaco	Minerales y metales féreos y no féreos	Minerales y pdos no metálicos
	0.62 14.5 39.5 21.3	0.35 11.1 6.5 4.6	0.15 9.1 10.3 8.8
Murcia	Pdos alim, beb. Tabaco	Pdos industriales diversos	
	0.44 2.4 32.9 21.3	0.39 2.3 13.4 9	
Canarias	Pdos alim, beb. Tabaco	Minerales y pdos no metálicos	Papel y artículos de papel
	0.83 2.5 48.6 21.3	0.48 1.7 14.3 8.8	0.24 1.4 7.8 6.2
Norte. Portugal	Textil, cuero, calzados y vestido		
	1.31 22.8 42.2 11.4		
Centro Portugal	Minerales y pdos no metálicos	Papel y artículos de papel	Textil, cuero, calzados y vestido
	0.94 5.9 22.7 8.8	0.65 4.4 11.9 6.2	0.21 2.8 14.1 11.4
Lisboa y V. Tejo	Papel y artículos de papel	Productos químicos	Pdos alim, beb. Tabaco
	0.6 9.1 11.3 6.2	0.56 8.7 15.5 8.8	0.52 8.4 35.9 21.3
Alentejo+ Algarve	Minerales y metales féreos y no féreos	Minerales y pdos no metálicos	Productos químicos
	2.37 5.7 49.6 4.6	0.62 0.9 16.4 8.8	0.55 0.9 15.3 8.8
a. Tasa de especialización relativa (Maquet) b. Peso de la región dentro de la península en esta actividad. c. Peso de la actividad en el total de la industria de la región. d. Peso de la actividad en el total de la industria a nivel de la península.			

Fuente: *Base de datos New-Cronos*. Eurostat y elaboración propia en base a *National Accounts*. OCDE.

#### 4. Conclusiones

Del análisis anterior de concentración y especialización de las 9 ramas productivas de la industria en las regiones de España y Portugal se puede deducir las siguientes consideraciones:



1. En términos de valor añadido, el estudio de concentración geográfica revela que la industria química, la del papel, la textil y del calzado y el sector de minerales y metales férreos y no férreos son los que registran un mayor grado de concentración. En contraposición, las industrias de los minerales y productos no metálicos y de alimentos, bebidas y tabaco son las que presentan una mayor dispersión a lo largo de la geografía peninsular.
2. Se advierte que el notable dinamismo de las industrias química, de productos metálicos, de maquinaria y material eléctrico y del papel, y del débil crecimiento de la industria de productos diversos, favorecen el crecimiento desigual de las regiones. Sin embargo, el crecimiento de los subsectores de minerales y productos no metálicos y de alimentos, bebidas y tabaco, al tiempo que el endeble crecimiento de los minerales y metales férreos y no férreos y de las industrias de material transporte y textil atenúan la desigualdad en el nivel de industrialización dentro de las economías española y portuguesa.
3. Los sectores de baja productividad media del factor trabajo favorecen la dispersión geográfica del empleo, mientras que los sectores con una elevada productividad favorecen la concentración. Así, el grado de concentración geográfica del empleo es más elevado en sectores como el de minerales y metales férreos y no férreos y el de la industria química. Por el contrario, las industrias de los productos metálicos, maquinaria y material eléctrico y de productos industriales diversos presentan el grado más elevado de dispersión en la geografía ibérica.
4. El dinamismo endógeno de las regiones es un factor importante para explicar su diferencial de crecimiento. No obstante, el componente estructural, que favorece a muy pocas regiones, incide notablemente a la hora de reducir el crecimiento en un gran número de estas.
5. El mayor grado de especialización se produce, con escasas excepciones, en las regiones menos industrializadas. Por el contrario, el grupo de las regiones más industrializadas (Cantabria, Navarra, Aragón, Madrid, Cataluña y Valencia) muestran una estructura productiva más diversificada que la media del conjunto de España y Portugal. Los resultados obtenidos en términos de empleo no modifican sustancialmente esta conclusión.
6. En 1994 se mantienen las mismas pautas de especialización que en 1980, aunque se detecta un ligero aumento de la concentración en determinadas actividades en las regiones más especializadas. Se puede observar como la producción industrial de las regiones más especializadas se centra, esencialmente, en un número muy limitado de actividades que alcanzan valores muy elevados de los índices de especialización. Por el contrario, las regiones más diversificadas presentan valores de los índice de especialización más reducidos.

## **Bibliografía**

- Cuadrado Roura JR (dir.), Mancha Navarro, T y Garrido Yserte, Rubén (1998), *Convergencia regional en España: hechos, tendencias y perspectivas*, Fundación Argentaria.
- Gual, J. Torrens, L. y Vives, X. (1992), “El impacto de la integración económica europea en los sectores industriales españoles” en Viñals (eds.) *La economía española ante el mercado único europeo*. Alianza Editorial. Madrid.
- Krugman, P. (1991), “Increasing returns and economic geography” *Journal of political economy* Vol. 99 nº 3.
- Krugman, P. (1992), *Geografía y Comercio*, Ed. Antoni Bosch. Barcelona.
- Maquet, I. (1999), “Structure de l’activité marchande européenne en 1996: éléments de comparaison entre l’Union européenne, les Etats-Unis et le Japon”, *Statistiques en bref*. Eurostat.
- Raymond, JL (1990), “Estructura productiva y grado de diversificación sectorial de las CCAA”, *Papeles de economía española*, nº 42, Fundación Fies.

# **Níveis de desenvolvimento na União Europeia: uma análise comparativa inter-regional**

**Alexandra Manuela Gomes<sup>\*</sup>**

## **Resumo**

A presente comunicação visa medir e comparar os diferentes níveis de desenvolvimento das regiões NUTS II (nível II da Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas) da União Europeia, recorrendo-se, para este efeito, a um índice composto inspirado no Indicador de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas. O indicador sintético utilizado centra a sua abordagem nas pessoas, pelo que se consideram quatro componentes que constituem dimensões básicas do desenvolvimento humano, nomeadamente as condições sociais, a capacidade de integração na sociedade expressa pela empregabilidade, o padrão de vida e os factores culturais. As condições sociais são avaliadas pela taxa de mortalidade infantil. Para reflectir a empregabilidade utiliza-se a taxa de desemprego, a proporção da população entre os 25 e os 59 anos que completou o ensino superior e o número de pedidos de patentes relativizados pela população activa. Para analisar o padrão de vida das populações das regiões europeias é utilizado o produto interno bruto em paridade de poder de compra por habitante. Finalmente, a componente cultural será avaliada pelo rácio entre a população feminina e masculina empregada, os mortos em acidentes de viação e a proporção de nascimentos cuja idade da mãe está compreendida entre os 40 e 49 anos.

---

<sup>\*</sup> Instituto Nacional de Estatística, Instituto Nacional de Estatística – Direcção Regional do Centro, R. Aires Campos – Casa das Andorinhas, 3000-014 COIMBRA. tel.: 239 790400. E-mail : alexandra.mgomes@ine.pt.

## **1. Introdução**

As diferenças nos níveis de desenvolvimento não existem apenas entre países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento. Mesmo na União Europeia existem diferenças significativas de desenvolvimento entre os vários países membros, diferenças essas que se acentuam quando se desce ao nível regional. Deste modo, a presente comunicação visa medir e comparar os diferentes níveis de desenvolvimento das regiões NUTS II da União Europeia (nível II da Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas), utilizando-se para o efeito um índice composto inspirado no Indicador de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas. O indicador sintético utilizado centra a sua abordagem nas pessoas, pelo que se consideram quatro componentes que constituem dimensões básicas, nomeadamente as condições sociais, a capacidade de integração na sociedade expressa pela empregabilidade, o padrão de vida e os factores culturais. Deste modo, privilegia-se o bem estar humano e a qualidade de vida das populações e não a dimensão económica, uma vez que a relação entre prosperidade económica e desenvolvimento humano não é linear.

Não obstante o conceito de desenvolvimento humano ser muito mais abrangente e rico do que qualquer índice compósito possa apreender, o índice proposto nesta comunicação é um instrumento simples de análise que permite, de forma sumária, hierarquizar as regiões europeias em termos do seu nível de desenvolvimento. Para avaliar cada uma das dimensões básicas são utilizadas diversas variáveis. A taxa de mortalidade infantil permite concluir sobre as condições sociais. Para reflectir a empregabilidade utiliza-se uma combinação da taxa de desemprego, da proporção da população com idade entre os 25 e os 59 anos que completou o ensino superior e do número de pedidos de patentes relativizados pela população activa. Para analisar o padrão de vida das populações das regiões europeias é utilizado o produto interno bruto (PIB) em paridade de poder de compra por habitante. Finalmente, a componente cultural será avaliada por um indicador composto pelo rácio entre a população feminina e masculina empregada, pelos mortos em acidentes de viação e pela proporção de nascimentos cuja idade da mãe está compreendida entre os 40 e 49 anos.

## **2. Metodologia**

### **1) As regiões da União Europeia**

A nomenclatura das unidades territoriais para fins estatísticos (NUTS) classifica as regiões dos países da União Europeia de acordo com uma hierarquia com cinco níveis de classificação. Assim, cada Estado Membro - região de nível 0 - divide-se num conjunto de regiões de nível I, que por sua vez se subdividem em regiões de nível II, que ainda se subdividem noutras regiões mais pequenas, ditas de nível III, IV e V. No entanto, a maioria da informação estatística regional europeia refere-se ao nível I e II ou quando muito ao nível III da referida nomenclatura.

Pelo facto de alguns países terem áreas relativamente pequenas e pouca população, nem sempre se encontram todos os níveis da nomenclatura. Assim, na Dinamarca apenas existem regiões de nível III, pelo que o país, região de nível 0, é também uma região de nível I e II. No Luxemburgo não existe qualquer desagregação geográfica, pelo que,

também neste caso, a região de nível 0 coincide com o nível I, II e III. Na Irlanda e na Suécia não existem regiões do nível I; como tal, as regiões de nível 0 e I coincidem.

A versão utilizada da referida nomenclatura é a de 1998/1999. Esta versão incorpora algumas alterações importantes relativamente à versão anterior, nomeadamente:

- O Reino Unido apresenta uma nova desagregação geográfica, que se reflectiu no aumento do número de regiões NUTS III e em alterações ao nível da composição das regiões NUTS II e I;
- Na Irlanda, foram introduzidas duas regiões NUTS II;
- Na Alemanha, na região de nível I “Sachsen”, foram criadas 3 regiões NUTS II e ocorreram alterações significativas ao nível das regiões NUTS III;
- Na Suécia, o número das regiões NUTS III passou de 24 para 21 na sequência do agrupamento de alguns condados em 1997-1998;
- Na Finlândia, foram criadas duas regiões NUTS III, em 1997, decorrentes da transferência de comunas entre regiões.

Deste modo, actualmente, no território da União Europeia, existem 78 regiões de nível I, 210 regiões de nível II e 1093 regiões de nível III.

O presente trabalho considera apenas a desagregação geográfica das regiões europeias até ao nível II. No entanto, relativamente à nomenclatura descrita anteriormente consideraram-se algumas alterações para colmatar a falta de informação para algumas regiões NUTS II, nomeadamente:

- ♦ Na Alemanha, não se consideraram as regiões de nível II “Chemnitz”, “Dresden” e “Leipzig”, pois, como foram criadas recentemente, não se dispõe de informação disponível para a maioria das variáveis consideradas. Assim, considerou-se a região de nível I “Sachsen” também como região de nível II;
- ♦ Apesar de terem sido criadas duas regiões de nível II na Irlanda, estas não foram consideradas por motivos idênticos aos referidos no ponto anterior. Deste modo, a Irlanda foi considerada como NUT 0, I e II;
- ♦ Os departamentos ultramarinos franceses (“Guadaloupe”, “Martinique”, “Guyane” e “Réunion”) foram ignorados da análise. O próprio Eurostat não os considera nos totais para a União Europeia e para a França.

## **2) Algumas notas relativas à informação utilizada**

A fonte utilizada na presente comunicação é a base de dados REGIO do Eurostat. As variáveis utilizadas na construção do índice são as apresentadas em seguida:

**Taxa de Mortalidade Infantil:** relação entre o número de óbitos com menos de um ano, ocorridos no período em análise, e o número total de nados vivos no mesmo período.

Considerou-se a média dos dois anos mais recentes: 1997 e 1998. No entanto, para as regiões sem informação disponível para estes anos, utilizaram-se dados de períodos anteriores, nomeadamente:

Bélgica – 1993 e 1995

Alemanha, Espanha e França – 1996 e 1997

Suécia – para as regiões “Småland med öarna” e “Västsverige” só existem dados de 1998, pelo que se consideraram os dados deste ano; para as restantes regiões considerou-se a média dos anos 1997 e 1998.

**Taxa de Desemprego:** razão entre o número de desempregados e a população activa, num determinado período.

Os conceitos utilizados de desemprego e de actividade foram os seguintes:

- os desempregados são todas as pessoas com 15 anos ou mais que, durante o período de referência estavam sem trabalho, disponíveis para trabalhar no prazo de duas semanas e encontravam-se activamente à procura de um emprego durante as quatro semanas anteriores;
- a população activa compreende todos os indivíduos empregados e desempregados.

A informação utilizada refere-se a Abril de 1999.

**Pedidos de Patentes por 1 000 000 Pessoas Activas:** número de pedidos de patentes europeias por cada 1 000 000 indivíduos da população activa, num determinado período [ $n^{\circ}$  pedido de patentes/população activa\*1 000 000].

Os dados incluídos na base de dados REGIO referem-se aos pedidos de patente europeia com, pelo menos, um inventor residente na União Europeia. A repartição regional dos pedidos de patente é efectuada segundo o local de residência do inventor. Quando uma patente tem mais do que um inventor, o pedido é repartido entre os inventores e entre as suas regiões de residência. Não são incluídas as quotas de pedidos pertencentes a inventores que não residam na União Europeia. Como estas estatísticas reúnem os pedidos de registos depositados directamente no Instituto Europeu de Patentes (IEP) ou os pedidos registados em conformidade com o Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes e designando como organismo de registo o IEP, as patentes registadas unicamente num organismo nacional de propriedade industrial não se encontram contabilizadas. A informação refere-se a 1997. Relativamente às regiões sem dados disponíveis, procedeu-se do seguinte modo:

- Finlândia – as regiões “Uusimaa (suuralue)” e “Etelä-Suomi” não dispunham de informação disponível, pelo que se tomou o valor da NUT I “Manner-Suomi”;
- Suécia - as regiões “Småland med öarna” e “Västsverige” também não dispunham de informação disponível, pelo que se considerou o valor do país;
- Reino Unido – não existe informação disponível para as regiões do Reino Unido; deste modo assumiu-se para cada região o valor do país.

**Percentagem da População com Idade entre os 25 e os 59 anos com Nível de Educação Superior:** relação entre a população com idade compreendida entre os 25 e os 59 anos com escolaridade superior e a população total no referido escalão etário.

O nível de escolaridade superior corresponde aos níveis 5, 6 e 7 da Classificação Internacional Standard de Educação. A informação utilizada refere-se a 1997, pelo que os dados do Reino Unido encontram-se referenciados à antiga nomenclatura geográfica.

Deste modo, foi necessário fazer uma análise cuidada das alterações que ocorreram neste país. Assim, utilizou-se a informação para as NUTS I e II cuja área da região antiga era semelhante à da actual; nos restantes casos, utilizou-se a média da NUT I ou 0 (consoante o caso).

**PIB per Capita em Padrão de Poder de Compra:** os PIB regionais são convertidos em padrão de poder de compra (PPC), relacionados com a população média e expressos em percentagem relativamente à média comunitária.

O PPC é uma “unidade monetária” artificial que reflecte os desfasamentos entre os diferentes níveis de preços dos vários países. Como estes não são considerados nas taxas de câmbio, ao converter o PIB nesta unidade, melhora-se a comparabilidade entre os dados. Dado que, no Sistema Europeu de Contas Regionais, a ventilação regional do PIB e do VAB (valor acrescentado bruto) são as mesmas, os PIB nacionais encontram-se ventilados de acordo com a repartição regional mais actual do valor acrescentado bruto a custo de factores de cada país membro (excepto Portugal, onde se utiliza o valor acrescentado bruto a preços de mercado). Algumas estruturas regionais encontram-se ainda baseadas no Sistema Europeu de Contas de 1979 (SEC79). Esta inconsistência desaparecerá em breve quando todos os Estados Membros fornecerem os seus dados regionais de acordo com o SEC95. A informação reporta-se a 1998 para todas as regiões.

**Rácio do Emprego por Sexo:** relação entre a população empregada feminina e a população empregada masculina.

A informação refere-se a 1999 para todas as regiões, excepto no caso da Grécia, onde a informação utilizada se reporta a 1998.

**Mortos em Acidentes de Viação por 1 000 000 Habitantes:** número de vítimas mortais em acidentes de viação por cada 1 000 000 habitantes, num determinado período [ $n^{\circ}$  mortos em acidentes de viação/população média\*1 000 000].

No seio da União Europeia, o conceito de “morto em acidente de viação” não é homogéneo, o que decorre da existência de diferenças significativas entre os países relativas ao período durante o qual uma morte é ainda considerada como morte em acidente de viação. A norma internacional definida pela CEMT (Conferência Europeia dos Ministros dos Transportes – organização da OCDE) considera como morte em acidente de viação uma morte que ocorra num período de 30 dias após o acidente. Como esta norma não é aplicada em todos os países, para tornar os dados comparáveis, utilizando o período de 30 dias, adoptaram-se os seguintes coeficientes de correcção (que constam do guia do utilizador da base de dados REGIO):

Grécia: período de 3 horas  $\Rightarrow$  coeficiente de correcção: + 15%;

França: período de 6 horas  $\Rightarrow$  coeficiente de correcção: + 9%;

Itália: período de 7 horas  $\Rightarrow$  coeficiente de correcção: + 8%;

Portugal: mortes ocorridas no local do acidente ou durante o transporte para o hospital  $\Rightarrow$  coeficiente de correcção: + 30%.

Os dados referem-se a 1997, excepto no caso do Reino Unido e da Grécia, onde foi utilizada informação de 1996 e de 1995, respectivamente. Como não se dispunha de informação disponível para as regiões suecas “Småland med öarna” e “Västsverige” considerou-se o valor do país. No que respeita ao Reino Unido utilizaram-se os dados de 1996, pois apesar de já estarem disponíveis os de 1997 referiam-se apenas às regiões de nível I. Em relação às regiões de nível II que em 1996 não tinham informação disponível, consideraram-se os valores das respectivas NUTS I. Exceptuou-se o caso das regiões “London” (NUT I), “Inner London” e “Outer London” (NUT II), onde se utilizaram os dados da região de nível I de 1997, pois não se dispunha de qualquer informação de 1996.

**Nascimentos por Idade da Mãe (40-49 anos):** relação entre os nados vivos cujas mães pertenciam ao escalão etário dos 40 aos 49 anos na altura do nascimento e o número total de nados vivos.

Os dados utilizados referem-se a 1997, excepto no caso da Itália e Reino Unido, cuja informação respeita a 1996 e da Bélgica, cuja informação se refere a 1995. No caso da Bélgica, Alemanha e Suíça não existia informação desagregada regionalmente pelo que se assumiram os valores das regiões de nível 0 nas regiões de nível I e II. Em relação ao Reino Unido utilizaram-se os dados de 1996 em detrimento dos de 1997, devido ao número de regiões com dados disponíveis ser bastante maior em 1996. Relativamente às regiões de nível II que integram “Scotland” e “Wales” e às regiões “Cornwall and Isles of Scilly” e “Devon”, cujos dados não se encontravam disponíveis, consideraram-se os valores das regiões de nível I. Como em 1996 não existia informação disponível para as regiões “London” (NUT I), “Inner London” e “Outer London” (NUT II) utilizaram-se os dados de 1997.

### 3) O cálculo do índice

O índice que permite comparar os diferentes níveis de desenvolvimento das regiões NUTS II da União Europeia é constituído por quatro componentes: condições sociais, capacidade de integração na sociedade expressa pela empregabilidade, padrão de vida e componente cultural. O cálculo deste indicador compósito é efectuado através duma média simples dos índices que reflectem cada uma das dimensões referidas.

Para apreender cada uma das componentes são utilizadas diversas variáveis, que são normalizadas de acordo com as seguintes fórmulas consoante existe uma relação directa (i) ou inversa (ii) entre a variável e o nível de desenvolvimento:

$$(i) \frac{\text{valor actual} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

$$(ii) \frac{\text{valor máximo} - \text{valor actual}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

Através desta normalização todas as variáveis passam a assumir valores entre 0 e 1.

As condições sociais são avaliadas pela taxa de mortalidade infantil, pois considera-se um bom indicador das condições de vida das populações, mais concretamente das condições de assistência de saúde. Esta variável é normalizada através da fórmula (ii) e deste modo obtém-se o índice das condições sociais.



O indicador da empregabilidade resulta duma média simples dos índices das seguintes variáveis: taxa de desemprego, proporção da população entre os 25 e os 59 anos que completou o ensino superior e número de pedidos de patentes relativizados pela população activa. Esta componente pretende apreender a capacidade de integração dos indivíduos na sociedade, considerando-se, por um lado, as qualificações e a integração da população activa no mercado de trabalho e, por outro, o potencial de cada região em termos de inovação e dinamismo.

O índice do padrão de vida das populações é construído normalizando o produto interno bruto em paridade de poder de compra por habitante, dado que esta variável é um bom indicador do nível de vida das populações.

O indicador da componente cultural resulta da média dos índices construídos a partir das seguintes variáveis: o rácio entre a população feminina e masculina empregada (que expressa a integração das mulheres no mercado de trabalho), os mortos em acidentes de viação (variável que reflecte o tipo de rede rodoviária existente –modernizada ou não, o comportamento dos condutores na estrada, muitas vezes negligente e pouco cívico, e causador de grande parte da sinistralidade, a existência e utilização de transportes alternativos, etc.) e a proporção de nascimentos cuja idade da mãe está compreendida entre os 40 e 49 anos (que pretende exprimir a maternidade tardia, uma situação cada vez mais comum nos países desenvolvidos).

Ilustra-se, de seguida, a construção do índice de desenvolvimento para a região portuguesa “Centro” – quadro 1.

**Quadro 1 - Exemplo do modo de construção do índice de desenvolvimento**

<b>Índice</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Valor da Variável Original</b>	<b>Valor da Variável Normalizada</b>	<b>Valor do Índice</b>
<b>Condições Sociais</b>	Média da Taxa de Mortalidade Infantil	0,005	0,649	<b>0,649</b>
<b>Empregabilidade</b>	Taxa de Desemprego	0,024	0,989	<b>0,374</b>
	Pedidos de Patentes por 1000 000 Pessoas Activas	6,8	0,008	
	% da População com Idade entre os 25 e os 59 anos com Nível de Educação Superior	10	0,125	
<b>Padrão de Vida</b>	PIB per Capita em Padrão de Poder de Compra	65	0,114	<b>0,114</b>
<b>Componente Cultural</b>	Rácio do Emprego por Sexo (M/H)	0,912	0,804	<b>0,466</b>
	Mortos em Acidentes de Viação por 1 000 000 Habitantes	377	0,239	
	% Nascimentos com Idade da Mãe entre 40 e 49 Anos	0,02	0,356	

Fazendo a média simples dos índices de cada uma das componentes, o indicador de desenvolvimento para a região “Centro” assume o valor 0,401.

#### 4) Análise dos resultados

O índice global de desenvolvimento e as suas componentes para as várias regiões da União Europeia e respectivos países membros encontram-se em anexo.

O quadro 2 evidencia as regiões que, de acordo com o índice de desenvolvimento construído, são as mais e as menos desenvolvidas.

**Quadro 2 - Regiões da União Europeia mais e menos desenvolvidas**

Stockholm	se	0,779
Oberbayern	de	0,693
Île de France	fr	0,671
Inner London	uk	0,664
Uusimaa (suuralue)	fi	0,657
Darmstadt	de	0,656
Västsverige	se	0,646
Åland	fi	0,643
Stuttgart	de	0,643
Övre Norrland	se	0,633
Sydsverige	se	0,626
Karlsruhe	de	0,62
Hamburg	de	0,618
Luxembourg	lu	0,615
Noord-Holland	nl	0,611
Utrecht	nl	0,611
Småland med öarna	se	0,605
Östra Mellansverige	se	0,604
Norra Mellansverige	se	0,6
Région Bruxelles-capital	be	0,599

Galicia	Es	0,324
Murcia	Es	0,324
Stereia Ellada	Gr	0,319
Madeira	Pt	0,317
Namur	Be	0,317
Kentriki Makedonia	Gr	0,315
Dytiki Makedonia	Gr	0,312
Ceuta y Melilla	Es	0,304
Algarve	Pt	0,3
Andalucia	Es	0,291
Ipeiros	Gr	0,287
Extremadura	Es	0,286
Campania	It	0,282
Calabria	it	0,274
Puglia	it	0,274
Açores	pt	0,266
Thessalia	gr	0,237
Sicilia	it	0,231
Anatoliki Makedonia, Thraki	gr	0,184
Dytiki Ellada	gr	0,142

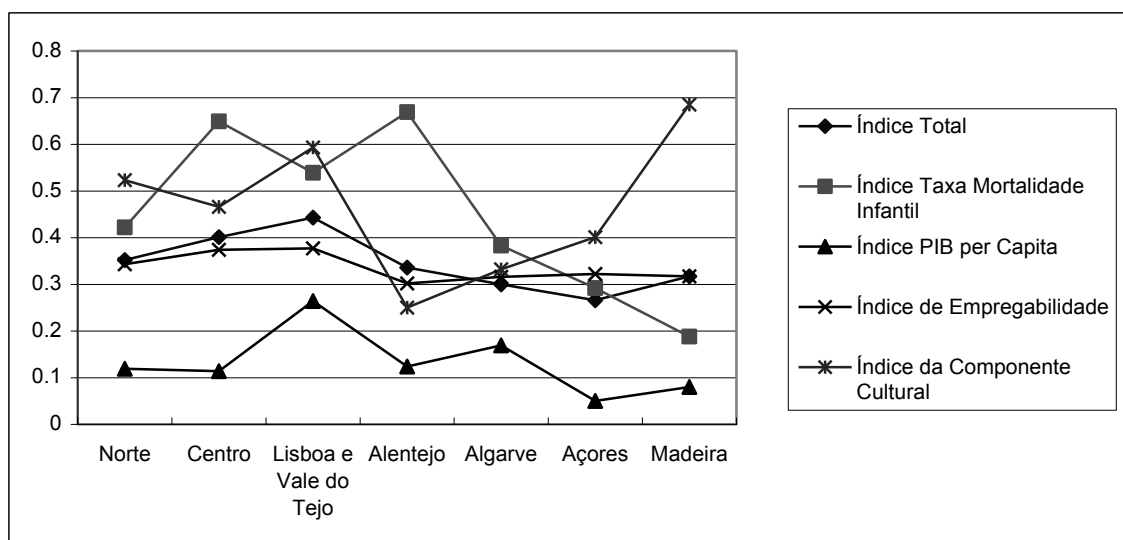
Existem disparidades significativas entre as regiões da União Europeia em termos de desenvolvimento humano. Como se pode verificar, a região europeia mais desenvolvida é a região sueca “Stockholm”, com um índice de 0,779, e a menos desenvolvida é a região grega “Dytiki Ellada”, cujo índice assume o valor 0,142. As regiões suecas e alemãs dominam as primeiras posições: 5 regiões alemãs e 7 das 8 regiões da Suécia estão entre as 20 regiões mais desenvolvidas. Podemos encontrar ainda “Oberbayern” (região da cidade de Munique), “Île de France” (região onde se localiza a cidade de Paris), “Inner London” (região da cidade de Londres), “Uusimaa” (região da cidade de Helsínquia), “Noord-Holland” (região onde se situa a cidade de Amsterdão), entre outras.

Na cauda da Europa, em termos de desenvolvimento, surgem as regiões gregas, italianas, portuguesas e espanholas: 4 das 13 regiões gregas e também 4 das 20 regiões italianas encontram-se entre as 10 regiões menos desenvolvidas.

O posicionamento das regiões portuguesas não é muito favorável, pois localizam-se entre as últimas 70 regiões no total das 204 Nuts II consideradas neste trabalho. A região “Lisboa e Vale do Tejo” é a região portuguesa cujo índice de desenvolvimento assume o maior valor – 0,443 -, sendo a 135ª região em termos do nível de desenvolvimento. Os índices das condições culturais e componente social situam-se acima deste valor, mas são contrabalançados pelo padrão de vida e pela empregabilidade. Próximas desta região encontram-se as regiões europeias “Greater Manchester” (uk), “Pais Vasco” (es) e “Comunidad de Madrid” (es).

Na 160ª posição encontra-se a região “Centro”, cujo índice assume o valor 0,401. O posicionamento desta região face à região “Norte”, que ocupa o 175º lugar com o valor 0,352, decorre, sobretudo, do índice que reflecte as condições sociais, ser bastante mais elevado no “Centro” que no “Norte” e da “empregabilidade” que também é mais elevada na primeira região.

**Gráfico 1 - O índice de desenvolvimento nas regiões portuguesas**



De seguida surge o Alentejo, na 179ª posição com 0,336. Esta posição fica a dever-se fundamentalmente ao baixo valor do índice do padrão de vida, da empregabilidade e da componente cultural. A Madeira ocupa o 188º lugar. Apesar da componente cultural apresentar um valor elevado, os índices do padrão de vida e das condições sociais assumem valores muito reduzidos, o que globalmente faz com que o valor do índice se situe nos 0,317. O Algarve ocupa o número de ordem 193 com 0,3 e, por último, na posição 200, encontram-se os Açores, cujo índice assume o valor 0,266. Em ambos os casos, a componente do padrão de vida assume um valor bastante abaixo do valor do índice.

Como foi referido anteriormente, o conceito de desenvolvimento subjacente ao presente trabalho baseia-se nas pessoas, no seu bem-estar e qualidade de vida e não considera apenas o rendimento como indicador de desenvolvimento. De facto, a relação entre rendimento e nível de desenvolvimento não é directa. Podemos ter regiões com igual PIB

per capita e com índices de desenvolvimento muito diferentes, ou, pelo contrário, regiões com índices de desenvolvimento semelhantes e com níveis de rendimento completamente díspares, conforme demonstra o quadro 2. Como o rendimento é um meio para melhorar o nível de desenvolvimento humano e não um fim em si mesmo, tudo depende da forma como o rendimento é utilizado na prossecução da satisfação das necessidades das populações e do seu nível de bem-estar.

**Quadro 3 - Rendimento e nível de desenvolvimento**

NUTS II	PIB per Capita em Padrão de Poder de Compra 1998 EUR15=100	Índice de Desenvolvimento
Trentino – Alto Adige (it)	136	0,551
Stockholm (se)	136	0,779
Lazio (it)	113	0,454
Sachsen (de)	71	0,454

Apesar das regiões “Stockholm” e “Trentino – Alto Adige” terem o mesmo nível de rendimento, a região “Stockholm” consegue um melhor desempenho em termos de desenvolvimento humano, concluindo-se que canaliza melhor os recursos para o bem-estar da sua população. A região italiana “Lazio” e a região alemã “Sachsen” posicionam-se no mesmo patamar em termos do nível de desenvolvimento humano, mas têm níveis de rendimento diferentes. Neste caso, é a região alemã que afecta de forma mais eficiente os seus recursos, pois consegue um melhor desempenho em termos de desenvolvimento humano, com um nível de rendimento inferior ao da região italiana.

## 5) Coeficientes de correlação linear

Analisando a matriz dos coeficientes de correlação linear<sup>1</sup> entre os índices que compõem o indicador de desenvolvimento (que medem a dependência entre duas variáveis) verifica-se, como seria de esperar, que existe uma correlação positiva entre as variáveis consideradas.

**Quadro 4 - Coeficientes de correlação linear**

Índices	Condições Sociais	Padrão de Vida	Empregabilidade	Componente Cultural
Condições Sociais	1	0,218	0,277	0,4
Padrão de Vida	0,218	1	0,6	0,474
Empregabilidade	0,277	0,6	1	0,535
Componente Cultural	0,4	0,474	0,535	1

<sup>1</sup> O coeficiente de correlação linear entre 2 variáveis X e Y calcula-se dividindo a covariância pelo produto dos desvios-padrão:

$$r_{X,Y} = \frac{\text{cov}(X,Y)}{\sigma_X \cdot \sigma_Y}, \text{ com } -1 \leq r_{X,Y} \leq 1$$

Constata-se ainda que existe uma correlação razoável entre os diversos índices, nomeadamente entre o índice de empregabilidade e o do padrão de vida e entre a componente cultural e as restantes componentes. O coeficiente que assume o valor mais baixo é o coeficiente de correlação entre as condições sociais e o padrão de vida, exprimindo uma fraca correlação entre estes dois índices.

## **Bibliografia**

EUROSTAT (1999), *Regiões: Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas – NUTS*, Luxemburgo.

EUROSTAT (2000), *Banque de données REGIO – Guide de l'utilisateur*, Luxemburgo.

ONU (2000), *Relatório do Desenvolvimento Humano 2000*, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Trinova Editora, Lisboa.

# ANEXO

NUTS II		ÍNDICE TOTAL	Índice das Condições Sociais	Índice do Padrão de Vida	Índice de Empregabilidade	Índice da Componente Cultural
Stockholm	se	0,779	0,942	0,468	0,853	0,852
Oberbayern	de	0,693	0,747	0,592	0,823	0,611
Île de France	fr	0,671	0,734	0,547	0,594	0,81
Inner London	uk	0,664	0,416	1	0,491	0,749
Uusimaa (suuralue)	fi	0,657	0,688	0,493	0,588	0,858
Darmstadt	de	0,656	0,714	0,557	0,742	0,611
Västsverige	se	0,646	1	0,239	0,609	0,736
Åland	fi	0,643	0,844	0,398	0,51	0,821
Stuttgart	de	0,643	0,734	0,438	0,79	0,61
Övre Norrland	se	0,633	0,955	0,279	0,51	0,788
Sydsverige	se	0,626	0,909	0,249	0,608	0,738
Karlsruhe	de	0,62	0,753	0,458	0,67	0,599
Hamburg	de	0,618	0,519	0,716	0,549	0,685
Luxembourg	lu	0,615	0,701	0,667	0,565	0,527
Noord-Holland	nl	0,611	0,695	0,448	0,576	0,725
Utrecht	nl	0,611	0,623	0,498	0,649	0,673
Småland med öarna	se	0,605	0,805	0,289	0,603	0,724
Östra Mellansverige	se	0,604	0,825	0,254	0,599	0,738
Norra Mellansverige	se	0,6	0,896	0,269	0,498	0,737
Région Bruxelles-capitale	be	0,599	0,623	0,632	0,528	0,613
Mellersta Norrland	se	0,596	0,922	0,279	0,453	0,73
Tübingen	de	0,59	0,747	0,333	0,689	0,59
Berkshire, Bucks and Oxfordshire	uk	0,589	0,701	0,438	0,602	0,614
Wien	at	0,589	0,545	0,602	0,447	0,76
Pohjois-Suomi	fi	0,588	0,844	0,224	0,43	0,853
Zuid-Holland	nl	0,582	0,714	0,378	0,574	0,66
Mittelfranken	de	0,58	0,662	0,383	0,672	0,601
Freiburg	de	0,579	0,675	0,313	0,73	0,599
Surrey, East and West Sussex	uk	0,577	0,721	0,338	0,576	0,673
Alsace	fr	0,576	0,864	0,308	0,492	0,639
Lombardia	it	0,575	0,857	0,463	0,431	0,549
Etelä-Suomi	fi	0,573	0,773	0,254	0,463	0,804

Noord-Brabant	nl	0,572	0,649	0,348	0,75	0,541
Rhône-Alpes	fr	0,57	0,844	0,294	0,519	0,624
Valle d'Aosta	it	0,569	0,903	0,438	0,309	0,627
Rhein Hessen-Pfalz	de	0,566	0,649	0,303	0,713	0,599
Friuli-Venezia Giulia	it	0,564	0,948	0,353	0,421	0,532
Köln	de	0,554	0,623	0,373	0,624	0,593
Bedfordshire, Hertfordshire	uk	0,552	0,675	0,338	0,566	0,629
Trentino-Alto Adige	it	0,551	0,825	0,468	0,362	0,549
Denmark	dk	0,549	0,649	0,383	0,552	0,612
Unterfranken	de	0,549	0,747	0,289	0,608	0,552
Berlin	de	0,546	0,669	0,299	0,512	0,704
North Eastern Scotland	uk	0,543	0,623	0,428	0,49	0,629
Schwaben	de	0,542	0,688	0,303	0,595	0,581
Outer London	uk	0,541	0,623	0,274	0,569	0,697
Oberpfalz	de	0,54	0,76	0,259	0,592	0,549
Oberfranken	de	0,537	0,76	0,308	0,489	0,59
Braunschweig	de	0,532	0,76	0,284	0,508	0,576
Hampshire and Isle of Wight	uk	0,531	0,63	0,338	0,526	0,63
Salzburg	at	0,53	0,649	0,413	0,435	0,622
Cheshire	uk	0,528	0,617	0,348	0,54	0,608
Vorarlberg	at	0,528	0,656	0,348	0,545	0,563
Hannover	de	0,527	0,649	0,348	0,53	0,582
Düsseldorf	de	0,527	0,571	0,378	0,554	0,605
Antwerpen	be	0,526	0,526	0,478	0,6	0,501
Limburg	nl	0,525	0,708	0,274	0,581	0,536
Zeeland	nl	0,522	0,799	0,294	0,487	0,507
Gloucestershire, Wiltshire and North Somerset	uk	0,521	0,604	0,328	0,528	0,626
Midi-Pyrénées	fr	0,521	0,844	0,229	0,403	0,61
Gießen	de	0,519	0,701	0,244	0,562	0,568
Essex	uk	0,518	0,721	0,259	0,471	0,62
Dorset and Somerset	uk	0,517	0,695	0,224	0,536	0,612
Kent	uk	0,516	0,682	0,274	0,497	0,613
Provence-Alpes-Côte d'Azur	fr	0,516	0,851	0,239	0,321	0,652
North Yorkshire	uk	0,515	0,662	0,289	0,506	0,605

Bremen	de	0,512	0,513	0,507	0,372	0,655
Herefordshire, Worcestershire and Warks	uk	0,511	0,578	0,284	0,576	0,606
East Anglia	uk	0,507	0,604	0,323	0,5	0,6
Veneto	it	0,506	0,779	0,383	0,374	0,486
Gelderland	nl	0,504	0,584	0,284	0,555	0,592
Detmold	de	0,503	0,636	0,303	0,503	0,57
Schleswig-Holstein	de	0,503	0,669	0,299	0,452	0,592
Centre	fr	0,501	0,812	0,244	0,389	0,56
Drenthe	nl	0,501	0,766	0,234	0,453	0,55
Basse-Normandie	fr	0,5	0,838	0,214	0,353	0,595
Overijssel	nl	0,499	0,675	0,274	0,52	0,528
Leicestershire, Rutland and Northants	uk	0,498	0,578	0,303	0,495	0,617
Bretagne	fr	0,498	0,792	0,204	0,397	0,6
Tirol	at	0,498	0,675	0,353	0,384	0,58
Münster	de	0,498	0,636	0,279	0,497	0,578
Arnsberg	de	0,496	0,604	0,299	0,495	0,587
Eastern Scotland	uk	0,495	0,591	0,303	0,462	0,625
Steiermark	at	0,494	0,773	0,239	0,384	0,582
Aquitaine	fr	0,494	0,792	0,234	0,354	0,594
Oberösterreich	at	0,492	0,636	0,313	0,448	0,571
Haute-Normandie	fr	0,492	0,773	0,244	0,367	0,583
East Wales	uk	0,492	0,61	0,269	0,476	0,611
Champagne-Ardenne	fr	0,489	0,838	0,249	0,342	0,525
Bourgogne	fr	0,487	0,792	0,239	0,395	0,523
Poitou-Charentes	fr	0,487	0,87	0,189	0,329	0,559
Flevoland	nl	0,486	0,682	0,194	0,494	0,574
Niederbayern	de	0,486	0,623	0,279	0,496	0,544
Lorraine	fr	0,485	0,799	0,204	0,381	0,558
Kärnten	at	0,484	0,74	0,249	0,364	0,584
Kassel	de	0,484	0,656	0,284	0,437	0,558
Emilia-Romagna	it	0,483	0,539	0,433	0,429	0,531
Väli-Suomi	fi	0,482	0,623	0,209	0,375	0,721
Devon	uk	0,481	0,571	0,209	0,506	0,638
Koblenz	de	0,48	0,61	0,244	0,486	0,578
Trier	de	0,479	0,662	0,264	0,456	0,534



Ireland	ie	0,479	0,494	0,328	0,468	0,624
Derbyshire and Nottinghamshire	uk	0,478	0,584	0,244	0,485	0,599
Groningen	nl	0,478	0,396	0,443	0,478	0,596
Comunidad Foral de Navarra	es	0,478	0,714	0,318	0,453	0,427
Auvergne	fr	0,477	0,766	0,199	0,399	0,545
Highlands and Islands	uk	0,477	0,617	0,174	0,471	0,644
Brabant Wallon	be	0,477	0,442	0,224	0,718	0,522
Cumbria	uk	0,475	0,545	0,289	0,468	0,598
Umbria	it	0,475	0,76	0,279	0,328	0,532
Pays de la Loire	fr	0,474	0,773	0,224	0,354	0,544
Niederösterreich	at	0,473	0,727	0,244	0,408	0,514
South Western Scotland	uk	0,472	0,578	0,239	0,426	0,645
Franche-Comté	fr	0,472	0,714	0,224	0,421	0,528
Shropshire and Staffordshire	uk	0,471	0,565	0,224	0,483	0,614
Weser-Ems	de	0,471	0,597	0,299	0,435	0,552
Lüneburg	de	0,47	0,695	0,189	0,47	0,527
Toscana	it	0,469	0,656	0,338	0,326	0,556
West-Vlaanderen	be	0,467	0,429	0,368	0,535	0,537
Friesland	nl	0,467	0,597	0,254	0,452	0,566
Baleares	es	0,467	0,747	0,289	0,35	0,481
Cataluña	es	0,463	0,695	0,289	0,368	0,501
Piemonte	it	0,461	0,591	0,373	0,365	0,515
Burgenland	at	0,46	0,812	0,134	0,345	0,548
Saarland	de	0,455	0,506	0,284	0,443	0,588
Cornwall and Isles of Scilly	uk	0,455	0,578	0,139	0,484	0,618
Lazio	it	0,454	0,63	0,353	0,282	0,552
Sachsen	de	0,454	0,656	0,144	0,409	0,606
Northumberland, Tyne and Wear	uk	0,453	0,591	0,194	0,415	0,614
Northern Ireland	uk	0,451	0,565	0,174	0,454	0,611
Corse	fr	0,45	0,864	0,174	0,235	0,527
Itä-Suomi	fi	0,448	0,519	0,164	0,309	0,798
Thüringen	de	0,446	0,643	0,139	0,413	0,589
Greater Manchester	uk	0,444	0,455	0,239	0,475	0,609
Lisboa e Vale do Tejo	pt	0,443	0,539	0,264	0,377	0,593

Limousin	fr	0,443	0,584	0,189	0,367	0,632
Pais Vasco	es	0,442	0,578	0,284	0,392	0,515
Comunidad de Madrid	es	0,441	0,481	0,338	0,395	0,551
Tees Valley and Durham	uk	0,439	0,591	0,174	0,414	0,578
Languedoc-Roussillon	fr	0,437	0,695	0,169	0,287	0,597
Nord – Pas-de-Calais	fr	0,435	0,701	0,184	0,26	0,595
Picardie	fr	0,435	0,63	0,209	0,33	0,571
Lincolnshire	uk	0,433	0,455	0,239	0,476	0,563
East Riding and North Lincolnshire	uk	0,433	0,461	0,269	0,448	0,554
Vlaams Brabant	be	0,433	0,201	0,269	0,675	0,587
Marche	it	0,432	0,526	0,294	0,351	0,556
Cantabria	es	0,431	0,799	0,169	0,301	0,458
West Wales and The Valleys	uk	0,43	0,513	0,144	0,45	0,614
Magdeburg	de	0,425	0,675	0,119	0,331	0,576
Oost-Vlaanderen	be	0,424	0,344	0,308	0,519	0,523
Molise	it	0,422	0,87	0,184	0,188	0,448
Lancashire	uk	0,422	0,377	0,224	0,487	0,602
West Yorkshire	uk	0,421	0,351	0,254	0,468	0,61
Brandenburg	de	0,419	0,61	0,144	0,398	0,524
Aragón	es	0,414	0,656	0,229	0,409	0,362
South Yorkshire	uk	0,411	0,429	0,164	0,429	0,624
Abruzzo	it	0,406	0,584	0,209	0,3	0,532
Mecklenburg-Vorpommern	de	0,404	0,604	0,144	0,349	0,517
Halle	de	0,402	0,558	0,164	0,309	0,579
Centro	pt	0,401	0,649	0,114	0,374	0,466
Comunidad Valenciana	es	0,4	0,662	0,174	0,292	0,473
Basilicata	it	0,4	0,825	0,149	0,176	0,451
Limburg	be	0,398	0,305	0,333	0,477	0,478
Merseyside	uk	0,398	0,396	0,154	0,4	0,642
Sardegna	it	0,397	0,688	0,169	0,108	0,624
La Rioja	es	0,397	0,584	0,254	0,416	0,332
West Midlands	uk	0,394	0,292	0,259	0,405	0,618
Liguria	it	0,383	0,286	0,318	0,312	0,617

Dessau	de	0,368	0,519	0,109	0,286	0,558
Canarias	es	0,364	0,506	0,174	0,282	0,495
Hainaut	be	0,361	0,455	0,184	0,337	0,47
Liège	be	0,36	0,227	0,284	0,466	0,464
Castilla y León	es	0,36	0,604	0,159	0,304	0,374
Notio Aigaio	gr	0,352	0,701	0,174	0,302	0,233
Norte	pt	0,352	0,422	0,119	0,343	0,523
Castilla-la Mancha	es	0,352	0,714	0,124	0,254	0,315
Luxembourg	be	0,351	0,305	0,264	0,471	0,366
Principado de Asturias	es	0,35	0,494	0,149	0,26	0,497
Alentejo	pt	0,336	0,669	0,124	0,302	0,25
Attiki	gr	0,334	0,429	0,159	0,354	0,393
Ionia Nisia	gr	0,333	0,61	0,07	0,332	0,319
Kriti	gr	0,333	0,558	0,124	0,347	0,302
Voreio Aigaio	gr	0,328	0,63	0,095	0,276	0,31
Peloponnisos	gr	0,327	0,578	0,055	0,314	0,362
Galicia	es	0,324	0,487	0,109	0,253	0,447
Murcia	es	0,324	0,429	0,124	0,296	0,448
Stereia Ellada	gr	0,319	0,643	0,209	0,234	0,19
Madeira	pt	0,317	0,188	0,08	0,317	0,685
Namur	be	0,317	0,201	0,219	0,433	0,415
Kentriki Makedonia	gr	0,315	0,526	0,129	0,324	0,283
Dytiki Makedonia	gr	0,312	0,688	0,09	0,243	0,228
Ceuta y Melilla	es	0,304	0,409	0,124	0,148	0,533
Algarve	pt	0,3	0,383	0,169	0,316	0,332
Andalucia	es	0,291	0,526	0,08	0,12	0,438
Ipeiros	gr	0,287	0,552	0	0,269	0,327
Extremadura	es	0,286	0,571	0,04	0,128	0,403
Campania	it	0,282	0,461	0,109	0,105	0,453
Calabria	it	0,274	0,506	0,095	0,046	0,45
Puglia	it	0,274	0,435	0,114	0,142	0,405
Açores	pt	0,266	0,292	0,05	0,322	0,401
Thessalia	gr	0,237	0,338	0,075	0,274	0,261
Sicilia	it	0,231	0,286	0,114	0,084	0,44
Anatoliki Makedonia, Thraki	gr	0,184	0,13	0,065	0,258	0,284
Dytiki Ellada	gr	0,142	0	0,055	0,247	0,267

NUTS I		ÍNDICE TOTAL	Índice Condições Sociais	Índice Padrão de Vida	Índice de Emprega- bilidade	Índice da Componente Cultural
Stockholm	se	0,779	0,942	0,468	0,853	0,852
Île de France	fr	0,671	0,734	0,547	0,594	0,81
Västsverige	se	0,646	1	0,239	0,609	0,736
Åland	fi	0,643	0,844	0,398	0,51	0,821
Övre Norrland	se	0,633	0,955	0,279	0,51	0,788
Sydsverige	se	0,626	0,909	0,249	0,608	0,738
Hamburg	de	0,618	0,519	0,716	0,549	0,685
Baden-Württemberg	de	0,615	0,727	0,398	0,735	0,602
Luxembourg	lu	0,615	0,701	0,667	0,565	0,527
Småland med öarna	se	0,605	0,805	0,289	0,603	0,724
Östra Mellansverige	se	0,604	0,825	0,254	0,599	0,738
Norra Mellansverige	se	0,6	0,896	0,269	0,498	0,737
Région Bruxelles- capitale	be	0,599	0,623	0,632	0,528	0,613
Mellersta Norrland	se	0,596	0,922	0,279	0,453	0,73
Hessen	de	0,595	0,695	0,443	0,648	0,593
Bayern	de	0,593	0,721	0,403	0,664	0,585
West-Nederland	nl	0,593	0,695	0,413	0,582	0,682
London	uk	0,586	0,532	0,552	0,54	0,719
Lombardia	it	0,575	0,857	0,463	0,431	0,549
Manner-Suomi	fi	0,571	0,708	0,294	0,481	0,8
South East	uk	0,561	0,688	0,353	0,565	0,638
Zuid-Nederland	nl	0,555	0,669	0,323	0,692	0,534
Centre-Est	fr	0,551	0,825	0,274	0,496	0,609
Denmark	dk	0,549	0,649	0,383	0,552	0,612
Berlin	de	0,546	0,669	0,299	0,512	0,704
Eastern	uk	0,528	0,662	0,308	0,523	0,618
Ostösterreich	at	0,527	0,649	0,403	0,423	0,633
Rheinland-Pfalz	de	0,525	0,636	0,279	0,601	0,583
Nord Est	it	0,524	0,818	0,388	0,388	0,5
Nordrhein-Westfalen	de	0,519	0,604	0,338	0,544	0,591
Est	fr	0,515	0,799	0,244	0,431	0,585
Bremen	de	0,512	0,513	0,507	0,372	0,655
South West	uk	0,504	0,61	0,259	0,519	0,629
Schleswig-Holstein	de	0,503	0,669	0,299	0,452	0,592
Sud-Ouest	fr	0,502	0,799	0,229	0,375	0,606

Westösterreich	at	0,502	0,643	0,343	0,438	0,582
Niedersachsen	de	0,498	0,662	0,284	0,487	0,56
Oost-Nederland	nl	0,493	0,617	0,269	0,537	0,552
Südösterreich	at	0,491	0,76	0,244	0,377	0,585
Scotland	uk	0,489	0,591	0,279	0,451	0,635
Méditerranée	fr	0,489	0,805	0,214	0,307	0,629
Ouest	fr	0,488	0,805	0,209	0,365	0,572
Emilia-Romagna	it	0,483	0,539	0,433	0,429	0,531
Noord-Nederland	nl	0,483	0,584	0,313	0,461	0,572
East Midlands	uk	0,48	0,565	0,264	0,491	0,6
Ireland	ie	0,479	0,494	0,328	0,468	0,624
Bassin Parisien	fr	0,469	0,714	0,234	0,364	0,565
Centro	it	0,462	0,636	0,318	0,339	0,556
Vlaams Gewest	be	0,46	0,383	0,363	0,568	0,525
Saarland	de	0,455	0,506	0,284	0,443	0,588
Lazio	it	0,454	0,63	0,353	0,282	0,552
Sachsen	de	0,454	0,656	0,144	0,409	0,606
Wales	uk	0,453	0,552	0,189	0,46	0,613
Northern Ireland	uk	0,451	0,565	0,174	0,454	0,611
North East	uk	0,449	0,597	0,184	0,414	0,601
North West (including Merseyside)	uk	0,448	0,455	0,239	0,486	0,613
Nord Ovest	it	0,446	0,526	0,358	0,362	0,539
Thüringen	de	0,446	0,643	0,139	0,413	0,589
Comunidad de Madrid	es	0,441	0,481	0,338	0,395	0,551
Este	es	0,441	0,682	0,249	0,34	0,492
West Midlands	uk	0,44	0,422	0,254	0,473	0,611
Nord - Pas-de-Calais	fr	0,435	0,701	0,184	0,26	0,595
Yorkshire and The Humber	uk	0,433	0,429	0,239	0,465	0,598
Brandenburg	de	0,419	0,61	0,144	0,398	0,524
Abruzzo-Molise	it	0,411	0,649	0,199	0,279	0,515
Sachsen-Anhalt	de	0,405	0,604	0,129	0,314	0,573
Noreste	es	0,404	0,494	0,269	0,406	0,449
Mecklenburg- Vorpommern	de	0,404	0,604	0,144	0,349	0,517
Sardegna	it	0,397	0,688	0,169	0,108	0,624
Portugal (Continent)	pt	0,388	0,513	0,169	0,36	0,512

Région Wallonne	be	0,366	0,338	0,229	0,438	0,46
Canarias	es	0,364	0,506	0,174	0,282	0,495
Noroeste	es	0,343	0,526	0,129	0,259	0,457
Centro	es	0,343	0,636	0,124	0,253	0,358
Nisia Aigaïou, Kriti	gr	0,34	0,61	0,129	0,33	0,29
Attiki	gr	0,334	0,429	0,159	0,354	0,393
Madeira	pt	0,317	0,188	0,08	0,317	0,685
Sur	es	0,297	0,506	0,085	0,149	0,447
Sud	it	0,286	0,487	0,109	0,125	0,423
Campania	it	0,282	0,461	0,109	0,105	0,453
Voreia Ellada	gr	0,276	0,429	0,104	0,297	0,273
Açores	pt	0,266	0,292	0,05	0,322	0,401
Kentriki Ellada	gr	0,262	0,409	0,085	0,273	0,28
Sicilia	it	0,231	0,286	0,114	0,084	0,44

<b>Países</b>		<b>ÍNDICE TOTAL</b>	<b>Índice Condições Sociais</b>	<b>Índice Padrão de Vida</b>	<b>Índice de Emprega- bilidade</b>	<b>Índice da Componente Cultural</b>
Sweden	se	0,647	0,903	0,299	0,627	0,759
Luxembourg	lu	0,615	0,701	0,667	0,565	0,527
Finland	fi	0,572	0,708	0,299	0,482	0,8
Netherlands	nl	0,553	0,662	0,353	0,587	0,611
Denmark	dk	0,549	0,649	0,383	0,552	0,612
Federal Republic of Germany	de	0,532	0,656	0,328	0,552	0,592
France	fr	0,527	0,766	0,284	0,419	0,638
Austria	at	0,513	0,675	0,348	0,425	0,603
United Kingdom	uk	0,493	0,552	0,299	0,495	0,627
Ireland	ie	0,479	0,494	0,328	0,468	0,624
Belgium	be	0,443	0,396	0,343	0,523	0,512
Italy	it	0,424	0,597	0,294	0,295	0,511
Portugal	pt	0,384	0,494	0,164	0,361	0,519
Spain	es	0,381	0,571	0,194	0,296	0,462
Greece	gr	0,3	0,448	0,119	0,317	0,314

## **Capítulo 5**

**As cidades, as metrópoles e as regiões**

# **Demand for housing and urban services in Brazil: a hedonic approach**

**Maria da Piedade Morais<sup>\*</sup>**

**Bruno de Oliveira Cruz<sup>\*\*</sup>**

## **Abstract**

This paper aims to estimate the demand for housing and urban services in the main Brazilian metropolitan areas (RMs), as a contribution for the formulation of public policies in urban development. The theoretical approach used is the hedonic prices model (Rosen, 1974), which relates price with the property characteristics. The data comes from the National Household Survey (PNAD)/97 of the Brazilian Institute of Geography and Statistics/IBGE, encompassing 10 RMs. We have verified that the provision of proper housing and urban infrastructure services can increase significantly the property prices in the metropolitan areas, implying that such policies can have strong distributive impacts and can be used to fight urban poverty in Brazil.

Among the RMs studied São Paulo presented the highest average rent, independently of the characteristics of the properties. In Salvador, Recife and Fortaleza rents are half the rents in São Paulo, while Brasília and Rio present rents around 75% of São Paulo rents.

The importance of the present study resides in trying to evaluate the impact of the governmental urban policies through regression analysis, what would allow policy makers to obtain more detailed information on the nature of housing demand – regarding the consumers' preferences for the different attributes of the house and levels of provision of urban services - as well as on the capacity of cost-recovery and the social impacts of the different housing, sanitation and urban development programs.

**Key words:** housing demand, hedonic prices and urban economics.

**Jel classification:** R21, R31

---

<sup>\*</sup> Regional and Urban Studies Department (DIRUR), Institute of Applied Economic Research (IPEA), Brasília, Brasil; e-mail: [piedade@ipea.gov.br](mailto:piedade@ipea.gov.br) - SBS Quadra I Ed. BNDES 3º andar - Brasília- DF CEP 70076-900 - phones: (5561) 315.50.33/52.99/2605 fax: (5561) 322.36.

<sup>\*\*</sup> PhD Student in Economics at the Université Catholique de Louvain (UCL), Belgium; e-mail: [b.cruz@student.econ.ucl.ac.be](mailto:b.cruz@student.econ.ucl.ac.be).



## 1. Introduction

The construction sector participates with approximately 68% the Brazilian Gross Fixed Capital Formation (IBGE, 1997) and is also responsible for employing a large amount of non-qualified labor. The housing sector in particular, has a strong impact on the reduction of poverty<sup>1</sup> and housing deficit<sup>2</sup> in Brazil, with important implications to policy decisions.

Despite the importance of the housing sector to the Brazilian economy, studies with theoretical and empirical fundaments are still restricted in the country. This paper is an attempt to aid policy makers to obtain estimates on the nature of the demand for housing attributes, including the levels of provision of urban infrastructure services, as well as on the capacity of cost-recovery of the governmental housing and sanitation programs and to identify the way in which such programs affect the welfare and the patrimony of their target population.

Given that different levels of access to urban infrastructure affect significantly the property values, the use of hedonic regressions can provide, furthermore, the bases for the calculation of a specific tribute, the “*contribuição de melhoria*”,<sup>3</sup> that is hard to implement in practice because of the difficulties to evaluate in what extent the provision of urban infrastructure contributes to a change in property values.

This paper is divided into 5 parts, besides this introduction. Section 2 describes the theoretical model. Section 3 presents a review of the empirical works that have used hedonic price models with emphasis on studies carried out in Brazil concerning the Housing Market and articles that have applied this concept to the formulation of housing and sanitation policies. Sections 4 and 5 describe the data, the methodology and the empirical results. The last section presents the conclusions and suggests new themes for the research agenda on Housing in Brazil.

## 2. Theoretical framework: the hedonic prices model

In economic theory, housing has frequently been regarded as a durable good, characterized by its various attributes, that can be independently analyzed.

Hence, housing can be classified as a heterogeneous good with peculiar characteristics such as location, size, and quality of construction, among others. Housing demand can, therefore, be thought as a function of the various attributes or characteristics of the property. This approach became known in the literature as the hedonic or implicit prices

---

<sup>1</sup> Rocha (1998) estimates that the brazilian poor are around 30 million people (30% living in metropolitan areas).

<sup>2</sup> The official figures for the Brazilian housing deficit are 5,6 million of units, caused mostly by cohabitation (63%) and concentrated in the population that earns up to 5 brazilian minimum wages (85%) and in the northeast region of the country (44,7%), according to BRASIL/SEPURB/Fundação João Pinheiro (1995). However, a study on going at DIPOCS/IPEA suggests that 99% of the cohabitation in Brazil is among relatives, what is not necessarily bad and doesn't configure a housing deficit in every case. These findings show the need for further research on this area.

<sup>3</sup> “Contribuição de melhoria” is a kind of impact fee or development charge

models, where hedonic prices can be interpreted as shadow-prices, reflecting the flow of return of certain property attributes.

One of the first works on the demand for the attributes of heterogeneous goods, was developed by Waugh (1928), that estimated the variation of vegetal prices in Boston. Griliches (1961) applied the regression analysis to analyze the effects of quality changes in the price of cars, as did Fisher et al. (1962), Cagan (1965), Triplett (1966) and Dhrymes (1971). Chow (1967) studied the demand for computer services in United States from 1955-65. Recently, hedonic prices models had been applied to evaluate environmental services, by comparing the prices of properties with the same attributes located in neighborhoods of different environmental qualities (Mieszkowski & Saper, 1978; Nelson, 1978; Graves et al., 1988 and Smith, 1978). Concerning the Real Estate market, we can point out Bailey et al. (1963), Musgrave (1969), Goodman (1978), Bartick (1983), Cobb (1984), Anas & Eum (1984), Epple (1987) and Wallace (1996), among others.

However, the classic work that had formalized the hedonic prices theory was Rosen (1974), which will be described here.

Suppose that the price of the house is given by the following function:

$$P = f(C),$$

Where  $P$  is the price of the house and  $C$  are its attributes, which determine such prices. The hedonic price of a given component (i) of  $C$  is defined as  $\partial P / \partial C_i$ .

Rosen (1974) has shown that the characteristics presented in the hedonic prices function result from the maximization of both consumers and producers.

Assume for simplicity that there is only one heterogeneous good, housing. The household utility function is, then, given by:

$$Q = Q(q(x), c)$$

Where  $Q$  is the utility function,  $q(.)$  a function of the property characteristics and  $c$  represents all other homogeneous goods, which could also be seen as money.

The housing production function can be represented as the result of the combination of a bundle of property characteristics. Hence,

$$t(x, K, L) = 0$$

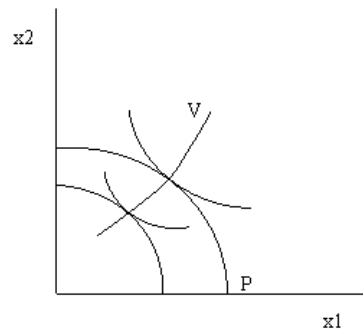
Where  $t(.)$  represents the production function and  $K$  and  $L$  correspond to capital and labor.

Notice that the hedonic price equations are not a reduced form of supply and demand, but an optimum solution (binding constraint) for both consumers and producers.

As long as there are increasing marginal costs for the attributes of the house and restrictions for the composition of the bundle of characteristics, the hedonic prices function is likely to be nonlinear, implying that the attributes relative prices are not fixed, being determined by buyers and sellers at each point of the hedonic surface.

In figure 1 we can observe two attributes of housing  $x_1$  and  $x_2$ - its size in  $m^2$  and the number of rooms - and the producer's restriction ( $P$ ), whose inclination represents the marginal costs of production.  $V$  represents the expansion path, i.e., the optimum equilibrium for both producers and consumers, while the other curves correspond to the consumer indifference curves.

**Figure 1 – Equilibrium in the Hedonic Prices Model**



Rosen (1974) has shown that, with a large number of consumers and producers, the hedonic prices function will represent all the optimum points, i.e. the expansion path, like in the envelope theory. Only under restricted hypotheses this function would be linear, what implies that hedonic prices models should allow the use of nonlinear specifications in its estimate. However, such model doesn't define *a priori* an optimum functional form for the hedonic equation and, therefore, it's common to use Box-Cox transformation (1964) in empirical estimating, in order to determine the best specification for the hedonic regression, although linear and log-linear forms are more used in the literature

Some authors describe the coefficients of the property attributes, derived from the hedonic regressions, as the households' willingness to pay for those characteristics. However, Follain & Jimenez (1985a) affirm that this approach can lead to simultaneity bias because implicitly there would be a market for each individual attribute. For example, for the size of the property there would be an implicit supply and demand in the acquisition by a particular family that should not necessarily be the same to another family. Thus, the authors suggest a two stages technique as a more robust methodology to estimate the household's willingness to pay for housing and urban services. Nevertheless, they affirm that the coefficients of the hedonic regressions can be used to infer the effect of the characteristics in the property's final price, although one should not interpret these coefficients as estimates of the willingness to pay for the attributes.

### **3. The empirical studies: a brief survey of the literature**

In Brazil, there are some studies that have applied hedonic models to the Housing Market. However, most of these studies despite having used robust econometric techniques, were restricted to a particular market, and have emphasized the middle and high-income market segments, showing almost no concern for policy making.

Corneiro & Dantas (1988) used data on prices and location of plots, supplied by the National Bank of Housing (BNH), to estimate a hedonic prices function for 3 neighborhoods of Recife (Pernambuco), using Generalized Least Squares (GLS) and Box-Cox transformation. Barbosa & Bidurin (1991) have also used hedonic models for

estimating land prices in Recife, using data on the physical, economic and location characteristics of urban plots. Besides the Box-Cox method (with Maximum Likelihood) and GLS models, the authors proposed the use of cross-validation techniques to obtain an optimum specification for the regression, where the distribution function could be Gamma or Lognormal. They also discussed the possibility of including subjective information supplied by property brokers, using a Bayesian approach.

González & Formoso (1994) have applied the hedonic model to study the rental market in Porto Alegre (Rio Grande do Sul), using a sample of flats available for renting during July 1992, taking into account the various segments of the formal rental market, excluding those properties rented for holiday season. They have used factorial analysis for selecting the variables of the model and the household monthly rent as a proxy for the property value, instead of its selling price in the market.

Aguirre & Macedo (1996), have estimated a hedonic function for Belo Horizonte (Minas Gerais), using Box-Cox transformation and data from the Institute of Economic, Administrative and Accounting Researches of Minas Gerais (IPEAd). The results were obtained by Ordinary Least Square (OLS), Maximum Likelihood (ML) and non-transformed data. The sample is limited to information on flats, with an average size of 120 m<sup>2</sup>. However, some of their findings indicate a possible bias in the sample, because the presence of a garage was not significant to increase the property price. This is probably due to the fact that flats with 120 m<sup>2</sup> are targeted to higher income groups, who require *a priori* the existence of a garage in the property. Perhaps the inclusion of an extra parking space would be more important to explain the variation in flat prices than the existence of a garage in the building.

Santos et. al. (1999), have applied the hedonic prices model to the RMs of Recife, Curitiba and Brasília, using data from PNAD/97. They have used a log-linear model and the OLS technique for the estimation of the regressions for each RM, separating households per income levels. The great contribution of this study was trying to explain the households willingness to pay for housing services, taking into account their income level, with an emphasis on the public of governmental housing programs<sup>4</sup> (households with monthly income below 12 Brazilian minimum wages<sup>5</sup>). However, their results can be biased, once the data was censored *a priori*, because of the partition of the sample by income strata.

Figueroa (1993) has estimated a hedonic prices function for Paraguay, by Iterative Least Squares. The advantage of this method is that it avoids the use of ML to estimate an optimum functional form, so that the Box-Cox transformation could be derived by OLS. To find the optimum  $\lambda$ , several values were imputed, and equations were estimated by OLS for each specification, choosing those with the smallest Sum of Squared Errors (SSE). Such methodology permits to obtain the optimum functional form, without the need of using non-linear methods like ML. The data come from a survey carried out

---

<sup>4</sup> The Brazilian Governmental Housing Programs can be divided in 3 categories: (i) Subsidized Funding to help state and local governments to invest in the improvement of the living conditions of households with income below 3 Brazilian minimum wages (HABITAR BRASIL and PRO-MORADIA); (ii) Funding to firms, cooperatives and individuals for the construction and improving of housing conditions of households with income less than 12 Brazilian minimum wages (Carta de Crédito and Programa de Apoio à Produção); (iii) Enabling Market Programs: Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade na Construção Habitacional (PBQP-H) and Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

<sup>5</sup> The Brazilian minimum wage corresponded to R\$120,00 in September 1997.

especially for this study in housing programs implemented by the Paraguayan government. After estimating the equations, the author analysis the social impact of housing programs for low-income populations. The property price was obtained by questioning the owner directly, in order for him to evaluate his house. According to the author, this would allow to capture how much people are willing to pay for their properties. Figueroa has demonstrated how urban infrastructure policies affect the property selling price, consequently, the households' patrimony. He has also showed how hedonic models can be used to estimate some of the positive externalities<sup>6</sup> of urban infrastructure policies, such as the increase in households' wealth and living conditions

Another study that has used hedonic models to aid public policies is Follain & Jimenez (1985b). The authors have used data from a household survey similar to PNAD for five cities of Colombia, Korea and Philippines. They have used rent as a proxy for property value. From the estimates of the household willingness to pay for the property attributes, the authors estimated the optimum size and characteristics of the properties addressed to low income population, that would maximize the producers' profit and the consumers' utility. In this way, it could be possible to estimate which housing program would be most suitable for the low income population, at the minimum cost to the government and still respecting the consumers preferences for the various attributes of the property. Hence, such methodology could permit to answer the following question: given a certain cost and a target group previously defined for an urban policy, what would be the best project, in the sense of maximizing the social welfare derived from that policy?

Knowing that housing has a strong impact on poverty, once it represents a great part of the patrimonial wealth of the households, Smeending et. alli (1993) analyzed the impact of governmental policies addressed to low income population on poverty and income inequality reduction in 7 developed countries, through non-pecuniary subsidies in the housing, health and education. The researchers captured the impact of housing on poverty just for some countries, due to lack of data. Nevertheless, in countries where this inference was viable, they verified that the benefits on the lower quartis of income were quite significant. Analyzing poverty alleviation policies in Brazil, Neri et alli (2000), showed the relationships between poverty, resources distribution and financial market operation in the country. The authors demonstrated that the income poor have lower rates of access to public services like water, sewage, telephone and garbage collection and that the percentage of already paid own houses is larger among the poor (71%) than non-poor (68%). However, one should notice that 15% of the poorest population doesn't own their house land, what seems to support the hypothesis that great part of the low income population had access to housing through self-construction in irregular settlements (IPEA, 1998). The quality of the housing structure and the living conditions are also more precarious among the poor. Furthermore, using a logistic regression, they showed that having access to a given resource, like housing, implies in lower probabilities of being poor. Liu (1999) also showed that the brazilian poor have lower access to adequate housing and urban services, and that the proportion of poor is larger in the periphery of urban areas, where the basic services are more scarce. He stressed that under land tenure security, improvements in housing and urban services will rise the values of the houses occupied by the poor, and thus, reduce urban poverty.

---

<sup>6</sup> Some externalities of urban policies are not captured by the hedonic model like the decrease in contagious disease caused by sanitation policies, for instance. Nevertheless, the hedonic approach offers a first approximation to the benefits generated by these policies. In the example used, one could say that the households are internalizing the risk of contagious diseases in the house price

These 3 papers above show a strong research agenda, which is the relationship between poverty, housing and urban services. Unfortunately, the studies that deal with poverty alleviation in Brazil have emphasized exhaustively the returns of educational policies in poverty and income inequality reduction. However, we think that poverty reduction strategies should include a mix of policies and not rely exclusively on a single instrument. Therefore, the formulation of consistent housing and urban services policies can have a strong impact in urban poverty reduction in Brazil.

The hedonic prices models supply a theoretical framework that allows us to measure the social costs and benefits of housing and urban policies. Construction costs are relatively easy to obtain, while property market values depend on their attributes. Thus, with estimates derived from hedonic equations, one can infer the social impacts of the governmental policies in urban development, like the improvement of urban infrastructure in poor neighborhoods, for example. The coefficient of each characteristic of the residence, derived from the hedonic model reflects that attribute shadow-price, and its contribution to the house's final price. Such methodology also permits to obtain estimates of the willingness to pay for the attributes of the house, through the construction of the household's utility function. The existence of estimates of the willingness to pay for housing services can induce cost recovery practices and thus reduce the need for public subsidies, as well as increase local government revenues by means of development charges collection and increased property taxes.

#### **4. The data and methodology**

The data used in this study comes from PNAD<sup>7</sup> of IBGE, for 1997, including 10 Brazilian RMs: Recife, Rio de Janeiro, Fortaleza, São Paulo, Curitiba, Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador and Brasília<sup>8</sup>. We have just considered data on the rented permanent private homes, located in urban areas. PNAD was not originally designed as a research on housing, but rather as a survey on employment and income, what limits the amount and the quality of the available information on residences. Although PNAD contains information on some of the house attributes like the number of inhabitants, number of rooms, level of urban services, it lacks important information like age, size (m<sup>2</sup>) and property price. Despite these limitations, PNAD is representative at the national level and permits a comparison between several metropolitan housing markets, allowing us to draw important conclusions for the formulation of public policies in urban development.

Following other empirical studies, we have used the rent paid in the month of reference of PNAD<sup>9</sup> as a proxy for the property value, in the absence of information on the its market price. Since housing is a durable good rent can be seen as the payment for the residence services or, alternatively, as the present value of the flow of income derived from the ownership of the house. In principle, rent should maintain a direct relationship with property value, justifying its use in the hedonic regressions replacing its price. However, such methodology is not problems free, once the rental market in Brazil presents serious imperfections, being highly regulated, and relatively small in

---

<sup>7</sup> PNAD is an annual survey that contains data on randomly selected households of the RMs.

<sup>8</sup> PNAD's data refers to Federal District only, although the RM of Brasília is larger.

<sup>9</sup> September, 1997.

international terms, representing just 13,7% of the Brazilian private housing stock in 1997, as one can see in the table below.

**Table 1 – Metropolitan Brazil: housing tenure types - 1997**

Property Rights	Number of Units	(%)
Own Already Paid	27.484.799	67,6
Own still paying	2484.240	6,1
Rented	5.561.748	13,7
Ceded by entrepreneur	1.790.088	4,4
Ceded by other means	3.138.918	7,7
Other condition	184.264	0,5
Not informed	566	0,0
Total	40.644.623	100,00

Source: IPEA/DIRUR from PNAD/97 micro-data.

To define the attributes of the house we considered the following aspects: quality of the structure (walls and roof); size of the dwelling unit (number of bedrooms and other rooms); access to public services (water, sewerage, garbage collection, phone connection and electricity); quality of the neighborhood (household per capita income); living conditions (density per bedroom and exclusive bathroom) and characteristics of the local housing markets (RM where the property is located).

The household per capita income was included in the regression to capture the quality of the neighborhood, because one expects that people with lower per capita income live in poor neighborhoods and vice-versa. In the same sense, high densities per bedroom and absence of exclusive bathroom, reduce the rent one is willing to pay for the house, due to the worsening in the living conditions. We also included dummies for each RM, trying to capture specific characteristics of the local housing markets.

One of the main problems of this study is the absence of a measure of accessibility of the residence in the model, despite it's importance in explaining urban land prices, and consequently, house values. The omission of a location variable was due to difficulties with the database. Although PNAD has a variable that could serve as proxy for property accessibility, such as commuting time to work, we opted for not to include it in the model, once the location decision is taken by the household's head and this information is missing in many cases, what would have caused an excessive reduction in the sample size.

After having eliminated the missings, the outliers and restricted the sample to the private rented homes located in urban areas of the RM studied, we have obtained a total sample of 5.284 observations.

Considering the adequacy of the housing structure and levels of urban services we first used IBGE criteria. According to this methodology, houses possess proper sewerage when they are connected to public sewerage network or have septic tanks (dummy=1). For walls IBGE arbitrates that masonry (brick, cement and concrete) and processed wood are adequate (dummy=1), while other materials are inadequate. For the roof, concrete or cement, tile and processed wood are considered durable (dummy = 1), while

other materials are inadequate. In a second regression we have considered the qualitative differences among the variables “quality of construction” and “public services” classified as adequate by IBGE criteria. As one can see in the next sections, these 2 models can have quite different outcomes.

## 5. Main results

The independent variable of the model was the value of the monthly rent, which served as proxy for the property price. The explanatory variables were the following :

**RENT** =  $f$  (Number of bedrooms, number of other rooms, quality of the walls, quality of the roof, household per capita income, density per bedroom, exclusive bathroom, piped water, sewerage system, garbage collection, electricity, phone connection and local characteristics of each RM).

The variables telephone and electricity were later removed from the model, because phone presented missing correlations with rent and electricity is present in all sample units.

Table A.3 in Annex I shows the descriptive statistics of the main variables used in both models.

One possible problem of the study is the fact that it could exist a bias in the sample selection, once rented homes present, in general, better quality of the structure and access to urban services (see tables A.2 and A.3). However, such bias is due to the limitations of the informations captured by PNAD. One possible sequence of this study could be working with other databases like IBGE’s Survey on Patterns of Life (PPV) and SEADE’s Survey on Living Conditions (PCV). Although these databases possess more information on the quality of housing and urban services, they don't have PNAD’s spatial scale, being available just for a few years and restricted to a few or even a single RM.

Despite the limitations described above and the preliminary nature of this research, the hedonic regressions and estimates presented here are innovative because they compare the Housing markets the main Brazilian RMs simultaneously. We have made 2 regressions, joining data from the 10 RMs, pondered the households by its weight in PNAD, through the weighted least squares method (WLS), and included a dummy for each RMs, taking São Paulo for comparison.

We have tested several specifications for the hedonic regressions, like linear, semi-log and double log. The semi-log regressions resemble to have adjusted better to the data, presenting a smaller SSE than the linear, as well as coefficients with the expected signs according to economic theory and statistically significant at a 95% confidence level. The  $R^2$  adjusted was 0,585, what represents a good explanatory power of the model, considering we were using cross-section micro-data. From the analysis of the correlogram we can infer that the residuals were normal and independent, and showed no sign of heteroscedasticity. The linear regression, didn’t respect the hypothesis of normality of the residuals, among others, while the double-log specification, in spite of having the highest  $R^2$  adjusted, presented some coefficients with the wrong signs, as well as a certain tendency in the graph of the residuals. The results of the hedonic



regression with semi-logarithmic specification and IBGE criteria for housing adequacy can be seen in the table below.

**Table 2 - WLS Regression with semi-log specification and IBGE adequacy criteria**  
dependent variable: ln rent

Attributes	Parameter Estimate	Standard Error	t – test
Intercept	3,042	0,143	21,318
Bedrooms	0,256	0,010	25,443
Other Rooms	0,156	0,005	32,029
Solid Walls	0,337	0,106	3,177
Solid Roof	0,258	0,090	2,875
Piped Water	0,310	0,040	7,680
Exclusive Bathroom	0,134	0,036	3,738
Proper Sewerage	0,315	0,026	12,253
Proper Garbage Collection	0,442	0,047	9,340
Density per Bedroom	-0,016086	0,007	-2,374
Household per Capita Income	0,000234	0,000	23,992
<i>Dummy</i> Belém	-0,470	0,059	-7,916
<i>Dummy</i> Fortaleza	-0,754	0,036	-21,206
<i>Dummy</i> Recife	-0,707	0,035	-19,988
<i>Dummy</i> Salvador	-0,655	0,033	-19,802
<i>Dummy</i> Belo Horizonte	-0,450	0,026	-17,043
<i>Dummy</i> Rio de Janeiro	-0,311	0,017	-17,880
<i>Dummy</i> Curitiba	-0,486	0,033	-14,615
<i>Dummy</i> Porto Alegre	-0,460	0,029	-15,635
<i>Dummy</i> Brasília	-0,305	0,033	-9,301
R <sup>2</sup> Adjusted	0,585		

Source: DIRUR/IPEA from PNAD/97 micro-data.

All the RMs dummies were statistically significant and had negative signs, indicating that rent in São Paulo is higher than in other RMs, independently of the characteristics of the properties, what implies that the inhabitants of São Paulo should pay more for houses of similar quality and level of urban services. Brasília, Rio de Janeiro and Belo Horizonte were the RMs that approached more the value of the rent in São Paulo, corresponding to 73,7%, 73,3% and 63,8% of that value, respectively.

For the urban infrastructure services analyzed (water, sewage and garbage collection) the coefficients of the regression are positive and significant indicating that each public service separately would rise rent by 36,3%, 37,0% and 55,6% respectively, what demonstrates that such policies can have strong redistributive impacts. Permanent walls can increase rent by 40,1% while a proper roof rises rent by 29,4%.

Concerning the number of rooms in the house, an additional bedroom can increase rent by 29,2%, while an increase in other rooms would rise rent by 16,9%.

The coefficient associated with the household income per capita presented a positive sign, showing that leaving in a neighborhood with high average income is valued positively by the households, contributing to an increase in rent. Inversely, a high density per bedroom, typical of poor neighborhoods, worsens the living conditions, causing a decrease in rents. Finally, the presence of an exclusive bathroom increases rent by 14,3%, due to better living conditions.

Taking into account that housing prices represent several times the household's annual income and that housing corresponds, most of the times, to their most valuable asset, and that exists an important relationship between housing conditions and poverty, the great social benefits derived from appropriate housing and urban development policies become evident. As some of the positive externalities associated with proper housing and sanitation provision are not reflected in the hedonic model, one can infer that the gains in social welfare derived from such policies are even higher. It should be stressed, however, that it can exist a location bias in these results, once the coefficients of the regression can be reflecting other attributes associated with properties located in higher income neighborhoods, that are not being captured by the model, because these neighborhoods present a larger probability of possessing higher levels of urban equipments and other amenities.

When we considered the different qualities for proper structure and public services as they appear in PNAD, the results become more impressive and the  $R^2$  adjusted increases to 0,614. All the parameter estimates were significant at a 95% confidence level and presented the expected signs.

In this model São Paulo still presents the highest rent, followed by Belém (79,5%), Porto Alegre (76,6%), Brasília (76,0%), Curitiba (74,8%), Rio (73,9%) and Belo Horizonte (62,0%). These surprising results indicate that the local markets characteristics have a great importance in explaining rents and property prices. The rents in the northeast are almost half of the rents in São Paulo, ranging from 54,3% in Salvador to 52,4% in Fortaleza. Although the results seem quite unexpected they are consistent with IBGE data on Construction Cost per  $m^2$  for September 1997 as we can see in table A.1. The ranking of the RMs obtained in this second model is almost the same as the one from IBGE, where São Paulo state presented the highest average Cost per  $m^2$  (R\$381,74), with Pará coming in second position (R\$377,78), followed by Rio Grande do Sul (R\$362,43) and Federal District (R\$356,01). Among the RMs studied Belém presents the highest housing deficit to total stock ratio (22%), as well as one of the largest population's average annual growth rate (2,23%) and the highest growth rate within the peripheral areas (6,35%). One possible explanation could be the fact that Belém is almost totally compound of marine areas, a protected area with special land use regulations, what can be causing land scarcity in the core municipality and making the city grow in the periphery at vertiginous rates.

**Table 3 - WLS Regression with semi-log specification and different qualitative for proper housing and services dependent variable: ln rent**

Attributes	Parameter Estimate	Standard Error	t – test
Intercept	3,138	0,007	447,895
Bedrooms	0,263	0,000	532,310
Other Rooms	0,145	0,000	601,561
Masonry Walls	0,371	0,005	71,352
Processed Wood Walls	0,0742	0,005	13,636
Tile Roof	0,168	0,004	38,187
Concrete Roof	0,347	0,004	78,434
Processed Wood Roof	0,09541	0,007	13,707
Piped Water	0,259	0,002	130,441
Exclusive Bathroom	0,102	0,002	57,606
Sewerage Network	0,362	0,001	273,617
Septic Tank connected to Network	0,253	0,001	171,243
Septic Tank not connected	0,102	0,002	57,640
Direct Garbage Collection	0,391	0,002	167,387
Indirect Garbage Collection	0,371	0,003	142,968
Density per Bedroom	-0,009518	0,000	-28,578
Household per Capita Income	0,0002077	0,000	427,579
<i>Dummy</i> Belém	-0,230	0,003	-75,084
<i>Dummy</i> Fortaleza	-0,646	0,002	-358,603
<i>Dummy</i> Recife	-0,629	0,002	-354,893
<i>Dummy</i> Salvador	-0,611	0,002	-352,978
<i>Dummy</i> Belo Horizonte	-0,478	0,001	-368,449
<i>Dummy</i> Rio de Janeiro	-0,302	0,001	-342,221
<i>Dummy</i> Curitiba	-0,291	0,002	-163,350
<i>Dummy</i> Porto Alegre	-0,266	0,002	-154,085
<i>Dummy</i> Brasília	-0,274	0,002	-169,546
R <sup>2</sup> Adjusted	0,614		

Source: DIRUR/IPEA from PNAD/97 micro-data.

From this model we can also infer that households pay higher rents for houses with masonry walls (44,9%), concrete roof (41,5%), connection to sewerage network (43,6%), direct garbage collection (47,9%), piped water (29,6%), exclusive bathroom (10,7%) and located in higher income neighborhoods, while an increase in the density per bedroom causes a decrease in rent. Taking into account the qualitative differences houses connected to sewerage network presented rent 29,7% higher than houses with septic tank without connection and 11,5% higher than houses with septic tanks connect to the sewerage network. For roof materials, concrete increases rent by 19,6% and by

28,6% comparing to tile and processed wood, respectively. For walls, masonry increases rent by 34,9% in relation to processed wood.

The results of this model could help policy makers to design housing and sanitation programs that match the consumers' preferences for the different housing attributes, as well as perceive the potential for cost recovery of the different policies and in what extent governmental interventions affect the properties rents and values, what could help the local governments in development charges and property taxes collection. This results are even more important once they can increase local and state governments autonomy in obtaining funds for investments in urban development, considering that Brazilian is passing through a fiscal crisis in the context of macro adjustment policies and many local and state governments show little debt capacity to candidate to federal government funds. The study also stresses the need of more detailed research on the Real State Markets at the local level, like the nature of urban land regulations and tributary systems, supply and demand for housing, among others.

## **6. Conclusions**

This paper intended to estimate hedonic prices regressions in order to infer the impacts of the provision of housing and urban services on property values in 10 Brazilian RMs, as a mean to subsidizing public policies in urban development. The results point out that the supply of proper housing and urban infrastructure services like water, sewerage and garbage collection can increase significantly the rents and prices of the properties in these areas, what demonstrates that such policies can contribute to urban poverty reduction in Brazil.

Another interesting result is the fact that São Paulo has presented the highest rent among the 10 RMs studied, followed by Rio de Janeiro, Brasília and Belo Horizonte, that presented rents about 30% to 36% lower than the rent in São Paulo, for houses of the same attributes, when we consider the IBGE criteria of adequacy . When we consider the qualitative differences among the quality of walls and roof and type of sanitation system São Paulo still presents the highest rent, followed by Belém, Porto Alegre and Brasília. These unexpected results show the importance of local markets characteristics to determinate property rents and prices, and the need of further research at the local level.

Despite its preliminary nature, this work represents an innovation in relation to the studies that have been produced in Brazil, by trying to evaluate the impact of urban development policies through hedonic prices regressions, demonstrating the existence of a fertile research agenda in Brazil in Housing and Urban Economics, practically still unexplored. One possible sequence of this study could be the application of Blinder (1973) and Oaxaca (1973) model of salary discrimination to the Real State Market what could allow us to visualize that a house with the same physical can have differentiated rents and prices depending on local characteristics such as a more rigid urban regulation, for example. Another interesting use for hedonic regressions is the estimation of the household's willingness to pay for housing and urban services. Thus, one could supply an estimate of how different levels of land use regulations and housing and urban service provision could explain differences in the property prices, as well as

estimate the costs and benefits and the potential for cost-recovery of different urban development policies.

This study aimed to contribute for the formulation of public policies in urban development, allowing to obtain important results like the strong redistributive impact derived from the provision of proper housing and urban infrastructure services and its crucial character to urban poverty reduction in Brazil. However, there is still a lot to be done in this area, and one of the first tasks could be to improve the available data on the Brazilian housing sector.

## 7. References

- Aguirre, A. & Macedo, P. (1996), “Estimativas de Preços Hedônicos para o Mercado Imobiliário de Belo Horizonte”, *Anais do XVIII Congresso da Sociedade Brasileira de Econometria*.
- Anas, A. & Eum, S. J. (1984), “Hedonic Analysis of a Housing Market in Disequilibrium”, *Journal of Urban Economics*, 15.
- Barbosa, E. & Bidurin, C. (1991), “Seleção de Modelos de regressão para predição via validação cruzada: uma aplicação na avaliação de imóveis”, *Revista Brasileira de Estatística*, 52.
- Bailey, M.J.; Murth, R. F. & Nourse, H.O. (1963), “A regression method for real state price index construction”, *Journal of American Statistical Association*, 58 (4).
- Bartick, T. (1983), “The Estimation of Demand Parameters in Hedonic Price Models”, *Journal of Political Economy*.
- Bliner, A. (1973), “Wage Discrimination Reduced Form and Structural Estimates”, *Journal of Human Resources*, 18 (4).
- Box, G. & Cox, D.R. (1964), “An analysis of transformations”, *Journal of the Royal Statistical Society (B)*, 26 (2).
- BRASIL/SEDU (1999), *Habitação: Estado das Artes*, Brasília, DF.
- BRASIL/SEPURB/Fundação João Pinheiro (1995), *Déficit Habitacional no Brasil*, Brasília, DF.
- Cagan, P. (1965), “Measuring quality changes and purchasing power of money: na exploratory study of automobiles”, *National Banking Review*, 3 (1).
- Chow, G. C. (1967), “Technical Change and the demand for computers”, *American Economic Review*, 57 (5).
- Cobb, S. (1984), “The Impact of Site Characteristics on Housing Cost Estimates”, *Journal of Urban Economics* 15.
- Dantas, R. A. & C, G. M. (1988), “Uma nova metodologia para a avaliação de imóveis utilizando modelos lineares generalizados”, *Revista Brasileira de Estatística*, vol. 49.
- Dipasquale, D. & Wheaton, W. (1996), *Urban Economics and Real Estate Markets*, Prentice Hall.

- Dhrymes, P. (1971), "Price and Quality Changes in Consumer Capital Goods, an Empirical Study. In Griliches", Z. (ed.) *Price Indexes and Quality Change – Studies in New Methods of Measurement*, Harvard University.
- Epple, D. (1987), "Hedonic Prices and Implicit Markets: Estimating Demand and Supply Functions for Differentiated Products", *Journal of Political Economy*, 95 (1).
- Follain, J. & Jimenez, E. (1985a), "Estimating the demand for housing characteristics: a Survey and Critique", *Regional Science and Urban Economics*, 15.
- Follain, J. & Jimenez, E. (1985b), "The Demand for Housing Characteristics in Developing Countries", *Urban Studies*, 22.
- Figueroa (1993), "Estimaciones Hedónicas del Valor de Mercado de los Programas de Vivienda Social en la América Latina", *El Trimestre Económico*, 64 (3).
- Fisher, F.M., Griliches, Z. & Kaysen, C. (1962), "The costs of automobile model changes since 1949", *Journal of Political Economy*, 79 (3).
- González, M. & Formoso, C. (1994), "Especificação de modelos de preços hedônicos para locação residencial em Porto Alegre", *Cadernos IPPUR/UFRJ*, 8 (1).
- Goodman, A. C. (1978), "Hedonic Prices, Price Indices and Housing Markets", *Journal of Urban Economics* 5.
- Graves, P.; Murdoch, J.C.; Thayer, M. A & Waldman, D. (1988), "The Robustness of Hedonic Price Estimation: Urban Air Quality", *Land Economics*, 64 (3).
- Griliches, Z. (1961), "Hedonic price indexes for automobiles: an econometric analysis of quality change", In NBER, ed., *The Price Statistics of the Federal Government, General Series*, 73 (3), National Bureau of Economic Research, New York.
- IBGE (1997), *Anuário Estatístico do Brasil 1996*.
- IBGE (1997), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD*.
- IPEA (1998), *Estudo Gestão Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano*. Brasília: IPEA.
- Liu, Z. (1999), *Urban Infrastructure and Housing for the Poor: Issues and Options(draft)*. Background paper for the World Bank Brazil Urban Poverty Strategy.
- Mieszkowski, P. & Saper, A. M. (1978), "An Estimate of the Effects of Airport Noise on Property Values", *Journal of Urban Economics* 40.
- Musgrave, J.C. (1969), "The Measurement of price changes in construction", *Journal of American Statistical Association*, 64 (4).
- Nelson, J. P. (1978), "Residential Choice, Hedonic Prices and the Demand for Urban Air Quality", *Journal of Urban Economics* 5.
- Neri, M. C.; Amadeo, E. J.; Carvalho, A.P. & Nascimento, M. C. (2000), "Assets, Markets and Poverty in Brazil", *Ensaio Econômicos EPGE*, 374. Rio de Janeiro: FGV/EPGE.
- Oaxaca, R. (1973), "Male Female Wage Differentials in Urban Labor Markets", *Internatinal Economic Review*, 143, October.

- Rocha, S. (1998), “On Statistical mapping of Poverty: Social Reality, concepts and measurement”, *Texto para Discussão* 553. Rio de Janeiro: IPEA.
- Rosen, S. (1974), “Hedonic Prices and Implicit Markets: product differentiation in pure competition”, *Journal of Political Economics*, 82.
- Santos, C.; Morais, M.P; Sá, E. & Barbieri, C. (1999), *Custos e Benefícios da Regulação do Uso do Solo Urbano no Brasil: Aspectos Teóricos e Algumas Estimativas de Disposição a Pagar por Serviços Urbanos*. Brasília: IPEA.Mimeo.
- Santos, C. H. & Cruz, B. (2000), “A dinâmica dos mercados habitacionais metropolitanos: Aspectos teóricos e uma aplicação para a Grande São Paulo”, *Texto para Discussão* 713. Brasília: IPEA.
- Seeding, T; Saunders, P.; Coder, J.; Jenkins S.; Fritzell J.; Hagenaars, A.; Hauser, R & Wolfson, M.(1993), “Poverty, Inequality and Family Living Standards Impacts Across Seven Nations: The effects of Noncash Subsidies for Health, Education and Housing”, *The Review of Income and Wealth. Serie 39*, 3.
- Smith, B.A. (1978), “Measuring the Value of Urban Amenities”, *Journal of Urban Economics* 5.
- Straszeim, M. (1987), “Theory of Urban Residential Location In Mills”, E. *Handbook of Regional and Urban Economics*. North-Holland.
- Triplett, J. E. (1966), *The Mesurement of Quality Change*, PHd Thesis, University of California, California.
- Wallace, N. (1996), “Hedonic-Based Price Indexes for Housing: Theory Estimation, and Index Construction”, *Journal Economic Review – Federal Reserve, Bank of San Francisco* 3.
- Waugh, F. W. (1928), “Quality Factors Influencig Vegetable Prices”, *Journal of Farm Economics*, vol. 10 (2).

## Annex I

**Table A.1 - Characteristics of the RMs studied**

Metropolitan Area	State	% of Urbanization in the State	Distance to São Paulo (km)	Share in State' Population	Population Average annual growth rate (91/96)	Number of Municipalities	Population (1996)	Area (km <sup>2</sup> )	Demographic Density (hab/km <sup>2</sup> )	Demographic Density at the core municipality	Construction cost per m <sup>2</sup> (R\$) September 1997	Housing Deficit 1991	Housing deficit/ total Urban Housing Stock (%)
Belem	Pará	53,51	2.452,5	28,57	2,23	5	1.574.487	1.936,50	813,1	1.050,8	377,78	67.042	20,45
Fortaleza	Ceará	69,21	2.360,5	37,93	2,32	9	2.582.820	3.388,20	762,3	6.259,6	320,59	93.522	16,02
Recife	Pernambuco	74,02	2.124,5	41,73	1,14	14	3.987.967	3.121,40	989,3	6.146,3	280,74	130.483	17,35
Salvador	Bahia	62,41	1.451,1	21,6	1,68	10	2.708.818	3.068,50	882,8	3.114,8	309,72	89.427	12,76
Belo Horizonte	Minas Gerais	78,42	489,1	22,87	2,09	26	3.812.888	6.464,40	589,8	6.299,5	279,78	83.511	8,78
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	95,53	358,1	76,02	0,77	19	10.192.097	6.143,20	1659,1	4.392,0	354,24	297.992	9,49
São Paulo	São Paulo	93,11	0	48,54	1,46	39	16.561.333	7.963,70	2079,6	6435,2	381,74	371.422	8,37
Curitiba	Paraná	77,88	338,8	26,94	3,4	24	2.425.361	13.309,30	182,2	3.425,2	342,90	34.448	5,94
Porto Alegre	Rio Grande do Sul	78,67	851,2	33,68	1,42	23	3.245.306	6.152,80	527,5	2.562,4	362,43	75.468	7,88
Brasília	Distrito Federa/Goiás/ Minas Gerais	92,88*	870,5	-	2,66	22	2.561.123	59.584,50	43,0	312,9	356,01	63.542	15,00
Brazil		78,36	-	31,04	1,38	4.074	157.070.163	8.547.403,5	18,38	-	339,67	4.988.371	15,8

Source: IBGE- Statistical Yearbook - 1997

\*\*Refers to Federal District only



**Table A.2 - Housing indicators : average values for Brazil and Main RMs, 1997**

Attribute	Brazil	Metropolitan Area									Federal District
		Belém	Fortaleza	Recife	Salvador	Belo Horizonte	Rio	São Paulo	Curitiba	Porto Alegre	
Number of Rooms	5,63	5,05	5,61	5,64	5,41	5,99	5,29	5,14	6,05	5,54	6,00
Number of Bedrooms	1,98	2,10	2,13	2,05	1,97	2,04	1,78	1,81	2,01	1,86	2,11
Density per Bedroom	2,05	2,36	2,09	2,06	2,06	2,03	1,98	2,25	1,93	1,88	2,01
Density per Room	0,60	0,66	0,63	0,62	0,61	0,59	0,59	0,64	0,57	0,56	0,60
Household Monthly Income (R\$)	928,69	1.101,78	837,35	771,63	1.028,83	1.206,95	1.201,12	1.531,84	1.388,80	1.225,25	1.825,76
Household Per Capita Income (R\$)	301,66	304,98	246,15	244,57	334,56	380,54	451,53	505,49	444,93	456,59	580,82
Monthly Rent (R\$)	229,19	277,48	176,33	191,81	212,49	270,76	327,38	356,94	265,77	287,25	318,00
Rent to Income Ratio(%)	28,37	29,47	29,38	31,70	30,66	31,26	32,49	33,58	28,00	29,52	31,24
Solid Walls (%)	96,10	98,40	99,30	97,50	99,10	99,90	99,90	99,00	99,5	98,70	97,50
Solid Roof(%)	96,70	99,60	99,90	99,70	99,60	99,40	99,20	99,30	97,60	98,40	99,70
Piped Water(%)	83,30	85,30	80,50	90,60	94,10	97,80	96,30	99,00	97,20	98,20	96,40
Exclusive Bathroom(%)	97,40	89,10	97,90	96,10	97,10	97,60	98,90	98,20	96,80	95,60	94,50
Proper Sewage(%)	69,50	80,30	52,50	54,30	74,80	80,70	91,10	91,20	71,00	94,70	96,10
Proper Garbage Collection(%)	76,30	89,80	90,70	88,80	90,90	87,90	91,60	98,50	96,50	97,70	95,80
Electricity (%)	93,40	99,90	99,20	99,90	99,90	99,90	99,80	100,00	99,90	99,70	99,80
Phone Connection(%)	27,90	38,90	37,80	25,70	44,00	45,40	30,70	43,30	41,40	33,60	65,50

Source: IPEA/DIRUR from PNAD/1997 microdata

\* All values refer to September 1997.

\*\* average exchange rate in September 1997 : R\$/US\$ = 1,0936

**Table A 3 – Housing indicators: average values for the rented properties attributes used in the model - 1997**

Attribute	Brazil	Metropolitan Area									Federal District
		Belém	Fortaleza	Recife	Salvador	Belo Horizonte	Rio	São Paulo	Curitiba	Porto Alegre	
Number of Bedrooms	1,62	1,80	1,90	1,87	1,66	1,70	1,57	1,52	1,88	1,65	1,71
Number of other Rooms	3,05	2,96	3,31	3,51	3,13	3,42	3,19	2,70	3,66	3,38	2,93
Density per Bedroom	2,21	2,11	2,06	1,98	2,04	2,10	2,02	2,51	1,97	1,82	2,11
Density per Room	0,83	0,97	0,84	0,75	0,80	0,77	0,71	0,95	0,71	0,63	0,89
Household Monthly Rent (R\$)	311,96	272,13	179,65	199,23	215,36	275,60	327,00	355,21	269,29	288,02	323,15
Rent to Income Ratio	0,32	0,29	0,30	0,32	0,31	0,31	0,33	0,34	0,28	0,29	0,31
Household Monthly Income (R\$)	1314,43	1347,63	981,83	938,89	1135,25	1200,98	1266,16	1425,22	1377,41	1345,07	1524,25
Hosehold per capita Income (R\$)	496,84	479,05	321,07	330,39	419,73	468,35	537,73	506,48	455,56	593,32	566,35
<b>Solid Walls (%)</b>	99,60	98,30	99,80	98,30	99,80	100,00	100,00	99,70	99,10	99,50	98,10
• Masonry	95,40	69,80	99,80	97,60	97,90	99,80	99,50	99,30	63,10	71,90	92,90
• Processed wood	4,20	28,50	0,00	0,70	1,90	0,20	0,50	0,40	36,00	27,60	5,20
<b>Solid Roof (%)</b>	99,40	99,50	100,00	99,70	99,80	99,70	98,90	99,70	98,60	99,40	99,70
• Tile	53,40	69,30	80,90	68,10	41,30	42,10	42,30	54,80	73,40	54,00	65,60
• Concret or cement	45,70	26,30	18,90	31,40	58,00	57,40	56,30	44,80	22,60	45,20	34,10
• Processed Wood	0,30	3,90	0,20	0,20	0,50	0,20	0,30	0,10	2,60	0,20	0,00
Piped Water (%)	96,70	91,60	80,50	92,50	95,00	98,20	95,70	99,20	98,60	98,50	95,70
Exclusive Bathroom (%)	95,80	86,00	96,30	93,90	90,90	95,60	96,90	96,90	96,30	94,00	90,50
<b>Proper Sewage (%)</b>	90,70	91,70	52,20	58,60	80,90	93,60	94,60	95,80	77,70	99,30	99,80
• Sewerage Network	67,40	19,00	24,10	35,50	40,90	92,60	63,70	85,60	49,70	5,60	94,80
• Septic Tank conected to Network	17,80	36,90	6,00	8,00	26,50	0,30	27,40	8,30	18,60	83,30	1,20
• Septic Tank not conected	5,50	35,80	22,10	15,10	13,50	0,70	3,50	1,90	9,40	10,40	3,80
<b>Proper Garbage Collection (%)</b>	97,90	96,70	96,30	94,60	96,60	96,10	95,50	99,70	100,00	99,80	99,70
• Collected directly	90,50	59,80	83,40	76,40	53,00	91,50	92,00	94,50	98,90	98,80	92,40
• Collected indirectly	7,40	36,90	12,90	18,20	43,60	4,60	3,50	5,20	1,10	1,00	7,30

Source: IPEA/DIRUR from PNAD/97 microdata

# Mobilidade e território da região de Lisboa e Vale do Tejo: pistas para uma análise integrada

**Cristina Oliveira**<sup>\*</sup>

**Duarte Rodrigues**<sup>\*\*</sup>

## Resumo

A análise profunda da mobilidade populacional constitui um requisito essencial à definição e prossecução de uma estratégia territorial de desenvolvimento, fruto dos seus impactes territoriais. Estes impactes podem advir pela via da migração (quando há alteração da residência), sendo responsável pelas principais alterações na estrutura populacional, ou pela via dos movimentos pendulares que simultaneamente resultam e contribuem para a (des)estruturação do sistema urbano da região.

Este fenómeno tem-se demonstrado particularmente relevante na região de Lisboa e Vale do Tejo, não só ao nível da elevada mobilidade resultante dos movimentos casa-trabalho, nomeadamente na sua área metropolitana, mas também ao nível dos elevados fluxos de migração.

Neste estudo pretende-se apresentar uma linha de análise que integre a diversidade de formas que o fenómeno da mobilidade geográfica encerra, caracterizando-as, sempre que possível, de forma quantitativa, mas acima de tudo inventariando as principais questões que interessa aprofundar (designadamente através da exploração da informação dos Censos 2001), nomeadamente tendências de evolução, algo que os autores pretendem analisar em estudos futuros.

---

<sup>\*</sup> Núcleo de Estudos Regionais - Direcção Regional de Lisboa e Vale do Tejo - Instituto Nacional de Estatística - Av. António José de Almeida Nº 2 – 1000 - 043 Lisboa Telef. + 351 21 842 61 00; Fax: +351 21 842 63 65; e-mail: cristina.oliveira@ine.pt.

<sup>\*\*</sup> Núcleo de Estudos Regionais - Direcção Regional de Lisboa e Vale do Tejo - Instituto Nacional de Estatística - Av. António José de Almeida Nº 2 – 1000 - 043 Lisboa Telef. + 351 21 842 61 00; Fax: +351 21 842 63 65; e-mail: duarte.rodrigues@ine.pt.

## **1. Porquê estudar a mobilidade geográfica?**

### **1.1. Mobilidade geográfica e ordenamento do território**

A mobilidade humana nas suas diversas formas – deslocações pendulares para trabalho ou lazer, mudanças de residência e migrações temporárias ou permanentes – tem implicações na configuração do território.

Podemos listar de forma não exaustiva as seguintes: as deslocações pendulares têm implicações no sistema de transportes e infra-estruturas viárias; as mudanças de residência no mercado imobiliário e nas próprias deslocações pendulares; as migrações na configuração social dos espaços e em todos os itens listados anteriormente. Do ponto de vista económico a mobilidade de mão-de-obra têm igualmente impactes sobre a evolução das disparidades regionais<sup>1</sup>, para além de ser um indicador do grau de integração das regiões.

Enfim, a mobilidade humana pode ter impactes mais ou menos profundos nas componentes demográfica, social e económica dos territórios e consequentemente no ordenamento dos mesmos.

A Região de Lisboa e Vale do Tejo (RLVT) é um destino importante de migrações internacionais e funciona a nível nacional como ‘entreposto migratório’, isto é, embora apresente saldos migratórios pouco significativos regista um número elevado de emigrantes e imigrantes internos. Além disso, como se verifica pela análise dos dados dos Censos 91, é uma região com elevada mobilidade interna.

Assim, dadas estas características da RLVT é fundamental estudar a mobilidade que tem impactes sobre a região de um ponto de vista integrado.

No entanto, a mobilidade é um fenómeno complexo e como tal difícil de medir e de interpretar. Assim, tentámos neste trabalho tipificar a mobilidade construindo uma matriz de análise a partir da qual se definem alguns dos tipos de movimentos, partindo daqui para a análise da informação disponível sobre o assunto. Desta forma podemos inclusive inventariar as zonas não cobertas em termos de informação.

### **1.2. Impacte nos territórios**

Os fluxos de população têm associados impactes de diversa ordem sobre o território, quer sobre os de origem, quer sobre os de destino.

Os territórios de destino das migrações sofrem naturalmente um acréscimo populacional e uma alteração na estrutura da população, quer em termos demográficos quer sociais. Ou seja, a população entrada num determinado território tem em geral características diferentes da população residente. Assim, trata-se essencialmente de população em

---

<sup>1</sup> Na teoria neoclássica a mobilidade dos factores de produção é apontada como a principal arma contra as disparidades regionais.

idade activa, disponível para trabalhar, o que causa impactes ao nível do mercado de trabalho<sup>2</sup>.

No caso da imigração externa, e dependendo do país de origem, ou são indivíduos com nível de instrução elevado que vêm já com contratos desenvolver trabalho especializado (países da UE) ou que apesar desse nível de instrução entram de forma ilegal no país e se dispõem a realizar qualquer tipo de trabalho mal remunerado (Europa de Leste). Os indivíduos com baixo nível de instrução vêm geralmente de países africanos (PALOP) e concentram-se tanto em termos residenciais como de trabalho junto das respectivas comunidades. Estas localizam-se, em termos gerais, em zonas mais ou menos degradadas da cidade de Lisboa e na periferia da Área Metropolitana de Lisboa (AML) (cf. Pires, 2000). A concentração espacial dos imigrantes tem consequências na segregação social, exercendo também uma forte pressão no sistema de transportes, uma vez que o local de trabalho e de residência tendem a não coincidir.

O aumento da procura de habitação por parte dos imigrantes tem obviamente consequências no mercado imobiliário.

A desertificação do interior do país, com reflexos graves no envelhecimento da população do interior e no desequilíbrio territorial, em resultado de fluxos populacionais com destino ao litoral, com especial ênfase para as Áreas Metropolitanas, e a outros países (emigração para o Brasil, EUA, Europa...), constitui um bom exemplo do impacto sobre os territórios de origem.

Os dados dos Censos 2001 virão permitir confirmar esta tendência, apesar do crescimento de algumas cidades médias e das tendências já detectadas para o abrandamento destes fluxos (cf. Peixoto 1994).

Em termos mais genéricos é possível afirmar que a emigração apresenta impactes nos territórios de origem de ordem inversa aos que a imigração apresenta nos territórios de destino.

Registe-se ainda o impacto da emigração sobre os territórios de origem ao nível de um aumento dos fluxos mercantis e financeiros com destino a esses territórios (e.g. o impacto económico das remessas de emigrantes).

## **2. Tipologia de mobilidade geográfica**

Tipificar a mobilidade geográfica dos indivíduos implica a selecção de dimensões que nos permitam definir os movimentos numa determinada óptica.

Assim, pretendendo essencialmente medir o impacto territorial da mobilidade humana a nível da região, privilegiámos as dimensões espacial e temporal para tentar construir uma tipologia a partir da qual fosse possível classificar e quantificar as deslocações da população. Os critérios espacial e temporal permitem-nos distinguir três “movimentos” básicos:

---

<sup>2</sup> Para uma melhor especificação dos impactes económicos da migração ver, por exemplo, De Rugy (2000).



## 2.1. Migração residencial

A migração residencial verifica-se sempre que existe alteração do local de residência sem alteração do local de trabalho, ou seja, não existe uma ruptura total com o meio social.

Este tipo de mobilidade de difícil mensuração, por inexistência de bases de dados longitudinais que contenham simultaneamente local de trabalho e local de residência, tem impactos ao nível da alteração dos movimentos pendulares dos migrantes.

O aumento da dimensão da família, bem como a conjuntura do mercado habitacional são dois determinantes da dimensão deste fenómeno.

A migração sazonal, ou seja, a residência durante certos períodos (regulares), nomeadamente, fins-de-semana, em segundas habitações (habitações de ocupação sazonal) apresenta-se como um fenómeno de relevância crescente. Esta migração sazonal corresponde a um tipo específico de migração residencial, na medida em que existe alteração do local de residência durante certos períodos de tempo.

Em 1991, cerca de 10% dos alojamentos clássicos ocupados do país eram de uso sazonal, sendo o Algarve e o Alentejo as NUTS II onde este fenómeno era mais relevante. Contudo, quando desagregamos a Região de Lisboa e Vale do Tejo ao nível das NUTS III observamos que o uso sazonal apresenta especial importância nas regiões do Oeste (16,9%) e da Península de Setúbal (15%), ou seja, nas regiões costeiras, o que indicia a predominância das casas de praia enquanto segunda habitação.

Obviamente que para analisar a totalidade do impacto que a migração sazonal tem no território de LVT seria necessário conhecer não só as “segundas habitações” que se localizam na região, mas também as que são propriedade de residentes na região, independentemente da NUTS II onde se localizam.

**Quadro 2-i – Peso dos alojamentos clássicos de uso sazonal em 1991**

	Alojamentos Clássicos Ocupados		
	Total Nº	Uso Sazonal Nº	(%)
<b>Portugal</b>	<b>3 714 567</b>	<b>377 601</b>	<b>10,2</b>
Norte	1 150 159	66 930	5,8
Centro	722 428	80 008	11,1
LVT	1 281 559	134 965	10,5
Oeste	154 235	26 139	16,9
Grande Lisboa	679 093	50 324	7,4
P. Setúbal	259 565	38 846	15,0
Médio Tejo	97 113	10 964	11,3
Lezíria do Tejo	91 553	8 692	9,5
Alentejo	230 359	29 745	12,9
Algarve	180 440	57 131	31,7
Açores	75 886	5 795	7,6
Madeira	73 736	3 027	4,1

Fonte: INE, Censos 1991

... e em 2001?

- Confirmar-se-á a ideia que se assistiu nos últimos anos a um crescimento exponencial das habitações de ocupação sazonal?
- Manter-se-á uma maior concentração das habitações de ocupação sazonal nas regiões costeiras de LVT?

## 2.2. Movimentos pendulares

Os movimentos pendulares correspondem, nesta tipologia, a uma situação onde se verifica a ausência de alterações, nos parâmetros que a permitem construir, ou seja, local de trabalho e local de residência. Assim, contrariamente, aos restantes quadrantes, estamos perante uma mobilidade constante, a mobilidade do dia-a-dia, das deslocações casa-trabalho.

De acordo com os dados dos Censos 91, dos cerca de 4 milhões de empregados, 53,3% trabalhavam numa freguesia distinta da que residiam e 24,1 trabalhavam, inclusivamente, noutra concelho.

Este fenómeno tem, obviamente, maior relevância, quer quantitativa, quer do ponto de vista de análise, em regiões que apresentam maior integração funcional, ou seja, maiores fluxos mercantis de factores produtivos e de bens e serviços, como por exemplo as Áreas Metropolitanas.

Assim, a compreensão deste fenómeno, avaliação e apreensão dos seus padrões, assume especial relevo na região de Lisboa e Vale do Tejo. Nesta região, em 1991, dos cerca de 1 milhão e 400 mil empregados, 65,7% trabalhavam fora da freguesia de residência e 36,1% fora do concelho de residência. Para os empregados residentes nos concelhos que compõem a Área Metropolitana de Lisboa (cerca de 1 milhão e 100 mil empregados), estas percentagens são ainda mais elevadas, com 72,3% dos empregados a trabalharem no exterior da freguesia de residência e 41,1% no exterior do concelho.

Outro valor que expressa bem a importância acrescida deste fenómeno na região de Lisboa e Vale do Tejo é o facto de 42,3 dos movimentos pendulares<sup>3</sup> que se registaram em 1991, terem origem e destino nesta região e 36,6% dos mesmos, tem origem e destino na AML<sup>4</sup>. A comparação dos dois valores anteriores, ou seja, a verificação de que 86,5% dos movimentos pendulares da Região de Lisboa e Vale do Tejo se concentra na AML, indicia bem a integração funcional da principal área metropolitana Portuguesa, onde cerca de 7 em cada 10 empregados trabalham fora da freguesia de residência.

A maior dimensão dos movimentos pendulares nos concelhos circundantes de Lisboa é a forte imagem que se retira da análise da figura anterior. Esta conclusão é também fundamentada pela análise da figura seguinte, onde se denotam percentagens consideravelmente superiores de população empregada fora da freguesia de residência na zonas centrais da Área Metropolitana de Lisboa.

A esta forte integração funcional entre um vasto conjunto de concelhos na Área Metropolitana de Lisboa, opõe-se uma lógica de predomínio dos movimentos intra-concelhios no restante território de Lisboa e Vale do Tejo.

---

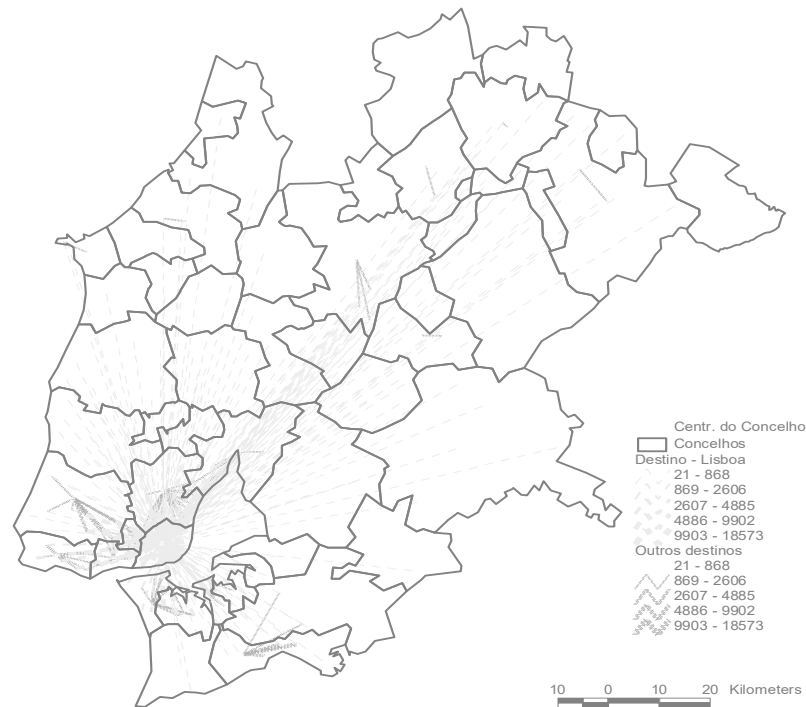
<sup>3</sup> Considera-se aqui como movimentos pendulares o nº de residentes empregados que trabalha fora da freguesia de residência. Note-se que a freguesia corresponde à unidade territorial de menor dimensão para a qual é possível obter informação sobre correspondência ou não entre local de trabalho e local de residência.

<sup>4</sup> Se considerássemos origem **ou** destino na região, as percentagens face ao total do país seriam de 43,5% para a Região de Lisboa e Vale do Tejo e de 38,3 para a Área Metropolitana de Lisboa.



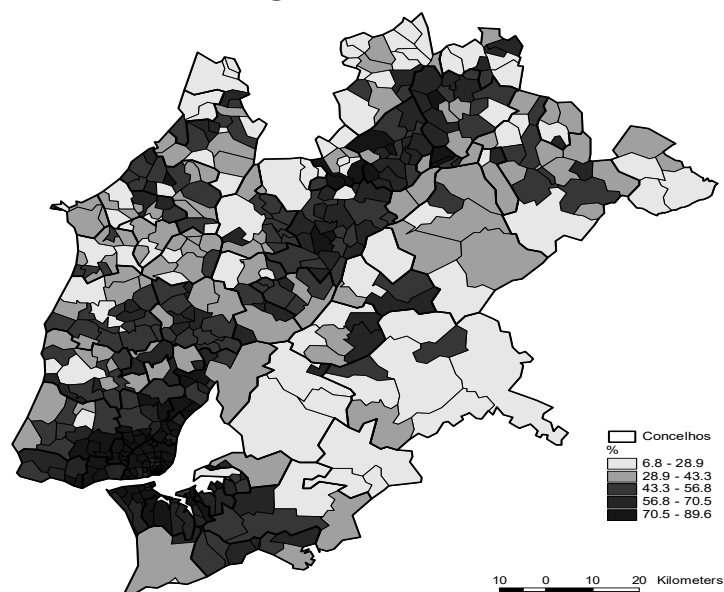
Merecem ainda destaque os movimentos pendulares que têm como destino o concelho de Lisboa, não só pela seu elevado número, como pela distância dos mesmos, designadamente, oriundos da zona Nordeste da Região, o que estará de alguma forma associado aos eixos de comunicação aí existentes (Autoestrada do Norte A1 e linha ferroviária do Norte).

**Figura 0.1 – Padrão dos movimentos pendulares na RLVT**



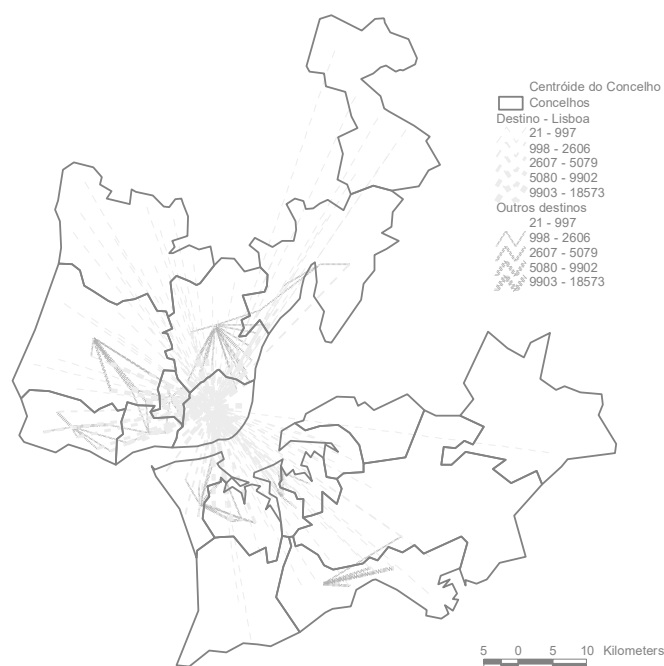
Fonte: INE, Censos 1991

**Figura 0.2 – Percentagem dos empregados que trabalham numa freguesia distinta da freguesia de residência**



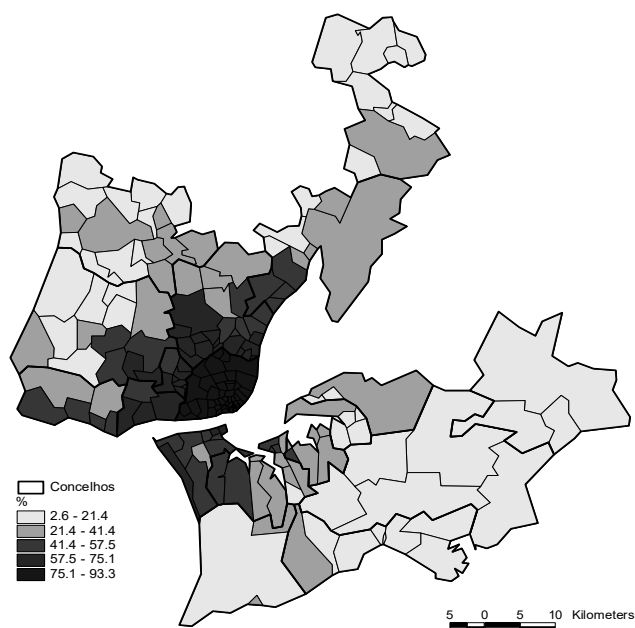
Fonte: INE, Censos 1991

**Figura 0.3 – Padrão dos movimentos pendulares na AML**



Fonte: INE, Censos 1991

**Figura 0.4 – Percentagem dos empregados que trabalham no concelho de Lisboa de entre os que trabalham numa freguesia distinta da freguesia de residência**



Fonte: INE, Censos 1991

**Quadro 0-i – Movimentos pendulares com origem e destino na Região de Lisboa e Vale do Tejo por escalão etário, segundo o sexo (1991)**

(em %)	Masculino	Feminino	Total
<25 anos	8,3	6,1	14,4
25-44 anos	31,6	23,9	55,5
45-64 anos	19,3	9,5	28,8
65 e + anos	0,9	0,3	1,3
<b>Total</b>	<b>60,1</b>	<b>39,9</b>	<b>100,0</b>

Fonte: INE, Censos 1991

A distribuição dos movimentos pendulares na Região de Lisboa e Vale do Tejo por grupo etário e sexo, não se apresenta significativamente diferente da distribuição da população residente empregada da mesma região. A maior diferença entre ambas é de apenas 2,4 pontos percentuais e regista-se ao nível dos homens entre os 25 e 44 anos, superior no caso dos movimentos pendulares.

**Quadro 0-ii – Movimentos pendulares com origem e destino na Região de Lisboa e Vale do Tejo por meio de transporte, segundo a duração do trajecto (1991)**

(em %)		Duração do Trajecto					Total
		Nenhum	<= 15 minutos	16-30 minutos	31-60 minutos	>60 minutos	
Meio de Transporte	Nenhum (a pé)	0,2	2,2	1,8	0,3	0,1	4,5
	Autocarro, Eléctrico, Metropolitano	0,0	2,3	10,7	15,1	10,8	39,0
	Comboio	0,0	0,3	1,9	5,5	4,9	12,6
	Veículo da empresa ou escola	0,0	0,9	2,4	2,2	1,6	7,1
	Automóvel ligeiro como condutor	0,1	6,3	9,7	7,2	2,7	25,9
	Automóvel ligeiro como passageiro	0,0	1,1	1,8	1,6	0,7	5,2
	Motociclo, bicicleta	0,0	1,3	1,7	0,4	0,1	3,5
	Outro	0,0	0,1	0,2	0,5	1,4	2,3
<b>Total</b>		<b>0,3</b>	<b>14,5</b>	<b>30,2</b>	<b>32,8</b>	<b>22,2</b>	<b>100,0</b>

Fonte: INE, Censos 1991

Da análise da distribuição expressa no quadro anterior destaca-se o peso dos trajectos de maior duração (e.g. 22,2% dos empregados demoram mais de 1 hora no trajecto casa-trabalho, bem como o peso da utilização do automóvel ligeiro como condutor (25,9%), paralelamente ao pouco significado da utilização do automóvel ligeiro como passageiro (5,2%).

**Quadro 0-iii – Movimentos pendulares com origem e destino na Região de Lisboa e Vale do Tejo e população empregada na mesma Região por nível de instrução (1991)**

(em %)		Movimentos pendulares	População empregada
Nível de ensino	Pré-escolar	0,0	3,2
	Ensino básico primário	33,3	38,5
	Ensino básico preparatório	12,1	12,6
	Ensino secundário unificado	16,9	15,2
	Ensino secundário complementar	19,4	16,0
	Curso médio	3,3	2,9
	Curso superior Bach/Lic	14,0	10,8
	Curso Superior Mest/Dout	1,1	0,8

Fonte: INE, Censos 1991

Explorou-se ainda a existência de características significativamente distintas entre os movimentos que têm origem em LVT, destino em LVT ou ambos. O mesmo tipo de análise foi igualmente feito em relação à AML e ao concelho de Lisboa. Não se detectaram diferenças significativas, apenas merecendo destaque a repartição por modo de transporte, surgindo o automóvel ligeiro (como condutor) como o principal meio de transporte dos movimentos com origem em qualquer uma das três unidades territoriais e destino fora das mesmas, enquanto nos movimentos de sentido oposto, ou seja, origem fora destas unidades territoriais e destino no interior das mesmas, o transporte público é o mais utilizado (comboio para LVT e AML e Autocarro, Eléctrico e Metropolitano para o concelho de Lisboa). Nos movimentos com origem e destino em LVT, AML e Lisboa, respectivamente, o Autocarro, Eléctrico e Metropolitano apresentam-se como o meio de transporte mais utilizado.

*... e em 2001?*

- ◆ Haverá uma maior integração funcional, ou seja, um aumento do peso dos movimentos pendulares e da sua distância, no território de LVT, em resultado de uma melhoria das acessibilidades? Por exemplo, haverá uma maior integração da zona Este da Península de Setúbal na Área Metropolitana de Lisboa em consequência da construção da Ponte Vasco da Gama e das acessibilidades adjacentes?
- ◆ Haverá uma manutenção da direcção e sentido dos principais fluxos diários casa-trabalho? Ou terão um peso significativo os movimentos pendulares com origem nos principais centros (por exemplo Lisboa) e destino nos seus concelhos periféricos?
- ◆ Será que o Teletrabalho poderá ter algum impacte significativo na redução destes movimentos pendulares?

### **2.3. Alteração do local de trabalho**

A alteração do local de trabalho sem alteração do local de residência constitui outro dos tipos de mobilidade geográfica, que tem como consequência directa, tal como a migração residencial, a alteração dos movimentos pendulares ao nível da direcção, do sentido, da dimensão dos mesmos, ou mesmo de todas estas componentes.

A mensuração estatística desta forma de mobilidade geográfica é actualmente muito difícil, dada a escassez ou quase inexistência de bases de dados individuais que contenham simultaneamente local de residência e local de trabalho.

### **2.4. Migração**

A migração, que nesta tipologia corresponde à alteração simultânea de residência e de local de trabalho, implica uma ruptura com o espaço social envolvente.

Na tipologia apresentada existe uma diferenciação deste tipo de mobilidade geográfica em três áreas: Intra-regional (no seio de um Mercado Local de Trabalho); Inter-regional e Internacional. A magnitude da ruptura com o meio envolvente aumenta no sentido da Intra-regional para a Internacional.

Neste estudo não será abordada em termos empíricos a distinção entre migração intra-regional e inter-regional, estando ambas integradas no ponto das migrações internas, pelo facto de não se ter procedido à delimitação dos mercados locais de trabalho<sup>5</sup>, algo que se pretende elaborar num futuro próximo.

#### 2.4.1. Internas

A análise das migrações internas permite-nos qualificar as regiões como atractivas ou repulsivas, ou seja, saber se estão a ganhar ou a perder população e qual o peso relativo dos saldos migratórios na população da região. Quando existe informação disponível é importante apurar as características demográficas e sociais dos indivíduos que entram e que saem da região, pois delas depende o tipo de impacte das migrações na região.

**Quadro 0-i – Fluxos migratórios a nível de NUTSII**

NUTS II	População total em 1991	Migrante interno (face a 1985)		Migrante interno (face a 1989)	
	Nº	Nº	%	Nº	%
Norte	3 472 715	136 102	3,9	48 976	1,4
Centro	1 721 650	63 655	3,7	25 004	1,5
LVT	3 296 715	256 196	7,8	83 895	2,5
Alentejo	543 442	24 401	4,5	9 568	1,8
Algarve	341 404	24 543	7,2	8 348	2,4
Açores	237 795	8 435	3,5	3 630	1,5
Madeira	253 426	5 798	2,3	2 660	1,0
<b>Total</b>	<b>9 867 147</b>	<b>519 130</b>	<b>5,3</b>	<b>182 081</b>	<b>1,8</b>

Fonte: INE, Censos 1991

Segundo os dados dos Censos 91, Lisboa e Vale do Tejo foi a região onde se registou uma maior mobilidade da população, em termos absolutos, quer em relação a 1985, quer a 1989. A categoria ‘migrante interno’ conta tanto os imigrantes provenientes de outras regiões como os que mudam de concelho de residência dentro da própria região. Em termos relativos LVT registou igualmente a maior percentagem de população móvel.

**Quadro 0-ii – Matriz origem/destino das migrações**

		Residência em 85							Migração intra-região
		Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira	
Residência em 91	Norte	114 079	7 329	11 360	1 664	571	622	477	114 079
	Centro	7 779	35 390	17 436	1 502	634	514	400	35 390
	LVT	16 072	22 387	196 774	12 172	3 989	2 315	2 487	196 774
	Alentejo	926	1 281	8 969	11 917	1 009	156	143	11 917
	Algarve	2 325	2 041	7 843	3 370	8 615	203	146	8 615
	Açores	708	449	1 881	153	326	4 762	156	4 762
	Madeira	318	261	979	37	41	54	4 108	4 108

Fonte: INE, Censos 1991

<sup>5</sup> Sobre a importância dos Mercados Locais de Trabalho enquanto unidade territorial privilegiada na análise do fenómeno da mobilidade geográfica ver, por exemplo, Goetz (1999). Note-se ainda que esta unidade de análise não existe em Portugal enquanto unidade estabilizada e objecto de políticas, apesar de existirem alguns estudos que procederam à sua delimitação, nomeadamente, Pereira (1997) e Pisco (1997).

Sendo que Lisboa e Vale do Tejo é a região mais móvel, podemos verificar que em termos de migrações internas, recebe imigrantes de todas as regiões e envia emigrantes para todas elas, mas o valor mais significativo é o das migrações dentro da própria LVT. Aliás, neste contexto a região de LVT foi considerada como um “entrepósito migratório” (cf. Peixoto, 1994), ou seja, embora apresente um saldo migratório pouco significativo (ver quadro 2-vii), regista um elevado número de emigrantes e imigrantes internos, muito superior ao das restantes regiões.

As regiões com quem tem trocas mais significativas são por ordem de importância: Centro, Norte e Alentejo, das quais recebe população; Centro, Norte, Alentejo e Algarve – para as quais envia.

**Quadro 0-iii – Indicadores regionais de migração (face a 1985)**

NUTS II	migração intra-região	Migração inter-região				TOTAL (intra+inter região)	Tx de mig. total	Tx mig. inter-regiões	Tx mig. intra-região	Taxa de atracção	Taxa de repulsão	Saldo migratório em %
		entrada	saída	total	Saldo mig.							
Norte	114 079	22 023	28 128	50 151	-6 105	164 230	4,7	1,4	3,3	0,6	0,8	-0,2
Centro	35 390	28 265	33 748	62 013	-5 483	97 403	5,7	3,6	2,1	1,6	2,0	-0,3
LVT	196 774	59 422	48 468	107 890	10 954	304 664	9,2	3,3	6,0	1,8	1,5	0,3
Alentejo	11 917	12 484	18 898	31 382	-6 414	43 299	8,0	5,8	2,2	2,3	3,5	-1,2
Algarve	8 615	15 928	6 570	22 498	9 358	31 113	9,1	6,6	2,5	4,7	1,9	2,7
Açores	4 762	3 673	3 864	7 537	-191	12 299	5,2	3,2	2,0	1,5	1,6	-0,1
Madeira	4 108	1 690	3 809	5 499	-2 119	9 607	3,8	2,2	1,6	0,7	1,5	-0,8
Total	375 645	143 485	143 485	286 970		662 615	6,7	2,9	3,8	1,5	1,5	0,0

Fonte: INE, Censos 1991

Lisboa e Vale do Tejo apresentava os valores mais elevados de entradas e saídas a nível de NUTS II e o saldo migratório positivo mais elevado. No entanto, em termos relativos, o saldo migratório era de 0,3%, isto é, tem um peso pouco significativo em relação à população residente na região, enquanto na região Algarve o saldo migratório (relativo) era de 2,7%. Nas restantes regiões o saldo migratório apresentava valores negativos mas com pouco significado.

A taxa de migração total, que traduz a relação entre os indivíduos que entraram na região mais os que saíram, mais os que se moveram dentro da região, com a população total, diz-nos que Lisboa e Vale do Tejo (9,2%) era a região com maior mobilidade, estando no entanto muito próxima das regiões Algarve (9,1%) e Alentejo (8%).

No entanto, para aprofundar esta análise podemos decompor esta taxa em duas outras:

- A taxa de migração inter regiões (trocas de população a nível NUTS II) diz-nos que a percentagem de população que entrou e saiu da região de LVT foi de 3,3%, metade da taxa da região Algarve (6,6%) e bastante inferior à do Alentejo (5,8%).
- A taxa de migração intra regiões (mudanças de residência a nível de concelho dentro da NUTS II) coloca LVT numa posição bastante superior à das restantes regiões: 6% contra 3,3% do Norte e 2,5% do Algarve.

LVT tinha uma taxa de atracção (relação entre os imigrantes internos e a população residente) de 1,8%, abaixo do Algarve com 4,7% e do Alentejo com 2,3%. No entanto, apresentava uma taxa de repulsão (relação entre os emigrantes internos e a população residente) de 1,5%, enquanto a Região Alentejo revelava uma taxa de 3,5%, a Região Centro 2% e a Região Algarve 1,9%. Isto é, enquanto em LVT a taxa de atracção é ligeiramente superior à de repulsão, o Alentejo, por exemplo, apresenta uma maior taxa de atracção mas que é suplantada pelo valor da taxa de repulsão.

**Quadro 0-iv – Sexo e idade dos migrantes *de e para* a RLVT**

		Fluxos		
		Entrada	Saída	Saldo
Homens	<25 anos	9 674	6 741	2 933
	25-44 anos	11 572	10 008	1 564
	45-64 anos	2 372	4 455	-2 083
	65 e + anos	2 333	2 230	103
Mulheres	<25 anos	13 045	7 630	5 415
	25-44 anos	12 564	9 791	2 773
	45-64 anos	3 119	4 619	-1 500
	65 e + anos	4 743	2 994	1 749
Total		59 422	48 468	10 954

Fonte: INE, Censos 1991

Analisando as características dos migrantes *de e para* a RLVT, verifica-se que a região ganhou uma população predominantemente feminina e jovem, apresentando saldos negativos na faixa etária dos 45-64 anos que corresponde essencialmente à população em final de idade activa.

**Quadro 0-v – Fluxos migratórios com destino às NUTSIII da RLVT**

NUTS III	População em 1991	Residência em 85											
		Norte	%	Centro	%	Alentejo	%	Algarve	%	Açores	%	Madeira	%
Oeste	359 430	1 012	0,3	1 821	0,5	458	0,1	172	0,0	133	0,0	153	0,0
Grande Lisboa	1 836 484	11 255	0,6	14 230	0,8	5 791	0,3	2 553	0,1	1 441	0,1	1 755	0,1
P. Setúbal	640 493	2 610	0,4	3 285	0,5	4 602	0,7	980	0,2	512	0,1	437	0,1
Médio Tejo	227 339	676	0,3	2 032	0,9	676	0,3	114	0,1	116	0,1	59	0,0
Lezíria do Tejo	232 969	519	0,2	1 019	0,4	645	0,3	170	0,1	113	0,0	83	0,0
Total	3 296 715	16 072	0,5	22 387	0,7	12 172	0,4	3 989	0,1	2 315	0,1	2 487	0,1

Fonte: INE, Censos 1991

Ao nível de NUTS III existiram na segunda metade dos anos 80 algumas particularidades na imigração interna para a região de LVT que importa assinalar:

- A Grande Lisboa recebeu população essencialmente das Regiões Norte e Centro.
- A Península de Setúbal recebeu população essencialmente das Regiões Alentejo e Algarve.
- O Médio Tejo, o Oeste e a Lezíria do Tejo receberam população essencialmente da Região Centro.

A Grande Lisboa revela assim uma capacidade de atracção nacional, enquanto as restantes NUTSIII atraem população das regiões que lhes estão mais próximas geograficamente.

**Quadro 0-vi – Fluxos migratórios inter NUTSIII de LVT**

NUTS III	Residência em 1991	Residência em 85							
		Oeste	%	G. Lisboa	%	P. Setúbal	%	Médio Tejo	%
Oeste	359 430	5 008	1,4	6 253	1,7	592	0,2	316	0,1
Grande Lisboa	1 836 484	4 157	0,2	105 249	5,7	9 436	0,5	3 167	0,2
P. Setúbal	640 493	456	0,1	20 844	3,3	21 025	3,3	575	0,1
Médio Tejo	227 339	250	0,1	2 699	1,2	489	0,2	3 395	1,5
Lezíria do Tejo	232 969	537	0,2	3 132	1,3	636	0,3	820	0,4
Total	3 296 715	10 408	0,3	138 177	4,2	32 178	1,0	8 273	0,3

Fonte: INE, Censos 1991

Quanto aos movimentos da população dentro da região de LVT, ao nível de NUTSIII, detectaram-se os seguintes aspectos mais significativos:

- Na NUTS III Oeste a percentagem mais significativa era a de migrantes na própria Região (1,4%). Esta percentagem traduz o peso relativo da população que em 1985 residia no Oeste num concelho diferente daquele em que residia em 1991, sobre a população do Oeste em 1991. No entanto, em valores absolutos, houve quase tantos emigrantes para a NUTS III Grande Lisboa como migrantes dentro da própria região.
- Quanto à Grande Lisboa, é significativa a percentagem de indivíduos que se mudou para a Península de Setúbal (3,3%), se bem que a maior percentagem foi a de indivíduos que se movimentaram dentro da Grande Lisboa (5,7%). Estas percentagens traduzem o peso da população que se movimentou, sobre a população residente em 1991 na NUTSIII de destino.
- Na Península de Setúbal verificam-se essencialmente movimentos internos à Região. No entanto, houve 9 436 indivíduos que emigraram para a Grande Lisboa (o que representava 0,5% da sua população em 1991).
- As NUTS III Médio Tejo e Lezíria do Tejo revelam comportamentos semelhantes: em valores absolutos a mobilidade interna a estas regiões era pouco superior à da emigração para a Grande Lisboa.

Isto é, as NUTS III de Lisboa e Vale do Tejo reproduzem a situação já verificada a nível da Região NUTS II, com uma mobilidade interna superior às trocas com as outras regiões, indicando a clara supremacia das migrações de curta distância. No entanto, nas trocas entre regiões (NUTSIII) a Grande Lisboa é claramente a região ganhadora.

Quanto ao elevado número de saídas de Lisboa para a Península de Setúbal, por exemplo, pode ver-se aqui uma forma típica de descentralização metropolitana (disseminação da população por zonas crescentemente urbanas). Pode ver-se ainda o efeito acumulado das migrações sobre o crescimento natural: os descendentes das primeiras migrações instalam-se na margem Sul por terem habitação mais acessível mas não se desligam da cidade (cf. Peixoto 1994).



**Quadro 0-vii – Sexo e idade dos migrantes por NUTS III**

		Residência em 1991									
		Oeste	%	G. Lisboa	%	P. Setúbal	%	Médio Tejo	%	Lez. Tejo	%
Homens	<25 anos	2 609	15,7	23 542	14,6	8 550	15,2	1 576	13,9	1 650	15,6
	25-44 anos	3 328	20,0	39 329	24,3	13 300	23,7	2 431	21,5	2 127	20,1
	45-64 anos	1 112	6,7	9 141	5,7	3 543	6,3	762	6,7	772	7,3
	65 e + anos	690	4,1	3 697	2,3	1 545	2,8	480	4,2	439	4,1
Mulheres	<25 anos	3 222	19,3	28 801	17,8	9 843	17,6	1 988	17,6	1 955	18,5
	25-44 anos	3 506	21,0	40 150	24,9	13 106	23,4	2 417	21,4	2 183	20,6
	45-64 anos	1 130	6,8	9 442	5,8	3 514	6,3	876	7,7	846	8,0
	65 e + anos	1 066	6,4	7 463	4,6	2 679	4,8	778	6,9	608	5,7
Total		16 663	100,0	161 565	100,0	56 080	100,0	11 308	100,0	10 580	100,0

Fonte: INE, Censos 1991

Quanto às características dos imigrantes, a análise do quadro anterior diz-nos que em todas as NUTS III da região de LVT a percentagem mais elevada é a de indivíduos entre os 25 e os 44 anos, quer do sexo masculino quer feminino, ou seja, trata-se de população em idade activa. Portanto, independentemente da dimensão da população entrada em cada sub-região a característica predominante é igual em todas elas<sup>6</sup>.

#### 2.4.2. Internacionais

Devido à escassez de informação sobre os movimentos emigratórios<sup>7</sup> com origem no território português, neste ponto apenas será analisada a questão da imigração.

A migração externa é actualmente o principal factor de variação do crescimento demográfico efectivo de Portugal, devido à quebra da taxa de fecundidade, que torna o saldo natural pouco significativo.

Portugal é actualmente um país destino de imigração, representando os imigrantes um peso crescente na população nacional, não só devido aos indivíduos que entram no país mas também devido ao nascimento de estrangeiros em Portugal.

As mulheres imigrantes têm uma maior taxa de fecundidade do que as portuguesas, o que leva a que o peso dos nascimentos estrangeiros seja maior do que o peso da população estrangeira em Portugal.

Qual é a importância que tem esta população para o país? Em números absolutos, o peso dos estrangeiros residentes pode não ser muito grande. Segundo os dados do SEF, em 1999 residiam em Portugal 190 896 estrangeiros. Contudo este valor pode ser bastante superior se tomarmos em conta os indivíduos que residem no país de forma ilegal.

Este aparente pequeno volume de população não impede contudo que o fenómeno da imigração tenha uma forte carga social, alcançando assim uma importância que transcende os números. Disto é exemplo a abordagem sistemática que tem sido feita nos *media* à questão da imigração em geral e de histórias de imigrantes em particular.

<sup>6</sup> Os dados da questão retrospectiva dos Censos 91 relativa a 1989 não revelam tendências diferentes das aqui apresentadas referentes ao ano de 1985. Apenas os valores são mais reduzidos.

<sup>7</sup> Para uma inventariação da informação existente sobre emigração e suas debilidades ver Baganha e Ferrão (1998).

Os escassos dados de que dispomos sobre esta população (lembramos que o SEF apenas dispõe de informação para a população residente estrangeira legalizada) dizem-nos que ela se concentra territorialmente e que se trata de população em idade activa.

**Quadro 0-i – População estrangeira em 1999 por distrito de residência**

Distritos	Nº	%	Distritos	Nº	%	Distritos	Nº	%
Aveiro	7 209	3,8	<b>Faro</b>	<b>24 947</b>	<b>13,1</b>	<b>Setúbal</b>	<b>17 963</b>	<b>9,4</b>
Beja	933	0,5	Guarda	693	0,4	V. Castelo	1 341	0,6
Braga	3 088	1,6	Leiria	2 499	1,3	Vila Real	682	0,3
Bragança	329	0,2	<b>Lisboa</b>	<b>105 362</b>	<b>55,2</b>	Viseu	1 315	0,7
Castelo Branco	575	0,3	Portalegre	590	0,3	Açores	2 528	1,3
Coimbra	4 708	2,5	Porto	11 408	6,0	Madeira	2 385	1,2
Évora	888	0,5	Santarém	1 453	0,8	Portugal	190 896	100,0

Fonte: INE/Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Aliás, há autores que consideram que esta população vem contribuir para uma reposição da força de trabalho, o que tem como consequência uma diminuição da taxa de dependência (relação entre a população activa e não activa) e ainda para uma diminuição do envelhecimento da população.

No entanto, tal como refere J. Malheiros (1998) para que se verifique uma diminuição da taxa de dependência é necessário que os imigrantes se encontrem legalizados e portanto integrados no sistema de segurança social.

Quanto ao envelhecimento da população, embora o índice de fecundidade médio seja superior para as mulheres estrangeiras, a verdade é que este fenómeno, regra geral muito sentido no início do processo migratório, vai diminuindo com o tempo, o que contribui para aproximar as taxas de fecundidade das mulheres imigrantes e nacionais (cf. De Rugy, 2000).

Também os dados dos Censos 91 nos dizem que a população entrada no país tem um peso relativamente pequeno na população total. Para além de que na categoria ‘migrante externo’ estão incluídos os indivíduos que em 1991 residiam em Portugal e que em 1985 (ou 1989) residiam no estrangeiro, independentemente de terem nacionalidade portuguesa ou estrangeira.

Contudo, se analisarmos a entrada de migrantes externos na RLVT verificamos que há uma nítida concentração na Grande Lisboa.

**Quadro 0-ii – População que em 1985 e 1989 vivia fora do país**

NUTS II	População em 1991	Migrante externo (face a 1985)		Migrante externo (face a 1989)	
			%		%
Norte	3 472 715	55 829	1,6	25 200	0,7
Centro	1 721 650	35 437	2,1	15 093	0,9
<b>LVT</b>	<b>3 296 715</b>	<b>51 052</b>	<b>1,5</b>	<b>21 049</b>	<b>0,6</b>
Alentejo	543 442	3 610	0,7	1 645	0,3
Algarve	341 404	9 190	2,7	3 102	0,9
Açores	237 795	3 703	1,6	2 055	0,9
Madeira	253 426	8 022	3,2	3 671	1,4
<b>Total</b>	<b>9 867 147</b>	<b>166 843</b>	<b>1,7</b>	<b>71 815</b>	<b>0,7</b>

Fonte: INE, Censos 1991

**Quadro 0-iii – Residentes na RLVT em 1991 por NUTS III que em 1985 residiam fora do país**

NUTS III	Migrante externo	%
Oeste	4 770	9,3
Grande Lisboa	<b>32 066</b>	<b>62,8</b>
P. Setúbal	8 442	16,5
Médio Tejo	3 585	7,0
Lezíria do Tejo	2 189	4,3
<b>Total</b>	<b>51 052</b>	<b>100,0</b>

Fonte: INE, Censos 1991

Conclui-se assim que quanto à questão regional, a imigração não contribui para atenuar os processos de despovoamento e excessiva concentração populacional, uma vez que os imigrantes se concentram essencialmente nas grandes metrópoles.

**... e em 2001?**

- ◆ LVT irá manter a sua atractividade e a sua elevada mobilidade intra-regional? E continuará a Grande Lisboa a ser a NUTS III mais atractiva?
- ◆ Os fluxos migratórios irão contribuir para o acentuar da macrocefalia populacional do país (diferença populacional entre as duas principais cidades (Lisboa e Porto) e as restantes cidades)?
- ◆ Que tipo de pessoas está a região a atrair? Jovens activos, pouco ou muito qualificados? Que tipo de trabalho vêm desenvolver?
- ◆ Quais são os padrões dominantes da imigração na última década? Ainda predomina a imigração de mão-de-obra pouco qualificada dos PALOP ou a “nova” imigração dos países de Leste já começa a ter impacte no mercado de trabalho?
- ◆ A “nova” imigração dos países de Leste segue os padrões da imigração em Portugal ou, pelo contrário, apresenta especificidades próprias, por exemplo, não se caracteriza por uma concentração territorial tão pronunciada nas grandes metrópoles?
- ◆ Tenderá a manter-se uma concentração dos imigrantes (empregados) em determinados sectores de actividade? Tal facto depende do país de origem?

### 3. Comentários finais

Este trabalho, de acordo com os seus objectivos iniciais expostos, não pretendia ser conclusivo, mas acima de tudo alertar para a importância do fenómeno da mobilidade geográfica enquanto elemento (des)estruturador do território e consequentemente para a necessidade de uma abordagem integrada do mesmo.

Assim, as principais ideias a reter residem na significativa dimensão da mobilidade geográfica na Região de Lisboa e Vale do Tejo (o quadro 3.1. apresenta os “grandes números”), e nas vantagens de uma análise integrada do fenómeno, em resultado da tipologia proposta, que permitiu, nomeadamente, a percepção de relações entre diferentes tipos de mobilidade, bem como a inventariação de algumas áreas que a informação estatística existente não permite clarificar.

**Figura 0.1 – Dimensão da Mobilidade Geográfica na RLVT**

MOVIMENTOS PENDULARES Origem e destino na LVT 902 602 Origem e destino na AML 792 018	MIGRAÇÃO RESIDENCIAL - ? DA QUAL SAZONAL 134 965 alojamentos de uso sazonal(10,5% dos alojamentos clássicos ocupados)			
	MIGRAÇÃO			
ALTERAÇÃO DO LOCAL DE TRABALHO ?	INTERNA		INTERNACIONAL	
	LVT	AML		
	Total	304 664	226 436	Entradas
	Intra	196 774	105 249	LVT 51 052
	Inter	107 890	121 187	G. Lisboa 32 066
	Entradas	59 422	56 316	
	Saídas	48 468	64 871	
	Saldo	10 954	-8 555	

Após a avaliação da dimensão do fenómeno, procedeu-se à análise dos padrões territoriais da mobilidade em 1991 (data do último recenseamento<sup>8</sup>) e foram identificadas algumas questões que irão ser exploradas pelos autores, com base nos dados dos Censos 2001.

<sup>8</sup> O recenseamento da população constitui a fonte de informação de referência para estudos de mobilidade geográfica.

## Bibliografia

- Baganha, M. Ioannis e FERRÃO, João (1998), *Os Movimentos Migratórios Externos e a sua Incidência no Mercado de Trabalho em Portugal*, IEFP, Lisboa.
- De Rugy, Anne (2000), *Dimensão Económica e Demográfica das Migrações na Europa Multicultural*, Celta Editora.
- Federici, Nora (1991), *Le Migrazioni: che Cosa Interessa Conoscere*, Genus N° 1-2, Comitato Italiano per lo Studio dei Problemi della Popolazione.
- Goetz, Stephan J. (1999), *Migration and Local Labor Markets*, West Virginia University.
- Malheiros, Jorge (1998), *Minorias Étnicas e Segregação nas Cidades: uma Aproximação ao Caso de Lisboa no Contexto da Europa Mediterrânica*, Finisterra, N° 66.
- Malheiros, Jorge (2000), *Impacte demográfico e regional*, Economia Pura, N° 28.
- Peixoto, João, *Migrações e Mobilidade: Conceitos e Problemas de Medição*, mimeo.
- Peixoto, João (1994), *Os Movimentos Migratórios Inter-regionais em Portugal nos Anos 80 – uma Análise dos Dados Censitários*, INE/GED, policop.
- Peixoto, João (1998), *Selectividade Migratória e Dinâmicas Regionais: as Migrações Inter-regionais em Portugal nos anos 80*, Revista de Estatística, 3º QUAD 98, N° 9, INE.
- Peixoto, João, Oliveira, Cristina (2001), *Migrações Inter-regionais em Portugal Continental, 1992-1999*, Revista de Estudos Regionais N° 2.
- Pires, Rui P. (2000), *Conceber uma Nação Cosmopolita*, Economia Pura, N° 28.
- Pereira, Eduardo (1997), *Bacias de Emprego em Portugal Continental*, Revista de Estatística N° 4, 1º quadrimestre de 1997, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.
- Pisco, Manuel (1997), *Migrações Pendulares: Unidades Geográficas de Emprego*, Departamento de Prospectiva e Planeamento, Lisboa.

# Reverter a degradação urbana: desafios para estratégias regionais de qualificação das cidades<sup>1</sup>

Isabel Breda-Vázquez<sup>2</sup>

Paulo Conceição<sup>3</sup>

Miguel Branco-Teixeira<sup>4</sup>

## Resumo

A reflexão sobre a qualificação das cidades e a regeneração das suas áreas degradadas não pode ignorar, quer os contributos dos debates sobre as transformações sociais e económicas e seus efeitos na estrutura espacial das cidades, quer a reapreciação crítica das políticas urbanas orientadas para a reversão da degradação urbana. A centralidade do problema, a percepção da existência de factores pesados que condicionam as possíveis intervenções e a necessidade do estabelecimento de um quadro operativo que possa articular, de forma sistemática, diversos agentes e níveis da administração, têm conduzido ao desenvolvimento de estratégias nacionais orientadas para a regeneração urbana e à integração, nos planos de desenvolvimento, desta vertente de qualificação das cidades.

A comunicação pretende reflectir sobre o caso português e, em particular, sobre a região do Norte. Nesse sentido, partindo de estudos existentes sobre os seus centros urbanos, começa por evidenciar os diversos processos envolvidos na problemática da regeneração urbana. O conhecimento sistemático desta diversidade aparece, assim, como um primeiro desafio para a construção de estratégias de intervenção. Com base na evidência existente e nos contributos do debate mais geral sobre a regeneração urbana, procuram-se definir as possíveis linhas de força de um ‘guia de boas práticas’, que possa ser entendido como instrumento de diálogo entre os diversos agentes e entre os diversos níveis da administração.

---

<sup>1</sup> Este estudo insere-se num projecto desenvolvido no Laboratório de Planeamento do Território e Ambiente da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto para a Câmara Municipal do Porto, denominado “*Regeneração Urbana na Periferia Central da Cidade do Porto*”, e contou com o contributo adicional de Luísa Mendes Batista.

<sup>2</sup> Professora Associada da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Rua Dr. Roberto Frias – 4200-465 PORTO, tel.+ 351 225081919, e-mail: ivazquez@fe.up.pt.

<sup>3</sup> Assistente da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Rua Dr. Roberto Frias – 4200-465 PORTO, tel.+ 351 225081946, e-mail: psc@fe.up.pt.

<sup>4</sup> Mestre em Planeamento e Projecto do Ambiente Urbano, Doutorando em Planeamento do Território e Ambiente Rua Dr. Roberto Frias – 4200-465 PORTO, tel.+ 351 225081461, e-mail: lbt@fe.up.pt.

## 1. Enquadramento geral

Esta comunicação pretende reflectir sobre as condições de intervenção nos espaços urbanos desvalorizados ou ‘degradados’ presentes nos centros urbanos da Região do Norte, para o que se baseia nos contributos referenciais oriundos da prática das políticas europeias de regeneração urbana.

Como se invoca em estudo recente da OCDE<sup>5</sup>, a importância que actualmente se atribui às políticas de regeneração urbana tem a ver com factores muito diversificados. Por um lado, considera-se que a incapacidade dos mecanismos de mercado em resolver os problemas da exclusão social, da pobreza e da equidade, justifica uma maior atenção da administração pública para este tipo de problemas. Por outro lado, reconhece-se que os actuais processos de reestruturação urbana envolvem a reconfiguração, num novo contexto, das vantagens e desvantagens que se associam aos territórios, o que tem efeitos na intensificação de conflitos e problemas de natureza social, espacial e económica. Salienta-se, também, a utilidade de políticas que procurem conciliar vectores antagónicos e, por isso, não isentos de conflitos, como são os que se associam a condições sociais e a boas ‘performances’ económicas, bem como a necessidade da administração pública implementar políticas urbanas mais activas e menos assistencialistas. Considera-se importante, finalmente, estimular o papel das iniciativas locais e das parcerias público-privado na elaboração de estratégias inovadoras e na definição de prioridades de actuação.

O efeito conjugado deste conjunto de factores justificativos tem estimulado o desenvolvimento de políticas de regeneração urbana que questionam concepções anteriormente dominantes. O modo como se pensa hoje dever actuar ao nível da regeneração urbana, em diversos países da Europa, está reflectido na valorização de estratégias de acção inovadoras e na numerosa bibliografia que se detém sobre a actual reconfiguração destas políticas, como mostram as análises e as referências reunidas em Healey et al. (1992), Galès e Mawson (1995), Newman (1995), Oatley (1996)<sup>6</sup>, entre outros.

É neste contexto que se pretende debater as condições de desenvolvimento de estratégias de regeneração urbana nos centros urbanos da região do Norte, e fundamentar um conjunto de orientações metodológicas tradutoras das principais linhas de força de um ‘guia de boas práticas’.

Assim, tendo como principal base analítica o conjunto de diagnósticos existentes sobre o sistema urbano da região, e o contributo de estudos realizados para esta região sobre as questões da degradação urbana, esta comunicação começa por apresentar, de forma sumária, os elementos dos diagnósticos existentes que permitem isolar questões centrais do ponto de vista da regeneração urbana, detendo-se, seguidamente, no seu contributo para a construção de um quadro de referência que fundamente condições de intervenção. O enquadramento apresentado para a definição regional de instrumentos de

---

<sup>5</sup> OCDE (1998), *Intégrer les Quartiers en Difficulté*, Organisation de Coopération et the Développement Économiques, Paris.

<sup>6</sup> Healey, P. et al. (1992), *Rebuilding the City*, E&FN SPON, London; Galès, P. e Mawson, J. (1995), French Urban Policy: the implications for regeneration policies in the English regions, *Planning Practice and Research*, vol 10, nº 3/4; Newman, P. (1995), The Politics of Urban Redevelopment in London and Paris, *Planning Practice and Research*, vol. 10, nº 1; Oatley, N. (1996), Regenerating cities and modes of regulation, in Greed, C. (ed.), *Investigating Town Planning: changing perspectives and agendas*, Longman, London.

política procura atender à diversidade de situações problemáticas, motivadoras de intervenções de regeneração urbana, que podem ser encontradas no sistema urbano regional.

## 2. O sistema urbano regional: elementos de diagnóstico

### 2.1. A diversidade de contextos urbanizados

A análise das condições de urbanização da Região Norte permitida pelos indicadores urbanos disponibilizados pelo INE (1999)<sup>7</sup>, tem como suporte a definição de dois tipos de territórios urbanizados: Áreas Predominantemente Urbanas (APU) e Áreas Mediamente Urbanas (AMU)<sup>8</sup>.

**Quadro 1 - Indicadores urbanos por NUT 1999  
(População Residente/População Residente Total)**

NUT' s	APU (%)	AMU (%)
Região Norte	64,0	24,0
Continente	68,0	16,0
Minho	25,0	50,0
Cávado	61,0	36,0
Ave	72,0	24,0
Grande Porto	98,0	2,0
Tâmega	40,0	51,0
Entre o Douro e Vouga	69,0	25,0
Douro	22,0	33,0
Trás-os-Montes	18,0	13,0

Fonte: INE (1999) - Indicadores Urbanos do Continente

<sup>7</sup> INE (1999) - Indicadores Urbanos do Continente, Série Estudos, Lisboa.

<sup>8</sup> Segundo a classificação do INE, consideram-se como:

**Áreas Predominantemente Urbanas (APU)**

- Freguesias urbanas;
- Freguesias semi-urbanas contíguas às freguesias urbanas, incluídas na área urbana, segundo orientações e critérios de funcionalidade/planeamento;
- Freguesias semi-urbanas constituindo por si só áreas predominantemente urbanas segundo orientações e critérios de funcionalidade/planeamento;
- Freguesias sedes de Concelho com população residente superior a 5000 habitantes.

**Áreas Mediamente Urbanas (AMU)**

- Freguesias semi-urbanas não incluídas na área predominantemente urbana;
- Freguesias sedes de Concelho não incluídas na área predominantemente urbana;

Entendendo-se por:

**Freguesias urbanas** - freguesias que possuam densidade populacional superior a 500 hab./Km<sup>2</sup> ou que integrem um lugar com população residente superior ou igual a 5000 habitantes.

**Freguesias semi-urbanas** - freguesias não urbanas que possuam densidade populacional superior a 100 hab./Km<sup>2</sup> e inferior ou igual a 500 hab./Km<sup>2</sup>, ou que integrem um lugar com população residente superior ou igual a 2000 habitantes e inferior a 5000 habitantes.



A informação sintetizada no Quadro 1 permite salientar que:

- na Região do Norte (RN), a população residente em APU representa 64% da população total, cabendo às AMU a proporção de 24%.; a comparação destes valores com os registados ao nível do Continente mostra a importância regional das áreas mediantemente urbanas; por outro lado, a análise da distribuição espacial das freguesias classificadas como APU e AMU evidencia a sua clara litoralização no contexto territorial da RN;
- da RN, a população residente em APU apresenta as proporções mais elevadas no Grande Porto (98%), no Ave (72%), no Entre o Douro e Vouga (69%) e no Cávado (61%), apresentando-se progressivamente menor em direcção ao interior tendo expressão reduzida em Trás-os-Montes (18%);
- ainda ao nível das NUT's III, verifica-se que a representatividade das AMU é globalmente importante, sendo muito forte no Minho (50%) e no Tâmega (51%): a maioria da sua população reside em áreas mediantemente urbanizadas;

Em síntese, pode dizer-se que a Região do Norte se apresenta com contextos de urbanização muito diferenciados, tanto ao nível da sua distribuição espacial, onde emergem os contrastes de tipo litoral/interior decorrentes de uma excessiva litoralização da urbanização, como no que se refere às características de aglomeração do povoamento, onde se constata situações que denotam a importância de formas de urbanização difusa.

## **2.2. As desiguais dinâmicas de evolução dos centros urbanos**

Ainda com base nos indicadores urbanos recentemente disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE, 1999), é possível avaliar as condições de evolução dos centros urbanos da Região Norte com mais de 10.000 habitantes, considerados como Áreas Predominantemente Urbanas (APU).

O Quadro 2, que sistematiza essa informação, considera três grandes grupos de aglomerações urbanas, representativos das principais dinâmicas e tipologias existentes na região: a Área Metropolitana do Porto, as Cidades Médias e Outros Centros Urbanos.

Os elementos expostos permitem destacar que:

- na *Área Metropolitana do Porto* (AMP) verificou-se, entre 1981/91, um crescimento populacional de 4,5 %, existindo em 1991 uma densidade populacional de 1411,2 hab./Km<sup>2</sup>;
- as *cidades médias* tiveram, na sua maioria, um crescimento populacional superior à AMP, destacando-se a esse nível as cidades de Paredes (14,2%), de Fafe (14%), e Braga (13,9%) e de V. N. de Famalicão (13,1%); em sentido contrário, com crescimento negativo, apresenta-se somente o eixo urbano Vila Real/P. Régua/Lamego (-0,8%), situação que fica a dever-se às evoluções regressivas de Peso da Régua (-3,3%) e de Lamego (-5,7%); em termos de densidades, é de destacar a diversidade de situações presentes, variando entre a elevada densidade de S. J. da Madeira (2275,2 hab./Km<sup>2</sup>) e os baixos valores do eixo Vila Real/P. Régua/Lamego (361,9 hab./Km<sup>2</sup>) e de Chaves (322,6 hab./Km<sup>2</sup>);

**Quadro 2 - Dinâmicas demográficas dos principais centros urbanos da região Norte**

Centros urbanos		População Urbana Residente		Variação 1981-91		Área Urbana	Densidade
		1991	1981	absoluta	percentual	(km <sup>2</sup> )	1991
<b>Área Metropolitana do Porto</b>		1167800	1117920	49880	4,5	827,51	1411,2
<b>Cidades Médias a)</b>	Viana do Castelo	36167	33881	2286	6,7	36,42	993,1
	Barcelos	49830	44214	5616	12,7	98,36	506,6
	Braga	129942	114036	15906	13,9	132,78	978,6
	V. N. de Famalicão	37837	33469	4368	13,1	48,80	775,3
	Stº Tirso	25941	23509	2432	10,3	30,30	856,1
	Guimarães	83601	79737	3864	4,8	92,97	899,2
	Fafe	26899	23596	3303	14,0	55,59	483,9
	Paredes/Penafiel	39293	35708	3585	10,0	60,27	651,9
	(Paredes)	16797	14714	2083	14,2	19,70	852,6
	(Penafiel)	22496	20994	1502	7,2	40,57	554,5
	Stª. M.F./S.J.M./O.A.	150917	138597	12320	8,9	178,01	847,8
	(Stª Maria da Feira)	100059	91556	8503	9,3	133,62	748,8
	(S. João da Madeira)	18452	16444	2008	12,2	8,11	2275,2
	(Oliveira de Azeméis)	32406	30597	1809	5,9	36,28	893,2
	V.R./P.Régua/Lamego	49805	50219	-414	-0,8	137,62	361,9
	(Vila Real)	28898	28320	578	2,0	107,51	268,8
	(Peso da Régua)	10277	10632	-355	-3,3	9,94	1033,9
	(Lamego)	10630	11267	-637	-5,7	20,17	527,0
	Chaves	17468	17152	316	1,8	54,14	322,6
	Bragança	16079	14379	1700	11,8	24,17	665,2
<b>Outros Centros Urbanos</b>	Esposende	11515	10301	1214	11,8	22,15	519,9
	Felgueiras	16577	15168	1409	9,3	20,15	822,7
	Paços de Ferreira	33683	31215	2468	7,9	47,30	712,1
	Marco de Canaveses	13926	11949	1977	16,5	41,02	339,5
	Amarante	15628	13844	1784	12,9	25,24	619,2
	Vale de Cambra	16691	16094	597	3,7	48,36	345,1
	Vizela	21930	19562	2368	12,1	26,03	842,5
	Trofa	29356	26525	2831	10,7	50,88	577,0
	Ponte de Lima	12824	11986	838	7,0	41,27	310,7

Fonte: INE (Indicadores Urbanos do Continente)

a) Segundo o Despacho nº5594 do MPAT

- relativamente aos *outros centros urbanos*, é de registar o elevado valor de crescimento populacional apresentado, entre 1981 e 1991, por Marco de Canaveses (16,5%); os restantes centros mostram dinâmicas evolutivas muito razoáveis, com valores que oscilam entre 7% e 13%, constituindo única excepção o aglomerado de Vale de Cambra; em geral, o comportamento dinâmico destes centros aproxima-se do observado para as cidades médias.

Estes resultados são genericamente realçados nos vários estudos existentes sobre o sistema urbano regional e nacional<sup>9</sup>, e permitem, adaptando a síntese realizada em Ferrão (1997)<sup>10</sup>, afirmar que a evolução dos centros urbanos da Região do Norte se caracteriza pelas seguintes tendências fundamentais: i) abrandamento do ritmo de crescimento da principal aglomeração urbana ( a AMP), ii) reforço da importância relativa das cidades médias, iii) desajustamentos crescentes entre ‘dinâmica urbana’, ou ritmo de crescimento populacional, e ‘dimensão urbana’.

Evidenciadas as dinâmicas instaladas nos centros urbanos da Região do Norte, impõe-se agora perspectivar as suas condições de desenvolvimento.

Na ausência de intervenções relevantes de política urbana, os estudos existentes apontam para a continuidade da litoralização com elevada concentração do sistema urbano regional em torno da Área Metropolitana do Porto, com conseqüente fragilidade dos centros urbanos do interior.

Esta tendência geral é acompanhada pelo reconhecimento de que:

- o crescimento de alguns centros urbanos do interior corresponde ao esvaziamento das zonas rurais envolventes, facto que compromete a capacidade de crescimento sustentado desses centros, no futuro, e a coesão do sistema urbano regional;
- a litoralização da rede urbana regional envolve diferentes formas de urbanização, nelas se incluindo os ‘continuum’ urbanos associados à natureza difusa do povoamento;
- a dinâmica relativa da AMP é condicionada pelo reforço da sua competitividade, e é acompanhada por processos intensos de recomposição espacial, onde a intensificação da produção urbana de extensão coexiste com processos de abandono e de declínio;
- a vitalidade dos diversos sub-sistemas urbanos presentes no litoral da RN é condicionada pelo nível de desempenho específico de cada um, onde são importantes questões associadas à promoção dos recursos e das organizações indispensáveis ao desenvolvimento, e às lógicas de concertação inter-urbana;
- o sistema urbano regional encerra vulnerabilidades que comprometem quer a sua eficácia e equidade, quer a sua capacidade de mudança face às tendências instaladas.

<sup>9</sup> Citem-se, entre outros, os estudos: C. M. P. (1996) – Estudo Estratégico das Cidades do Eixo Atlântico; DGOTDU (1994) - Dinâmicas da rede urbana - áreas em perda, Quatenaire Portugal, Lisboa; DGOTDU (1997) – Sistema Urbano Nacional – Cidades Médias e Dinâmicas Territoriais, Quatenaire Portugal, Lisboa. CEDRU (1996) – Urbanização e Coesão Social em Portugal, CEDRU, Lisboa (policopiado).

<sup>10</sup> Ferrão, J. (1997) – Rede Urbana, Instrumento de Equidade, Coesão e Desenvolvimento, in Colóquio ‘A Política das Cidades’, CES, Lisboa.

### 2.3. As condições gerais de vulnerabilidade urbana

Na continuidade da análise das dinâmicas instaladas nos centros urbanos da Região do Norte, e tendo em atenção os objectivos do presente estudo, impõe-se fazer uma referência às indicações existentes ao nível dos principais problemas urbanos, ou situações de vulnerabilidade.

Em estudo recente (DGOTDU/Quatenaire, 1997), os centros urbanos não metropolitanos do sistema urbano nacional são avaliados segundo um conjunto de características, ou atributos, correspondentes a domínios-problema. Extraído da matriz correspondente dessa avaliação os centros urbanos pertencente à Região do Norte deduz-se que:

- existe uma clara dissociação entre as cidades do litoral e do interior ao nível das situações problemáticas relacionadas com a exclusão social; as condições de vulnerabilidade a este nível centram-se, genericamente, nos aglomerados urbanos de Mirandela, Chaves, Vila Real e Peso da Régua;
- em contraste, verifica-se que a larga maioria dos centros urbanos do litoral tem como domínios-problema a qualificação da população activa e o nível de escolaridade dos seus residentes, aspectos que, curiosamente, não representam situações de vulnerabilidade para as cidades do interior;
- para além das duas situações dominantes acima identificadas, constata-se a representatividade dos problemas associados à qualidade de vida e à imagem urbana (no que tem a ver com a cultura, o desporto e o consumo), que acompanham grande parte dos centros urbanos em análise; somente as cidades de Viana e de Bragança, e o eixo urbano St<sup>a</sup> M. Feira/S. J. Madeira/O. Azeméis não apresentam situações de vulnerabilidade a este nível;
- ao nível das questões problemáticas com menor representatividade, é de sublinhar incidência da mono-especialização industrial nos dois principais subsistemas urbanos do litoral inseridos em territórios com perfis industriais específicos.

Os resultados desta avaliação levam a que se realce, também, alguns aspectos associados aos atributos de competitividade urbana presentes no sistema de cidades da Região do Norte. Trata-se de, a partir da representatividade destes, procurar identificar os aspectos não-problemáticos do sistema urbano regional.

Tendo em atenção, no estudo acima referenciado, a parte correspondente à avaliação do sistema urbano segundo os seus factores de competitividade, é possível concluir que as condições favoráveis de competitividade se apresentam muito diversificadas, em especial nas cidades do litoral. Para estas, as suas vantagens competitivas são genericamente importantes ao nível das acessibilidades, da capacidade de criação de emprego e da qualidade de vida associada à habitação. No que se refere às cidades do interior, as condições gerais de competitividade distribuem-se, essencialmente, por domínios associados à acessibilidade urbana e ao valor ambiental.

Do ponto de vista dos objectivos de regeneração urbana este conjunto de elementos de avaliação não permite delimitar com rigor, e de forma directa, a representatividade de carências específicas de nível social, económico e físico. Esta avaliação não deixa de contribuir, todavia, para dimensionar a importância relativa desses objectivos, para os

diversos centros urbanos da RN, a partir das diferentes capacidades de sustentação do desenvolvimento que decorrem das situações de vulnerabilidade e de competitividade salientadas.

Assim, torna-se importante salientar que as cidades da RN possuem significativas situações de competitividade e de vulnerabilidade que afectam profundamente o seu desenvolvimento.

Os problemas ambientais são mais graves nas cidades do Norte Litoral, possuindo algumas cidades do Nordeste algum potencial de qualificação urbana. Os problemas associados aos baixos níveis de qualidade de vida e da imagem das cidades existem, indiferentemente, nas cidades do Norte Litoral e do Nordeste. As maiores situações de vulnerabilidade no Norte Litoral surgem associadas às questões da qualificação da população activa, do nível de ensino da população e da taxa de escolarização. No Nordeste as principais situações de vulnerabilidade prendem-se com motivos relacionados com a exclusão social relativamente aos idosos, à habitação, ao mercado de trabalho e à juventude, existindo, ainda, uma fraca dinâmica demográfica e uma estrutura etária envelhecida, bem como uma escassa capacidade para criação de emprego e riqueza.

No que respeita às condições favoráveis de competitividade, as cidades da Região Norte possuem um nível de acessibilidades que tem vindo a melhorar, podendo considerar-se presentemente como bom. Também a qualidade de vida no domínio da habitação apresenta, de modo geral, índices elevados.

## **2.4. Questões centrais para a regeneração urbana**

O elementos de diagnóstico anteriormente apresentados, que sintetizam as principais características, dinâmicas e vulnerabilidades do sistema urbano da Região do Norte, permitem desde já isolar algumas questões centrais do ponto de vista da regeneração urbana.

Assim, e em primeiro lugar, a diversidade de contextos urbanizados presentes na RN aponta para a existência de formas distintas de ocupação dos territórios urbanizados, e para contextos igualmente diversificados ao nível das problemáticas da regeneração urbana, as quais se poderão apresentar tanto em cidades médias como em áreas de urbanização difusa ou em centros urbanos de outro tipo.

Esta situação, para além de remeter para a variedade e a consequente especificidade daquelas problemáticas no quadro do sistema urbano regional, coloca em evidência a amplitude dos problemas e dos domínios de intervenção, que não podem ser unicamente considerados por referência a formas ‘tradicionais’ de urbanização.

Estas características condicionam, naturalmente, a configuração das políticas de regeneração urbana, para além de introduzirem, desde logo, questões metodológicas associadas à importância estratégica do diagnóstico ou do ‘perfil’ da área urbana carente de intervenções regeneradoras.

Em segundo lugar, as diferentes condições de dinâmica urbana presentes no sistema urbano regional permitem aprofundar a questão da diversidade de situações problemáticas, condicionantes de intervenções de regeneração urbana, e introduzir o

problema dos ‘tipos’ de áreas problemáticas na sua relação com os processos de desenvolvimento urbano.

Com efeito, tanto os contextos mais dinâmicos de desenvolvimento urbano, como os de declínio ou de estagnação, se podem concretizar em áreas urbanas com privações múltiplas e por isso carentes de intervenções regeneradoras. Daí que se possa afirmar que na generalidade das aglomerações urbanas que constituem o sistema urbano regional se deva admitir a visibilidade e a incidência daquelas áreas.

As áreas urbanas carentes de intervenções regeneradoras estarão presentes, por exemplo, i)- nas situações de abandono e de degradação inerentes a contextos de declínio global do centro urbano, independentemente da sua dimensão, ii)- nas situações de crescimento forte do aglomerado urbano, com extensificações periféricas realizadas de modo caótico e desarticulado, e com processos paralelos de esvaziamento residencial dos centros históricos, iii)- nas situações de reconversão da economia urbana, com a desafecção selectiva de espaços funcionais como sejam os industriais, e com a dinamização de processos de exclusão social, iv)- nas situações de crescimento urbano desordenado associado a processos de extensificação produtiva, ou, ainda, vi)- nas diferentes situações decorrentes dos processos selectivos de recomposição espacial e funcional das formações de tipo metropolitano.

Daqui resulta que a definição de princípios orientadores de intervenções de regeneração urbana não deve ter por base de referência os sub-sistemas urbanos (área metropolitana, cidades médias, centros urbanos secundários, territórios urbanos difusos,...) que constituem a rede de cidades da Região do Norte, mas sim tipologias de áreas urbanas problemáticas construídas em estreita relação com processos dominantes.

Por isso se compreende, também, que a análise das condições gerais de vulnerabilidade urbana se mostre insuficiente para delimitar domínios de actuação tradutores de situações críticas justificadoras de intervenções de regeneração urbana. A sua visão globalizante, para cada centro urbano, não valoriza o registo mais permenorizado de situações deficitárias na sua relação com processos específicos de desenvolvimento urbano. Este aspecto permite introduzir, mais uma vez, as questões de ordem metodológica associadas à importância estratégica do ‘perfil’ de áreas urbanas carentes de intervenções regeneradoras.

### **3. A definição de tipos de áreas urbanas problemáticas**

#### **3.1. Elementos de enquadramento**

Uma abordagem preliminar à questão da regeneração urbana nos centros urbanos da Região do Norte permitiu colocar a questão da diversidade de situações problemáticas, justificadoras de intervenções de regeneração urbana, que podem ser encontradas no sistema urbano regional. Como se sublinhou, o diagnóstico de uma situação problemática (de uma zona urbana em dificuldade) pode configurar casos de espaços em declínio e/ou incluir um amplo leque de outras situações caracterizadas por rupturas ao nível dos processos gerais de crescimento urbano e da sua regulação.

Esta diversidade implica a necessidade de se aprofundar o conhecimento dos processos críticos nas zonas urbanas em dificuldade, bem como de se contextualizar a sua relação com os processos mais gerais de transformação urbana. Implica, também, a necessidade de atender a um ‘sistema de referência’ perante o qual se tece uma avaliação da situação real, para que se evite ceder às imprecisões e à falta de rigor na avaliação de realidades que se afirmam exactamente pela sua diversidade (de características e de intensidade). Uma área urbana ‘problemática’ tem implícita uma ideia do que significa (ou deve significar) o seu oposto, apresentando-se como uma forma de ‘exclusão’ ou de ‘privação’ relativa face a domínios básicos da vida urbana.

Estas constatações podem conduzir a dois percursos de avaliação das situações reais. Pode, por um lado, enveredar-se por uma perspectiva de análise em que se considere que cada ‘caso é um caso’ e, desta forma, fazer valer de forma absoluta que a diversidade inviabiliza qualquer esforço de aplicação de critérios comuns de análise. Pode, por outro lado, fazer-se a opção pela construção de uma tipologia que permita uma leitura da realidade baseada numa classificação de critérios de análise, de forma a que uma mesma e diversa realidade possa evidenciar alguns traços comuns e diferenças de natureza vária, permitindo o agrupamento dos casos reais em grandes ‘tipos’ de áreas problemáticas.

A opção tomada neste trabalho vai para o segundo percurso salientado, isto é, a construção de uma tipologia que permita ler a realidade com base numa grelha prévia. Com efeito, a primeira via conduz a uma análise casuística que não permite retirar conclusões de relevo para contextualizar situações problemáticas e criar um quadro de referência para actuações futuras, aspectos essenciais do ponto de vista dos objectivos deste trabalho.

### **3.2. Um modelo de abordagem de situações problemáticas**

Julga-se importante estabelecer uma classificação centrada nas causas directas da degradação, uma vez que desse modo se facilita a posterior definição de soluções necessárias à sua reversão. Refira-se, ainda, o facto de a definição desses tipos de degradação não excluir a possibilidade de existirem inúmeras sobreposições (tal definição facultará, até, a avaliação de tais sobreposições levando na prática ao reconhecimento de áreas de mais *intensa* degradação urbana), ao mesmo tempo que reconhece a possibilidade de existência de formas específicas de degradação.

Assim, como se expõe no Quadro 3, um primeiro enquadramento da diversidade dos casos de degradação urbana num processo geral de “reestruturação funcional” traduz a enorme abrangência de causas e efeitos deste fenómeno, assim como a intensidade das suas manifestações consoante a fase do processo em que cada caso se encontra.

A este ponto de partida, aberto e de fronteiras imprecisas, segue-se a definição de um conjunto de critérios de classificação mais próximos das causas imediatas da degradação urbana, em detrimento das suas causas remotas ou estruturais. Assim, dentro do processo geral de reestruturação socio-funcional, haverá vantagem em identificar, em cada caso a analisar, o(s) *processo(s)-tipo dominante(s)*, sabendo que dificilmente será possível identificar ‘casos puros’ aos quais corresponda, em exclusivo, apenas um processo-tipo. Note-se que a eventual acumulação de vários destes processos-tipo é um indicativo de intensidade e de complexidade do fenómeno de degradação urbana, na situação particular em estudo.

**Quadro 3 - Tipologia de Degradação Urbana**

Exemplos de Áreas	Processo comum	Processo-tipo dominante	Aspectos relevantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Áreas centrais;</li> <li>• Zonas históricas especiais;</li> <li>• Envoltivos portuários;</li> <li>• Frentes de rio;</li> <li>• Áreas industriais e de armazenagem em declínio;</li> <li>• Áreas periféricas da AMP de intensa produção urbana;</li> <li>• Áreas de expansão urbana:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) em cidades médias;</li> <li>b) em pequenos aglomerados;</li> <li>c) na AMP;</li> </ol> </li> <li>• Áreas de urbanização e industrialização difusa:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) em cidades médias;</li> <li>b) na AMP;</li> </ol> </li> <li>• Bairros sociais;</li> <li>• Zonas de arrendamento habitacional antigo</li> </ul>	Reestruturação socio-funcional	<p>Degradação associada a dinâmicas económicas</p> <p>Degradação associada a condições de habitabilidade</p> <p>Degradação associada a condições de dotação e estruturação física do território</p> <p>Degradação associada a transformações sociais</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dinâmicas de investimento;</li> <li>- tipos dominantes de unidades empresariais;</li> <li>- modelos de gestão;</li> <li>- dinâmicas de ancoragem territorial das empresas;</li> <li>- (...)</li> <li>- ocupação dos alojamentos;</li> <li>- condições de habitabilidade;</li> <li>- dinâmicas construtivas;</li> <li>- regime de propriedade;</li> <li>- (...)</li> <li>- infra-estruturação e equipamentos;</li> <li>- condições de eficácia de instrumentos de planeamento;</li> <li>- (...)</li> <li>-</li> <li>- estrutura etária;</li> <li>- perfil socio-profissional;</li> <li>- modelos de consumo;</li> <li>- redes de convivialidade;</li> <li>- dinâmicas de organização da sociedade civil;</li> <li>- (...)</li> </ul>

Nesta perspectiva, o modelo de tipologia proposto no Quadro 3 estrutura-se em torno de um conjunto de domínios que sobressaiem como grandes causas do fenómeno de degradação urbana, os quais dão origem a quatro tipos de degradação urbana, associados a : a)- dinâmicas económicas, b)- condições de habitabilidade, c)- condições de dotação e estruturação física do território, e d)- transformações sociais. Os indicadores e aspectos característicos directamente relacionados com cada um destes contextos, exemplificados no Quadro 3, procuram especificar a racionalidade inerente a cada domínio considerado.

A aplicação desta tipologia à realidade permitirá identificar os processos dominantes e garantir uma perspectiva de transversalidade. Ao identificar as causas próximas da degradação urbana e o tipo de problemas que a atravessam, torna possível traçar estratégias e instrumentos de intervenção com maior probabilidade de sucesso. Torna possível, também, a identificação dos agentes em presença em cada caso, especialmente



os que se relacionam com as causas dos problemas existentes, sendo que dessa forma se incrementa a adequabilidade das ferramentas de intervenção aos objectivos específicos pretendidos.

#### **4. Estratégias regionais de regeneração urbana: desafios e instrumentos**

Com base nos elementos analíticos anteriormente explicitados, há que procurar contextualizar, agora, as condições de intervenção nas áreas urbanas degradadas do sistema urbano regional.

Os aspectos metodológicos e constitutivos que deverão enquadrar as intervenções de regeneração urbana para a generalidade de situações críticas identificáveis nos centros urbanos da Região do Norte, repartem-se por cinco domínios básicos, que se enunciam a seguir. Estes domínios procuram reflectir e valorizar os elementos fundamentais de inovação contidos nas políticas de regeneração urbana actualmente vigentes na Europa.

Em primeiro lugar, torna-se importante atender ao contexto territorial das áreas urbanas carentes, isto é, à especificidade das situações locais. A importância deste aspecto deriva directamente das características de complexidade e de heterogeneidade das áreas urbanas carentes de intervenções de regeneração, e remete para a necessidade de atender à natureza específica dos problemas e das suas causas, e de enquadrar os desafios em contextos próprios.

Este aspecto torna-se de particular relevância para a situação em estudo, dadas as características do sistema urbano da Região do Norte. Os elementos de diagnóstico anteriormente apresentados mostram a diversidade de contextos urbanizados presentes na região, e o carácter igualmente diversificado das suas problemáticas e dos processos que etão na sua origem.

O conhecimento sistemático da diversidade de situações problemáticas, através do recurso à *tipologia de áreas urbanas problemáticas* assinalada em secção anterior, aparece como um primeiro desafio para a construção de estratégias de intervenção.

A valorização do contexto territorial das áreas urbanas carentes introduz, também, exigências de ordem metodológica associadas ao reconhecimento da difícil eficácia de estratégias gerais de regeneração urbana, válidas para qualquer área: os instrumentos genéricos de política devem ser relativizados em favor de medidas dirigidas para a dimensão regional, ou local, dos problemas.

Nestes termos, há que colocar a questão da eficácia de instrumentos de política urbana definidos a nível geral, normalmente traduzidos em programas nacionais demasiado abrangentes – e, por isso, significativamente distanciados dos contextos territoriais locais – ou em programas nacionais especificamente orientados para a intervenção em aspectos limitados das áreas urbanas problemáticas, tornando-se, por isso, demasiado sectorializados.

Mais uma vez, a utilização de uma *tipologia de áreas urbanas problemáticas* construída em estreita relação com processos dominantes, permitirá (deverá) orientar e sistematizar a definição regional dos instrumentos de política capazes de se adaptarem à generalidade de situações críticas identificáveis nos centros urbanos da Região do Norte.

Em segundo lugar, importa garantir uma abordagem integrada das problemáticas e definir estratégias construtivas do ponto de vista do contexto geral da cidade ou do aglomerado urbano.

Há que procurar desenhar estratégias de regeneração urbana actantes a vários níveis (na qualidade do espaço público, na habitação, no relançamento de economias locais vulneráveis, na promoção da coesão social, na melhoria das acessibilidades e equipamentos, na qualidade ambiental, ...), o que remete para a importância de políticas plurisectoriais de dimensão local.

Há que procurar definir estratégias globalmente coerentes, assegurando a diversidade das intervenções, no sentido de estratégias ‘ofensivas’ de valorização de capacidades competitivas dos centros urbanos coexistirem com posturas de ‘ajustamento’ associadas à superação de situações de carência.

Há que procurar definir estratégias construtivas no sentido de não serem geradoras de externalidades negativas sobre o resto da cidade, levando, por exemplo, a que a regeneração de uma dada área não tenha efeitos sobre a ‘deslocalização’ das condições de carência ou de marginalização que estiveram na origem da intervenção requalificadora (como tem acontecido com algumas intervenções de reabilitação do edificado cuja manutenção não se torna compatível com a estrutura de rendimentos dos seus ocupantes, conduzindo rapidamente a processos de deslocalização destes e à transferência territorial dos problemas).

A definição adequada destas dimensões estratégicas implica o conhecimento aprofundado das questões específicas de cada centro urbano – situações deficitárias, estratégias globais de cidade, condições de vida dos residentes, sistema de agentes ou actores locais – devendo, por isso, ser balizada e avaliada para cada aglomerado. A ênfase é, pois, em estratégias plurisectoriais de dimensão local.

Daqui decorrem um conjunto de desafios metodológicos que devem sustentar a definição de modelos de intervenção, associados:

- à importância do diagnóstico, ou ‘perfil’, das áreas urbanas carentes de intervenções de regeneração urbana, o qual deve incluir a análise do sistema de agentes locais e da sua capacitação para se co-responsabilizarem pela concretização das propostas; mais uma vez se chama a atenção para as capacidades operacionais de um modelo de abordagem de situações problemáticas centrado em critérios de classificação próximos das causas imediatas da degradação urbana: a aplicação do modelo de tipologia proposto anteriormente permitirá identificar os processos dominantes (e a sua intensidade) e garantir uma perspectiva de transversalidade, possibilitando, também, a identificação dos agentes em presença.
- à importância de instrumentos tradicionais de planeamento; as suas restrições específicas podem constituir sérios obstáculos à eficácia de uma abordagem integrada e construtiva, assim como as suas potencialidades devem ser criteriosamente aproveitadas (veja-se, por exemplo, o caso dos sistemas de equidade ou de perequação, contemplados na nova legislação sobre as figuras de planeamento municipal e o aproveitamento que deles pode ser feito para estimular a reabilitação do património edificado sem custos para a autarquia).
- à importância de instrumentos baseados numa ‘discriminação positiva’ dos territórios urbanos, permitindo afectar recursos suplementares a zonas específicas e utilizar instrumentos de carácter diverso (fiscais, financeiros,...) para estimular o envolvimento de agentes privados; as soluções a desenvolver a este nível

pressupõem uma estreita colaboração (negociação) entre a administração central e local.

- ao aproveitamento mais sistemático de programas existentes, isto é, à importância da coordenação horizontal e vertical dos programas existentes (sectoriais, nacionais, regionais, ...), e da articulação de programas ao nível da sua distinta natureza e temporalidade; trata-se de ter em atenção as possibilidades de intervenção que decorrem da organização 'combinada' de programas no quadro dos meios clássicos de intervenção da administração pública, e de procurar garantir, no futuro, níveis adequados de manutenção dos objectivos das intervenções; o conhecimento sistemático destes programas, ao nível das suas potencialidades para dar resposta a objectivos de regeneração urbana, é um elemento central para a obtenção de resultados.
- à importância da definição de políticas diferenciadas de apoio à regeneração, em particular, à necessidade de saber compatibilizar 'acções territorializadas' que podem chegar a envolver a concentração excepcional de recursos numa dada área (caso do Programa Polis), com acções mais difusas e imateriais (por exemplo, no âmbito da economia social, da definição de modelos de coordenação ou de transformação do sistema de agentes), ou com acções de regulação indirecta, como sejam os programas dirigidos a proprietários individuais de habitações arrendadas.

Em terceiro lugar, importa desenvolver condições de organização instutucional adequadas.

A organização instutucional assume-se hoje como uma componente central das estratégias de regeneração urbana. Procura definir modalidades de acção assentes em instituições dotadas de agilidade, mais próximas dos destinatários, e que têm maior capacidade de responder com eficácia à complexidade das operações de regeneração urbana.

Trata-se de uma orientação oposta à que tem regido o tipo de intervenções centradas no 'projecto' em que se atende, somente, à dimensão física da regeneração urbana e se adopta uma definição abstracta de interesse público.

A definição de condições de organização instutucional, ou de administração urbana, responde à exigência de operacionalidade, e de mobilização, que as administrações locais não têm capacidade de satisfazer com medidas tradicionais. Representa, por isso, a capacidade em traduzir as orientações gerais em políticas *activas* de regeneração urbana, sem a qual as suas estratégias permanecem uma débil colecção de boas intenções, e deve contribuir, em particular, para os seguintes objectivos:

- Definir o quadro instutucional de parcerias adequado para a operacionalização (execução, controle e avaliação) das acções estratégicas assegurando as melhores ligações entre os intervenientes, e promover a participação e responsabilização das comunidades locais.
- Enquadrar as condições de articulação do Estado central com o nível de poder local, de modo a permitir, por exemplo, assegurar um conjunto de serviços públicos em áreas carenciadas, compensar despesas suplementares das autoridades locais com as áreas urbanas a regenerar, promover medidas inovadoras ao nível de incentivos em zonas específicas; a importância de um tal enquadramento estará, naturalmente,

associada ao relevo dado a instrumentos baseados no princípio da ‘descriminação positiva’ acima enunciado.

- Promover a articulação de programas diferenciados de apoio à regeneração urbana, de forma eficaz e sustentável, designadamente através do apoio à preparação de candidaturas transversais e a modelos de gestão integrada, tendo por base os programas associados ao III Quadro Comunitário de Apoio.
- Apoiar a agilização dos processos burocráticos e criar mecanismos de adaptação da administração local às exigências específicas das áreas urbanas problemáticas.

Em quarto lugar, torna-se importante assegurar a prevenção, de modo a evitar a intensificação progressiva dos problemas e das carências.

A prevenção tem condições para ser mais eficaz, e menos onerosa, do que soluções definidas perante a constatação dos problemas. Dever-se-à enfatizar a procura de meios para prever a emergência dos problemas, e para apoiar as estratégias mais eficazes a adoptar.

Saber apoiar a prevenção no quadro das políticas de regeneração urbana apresenta dificuldades específicas. No âmbito da avaliação das condições de desenvolvimento das zonas urbanas problemáticas, será útil atender a sistemas de indicadores urbanos orientados para esse fim, sendo de relevar, neste contexto, o papel do “Observatório da Degradação Urbana” definido pela CCRN no âmbito do Projecto Re-Urbe. É de incentivar a aplicação destes indicadores em áreas-piloto julgadas significativas. No que diz respeito à definição de políticas preventivas, importa dedicar uma significativa atenção aos factores que determinam a génese de situações problemáticas, e apoiar a definição de políticas de controle dos seus impactos.

Por último, é de salientar que a avaliação das intervenções e das políticas, de modo a corrigir trajectórias e a divulgar estratégias bem sucedidas, deve constituir-se como componente importante das operações de regeneração urbana.

A avaliação das intervenções e das políticas deve contribuir, nomeadamente, para os seguintes objectivos:

- definir e valorizar os elementos cruciais na aplicação de políticas de regeneração urbana, aumentando a informação sobre a eficácia das intervenções e dos modelos de organização institucional que incorporam;
- promover a circulação da informação, estimulando a participação e responsabilização das comunidades locais;
- promover a adaptação progressiva das estratégias às condições locais;
- detectar e comparar situações bem sucedidas, permitindo a construção de ‘quadros de referência’ capazes de orientar a eficiência de políticas regeneradoras em outros locais;
- promover a recolha e utilização de informação comparativa.

## 5. Notas conclusivas

A reflexão sobre a regeneração urbana nos centros urbanos da Região do Norte desenvolvida ao longo desta comunicação pretende constituir um contributo para a construção de modelos e de ferramentas de intervenção. Procura, assim, fundamentar um conjunto de orientações metodológicas mais do que definir propostas concretas.

As possíveis linhas de força de um ‘guia de boas práticas’ foram identificadas, tendo por base o reconhecimento de que as realidades diferenciadas que constituem o sistema urbano da Região do Norte não poderão ser alvo de intervenções ‘standard’, baseadas na utilização indiferenciada de políticas de requalificação urbana desenhadas a nível nacional.

As estratégias regionais para a reversão da degradação urbana deverão passar, por um lado, pelo entendimento e conhecimento sistemático dos diversos processos envolvidos na problemática da degradação urbana, e, por outro lado, pela capacidade de desenvolvimento de políticas integradas, envolvendo diversos agentes, âmbitos e níveis de intervenção. Torna-se igualmente importante incentivar condições específicas de responsabilização local e de governância urbana.

No seu conjunto, os elementos deduzidos ao longo desta comunicação valorizam os elementos de inovação contidos na prática recente das políticas de regeneração urbana europeias, e abrem um vasto campo para o aprofundamento de instrumentos específicos para a reversão da degradação urbana e o desenvolvimento local.

# Residential segregation and social exclusion in Brazilian housing markets

Maria da Piedade Moraes<sup>\*</sup>

Bruno de Oliveira Cruz<sup>\*\*</sup>

Carlos Wagner de Albuquerque Oliveira<sup>\*</sup>

## Abstract

This paper seeks to analyze the set of characteristics that can explain the existence of slums (“*favelas*”) in Brazilian cities, based upon data from the 1999 National Household Survey (PNAD) of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE).

The paper is divided in 2 main sections. In the first section, we make a brief description of the urbanization process in Brazil and the housing and living conditions in substandard residential areas, comparing to formal areas. In the second section of the article, we use a *logit* regression to test the hypothesis if local, regional and personal attributes such as immigration, income level, household size, schooling, tenure conditions, gender, race, age, labor market status, sector of activity, city size and other locational variables, among others, are important to explain the existence of slums and residential segregation in the housing markets of the main Brazilian cities.

Other major concern of the paper is the nature of the relationship established between labor and housing markets, and the way in which discrimination and segmentation in both markets reinforce each other.

By throwing some lights on the causes and the nature of social discrimination and spatial segregation faced by slum dwellers in Brazil (“*favelados*”), this study can aid policy makers to design more efficient urban and regional development policies, in order to fight urban poverty in Brazil and other developing countries.

**Key words:** Urban economics, housing policy, urban poverty.

**JEL Classification:** R21, R23, J70.

---

<sup>\*</sup> From the Regional and Urban Studies Department (DIRUR) of the Institute of Applied Economic Research of Brazil (IPEA) E-mail: [piedade@ipea.gov.br](mailto:piedade@ipea.gov.br), [cwagner@ipea.gov.br](mailto:cwagner@ipea.gov.br).

<sup>\*\*</sup> From DIRUR/IPEA, currently a PhD Student in Economics at the Université Catholique de Louvain (UCL), Belgium, e-mail: [b.cruz@student.econ.ucl.ac.be](mailto:b.cruz@student.econ.ucl.ac.be)

## 1. Introduction

Urban problems in Third World Countries Metropolises have been attracting more and more attention all over the world. The magnitude and trends of the urbanization process in Brazil since the 40's presents several challenges to researchers and policy makers interested in understanding its scope, causes and consequences, with special concerns on the nature of the urban problems now faced by the major Brazilian cities.

Together with growing rates of urbanization, following the pace of the industrialization and the concentration of economic activities over the space, one can observe a higher amount of urban poverty in relative and absolute terms, as well as the proliferation of slums ("*favelas*") and illegal settlements either in central cities or in the periphery of the metropolitan areas (MAs). Increasing urban poverty, violence, social discrimination and spatial segregation within the cities, affect adversely the environmental quality and living conditions of the urban population, specially the poor, increase the need for adequate shelter and urban infrastructure services and call for more efficient and better-targeted urban development and social policies.

Despite the increasing recognition of the importance of housing and urban services provision for poverty alleviation strategies there's very little work being done on this field in Brazil, with the great majority of studies on poverty and social exclusion in the country dealing mainly with the effects of different levels of education over employment opportunities and income inequality<sup>1</sup>. Recently, we have also observed an increasing concern on gender and race inequality<sup>2</sup>, although there's almost no work on the nature of the links established between social exclusion and spatial segregation from an economic point of view. The great majority of studies dealing with informal housing and socioeconomic segmentation in the cities<sup>3</sup> places great emphasis on the urban legislation aspects of the question<sup>4</sup>, with little concern for the quantification and understanding the socioeconomic determinants of such a spatial segregation. This is precisely the main purpose of this paper, i. e., to throw some lights into the main determinants of slum formation in Brazil and to test hypotheses about the set of personal and locational characteristics that can affect the probability of becoming a slum dweller ("*favelado*"). Other concern of the paper is the nature of the relationship established between labor and housing markets, and the way in which discrimination and segmentation in both markets reinforce each other.

The paper is divided in 5 parts, besides this introduction. In the second part we give a brief description of the urbanization trends, the process of slum formation and the nature of the poverty profile in the Brazil, using census and household surveys data for several years. In the third part we describe the data set as well as the housing, personal and living conditions in substandard residential areas, used here as a *proxy* to slums<sup>5</sup>. Section four presents the variables used in the *logit* model used to explain "slums" formation in Brazil, taking into account personal characteristics of the household head, income level as well as locational attributes. Section 5 shows the results and the policy

---

<sup>1</sup> See Barros and Mendonca (1995), Neri et al (2000) and Rocha (1995, 1996, 2000).

<sup>2</sup> See Soares (2000).

<sup>3</sup> See Section 2 for a survey on the studies on spatial segregation and a discussion on informal housing and slums in Brazil.

<sup>4</sup> Motta (1998), Rolnik (1997).

<sup>5</sup> See the methodological notes on section 4.

implications derived from the model. Finally, section six presents the main conclusions as well as some new ideas for the research agenda on housing in Brazil.

## **2. Urbanization trends, slum formation and poverty profile in Brazil**

This section intends to depict a brief picture of the urbanization process in Brazil, emphasizing some aspects that seem particularly important for the understanding of its current trends and the problems affecting quality of life, spatial segregation and social exclusion in Brazilian cities, such as migration, poverty, employment, racial and gender discrimination, among others.

Traditionally, Brazilian growth model has been characterized by the social exclusion of growing portions of the society, caused mainly by an unfair income distribution<sup>6</sup>, with a small portion of the population having access to the bulk of income and wealth, including proper housing, urban infrastructure and other basic services like education and health, while the great majority of the population is deprived from the access to minimum basic needs. During the past decades the process of social exclusion in Brazil has been accompanied by growing urbanization rates and the spatial segregation of minorities and low-income population in slums and illegal settlements located either in central cities or in the fringe of the main metropolitan areas of the country.

### **2.1. The urbanization process in Brazil**

During the colonial period the Brazilian economy was first devoted to the exports of tropical commodities. The urban centers were small and concentrated along the seacoast. At the end of the colonial period, the urban population represented less than 6% of the country's total population and only Rio de Janeiro, Salvador and Recife had more than 100.000 inhabitants. In the 20<sup>th</sup> century, due to the beginning of the industrialization process and developments in transports, communication and infrastructure, the country experienced a huge increase in urban population, from 10,7% in 1920 to 31,24% in 1940<sup>7</sup>. From the 50's on, the strengthening of the industrialization process led by imports substitutions took place, with the population and economic activities increasingly concentrated in the cities of the Southern region of the country, mainly in São Paulo and Rio de Janeiro. By the end of the 60's and the early 70's, during the military regime, Brazilian GDP grew at a rate of 7,0% a year in a period known as the "Brazilian Miracle" (*"Milagre Brasileiro"*). Economic growth, however, was followed by an increase in income inequality, urbanization rates, social exclusion and spatial segregation of growing numbers of people. In the 70's, 9 Metropolitan Areas were formally constituted by State laws<sup>8</sup>, gathering several municipalities. From 1981 to 1992, a period known as the "Lost Decade" (*"Década Perdida"*), Brazil went into a huge economic crisis, with serious economic and social consequences, with

---

<sup>6</sup> See BARROS and MENDONÇA (1995).

<sup>7</sup> GRAZIA et al (2001).

<sup>8</sup> Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba and Porto Alegre



further increase in inequality and poverty rates and a decrease in the per capita GDP.

Urbanization rates have increased consistently since the 40's, and Brazil has first become an urban country in the 70's, when more than 52 million people (55,9%) was living in cities. The country experienced the most rapid population growth rate between 1960/70. Every IBGE Census since 1940 reveals a positive increase in urban population. This dynamism paralleled the country's industrialization, and had a profound effect on urban-rural and regional population patterns.

In the last six decades, the inter-regional migratory movements were complemented with strong intra-regional migrations, of rural-urban nature, in all the Brazilian areas, due to the attraction provoked by the industrial growth and improved access to urban services as well as to the structural changes in agriculture sector, resulting in faster urban growth, not only in the economically dynamic areas of the Southeast, but also in less developed regions like the North, where, despite the small populacional density per square Km, around 69,70% of the total population lives in cities.

From 1980 on we can also observe the decline of rural areas with a decrease in rural population both in absolute and relative terms, first in the Southeast and then spreading throughout all Brazilian regions after 1996. From 1991 to 2000 the rural population had decreased at an average annual rate of 1,31%.

In 2000, 81,22% of the Brazilian population live in urban areas, and is concentrated mainly in the Southeast (42,62%) and Northeastern regions (28,12 %) . Urbanization rates are higher in the Southeast (90,52%) and the South (80,93%) regions, mainly in São Paulo and Rio de Janeiro States.

In the 70's and the 80's there has been an enormous population growth rate in metropolitan areas, with an inversion in these trends since 1996, where the urban population is still growing at higher rates, but is concentrating mainly in medium sized cities, following a trend of socioeconomic desconcentration along the country. Although metropolitan areas of various size have grown at about the same rate, there are dramatic differences in the intra-metropolitan distribution of this growth, with the periphery of larger metropolitan rates growing faster than the central cities.

## 2.2. The process of slum formation

“*Favela*”<sup>9</sup> is the generic name given to agglomerations of substandard housing, that have surged initially in Rio de Janeiro and were then generalized, with some local variations, to other Brazilian cities. The word “*favela*” is more used to classify substandard housing in Rio and São Paulo, while in the rest of Brazil there's a wide variety of local names such as “*palafitas*” in the North, “*Mocambos*” and “*alagados*” in the Northeast , “*invasões*” in Bahia and Federal District<sup>10</sup>. However the denomination “*favela*” is now widely-used for entire country.

Usually, slums or “*favelas*” are highly populated places, encompassing agglomerations of degraded properties and other facilities, constructed without streets and public spaces

---

<sup>9</sup> The name “*favela*” was introduced in Rio after Canudos War, and is due to a plant of the semi-arid region of Bahia in a hill named “Morro da Favela”, where the soldiers used to live in precarious housing conditions.

<sup>10</sup> For more details see MOTTA (2000).

planning and lacking essential public infra-structure services like water, sewage and garbage collection and disposal. Slums are usually located in fallow lands, hillsides, seashore lands or flooding areas, in ill divided plots destined to low-income population. Slum-dwellers suffer from both social exclusion and spatial segregation, because they have less access to healthcare, education, job opportunities and proper housing and urban services.

Historically, the phenomenon of Slum formation (*“Favelização”*) in Brazil seems to trace back to the beginning of the 20<sup>th</sup> Century, in Rio de Janeiro. The excluding nature of the urban reform of the city and the excessive burden of municipal legislation implemented under Pereira Passos administration (1903) with the eradication of collective and rental housing inhabited by the poor in the inner city (*“cortiços”*, *“casas de cômodos”* and *“cabeças de porco”*), and the construction of cheap houses in the suburbs for the working class (*“vilas operárias”*), caused an increase in land values either in central or in peripheral areas, with the eviction of the poor towards the suburbs and the empty hills near the city center, causing the emergence of slums. New slums appear following the new sources of employment: industrial in the north and services in the southern zone of the city.<sup>11</sup> The slums were only officially recognized by the local government in the 40’s. According to VAZ (1998), the emergence of slums in Rio can be seen as a response of the population to the transformations of the urban modernization of the city, showing the need of the proximity between home and the work place.

During the 40’s and 50’s, the number of slums increased due to the migrations from rural to urban areas. The phenomenon of spatial concentration of the Brazilian low-income population in Slums, was a by-product of the urbanization process and was linked to the attraction and repulsion forces between rural and urban areas. Among the attraction factors we can distinguish the creation of an industrial pole in the Southeast region, what generated labor demand on industry, trade and services sectors, increasing wages differentials in favor of urban areas. Other important factors of attraction were the social protection provided by the labor market legislation and social security systems, together with better access to employment and urban services of health and education, which were concentrated in urban areas. After 1964, the great investments in public works and social housing, created an influx of people to the cities, without the necessary planning of the provision of adequate housing and public services at reasonable prices, payment and credit conditions accessible to the urban poor (GRAZIA et al, 2001).

According to SAMPAIO (1998) slums are a relatively recent phenomenon in São Paulo, which have intensified in the 70’s. TASCHNER (1998) points to the existence of an inflexion in the process of suburbanization in São Paulo during the 80’s, with the deterioration of living conditions caused by an increase in unemployment rates and the progressive impoverishment of the population, where the process of slums formation is accompanied by a displacement towards the city’s central areas. The poor sanitation, environmental and access conditions among slum dwellers in Rio and São Paulo are emphasized by CASÉ (1996) and SAMPAIO (1998). Based upon a 3-year field research carried out in the Higienópolis Slum in São Paulo, this letter author noticed that the great majority of the housing stock was self constructed in stages (*progressive housing*) - first with non-durable materials, substituted later by brick walls - and that there was a

---

<sup>11</sup> See VAZ (1998) for more detail on the history of Rio’s *“favelas”*.

high turnover ratio among the households, due to the process of land speculation after slum upgrading and underground construction, where former slum dwellers are being replaced by people of higher purchasing power.

### 2.3. Poverty profile, employment and social exclusion in Brazil

Brazil presents one of the highest income inequality in international terms with income inequality concentrated in the 10% richest. Income inequality was more intense in the 60's, decreased in the 70's. and increase during the 80's, in face of stagnant per capita income for the poor in increasingly complex labor markets<sup>12</sup>. Despite the steady improvement in the poverty indicators in the 90's, methodological different led to disagreement about the actual number of poor. One can also observe the persistence the strong inequalities among Brazilian regions (LOPES, 1993, MORAIS & LIMA, 2001). analyzing the structural components of the urban poverty profile in Brazil using poverty and extreme poverty lines as well as indicators of unsatisfied basic needs (poor sanitary conditions, high density per dormitory and 7 to 11 years old children out of school) stresses.

Income Poverty indicators<sup>13</sup> show a decrease in the proportion of poor<sup>14</sup> households in the Brazilian cities from 19% in 1993 to 11% in 1998. In the urban areas, the proportion of poor women headed households in 1998 (14%), despite being smaller than it used to be in 1993 (19%), is, however, larger than the man-headed households in 1998 (11%), which demonstrates the higher fragility of the living conditions of single women with children.

In spite of the decrease in poverty levels for the country as a whole, the poverty profile in Brazil has shown pronounced differences in its regional evolution, with an improvement in the Center West, a sustained reduction of extreme poverty in rural areas, and with an increase in metropolitan poverty rates throughout the last decade, due to urban employment restructuring, mainly in Sao Paulo metropolitan area, which is going through huge adjustments in its productive system, with adverse impacts over job market and employment levels, like growing unemployment rates in all metropolitan areas, and lower quality of employment, which is becoming increasing informal. The percentage increase of self-employed and informal employed, reduces income returns for labor, causing a decrease in the average per capita earnings of labor income, and an increase in poverty ratios.

The absolute number of poor in 1998 was of 51,3 million people, corresponding to 33% of the Brazilian entire population. For the Brazilian main metropolitan areas the proportion of the poor was greater than for the country as a whole. Despite the high proportion of poor in rural areas (42%), this proportion has been declining steadily over the last decade and the contribution of the rural poor to total poverty in the Brazil is much smaller than the urban poor (76%) in 1998.

The Brazilian poor inhabit mainly the Northeast (44%) and Southeastern (35%) regions of the country. While in the Southeast, poverty is clearly a metropolitan phenomenon in

---

<sup>12</sup> See BARROS and MENDONÇA (1995) and ROCHA (1996) for more details on the evolution of the poverty profile in Brazil.

<sup>13</sup> This section is based mainly on MORAIS and LIMA (2001) and uses data on poverty calculated by IPEA/Sônia Rocha, based on IBGE/PNAD microdata. A person is considered to be poor when it has a monthly revenue below the poverty line.

<sup>14</sup> The poverty lines were established using a methodology developed by IPEA/Sônia Rocha, based upon the observed consumption patterns of low income population, according to IBGE Research on Households Budget (POF). The poverty lines were corrected by consumer's local price indexes. A household is considered to be poor when it has a household per capita income below the poverty line.

the Northeast poverty is concentrated among other types of urban areas. Metropolitan poverty rates have increased from to % in 1998 (see table ). The Metropolitan Areas of São Paulo, Rio de Janeiro and Recife together account for ? % of the Brazilian poor.

Job market indicators for the Brazilian cities have shown an increase rate of women's participation in the labor force. Despite their higher education levels, women have higher unemployment rates and lower salaries than men, thus showing the existence of gender discrimination in the country. We can also notice a racial prejudice in the labor market, where the non-white population has higher unemployment rates, less formal education, lower salaries and occupy mainly informal activities<sup>15</sup>.

The employment rate is positively related with the education level and negatively with age, affecting younger people more strongly. The unemployment rate increased from 1993 to 1998 and is more severe among women (14,4%), and non-whites (%), while unemployment rate among males is 9,2%. We also find lower tenure security among women and non-whites headed households.

The largest burden caused by the poor living, housing and working conditions in low-income areas affect women with children in a more severe way. The most critical situation is found among single women that are household's heads. Being responsible for the healthcare, nutrition and education of children, adolescents and the elderly, women have their problems worsened by the lack of proper urban services, less formal ownership ratios and lower housing quality.

RAMOS (1994) investigates the effects if macroeconomic factors on the evolution of poverty and indigence in Brazil during the 80's, trying to identify the socioeconomic groups most acutely affected by poverty and penury. Using PNAD data for several years and decomposition analysis to assess the importance of different socioeconomic groups to poverty, he showed that the chronically poverty-stricken groups in Brazil are: female-headed households, illiterates, young, Northeastern region residents, people with no labor earnings or informal employees, which are over-represented amongst the poor and are even mote pronounced amongst indigents.

### **3. Survey of the literature**

This section intends to make a brief review of the literature on Social Exclusion and Spatial Segregation, covering Brazilian and international studies on these subjects. We will also list national and international studies that have applied logistic regressions to study unemployment, poverty and housing choice.

#### **3.1. Literature on spatial segregation and social exclusion**

---

<sup>15</sup> SOARES (2000), using 1998 PNAD data showed that white women suffer from pure wage discrimination, black males lower earnings are due mainly to differences in human capital, while black women suffer from pure wage, gender and race discrimination associated with insertion and qualification differentials. White women monthly income correspond to 79% of white male, while for black men and black women this figures are 46% and 40% respectively.

Economic theory suggests that spatial segregation by race and ethnic groups can impact the economic performance of minorities both in negative and positive ways, although the great majority of the authors agrees that spatial segregation can be damaging because it curtails informational connections with the larger community or because the spatial concentration of the poor can prevent human capital accumulation and encourage crime. WILSON (1987) thinks that racial segregation can be positive because it might ensure that minorities have middle-class role models and thus promote good outcomes in segregated areas.

In the USA there is a long tradition of studies on spatial segregation of minorities, especially in what refers to the so-called *ghettos*, where there's a predominance of certain ethnic groups. In Europe, the migrants' localization in certain neighborhoods also raises the subject of the spatial segregation and its interrelationship with poverty.

The literature on spatial segregation shows that in the USA, the low-income population are typically black and that the residential patterns are highly segregated by race, with income and family structure alone explaining only a small portion of the existing spatial segregation. Suburbanization of housing and employment reduces the employment, housing and educational prospects for minority groups, who are concentrated in central cities. The incidence of poverty in many central city neighborhoods has increased over time and the higher income blacks move out of ghetto areas. Some studies from the 60s showed that blacks pay more for housing of same quality while for the 70's empirical data showed that the housing prices in black neighborhoods were lower than housing of same attributes in white areas. One argument in favor of higher spatial integration is the importance of neighborhood effects on the quality of life and on individual's behavior. A specific benefit generated by greater racial and spatial integration might be higher educational attainment by low achievers. However, the results of empirical studies on the importance of "peer-group" effects on educational achievement are mixed.

PIKETTY (1999) analyses the social mobility among several generations in the USA and Europe, and verified, that, in fact, it is rather small, with the perpetuation of poverty over time. His empirical results confirm the low alteration in the social structures. The persistence of inequality can be explained by spatial segregation, among other factors.

Although, the sociological literature has pointed out the importance of the effects of the community's atmosphere on children and families' educational development during several years, it was only recently that the economic literature has been interested in this theme. BENABOU (1993) studies the impact of spatial segregation on the economic performance of minorities. The author argues that the existence of a more qualified neighborhood, with a larger formal education, would result in positive externalities for that community's residents, basically for three reasons: peer effects, social network and local public goods. The "Peer effect" is due to the fact that residents interacting with more educated people generates a positive impact on that community's residents' behavior. For instance, CRANE (1991) shows, using longitudinal data for some American cities, that the probability of pregnancy in adolescence is larger in low income neighborhoods and among children and adolescents of ghettos. MARRY AND KATZ (1991) also show that the probability of criminal condemnation, drugs use, and engaging in criminal activities are also larger for people segregated in ghettos.

A second impact raised by BENABOU (1993) is the existence of a "social network of contacts" that would allow the residents of a more qualified area to find employment

more easily or jobs of larger qualification. Finally, there are the impacts caused by access to local public goods. Neighborhoods or subnormal communities tend to have smaller capacity to finance local public goods, which generates a negative externality for its members. Such fact is particularly important in the USA, where basic education is financed through taxes collected directly from the beneficiary community. Given these externalities, the model proposed by BENABOU (1993) assumes that the agents possess identical initial endowments and the same innate characteristics. These agents should decide which educational level they want (high, low or even stay out of the job market) and choose their place of residence. However, given the existence of externalities, an area where highly educated people predominates would imply a reduction of educational costs for both types of educational level. The externality is modeled as a reduction in the cost of obtaining education: so that the “good neighbors” impacts would be the reduction in the private cost of obtaining education. The author shows that the spatial segregation can be a result generated by the decentralized market mechanism and that this is not socially efficient. This result is obtained due to the fact that the agents that opt for the higher educational level, just consider the benefits of moving for a more qualified area, disregarding the costs they generate for the society, that is, the elevation of the educational cost of the residents' of the less favored areas.

Several works extended this original model, like BENABOU (1996), which showed that in a dynamic model it can be optimum to minimize the cost of accumulating human capital in the short term, but in the long run the spatial segregation would be inefficient. Other authors introduced the hypothesis of financing directly the local public goods, and they showed that the result of BENABOU (1993) is just a specific case of the so-called impact on the fiscal side. The most important point of this line of research is that the segregation is inefficient even if we consider agents with the same initial endowments and without credit restrictions. Introducing distortions such as credit market imperfections and unequal distribution of the wealth, it seems clear that the spatial segregation will be even more inefficient. It's important to point out that these models just consider the issues of economic efficiency, and that the agents' decentralized action generates a resulted socially inefficient outcome. So, there is clearly, a justification, from the theoretical point of view, to intervene in the market results, in order to reduce spatial segregation, without using any argument in favor of fairness.

Among the vast literature on spatial concentration of the metropolitan poverty in the USA, we can highlight MADDEN (1996). The author points out that the metropolitan poverty in the USA grew during the eighties, concentrating on the central areas of the great metropolises, in other words, there is a clear tendency in this growth of the poverty in the USA, that it is its great spatial concentration. The author raises some hypotheses and explanations for the concentration of the poverty in the USA: a) job market, with a growing differential among qualified and non-qualified workers; b) low economical growth in US during the 80's; c) spatial mismatch of employment ; d) spatial segregation of the wealth, with the wealthiest families choosing voluntarily to live in luxurious suburbs<sup>16</sup> and e) demographic factors such as higher levels of single mothers, and women headed households, among others. She tests this hypothesis to analyze poverty growth in the USA and its concentration in Metropolitan areas and concludes that the economical growth reduces poverty, whereas it doesn't reduce the spatial

---

<sup>16</sup> Notice that these hypothesis agrees with Benabou (1993) results. Nevertheless, the reasons raised by Madden are a desire of the medium classes to live in more luxurious places

concentration, and the metropolises with largest rates of spatial concentration of the poor are those that possess a high spatial segregation of poverty. The creation of employment close to degraded areas or to ghettos doesn't have a significant impact in the reduction of the spatial concentration. The larger the rate of blacks and people below 65 years, the larger the spatial concentration of poverty. Finally, if the metropolitan area presents a job market with an unequal salary distribution it will have high poverty rates, however, poverty will be less spatially concentrated in relative terms. According to the author, in the USA, the economic growth has, in fact, great impact over poverty reduction, even though policy recommendations for spatial desconcentration of the poor are not obvious.

JARGOWSKY & JO BANE (1991) analyzed the socioeconomic characteristics of the households in US ghettos during the 70's and 80's. Defining a poor area as the one where 40% or more of the residents are poor they showed that 85% of the households living in ghettos are black or have Hispanic origin, 65% are comprised of single parents with children. In 1980, 68,7% of the American poor (18,8 million) lived in metropolitan areas, showing that poverty in the USA is clearly an urban phenomenon.

One of the main challenges in Urban Economy is the study of the locational decisions of the households, i.e., to explain the choice of the households in what refers to the residence and place of work. This literature raises the question of the waste of time in commuting to work. It was observed that households with higher purchasing power would spend more time travelling to workplace, which would be irrational, once these families possess a larger opportunity cost. This discussion generated an intense research, in the sense of trying to explain such irrationality in household's behavior. One of the possible explanations is that households with higher levels of formal education look for more specific type of employment that would probably be located away from their residence. Once residence changes have significant transactions and financial costs, the agents would choose to incur in higher commuting costs.

On the other hand, following the theoretical tradition of job search, it is suggested that higher income households have larger conditions of waiting for a higher wage job, which would not be necessarily close of their residence. Furthermore, there would be decreasing returns in job search away from places of residence, so that the families living in substandard areas would have to seek employment in areas close to their home<sup>17</sup>. CRAMPTON (1999) brings an excellent review of this literature relating job and housing markets.

LEY and SMITH (2000) studied the relationships between immigration and urban deprivation in the Canadian cities of Toronto, Montreal and Vancouver using census data from 1971 and 1991. The authors found a positive, but modest, correlation between 5 indicators of deprivation (low educational levels, female-headed households, male unemployment, welfare dependency and low-income families) and immigrant characteristics, emphasizing the complex nature of such interactions and the heterogeneity among immigrants. While in 1971 there was a concentration of deprivation in the inner-city, following US patterns, by 1991 poverty had dispersed away from its initial inner-city neighborhoods towards suburban municipalities, with this transition being sharpest in Toronto, which also presented the strongest

---

<sup>17</sup> There's also the hypothesis of spatial mismatching of employment, what would imply in higher commuting time.



relationships between immigration and deprivation.

CUTLER and GLAESER (1995) examined the effect of spatial segregation on African-Americans outcomes in schooling, employment and single parenthood and found that black people living in segregated areas are significantly worse off, particularly if they live in central cities. CUTLER, GLAESER AND VIGDOR (1997) examined segregation in American cities from 1890 to 1990 and found a positive relation between urban population, urban densities and spatial segregation. The authors observed that segregation has varied over time, with the segregation in the mid-20<sup>th</sup> Century caused by the collective action of whites like creating legal barriers to enforce spatial segregation and victimizing blacks from their neighborhoods, while in the 90's whites are willing to pay more than blacks to live in predominantly white areas. GLAESER, KAHN & RAPPORT (2000), claim that the concentration of non-white population in central cities in the USA is caused better access to public transportation systems as well as to social benefits, with the subsidies of the Governmental Programs favoring the poor in this areas.

### **3.2. Logit and Probit models applied to poverty, labor and housing markets**

The application of decomposition analysis associated with logistic regression techniques to labor market studies were first developed by BLINDER (1973, 1976) and since then these tools have been applied in several housing markets studies to analyze the impacts of gender, race, education and other factors in households tenure conditions. YATES (2000), uses 1986 and 1996 censuses micro data and logistic regressions to explain the interactions among demographic, socioeconomic and labor market factors to study tenure choice in Australia. She stresses that increased female participation in the workforce, delay of marriage and child bearing and the economic uncertainty associated with growing flexibility and spatial mobility in the labor markets decreases the willingness and the affordability of the households to make long-term economic commitments and, hence, make home ownership less attractive *vis a vis* renting.

Analyzing the poverty profile in Brazil, ROCHA (1995) noticed that poverty, measured by income levels, was highly correlated to the main characteristics of the household's head, with poverty levels being higher among women, young and non-whites headed households. She developed a *probit* model to express the probability of a given person to be poor in Brazil using gender, race, employment status, educational level, dependency ratio, region and urban or rural strata as the explanatory variables. According to her model, the probability of being poor when a person has all the adverse attributes (non-white women head of household with less than 4 years of schooling resident in rural areas of the Northeast region) is 95%. The single attribute of the household head most correlated to poverty were low educational level, while race alone is the variable with less effect over poverty.

NERI et alli (2000), used logistic regressions and 1996 PNAD micro data to show that having access to a given resource (human, social or physical capital), such as education, housing, urban services, durable goods and formal employment, among others, implies in lower probabilities of being poor. The explanatory variables for the human and physical capital regression were *dummies* of race, age, schooling, employment status and immigration of the head of the household, schooling and employment status of the

partner, city size, residential strata<sup>18</sup>, access to urban services, durable goods, and tenure conditions. For the human and social capital model and race, gender, dependency ratio, employment status and affiliation to syndicate were the exogenous variables. The probabilities of being poor were lower among white men-headed families, living with a partner, employed in the formal sector and with lower dependency ratios, that have access to proper housing, durable goods and urban services, while the probability of being poor is higher in metropolitan and rural areas.

The World Bank document on Urban Poverty in Brazil (2001) also used *probit* regressions to analyze the poverty risk as a function of personal, demographic, regional and housing household attributes. Location (Northeast region and non-metropolitan areas), education levels, household size and absence of urban services were the most powerful explanatory variable for poverty. An unexpected result of their study is that slums, age, race, gender and labor market status are not significantly related to poverty from a statistical point of view.

FERNANDES and PICHETTI (1998) used 1995 PNAD to developed two logistic regression models in order to study the probability of a given individual aged more than 10 years old, living in Brazilian metropolitan areas be unemployed or inactive in a given period of time, taking into account his demographic, personal and employment status as well as some characteristics of his partner, using 24 explanatory variables for the 2 models. From the 24 explanatory variables used in the models, 6 were not statistically significant (2 for race and 4 of place of residence), while 15 presented the same sign for the probabilities of unemployment and inactivity. The model shows that the unemployment and inactivity probabilities are higher among women and younger and older individuals. Although for inactivity rates the *dummies* for race (blacks and mulattos) were negative, they were not statistically significant to explain unemployment probabilities.

As we have seen, the literature on spatial segregation and social exclusion, emphasizes the positive correlation between the emergence of slums and poor areas in major urban cities with a set of attributes of the head of the household, such as: unemployed or underemployed in informal sectors, migrants, large families with high dependency ratios, low educational levels, lone-parents, women-headed households, blacks and other minority groups, welfare dependents, young people, among others.

In the next 2 sections we describe the current status of Brazilian housing conditions, focusing on the housing problems endured by the poor and the minority groups living in the so-called “*favelas*”, and use a *logit* model to test if the former hypothesis can be applied to the Brazilian case.

#### **4. The data and methodology**

The data used in this study is derived from the 1999 National Household Survey (PNAD) of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). PNAD is an annual survey that contains data on personal characteristics, employment, income and

---

<sup>18</sup> urban or rural

living conditions of randomly selected households of rural, non-metropolitan urban and 10 metropolitan areas (MAs)<sup>19</sup> Although PNAD has some major limitations like not covering rural areas in the Amazon and lacks information on many important aspects of housing quality like size of the dwelling unit (m<sup>2</sup>) and characteristics of the neighborhood, it is representative at the national level and allows for a comparison between rural, urban and metropolitan housing markets, so that we can draw important conclusions for the formulation of urban development and poverty alleviation policies.

Following other empirical studies and the IBGE definition of substandard sectors, we have used the dwelling units located in substandard housing sectors as a *proxy* to slum areas. The IBGE 1991 Census definition of substandard areas allows us to do so, as they classify substandard residential areas as: “a group of dwelling units (huts, houses, etc.), occupying or having occupied, until recently, lands belonging to other people (either public or private lands), generally disposed in a disordered and dense way and lacking essential public infrastructure services.” According to IBGE what characterizes a substandard area is the disordered occupation and the fact that at the time of the settlement implantation there were no formal land title and property. A substandard area is also designated by IBGE as informal settlement and they mention as examples of substandard areas the “*favelas*”, “*mocambos*” and “*alagados*”.

In that sense, the informality of substandard areas is related not only to the absence of well defined property rights over land and house, but also to the non-conformance with the constructive patterns, building codes and urban legislation.

PRETECEILLE AND VALLADARES (1999), also showed a huge correspondence between substandard areas and slums, using data from 1991 Demographic Census, disaggregated at the censitary sectors level, for the municipality of Rio de Janeiro.

However, housing informality in Brazil is not only related to slum areas, and we can think of informal housing from many points of views. Informal housing in Brazil has many dimensions: conformity with legal rules (formal x informal property rights) and urban and land use regulation, living conditions within the house such as density, etc. In strictly legal terms, informality refers to squatters, i.e., those people that own the house but not the land. Slum areas refer to those housing units that do not conform with building codes and urban legislation, i.e, that have inferior physical characteristics of housing, quality, public space, minimum plots and higher densities compared to other areas.

Even though lack of formal property rights over the land is a characteristic used to describe substandard areas by IBGE, there's not a clear correspondence between substandard areas and land invasions, with the number of dwelling units in substandard areas is smaller than the number of squatter's housing, existing squatters in housing sectors inhabited by medium and high income population. These facts can be related to the age of slums as well as to several governmental programs of slum upgrading and land tenure legalization implemented in the past decades, and well as a bias on the data base, once the respondent has no incentive to declare himself as an informal owner, because of the fear to be evicted. Furthermore, PNAD doesn't ask if the respondent that declared himself to be the owner of the house has property and land title with formal recognition, but if he owns both the land and the construction or just the house. The

---

<sup>19</sup> Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre and Federal District.

substandard housing comprises 3,93% of the entire private housing stock, while squatters represented 5,67% of the housing units, with 606.724 dwelling units located outside substandard areas

There's also not a clear relation between poor households and slum dwellers, despite the fact that the slum has always been regarded as the visible face of an urban poverty ghetto within the Brazilian cities. Household income indicators based upon 1998 and 1999 PNAD microdata, show that slum dwellers have lower average income than people residing elsewhere in the cities, with the household income distribution for slum dwellers falling under the household distribution of the entire Brazilian population, which suggests that slums residents are poorer than the rest of Brazilian population. In this sense, the Brazilian "*favelas*" can be regarded a locus of spatial segregation and social exclusion of the poor population. However, despite having lower average incomes, not all the people in the slums are poor, and many have moderate incomes, as suggested by PRETECEILLE AND VALLADARES (1999) that pointed to the existence of an internal socioeconomic differentiation among slums dwellers in Rio.

The term "**ghetto**", and "**slums**" as used here, refers to an area within a city characterized by poverty and acute social problems that are inhabited by members of a racial, ethnic or socio-economic group under conditions of involuntary segregation. The terms "**slums**" and "**ghettos**" show that urban social and housing problems tend to be geographically concentrated, with the incidence of poverty being much higher in slums than in other parts of the city, resulting in the social exclusion and spatial segregation of slum-dwellers. The term "**substandard housing**" can be applied to degraded dwelling units that lack proper sanitation services like water, sewerage and garbage collection, have no private toilet, are overcrowded or have strong construction code and urban regulations violations.

One of the major housing problems in Brazil is the concentration of substandard housing in slums located in the country's major cities, inhabited by poor people and other minorities, that are trapped in inadequate housing because there's no proper housing within their ability to pay. What constitutes a **proper housing** is a very subjective definition and there's almost no agreements for measuring what are proper housing and urban infrastructure services, once these definitions can change over time and place due to increased standards of living and to cultural differences. At least, from our point of view, proper housing should include piped water, proper sewerage and garbage collection, durable walls and roof, private bathroom, as well as essential durable goods, and living in a neighborhood where there are enough schools, healthcare systems, recreation and shopping facilities as well as efficient public transportation systems.

According to JARGOWSKY & JO BANE (1991) the international literature presents 3 different lines for defining "ghettos" or substandard areas: 1. measuring the probability of a poor black person having a poor neighbor; 2. if the neighborhood has over 30% of poor it can be considered a ghetto<sup>20</sup>; 3. a ghetto can be defined as an area that possesses several indicators such as the rate of participation of male in the labor force, percentage of adolescents with High School Diploma, percentage of single parents households, below a standard deviation of the national average. However, these 2 authors argue that the results do not differ much and for the simplicity they define a poor area as being the

---

<sup>20</sup> WILSON, 1987.

one where 40% or more of the residents are poor.

According to 1999 PNAD there were 1.399.185 substandard dwelling in the Brazilian slums, being 80,24% located in metropolitan regions and 19,76% in other urban areas, what suggests that slums in Brazil are clearly metropolitan phenomenon, just like in the USA.

In absolute terms, slums are concentrated in the Southeast (59,27%) and in the Northeastern regions (24,25%) and in the states of São Paulo, Rio de Janeiro and Recife, that account for more than 66,5% of the total slums of the country. The Metropolitan areas of Recife and Belém present the highest rates of substandard housing in relative terms, while in absolute numbers slums are concentrated in the MAs of Rio (23,9%), São Paulo (19,07%) and Recife (15,52%), whose contribution to poverty and slum dwellers far exceed their participation in the total housing units.

As one can see in table 7, Slum-dwellers are younger, have higher densities per household (3,91), lower incomes, higher unemployment and underemployment ratios, higher proportions of nonwhite occupancy (57,7%), women headed households (29,7%), less formal education and smaller proportion of formal homeownership (57,6%) than other areas. Slum-dwellers have lower access to urban infrastructure services such as piped water, proper sewerage systems and phone connections, comparing to other formal areas. Incomes levels in substandard areas are 41% lower than the national average. Low educational level, measured by the years of schooling is another factor that characterizes the typical head of a substandard dwelling unit, where slums falling behind other neighborhoods with a mean of 4,57 years of schooling for slums-dwellers against 5,45 years for the total Brazilian population.. The largest frequency happens among those household's head that are illiterate or have attended school during less than 4 years.

We are not able to say that the typical slum dweller is unemployed or doesn't perceive monetary income, although those attributes are positively associated to the individual's probability to become a slum-dweller. Among the head of the households of the households living in substandard areas, 73 percent were employment and 99,9 percent receive money. Taking these aspects into account one should investigate the quality of the employment accessible to those people living in slums and the nature of labor market and salary discrimination they suffer, because in average slum dwellers have higher unemployment ratios and are more engaged in informal activities than the rest of the urban population. The quality of employment open to slum-dwellers is probably lower because they're typically engaged in services, commerce and civil construction activities. Notwithstanding the importance of the "*favelados*" disadvantaged insertion in the labor market to explain their spatial segregation in slums, a more profound investigation into the nature and quality of their employment is beyond the scope of the present paper and could be the object of further analysis in the future.

## **5. The logit model**

To study the determinants of spatial segregation in Brazil we have used a logit regression where the dependent variable of the model is a dichotomous qualitative 0-1

dummy, equal to 1 when the house is located in a substandard area, and equal to 0 in other cases. Some of the explanatory variables are dummies and other are quantitative and refer to the personal attributes of the household's head, position in the labor market and locational variables, among others. The logit model can be used to predict the likelihood that an individual with a given set of attributes will live in a slum area.

The predicted value of the dependent variable can be interpreted as the probability of living in a slum area, given the values of the explanatory variables. The higher the *logit*, the higher the odds ratio and therefore the higher the probabilities of living in a slum area. The probabilities of living in slums can be derived indirectly from the *logit* model. The estimated coefficient  $\beta_i$  of the *logit* doesn't show directly the change in the probability of living in a slum ( $y=1$ ) due to a unit change in independent variable, but they show the change in the odds ratio per unit change in the explanatory variables, *ceteris paribus*.

Our basic unit of analysis in this study are individual observations such as PNAD microdata, we have used a Maximum Likelihood (ML) estimation procedures to estimate the *logit* model, which yields consistent parameter estimators.

To explain the existence of slums we have considered the following variables: personal attributes of the household's head (age, race, sex, migration), educational level (years of schooling), income level, household size, employment status (unemployed, underemployment in informal activities and type of activity), property rights (formal owner X other tenure conditions), inner city or periphery location (measured by commuting time to work) locations and characteristics of the local housing markets (metropolitan, non-metropolitan urban and MA where the property is located).

A gender *dummy* was included, to test the hypothesis whether or not women suffer from gender discrimination and women-headed households are more vulnerable from a socioeconomic point of view

After having weighted the observations, eliminated all the *missings* for the explanatory variables, we have obtained a total sample of 32624715 observations.

The estimation results, the standard errors, the odds ratio and the probabilities are displayed in the table 6 in annex while the table 7 shows the descriptive statistics of the main variables used in the models.

## 6. Main results

According to the model, all the parameter estimates were significant at a 95% confidence level and presented the expected signs, except for informal insertion in the labor market. The main characteristic associated to explain slums is living in an metropolitan areas, as we suspected. All the MAs dummies were statistically significant and influence positively the probability of becoming a slum-dweller, with the exception of the Federal District, that has a negative impact on this probability. (?) The associated probabilities of the variables that identify the metropolitan areas presented probabilities above 70 percent, except for Salvador, Curitiba and Porto Alegre. Among the metropolitan areas we highlight Belém and Recife. The model shows that slums are a typical metropolitan phenomenon, the single explanatory variable that most contributes

to the existence of slums, given the individual characteristics. The process of slum formation (“*favelização*”) occurs in a more intense manner in Recife and Belém metropolitan areas, that showed the an individual has the highest probabilities of becoming a slum-dweller, if he has the sample average characteristics. Aspects such as income, education, age, household size, race and labor market insertion also affect the individual's probability of becoming a slum-dweller; although not as intensely as living in an urban center, especially in a metropolitan area. As one was expecting, the coefficients of the variables income, age and education appear with negative sign, which means that a positive variation in those variables reduce the individual's probability of living in slums.

The coefficient associated with the household income per capita presented a positive sign, showing that the income poor have higher probabilities of living in slums. Conversely, larger households imply high dependency ratios and affect the probability of becoming a slum-dweller in a positive manner. Non-whites and women headed households, the unemployed, migrants, employed in activities such as building, commerce and services sectors and people working in self-construction have higher probabilities of living in a substandard area. These results show the existence, race and gender discrimination with the social exclusion of racial and other minorities (non-white, women, poor) and their segregation in slums and poverty ghettos of Brazilian cities.

Local markets characteristics have a great importance in explaining slum formation. The great majority of the explanatory variables of the model presents probabilities larger than 0,5 what means that the individuals with the average characteristics of the sample present great chance of living in slums. The probabilities associated with the metropolitan areas indicate that slums in Brazil are a typical urban phenomenon. This result can indicate pressure over land as well as of high housing deficit relative to housing stock.

The ranking of the *MAs* considering the probability of becoming a slum dweller obtained from the model makes sense one Pará state presents the second highest average Cost per m<sup>2</sup> Among the *MAs* studied Belém presents the highest housing deficit to total stock ratio (22%), as well as one of the largest population's average annual growth rate (2,23%) and the highest growth rate within the peripheral areas (6,35%). One possible explanation could be the fact that Belém is almost totally compound of marine areas, a protected area with special land use regulations, what can be causing land scarcity in the core municipality and making the city grow in the periphery at vertiginous rates.

As for the regional issues, it is clear that individuals living in the North and Northeastern regions present a larger odds ratio of becoming a slum-dweller. The Metropolitan Areas of Recife and Belém were the ones where individual's presented the largest chances of living in slums. In the Northeast Region, the rural exodus and lack of investment in sanitation in urban areas can be a possible explanation for such results. One can also speculate that a possible cause of the existence of slums in the Northeast can be the reduced dynamics of the economy of the states in the region [See GALVÃO and VASCONCELOS (1999)]. In the Northern region these results can be associated to the failure of the Federal Colonization and development programs implemented in the 70's, with the distribution of lands in the Amazon Frontier the settlement of poor households coming in from the Northeast and the southern portion of the country. The population in the Amazon is now predominantly urban (69,70%%), due to migrations of

rural populations into the local cities, without the provision of the proper urban infrastructure. Obviously the phenomenon of the slums in the Northeast and in the North can be caused by poverty, but this is a variable of control of the model, about which we will speak further on in this paper.

An interesting result of the coefficient of the variable Federal District (DF) is negative, indicating an inverse relationship between living in DF and becoming a slum-dweller. An individual's chance to live in a slum, residing DF and given the other characteristics, is smaller than in any other metropolitan region. This phenomenon can be explained by the fact that Brasília, capital of the Federal District (DF), is subject to quite strict land use, construction and urban regulations codes and has more intense supervision than other places in Brazil. A quite important aspect in Brasília refers to high land price and the real estate speculation and the fact that many urban spaces belong to the local government, to the University of Brasília (UnB) or are Environmentally Protected areas, what generates an artificial pressure over land, resulting in eviction of low-income people from the central city in the Federal District to the peripheral areas ("*Cidades Satélites*") in DF and Goiás, implying in smaller chances of slums formation in Brasília.

The higher unemployment rates and the lower quality of the employment of slum dwellers- that is usually associated to services, building and trade sectors –, their lower schooling, higher household size, lower age and lower salaries comparing to the rest of the country's population explain the positive sign of the coefficients of the variables household size, building construction, commerce and services, the negative sign of the household income, education, age. Formal employment are directly correlated to the chances of living in slums. This unexpected result can be explained by the fact that even though slum dwellers possess higher rate of formal employment, the quality of their jobs and their salaries are inferior, due to the nature of their employment in non-qualified job positions.

Other interesting result of the model is that the provision of formal property rights over house and land implies in lower probabilities of living in slums, while working in self construction is positively correlated to being a slum dweller. These results show that the low-income population had access to housing through self construction in informal settlements.

The social exclusion of racial, ethnic and income minorities and race and gender discrimination becomes evident, once poor, non-white and women-headed households present larger probabilities of living in substandard areas. Contrary to what happens in commerce, services and building sectors, being an employee in the Public Sector reduces ones chance of becoming a slum-dweller. This can be explained because Brazilian government, besides paying higher wages than the average to workers of low educational levels, offers more stability and better social security than any other employment sector in the country, which guarantees larger permanent income for civil servants and reduces their probability of inhabiting substandard areas. For most of the employees of the public sector in Brasilia the Government, besides paying higher wages, used to provided lodging in state-owned housing ("*apartamentos funcionais*"), besides paying higher wages, and this was a common practice in the last decades. The number of ceded housing by entrepreneur is larger in these metropolitan area than anywhere in the country, which renders people employed in the public sector with a quite substantial non-pecuniary subsidy thus reduce their probabilities of living in substandard housing. The model also shows that, besides being a typical big cities phenomenon, especially



metropolitan areas, slums are more closely associated with central cities with peripheral areas, as higher commuting times imply is lower probabilities of residing in substandard areas. Given the nature of the employment in services, trade and building sectors, that is more concentrated in the core cities of the metropolitan areas (see tables in annex), one can agree with the results of VAZ (1998), that stated that slums appear as a results of a desire of the low-income population to be near their work places.

The results of this model can help policy makers to design housing, sanitation, employment and education policies and programs that match the needs of the urban poor and reduce social exclusion and spatial segregation of minorities within Brazilian slums. These results are even more important once better targeting of the social spending is a necessary condition, considering that Brazilian is going trough a fiscal crises in the context of macro adjustment policies and many local and state governments show little debt capacity to apply for federal government funds.

## 7. Conclusions

This paper intended to understand the socioeconomic determinants of slum formation in Brazilian cities and main *MA*s, as a mean to subsidize public policies for urban development. The results point out that slums are closely related with city size, specially metropolitan areas, income and education, age, race and gender of the households head, with the great probabilities of living in slums falling over non-white, income poor, single parents, women with children, larger households with high dependency ratio, young people, less educated, migrants, unemployed and people working in self-construction and living in central cities.

Another interesting result is the fact that residents in the *MA*s Recife and Belém, with the average characteristics of the sample presented the highest probabilities of becoming a slum dweller. These results show the importance of local markets characteristics to determine the emergence of pockets of poverty and informal housing and increase spatial segregation and social exclusion in the Brazilian cities, what shows the need for further research at the local level.

Despite its preliminary nature, this paper represents an innovation in relation to the studies that have been produced in Brazil, by trying to evaluate the socioeconomic determinants of slum formation from an economic point of view. The study shows that poor housing quality and spatial segregation in slums affect mainly the poor, non-whites and other minorities and show the need for urban development and housing policies more integrated and better targeted to those vulnerable groups of society, demonstrating the existence of a fertile research agenda in Brazil in Housing and Urban Economics, fields that are practically still unexplored.

By throwing some lights on the causes and the nature of social discrimination and spatial segregation faced by Brazilian slum dwellers, this study can aid policy makers in Brazil and other developing countries to design more efficient urban and regional development policies, in order to fight urban poverty and reduce social discrimination in the Third World.

The focus of urban development policies should be to solve the problems of poverty, informality and social exclusion, through the creation of public policies that promote better living conditions and improved integration of minority groups in formal housing and job markets, which raises issues such as race and gender discrimination, urban violence in the Slums and metropolitan areas and the efficiency and efficacy of governmental antipoverty programs and policies. As we have seen in the paper, the issues of urban poverty alleviation cannot be separated from issues of improving the access of the low-income population to proper housing, sanitation, public transportation systems, as well as better education and employment status. Those issues, in turn, raise other important ones, such as how to match economic growth with the reduction of income inequality and improve the living conditions and the employment status of the urban poor, women and non-white population and reduce spatial segregation and social exclusion within Brazilian major cities. More integrated and better-targeted actions in the fields of employment, education, welfare and housing policies and joint efforts of the all levels of government, the private sector and local communities can increase the supply of low-cost proper housing for the urban poor, improving the quality of live in the so called "*favelas*", and promote slum-dwellers integration with the rest of the city

neighborhoods, with a decrease in spatial segregation and social exclusion.

The Federal Government should act to correct housing market failures and to improve the income-poor and other minorities living standards by increasing subsidies for the poor and other groups at risk, with better targeting of the governmental programs, involving the private sector more and the society in these subsidized housing schemes, and expanding the public social housing programs. Review of zoning, housing, building codes and development standards, improving public transportation systems to increase the accessibility of the poor to employment and other services, promote slum upgrading and micro-credit programs can help improve the producing of housing for the poor, generate income and employment opportunities and reduce spatial segregation and social exclusion of minorities, reduce poverty and urban violence and improve the quality of life within the Brazilian cities.

Improving housing conditions for the socially excluded represents a big challenge for Brazilian government at all levels (federal, state and local), once State and local governments lack funds and are restricted by their borrowing capacities in the context of Fiscal economic crisis which the country is going thorough.

To improve the mechanisms of social control of the investments, in order to match macroeconomic adjustment policies with social objectives, to create a set of housing and socioeconomic indicators that allow for the appropriate monitoring of the impacts of the governmental housing and sanitation programs, to adapt the urban legislation, housing financial mechanisms and the constructive technologies to the real needs of the low-income population and to promote more integrated and better targeted urban and region development policies are the main challenges now faced by the 3 levels of Government to reach the goal of improving housing and living conditions of the country's population and reduce urban poverty and spatial segregation in Brazil.

## References

- Barros, R. P., Mendonça, R. S. P. (1995), "Os Determinantes da Desigualdade no Brasil", IPEA, *Texto para Discussão* no. 377.
- Benabou, R. (1993), "Workings of The City: location, education, production", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108 p. 619-653.
- Benabou, R. (1996), "Heterogeneity, Stratification and Growth: macroeconomic implications of community structure and school finance", *American Economic Review*, vol. 86, p. 584-609.
- Blinder, A. (1973), "Wage Discrimination: Reduced Forms and Structure Estimates", *Journal of Human Resources*, 8: 438-455.
- Blinder, A (1976), "On Dogmatism in Human Capital Theory", *Journal of Human Resources*, 11(1): 8-22.
- Boelhouver, P.J (2000), "Housing Classes revisited: the case of the Netherlands", *Paper present at ENHR Gävle*, Sweden, June 2000.
- Casé, P. (1996), *Favela: uma exegese a partir da Mangueira*, Rio de Janeiro: Relume-

Dumará: Prefeitura.

- Cheshire, P.; Mills, E.S., eds (2000), *Handbook of Applied Urban Economics*, Vol. 3.
- Cooper, S., S. Durlauf & P. Johnson (1994), "On the evolution of economic status across generations", *American Statistical Association, Business and Economics Section, Papers and Proceedings* 50-58.
- Crampton, G. R., (1999), "Urban Labour Markets", in: Cheshire, P.; Mills, E. S., eds. *Handbook of Applied Urban Economics*, Vol. 3 Chapter 39.
- Crane, J., "Effects Of Neighborhoods On Dropping Out Or And Teenage Childbearing", P 299-320, in: Jencks, C. & Peterson, P. *The Urban Under Class*, The Brookings Institution.
- Cutler, D. M. Glaeser, E. L. (1995), "Are ghettos Good or Bad?", *NBER Working Paper Series*, no. 5163.
- Cutler, D. M., Glaeser, E. L., Vigdor, J. L., (1997), "The rise and decline of American ghetto", *NBER Workig Papers Series no 5881*, Cambridge, MA.
- Fernandes, R., Pichetti, P. (1998), *Uma Análise da Estrutura do Desemprego e da Inatividade no Brasil Metropolitano*, Mimeo.
- Galvão, A. C. F. and Vasconcelos, R. R. V. (1999), "Política Regional à Escala Sub-Regional: uma Tipologia Territorial como Base para um Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Regional", *TD no 665*, IPEA: Brasília.
- Glaeser, E. L.; Kahn, M. E.; Rapoport, J. (2000), "Why do Poor Live in Cities?", *NBER Working Paper Series no 7636*, Cambridge, MA.
- Grazia, G. de; Queiroz, L. L, Motta, A. and Santos, A. M. (2001), "A Sustentabilidade do Modelo Urbano Brasileiro: Um Desafio", *Série Cadernos Temáticos no. 5*, Rio de Janeiro :Projeto Brasil Sustentável e Democrático, FASE/IBASE.
- Henderson, W.L. and Ledebur, L. C., (1972), *Urban Economics: processes and problems*, John Wiley & Sons, Inc.
- Henriques, R., org. (2000), *Desigualdade e Pobreza no Brasil*, IPEA.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (1999)*, microdata and dictionary
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)- *Anuário Estatístico do Brasil 1995 e 1998*.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA/DISOC(2001), *Boletim de Política Social (Bulletin of Social Policy) no. 2*.
- Jargowsky, P. & M. JÔ Banishes, (1991), "Ghetto Poverty in US, 1970-1980", p. 235-273, in Jencks, C. & Peterson, P. *The Urban Under Class*, The Brookings Institution.
- Klikhsberg, Bernard, org., (1994), *Pobreza: Uma Questão Inadiável. Novas Respostas a Nível Mundial*, Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Brasília- DF.
- Ley, D. and Smith, H. (2000), "Relations between Deprivation and Immigrant Groups in Large Canadian Cities", *Urban Studies*, Vol. 37, no. 1, 37-62, 2000.

- LIM, G-C (1987), "Housing Policies for the Urban Poor in Developing Countries", in *Journal of American Planning Association*, vol 53, n. 2. 176-185.
- Loewenstein, L. K., (ed.) (1971), *Urban Studies: an Introductory Reader*, The free press, 1971.
- Lopes, J. R. B., (1989), "Brasil: um estudo sócio-econômico da pobreza e da Indigência urbanas", Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, *Caderno de Pesquisa no. 25*, Campinas, UNICAMP.
- Madden, J. F., (1996), "Changes in the Distribution of Poverty across and within the US Metropolitan Áreas, 1979-89", *Urban Studies*, Vol. 33 No. 9, p. 1581-1600.
- Marry, A. & L. Katz, (1991), "The Company You Keep: The Effects of Family and Neighborhood on Disadvantaged Youths", *National Bureau of Economic Research Working Paper: 3705*, May 1991
- Morais, M.P. e Cruz, B.O. (2000), "Demand for Housing and Urban Services in Brazil: a Hedonic Approach", *Paper presented at the ENRH 2000 conference in Gävle, Sweden 24-30 June 2000*.
- Morais, M. P & Lima, R. A. (2001), *Breves Considerações sobre a Natureza da Pobreza Brasileira*, Nota Técnica IPEA, Brasília, mimeo.
- Motta, D. M. (1998), (Coord.) *Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano*, Brasília, IPEA.
- Motta, D. M. (1999), (Coord.) *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*, Brasília, IPEA.
- Neri, M. C.; Amadeo, E.J.; Carvalho, A. P. and Nascimento, M. C. (2000), "Assets, Markets and Poverty in Brazil", *Ensaio Econômico da EPGE*, no. 374, Rio de Janeiro, FGV/EPGE.
- Oaxaca, R. (1973), "Male-female wage differentials in Urban labor markets", in *International Economic Review* 14, 3, p. 693-709.
- Piketty, T. (2000), "Theories Of Persistent Inequality And Intergenerational Mobility", In: Atkinson, Anthony-B, Bourguignon, François, eds. *Handbook of Income Distribution*, Elsevier Science
- Preteceille, E. and Valladares, L. (2000), "A desigualdade entre os pobres - favela, favelas\*", in Henriques, R. (org.), *Desigualdade e Pobreza no Brasil*, IPEA, 2000.
- Ramos, L., (1994), "Poverty in Brazil in the 80's", *TD no. 361*, IPEA.
- Rocha, S. (1995), "Governabilidade e Pobreza: o desafio dos Números", In Valladares, Licia e Coelho, Magda Prates, *Governabilidade e Pobreza no Brasil*, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1995.
- Rocha, S. (1996), "Poverty Studies in Brazil: A review", *TD no. 398*, IPEA.
- Rocha, S. (2000), "Opções Metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de Pobreza no Brasil", *TD no. 720*, IPEA.
- Rolnick, R., (1997), *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*, São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, (Coleção Cidade Aberta).
- Salama, P. and Valier, J., (1997), *Pobrezas e Desigualdades no Terceiro Mundo*, Ed.

- Nobel, São Paulo, 1997.
- Sampaio, M. R. A, “Vida na Favela”, in Sampaio, M. R. A, (coord.), *Habitação e Cidade*, FAU-USP/ FAPESP, São Paulo, 1998.
- Singer, P., (1973), *Economia Política da Urbanização*, 5ª ed., Ed. Brasiliense.
- Soares, S. S. D., (2000), “O Perfil da Discriminação no Mercado de Trabalho – Homens Negros, Mulheres Brancas e Mulheres Negras”, IPEA, *Texto para Discussão no. 769*.
- Thomas, J. J., *Informal Economic Activity*, LSE Handbooks in Economics, Harvester Wheatsheaf.
- Valladares, L. and Coelho, M. P., (1995), (org.) – *Governabilidade e Pobreza no Brasil*, Ec. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Wilson, W. J., (1987), *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass and Public Policy*, The University of Chicago Press, p. 254.
- World Bank Brazil Country Management Unit (2000), *Attacking Brazil Poverty: A Framework for sustainable poverty reduction with a focus on urban areas. Vos. 1 and 2*. Draft.
- Yates, J. (2000), “Housing Implications of social, spatial and structural change”, *paper present at Enhr Gävle*, Sweden, June 2000.

**Table 1 - Logit regression model**

Response Variable = housing unit in substandard residential area (slum)

Number of Response Levels =2: slum y=1; other urban neighborhoods y=0.

<b>Explanatory Variable</b>	<b>Estimate</b>	<b>Standard Error</b>	<b>Chi-Square</b>	<b>P-value</b>	<b>Odds ratio</b>	<b>Pi</b>
Intercept	-3,8205	0.00653	342.737.622	<.0001		
Metropolitan Areas or big cities	1,4802	0.00429	118.848.370	<.0001	4,39	0,81
Recife	2,7911	0.00365	584.810.970	<.0001	16,30	0,94
Belém	2,6956	0.00594	205.692.465	<.0001	14,81	0,94
Rio de Janeiro	1,9169	0.00312	377.060.803	<.0001	6,80	0,87
Fortaleza	1,5463	0.00456	114.859.803	<.0001	4,69	0,82
Belo Horizonte	1,3271	0.00450	867.851.874	<.0001	3,77	0,79
São Paulo	1,0960	0.00317	119.337.424	<.0001	2,99	0,75
Porto Alegre	0.6710	0.00599	125.421.552	<.0001	1,96	0,66
Curitiba	0.4861	0.00753	41.679.687	<.0001	1,63	0,62
Salvador	0.2561	0.00722	12.594.289	<.0001	1,29	0,56
Distrito Federal	-0.4229	0.0119	12.708.469	<.0001	0,655	0,40
Non-White	0.2194	0.00198	122.253.639	<.0001	1,25	0,55
Migrant	0.1477	0.00210	49.542.346	<.0001	1,16	0,54
Women	0.0913	0.00238	14.782.659	<.0001	1,10	0,52
Age	-0.0190	0.000082	537.772.389	<.0001	0,98	0,50
Household Size	0.0939	0.000511	337.218.246	<.0001	1,10	0,52
Schooling	-0.1080	0.000310	121.151.560	<.0001	0,90	0,47
Household Income	-0.00059	2,06E-03	820.585.978	<.0001	1,00	0,50
Formal Owner	-0.3942	0.00197	398.889.234	<.0001	0,67	0,40
Unemployed	0.1213	0.00554	4.801.923	<.0001	1,13	0,53
House Maid	-0.0171	0.00435	154.453	<.0001	0,98	0,50
Informal Employee	-0.4437	0.00338	172.354.334	<.0001	0,64	0,39
Unpaid Worker	-0.1460	0.0207	495.734	<.0001	0,86	0,46
Self Employed	-0.1807	0.00263	47.073.892	<.0001	0,84	0,46
Self Consumption	-0.2108	0.0139	2.302.697	<.0001	0,81	0,45
Self Construction	0.4344	0.0209	4.324.612	<.0001	1,54	0,61
Building Sector	0.2463	0.00341	52.183.920	<.0001	1,28	0,56
Commerce and Services	0.1492	0.00245	36.966.007	<.0001	1,16	0,54
Government Employee	-0.5865	0.00705	69.272.610	<.0001	0,56	0,36
Time to Work 1 (up to 30')	0.1273	0.00265	23.099.206	<.0001	1,14	0,53
Time to Work 2 (more than 30' to 1 hour)	0.4048	0.00286	200.529.335	<.0001	1,50	0,60
Time to Work 3 (more than 1 to 2hours)	-0.0656	0.00409	2.573.394	<.0001	0,94	0,48
Time to Work 4 (more than 2 hours)	-0.8127	0.0112	52.533.099	<.0001	0,44	0,31

Source: DIRUR/IPEA from 99 IBGE/PNAD micro-data.

**Table 2 – Descriptive statistics – mean values for the explanatory variables used in the logit regression**

Explanatory Variables	Substandard Areas	All Urban Areas
Household Size	3.9155	3.7352
Big cities	0.942	0.628
Formal owner	0.5765	0.6933
Belem	0.0368	0.0063
Fortaleza	0.0581	0.0190
Recife	0.1552	0.0221
Salvador	0.0170	0.0205
Belo Horizonte	0.0581	0.0280
Rio de Janeiro	0.2390	0.0911
São Paulo	0.1907	0.1356
Curitiba	0.0162	0.0192
Porto Alegre	0.025739	0.0284
Federal District	0.0055	0.0192
Women	0.2959	0.2545
Age	42.89	46.40
Schooling	4.5662	5.4492
Household Income	556.2683	1061.51
Migrant	0.6699	0.6202
Non-White	0.5766	0.4102
Unemployed	0.0336	0.0217
Construction Sector	0.1240	0.0847
Commerce and Services	0.3651	0.2673
Self-Consumption	0.0044	0.0115
Government Employee	0.0183	0.0499
Informal Employee	0.0943	0.1124
House Maid	0.067852	0.028917
Self employed	0.2135	0.2186
Unpaid Workers	0.0021	0.0031
Self Construction	0.0022	0.0013
Time to Work 1 (< 30')	0.3291	0.4089
Time to Work 2 (> 30 to 1 hour)	0.2329	0.142
Time to Work 3 (>1 to 2 hours)	0.0719	0.0496
Time to Work 4 (>2 hours)	0.0073	0.0126
Number of Housing Units	1399185	34927665

Source: DIRUR/IPEA from 99 IBGE/PNAD micro-data



**Table 3 - Contribution of central cities to population and formal employment of brazilian metropolitan areas – 1999**

Core Municipality	Population	%	Formal Employment	%
Salvador	2 440 886	81%	545107	82%
Fortaleza	2 138 234	75%	401900	86%
Belo Horizonte	2 229 697	53%	909528	79%
Belém	1 279 861	69%	255325	89%
Recife	1 421 947	43%	425 305	80%
Curitiba	1 586 898	59%	538069	80%
Rio de Janeiro	5 850 544	54%	1664965	79%
Porto Alegre	1 359 932	39%	518180	61%
São Paulo	10 406 166	58%	3080172	70%

Source: RAIS - Brazilian Ministry of Labour and Employment -MTE 1999

**Table 4 – Salaries per income level in formal employment – 1999**

Income (minimun wages)	All sectors Government		All sectors Government	
Up to 2 minimun wages	7.170.388,000	1.360.405,000	0,291	0,226
2 to 7 minimum wages	14.645.981,000	3.687.140,000	0,595	0,611
More than 7 Minimun wages	2.802.869,000	984.217,000	0,114	0,163
Total	24.619.238,000	6.031.762,000	1,000	1,000

Fonte:RAIS/MTE

**Table 5 – Brazil - monthly income (R\$) by region - 1999\***

Category	Brazil	Center-West	Northeast	North	Southeast	South
<b>Total</b>	477,23	522,25	263,62	408,94	603,44	502,51
<b>Gender</b>						
Man	550,90	559,7	298,2	463,8	696,7	603,5
Women	359,44	393,4	206,2	321,2	456,8	348,7
<b>Labor Market Insertion</b>						
Formal Employee	551,93	508,4	396,1	453,9	616,6	514,3
Self Employed	440,52	495,0	225,1	357,8	614,2	531,2
Entrepreneur	1717,34	1758,5	1313,8	1416,4	1898,1	1715,4
Government Employee	1734,87	2023,0	1719,2	1238,3	1710,7	1887,8
Informal Employee	360,25	391,2	234,1	361,9	425,8	402,6
<b>Sector of Activity</b>						
Agriculture	184,45	324,6	98,9	236,0	288,2	219,3
Construction	402,11	408,9	248,1	351,6	475,9	437,7
Industry	551,11	460,4	294,3	377,1	666,5	509,1
Services	684,42	592,2	414,1	484,4	820,6	678,8
Other	564,45	706,3	376,2	448,9	648,2	615,6

Source: IPEA/DISOC- Bulletin of Social Policy no. 2 (2001), based upon 1999 IBGE/PNAD

\* In R\$ September 1999 \*\* September 1999 average exchange rate R\$/US\$ = 1,8981

## **Capítulo 6**

### **O comércio e os serviços**

# **Produção subcontratada e distribuição “franqueada”: dois pesos e duas medidas na flexibilidade da Benetton no Brasil**

**Liana Carleial<sup>\*</sup>**

**Maria Madalena Bal<sup>\*\*</sup>**

---

<sup>\*</sup> Professora doutora do Curso de Mestrado em Desenvolvimento Econômico da UFPR. E-mail: [lianamfc@sociais.ufpr.br](mailto:lianamfc@sociais.ufpr.br).

<sup>\*\*</sup> Economista, aluna do Curso de Especialização em Economia do Trabalho do CEPEC-UFPR. E-mail: [madalena@sociais.ufpr.br](mailto:madalena@sociais.ufpr.br).

## 1. Introdução

Este artigo objetiva expor e discutir os resultados de uma pesquisa de campo desenvolvida em torno da estruturação da estratégia de flexibilização da empresa Benetton Têxtil do Brasil S/A, uma empresa mundial da indústria de confecções, localizada em São José dos Pinhais, Curitiba<sup>1</sup>.

A Benetton é conhecida por seu formato organizacional centrado numa produção puxada pela demanda que se concretiza através da gestão dos fluxos de informações expedidos por sua rede de franqueados e, transformam-se em lotes de tarefas transmitidas às suas subcontratadas. Destaque-se também uma significativa capacidade de inovação de produto alicerçada nas atividades de design, pesquisa de tecidos e segredos industriais, sobretudo ligados a obtenção de cores vivas e próprias. Estas parecem ser as suas competências. Mais recentemente assiste-se também a uma prática de deslocalização industrial, como de resto tem acontecido com as grandes marcas européias, na busca de redução de custos, sobretudo os de força de trabalho, e também de ampliação de mercado.

O artigo está estruturado em 5 seções. Na primeira delas tecemos alguns comentários sobre a indústria de confecções. Em seguida, apresentamos os princípios teóricos. Na terceira seção apresentamos a metodologia da pesquisa. Na quarta, os resultados empíricos da pesquisa direta, subdividido em três passos: em primeiro lugar caracterizamos a empresa Benetton; em segundo lugar discutimos a prática da subcontratação produtiva através das informações obtidas em seis subcontratadas; em terceiro lugar discutimos os resultados obtidos em dois “franqueados” que detém 10 lojas de varejo localizadas no Paraná. Finalmente, faremos os nossos comentários finais.

## 2. Sobre a indústria de confecções

A indústria de confecções se situa na cadeia têxtil-vestuário-distribuição e se constitui na principal demandante da indústria têxtil, tendo portanto grande importância. A partir das práticas de reestruturação produtiva e da generalização do paradigma microeletrônico (PEREZ, 1985) esta cadeia passa a implementar um conjunto de decisões voltadas a imprimir maior flexibilidade às suas estratégias empresariais.

A noção de flexibilidade retrata a necessidade da empresa lidar com a incerteza (CARLEIAL, 1996 e 1997) e portanto, traduz uma necessidade de adequação às mudanças previstas ou não, retratada em repostas rápidas de tal forma a atender aos seus objetivos fundamentais.

No caso específico das confecções, o aparecimento de novos fabricantes a nível mundial(sobretudo a Ásia) e uma multiplicidade de formas de distribuição, com destaque para a venda massiva em grandes lojas especializadas bem como a presença de

---

<sup>1</sup> A pesquisa intitula-se “Flexibilidade e implicações sobre a Organização da Produção e Assalariamento: Especificidades Setoriais e Regionais”, coordenada por Liana Carleial, estuda os processos de flexibilização em indústrias selecionadas(metal-mecânica, eletro-eletrônica e confecções) nas regiões metropolitanas de Curitiba e Fortaleza. A referida pesquisa foi financiada pela Finep- Financiadora de Estudos e Pesquisas e a coordenadora tinha bolsa individual de pesquisa do CNPq.

grandes seções também especializadas nos grandes supermercados, tem intensificado a concorrência nacional e internacional (PARAT, 1998). Desse modo às práticas de flexibilidade da organização da produção associam-se às de gestão da força de trabalho, a organizacional e ainda a comercial.

Do ponto de vista da organização da produção é necessário notar que esta indústria sempre trabalhou com uma significativa divisão de trabalho na qual participavam produtores industriais, pequenas empresas faccionistas e trabalhadores a domicílio como atestam alguns trabalhos (ABREU,1995; LOPES DE SOUSA,1990; MAIA, 1994). No entanto, o que se admite é que com o acirramento das formas de concorrência, a estruturação das redes de firmas possam revelar novas formas de coordenação e comando entre a empresa dadora de ordens( a empresa-mãe) e a subcontratada para atender objetivos comuns. Do mesmo modo, a busca por flexibilidade tem introduzido novas técnicas ( como o *just-in-time* externo) na relação entre firmas e o sistema de franquias comerciais tem contribuído para o estabelecimento de uma forma coordenada de produção e distribuição, até certo ponto, nova para esta indústria.

Esta cadeia produtiva no Brasil foi atingida de forma contundente pela abertura comercial dos anos noventa com claros impactos sobre a indústria de confecções (Para maiores detalhes ver: ROLIM, 1997; SULZBACH, 1998).

O perfil da indústria brasileira de vestuário retrata um grande número de pequenas indústrias pois em 1994, 70% delas tinham até 60 empregados(ABREU, 1995; p.12). Estas empresas com diversidade de escala e de técnicas enfrentam um mercado consumidor segmentado e as formas de competição também se diferenciam entre empresas. Aquelas mais modernas praticam a diferenciação de produtos e procuram atender nichos de mais alta renda enquanto as mais atrasadas trabalham com a redução de preços e dirigem-se aos consumidores de mais baixa renda.

As tendências mais recentes são indicadas levemente por uma recente pesquisa desenvolvida pela CNI/SENAI(1998), cujos questionários foram respondidos entre setembro e novembro de 1997 por 516 empresas contribuintes do sistema. Deste conjunto 18( 14 grandes e 4 médias) são da indústria do vestuário, distribuídas equitativamente nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul e uma empresa da região Centro-Oeste <sup>2</sup>. Entre estas, todas fizeram alguma mudança tecnológica ou organizacional, nos últimos dois anos, sendo que 72% delas implementaram ambas, motivadas primordialmente pela redução de custos, ampliação da competição e abertura comercial. Adicionalmente, 50% praticam a externalização da produção e 72% a de serviços de apoio. Ao lado disto, no período 1992-96 perderam 26,2% do número de empregados. Mesmo de forma limitada estas informações atestam que aqui tende-se a seguir as modificações implementadas pela indústria em nível mundial.

---

<sup>2</sup> A empresa Benetton não participa desta amostra.

### 3. Princípios teóricos

#### 3.1. Sobre a flexibilidade

O tema flexibilidade tem ensejado uma ampla discussão. Uma questão que os autores concordam é a sua pouca precisão. SALERNO (1993, p. 42) considera que ela é uma “noção com tantos sentidos como participação”. RAMOS (1992, p. 6), por sua vez, argumenta que essa ausência de rigor “conduz a uma associação entre flexibilidade, adaptabilidade, maleabilidade, desregulamentação”. BOYER (1985, p. 9), por exemplo, propõe uma conceituação ampla mas de muita valia: “a flexibilidade é geralmente definida como a aptidão de um sistema ou subsistema a reagir às diversas perturbações”.

Para implementar esta concepção geral é preciso construir uma tipologia que permita retratar, por um lado, a busca da firma por flexibilidade, e por outro, considerar o quadro dos efeitos da flexibilidade, com a introdução de novas tecnologias e da externalização/subcontratação sobre os níveis de emprego, qualificação, salário, condições e organização do trabalho.

Utiliza-se, então, parcialmente, uma tipologia apresentada por RAMOS (1992), resultante de uma qualificação desenvolvida sobre a conceituação de flexibilidade formulada por BOYER (1985) e referida no parágrafo anterior. Como vimos, BOYER (1985) trata tanto da aptidão do sistema como do subsistema para reagir às perturbações. RAMOS (1992), a partir disso, qualifica admitindo uma distinção entre flexibilidade individual e flexibilidade do sistema. E, neste caso, como o interesse é o econômico, propõe-se que a flexibilidade individual seja associada à flexibilidade microeconômica e a flexibilidade do sistema, à flexibilidade macroeconômica. Aqui, para os nossos objetivos, trabalharemos com os elementos da construção de RAMOS (1992) em nível microeconômico, a partir de BOYER (1985 e 1987), estabelecendo algumas complementações seguindo HARVEY (1993), SALERNO (1993) e RUAS et al. (1993).

A flexibilidade microeconômica, então, pode ser apreendida em dois níveis: interna e externamente. No primeiro caso, trata da possibilidade da firma ajustar sua organização interna às variações e assume os seguintes formatos: flexibilidade da organização da produção e flexibilidade da gestão da força de trabalho.

A **Flexibilidade da Organização da Produção** refere-se ao padrão tecno-organizacional da firma. Portanto, incluem-se aqui as inovações realizadas pela firma em equipamentos (máquinas flexíveis ou componentes microeletrônicos, etc.) e novas técnicas de trabalho (CCQ, qualidade total, *just-in-time*, as chamadas técnicas japonesas etc.).

A **Flexibilidade da Gestão da Força de Trabalho** deve, por sua vez, referir-se à prática de estratégias que redundem em mudanças na gestão de força de trabalho. Exemplos disto são as alterações no controle do trabalho, na qualificação do trabalhador, na sua participação efetiva no processo de trabalho, na estrutura ocupacional da empresa, nas formas de estímulo a trabalhadores específicos tais como política salarial interna à firma, benefícios específicos (criação e/ou ampliação), na jornada diária de trabalho etc.;

Já a **Flexibilidade Microeconômica Externa**, diz respeito a todas as práticas desenvolvidas pela firma no sentido de externalizar o efeito de choques sofridos por ela, externalizando serviços, parcelas do processo produtivo de modo a passar a terceiros

parte deles através de venda, aluguel ou cessão de máquinas. Refere-se também ao estabelecimento da relação com fornecedores e compradores, no que tange às exigências de confiança, qualidade e cooperação, e finalmente as várias formas de subcontratação em curso e a utilização de trabalhadores eventuais para atender a momentos específicos da demanda etc.

Todas estas modificações, se ocorridas no nível da firma (inter e externamente), têm fortes implicações sobre o mercado de trabalho. Conseqüentemente os rebatimentos sobre o mercado de trabalho podem ser criteriosamente avaliados, através dos tipos de flexibilidade interna e externa à firma voltados especificamente para a conformação do mercado de trabalho, como se propõe a seguir.

A **Flexibilidade Funcional** refere-se à necessidade de o empregado realizar diferentes tarefas dentro da firma, permitindo maior adaptação às mudanças tecnológicas. Encontra-se aí a importância do chamado trabalhador “polivalente”, contraposto ao trabalhador “rotinizado”. Essa polivalência deverá também permitir uma individualização salarial (**Flexibilidade Salarial**), prática que intenta associar o salário ao desempenho individual, às condições da firma e à conjuntura macroeconômica.

A **Flexibilidade Interna Quantitativa** trata do gerenciamento da jornada de trabalho em número de horas.

A **Flexibilidade Interna Subterrânea** seria observada a partir da presença de trabalhadores sem registro legal.

A **Flexibilidade Externa Numérica** refere-se às dificuldades enfrentadas pela firma para reduzir seu número de empregados a cada flutuação da atividade e, assim, o grau em que isto ocorre depende necessariamente da legislação trabalhista vigente e da relação firma-sindicato.

A **Flexibilidade Externa Jurídica** tenta aferir a importância dos contratos de trabalho temporários e a **Flexibilidade Externa Organizacional** refere-se ao número de trabalhadores a domicílio, independentes e autônomos.

### 3.2. A flexibilidade microeconômica externa e redes de firmas

O desenvolvimento mais recente da Organização Industrial (OI) tem privilegiado de forma continuada a relação entre firmas no âmbito dos trabalhos que incorporam crescentemente a suposição de ambiente econômico instável.

É possível apontar que a atenção ao comportamento e relacionamento das firmas tem origem na conduta de vendedores e compradores da OI dos anos 70 (FONTENELE, 1996) e portanto sob a relação causal: conduta, estrutura e desempenho. No entanto, essa discussão específica evoluiu mais recentemente quando o contexto de maior instabilidade econômica e, portanto, de crescente necessidade de conviver com a incerteza, torna-se absolutamente evidente.

A nível da economia mundial, os movimentos de intensificação da concorrência e de globalização (CHESNAIS, 1996) tem apontado na direção de uma maior aproximação entre firmas, centradas quer em alianças estratégicas, práticas de joint-ventures, ampliação do comércio intra-indústria, relações de subcontratação etc., tudo isto na busca de uma melhor inserção internacional. No nível das empresas, a incorporação do novo paradigma tecnológico centrado na microeletrônica, impondo novos padrões

organizacionais e gerenciais também tem possibilitado importantes formatos de ligações entre empresas de diferentes portes, fornecedores, subcontratados e usuários em geral.

Um dos aspectos mais relevantes dessas elaborações é o reconhecimento de que as relações entre firmas vão além das relações de compra e venda. Ou seja, além das tradicionais relações mercantis estabelecem-se relações informais, não contratuais, troca de informações, utilização conjunta de mecanismos institucionais, práticas conjuntas de aprendizado, etc.

O trato teórico da relação entre firmas ou a análise de redes de firmas pressupõe naturalmente um determinado conceito de firma. Nesta pesquisa temos trabalhado com conceitos de inspiração neo-schumpeteriana, tomando a firma como depositária de conhecimentos e competências acumuladas ao longo do tempo e resultantes de múltiplos processos de aprendizado(DOSI, TEECE E WINTER, 1990). Neste contexto, a estratégia de expansão das firmas prioriza práticas inovativas quer técnicas, tecnológicas ou organizacionais, responsáveis também pela geração de assimetrias inter-firmas. Neste contexto as redes de firmas decorrem de decisões estratégicas tomadas pelas firmas em suas trajetórias (FREEMAN,1995 ).

Ganha relevância, então, elementos “não de mercado” para a compreensão de processos inovativos, tornando relevante o ambiente de inserção da firma bem como os elementos institucionais. Nesse contexto a relação entre firmas é um excelente veículo de aglutinação de esforços na direção do aproveitamento de novas oportunidades e práticas inovativas.

Do ponto de vista dos nossos interesses de pesquisa é importante destacar o aprendizado por interação (learning by interacting), o qual exige constante troca de informações entre os agentes, exigindo o estabelecimento de canais formais e informais para estas trocas. Tais práticas exigem mecanismos de coordenação entre as firmas, em suas trocas produtivas ou de serviços, os quais se constituem em procedimentos empreendidos pelas firmas para obterem seus objetivos de eficiência e complementaridade.

Para Lecler(1993, p.23) esses mecanismos de coordenação não são espontâneos e devem ser elaborados deliberadamente. Assim, a coordenação das atividades é obtida pela confiança recíproca e a consciência de um interesse comum.

Ao longo deste artigo procuraremos identificar nas redes de firmas analisadas(subcontratação e franquia) comandadas pela empresa Benetton os seguintes aspectos: a natureza da divisão de trabalho processada em cada caso, as características da relação de poder que se estabelece entre subcontratante e subcontratado ou entre franqueador e franqueado, a especificidade da relação hierárquica estabelecida e os mecanismos de coordenação da redes.



#### 4. Procedimentos metodológicos para a geração das informações <sup>3</sup>

As informações aqui apresentadas foram geradas por uma pesquisa de campo realizada em três etapas, na empresa Benetton ( intitulada também empresa B), em suas subcontratadas e “franqueadas”, na Região Metropolitana de Curitiba, durante os anos de 1996 e 1997. Na primeira etapa desenvolvemos a pesquisa na Benetton e fizemos três visitas à fábrica. Na primeira delas fizemos uma longa entrevista com o seu diretor industrial que trabalha no grupo Benetton desde a sua fundação, conhecedor portanto, de toda a sua história. Nesta entrevista aplicamos um questionário formulado especificamente para as grandes empresas e seus processos de flexibilização. Juntamente com o diretor industrial localizamos as empresas subcontratadas as quais seriam visitadas posteriormente. Na sequência fizemos uma segunda visita para conhecer melhor a fábrica e na terceira visita entrevistamos o operador de CAD, responsável pelo corte, para identificarmos os efeitos sobre o conteúdo de seu trabalho após a introdução deste equipamento.

Na segunda fase, localizamos as empresas subcontratadas, fizemos visita e entrevista em 6(seis) pequenas empresas, aplicando um questionário específico para identificar primordialmente a relação entre empresa-mãe e subcontratada <sup>4</sup>.

Finalmente, no ano de 1997, foram visitadas e entrevistadas as empresas da rede de distribuição da empresa B em Curitiba nas quais foi aplicado também um questionário especial dirigido à identificação da relação grande empresa- franqueado <sup>5</sup>.

#### 5. Os resultados

##### 5.1. Caracterização geral da grande empresa B

A empresa B é uma importante empresa mundial de confecções cujo capital de origem é italiano. Como se sabe a Itália é um exportador tradicional de artigos de vestuário, indicando o seu *savoir-faire*. Em 1980 ela era responsável por 12,1% das exportações da indústria sendo a primeira do rank mundial; em 1994 perde sua primazia para a China que passa a deter 15,4% das exportações mundiais mas permanece em segundo, com 9,0% do conjunto mundial, mantendo destaque absoluto entre os países europeus (MINISTÈRE DE L'ECONOMIE/FRANCE, 1998, p.42).

A empresa B se estabeleceu em 1965, em Ponzano, Itália. Seu desenvolvimento de fêz a partir da idéia de adequar os suéteres de lã normalmente usados por pessoas de faixa etária mais elevada em peças que atraíssem os mais jovens. O elemento que permitiu

---

<sup>3</sup> Agradecemos de forma muito especial ao Sr. Dino Menegazzo, diretor industrial da empresa que nos acolheu muito bem, nos concedeu acesso irrestrito à fábrica e às suas subcontratadas.

<sup>4</sup> Nestas duas fases a pesquisa direta foi realizada por Liana Carleial com o auxílio de Katy Maia (à época aluna do mestrado em Desenvolvimento Econômico da UFPR), Celso Afonso Monteiro Pudwell e Ivone Mariza Wolski (à época, alunos do curso de graduação em Ciências Econômicas da UFPR).

<sup>5</sup> Nesta última fase a pesquisa direta foi realizada por Maria Madalena Bal(à época, aluna de graduação em Ciências Econômicas da UFPR e bolsista do CNPq) sob a supervisão de Liana Carleial.

esta passagem foi o tingimento em cores fortes o que até hoje identifica a sua marca. Entretanto, a empresa afirma que junto com cada peça, vende um estilo de vida.

Essa empresa entrou no Brasil, a princípio, mediante um contrato de licença de produção entregue a uma empresa multinacional japonesa (a Toyoba), sediada em São Paulo, em dezembro de 1984. Essa empresa produzia a linha adulto e dois anos mais tarde, a produção da linha infantil foi entregue à empresa Pettenatti.. Mesmo tendo tido grande sucesso comercial, esses contratos apresentaram problemas de natureza industrial devido à ausência de equipamentos adequados, e a empresa B decidiu instalar-se industrialmente no país. Em 1988, instalou-se provisoriamente em Araucária, no Paraná, e em 1990 instalou-se definitivamente em São Jose dos Pinhais, também na área metropolitana de Curitiba.

A instalação no Brasil foi estimulada por um êxito de vendas obtido nos anos 1985-87<sup>6</sup>, pela possibilidade de atender ao Mercosul e pela importância do mercado brasileiro. Por ocasião da entrevista eles exportavam para o Uruguai, Venezuela, Colômbia, Angola, África do Sul e Inglaterra, o que revela uma extrapolação da área comercial prevista.

A Benetton atinge em torno de dois pontos percentuais do mercado brasileiro em termos de quantidade de peças vendidas, sendo que a linha adulta representa um terço da linha de produção.

A empresa B é conhecida mundialmente por seu procedimento de produção puxada pela demanda que elimina os desperdícios de estoque quer de bens finais quer de bens intermediários. Desse modo busca-se ampliar os lucros pela redução dos custos, custos estes entendidos no sentido amplo. Portanto, a empresa tem uma integração importante com as lojas que distribuem o produto mediante contratos de exclusividade, agregando em torno de si uma cadeia de lojas para a distribuição e uma cadeia de pequenas empresas que efetuam diferentes fases do processo produtivo. Na realidade é este segundo aspecto o mais difundido.

Como a própria empresa afirma “ a filosofia central da empresa é a subcontratação”. Neste momento tem subcontratados nas regiões de Curitiba, Londrina, Maringá, no Paraná; Joinville, em Santa Catarina; Piracicaba, em São Paulo; Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Curitiba absorve 60% da subcontratação e para o seu diretor industrial é importante essa proximidade por uma questão de logística. Os subcontratados trabalham com um planejamento semanal e as entregas, do subcontratado para a grande empresa, chegam a ser duas vezes por semana.

A empresa B trabalha com 90% de sua matéria-prima vinda de São Paulo e só 10% de importados, mas as máquinas são todas importadas e em geral as mais modernas. A produção anual da empresa aumentou de um milhão e seiscentas mil peças para duas milhões e oitocentas mil peças de 1994 para cá. A empresa, em 1996, possuía apenas 99 trabalhadores, sendo 85 em Curitiba e 14 em São Paulo.

A empresa B afirma gastar 2% de seu faturamento com P&D. Ela possui um laboratório cuja função primordial é o controle de qualidade da matéria-prima e testes da tintura. A tinturaria é sempre apontada como seu grande trunfo. Na entrevista foi apontada como um segredo da empresa.

---

<sup>6</sup> A referência a este êxito foi ilustrada pelo diretor industrial com o comentário de que havia fila para entrar nas lojas que vendiam Benetton pelo Brasil.

### 5.1.1. A flexibilidade interna

No que se refere a equipamentos a empresa tem toda a parte administrativa e de escritório informatizada, a tinturaria é inteiramente informatizada e se constitui num grande trunfo do marketing dessa empresa e há também o sistema CAD para o corte (Quadro 1 ).

**Quadro 1 - Flexibilidade da organização da produção**

Novos Equipamentos:	
CAD	Sim
Microcomputadores	Sim
Informatização das máquinas(tinturaria)	Sim
Novas Técnicas:	
Controle de Qualidade Total	Sim
Just-in-time externo	Sim

Fonte: pesquisa direta

As técnicas utilizadas restringem-se ao Controle de Qualidade Total e ao just-in-time externo as quais têm grande implicação sobre a sistemática da elaboração do produto como veremos a seguir.

### 5.1.2. A flexibilidade da organização da produção e a elaboração dos produtos

A Benetton produz uma linha infantil e uma linha adulto. A empresa trabalha com duas coleções para adulto por ano, em nível mundial; a cada seis meses, a casa matriz que se localiza na Itália, produz de mil a mil e duzentos itens da coleção adulta, mil itens da coleção infantil e mais mil itens da coleção *flash* (que é uma coleção que reflete a tendência da moda) e apresenta aos sete mil lojistas do mundo que escolhem de trezentas a quatrocentas peças. Devido às diferenças climáticas, às vezes, há modelos que são lançados primeiro no Brasil e depois na Europa. No Brasil também ocorrem diferenças climáticas e coleções de outono/inverno devem ser entregues em fevereiro para Curitiba e Porto Alegre, mas os mesmos devem ser entregues em maio para o Nordeste.

Aqui existem três pessoas que ficam encarregadas de fazer uma certa intermediação entre a coleção italiana e os lojistas brasileiros no sentido de escolher os modelos mais adequados aos consumidores brasileiros. A função destes é observar, entrar em contato com lojas, com fornecedores(para escolher todos os aviamentos necessários) e também para perceber as novas tendências no mercado consumidor.

É importante analisar como essa empresa organiza a sua produção e a montagem completa das atividades internas e externas a ela. As peças-piloto vêm da Itália e destas são escolhidas aquelas que atenderão ao consumidor brasileiro. O primeiro passo é a escolha da concepção e design em função dos objetivos daquela unidade. Em seguida

são feitos os testes de matérias-primas<sup>7</sup>, para dar lugar ao desenvolvimento do produto, projeto de modelagem e corte. A matriz italiana manda todas as sugestões de corte em manual, para cada peça, o que é adaptado para o tecido brasileiro com o objetivo de otimização dos resultados. O sistema CAD possibilita uma distribuição adequada de todas as peças. São cadastradas as medidas das peças a serem produzidas, como mangas, costas e frentes etc. A impressora imprime em papel os moldes que deverão ser cortados e o computador informa o número de lâminas de tecido que deverão ser empilhadas para o corte. Após o corte, as peças são enviadas para o bordado e estampa (quando é o caso) que são etapas 100% externas. Tais peças retornam, são avaliadas, e se aprovadas, seguem para a montagem(100 % externa).

Há um sistema de controle de qualidade que visita os subcontratados para acompanhar a qualidade do serviço. Quando tais peças retornam, seguem para a tinturaria/ lavanderia (100% interno). A tinturaria é informatizada e trabalha com produtos químicos de origem nacional mas com os segredos próprios, segundo o seu diretor industrial. A lavanderia tem como uso fundamental a definição do “tom” do jeans, o que depende das tendências da moda. A próxima etapa é a passadoria (100% externa), e finalmente as peças retornam para a embalagem (100% externa).

Todo esse processo, porém, é precedido de um inter-relacionamento produção-distribuição, no qual são definidas as quantidades a serem produzidas respeitando os pedidos de cada lojista, de tal sorte que a fábrica só produz o que já tem garantia de venda e não mantém estoques. Ou seja, pratica-se just-in-time externo uma vez que são as lojas franqueadas da empresa B que informam o que deverá ser produzido pela grande empresa e suas subcontratadas .

### 5.1.3. A flexibilidade da gestão da força de trabalho

A gestão da força de trabalho na empresa B expõe aspectos bem interessantes. Na realidade não guarda as mesmas características modernas e arrojadas que a empresa se diz portadora. Ela tem um quadro equitativo entre homens e mulheres que recebem um piso salarial de dois salários mínimos e um salário médio de 4,5 salários mínimos<sup>9</sup>. A direção da empresa considera que as mais importantes características que um trabalhador precisa ter são a lealdade, a garra, a ambição e a abertura mental. Não dá muita importância a *curriculum* e escolaridade, pois o principal é a responsabilidade. No entanto, 70% de seus trabalhadores possuem 2º grau completo e o restante 1º grau completo.

A estrutura ocupacional da empresa não é rígida. Ela utiliza uma prática de incentivar os trabalhadores a cumprirem um rodízio entre as diferentes tarefas pois considera que este procedimento permite definir quem melhor se adapta a cada função; além disto,

---

<sup>7</sup> O controle de qualidade da matéria-prima é efetuado através de um equipamento permite a visualização de todo o tecido, identificando as possíveis falhas com antecedência.

<sup>8</sup> A prática do *just-in-time* externo exige uma problematização. Ao longo das entrevistas nas pequenas empresas subcontratadas identificamos que elas denominam *just-in-time* a mera entrega em tempo predefinido das cotas subcontratadas pela empresa B sem nenhuma outra exigência, reduzindo então a prática do *just-in-time* em relação à sua conceituação. A empresa B tem sua subcontratação de jeans no estado de São Paulo. Como é possível pensar a prática do *just-in-time* externo, no caso do produto em jeans, quando existe uma BR116 entre Curitiba e São Paulo? .

<sup>9</sup> O piso salarial da empresa B é o segundo mais baixo entre as grandes empresas da nossa amostra que incluía a indústria eletro-eletrônica e metal-mecânica do Paraná.

segundo a empresa, os trabalhadores têm desejo de fazer coisas novas ou ainda, pode ser uma necessidade emergencial. Entretanto, tal procedimento não pode ser entendido como flexibilidade funcional<sup>10</sup>.

A política salarial é individualizada. A ascensão salarial é definida mediante conversas diretas com os trabalhadores. Esta é uma facilidade decorrente do pequeno porte da empresa e de todos os trabalhadores serem conhecidos pela direção. Logo, também não existe a flexibilidade salarial compatível com a flexibilidade funcional. A empresa B não possui um política de treinamento<sup>11</sup>. O único treinamento é *in house* e de acordo com a direção da empresa a sua duração é de, no máximo, 15 dias. A empresa B tem um único turno e uma jornada oficial é de 44 horas semanais.

Os benefícios recebidos pelos trabalhadores são: carteira assinada, INSS, vale transporte, refeitório na empresa, acrescidos exclusivamente de seguro saúde<sup>12</sup>. A empresa B afirma que no início chegou a ter uma rotatividade de 20%, mas hoje esse indicador caiu bastante e o absenteísmo é praticamente inexistente. A empresa também não pratica a flexibilidade externa jurídica.

#### **5.1.4. A flexibilidade externa da produção: a rede de empresas subcontratadas**

Esta prática - a flexibilidade externa da produção - é tida como a filosofia da empresa. Em primeiro lugar, quando indagada da razão da subcontratação, o diretor industrial aponta uma única razão: o foco na atividade central (Quadro 2). Em consequência obtém-se as vantagens da especialização e garante-se a obtenção do objetivo central que é vender e ganhar. Como desvantagem da subcontratação, o Diretor Industrial aponta a dificuldade de decidir entre os subcontratados em qual deles investir, pois são muitos os subcontratados e não há recursos suficientes para todos. Por outro lado, também deixa claro que só paga peças bem produzidas: esse é um princípio básico que é viabilizado por um rigoroso controle de qualidade.

Dado a especificidade dessa indústria e sua estratégia de *marketing* centrada em cores vivas e fortes, a tinturaria e lavanderia se encontram entre as atividades mais importantes, ao lado de concepção e *design*, matéria-prima, controle de qualidade e corte. Estas são as atividades que a empresa B não abre mão de fazer, as demais podem ser externalizadas.

---

<sup>10</sup> Há um processo informal de tentativa e erro para adequar trabalhador e função. Uma vez feita esta adequação o trabalhador permanece na função. Acompanhe a explicação dado pelo Diretor Industrial respondendo que é o operador do CAD, tarefa central, pois responsável pela economia dos tecidos: “os dois elementos mais silenciosos, que não falam com ninguém de tão introvertidos. São as pessoas ideais, uma moça e um rapaz sem nenhuma experiência na área de informática, aprenderam rapidamente, se concentraram, se concientizaram...Eles trabalham 12 horas por dia, porque se pudessem trabalhariam dia e noite, para mexerem lá, brincando, no sentido positivo, tentando explorar as soluções que o software oferece. Os dois já trabalhavam na área de corte aqui...” O operador está nesta função desde 1991. Considera que a passagem de riscador para operador de CAD foi fundamental pois antes precisava só de um pouco de matemática. Hoje, precisa de inglês e informática, mais português e matemática. Considera sua tarefa central para a empresa e há uma dependência grande da fábrica em relação ao seu trabalho. Do ponto de vista salarial não houve melhoria pois a direção entendeu que ele estava tendo uma chance. O seu salário naquela ocasião era RS680,00 (informações obtidas por entrevista direta). Para outros detalhes ver Carleial (1996b).

<sup>11</sup> De acordo com o Diretor Industrial as pessoas-chave nas áreas de informática, controle de qualidade de matérias primas, tinturaria e comercial foram treinadas no exterior.

<sup>12</sup> O padrão de benefícios da empresa B é o mais limitado entre as grandes empresas da amostra.

Naquele momento a empresa externalizava “85% das etapas de seu processo produtivo mas que significavam quase nada de sua matriz de valores”.

**Quadro 2 - Informações básicas sobre a subcontratação**

Vantagens da subcontratação	– Especialização
Desvantagens da subcontratação	– Dificuldades de escolher em qual subcontratado investir
Razões para a subcontratação	– Foco na atividade central.
Quais as etapas mais importantes para a empresa?	– Concepção, design, matéria-prima, corte, tinturaria e lavanderia
Qual a relação entre atividades subcontratadas e geração de valor?	– Os 85% do que é subcontratado não representa quase nada em termos de geração de valor

Fonte: Pesquisa direta

É interessante observar que atribuir como razão da subcontratação o foco na atividade central é situar a filosofia da empresa como um exemplo da vigência dos novos paradigma tecnológicos. Ao longo da entrevista porém, indagamos a partir de quando essa (a subcontratação) seria a filosofia da empresa e como ela foi se configurando ao longo do tempo. Para essa pergunta obtivemos uma longa resposta que associa a origem da subcontratação a um conjunto de práticas políticas que levaram o sindicato a interferir demasiadamente nas empresas, reduzindo-lhe a liberdade, tal como está ilustrado no depoimento abaixo:

“Até 1974, pelo menos lá na Itália, qualquer coisa que se produzisse em série, se vendia antes que saísse da linha de produção. No nosso caso específico, nosso método permitia uma produção de 1.100 a 1.600 peças por dia e foi quando deixamos de nos especializar na produção de lã, mas na confecção em geral e nós já utilizávamos oficinas externas para montagem. Tínhamos 800 funcionários e ficamos com apenas 366.

Este movimento coincide com uma época específica que a economia italiana passou. 1968 foi o marco histórico, um conceito social, um conceito de relacionamento entre os operários, funcionários e idosos... Os sindicatos que quase não existiam eram um aspecto muito relativo, raciocinavam quase da mesma forma que os sindicatos da Alemanha e outros países, aceitando o índice de inflação, reajustando de vez em quando, mantendo uma paz social e absoluta, não havia greve, se me lembro, até que... De repente, instituiu-se que não podia demitir nem mesmo por justa causa; as empresas foram ocupadas pelos sindicatos, pelas forças do trabalho, naturalmente, após 6 meses não tinham mais salários, todo o caixa não dava mais, acabava sendo sucata, porque o homem é profundamente egoísta, não? Individualista, e, ou então, uma saída para fugir deste impasse no qual muitas empresas se encontravam teria sido delegar a produção. Não no caso da Benetton, porque já havia começado um ano e meio antes que os outros começaram, claramente, antecipou-se aos tempos, e não por uma necessidade, mas de alguma forma envolvendo este aspecto da sociedade italiana naquela época e depois, esse processo se espalhou.

Eu diria que essa é a filosofia na qual se baseia praticamente o espírito desta empresa”<sup>13</sup> (grifos nossos).

Esse depoimento é extremamente rico e permite problematizar a prática da subcontratação nesta empresa. A sua origem está claramente associada a um objetivo de reduzir o número de trabalhadores internos à empresa e, portanto, de redução dos conflitos naturais da relação capital-trabalho. Porém, esta decisão da empresa é anterior às práticas de externalização produtiva que se intensificam a partir do espraiamento do paradigma tecnológico centrado na microeletrônica. Naquele momento, tinha-se, isto sim, a facção

<sup>13</sup> Extraído da entrevista gravada do Sr. Dino Menegazzo a Liana Carleial.

clássica da indústria de confecções. Se é assim, em que medida o foco na atividade central é mesmo a razão dessa prática?<sup>14</sup>

Como vimos anteriormente, a empresa afirma que subcontrata etapas do processo produtivo que representam relativamente pouco de suas matrizes de valor<sup>15</sup>. Os quadros 3 e 4 abaixo sintetizam esta evidência.

**Quadro 3 - Etapas produtivas subcontratadas por diferentes indústrias.**

Indústria Subcontratante	Etapas subcontratadas do processo produtivo
Confecções	Montagem Bordado* Controle de qualidade Passadoria Embalagem

Fonte: Pesquisa direta

\*a subcontratação do bordado diferencia-se razoavelmente das demais e posteriormente esclareceremos melhor este aspecto.

Logo, a empresa B subcontrata etapas com baixo valor agregado e que não retratam sua competência central. Logo, faz subcontratação de foco(MELLO, 1996; p. 68). No entanto, no caso da subcontratada encarregada dos bordados, no qual a empresa B utiliza trabalhos especializados desenvolvidos por uma máquina bordadeira informatizada, é praticada a subcontratação de especialização(PAGNANI, 1989) .

**Quadro 4 - A divisão do trabalho entre as empresas**

Indústria	Natureza da Divisão do Trabalho Entre Grande e Pequena Empresa
Confecções	* Grande empresa : atividades representativas de sua competência e que são centrais na matriz de valores * Pequena empresa subcontratada: atividades secundárias e em cinco dos seis casos de baixo conteúdo tecnológico

Fonte: Pesquisa direta

Finalmente do ponto de vista da dimensão tecno-produtiva, os nossos resultados evidenciam que a divisão de trabalho que se faz entre grande e pequena empresa retrata firmas que produzem em diferentes estágios da elaboração dos produtos da empresa B mas, preservam, em sua grande maioria, *para a subcontratante as atividades de alto*

<sup>14</sup> Se comparamos esta resposta às obtidas nas grandes empresa da eletro-eletrônica e metal-mecânica, da mesma amostra na RMC, a prática da subcontratação foi apresentada com um forte componente de redução de custos e de redução dos conflitos trabalhistas. Só num segundo momento, essa prática emerge como possibilitadora de foco na atividade central.

<sup>15</sup> O projeto enxuto gera uma cadeia de valores representada “pelo conjunto de todas as ações específicas necessárias para se levar um produto específico a passar pelas três tarefas gerenciais críticas em qualquer negócio: a tarefa de solução de problemas que vai da concepção até o lançamento do produto, passando pelo projeto detalhado e pela engenharia, a tarefa de gerenciamento da informação que vai do recebimento do pedido até a entrega, seguindo um detalhado cronograma, e a tarefa de transformação física, que vai da matéria-prima ao produto acabado nas mãos do cliente” ( Womack e Jones( 1998, p.9)

*conteúdo tecnológico e para as pequenas empresas os itens de baixo conteúdo tecnológico.*

## 5.2. A subcontratação produtiva na visão das pequenas empresas subcontratadas

As seis pequenas empresas entrevistadas (B1, B2, B3, B4, B5, e B6)<sup>16</sup> são bem representativas do universo das PMEs no Brasil pois são bem heterogêneas. No entanto, há semelhanças significativas. Todas são de capital nacional, nenhuma vende para o mercado externo, possuem menos de 25 empregados<sup>17</sup> e são empresas recentes que se constituíram entre 1988 e 1992. Três das seis foram constituídas para atender à empresa B. Entre estas a que faz passadoria, a de bordados (que é de um ex-funcionário da empresa B) e uma que é especialista em montar camisetas pólo. As demais já existiam antes de produzirem para a Benetton. Uma delas, B2, estava em processo de desligamento da prática de subcontratação que durou 5 anos. Mesmo assim a mantivemos na amostra para compreender melhor as razões da dessistência. Indagadas sobre porque teriam sido contratadas pela empresa B obtivemos como resposta o quadro abaixo

**Quadro 5 - Razões da subcontratação**

	Na sua opinião, por que a Empresa Mãe lhe propôs o subcontratado?
<b>B1</b>	– Redução de custos; Redução de encargos sociais; Redução de custos com mão-de-obra
<b>B2</b>	– Redução de custos; Redução de encargos sociais; Redução de custos com mão-de-obra
<b>B3</b>	– Questão trabalhista
<b>B4</b>	– Redução de custos
<b>B5</b>	– Redução de custos, é a questão central
<b>B6</b>	– Questão trabalhista.

Fonte: Pesquisa direta

As empresas subcontratadas percebem-se contratadas numa estratégia de redução de custos e portanto, consideram que a empresa B pratica a subcontratação de economia (SOUZA, 1993). Logo, contrapondo as sete empresas temos:

**Quadro 6 - Razões da subcontratação: os dois lados da questão**

Subcontratante	Subcontratadas
O foco na atividade central.	Redução de encargos sociais Redução de custos com mão-de-obra Redução de custos Questão trabalhista

Fonte: pesquisa direta

<sup>16</sup> A empresa B1 monta camisetas para a linha adulto e moda infantil; a empresa B2 monta blusões, agasalhos, coton e moda infantil; a B3 faz bordados; a empresa B4 monta peças da linha infantil e adulto; a B5 faz controle de qualidade, passadoria, costura e embalagem e a B6 faz peças que exigam de 8 a 12 minutos sendo especializada em camiseta pólo. É interessante observar que a B5 foi subcontratada da Benetton na Itália durante vários anos e por conhecer bem a sistemática de trabalho da empresa compreendeu muito bem a proposta de assumir passadoria e embalagem como tarefas subcontratadas.

<sup>17</sup> o número de trabalhadores varia entre 4 e 21.



envolvidas. Esta pode ser entendida como uma hipótese de trabalho neste estágio dos resultados que, poderá ou não ser confirmada. No mínimo, isto implicaria em minar o projeto enxuto da empresa B, solapando as bases de um sistema de cooperação conjunta entre firma e subcontratadas. Ou ainda, no outro extremo, podemos simplesmente indagar qual a resposta mais próxima da verdade dos fatos?

**Quadro 7 - Especificação das máquinas da indústria da confecção**

MÁQUINÁRIO/ESPECIFICAÇÃO	B1	B2	B3	B4	B5	B6
O maquinário é todo próprio empresa?	Sim	Não <sup>18</sup>	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>Máquinas Elétricas:</b>	<b>34</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>38</b>
Máquinas industrial reta	5	4	0	8	2	14
Overlock	14	4	0	10	3	15
Interlock	3	1	0	0	0	2
Máquina de corte	2	0	0	0	1	0
Goleira	4	2	0	0	0	4
Duas agulhas	1	0	0	0	0	0
Casadeira	1	0	0	0	0	1
Pesponteira	0	0	0	0	0	0
Botoneira	1	0	0	0	0	1
Bordadeira	1	0	0	0	0	0
De pregar elástico	1	0	0	0	0	0
De rebater elástico	1	0	0	0	0	0
Máquina de colocar ilióis (cordões)	0	1	0	0	0	0
Fusionadeira	0	0	0	0	0	1
Roleira	0	0	0	4	0	0
Moda corte de viés	0	0	0	1	0	0
Máquina de 4 agulhas	0	0	0	0	0	1
<b>Máquinas Eletrônicas</b>	<b>1*</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Máquina para modelagem/risco	0	0	0	0	0	0
Bordadeira	1*	0	1	0	0	0
Máquina para desenho	0	0	0	0	0	0
Máquina de 4 agulhas	0	0	0	0	0	0

Fonte: Pesquisa direta

\*Máquina desativada

Segundo ainda a entrevista do diretor industrial, a viabilidade de aceitar uma empresa como subcontratada pressupõe que:

- i. ela seja registrada, que esteja em dia com os seus pagamentos e impostos;
- ii. que seja aprovada na qualidade da produção. Esta fase exige que o subcontratante produza uma peça sob determinadas especificações que atestarão sua capacidade.

<sup>18</sup> A empresa B2 possui apenas 50% das máquinas que utiliza sendo as demais de propriedade da empresa B e cedidas a B2. Este é um comportamento esporádico da empresa B.

De fato, a Benetton italiana fornece um manual no qual para cada tarefa prevista há a melhor forma de fazê-la, inclusive com o tempo previsto para cada tarefa, numa prática bem taylorizada. A capacidade técnica das subcontratadas entrevistadas pode também ser indicada através da especificação de suas máquinas como foi apresentada no quadro 6.

Essas empresas possuem apenas máquinas elétricas comumente presentes em empresas de confecção, sendo a única exceção a empresa que faz bordados especializados e que utiliza uma máquina informatizada que faz 22000 pontos por minuto.

As subcontratadas informam unanimemente que a empresa B exige o cumprimento das normas técnicas e o não cumprimento leva à suspensão da contratação dos lotes. Afirmam também que não há qualquer envolvimento da empresa B no treinamento de seus funcionários e que muito raramente há reuniões conjuntas entre as empresas. Na realidade, o planejamento é feito pela empresa B e às subcontratadas cabe executar. Todas porém afirmam entregar no tempo certo.

Entre a empresa-mãe e suas subcontratadas não há contrato formal. Não existe contrato formalizado. Como afirmou B2 : “Não tem contrato, cada lote é um contrato. Se eles resolverem que você está fora, está fora e pronto”. Ou B3: “A confiança é o fio do bigode”.

As subcontratadas informam que se um lote apresenta um índice elevado de defeitos (2%) é solicitado que ele seja refeito; se a peça for considerada imprópria ou danificada o valor é deduzido do pagamento daquele lote. Ocasionalmente a empresa B oferece supervisão para auxiliar o subcontratado a solucionar o problema. “A Benetton não quer tolerar nada, deve estar tudo perfeito. Deve haver o máximo de qualidade”(empresa B1)

<sup>19</sup>

Em resumo, conforme o quadro 7, os subcontratados consideram que não há parceria o que os deixa inseguros quanto ao faturamento e a situação futura da empresa. Quanto às perspectivas, 4 dos 6 subcontratados considera o comando da rede de subcontratados, muito autoritário, sem abrir espaço para negociação e fortemente influenciado pela existência de uma oferta potencial de subcontratados que os deixa numa posição frágil. Os dois restantes expressam assim suas opiniões: há possibilidade de ampliar os contratos e diversificar a produção para um; para o outro, isto é verdade desde que aceitemos as regras deles.

Um aspecto que ainda merece ser explorado e que configura com maior clareza a ausência de parceria é a declaração dos subcontratados, inclusive o de bordados, de que a empresa B depende muito pouco de cada um deles pois, o número de subcontratados é enorme e eles podem ser substituídos facilmente.

O padrão de gestão da força de trabalho nestas empresas é bem mais frágil do que o vigente na empresa B. Os subcontratados informam que assinam carteiras, pagam INSS e vale transporte. Em alguns casos eles informaram que havia trabalhadores temporários, em fase de teste, e nestes casos, a carteira ainda não havia sido assinada.

---

<sup>19</sup> É interessante considerar este depoimento da empresa B2: “A Benetton faz exigências de primeiro mundo, que não podem ser aplicadas no Brasil. Quando não casa a costura a Benetton devolve o lote todo...eles pegam as peças, vão abrindo e forçam para tentar estourar a costura. Pegam a etiqueta, se esta sai é um absurdo... não pode ter um mínimo defeito, tem que ser perfeito..A gente faz duas peças-piloto, leva lá e o controle de qualidade puxa ali, puxa aqui e vê se está bom. Daí autoriza a gente a fazer”.

**Quadro 8 - Relacionamento Empresa Mãe/Subcontratada:**

Empresa B1	Empresa B2	Empresa B3	Empresa B4	Empresa B5	Empresa B6
<b>Quais as dificuldades que o Sr. Percebe neste tipo de parceria?</b>					
Insegurança quanto ao faturamento e quanto ao futuro. As exigências são normais.	Insegurança quanto ao faturamento e quanto ao futuro. As exigências são normais.	Falta de respeito. Não há parceria.	Preço (ruim), falta de diálogo, é centralizado.	O faccionista tem que ser explorado, massacrado. Não tem parceria e nem mesmo um relacionamento.	Insegurança quanto ao futuro, gostaria de parceria, mais respeito comercial, o Subcontratado é fiel e atende a qualidade. Falta respaldo.
<b>Como se fez a cooperação entre a mãe e subcontratada?</b>					
Não há.	Não há.	Não há.	Não há.	Não há.	Não há.
<b>Como o Sr. vê as perspectivas de seu relacionamento com a empresa B?</b>					
“Mau, tudo para lá, nada para cá. O mais forte mandava, fazia o que queria e nós tínhamos que aceitar”.	“Acho que continua, mas temos insegurança, porque não tem um contrato anual. Mas se você se propõe ao que eles mandam tem serviço, desde que faça o que eles querem. Eles são muito pontuais com o pagamento, com tudo dentro daqueles padrões”.	Não há perspectiva nenhuma. Não há confiança. Ficamos 6 meses sem produzir nada. Eles são instáveis.	Diversificar a produção, Tem possibilidade de aumentar os contratos.	Piores ainda. Não tem alternativa. A Empresa H sabe que não há alternativa. Sabe também que existem outros faccionistas que topariam fazer mais barato. Assim, a empresa fica sem saída.	Não vê perspectivas.

Fonte: Pesquisa direta

A totalidade dos trabalhadores nestas empresas têm a reclamação pela ausência, na Região Metropolitana de Curitiba, de uma escola de costureira.

Finalmente, a definição do preço de cada peça é tarefa exclusiva da Benetton.

Segundo os subcontratados esse preço é muito baixo e foi a razão alegada pela empresa B para sair do sistema<sup>1</sup>.

O conjunto de evidências obtidas nesta seção reforça a validade da hipótese inicial de que a empresa B não foi capaz de - ou não tem interesse em - promover um projeto comum entre seus objetivos e os da subcontratada. Por mais que ponderemos as respostas dos subcontratados, é forte a evidência de que neste caso, a coordenação/des-coordenação da cadeia é feita pela oferta potencial de subcontratados, que pressiona os efetivos subcontratados a produzirem com qualidade e no tempo certo. Logo, os resultados apontam uma ausência de cooperação entre as firmas. Não há também evidências de que a empresa B esboçou algum esforço sistemático para qualificar a rede de subcontratados, reduzindo as possibilidades de aprendizado sistemático entre as empresas<sup>2</sup>. primeiro grau incompleto e o treinamento é na própria empresa. Entre as empresas de montagem é geral

### 5.3. A rede de firmas “franqueadas”

A Benetton como vimos mantém uma cadeia de pequenas subcontratadas para o cumprimento de algumas etapas de seu processo produtivo. Do mesmo modo, tem um conjunto de lojas no país que escoam a sua produção num sistema integrado produção-distribuição num modelo muito próximo ao da franquia(Ver BAL, 1997).

Há um vínculo forte entre a produção e a distribuição que se configura na formalização de um contrato de venda exclusiva de produtos com esta marca que é assinado pelo<sup>3</sup> lojista. Rigorosamente não é *franchising* pois o lojista não paga franquia nem taxas<sup>4</sup>. Entretanto, os “franqueados” de Curitiba argumentam que a taxa está implícita no preço das mercadorias<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Conforme a entrevista: “Pagam muito pouco pela qualidade que exigem. Eles têm uma tabela feita na Itália e querem que a produtividade seja igual a da Itália. Eles determinam o tempo de fazer uma tarefa e pagam por este tempo. Se eles calculam que leva 10 segundos para fazer e leva 50, o problema é teu; os quarenta segundos eles não pagam, você tira do bolso”

<sup>2</sup> Na mesma amostra, na Região Metropolitana de Curitiba, nas indústrias metal-mecânica e eletro-eletrônica, identificamos **o planejamento de compras** como o elemento central de coordenação das cadeias de subcontratados pois lhes garantia um certo horizonte de previsibilidade e estímulo para investir em máquinas e treinamentos. Além disto, a Equitel, por exemplo, promoveu um programa de qualificação dos subcontratados que treina, qualifica, premia e também expulsa subcontratados, se for o caso. Com esta prática conseguiu resolver a maior desvantagem da subcontratação produtiva: a dificuldade que os subcontratados tinham de atender aos prazos.

<sup>3</sup> “O franchising é basicamente um sistema de distribuição onde o franqueador cede ao franqueado o direito de trabalhar com a marca e cobra por isso uma taxa de franquia” Schneider(1991, p.15). Após esse esclarecimento utilizaremos a palavra franqueado sem aspas.

<sup>4</sup> O número de “franqueados” Benetton no Brasil é enorme mas ilustraremos esta prática através unicamente do exemplo do Paraná.

O sistema de vendas exige que as peças pilotos sejam apresentadas por um representante da empresa que auxilia o lojista na escolha dos modelos a serem encomendados e suas quantidades.

As encomendas são feitas por estação, com seis meses de antecedência, sinalizando para a definição da produção da empresa. A empresa B então, produzirá exclusivamente o que foi encomendado e que terá venda garantida pois não há devolução do produto para o fabricante. A única possibilidade de devolução é se a peça apresentar algum defeito. Se o lojista não consegue vender tudo o que foi encomendado ele deverá absorver o prejuízo. Considerando a ausência de estoque e a compatibilização entre encomenda-produção-venda é possível afirmar que a Benetton pratica um *just-in-time* externo. Neste caso, a coordenação da rede de franqueados e a empresa B é o pedido antecipado apresentado por cada franqueado.

A Benetton tem em Curitiba, Região Metropolitana e litoral, dois franqueados. Os franqueados são de grande porte pois cada um tem uma rede de lojas. São, portanto, dois grandes franqueados que totalizam juntos dez lojas. Dentre as dez lojas, oito estão localizadas em grandes shopping centers, sendo sete na cidade de Curitiba e uma no litoral. As duas lojas restantes são lojas de rua, uma na região metropolitana e outra no litoral. Há nesta rede de empresas uma divisão do trabalho muito precisa: a Benetton e suas subcontratadas produzem e as firmas franqueadas vendem.

**Quadro 9 - As vantagens/desvantagens para franqueados e franqueador**

FRANQUEADO “A”	FRANQUEADO “B”
Quais as vantagens da franquia?	
1. Produto que agrada bastante 2. Produto diferente pela gama de cores que oferece	1. Como franquia o sistema já está formatado 2. o conteúdo é interessante
Quais as desvantagens da franquia?	
1. Problemas com a confecção de alguns produtos.	1. Coleção já está pronta, não há flexibilidade de reposição de mercadorias 2. Lentidão na reposição de complementos da coleção 3. Lentidão na proposta de nova coleção
Na sua opinião qual é a vantagem da Benetton em conceder a franquia?	
A marca deles chega a qualquer parte do mundo.	Canal de distribuição. O franqueado só pode distribuir produtos Benetton. Canal exclusivo de distribuição.

Fonte: pesquisa direta

O investimento inicial para constituir um canal de distribuição Benetton é de US\$200.000,00 e o procedimento se inicia com uma avaliação do franqueado tanto do ângulo financeiro como a localização e estruturação da loja. De uma certa maneira o franqueado A vê este procedimento como uma vantagem “é um pacote pronto; vem tudo já formatado). Há um padrão único de lojas nos seus mais de 7000 vendedores espalhados pelo mundo. A Benetton determina tudo sobre a loja. Foi unanimidade entre os franqueados que a empresa “estabelece tudo: projeto arquitetônico, projeto mobiliário, cabines e vitrines padronizadas” compatíveis com a localização da loja( se em shopping ou loja de rua etc). Todo o material de publicidade é fornecido pela Benetton e é proveniente da matriz. Esta é uma publicidade que eles chamam

“institucional”<sup>5</sup>. Já a publicidade local “cada lojista é responsável pelo marketing em sua região”.

O quadro 9 constata que o sistema de franquias é de fato eficiente para fazer escoar a produção e que a marca é, de fato, diferenciada. Por outro lado, começa a revelar que os problemas detectados na subcontratação do processo produtivo afloram na fase da distribuição. Os franqueados apontam problemas na confecção de produtos e lentidão na reposição de peças de cada coleção bem como no calendário das coleções.

**Quadro 10. Relação Empresa B e franqueados**

FRANQUEADO “A”	FRANQUEADO “B”
Quem estabelece o preço das mercadorias vendidas?	
A Benetton manda tabela base para o lojista, mas o lojista não é obrigado a seguir, só não pode vender abaixo desta tabela.	O próprio lojista. A Benetton envia uma tabela que sugere preço, que vem da fábrica. Não há necessidade de seguir esta tabela.
Quais eram as expectativas da parceria?	
Que a Benetton atendesse às reclamações dos lojistas; poderia existir um serviço de atendimento ao cliente direto com a fábrica. As mercadorias serem entregues no prazo previsto, isto não ocorre.	Flexibilidade de renovação de estoque. Preços, custos mais acessíveis.
Qual o destino das peças não compradas?	
Não pode devolver, tem que arcar com o prejuízo da mercadoria não vendida.	Pedido é feito 6 meses antes da estação. Chega no início da estação se não conseguir vender, assume o prejuízo. O que pode ser devolvido é quando ocorre peça com defeito.

Fonte: pesquisa direta

Do quadro 10 extrai-se informações interessantes. A empresa B define os preços do varejo que funcionam para o lojista como um piso mínimo. Qualquer valor acima desta marca o lojista pode aplicar porém, nunca abaixo dele. Por outro lado, as peças não vendidas devem ser absorvidas pelo lojista. Mas os lojistas desejam produtos a preços mais baixos e desejam que suas reclamações sejam atendidas

Quanto à reposição das mercadorias, existem duas classes de produtos, uma coleção de *básicos* onde se incluem camisetas, calças jeans, calças colors e a coleção *flash*. Para os básicos há a reposição o ano todo, enquanto que para a coleção *flash* somente é fornecido conforme o pedido do lojista, os quais são feitos apenas duas vezes por ano.

Para os franqueados, algumas das expectativas da parceria não se verificaram. Os franqueados esperavam maior flexibilidade de renovação de estoques, custos mais acessíveis para o lojista, entrega do pedido no prazo previsto, e ainda, atendimento às reclamações dos consumidores. “Poderia existir um serviço de atendimento ao cliente - SAC - direto com a fábrica.” (Respondente da empresa A). E ainda nem todos os produtos vendidos são repostos conforme a demanda. Os franqueados reclamam de um dos mecanismos de coordenação da cadeia - o pedido de reposição de peças. Será este mecanismo de mão única?

<sup>5</sup> Essa linha de publicidade não faz questão de mostrar que Benetton é marca de roupas. O Diretor industrial explica: “a idéia mais importante é chamar a atenção das pessoas para temas sociais, polêmicos, como por exemplo: a ecologia, a desunião de raças, a fome, a AIDS etc. Com isto geramos reflexão e debates”.

**Quadro 11 - Perspectivas**

FRANQUEADO “A”	FRANQUEADO “B”
Qual a tendência e/ou expectativa para o futuro?	
Que o país saia da atual crise, que a população tenha um poder aquisitivo maior e, portanto, maior consumo. A população não dispõe de dinheiro.	Crise econômica muito grande, o cliente sumiu do mercado, os consumidores não compram mais. A expectativa é de que melhore a situação econômica nacional. Expectativa de que a fábrica pratique preços mais acessíveis levando em consideração a renda da população.

Fonte: pesquisa direta

Finalmente, os franqueados temem as dificuldades na franquia. As principais dificuldades resumem-se na insegurança quanto ao futuro principalmente pela política econômica do país.

## **6. Considerações finais**

Este artigo se propôs a analisar os resultados de uma pesquisa direta realizada a partir da empresa de confecções Benetton e de uma amostra de suas redes de empresas subcontratadas produtivas e de franquias. A unidade básica de análise em cada caso foi a firma. Uma firma situada num ambiente de rápidas mudanças e que se reestrutura para obter maior flexibilidade, agilidade e rapidez de respostas.

Esta firma tem fronteiras menos nítidas e necessita crescentemente estabelecer contatos, proceder trocas, interagir e aprender com os seus fornecedores, subcontratados, concorrentes, compradores, escolas, universidades etc. Em alguns casos esta interação pode estabelecer vínculos mais sólidos e contínuos.

A análise desta empresa, a Benetton, a qualifica como uma empresa mundial que adquiriu competência na concepção e design do produto, na escolha e controle da matéria-prima, em imprimir-lhes cores vivas e próprias e em gerir os fluxos de informações entre as várias fases produtivas até a venda do produto final.

O produto ainda parece assumir também a forma de um serviço pois o diretor industrial afirma que “não vendo uma t-shirt mas um estilo de vida”. Logo, a marca veicula o serviço e diferencia o poder competitivo da empresa. Este é um aspecto que merece alguma atenção.

É ilustrativo que numa pesquisa realizada em janeiro de 1997, na França, o CTCOE identifica que os critérios de compra, classificados de 0 a 6, revelaram que o primeiro critério de compra de vestuário é o preço( 5,3) seguido pela composição do tecido(3,7), as informações disponíveis nas etiquetas(3,3) e finalmente, a marca(2,6) ( MINISTÈRE DE L’ECONOMIE/France, 1998; p.40).

A empresa ao longo de sua trajetória estabeleceu como estratégia a prática da subcontratação de diferentes fases do processo produtivo a outras empresas, em geral pequenas empresas. Estabeleceu também em torno de si um conjunto de empresas varejistas encarregadas de fazer com exclusividade a venda de seus produtos.

Estão caracterizadas então as duas redes de empresas que se constituíram tendo na empresa Benetton, a empresa líder(Paché, 1991).

Considerando, em primeiro lugar, as redes de subcontratação de fases do processo produtivo devemos destacar os seguintes aspectos: a empresa B promove uma divisão de trabalho com as pequenas empresas na qual cabe às subcontratadas as etapas de montagem, bordado, passadoria, embalagem, que têm pouca importância na sua matriz de valores e não exige níveis elevados de qualificação técnica e comercial. A relação de poder que se estabelece é claramente favorável à empresa B, que lidera a rede de uma forma unilateral até, às vezes autoritária, sem evidências importantes de interesse em estabelecer vínculos duradouros, cooperativos e germinativos de um aprendizado coletivo.

As empresas subcontratadas não possuem garantia de continuidade dos negócios e o mecanismo que as mantém ativas é o excesso de potenciais subcontratados e o risco de desalojamento da condição de subcontratado. Este mecanismo funciona como uma coordenação às avessas que ao invés de aproximar objetivos e interesses das empresas participantes desta rede, faz justamente o contrário. Isto não impede porém, que a participação nesta rede funcione como uma forma de aprendizado para a pequena empresa que, ao submeter-se ao padrão Benetton de controle de qualidade e de entrega no prazo(ou quase, de acordo com os franqueados) poderá estar apta para aceitar contratos de outras empresas pois foi treinada para desempenhar uma atividade com rigor e qualidade.

Os depoimentos de algumas das subcontratadas incluídos neste texto revelam que, produzir com qualidade, era uma exigência desconhecida para ela até a fase-Benetton. Só isto com certeza é um ganho. Porém, revela o padrão de descompromisso da empresa com as suas subcontratadas. É revelador também a surdez da empresa B aos reclamos de seus subcontratados quanto à ausência de uma escola de costureira que lhes facilitasse a tarefa. As estratégias de formação profissional promovidas pelo Estado passam claramente pelas demandas empresariais, e este poderia ser uma possibilidade de qualificar melhor as subcontratadas.

Desmistifica-se ainda o fato de que produzir informado previamente pela demanda exija todos os passos previstos pelo just-in-time, como por exemplo partilhar decisões de preços. Na rede de subcontratados aceitar o preço é condição de permanência na rede, não há qualquer discussão das planilhas de custo das subcontratadas. Nesse sentido é possível que os subcontratados tenham razão quando atribuem à empresa B a prática de subcontratação de economia(SOUSA, 1993) e não a de foco(MELLO, 1995).

Entre os franqueados e a Benetton há uma clara divisão de tarefas: ela produz o que os franqueados demarcaram por antecipação, fazem o contato com os consumidores efetivos, e para venderem, precisam antes ter comprado.

A constituição da rede de franqueados põe à amostra todos os cuidados que a Benetton tem para garantir o escoamento de sua produção: contratos de exclusividade, controle de localização na rede urbana das cidades, regras de lay-out de lojas, desenhos arquitetônicos que mantenham a atratividade dos consumidores que buscam “estilo de vida”, cuidados com a saúde financeira da empresa, preços que não podem ser rebaixados.... Enfim, este é o meio pelo qual o consumidor tem contato direto( nem tão direto assim, reclamam os lojistas) com o produto, com a marca etc.

Na nossa avaliação, mesmo assim os mecanismo de comunicação não parecem azeitados e o controle hierárquico da cadeia também, neste caso, parece autoritário.



Considerando que a rede de franqueados diferencia-se fortemente da rede de subcontratados em volume de recursos envolvidos, capacidade gerencial e função estratégica de conformação da demanda dos produtos Benetton, os resultados tenderiam a indicar que há ainda um longo caminho para conformar uma rede de franquia de caráter mais cooperativo.

Mesmo com dificuldades é possível identificar que há dois pesos e duas medidas na relação entre a empresa Benetton, seus subcontratados e seus franqueados.

Mas até a uma próxima pesquisa, os nossos resultados indicarão que este é “o estilo Benetton” de comandar cadeias de empresas.

## Referências bibliográficas

- Abreu, Alice R.P.(1995) *O complexo da moda na cidade do Rio de Janeiro*. RJ, UFRJ, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, mimeo. 49p.
- Altersohn, Claude( 1997) *La sous-traitance à l'aube du XXIe siècle*.Paris, L'harmattan (Dynamiques d'entreprises).
- Bal, Maria Madalena (1997) *Subcontratação e Franquia no setor de confecções: estudo de caso da Benetton*. Curitiba, UFPR. Monografia de graduação
- Boyer,R.(1985) "Flexibilités des Marchés de Travail et/ou Recherche d'un Nouveau Rapport Salarial?" Paris, CEPREMAP, *Document de Travail*, 8522.
- Carleial, L. (1996) “Flexibilidade Externa da Firma e Seus Efeitos Sobre a Organização da Produção e Mercado de Trabalho em Reis”, E. et alii(orgs) *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa*, São Paulo, ANPOCS/HUCITEC pp.177/208.
- Carleial, Liana (1997)” Flexibilidade e implicações sobre a organização da produção, as condições de trabalho e assalariamento: especificidades setoriais e regionais”. Curitiba, CMDE/UFPR/FINEP, *Relatório de pesquisa* 222.
- Chesnais, F.(1994) *A Mundialização do Capital*, São Paulo, Xamã Ed.
- CNI/SENAI (1998) *Modernização, Emprego e Qualificação Profissional*. Rio de Janeiro,130p.
- Dosi, G. Teece, D. Winter, S.( 1990) “Les frontières des entreprises: vers une théorie de la cohérence de la entreprise”in *Revue d'Économie Industrielle*, no.51,1er trimestre pp. 238-255.
- Fontenele, A.M. (1996) “ De Mason e seus Estudos de Casos à Firma Jogando num Contexto Estratégico: Uma História do Progresso nas Teorias da Organização Industrial” Águas de Lindóia,SP, *Anais do XXIV Encontro Nacional da ANPEC*
- Freeman, C.(1995) "The "National System of Innovation in Historical Perspective" em: *Cambridge Journal of Economics*, 19, pp.5-24
- Harvey, D.(1993) *A Condição Pós-Moderna. Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural*. São Paulo, Loyola.

- Laigle, Lydie( 1996) *La coopération inter-firmes: Le co-développement entre constructeurs et fournisseurs de l'industrie automobile*, Paris, Université Paris XIII/Latts. Thèse pour le doctorat.
- Lecler, Y.(1993) *Partenariat industriel. La référence japonaise*. L'Interdisciplinaire. Lyon.
- Lopes de Souza, Lysia B. (1990) *Pequena produção urbana e sua articulação com o movimento de capital: o caso do setor de confecções em Fortaleza*.
- Maia, K. (1994) *Confecções em Cianorte: um distrito industrial?*, Curitiba, CMDE/UFPR, mimeo. Dissertação de mestrado.
- Mello, P. M.(1995) *Subcontratação e o Mercado de Trabalho: O Caso da Metal Mecânica em Curitiba*, Curitiba, CMDE/UFPR (dissertação de mestrado) mimeo.
- Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie/Secrétariat d'Etat à Industrie.  
Direction Général des Stratégies Industrielles/Sessi( 1998) *L'habillement*, Paris. 161p
- Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie/Secrétariat d'Etat à Industrie.  
Direction Général des Stratégies Industrielles/Sessi(1997) *La sous-traitance industrielle*. Paris, 182 p.
- Paché, G. (1991) "L'Impact des stratégies d'entreprises sur l'organisation industrielle: PMES et réseaux de compétences". Paris, *Revue d'Economie Industrielle*, No.56, 2<sup>er</sup> trimestre.
- Pagnani, E.(1989) *A Subcontratação na Pequena e Média Empresa*, Campinas, Unicamp
- Parat, Elizabeth( 1998) *La filière textile-habillement-distribution*. Entre production industrielle et gestion de flux. Paris, Centre d'études de l'emploi. Dossier 15, 139 p.
- Perez, Carlota (1985)" Microeletronics, long waves and world structural change: new perspectives for developing countries". Great Britain. *World Development*, v.13, no.3, pp.441-463
- Ramos, C.A.(1992) "Flexibilidade e Mercado de Trabalho: Modelos Teóricos e a Experiência dos Países Centrais durante os anos 80", Brasília, IPEA, *Textos para Discussão*, no. 271.
- Rolim, C.(1997) "Efeitos Regionais da Abertura Comercial sobre a Cadeia Produtiva do Algodão, Têxtil, Vestuário: Uma Versão resumida" Fortaleza, *Revista Econômica do Nordeste*, REN/ BNB, Número Especial pp.47-59.
- Ruas, R. et alii.(1993)" Avanços e Impasses do Modelo Japonês no Brasil: Observações acerca de casos empíricos" em Hirata, H.(org) *Sobre o Modelo Japonês. Automatização, Novas Formas de Organização e Relações de Trabalho*, SP, EDUSP , pp.103-122.
- Salerno, M.( 1993) "Modelo Japonês, Trabalho Brasileiro" em HIRATA, H.(org.) *Sobre o" Modelo Japonês"*, SP, EDUSP, pp. 139-152
- Schneider, Ivone M.(1996) *Inovações Tecnológicas e Subcontratação na Confecção: o caso Benetton*. Curitiba, CMDE/UFPR. Monografia de graduação.
- Souza, M.C.(1993) *Pequenas e Médias Empresas na Reestruturação Industrial*. Campinas, IE/Unicamp, Tese de Doutorado.

Sulzbach, Mayra T.( 1998) *Algumas considerações sobre o impacto da abertura comercial nos setores têxtil e vestuário brasileiros, com ênfase no caso de Santa Catarina*. Curitiba, CMDE/UFPR, mimeo.( dissertação de mestrado) 130p.

# **El empleo en el sector servicios venta en España y Portugal: análisis comparativo del comercio y hostelería**

**Emilia Vázquez Rozas<sup>\*</sup>**

**Pilar Expósito Díaz<sup>\*\*</sup>**

**Ana Iglesias Casal<sup>\*\*\*</sup>**

## **Abstract**

En este trabajo se realiza un estudio de la evolución del sector servicios venta tanto en España y Portugal, haciendo especial referencia al análisis del empleo en dicho sector a nivel regional.

Efectuamos un análisis comparativo, centrándonos en el sector de comercio y hostelería debido al importante peso que tienen en el valor añadido y empleo del sector servicios destinados a la venta y a su gran relevancia como generadores de empleo.

**Area temática:** Human resources, employment and regional competitiveness

---

<sup>\*</sup> Facultad de Económicas, Universidade de Santiago de Compostela – España. E-mail: emiliavr@usc.es.

<sup>\*\*</sup> Facultad de Económicas Universidade de Santiago de Compostela – España. E-mail: economet@usc.es.

<sup>\*\*\*</sup> Facultad de Económicas Universidade de Santiago de Compostela – España. E-mail: ecaigles@usc.es.

## 1. Introducción

El peso de los servicios en los países más avanzados sugiere estar relacionado con la capacidad competitiva de las economías (Rubalcaba y Gago, 1999). Y dentro de éstos destaca el sector comercial como parte fundamental del sector servicios, cuyo valor añadido pasó en Europa del 57 % en 1980 al 63 % en 1990.

El comercio en Europa es por tanto un sector esencial de la economía, con un gran número de empresas y de personas ocupadas en cada uno de los países, si bien se encuentran diferencias entre ellos.

En la Europa de los 12 a principios de los años 90 el comercio representaba el 14,5% del empleo total y generaba el 13% del valor añadido de todos los sectores (EUROSTAT, 1994), una cifra similar a la de 1980. Las diferencias entre los Estados de la Comunidad Europea en cuanto a las participaciones de cada uno de los sectores económicos también se observan al hablar del sector comercial.

La participación del valor añadido del sector en el total de la economía es menor en los países más desarrollados (desde el 10 % de Alemania hasta el 17 % de Portugal), debido a la tendencia a la sustitución de empresas pequeñas por grandes firmas de distribución que trabajan con menores márgenes sobre ventas.

El sector comercial es un sector con un alto nivel de empleo, permaneciendo bastante estable el peso en el empleo total en los últimos años. Esta participación del empleo en el total de la economía es mayor que la participación del VAB del comercio en el total, lo cual se debe al pequeño ratio capital/trabajo y la moderada productividad del trabajo en el sector comercial. Si bien en general el empleo comercial es menor en los países más avanzados, el Reino Unido supone una excepción ya que es el país donde el empleo del comercio tiene un peso mayor, con un 17 % del empleo total, mientras que el menor peso corresponde a Portugal con un 12% del empleo total dedicado al comercio.

Aún con diferencias entre países y sectores, en los últimos años el comercio en toda Europa ha experimentado importantes cambios, tanto en la estructura del comercio como en los métodos comerciales. En este sentido el sector comercial ha sufrido un importante proceso de concentración, el cual ha ido acompañado de un “proceso de integración vertical”. Por otra parte, cada vez más las empresas tienen la necesidad de ampliar su ámbito de actuación a otros países al verse saturado su propio mercado interior. Además, las empresas europeas se enfrentan también a la competencia de las grandes distribuidoras americanas dentro del nuevo marco global del mercado.

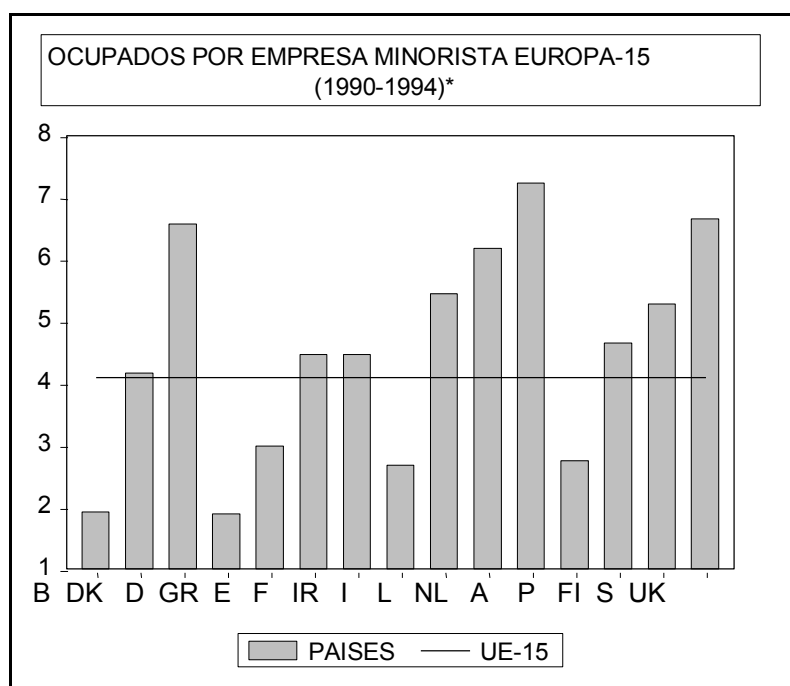
Se pueden establecer en Europa cinco grupos de países según la estructura comercial, basándose en el grado de concentración de las empresas y el número de empleados por firma:

- 1) Portugal, Grecia, Irlanda, Italia y España. En estos países hay una alta densidad de empresas, las cuales tienen pocos empleados por negocio.
- 2) Noruega, Finlandia e Islandia se diferencian del grupo anterior por tener menor densidad de empresas
- 3) Dinamarca, Luxemburgo, Suecia e Irlanda. Son países con un moderno sistema de distribución caracterizado por la supervivencia de un gran número de empresas.

- 4) Francia, Suiza y Holanda se distinguen del grupo anterior en que tienen un mayor número de ocupados por empresa, si bien existe en estos países un gran número de empresas.
- 5) Alemania, Austria y Reino Unido, con un mercado muy concentrado en pocas empresas con un gran número de ocupados por empresa.

En la actual configuración de la Unión Europea de los 15, la media de empresas minoristas por habitante se encuentra en algo más de 9 por cada 1000 habitantes. Destacan por encima de la media los países mediterráneos, Grecia, España, Italia y Portugal, mientras que el menor número de empresas por habitante corresponde en los últimos años a Alemania y Reino Unido, aunque también los recién incorporados, Austria, Finlandia y Suecia tienen similares características.

Los últimos datos que nos ofrece EUROSTAT (1997), sobre el número medio de ocupados por empresa minorista en la nueva Europa de los 15 se recoge en el gráfico siguiente. Los nuevos países de la Unión Europea son de los que más empleos tienen por empresa, junto con Alemania y Reino Unido.



Fuente: Eurostat (1997)

Los datos corresponden a distintos años según los países. 1990: Grecia (GR); 1991: Italia (I), Irlanda (IR); 1992: España (E), Dinamarca (DK), Reino Unido (UK); 1993: Alemania (D), Bélgica (B), Francia (F), Luxemburgo (L), Portugal (P), Finlandia (FI); 1994: Holanda (NL), Suecia (S), Austria (A).

## 2. El sector servicios destinados a la venta en las regiones de Portugal y España.

La importancia del sector servicios destinados a la venta en las regiones de España y Portugal se puede abordar bien por el peso que el valor añadido de este sector supone sobre el total o bien por el porcentaje de empleo que genera respecto al empleo total.

El peso de este sector sobre la economía global de las diferentes regiones aparece reflejado en la siguiente tabla, presentando además su evolución en el período 1990-1995. Los datos de valor añadido del sector servicios y valor añadido total están expresados en dólares constantes del año 1990 y proceden de la base de datos *new cronos* de Eurostat.

**Tabla 1 - Porcentaje del VAB del sector Servicios destinados a la Venta sobre el VAB total en las regiones de España y Portugal. 1990 y 1995**

Regiones	%VAB servicios s/total en el año 90	%VAB servicios s/total en el año 95
Galicia	41,17	44,94
Asturias	43,42	49,41
Cantabria	47,63	50,49
País Vasco	43,41	43,74
Navarra	41,52	43,18
La Rioja	35,38	37,42
Aragón	45,31	47,89
Madrid	56,43	58,70
Castilla-León	40,07	42,11
Castilla – La Mancha	37,58	40,31
Extremadura	39,37	44,28
Cataluña	49,28	53,48
Comunidad Valenciana	50,56	52,16
Baleares	67,76	71,93
Andalucía	45,54	50,43
Murcia	43,48	46,81
Canarias	58,31	62,60
Norte de Portugal	35,94	37,82
Centro de Portugal	36,02	38,61
Lisboa	52,98	54,04
Alentejo	30,49	34,87
Algarve	60,13	63,48

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

En el año 1990 las regiones en las que el sector servicios destinados a la venta posee un mayor peso, medido a través del porcentaje que representa el valor añadido de este sector respecto al total, son las regiones más turísticas tanto de España como de Portugal ( Baleares con un 67,67%, Algarve con un 60,13% y Canarias con un 58,31%). A continuación se sitúan regiones capitales de país como Madrid y Lisboa en las que este sector es también muy importante.

La situación en el año 1995 se sigue manteniendo ya que en las regiones turísticas el sector de servicios destinados a la venta tiene una mayor influencia en su valor añadido total. A pesar de ello el mayor incremento de este porcentaje en el período 1990-95 se produce en regiones como Alentejo, Asturias, Extremadura y Andalucía, ya que para algunas de ellas ese porcentaje en el año 1990 era de los más bajos del conjunto de regiones de la península ibérica.

En la tabla siguiente aparecen los porcentajes del empleo del sector servicios destinados a la venta sobre el empleo total para las regiones españolas y portuguesas en los años 1990 y 1994. La falta de datos de empleo de servicios destinados a la venta para las regiones portuguesas en el 1995 nos impide disponer de esos porcentajes en ese año. Los datos proceden de la base de datos *new cronos* de Eurostat.

**Tabla 2 - Porcentaje del empleo del sector servicios destinados a la venta sobre el empleo total en las regiones de España y Portugal, 1990 y 1994**

Regiones	% Empleo servicios s/total en el año 90	% Empleo servicios s/total en el año 94
Galicia	29.55	32.23
Asturias	33.83	36.76
Cantabria	34.78	38.27
País Vasco	37.07	40.16
Navarra	33.15	35.09
La Rioja	29.93	31.35
Aragón	35.30	36.47
Madrid	45.30	46.70
Castilla-León	32.86	35.62
Castilla – La Mancha	31.64	34.56
Extremadura	32.87	37.43
Cataluña	40.93	44.61
Comunidad Valenciana	38.68	40.56
Baleares	53.79	58.05
Andalucía	38.47	42.26
Murcia	35.71	39.51
Canarias	51.72	55.21
Norte de Portugal	22.03	24.55
Centro de Portugal	22.96	26.95
Lisboa	37.69	43.20
Alentejo	27.93	31.82
Algarve	43.93	49.77

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat

Analizando el empleo del sector servicios destinados a la venta en las distintas regiones las conclusiones que se obtienen son similares a las anteriormente citadas. Aunque cabe destacar que en el año 1990 las regiones con un porcentaje de empleo en el sector servicios mayor eran Baleares, Canarias y Madrid y sin embargo las regiones portuguesas del Algarve y Lisboa poseían porcentajes inferiores a los que le corresponderían según los datos de valor añadido. Esta situación se corrige en el año 1994 obteniéndose porcentajes para el empleo equiparables a los calculados con el valor añadido. Lo cual parece indicar que en las regiones portuguesas la capacidad de este sector para generar empleo ha aumentado en los últimos años a un ritmo superior al de las regiones españolas.



### 3. Análisis del empleo y del vab en el sector servicios venta y el comercio en las regiones españolas

#### Análisis del empleo

La importancia del sector servicios en la economía se ve reflejada en la magnitud tanto del volumen de empleo como del valor añadido, lo que representa para el año 1998 el 42.23% para el primero, y el 52.95% para el segundo.

En base a la última Contabilidad Regional publicada por el INE, observamos que el empleo en el sector servicios venta representa un 42% del total para el caso de España en el período 1995-1998; y en cuanto a las CCAA destacan aquellas turísticas por excelencia: Baleares (58%) y Canarias (52%), además de Madrid (47%) para el mismo período. En el extremo contrario estarían regiones como Murcia, Galicia y La Rioja en torno al 33%. Debemos señalar que la proporción se mantiene estable para todos los años.

Si dentro del sector servicios nos centramos en las actividades relativas al comercio y a la hostelería, su empleo representa el 50% del empleo servicios venta para el total nacional en el período 1995-97.

**Tabla 3 - Peso del Empleo en la Hostelería y el Comercio (lco +lhost) en el Sector Servicios destinados a la Venta (lsv). CCAA (%) 1997.**

Comunidades	lco+lhost/lsv
Andalucía	57.51
Aragón	50.39
Asturias	54.75
Baleares	60.67
Cantabria	46.35
Castilla y León	53.73
Castilla La Mancha	57.73
Canarias	60.02
Cataluña	45.12
C. Valenciana	56.44
Extremadura	60.65
Galicia	56.17
Murcia	57.78
Madrid	37.02
Navarra	45.43
País Vasco	44.12
Rioja	54.59
España	50.40

Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Regional del INE.

Así en el caso de las regiones, el comercio y la hostelería dentro del total de servicios venta, destacarían Baleares, Canarias y Extremadura en torno al 60% para el mismo período de referencia (1995-97); mientras que en el otro extremo se situarían regiones como Madrid (37%). En el caso de CCAA como Baleares y Canarias el empleo en

comercio y hostelería representa el 35% y el 31% respectivamente sobre su empleo total.

A su vez el peso del comercio es mucho mayor que el de la hostelería como podemos observar en la siguiente tabla, así el primero oscila entre el 59% de Canarias o el 45% de Baleares y el 83% para el caso de Murcia, situándose la media nacional en torno al 70% para el período 1995-97. Y la situación de la hostelería sería el caso contrario.

Por otra parte en un estudio sobre el empleo en el sector de la distribución comercial en España durante el período 1977-1997, Casares et al. (1998) observan un comportamiento cíclico en lo que se refiere a la creación de empleo. En cuanto al período 1993-97 habría una tendencia notable al crecimiento de los asalariados y la desaparición de un gran número de no asalariados, especialmente en el comercio minorista de alimentación en establecimientos especializados, en el comercio al por menor en establecimientos no especializados, y en el comercio minorista de artículos nuevos en establecimientos especializados. Con lo cual se produciría una tendencia general a la disminución del papel del sector comercio como “refugio” de empleo. En sentido contrario observan que el sector favorece la incorporación de mujeres y jóvenes, sobre todo de baja cualificación, asalariados, con contratación temporal y/o a tiempo parcial, que en muchos casos utilizan las ocupaciones comerciales transitoriamente como “trampolín” para la incorporación posterior a otros sectores de actividad.

**Tabla 4 - Peso del empleo del comercio y de la hostelería en el total de ambos (%)**  
**1997**

Comunidades	comercio/ (comercio+hostelería)	hostelería/ (comercio+hostelería)
Andalucía	74.39	25.60
Aragón	74.69	25.30
Asturias	75.41	24.58
Baleares	45.03	54.96
Cantabria	72.64	27.35
Castilla y León	69.83	30.16
Castilla La Mancha	76.25	23.7
Canarias	59.56	40.4
Cataluña	74.83	25.16
C. Valenciana	77.00	22.99
Extremadura	79.14	20.85
Galicia	73.92	26.07
Murcia	83.66	16.33
Madrid	71.88	28.11
Navarra	68.78	31.21
País Vasco	74.34	25.65
Rioja	77.22	22.77

Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Regional del INE.

Distinguen 3 períodos en cuanto a la evolución del empleo: 1977-85 y 1992-94 caracterizados por pérdidas de empleo; 1986-91 con creación de empleo. Desde 1995 refleja la salida de la crisis, creciendo de nuevo el empleo.

### **Análisis del valor añadido**

En cuanto al valor añadido del sector servicios destinados a la venta representa el 52.95 % del total a nivel nacional para el año 1999 (siendo la proporción similar para todo el período).

Destacan al igual que en el caso del empleo regiones como Baleares (72%), Canarias (63%) y Madrid (63%), para la media del período 1995-99.

En cuanto al peso del valor añadido del comercio y la hostelería sobre el total de servicios destinados a la venta supone el 36.4% para España en el año 1997 (similar para todo el período 1995-97); porcentaje bastante inferior con respecto a la población ocupada. Y oscila desde el 30% de Madrid hasta el 49.9% de Canarias para el año 1997, aunque la proporción se mantiene a lo largo de todo el período (1995-97).

**Tabla 5 - Peso del VAB en la hostelería y el comercio en el sector servicios destinados a la venta. CCAA (%) 1997**

Comunidades	co+host/sv
Andalucía	40.86
Aragón	36.96
Asturias	39.78
Baleares	47.08
Cantabria	33.56
Castilla y León	34.74
Castilla La Mancha	37.87
Canarias	49.90
Cataluña	34.64
C. Valenciana	38.19
Extremadura	37.30
Galicia	37.77
Murcia	35.29
Madrid	30.00
Navarra	35.90
País Vasco	34.88
Rioja	38.11
España	36.40

Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Regional del INE.

Y también como ocurría para el empleo, le corresponde al comercio el mayor protagonismo, siendo la proporción media del período 1995-97, de un 60% para éste y un 40% para la hostelería. En la siguiente tabla vemos las proporciones a nivel regional para el año 1997, aunque son prácticamente invariantes a lo largo del período (95-97).

**Tabla 6 - Peso del VAB del comercio y de la hostelería en el total de ambos (%)**  
**1997**

Comunidades	comercio/ (comercio+hostelería)	hostelería/ (comercio+hostelería)
Andalucía	69.17	30.82
Aragón	62.85	37.14
Asturias	56.39	43.60
Baleares	29.00	70.99
Cantabria	55.15	44.84
Castilla y León	61.24	38.75
Castilla La Mancha	63.55	36.44
Canarias	55.03	44.96
Cataluña	63.43	36.56
C. Valenciana	64.36	35.63
Extremadura	65.25	34.74
Galicia	66.28	33.71
Murcia	70.51	29.48
Madrid	59.80	40.19
Navarra	52.79	47.20
País Vasco	61.33	38.66
Rioja	66.48	33.51

Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Regional del INE.

#### **4. El sector comercial en Portugal: algunas cifras de interés**

Debido a que no nos fue posible disponer de datos para las regiones de Portugal a un nivel de desagregación sectorial deseado, aportamos a continuación algunos datos ilustrativos sobre el sector comercial en Portugal.

En cuanto a su importancia en empleo y VAB, en 1993 este sector representa el 10% del valor añadido de todos los sectores (cifra inferior a los años anteriores) y ocupa al 12,5% del empleo total (similar a años previos), lo que supone una cifra de 561 mil personas, 2/3 de los cuales están ocupados en el comercio minorista.

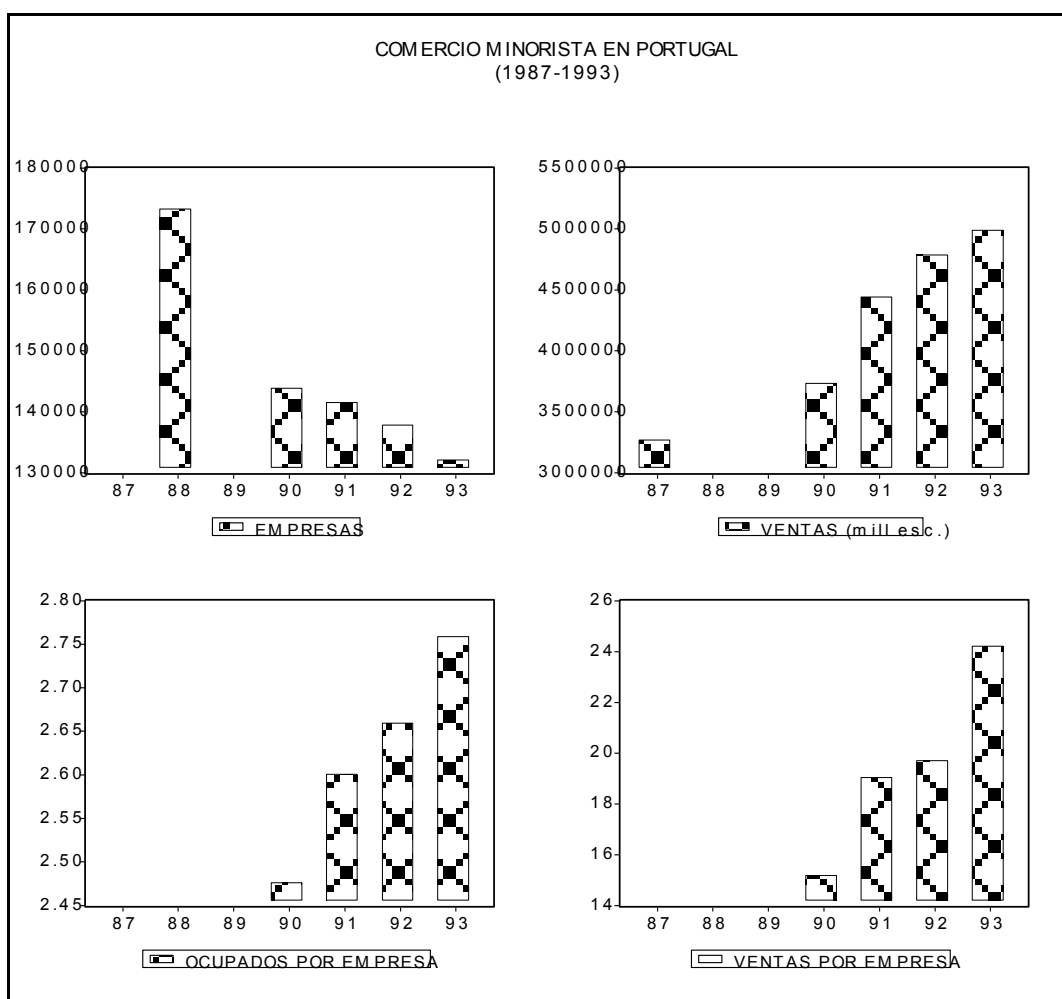
Por lo que respecta a la participación del empleo femenino en el total del comercio minorista, los datos que nos proporciona Eurostat (1997) indican que en los primeros años de la década de los 90 el porcentaje respecto al total se situaba en torno al 44%. Esta cifra contrasta con la escasa participación femenina en el total del sector de Comercio interior, Turismo y Otros servicios, que para 1995 sólo era del 8,6%, según publica el INE de Portugal.

Por otra parte, mientras que en total del sector de Comercio interior, Turismo y Otros servicios el 25% de la plantilla (en 1995) está contratada a tiempo parcial, en el caso del Comercio minorista sólo lo está el 5% (en 1993).

El sector comercial en 1993 contaba con 160.500 empresas, de las que el 82% corresponde al comercio minorista y sólo el 15% al comercio mayorista. Por tanto

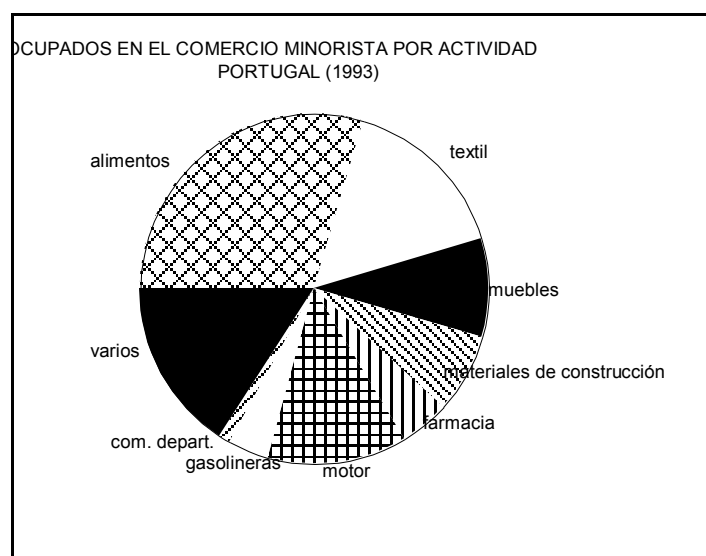
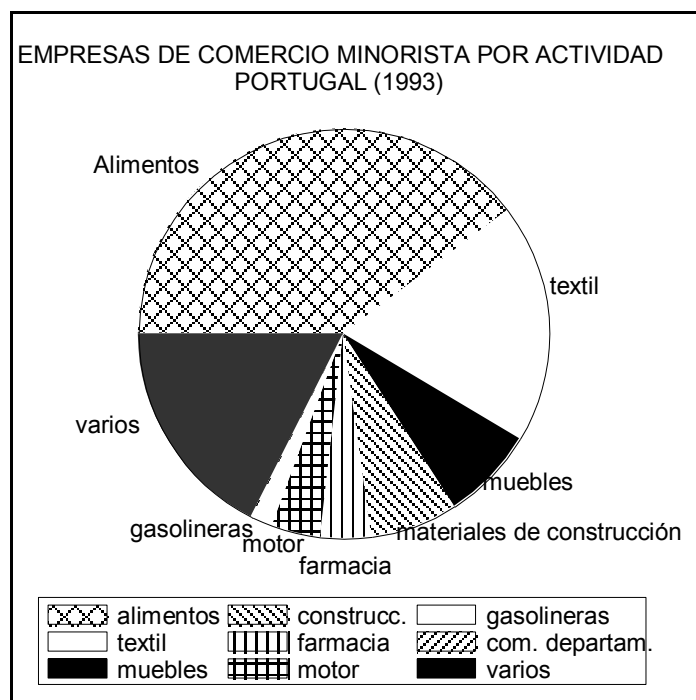
corresponden al comercio minorista 132 mil empresas que ocupaban a más de 364 mil personas, de los cuales un 43% son mujeres. Del total, el 75 % de los ocupados son contratados, mientras que el otro 25% corresponden a lo propietarios de los comercios individuales.

En los gráficos siguientes podemos ver cómo ha decrecido el número de empresas del comercio minorista, al tiempo que aumentan las ventas totales. Debido a que el empleo permanece bastante estable, esto se traduce en un incremento de la dimensión de las empresas, tanto en número de ocupados medio (casi 3) como en ventas medias (24 millones de escudos en el 93).



Por sectores, el 40% de las empresas (52 mil) corresponden al comercio alimentario que ocupan al 30% del empleo minorista (108 mil personas), y el 60% de las empresas minoristas corresponden a otro tipo de productos, empleando al 70% del personal, dentro de los cuales destaca el comercio textil con 25 mil empresas y 57 mil ocupados.

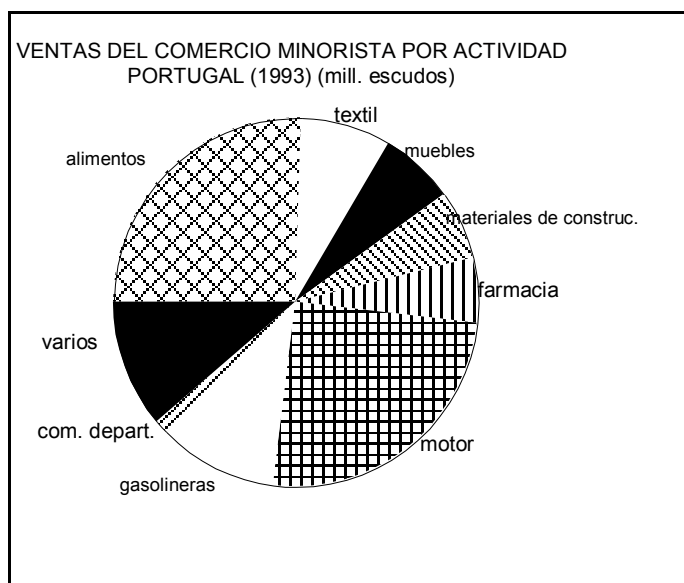
En los gráficos siguiente podemos ver el reparto por tipos de actividad del número de empresas minoristas, del número de ocupados y de las ventas en 1993.



En el gráfico relativos al reparto de ventas del comercio minorista por tipo de actividad podemos observar cómo prácticamente la mitad de las ventas totales corresponden al comercio alimentario y al de vehículos de motor, siendo también muy importante las de las estaciones de servicio.

Todo ello implica que la cuota de mercado de vehículos está ocupada por un escaso número de empresas de gran tamaño tanto por en número de ocupados como por sus ventas. Algo similar sucede con las estaciones de servicio.

Las empresas minoristas de alimentación en Portugal son de pequeño tamaño en su mayoría, siendo la mayoría de carácter independiente.



Veamos algunas referencias a los hipermercados y a los principales grupos de comercio en Portugal:

En enero de 1995 había 46 hipermercados en Portugal, 11 más que el año anterior. Geográficamente se reparten como sigue:

**Tabla 7 - Número de hipermercados Portugal**

	1/01/1994	1/01/1995
Norte	9	11
Centro	5	6
L.V. Tejo	16	22
Alentejo		
Algarbe	5	7
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>46</b>

Fte: Eurostat (1997): Retailing in European Economic Area 1996

**Tabla 8 - Principales grupos de comercio al menor. Portugal (01/01/1994).**

<i>Grupo</i>	<i>Nº comercios</i>	<i>Superf. ventas (m<sup>2</sup>)</i>	<i>Superficie media (m<sup>2</sup>)</i>
Continente	6	56470	9400
Companhía Portuguesa. Hiper.	8	46581	5800
Pingo Doce	97	90122	900
Carrefour	2	19130	9600
Modelo Hiper	10	31566	32006
Feira Nova	3	21400	7100
Mini Preço	60	17228	280
Intermarché	14	23710	1700

Fte: Eurostat (1997): Retailing in European Economic Area 1996

## 5. Conclusiones

- 1 - En Europa el sector comercial es un sector con un alto nivel de empleo, permaneciendo bastante estable el peso en el empleo total en los últimos años.
- 2 - El sector comercial ha sufrido un importante proceso de concentración, el cual ha ido acompañado de un proceso de integración vertical y de internacionalización de las empresas. España y Portugal son de los países de Europa donde el sector comercial está más atomizado.
- 3 - El sector servicios destinados a la venta para el año 1998 representa un 42.23% del empleo total y un 52.95% del valor añadido total. A nivel de regiones destaca el peso de este sector en las regiones turísticas de Algarve, Baleares y Canarias.
- 4 - El análisis de los datos parecen indicar que en las regiones portuguesas la capacidad del Sector Servicios destinados a la Venta para generar empleo ha aumentado en los últimos años a un ritmo superior al de las regiones españolas
- 5 - El protagonismo del comercio y la hostelería dentro del sector servicios, supone el 50.4% para el caso del empleo y el 36.4% para el valor añadido en el año 1997 para España. Y tanto a nivel de empleo (70% comercio y 30% hostelería) como a nivel de valor añadido (60% comercio y 40% hostelería) adquiere un mayor protagonismo el comercio, para el período 1995-97 y media nacional.
- 6 - En Portugal se ha producido en los últimos años un incremento de la dimensión de las empresas, tanto en número de ocupados como en ventas medias. Por otra parte más de la mitad de las ventas corresponden a las empresas de alimentación y a las de ventas de vehículos, si bien las primeras son pequeñas empresas en su mayoría.

## Bibliografía

- Casares Ripol, J.; Martín Cerdeño, V. y Aranda García, E. (1996), “La distribución comercial en la Unión Europea”, Trabajo presentado a la *X Reunión Asepelt-España*, Albacete.
- Casares, J.; Aranda, E. y Martín, V. (1998), “Análisis del empleo por formas comerciales. Asalarización y disminución del refugio de “autónomos”. *Documento de Trabajo* nº 5/98. Servilab.
- EUROSTAT (1994), *El comercio al por menor en el Mercado Único Europeo*, Bruselas.
- EUROSTAT (1997), *Retailing in the European Economic Area 1996*, Comunidad Europea.
- Guisán, M.C. (1995), “Producción industrial y creación de empleo. Comparación internacional en el período 1964-94”. *IX Reunión Asepelt-España*. Santiago de Compostela, junio.



- Guisán, M.C. Y Aguayo, E. (1997), “Inversión industrial y desarrollo regional en las regiones españolas”, *XXIII Reunión de Estudios Regionales*. Valencia, noviembre.
- INE. *Contabilidad Regional Base 1995*. Serie 1995-99.
- Martínez, S. y Rubiera, F. (1999), “Patrones de convergencia regional en los servicios de la economía española”, *Documento de Trabajo*, nº 1/99. Servilab.
- Rubalcaba, L. y Gago, D. (1999), “Competitividad y Comercio de servicios en la economía española”, *Documento de Trabajo* nº 5/99. Servilab.
- Vazquez, E (1998), *La distribución comercial en España. Un estudio econométrico regional de la productividad*, Tesis Doctoral. Universidad de Santiago de Compostela.
- Velilla, P. (1993), “El comercio en Europa”, *ICE*, nº 713, enero, pp.: 29-34.

# **Projectos especiais de urbanismo comercial: algumas considerações a propósito da implementação do PROCOM em Vila Verde (Minho)**

**J. Cadima Ribeiro\***

## **Resumo**

O sector comercial viu criado, no âmbito do II Quadro Comunitário de Apoio, um programa especial de apoio à modernização e à dinamização do sector, conhecido vulgarmente por PROCOM. Em grande medida, esse programa veio mexer com a inércia no comércio tradicional, citadino, na dupla vertente da estética e qualidade dos estabelecimentos e do seu enquadramento urbanístico.

O sucesso do programa apareceu entretanto questionado por alguns dos agentes do sector, e não restam dúvidas que a máquina administrativa montada não esteve à altura do que se lhe pedia em eficácia e celeridade de procedimentos.

No presente artigo, depois de uma sucinta apresentação do Programa, dá-se conta de diversas facetas da sua aplicação em Vila Verde.

Termina-se com um balanço crítico, aproveitando da experiência de Vila Verde e, num plano mais geral, da vivência da Associação Comercial de Braga, enquanto entidade promotora desse e de outros projectos de urbanismo comercial.

---

\* NIPE, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga. E-mail: jcadima@eeg.uminho.pt.

## **1. Introdução**

O trabalho que se apresenta tem como principal objectivo aferir a importância do Programa de Apoio à Modernização do Comércio – PROCOM – em termos de revitalização do tecido urbano dos centros históricos das vilas e cidades portuguesas. Como exemplo de aplicação, retém-se o projecto de urbanismo comercial do concelho de Vila Verde.

Os dados empíricos e demais informação específica que aqui se retêm foram recolhidos no contexto de um estágio da Licenciatura em Administração Pública, que decorreu de Abril a Outubro de 1999 na Associação Comercial de Braga (ACB).

O presente artigo divide-se em quatro partes. A primeira parte será dedicada à apresentação dos Projectos Especiais de Urbanismo Comercial, designadamente: sua origem, enquadramento legal e tipologia de projectos de apoio que abarca. Numa segunda parte tratar-se-á o estudo de caso, quer dizer, reportar-nos-emos à experiência de Vila Verde enquanto território concreto de intervenção do PROCOM. Na última parte propõe-se uma apreciação do “programa”, tomando como ponto de partida quer a experiência vivida quer alguns artigos que reflectem diferentes perspectivas sobre a matéria.

## **2. O PROCOM: origem, enquadramento legal e âmbito de intervenção**

### **2.1. Origem e fundamento legal dos projectos de urbanismo comercial**

O comércio é um serviço à comunidade que afecta uma variedade de necessidades quotidianas e constitui um factor determinante da expansão e crescimento das cidades. Tal como os demais sectores de actividade económica, também o sector terciário sofreu nestes últimos anos uma mutação significativa derivada de um conjunto de acontecimentos que deram lugar a um novo ciclo comercial. Desde logo, “a adesão em 1986 de Portugal à Comunidade Económica Europeia proporcionou, nos anos que se lhe seguiram, uma grande euforia económica, social e cultural, facilitadas pela abertura a novas ideias, valores, produtos e formas de negociar” (Farhangmehr *et al.*, 1996).

Deste complexo de circunstâncias associadas à participação de Portugal na Comunidade Europeia, emergiram transformações importantes nos hábitos de compra dos consumidores e o acelerar da introdução de inovações tecnológicas e organizacionais ditadas pela necessidade de adaptação das empresas às novas condições de concorrência.

Do ponto de vista da organização dos mercados e das formas de concorrência, destaca-se, por esta altura, sobretudo, o surgimento e multiplicação de grandes superfícies comerciais, retalhistas e grossistas, de entre as quais sobressai o fenómeno dos hipermercados, que imediatamente atraem uma quantidade alucinante de consumidores.

Face a esta nova situação, o pequeno comércio sentiu a necessidade de investir na sua própria modernização e no estudo e acompanhamento da evolução dos hábitos de compra dos consumidores. “É neste contexto que se justifica a criação do PROCOM

inserido no Programa de Apoio ao Comércio e Serviços, dotado de meios financeiros de natureza pública, co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, que serão destinados a apoiar os projectos de investimento das empresas do comércio e serviços” (Ministério da Economia, Decreto-Lei nº 184/94).

O PROCOM foi criado pelo Decreto-Lei nº 184/94, de 1 de Julho, e, de acordo com o artigo 1º, tem por objectivo promover o desenvolvimento sustentado da competitividade das empresas do sector comercial no quadro de uma estratégia de modernização pré-definida. Porém, só poderão candidatar-se aos apoios financeiros previstos no decreto-lei supracitado as empresas do sector comercial que preencham cumulativamente as seguintes condições (artº 3º):

- i) Possuam capacidade técnica, de gestão e recursos humanos adequados ao projecto, que garantam a concretização dos investimentos;
- ii) Demonstrem uma situação financeira equilibrada;
- iii) Disponham de contabilidade actualizada e organizada de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade;
- iv) Façam prova de que não são devedoras ao Estado ou à Segurança Social, ou de que o pagamento dos respectivos impostos ou quotizações está assegurado mediante acordos que tenham sido celebrados;
- v) Comproven terem requerido o registo no cadastro comercial;
- vi) Serem empresas cuja actividade principal se integre nas divisões 50, 51 ou 52 da CAE (Código das Actividades Económicas).

## **2.2. Tipologia de projectos**

O PROCOM é um instrumento que fazia parte do Subprograma Comércio e Serviços do II Quadro Comunitário de Apoio, sendo o seu orçamento constituído por fundos do Estado Português e da União Europeia.

Ora, uma vez que são múltiplas as necessidades de modernização do Comércio, o PROCOM dispõe de um conjunto diversificado de instrumentos, isto é, de áreas de apoio. Assim, conforme o objectivo em vista, é possível encontrar a seguinte tipologia de projectos:

- i) Projectos Integrados;
  - ii) Projectos Pontuais;
  - iii) Projectos de Cooperação Empresarial;
  - iv) Associativismo;
  - v) Projectos Especiais.
- i) Os Projectos Integrados têm por objectivo a dinamização das empresas, designadamente através da sua racionalização, inovação e expansão.

São considerados projectos de dinamização empresarial aqueles cujos investimentos visem: a reorganização significativa das empresas; o reforço da produtividade; a melhoria da qualidade e diversificação da actividade comercial; e a expansão e qualificação de redes de distribuição.

São destinatários: as empresas individuais ou associadas a grupos de empresas com volume de facturação anual  $\leq 10$  milhões de contos; as Pequenas e Médias Empresas (PME) que participem no capital social de agrupamentos de PME, independentemente da facturação e forma jurídica destes.

#### ii) Projectos Pontuais

Os Projectos Pontuais têm em vista a modernização das empresas de fraca dimensão económica, bem como o desenvolvimento regional (abastecimento e dinamização dos circuitos). Encontram-se regulamentados nos artigos 9º e 14º do Decreto-Lei nº 184/94.

Tanto os Projectos Integrados como os Projectos Pontuais visam a remodelação dos estabelecimentos comerciais, designadamente no seu equipamento e funcionamento, na produtividade e qualidade dos serviços prestados, no redimensionamento ou expansão da própria empresa.

Trata-se de projectos com especial incidência no equilíbrio regional e destinam-se especialmente a: apetrechamento técnico e tecnológico das empresas; modernização das estruturas físicas das empresas; e racionalização da actividade das empresas comerciais, através do seu redimensionamento, especialização ou diversificação.

Os destinatários são as pequenas e médias empresas.

#### iii) Projectos de Cooperação Empresarial

Consideram-se Projectos de Cooperação Empresarial aqueles cujas prioridades recaem sobre o desenvolvimento de iniciativas intra e intersectoriais, que permitam: o equilíbrio da estrutura empresarial; maior competitividade e capacidade negocial; o reforço dos laços de parceria (informação e apoio à decisão); e a expansão das redes de distribuição.

Este tipo de investimentos tem em vista promover a cooperação entre empresas, através de: racionalização dos circuitos e/ou expansão das redes de distribuição (exemplo: compras ou vendas em comum); desenvolvimento de sistemas de informação (aprovisionamento), gestão de *stocks* e *marketing*); e acções no domínio das tecnologias de gestão e dos métodos de compra e venda.

Os destinatários são, neste caso: as empresas individuais ou associadas a grupos de empresas com volume de facturação anual  $\leq 10$  milhões de contos; as PME que participem no capital de agrupamentos; e os agrupamentos de PME.

#### iv) Associativismo

O Associativismo reporta-se aos projectos de investimento que visam o reforço da capacidade de intervenção e da eficácia das estruturas associativas do sector do comércio, o apoio técnico e informativo às empresas e recursos humanos do sector.

Assim, conforme o disposto no artigo 21º do D.L. 184/94, consideram-se projectos de apoio ao associativismo os que visem o reforço da prestação de serviços de apoio técnico e de informação aos associados, nomeadamente através da: criação ou reforço de gabinetes técnicos de apoio às empresas/trabalhadores e/ou projectos; constituição de base de dados e realização de estudos de mercado; e implantação de sistemas de informação.

São destinatários: as Associações Empresariais e Sindicais; as Confederações e Federações; e as Câmaras de Comércio e Indústria.

#### v) Projectos Especiais de Urbanismo Comercial

Por último, temos os Projectos Especiais, no seio dos quais se inserem os Projectos de Urbanismo Comercial. Conforme se pode ler em documento interno da ACB (1999), “é com a principal preocupação de revitalizar e modernizar as estruturas comerciais situadas em certos locais dos centros populacionais que o PROCOM apoia os projectos de urbanismo comercial, que se desenvolvem numa determinada área do espaço urbano”.

No fundo, os projectos de urbanismo comercial procuram fazer a síntese entre modernização empresarial e recuperação do espaço público onde as empresas estão inseridas.

Os projectos especiais abarcam os investimentos realizados ao nível de: dinamização das estruturas comerciais associadas à recuperação ou revitalização de tecido rural e urbano; promoção das Artes e Ofícios Tradicionais; projectos – piloto susceptíveis de estimular efeitos de demonstração; e melhoria do ambiente financeiro das empresas comerciais.

Trata-se de projectos de iniciativa individual ou conjunta, envolvendo órgãos de Administração Pública (Central ou Local), Empresas e Associações Empresariais.

### **2.3. Vertentes de investimento consideradas**

Na esfera de intervenção dos projectos especiais de urbanismo comercial, o investimento a realizar pode destinar-se a aplicações de natureza distinta:

- i) Nos estabelecimentos – da responsabilidade dos empresários;
- ii) No espaço público envolvente da área comercial – da responsabilidade das autarquias;
- iii) As acções de promoção e animação comercial – da responsabilidade das Associações Comerciais e/ou Câmaras Municipais.

Como já se referiu acerca dos propósitos do urbanismo comercial, estes procuram proporcionar a modernização empresarial e, em simultâneo, a recuperação do espaço urbano ou, se se quiser pôr de outro modo, os apoios financeiros disponibilizados atendem a duas vertentes: por um lado, temos uma vertente comercial e, por outro, uma vertente urbanística.

“Ao nível da vertente comercial, as actividades apoiadas são o comércio a retalho, a restauração e serviços (designadamente, esteticistas e cabeleireiros) com acções dirigidas à modernização da actividade na óptica empresarial, que podem ser contempladas com incentivos aos empresários até um máximo de 66,6% a fundo perdido” (passagem retirada da documentação distribuída à Comunicação Social aquando da visita do Primeiro Ministro à ACB, em 1999). Esta vertente abarca, por um lado, os investimentos a efectuar nos diversos estabelecimentos e, por outro, as acções de promoção comercial.

“A nível da vertente urbanística este programa apoia também o investimento público municipal na envolvente comercial, mais concretamente na pedonização de ruas, estacionamento de superfície, iluminação, mobiliário urbano e sinalética, entre outros, que é contemplado com incentivos aos municípios que rondam os 58,75% a fundo perdido” (passagem retirada da documentação distribuída à Comunicação Social aquando da visita do Primeiro Ministro à ACB, em 1999).

Do exposto, conclui-se que um projecto de urbanismo comercial não é um projecto isolado, ou seja, não se refere exclusivamente ao comércio mas é antes um projecto que deve ser considerado de natureza transversal, através da integração de outras áreas, nomeadamente de natureza urbanística (infra-estruturas, circulação, estacionamento, etc.)

#### **2.4. Definição do âmbito de intervenção e fases de materialização**

Os apoios a conceder dirigem-se aos promotores comerciais que estejam integrados num projecto de interesse colectivo proposto por entidades locais, sejam estas Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia ou Associações Comerciais. Até à concessão de tais apoios decorrem, porém, uma série de etapas e procedimentos pelos quais as entidades dinamizadoras de um projecto de urbanismo comercial se devem orientar; saber:

- i) Fase I – Estudo Prévio;
- ii) Fase II – Estudo Global;
- iii) Fase III – Concretização das soluções.

##### **i) Realização do Estudo Prévio.**

Esta primeira fase tem como meta a apresentação à Direcção-Geral do Comércio e Concorrência (DGCC) da pré-candidatura a um projecto especial de urbanismo comercial, para uma determinada zona urbana, mais conhecida por zona de intervenção. Para este efeito, nesta etapa é necessário ter um primeiro conhecimento sobre: limites espaciais de incidência do projecto; dificuldades e necessidades existentes; entidades intervenientes; e eventuais soluções para atingir os objectivos do projecto.

No diagnóstico da zona de intervenção deverá ser realizada uma apresentação global da zona, designadamente a sua caracterização funcional e a apresentação do estado físico dos edifícios, instalações comerciais, estacionamento, acesso e circulação, etc. Além de tal apresentação, deverão também constar do diagnóstico aspectos considerados relevantes no tocante à procura e oferta comercial. Tais considerações são obtidas através de um inquérito a realizar, quer junto dos comerciantes (oferta), quer junto da população identificada como residente ou flutuante (procura).

##### **ii) Elaboração do Estudo Global**

O Estudo Global consiste no levantamento dos problemas existentes e na proposta das respectivas soluções. A realização do Estudo Global contempla as duas vertentes : vertente comercial; e vertente urbanística.

A vertente comercial, refere-se ao estudo aprofundado das questões que directamente se colocam à actividade comercial das unidades existentes na zona de intervenção.

A vertente urbanística é relativa a questões de natureza complementar, isto é, de apoio à actividade comercial, como seja a definição das necessidades de estacionamento, de iluminação e de arranjo dos espaços públicos da zona de intervenção. No entanto, tais vertentes não podem ser olhadas isoladamente mas, pelo contrário, complementam-se e esta interdependência exige uma cooperação intensa entre todas as entidades envolvidas, em particular entre a Associação Comercial e a Câmara Municipal, pelo que se considera desejável a criação prévia de um protocolo de cooperação.

Em termos mais operacionais, com o Estudo Global pretende-se: o levantamento dos problemas existentes (vertente comercial e urbanística); a identificação das soluções necessárias, com eventuais hipóteses alternativas; a identificação dos meios necessários e respectiva origem; e uma antevisão dos resultados a obter.

### iii) Concretização das soluções

Completada a realização do Estudo Global, haverá que extrair do mesmo as soluções necessárias à realização concreta do projecto de urbanismo comercial.

Estas soluções terão em perspectiva o desenvolvimento de dois tipos de investimento: por um lado, investimentos de natureza urbanística; e, por outro, investimentos de natureza colectiva e acções de natureza individual/colectiva.

Para dar concretização ao projecto de urbanismo comercial, é fundamental nesta última fase definir o(s) sistema(s) de incentivos, isto é, as modalidades de apoio e proceder à execução das mesmas, tendo em conta os dois tipos de investimento supracitados.

Os investimentos de natureza urbanística traduzem-se em investimentos promovidos pelas Câmaras Municipais, que realizam investimentos de melhoria do espaço público, particularmente de pavimentação e pedonização das ruas, instalação de mobiliário urbano e sinalética, e melhoria da iluminação. Incluem-se, portanto, nesta área o saneamento básico, as vias de acesso e circulação exteriores à zona de intervenção, o arranjo dos espaços de circulação da zona de intervenção, os parques de estacionamento, a promoção do arranjo das fachadas dos edifícios, entre outros. Com o apoio por parte do PROCOM a este tipo de investimentos promovidos pelas Câmaras Municipais, pretende-se a criação de um verdadeiro “Centro Comercial ao ar livre”.

Naturalmente que a elegibilidade destes investimentos estará dependente da sua importância para a modernização do equipamento comercial directamente envolvido, das necessidades de modernização existentes, da dimensão do equipamento comercial (nº de unidades comerciais) e do grau de empenhamento dos empresários e suas estruturas representativas.

No âmbito dos investimentos de natureza comercial é-nos possível encontrar, por um lado, acções de natureza colectiva, respeitantes à promoção e divulgação do projecto, e, por outro, investimentos de natureza individual/colectiva, relacionados com a modernização das unidades comerciais.

As acções de natureza colectiva são acções que o Estudo Global deverá identificar e que, tendo como destinatários os actuais e potenciais clientes e os próprios empresários da zona de intervenção, são de importância fundamental para o arranque e desenvolvimento do projecto.

Os investimentos de natureza individual ou colectiva são investimentos que dizem respeito directamente à modernização da actividade comercial da zona de intervenção.



Sendo a parte mais importante do Estudo Global, este deve apresentar com a necessária profundidade e desenvolvimento o conjunto de medidas e acções necessárias à revitalização das empresas comerciais.

O PROCOM apoia fortemente estes projectos de investimento. Em concreto, para os projectos das empresas envolvendo investimento não superiores a 30.000 contos, os apoios variam entre 40% e os 66,6% a fundo perdido, conforme a pontuação do projecto individual; para os investimentos das Câmaras Municipais, a taxa de comparticipação é de 58,75% a fundo perdido; para os investimentos da responsabilidade das Associações Comerciais, os apoios são de 75% a fundo perdido.

### 3. O caso de Vila Verde

O Projecto de urbanismo comercial de Vila Verde corresponde a um projecto de revitalização do comércio instalado nas artérias fulcrais do centro de Vila Verde, do qual faziam parte integrante três vertentes:

- i) Acções de renovação urbana promovidas pela Câmara Municipal de Vila Verde;
- ii) Realização de projectos de modernização e reestruturação das actividades económicas existentes;
- iii) Realização de acções colectivas de promoção, animação e divulgação da área de intervenção.

O Projecto de urbanismo supra referido foi dinamizado pela ACB em colaboração com a Câmara Municipal de Vila Verde, com base num protocolo celebrado para o efeito.

#### 3.1. Caracterização geral do território de intervenção

Em Março de 1998, do levantamento das actividades económicas efectuado na área de intervenção registou-se a existência do seguinte tecido empresarial.

**Quadro 1 – Caracterização do tecido empresarial de Vila Verde**

Actividade económica	CAE	N.º de estabelecimentos	% de estabelecimentos por CAE
Comércio	50, 51 e 52	112	67,1%
Restauração	55301	8	4,8%
Estabelecimentos de bebidas	55401	22	13,2%
Lavandarias	9301	2	1,2%
Cabeleireiros e gabinetes de estética	9302	9	5,4%
Outras		14	8,3%
<b>TOTAL</b>		<b>167</b>	<b>100 %</b>

Fonte: Ficha técnica de candidatura a projecto especial de Vila Verde, 1998

De forma geral, os estabelecimentos comerciais eram explorados por pequenas empresas familiares. Coexistiam estabelecimentos modernos e adequados às necessidades da procura com estabelecimentos antiquados a necessitarem de urgente adaptação. Por outro lado, existiam dificuldades ao nível do meio envolvente que condicionavam de forma negativa a actividade comercial.

No estudo global de Vila Verde realizado então, é possível encontrar uma caracterização detalhada do concelho. Desde logo, trata-se de um município cuja superfície se estende por 221,1 Km<sup>2</sup> e está dividido administrativamente em 58 freguesias, com uma população de cerca de 45.000 habitantes. Vila Verde é um concelho cuja criação remonta às reformas administrativas empreendidas por Mouzinho da Silveira, nos anos 30 do Século, e apresenta uma razoável densidade populacional (199 hab./Km<sup>2</sup>, dados de 1991).

Quanto à evolução da população, no período de 1980 a 1996 verificou-se um aumento lento da população residente de, aproximadamente, 2,5% (Marktest) “Alargando a análise para o período referente a 1900, podemos confirmar o carácter secular, manifesto a partir da década de 50, da tendência para o abrandamento do ritmo de crescimento da população dos Concelhos abrangidos pela ACB e diminuição da população nas regiões mais rurais” (Almeida, *et al.*, 1998).

“Vila Verde constitui um polo de crescente importância, quer pela concentração da população, quer pela dotação de equipamentos e infra-estruturas, quer ainda pelas condições de acessibilidade. De um modo geral, a estrutura económica do concelho de Vila Verde caracteriza-se pelo domínio do sector primário, o qual ocupa mais de 40% da população activa. De qualquer forma, é importante salientar o reforço considerável do sector secundário, ocorrido na década de 70. O sector terciário viu também a sua importância aumentada na década que estamos a considerar, embora o acréscimo aqui registado tenha sido muito menos nítido” (Ferreira *et al.*, 1998). De entre as diversas actividades comerciais, o comércio a retalho é o que apresenta maior peso, dado que por si só emprega cerca de 40% da população activa do sector. No que concerne às actividades comerciais grossistas, é evidente a preponderância de estabelecimentos ligados aos géneros alimentícios, bebidas e tabaco, os quais representam quase 64% do total de estabelecimentos grossistas existentes no concelho (Direcção-Geral do Comércio e Concorrência, 1998). No que respeita ao número de estabelecimentos por actividade económica, apercebemo-nos da falta de diversificação das actividades comerciais.

### **3.2. Apresentação da área de intervenção**

Após a breve caracterização do concelho de Vila Verde acabada de apresentar, partimos agora para uma definição da área de intervenção. A área geográfica de intervenção é composta por 14 arruamentos contíguos, localizados no centro da vila de Vila Verde.

Na zona de intervenção (Z.I.) concentra-se a maioria do aparelho comercial do núcleo urbano da sede do concelho. Trata-se de uma área que necessita de intervenções integradas de revitalização, quer ao nível do tecido empresarial quer ao nível da melhoria das condições urbanísticas.

Nesta área existem espaços comerciais de diversos ramos de actividade, com tradição comercial. Os estabelecimentos comerciais encontram-se instalados, na sua maior parte,

em edifícios recuperados ou recentes, havendo também algumas actividades alojadas em edifícios antigos e em mau estado de conservação. Em geral, apesar do estado físico dos edifícios ser razoável e, em alguns casos, mesmo bom, os espaços comerciais mostram-se pouco atractivos e funcionais para os clientes. Daí a importância do projecto especial de urbanismo comercial.

Com base num inquérito realizado aos comerciantes, a empresa encarregue dos estudos de diagnóstico procedeu à caracterização do perfil dos mesmos. Da análise das actividades económicas integradas na Z.I., a equipa encarregue do diagnóstico concluiu pela existência de um número expressivo de estabelecimentos enquadrados nas actividades que se seguem: Talho; Cabeleireiro/Esteticista; Pronto a Vestir; Restauração e Bebidas; e Móveis e Decoração.

Da análise, mais foi posto em destaque a existência de um conjunto de oportunidades e ameaças que se colocam à actividade desenvolvida pelos empresários Vilaverdenses, e ao comércio em geral, que se sintetizam no quadro abaixo:

Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Incentivos à modernização do comércio, de modo a potenciar as características da região</li> <li>✓ Sensibilidade para renovar, qualificar, modernizar, diferenciar e diversificar o tecido comercial e serviços complementares afins</li> <li>✓ Potencial de crescimento através da <ul style="list-style-type: none"> <li>• Juvenildade da população local</li> <li>• Dinâmica sócio-económica da região</li> <li>• Dinâmica turística</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Grandes e médias superfícies</li> <li>✓ Comércio electrónico</li> <li>✓ Falta de disponibilidade/tempo</li> <li>✓ Proximidade do centro urbano de Braga</li> </ul>

Fonte: Estudo Global de Vila Verde; Licentivos; 1998

Do que o quadro nº 2 diz, poder-se-á concluir que, para que o comércio tradicional de Vila Verde possa sobreviver e “singrar” no mercado actual, é fundamental a modernização do seu tecido comercial e, nesse sentido, é preciso que os empresários da região aproveitem as oportunidades que a mesma lhes proporciona, procurando, por exemplo, desenvolver uma estratégia comercial que lhes permita atender às exigências dos grupos etários mais jovens, dada a juventude da população local.

Com a finalidade de caracterizar o perfil dos consumidores de Vila Verde procedeu-se também à realização de um inquérito, seleccionando os inquiridos de forma casual.

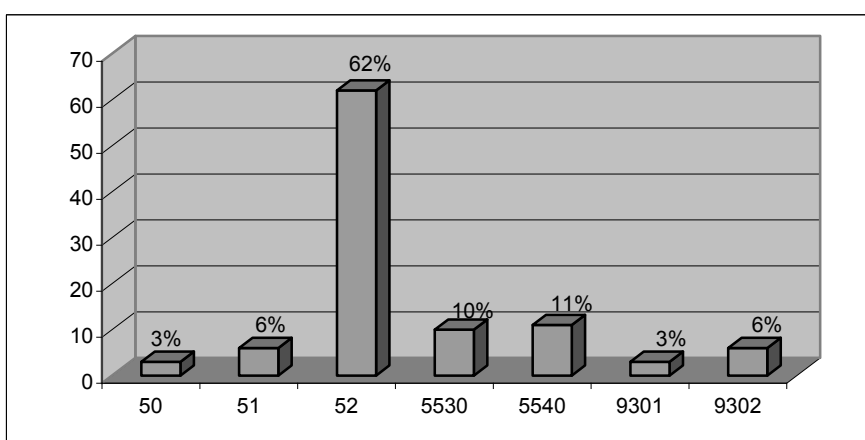
Dentro dos mesmos objectivos de reconhecimento do tecido económico específico, foi feita a caracterização dos espaços comerciais existentes, em termos de decoração e imagem dos estabelecimentos, da caracterização arquitectónica dos edifícios e do levantamento dos elementos de descaracterização, quer do interior dos estabelecimentos comerciais, quer da fachada exterior.

Relativamente a este último ponto, convém referir que a “informação recolhida permitiu concluir ser fundamental uma intervenção no domínio da decoração do interior do estabelecimento em mais de 62% dos estabelecimentos localizados na Z.I.” (Ferreira, *et al.*, 1998)

Das considerações genéricas acabadas de fazer, passemos agora a apresentar o tecido comercial de Vila Verde, na sua expressão em termos de estabelecimentos existentes por subsector, forma jurídica, emprego e volume de vendas. A análise restringe-se, no essencial, aos estabelecimentos candidatos ao PROCOM. Antes, porém, refira-se que, de acordo com os dados disponibilizados pela Marktest, em 1997, os estabelecimentos retalhistas Vilaverdenses ascendiam a 398, empregando um total de 903 indivíduos, enquanto que os estabelecimentos grossistas quedavam-se pelos 33, com um total de 105 pessoas ao serviço.

Considerando, entretanto, o tecido comercial da zona de intervenção candidata ao apoio no âmbito do PROCOM, atente-se na figura seguinte:

**Figura 1 – Distribuição dos estabelecimentos de Vila Verde, por actividade económica**



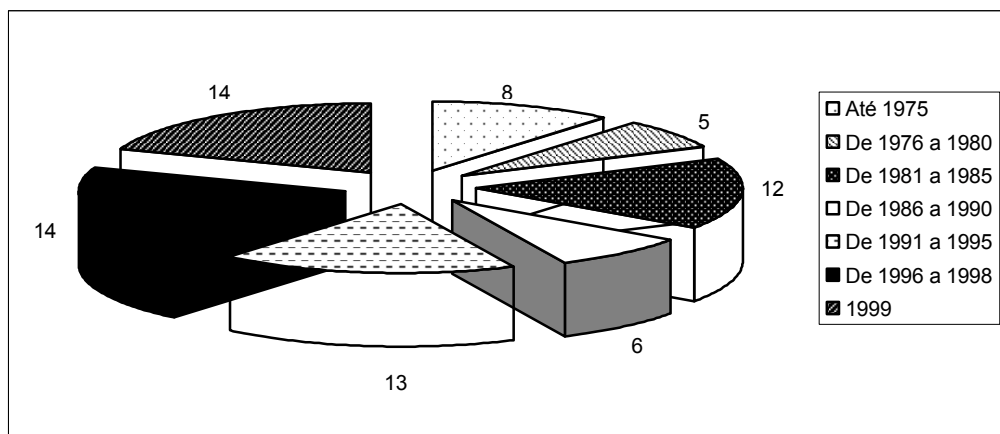
Fonte: ACB, 1999

Como se pode constatar pela análise da figura 1, os estabelecimentos candidatos de Vila Verde são predominantemente retalhistas. Cerca de 62% dos estabelecimentos comerciais dedicam-se exclusivamente ao comércio a retalho (CAE 52), destacando-se fundamentalmente o comércio de vestuário, enquanto que, respectivamente, 11% e 10% do total de estabelecimentos encontravam-se afectos às actividades de restauração (CAE 5540) ou eram estabelecimentos de bebidas (CAE 5530). O comércio grossista (CAE 51) partilha a mesma posição que os salões de cabeleireiro e institutos de beleza (CAE 9302), actividades para as quais estão voltados 6% dos empresários. Em último lugar, encontram-se as unidades especializadas no comércio, manutenção e reparação de veículos automóveis (CAE 50), assim como as actividades de lavandaria e limpeza a seco (CAE 9301) que, em conjunto, representam 6% das 72 candidaturas do sector comercial.

### 3.2.1. Início de actividades e forma jurídica das empresas

“Uma das características mais importantes da estrutura da população nos concelhos abrangidos pela ACB é a elevada taxa de juvenilidade e Vila Verde não é excepção. (...) Associada a esta característica de juvenilidade estão aspectos valorativos como a capacidade de renovação da população activa, a maior capacidade de empreendimento e de inovação” (Almeida *et al.*, 1996). O que, no nosso entender, terá contribuído para o crescimento do sector comercial e dos serviços, particularmente na década de noventa.

**Figura 2 – Início de actividade dos estabelecimentos candidatos ao PROCOM**



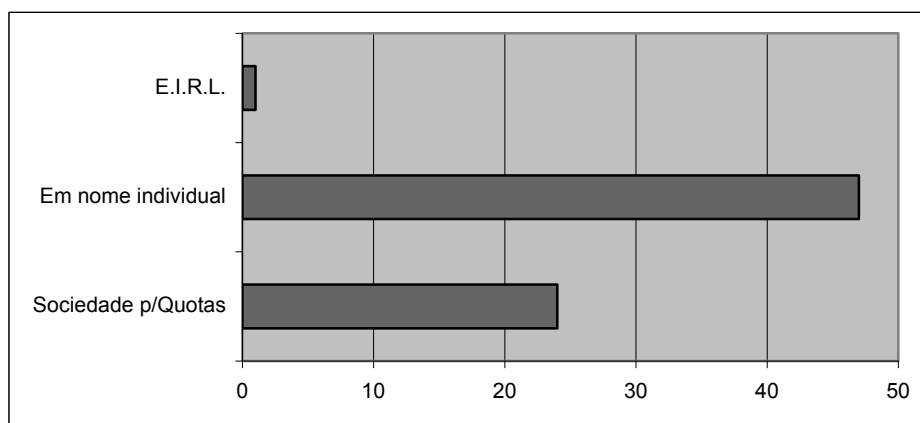
Fonte: ACB, 1999

Conforme se pode ver na figura acima (Figura 2), 57% dos estabelecimentos candidatos ao PROCOM iniciaram a sua actividade nos anos 90 (aproximadamente 41 empresas), sendo de sublinhar a existência de um número razoável de pequenas empresas familiares com fundação anterior a 1975 (11%).

A explicação que nos parece ser mais razoável para o recente início de actividade de algumas empresas que integram o nosso universo está no facto de alguns empresários terem aproveitado a oportunidade que o PROCOM lhes ofereceu para se lançarem no sector comercial. Noutros casos, o programa em questão terá permitido a mudança de ramo de actividade.

No que se refere à natureza jurídica das empresas, constata-se que as empresas em nome individual atingem um número elevadíssimo, totalizando 47 unidades. Por seu turno, as sociedades por quotas elevam-se a 24 empresas, o que representa cerca de 33% da amostra considerada, e apenas 1 (uma) firma corresponde à modalidade de estabelecimento individual de responsabilidade limitada.

**Figura 3 – Forma jurídica dos estabelecimentos**

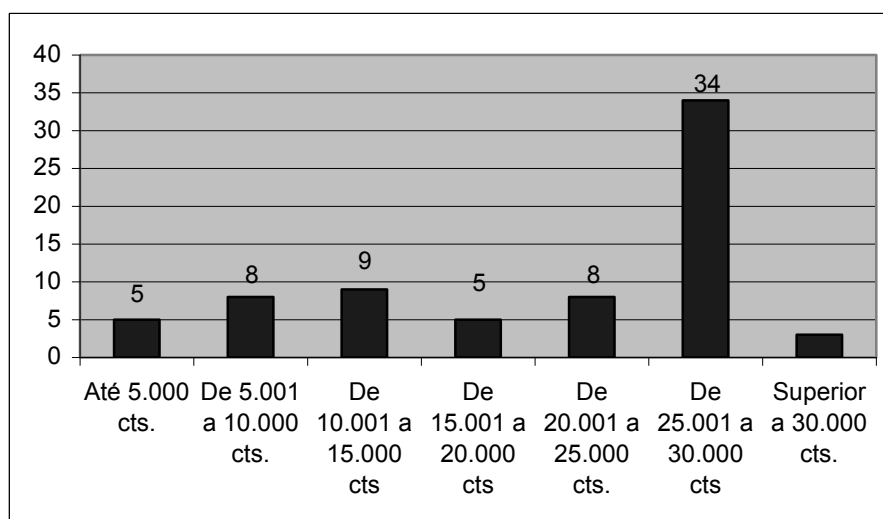


Fonte: ACB, 1999

Estes dados são relevantes já que, de acordo com as estatísticas do Cadastro Comercial da DGCC “os resultados do apuramento do número de estabelecimentos segundo a natureza jurídica podem constituir indicadores aproximados, quer do tipo de gestão praticada, quer da sua dimensão económica, admitindo-se, de um modo geral, que aos empresários em nome individual estão associados estabelecimentos de menor dimensão, correspondendo as entidades colectivas a estabelecimentos de maior importância económica. Em termos nacionais verifica-se que 70% dos estabelecimentos grossistas referem-se a pessoas colectivas, enquanto 30% pertencem a empresários em nome individual. (...) No que respeita aos estabelecimentos retalhistas, 67,3% são de empresários em nome individual e 32,7% correspondem a entidades colectivas.” (Direcção-Geral do Comércio e Concorrência, 1999).

### 3.2.2. Montantes de investimento e emprego previsto

**Figura 4 – Distribuição das candidaturas por volume de investimento**



Fonte: ACB, 1999

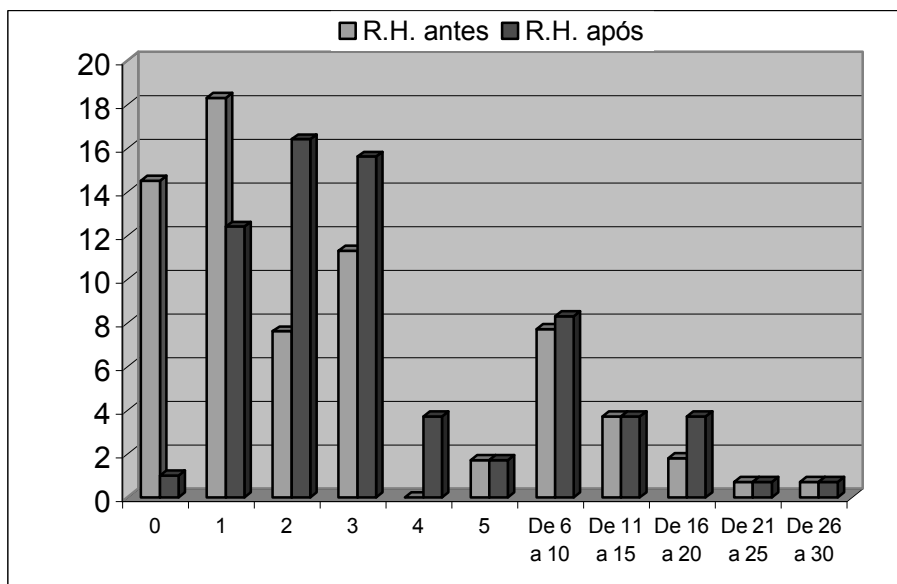
Efectuado o levantamento dos dados relativos ao investimento dos candidatos por estabelecimento, concluímos que o montante total de investimento nas unidades de comércio e serviços soma a quantia de 1.598.651 contos, quedando-se a média de investimento por estabelecimento nos 22.203 contos.

De acordo com a figura 4, 34 estabelecimentos (cerca de 47%, num total de 72 unidades) são responsáveis, individualmente, por um montante de investimento na ordem dos 25.000 a 30.000 contos, sendo apenas 3 os estabelecimentos que contribuem para um nível de investimento superior a 30.000 contos. Para os níveis mais baixos de investimento (até 5.000 contos), regista-se um número diminuto de estabelecimentos (5).

Relativamente à evolução prevista a nível de emprego, constatamos que antes do projecto de investimento cerca de 15 estabelecimentos não dispunham de quaisquer colaboradores, o que se deve, em certos casos, ao facto de tais empresas não se encontrarem ainda em funcionamento, embora a explicação mais comum para tal ocorrência seja a exploração do negócio pelo próprio empresário ou por familiares (ex.: esposa, filhos, etc.). Após o investimento, tais empresários esperam vir a aumentar o

número de trabalhadores, verificando-se um aumento para 2, 3 e 4 colaboradores, no total de 72 candidaturas apresentadas (como se pode constatar na figura 5).

**Figura 5 – Evolução do n.º de postos de trabalho, em função do projecto de investimento**

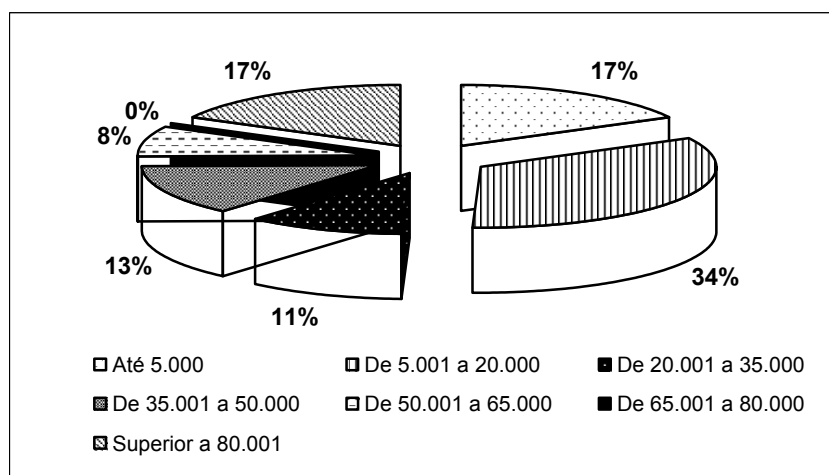


Fonte: ACB, 1999

### 3.2.3. Volume de vendas dos estabelecimentos candidatos

Outra variável que consideramos relevante para a caracterização das empresas comerciais candidatas ao PROCOM é o volume de vendas registado em 1997 e 1998.

**Figura 6 – Distribuição do volume de vendas de 97, por estabelecimento comercial**

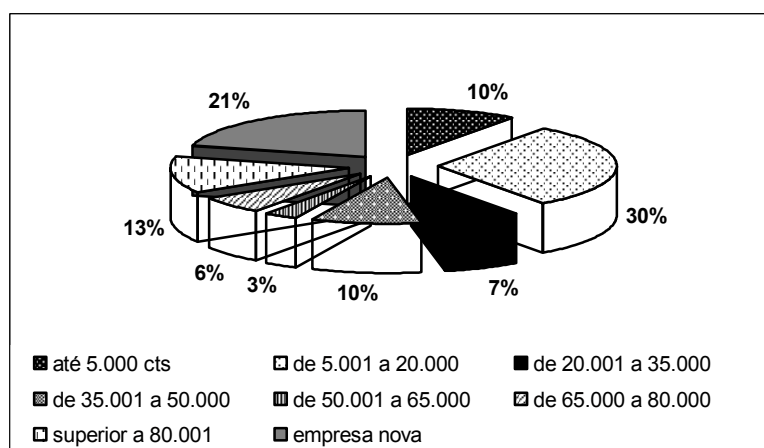


Fonte: ACB, 1999

Conforme se observa na figura acima, 25% das empresas analisadas são referentes a firmas novas, que iniciaram a sua actividade em 1998 e que, por este motivo, ainda não haviam realizado facturação por ocasião da formulação da respectiva candidatura ao PROCOM. Das restantes 75%, destaca-se particularmente o número de unidades cujo volume de vendas variava entre os 5.001 e 20.000 contos (o que corresponde a cerca de 25% dos estabelecimentos).

Será também de sublinhar o facto de 13% das empresas apresentarem um volume de vendas relativamente baixo, até 5.000 contos e, por outro lado, na mesma proporção (13%), verificam-se casos de estabelecimentos cuja facturação supera os 80.000 contos.

**Figura 7- Distribuição do volume de vendas de 98, por estabelecimento comercial**



Fonte: ACB, 1999

No que se refere ao volume de vendas de 1998 (reflectidas no quadro antes apresentado), constatamos a existência de uma quota significativa de estabelecimentos com uma facturação entre 5.001 e 20.000 contos, tendo-se verificado, relativamente ao ano anterior, um ligeiro aumento na percentagem de unidades cujas vendas se situam no intervalo supra referido (de 25% passou para 30%). De entre as flutuações verificadas relativamente às vendas de 1997, destaca-se, também, o número de empresas com um volume de negócios inferior a 5.000 contos, que decresceu comparativamente ao ano de 1997. De resto, a distribuição do volume de vendas de 98 manteve-se praticamente igual à do ano anterior.

### 3.3. As propostas de solução

No que se refere às propostas globais para a Z.I., destacam-se fundamentalmente as seguintes:

- Criação de um gabinete de urbanismo comercial a sediar na Câmara Municipal de Vila Verde ou na ACB;
- Maior fiscalização, de forma a evitar a abertura de estabelecimentos com poucas condições para o exercício das actividades comerciais respectivas;



- Controlo rigoroso na atribuição de licenças e criação de formas específicas para vendedores ambulantes;
- Aconselhamento e informação relativamente à instalação de negócios que contribuam decididamente para a especialização e diversificação da oferta comercial da área de intervenção, nomeadamente de produtos regionais.

De entre as diversas propostas para a Z.I., no tocante ao tecido e oferta comercial, salienta-se o seguinte:

- Redução da carga fiscal para o comércio tradicional, sob a forma de incentivos de ordem fiscal, complementares ao PROCOM;
- Condicionamento da abertura de grandes e médias superfícies comerciais na Z.I. e áreas envolventes;
- Promoção de mais e melhor formação profissional, promovendo assim a qualificação dos recursos humanos;
- Diferenciação, flexibilização e alargamento dos horários dos estabelecimentos durante a semana e ao Sábado;
- Prática de preços mais competitivos, por forma a oferecer ao mercado mais elevados rácios preço/qualidade global dos produtos e/ou serviços oferecidos;
- Sensibilização dos responsáveis pelos estabelecimentos situados na Z.I. para a adopção de políticas de promoção mais atractivas e mais condizentes com as actuais necessidades e expectativas dos consumidores;
- Flexibilização dos serviços financeiros e promoção do cartão Centrolojas;
- Promoção da existência de um número cada vez maior de produtos com interesse para o consumidor e inovadores, designadamente os direccionados para as camadas mais jovens da população.

Por outro lado, são também apresentadas propostas de intervenção ao nível da organização, equipamentos e infra-estruturas urbanísticas para os estabelecimentos comerciais situados na área de intervenção. Tais propostas aparecem divididas em duas categorias:

- i. Acções de intervenção externa;
- ii. Acções de intervenção ao nível do estabelecimento.

i) Acções de intervenção externa

Do estudo realizado, constatou-se a premência de intervenções futuras ao nível do tratamento da publicidade e substituição de revestimentos, não sendo de ignorar as necessidades em termos de iluminação dos estabelecimentos.

ii) No que se refere ao interior dos estabelecimentos Z.I., concluiu-se pelas seguintes propostas de intervenção:

- Substituição de mobiliário;
- Reformulação das montras e *vitrines*;
- Substituição de revestimentos;
- Reformulação das caixilharias;
- Reformulação da iluminação.

Resta-nos finalmente referir que, como resultado do diagnóstico, são igualmente apresentadas propostas relativas a todas as artérias integradas na área de intervenção, incluindo a estimativa dos respectivos custos.

A proposta de intervenção exprime-se, numa derradeira fase, na elaboração de fichas individuais para cada estabelecimento comercial.

#### **4. Um balanço crítico: as lições da experiência de Vila Verde**

Depois da apresentação sucinta da origem e motivação dos programas de urbanismo comercial e depois de ilustrada a sua aplicação para o caso de Vila Verde, é a ocasião de proceder a uma breve apreciação crítica do programa. Essa apreciação/avaliação oferece-se-nos pertinente porque se, por um lado, aquele constituiu um apoio extraordinário no sentido da modernização e revitalização do tecido comercial, por outro, constatou-se que a taxa de execução do II Quadro Comunitário de Apoio, na vertente que se reporta ao sector, ficou muito aquém do que seria desejável.

Foi a inegável constatação de que “o comércio preenche funções essenciais à vida urbana, actuando como o seu cimento económico e social”, que veio atribuir um papel fulcral ao urbanismo comercial, o qual “ou é pró-activo e participativo ou, pura e simplesmente, não deve existir”. Com estas palavras pretendia-se mostrar, em 1995, a necessidade de mudança de mentalidade relativamente ao conceito de “urbanismo comercial” (Distribuição Hoje, 1995, p. 9)

Desde logo, “impedir a instalação de certas grandes superfícies no centro das cidades é um erro urbanístico”, uma vez que acarretará “o desvio de fluxos importantes de consumidores”. Neste sentido, para conseguir “inverter a tendência de agonia, estagnação e decadência dos centros urbanos, já não bastam as ideias piedosas de limpar as fachadas, melhorar a sinalética, reforçar a segurança ou criar ruas peatonais. É preciso fazer delas autênticos centros comerciais a céu aberto (...).

É preciso melhorar a circulação automóvel, as condições de estacionamento subterrâneas ou de superfície, os percursos do tráfego peatonal e ampliar os horários diários e semanais de abertura das lojas, com o objectivo claro e explícito de facilitar as acessibilidades dos consumidores ao comércio instalado nos centros das cidades. (...) É preciso melhorar a atractividade da sua oferta comercial inspirando-se nos “shopping centers” para gerir a oferta (...) e animar as ruas com acções promocionais (...). Se tal não for feito, quaisquer planos de urbanismo comercial não passarão de falsas boas ideias” (Distribuição Hoje, 1995, p.9).

Por seu turno, na opinião do Secretário de Estado do Comércio, Osvaldo Castro, “o urbanismo comercial visa remodelar e requalificar os estabelecimentos comerciais nos centros históricos, centros de vilas e cidades, com uma particularidade – e daí o seu sucesso no seio da União Europeia -, que é a recuperação da envolvente comercial” (c.f. Diário de Notícias, Março de 1999, p. 5).

Assim, foi no âmbito das premissas acima referidas, que constituem as “peças fundamentais do urbanismo comercial” e pelas quais se deve pautar a modernização do tecido comercial, que surgiu o PROCOM, na vertente dos Projectos Especiais de Urbanismo Comercial.

Como já se referiu nas secções anteriores, tais projectos abarcam, por um lado, acções de interesse colectivo, de que são exemplo a animação de ruas, a construção de parques de estacionamento e a criação de zonas pedonais e, por outro lado, envolvem investimentos ao nível da reestruturação do interior dos estabelecimentos, da decoração das montras, das obras nas fachadas, dos meios informáticos de gestão, e até mesmo ao nível da introdução de novas formas de venda (“franchising”, por exemplo).

Apesar das óbvias vantagens decorrentes do apoio comunitário em questão, não só para o comércio tradicional como também para os centros urbanos, no seu todo, os problemas e as dificuldades na implementação do programa fizeram-se sentir um pouco por todo o país. Contudo, será de sublinhar o facto da cidade de Braga ter sido apontada como um bom exemplo de projectos de urbanismo comercial, e as razões explicativas apontadas para o bom resultado conseguido foram a inexistência de “problemas infra-estruturantes” e o árduo desempenho da associação comercial bracarense.

De facto, mesmo no caso da ACB foram bem presentes algumas ineficiências do programa de incentivos para o sector comercial, com expressão no aumento substancial dos prazos de análise pela Direcção-Geral do Comércio e Concorrência face ao que estava previsto, para além da já mencionada baixa taxa de execução do II QCA.

No que concerne aos prazos de análise dos projectos e pedidos de pagamento, nos últimos meses de 1999 registou-se um prazo de análise dos pedidos de pagamento na ordem dos 90 dias, tendo-se igualmente verificado um aumento significativo do tempo gasto na aprovação das candidaturas apresentadas. A explicação para tal estará, em certa medida, relacionada com “o enorme sucesso nacional do PROCOM na sua vertente de Urbanismo Comercial, onde se atingiu um universo de 8.500 candidaturas, com um investimento total superior aos 70 milhões de contos. O elevado número de candidaturas e o facto da sua grande maioria ter sido entregue no final do mês de Maio do ano passado (1999), cerca de 6.000, levou o Gestor do programa, Dr. Alfredo Lopes, a admitir que as candidaturas, ainda não iniciadas e que não pudessem ser analisadas no âmbito do II QCA, o seriam no âmbito do III QCA (...)” (Revista da Associação Comercial e Industrial de Monção e Melgaço, Novembro de 1999, p. 11). Mas, a propósito, sempre se poderá perguntar se o programa não era suposto ter sucesso.

Noutra vertente, registe-se o que se passou com o pagamento das comparticipações a fundo perdido. A esse respeito, a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP), em data não muito distante, chegou a denunciar publicamente a má gestão do programa pelo facto das verbas disponíveis terem sido reduzidas em quase um terço, de 90 milhões de contos para cerca de 63 milhões de contos. Em virtude de tal situação, chegaram mesmo a pedir a demissão do Secretário de Estado do Comércio, alegando que este “andara pelo país a incentivar os empresários a concorrer ao programa e agora mais de 8.500 projectos se encontram em apreciação, mas não há dinheiro para eles” (Boletim Informativo dos Concelhos de Abrantes, Constância, Sardoal e Monção, 1999). Face a tais acusações, o gestor do PROCOM veio negar os atrasos nos pagamentos das comparticipações, referindo apenas a existência de alguns problemas resultantes do “boom” de candidaturas apresentadas em Maio.

Finalmente, os dados disponíveis em Fevereiro de 1999 apontavam para uma taxa de execução do II QCA muito aquém do que seria desejável, o que “coloca Portugal numa posição difícil para negociar o III QCA, visto que a distribuição de verbas é feita na base da capacidade que o país demonstrou para aplicar os montantes do programa anterior” (Público – Economia, Fevereiro, 1999, p. 7). Segundo o parecer apresentado

pela CCP ao Conselho Económico e Social, as razões que entende terem contribuído para essa baixa de execução prendem-se com:

- i. O investimento só poder ter início após a entrega das candidaturas;
- ii. O elevado grau de autonomia financeira e de capitais próprios que era exigido aos candidatos; e a
- iii. Ausência de uma participação das estruturas associativas, nomeadamente ao nível da recepção das candidaturas e emissão de pareceres, o que evitaria a prática de ultrapassar os prazos previstos para avaliar os processos.

A propósito da participação das estruturas associativas, convém referir que foi a ACB que recepcionou a larga maioria das candidaturas dos estabelecimentos da sua área de influência, tendo-se prestado, através dos seus técnicos, a oferecer todo o apoio e informações relevantes em termos de candidaturas. Desta forma, o argumento avançado de ausência de participação associativa não será pertinente em toda a sua expressão, pelo menos no caso dos concelhos abrangidos pela ACB, já que “à ACB coube a difícil tarefa de orientar os comerciantes ao longo de todo o processo de candidaturas ao PROCOM e, antes disso, a divulgação do próprio projecto” (Costa, 1999, p. 23). Neste sentido, não será demasiado exagerado referir que a ACB teve um papel meritório, pois “apesar das críticas que lhe foram feitas pelo facto de esta ou aquela rua não terem sido incluídas, conseguiu criar todas as condições para que, conjuntamente com a Câmara Municipal, o projecto de urbanismo fosse implementado (...)”, contribuindo para o aumento da “qualidade do espaço urbano e a vitalidade do aparelho comercial, pois os arranjos urbanísticos são indissociáveis da renovação do aparelho comercial e vice-versa.” (Costa, 1999, p. 124).

Na nossa opinião e de uma maneira geral, os Projectos Especiais de Urbanismo Comercial, no seio do PROCOM, revelaram-se muito positivos na medida em que permitiram a remodelação de um número elevado de estabelecimentos. Em simultâneo, com os apoios do PROCOM, tornou-se possível a recuperação de determinados espaços públicos que se julgava “incondicionalmente perdidos”, o que, por sua vez, contribuiu para atrair os consumidores ao dito “comércio tradicional”. De facto, como disse o Secretário de Estado do Comércio ao Diário de Notícias (Março, 1999) “o Projecto não teria as virtualidades que está a ter se não envolvesse também a necessidade de apoio ao investimento público na envolvente comercial (...), com o objectivo de oferecer mais conforto e mais acessibilidades na zona de intervenção”.

Retenha-se, entretanto, o ponto de vista de que os apoios extraordinários ao sector do comércio e serviços, no sentido da renovação dos estabelecimentos, não são condição suficiente para as empresas alcançarem uma boa “performance” económico-financeira. A tal renovação há que acrescentar uma outra condição, igualmente importante, para que se possa dizer que o PROCOM foi bem sucedido: a formação adequada dos colaboradores e/ou gerentes dos estabelecimentos, o que nos parece ter faltado em muitas das empresas que aderiram ao apoio comunitário supra referido.

Segundo estudo desenvolvido no âmbito da ACB sobre “Oportunidades nacionais para o comércio local”, e que envolveu a aplicação de um inquérito a uma amostra extraída do universo de associados da ACB, não restam quaisquer dúvidas que “a formação é uma das chaves para a resolução dos problemas actualmente enfrentados pelo pequeno comércio. (...) Inquiridos sobre as causas porque não frequentam formação, os entrevistados apresentam três (3): inexistência de cursos práticos vocacionados para as suas áreas, desconhecimento e incompatibilidade de horários. Se a estas causas

juntarmos um certo comodismo natural (...) teremos uma panorâmica geral das razões que levam os comerciantes a não consumirem formação” (Novais, *et al.*, 1996).

Em poucas palavras, e segundo Jim Mullane, director comercial da Rattrays Wholesale Ltd., “uma atitude positiva e iniciativas audazes são essenciais para o pequeno comércio retalhista no actual mercado competitivo”. Em suma, “os pequenos operadores poderão encontrar o seu lugar, se forem capazes de se adaptar e inovar para enfrentar a concorrência” (c.f. Distribuição Hoje, 1993, p. 56).

## Referências bibliográficas

Almeida, Maria Margarida Proença *et al.* (1996), *Evolução do Comércio Regional – estudo anual. Relatório Final*, Braga: Associação Comercial de Braga.

Associação Comercial de Braga. (1996), *O que é a Associação Comercial de Braga*, Braga: Associação Comercial de Braga.

Associação Comercial de Braga. (1998), *Estudo Prévio de Vila Verde. Caderno de Encargos e Termos de Referência*, Braga: Associação Comercial de Braga.

Associação Comercial de Braga. (1999), Documentação relativa aos Projectos Especiais de Urbanismo Comercial, distribuída à Comunicação Social. Braga: ACB - Departamento de Assistência Técnica.

Associação Comercial de Braga. (1999), *Relatório de Actividades de 1998 da A C. B.*, Braga: Associação Comercial de Braga.

*Boletim informativo dos concelhos de Abrantes, Constância, Sardoal e Mação*, (1999), “Procom provoca guerra entre comércio e Governo”, Outubro/Novembro e Dezembro: 4.

Câmara Municipal de Vila Verde. (1999), *Revista Municipal de Vila Verde*, Abril. Braga: Gráfica Vilaverdense.

CCP – Confederação do Comércio e Serviços de Portugal. (1999), *Anuário Associativo do Comércio e Serviços 1999-2000*. Lisboa: CCP.

Cláudia Dias. (1999), “Os primeiros passos do comércio electrónico”, *Distribuição Hoje*, Setembro: 10-12.

Conselho de Ministros, *Resolução nº 33/96*, de 3 de Abril, publicada no Diário da República nº 80, I Série B de 3 de Abril de 1996.

*Correio do Minho*. (1999), “Urbanismo comercial apresenta-se em Terras de Bouro, Amares e Vila Verde”, 25 de Fevereiro: 7.

Costa, Isabel. (1999), *A oferta comercial e o ordenamento urbano: O caso de Braga*, Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública. Escola de Economia e Gestão. Universidade do Minho. Braga.

*Diário de Notícias* (1999), “Procom revoluciona urbanismo comercial”, 15 de Março: 5.

- Direcção Geral do Comércio e Concorrência. (1995), *Desenvolvimento da metodologia dos Projectos Especiais de Urbanismo Comercial*, Lisboa: DGCC.
- Direcção Geral do Comércio e Concorrência. (1999), *Estatísticas do Cadastro Comercial de 1998*, Lisboa: Ministério da Economia.
- Distribuição Hoje*. (1995), “Comércio a régua e esquadro”. 16 a 30 de Junho: 9.
- Distribuição Hoje*. (1999), “Portugueses tendem a comprar mais *on-line*”, 1 a 31 de Agosto: 52-53.
- Duarte, Terezinha. (1995), “Urbanismo Comercial – Projectos Especiais”, *Comércio, Informação e Perspectivas* – ano I – nº 1.
- Farhangmehr, Mino et al. (1996), *Comportamento do consumidor relativamente ao comércio retalhista*. Braga: Associação Comercial de Braga.
- Ferreira, Manuel Xavier et al., (1998), *Estudo Global de Vila Verde*, Braga: Licentivos, Lda.
- Gabinete de Estudos Económicos, Cooperação e Informação da Caixa Geral de Depósitos*. Marktest. Lisboa.
- Ministério da Economia. *Decreto-Lei nº 184/94*, de 1 de Julho, publicado no Diário da República nº 150, I Série A de 1 de Julho de 1994.
- Ministério do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território e Ministério da Economia. *Despacho Conjunto nº 468/97*, de 6 de Novembro, publicado no Diário da República nº 267, II Série de 18 de Novembro de 1997.
- Mullane, Jim. (1993), “Há sempre um espaço para pequenas lojas com atitudes positivas”. *Distribuição Hoje*, Fevereiro: 56-57.
- Novais, Luis et al.. (1996), *Oportunidades nacionais para o Comércio Local*, Braga: Associação Comercial de Braga.
- Público – Economia*. (1999), “Comércio perdeu oportunidade”. 22 de Fevereiro: 7.
- Revista Informativa da Associação Comercial e Industrial dos concelhos de Monção e Melgaço*. (1999), “Procom”. Novembro: 11.

# **Factores de macrolocalização comercial: evidência empírica a partir dos centros comerciais portugueses**

**J. Cadima Ribeiro**<sup>\*</sup>

**J. Freitas Santos**<sup>\*\*</sup>

**Isabel Vieira**<sup>\*\*\*</sup>

## **Resumo**

Os centros comerciais acentuaram a sua presença em Portugal a partir dos anos 80, mantendo ainda um bom ritmo de crescimento nos anos 90 e perspectivando-se alguma expansão, pelo menos até 2004.

O estudo levado a cabo procurou testar, a partir de um modelo de regressão múltipla, os factores de macrolocalização comercial adiantados pela teoria, a saber, o número de consumidores potenciais, o seu poder de compra, a presença de concorrentes, a acessibilidade e o custo de aquisição dos terrenos para instalação do empreendimento.

Os resultados obtidos permitem aceitar as hipóteses de que os promotores destes empreendimentos valorizam positivamente a dimensão do mercado, quer em termos de presença de consumidores potenciais, quer em termos de capacidade aquisitiva. Por outro lado, não se puderam retirar ilações sobre as hipóteses formuladas relativas à concorrência comercial, acessibilidade e custos de aquisição dos terrenos.

---

<sup>\*</sup> Escola de Economia e Gestão e NIPE, Universidade do Minho, Campus de Gualtar, 4710 BRAGA. Tel: 253 604511, Fax: 253 676375. E-mail: jcadima@eeg.uminho.pt.

<sup>\*\*</sup> ISCAP/IPP e NIPE/EEG/UM. E-mail: jfsantos@iscap.ipp.pt.

<sup>\*\*\*</sup> ISCAP/IPP e CIMAT/IPP, Rua Jaime Lopes de Amorim, 4465 S. Mamede De Infesta. Tel: 229050000, Fax: 22 9025899. E-mail: mivieira@iscap.ipp.pt.

## 1. Introdução

Os centros comerciais são, em Portugal, um fenómeno relativamente recente (remonta ao início da década de 70) e que se encontra, ainda, em plena fase de expansão, a acreditar nas intenções dos dois principais operadores do mercado que, no caso da Sonae, pretende investir 34,3 milhões de contos até 2002 e, no caso da Mundicenter, prevê atingir os 38 milhões de contos até 2004.

Com tipologias variadas e lógicas de localização diversas, os centros comerciais provocam focos de centralidade, trazem a cidade para os subúrbios e participam na renovação do centro das cidades. Num sentido restrito, o centro comercial é um empreendimento planeado, constituído por um conjunto diversificado de lojas de venda a retalho e serviços, localizado num ou mais edifícios contíguos, promovido pela iniciativa privada ou pública e associado às novas formas de urbanismo comercial (OC, 2000, p. 8).

A breve análise da evolução dos centros comerciais ao longo dos últimos trinta anos, em Portugal, serve de pretexto para se conhecer com algum detalhe as mudanças operadas nos padrões de localização destes empreendimentos, ao mesmo tempo que se vai dando conta da crescente importância do fenómeno, não só em termos sociais, mas também do ponto de vista da modernização do comércio português.

O estudo a realizar sobre os factores de macrolocalização comercial parte do pressuposto de que os centros comerciais presentes em cada região e, em particular, o total da sua área bruta locável, são o resultado da atracção que cada região exerceu sobre os promotores daqueles empreendimentos. Do lado da região, representa o nível de adequação da oferta de factores de localização a este tipo de estabelecimento comercial. Em quaisquer dos casos, a dimensão dos empreendimentos e a selectividade colocada na escolha dos locais de instalação sugerem algumas preocupações que certamente não deixarão de se reflectir na análise cuidadosa dos factores de localização.

A macrolocalização é uma das etapas iniciais no processo de selecção do local para instalação do centro comercial, que serve para efectuar uma primeira triagem às áreas geográficas do país que, do ponto de vista dos factores de localização (demográfico, económico, concorrencial, etc.), apresentem maior potencial. Ultrapassada esta fase, seguem-se análises comparativas mais pormenorizadas aos territórios/concelhos seleccionados, definindo-se a composição da área de mercado do centro comercial e a sua zona de influência.

A partir do levantamento de dados, realizado pelo Observatório do Comércio (OC, 2000) aos centros comerciais existentes em Portugal, em 1999, construiu-se uma base de dados onde se incluíram as variáveis que pudessem caracterizar a região. Esta fonte de informação constitui o suporte para a estimação de um modelo de regressão múltipla, onde se procura avaliar o impacto dos factores de localização, a partir da inscrição territorial (concelho) dos centros comerciais instalados em Portugal. Segue-se a análise dos resultados e as conclusões.



## 2. Breve retrospectiva sobre a evolução dos centros comerciais em Portugal

O primeiro centro comercial português foi inaugurado em 1971, em Lisboa, depois de duas tentativas anteriores, em meados dos anos 60, terem fracassado (SALGUEIRO, 1996, p. 209). As áreas metropolitanas de Lisboa e Porto começaram por absorver a maioria destes espaços, se bem que nos últimos anos da década de 70 a inovação chegue a outros aglomerados urbanos do litoral do país (OC, 2000).

Nesta época, os empreendimentos crescem a um ritmo lento (em média cinco por ano), a sua dimensão é reduzida, o *mix* comercial híbrido e não possuem uma unidade de gestão centralizada. Surgem associados à especulação imobiliária, que procura rendibilizar espaços que se encontram devolutos, subaproveitados ou indexados a funções de armazenagem ou estacionamento.

A expansão desta tipologia de empreendimento comercial faz-se a partir dos anos 80, quando se difundiram mais intensamente pelas capitais de distrito do litoral e coroas suburbanas, numa primeira fase, e pelas cidades do interior, depois. A partir desta altura, a dimensão média dos empreendimentos cresce, os formatos diversificam-se, os padrões de localização alteram-se e os grandes grupos da distribuição alimentar estrangeiros, associados a grupos nacionais, entram no mercado. A maior maturidade do mercado convida a uma concepção mais cuidadosa dos projectos, que contemplam a implantação de lojas âncora, uma maior harmonia entre espaços comuns e área comercial, corredores amplos com vários circuitos alternativos, boa luminosidade, entre outras preocupações de organização funcional.

Os padrões de localização são mais diversificados (OC, 2000). Uns, localizam-se no centro de novas urbanizações citadinas, praticamente despidas de malha comercial, ou então na periferia, que de forma progressiva começou a despertar para o processo, onde se transformam, na maioria das vezes, no centro de bairros, não só em termos de comércio mas também de vida social. Outros, localizam-se em centros de comércio de bairro e nas artérias comerciais de importância secundária, servindo directamente para intensificar o poder de atracção comercial dessas áreas. Outros ainda, acompanham a dinâmica evolutiva do centro da cidade e são integrados muitas vezes em projectos de renovação urbana. Por último, um pequeno número, formado pelos primeiros hipermercados das cadeias Continente e Pão de Açúcar (Jumbo) localizam-se nos principais eixos rodoviários suburbanos.

A terceira fase da evolução dos centros comerciais inicia-se nos anos 90 e prolonga-se até aos dias de hoje (OC, 2000). Nesta década, assiste-se a uma difusão dos centros comerciais ancorados nas grandes superfícies de dominante alimentar (hipermercados e grandes supermercados), e ao interesse crescente dos investidores pelos grandes centros comerciais e à melhoria substancial da qualidade arquitectónica, urbanística e comercial de um número significativo de empreendimentos de pequena e média dimensão.

Quanto aos centros ancorados nas grandes superfícies, promovidos pelas principais cadeias de distribuição alimentar nacionais e estrangeiras, deixam de ficar confinados às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto para marcarem presença em aglomerados urbanos de menor potencial de consumo, tanto do litoral como do interior do país.

Os grandes centros comerciais procuram locais que ofereçam um elevado potencial de consumidores, razão pela qual a sua implantação se centrou inicialmente nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, e, depois, se foi prolongando para outras zonas

urbanas do litoral, de dimensão variável (Coimbra, Guimarães, Portimão, Albufeira, Braga, Aveiro, Viseu e Leiria).

Os centros de pequena e média dimensão aparecem um pouco por toda a parte, nas pequenas e médias cidades de província, sobretudo do litoral, e no seio das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, principalmente associados a novas urbanizações na periferia ou a projectos de renovação e reconstrução urbana.

Por referência ao presente e futuro próximo espera-se ainda a materialização de novos empreendimentos por parte dos principais operadores do sector. A Sonae promete um investimento de 34,3 milhões de contos até 2002, aplicáveis/aplicados na construção de centros comerciais na Madeira (Funchal) e no Algarve, onde acabou de inaugurar (em Abril de 2001) o Algarve Shopping, situado no eixo Guia/Albufeira, e em “retail parks” em Sintra e Setúbal. A Mundicenter pretende investir 38 milhões de contos até 2004, num centro comercial em Odivelas e outro próximo do Amoreiras e num “retail park” em Cascais. A Multi Development Corporation, por seu turno, tem/tinha planeados centros comerciais na Madeira (Funchal), em Faro, no Fórum Algarve, entretanto inaugurado em Março de 2001, em Almada e em Lisboa (associado ao novo estádio do Sporting). Outras entidades privadas têm previstos empreendimentos com alguma dimensão nas cidades de Vila Real e Figueira da Foz.

### **3. Quadro teórico de referência e hipóteses de trabalho**

No processo de localização comercial, o promotor do estabelecimento comercial defronta-se, frequentemente, com duas decisões de natureza bem distinta (RIPOL e ARÉVALO, 1996, p. 148; MCGOLDRICK, 1990, p. 158; GARCÍA, 1999, p. 106). Uma primeira, que se poderá designar por macrolocalização, onde se procede à identificação da zona de atracção comercial das diversas áreas geográficas em confronto. Uma segunda, que consistirá na microlocalização da loja, isto é, na análise pormenorizada das características dos locais alternativos para a instalação da loja.

No caso dos centros comerciais, a primeira etapa corresponderá à selecção dos territórios ou concelhos que ofereçam melhor atracção comercial para a instalação de um centro comercial. A segunda etapa respeitará à escolha, no interior dos territórios(s) alvo ou concelho(s) seleccionados anteriormente, do local em concreto para construir o centro comercial.

Deste modo, é de esperar que, enquanto na macrolocalização os factores a considerar sejam de ordem mais genérica, como a população (actual ou futura) residente na área geográfica, os seus rendimentos, a concorrência (directa e indirecta) de outros estabelecimentos comerciais, os custos de instalação (solo e construção) e a acessibilidade à região, na microlocalização interfiram factores de ordem mais específica, como a possibilidade de acesso ao local por transporte público, a distância da loja aos centros residenciais, as barreiras físicas à circulação, a distância da loja a parque de estacionamento, a proximidade de paragens de transporte público ou privado, as facilidades de estacionamento, a centralidade geográfica, o fluxo pedestre, a animação de rua, a existência de espaços lúdicos na proximidade, a existência de ruas pedonais, o espaço comercial disponível, a proximidade de serviços públicos ou privados, entre outros (FREITAS SANTOS, VIEIRA e ANTUNES, 2000).

Este processo faseado de escolha do local para instalação de um empreendimento comercial remete para uma análise da área geográfica que, no caso português, pode ter por referência o concelho, um agrupamento de municípios ou o distrito. A esta opção não deve, contudo, ser alheia a dimensão do empreendimento a instalar, pois isso determinará a sua área comercial de influência e, desde logo, o enfoque da análise.

No estudo que se vai desenvolver, a análise situar-se-á ao nível do concelho, sendo consideradas, para explicar a sua atracção comercial, as seguintes dimensões: demografia; economia; concorrência; acessibilidade; e, custos (MCGOLDRICK, 1990, p. 161; GARCÍA, 1999, p. 117; JALLAIS, ORSONI e FADY, 1993, pp. 85-92). Estas dimensões procuram aproximar o grau de adequação dos factores de localização oferecidos pelo concelho do ponto de vista do responsável do empreendimento comercial.

A dimensão demográfica pretende aproximar o mercado em termos quantitativos, uma vez que o número de potenciais consumidores não pode ser desprezado quando se trata de um empreendimento comercial que, para ser rendibilizado, carece de uma área de mercado significativa. Assim, a hipótese que se avança ( $H_1$ ), sustenta que as regiões com maior número de residentes são as mais atractivas do ponto de vista da macrolocalização do empreendimento comercial.

A dimensão económica pretende estimar o mercado em termos de valor, dado que, para além do número de consumidores potenciais, é importante considerar o seu poder de compra, que aproxima a capacidade aquisitiva de certos bens e discrimina o perfil dos consumidores que frequentarão o estabelecimento comercial. Nesta hipótese ( $H_2$ ), defende-se que o nível de consumo dos residentes ou a sua riqueza relativa conferem às regiões uma maior atracção comercial, sendo preferida pelos responsáveis do empreendimento comercial.

Outra dimensão a contemplar é a concorrência que enfrentará o centro comercial, pois os estabelecimentos comerciais existentes na mesma área de mercado acabam por influenciar de modo directo ou indirecto as vendas que poderiam ser realizadas pelo empreendimento comercial a instalar, podendo dar-se a circunstância de se encontrarem já preenchidas as necessidades dos consumidores. Nesta hipótese ( $H_3$ ), adianta-se que as regiões onde a concorrência retalhista é mais intensa são menos procurados para instalar os novos empreendimentos.

A dimensão acessibilidade traduz as facilidades no acesso ao centro comercial por parte dos potenciais frequentadores, sendo componente importante dessa acessibilidade as vias de circulação existentes e os parques de estacionamento, dada a circunstância da deslocação para este tipo de estabelecimentos ser efectuada habitualmente de automóvel. Esta hipótese ( $H_4$ ) sugere que a acessibilidade é um factor positivo, sendo valorizada pelo promotor do empreendimento na sua decisão relativa à localização.

A dimensão custos serve para estimar o investimento que será necessário realizar para instalar o centro comercial no local escolhido, quer em termos de espaço disponível para construção, quer em termos de custos de aquisição do solo onde o estabelecimento comercial vai ser construído. Deste modo, esta hipótese ( $H_5$ ) sustenta que as regiões que apresentam custos de aquisição mais elevados são preteridas relativamente àquelas que, em igualdade de circunstâncias, ofereçam custos mais baixos.

## 4. Metodologia do estudo

### 4.1. Variáveis

A variável dependente que vai ser usada para medir a atractividade comercial é a superfície (área) de venda do centro comercial, ponderada pela área do concelho onde o empreendimento está localizado. Este indicador recolhe a sua substância teórica nos métodos de cálculo da atractividade do ponto de venda, adiantados, designadamente, por Huff, Nakanishi e Cooper, entre outros (CADIMA RIBEIRO e FREITAS SANTOS, 2001).

Os factores de localização avançados no quadro teórico de análise constituem as variáveis independentes, que são aproximadas por via dos seguintes indicadores: i) a demografia, pela densidade populacional do concelho onde está instalado o centro comercial; ii) a economia, pelo índice de consumo *per capita* no concelho; iii) a concorrência, pela densidade de retalhistas presentes no concelho; iv) a acessibilidade, pelo valor das cobranças do imposto municipal sobre veículos, ponderado pelo número de alojamentos existentes no concelho; e, v) custo, pelo valor cobrado no imposto municipal de contribuição autárquica, relativizado pelo número de retalhistas do concelho.

O quadro I apresenta as variáveis a incluir no modelo, o modo como se efectuou a sua medição e sistematiza as hipóteses anteriormente formuladas, antecipando as expectativas quanto aos resultados da regressão.

**Quadro I - Variáveis, medidas e sinais esperados**

Variável	Medida	Sinal esperado
Atracção comercial (ATRAT)	Área bruta locável, em m <sup>2</sup> , do empreendimento comercial, ponderada pela área do concelho onde está localizado	Variável dependente
Demografia (DEM)	Densidade populacional (população residente no concelho, ponderada pela respectiva área)	+ (H <sub>1</sub> )
Economia (ECON)	Índice de consumo per capita (índice calculado a partir do índice de poder de compra regional, ponderado pela população residente)	+ (H <sub>2</sub> )
Concorrência (CONC)	Densidade comercial de retalhistas (número de retalhistas presentes no concelho, ponderado pela respectiva população)	- (H <sub>3</sub> )
Acessibilidade (ACESS)	Distância média em tempo, entre o concelho e a respectiva sede de distrito.	+ (H <sub>4</sub> )
Custo (CUSTO)	Imposto Municipal de Contribuição Autárquica cobrados no concelho, ponderado pelo número de retalhistas presentes no concelho.	- (H <sub>5</sub> )

### 4.2. Dados

A base de dados que serve de fonte primária ao presente estudo foi disponibilizada pelo Observatório do Comércio (OC, 2000), tendo sido construída através do levantamento exaustivo, levado a cabo entre os meses de Abril e Agosto, aos empreendimentos a

operar no país no ano de 1999. Não foram considerados os empreendimentos com menos de 500 m<sup>2</sup> de área bruta comercial e com menos de 12 lojas.

Numa leitura genérica dos dados (Quadro II), observa-se que o número de centros comerciais é bastante significativo para a realidade nacional, embora a sua dimensão média (em número de lojas) seja reduzida, o que não acontece em termos de área bruta locável (ABL). O número de lojas devolutas nos centros comerciais é acentuado, podendo dizer-se que, em cada 4 lojas, existe pelo menos uma que está vazia.

Por outro lado, saliente-se o número elevado de centros comerciais que mantêm uma unidade de gestão centralizada (71,2%), o que favorece a articulação dos interesses comuns dos comerciantes e viabiliza uma actuação concertada em matéria de iniciativas promocionais. Pelo contrário, são escassos os espaços comerciais que tiveram a preocupação de conferir uma atracção suplementar ao empreendimento, seja pela via da inserção de lojas âncora, seja pela disponibilização de lugares em parque de estacionamento próprio.

**Quadro II - Perfil dos Centros Comerciais**

<b>Empreendimentos</b>	
Número total de empreendimentos	789
Dimensão média dos empreendimentos (em número de lojas)	38
Número total de lojas	30.099
Número total de lojas vazias	7124 (23,7%)
Área Bruta Locável (ABL) <sup>(a)</sup>	2.433.097 m <sup>2</sup>
Dimensão média dos empreendimentos (ABL m <sup>2</sup> )	3.084 m <sup>2</sup>
<b>Composição dos empreendimentos</b>	
Unidade de gestão	562 (71,2%)
Mix comercial planeado	156 (20,2%)
Lojas âncora	161 (20,8%)
Lojas em regime de franquia	160 (20,8%)
Parque de estacionamento próprio	150 (20,0%)
<b>Localização dos empreendimentos</b>	
Centros da cidade	401 (53,0%)
Eixos de expansão do centro da cidade	176 (23,3%)
Bairros residenciais	94 (12,4%)
Periferia (campo raso)	33 (4,4%)
Novas urbanizações da periferia	52 (6,9%)
<b>Ano de abertura dos empreendimentos</b>	
1970/79	48 (6,1%)
1980/89	369 (46,8%)
1990/99	372 (47,1%)

Fonte: Observatório do Comércio, 2000.

<sup>(a)</sup> O cálculo deste indicador é uma estimativa. Devido à falta de informação relativa a alguns empreendimentos, a ABL para as unidades em falta é determinada a partir do valor médio dos restantes, ponderado pelo número de lojas dos respectivos empreendimentos, da presença ou não no “mix” comercial de “supers” e hipermercados, ou outros grandes estabelecimentos, e do período em que ocorre a abertura.

No que se refere à localização dos centros comerciais, mais de 75% estão situados no centro da cidade ou nos seus eixos de expansão, enquanto são ainda raros os que escolheram a periferia da cidade (pouco mais de 10%). Quanto à antiguidade dos empreendimentos, verifica-se que esta tipologia de empreendimento comercial registou a sua maior implantação a partir dos anos 80, prolongando-se o fenómeno durante os anos 90.

Como a análise incide sobre os factores de macrolocalização comercial, oferece-se conveniente proceder à desagregação regional dos dados, de modo a identificar alguns traços mais característicos da sua inscrição territorial, designadamente, o número de empreendimentos, a área bruta locável média e a amplitude de variação.

A observação do quadro III permite destacar os distritos do Porto e de Lisboa, que contam com o mesmo número de empreendimentos comerciais, embora em termos da área bruta locável (ABL) Lisboa obtenha um valor bastante mais elevado, o que parece decorrer da presença na capital do maior centro comercial português (valor máximo de 122.000 m<sup>2</sup> de ABL). Segue-se o distrito de Braga, com uma ABL média de 3075,2 m<sup>2</sup>, e com o terceiro maior empreendimento comercial (depois do Porto), ainda que em número fique aquém de Setúbal, que acolhe mais um empreendimento. Mantendo uma forte presença no litoral do país, os centros comerciais distribuem-se depois por Coimbra, Leiria, Aveiro e Viana do Castelo, com médias de ABL muito próximas (entre 2553,6 m<sup>2</sup>, no primeiro caso, e 2415,2 m<sup>2</sup>, no último).

**Quadro III - Distribuição regional dos Centros Comerciais**

Distritos	Número Empreend.	%	Média (ABL m <sup>2</sup> )	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Aveiro	47	6,0	2170,4	2759,8	500	18000
Beja	4	0,5	1125,0	433,0	500	1500
Braga	64	8,1	3075,2	4673,5	500	28800
Bragança	15	1,9	2170,6	1159,3	910	5460
C. Branco	13	1,6	1626,7	1696,5	560	6780
Coimbra	28	3,5	2553,6	4623,4	500	25500
Évora	3	0,4	2233,3	251,6	2000	2500
Faro	55	7,0	1614,2	1295,4	500	9320
Guarda	7	0,9	1420,3	744,1	500	2300
Leiria	30	3,8	2482,3	3977,0	500	22576
Lisboa	165	20,9	4202,1	11950,4	500	122000
Portalegre	3	0,4	1765,3	1123,9	1071	3062
Porto	165	20,9	4536,8	9352,6	500	75000
Santarém	29	3,7	1903,7	808,8	500	3600
Setúbal	65	8,2	1935,0	1506,3	500	9000
V. Castelo	50	6,3	2415,2	2522,8	500	16000
Vila Real	19	2,4	1733,4	1681,7	500	8000
Viseu	27	3,4	1583,4	1049,4	500	3700
Total	789	100				

Fonte: Observatório do Comércio, 2000 e cálculos dos autores.

No interior do país, e em especial em Évora e Portalegre, há a registar o pequeno número destes empreendimentos (3 em cada), embora a sua dimensão mínima seja

superior a 1000 m<sup>2</sup> e a máxima chegue a atingir os 3062 m<sup>2</sup>. O mesmo não acontece na Guarda onde, apesar do maior número de centros comerciais, a dimensão média da ABL é a segunda mais baixa do país, apenas ultrapassado por Beja, que acolhe 4 estabelecimentos de pequena dimensão.

#### 4.3. Modelo

Caracterizada a base de dados que nos vai servir de suporte ao estudo empírico, avança-se de seguida para a construção de um modelo de regressão múltipla (JALLAIS, ORSONI e FADY, 1993, p. 65; MCGOLDRICK, 1990, p. 172) que nos permita estimar a importância relativa de cada um dos factores de macrolocalização. O método dos mínimos quadrados é usado para estimar os coeficientes da regressão, numa equação que tem a seguinte forma:

$$\text{ATRAT} = b_0 + b_1 \text{DEM} + b_2 \text{ECON} + b_3 \text{CONC} + b_4 \text{ACESS} + b_5 \text{CUSTO} + e$$

Onde:

ATRAT é a variável dependente, que representa a capacidade de atracção de uma cidade relativamente ao comércio em geral e, mais particularmente, de centros comerciais;

Os coeficientes da regressão são  $b_0, b_1, b_2, b_3, b_4, b_5, b_6$  ;

As variáveis independentes DEM, ECON, CONC, ACESS e CUSTO representam, respectivamente, os factores demográfico, económico, concorrencial, acessibilidade e custo;

A constante é  $b_0$ ;

Os resíduos da regressão são representados por  $e$ .

As fontes usadas na obtenção dos dados para as variáveis independentes constam de anexo, sendo conveniente adiantar alguns esclarecimentos. Um primeiro, para dizer que as variáveis independentes usadas no estudo reportam-se ao ano de 1991, que é um ano intermédio relativamente ao período de abertura dos centros comerciais. Esta limitação é justificada pela impossibilidade de encontrar para os vários anos do período em estudo (28 anos) a informação estatística com o nível de desagregação desejado. Acresce que mesmo que essa informação se oferecesse disponível, ficaria ainda por resolver o problema da correspondência entre a data de tomada da decisão de escolha do local e a data de abertura do empreendimento, que costuma traduzir-se num hiato temporal significativo. Este facto é tanto mais verdadeiro, quanto é bem presente que, nesta altura, são já conhecidas algumas das localizações de centros comerciais que têm prevista a sua abertura para 2003 (FRANCHISING, 2001, p. 35).

## 5. Apresentação e análise dos resultados

Os resultados que a seguir se apresentam são expressão da desagregação da amostra de acordo com a localização dos centros comerciais, o que para além da regressão completa, permitiu obter regressões parciais construídas com o objectivo de se avaliar o comportamento das variáveis explicativas em função do tipo de localização (centro da cidade, eixos de expansão do centro, bairro residencial, periferia – campo raso e novas urbanizações da periferia). Neste processo foram identificados 33 empreendimentos (4,2% da amostra) que não referiam o tipo de localização, pelo que foram eliminados das regressões parciais.

No que se refere ao quadro IV, os indicadores relativos à qualidade do ajustamento do modelo revelam robustez estatística suficiente (valores de F significativos em quase todas as regressões), se bem que a capacidade explicativa seja reduzida, com excepção das regressões (a), (d) e (e), onde os valores do  $R^2$  são mais elevados.

**Quadro IV - Resultados da Análise de Regressão Múltipla (Modelo 1)**

Var. Dep. Var. Ind.	ATRAT Geral	ATRAT (a)	ATRAT (b)	ATRAT (c)	ATRAT (d)	ATRAT (e)
DEM	0,322*** (7,564)	0,557*** (11,466)	0,042 (0,401)	0,326* (2,392)	0,534* (2,958)	0,449* (3,14)
ECON	0,117** (2,761)	0,321*** (6,985)	0,073 (0,757)	0,02 (0,176)	0,054 (0,304)	0,047 (0,273)
CONC	-0,064 (-1,629)	-0,03 (-0,635)	-0,049 (-0,549)	0,031 (0,217)	-0,359* (-2,065)	-0,162 (-1,149)
CUSTO	0,038 (1,051)	-0,002 (-0,046)	0,226* (2,685)	-0,005 (-0,043)		0,105 (0,761)
ACESS	-0,042 (-0,999)		-0,071 (-0,738)	0,002 (0,015)	-0,12 (-0,653)	-0,103 (-0,668)
Constante	0,001 (1,274)	-0,0007 (-0,891)	-0,0001 (-0,053)	-0,0024 (-0,225)	0,298 (2,109)	0,008 (1,281)
$R^2$	0,09	0,3	0,06	0,11	0,34	0,30
$R^2$ Ajustado	0,08	0,29	0,03	0,06	0,25	0,22
F	16,33***	43,09***	2,38*	2,18	3,67*	4,0*
N	789	401	176	94	33	52

Notas: \* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ . Os valores entre parêntesis correspondem à t de student. (a) centros comerciais localizados no centro da cidade; (b) centros comerciais localizados nos eixos de expansão do centro; (c) centros comerciais localizados em bairros residenciais; (d) centros comerciais localizados na periferia em campo raso; (e) centros comerciais localizados nas novas urbanizações (periferia).

Começando os comentários pela regressão geral, assinala-se a confirmação das hipóteses ventiladas relativas ao número de consumidores potenciais que uma região detém ( $H_1$ ) e a propensão para o consumo que revelem a partir dos rendimentos disponíveis ( $H_2$ ). Estas duas hipóteses (aproximadas pelas variáveis DEM e ECON) mostraram-se ainda válidas quando o empreendimento se localizou no centro da cidade (a). No caso da primeira hipótese, afigura-se, ainda, relevante na explicação dos centros



comerciais localizados em bairros residenciais (c), naqueles que se instalaram na periferia em campo raso (d) e nos que estão situados nas novas urbanizações periféricas.

A presença de concorrentes na região (variável CONC) onde o empreendimento vai ser instalado parece afastar os seus eventuais promotores, embora a validação de  $H_3$ , só possa ser confirmada a partir dos estabelecimentos localizados na periferia dos centros urbanos (d), pois relativamente aos outros locais a variável não obtém individualmente significado estatístico.

No que diz respeito à acessibilidade da região (variável ACESS), embora o sinal esperado esteja correcto (excepção para centros comerciais localizados nos bairros residenciais), a variável não obtém significado estatístico, o que impossibilita a aceitação de ( $H_4$ ).

O custo de aquisição dos terrenos (variável CUSTO) para instalação da unidade comercial não mantém um comportamento estável em termos de sinal nas várias regressões e de significância estatística. A poder deduzir-se algo, sugerir-se-ia que, no centro da cidade (a), os preços elevados do solo comercial tenderiam a penalizar os promotores. Pelo que se reporta à localização nos eixos de expansão urbana (b) esse factor aparece com sinal contrário ao que seria de esperar, o que reforça a ideia de prudência na leitura dos resultados e questiona a aceitação de  $H_5$ . Alternativamente, pode estar em causa a capacidade desta “proxy” captar os encargos associados a diferentes localizações. A informação estatística disponível não nos permite, no entanto, neste caso, ir muito longe.

## 6. Conclusões

Os centros comerciais acentuaram a sua presença em Portugal a partir dos anos 80, mantendo ainda um bom ritmo de crescimento nos anos 90 e perspectivando-se alguma expansão, pelo menos até 2004. Com tipologias diversas que vão desde os centros comerciais ancorados em grandes superfícies comerciais, até aos grandes centros comerciais, passando pelos centros de pequena e média dimensão associados às novas urbanizações na periferia ou a projectos de renovação e reconstrução urbana, estes empreendimentos participam activamente na mudança da paisagem urbana e configuram os hábitos de consumo da população portuguesa.

O estudo levado a cabo procurou testar, a partir de um modelo de regressão múltipla, os factores de macrolocalização comercial adiantados pela teoria, a saber, o número de consumidores potenciais, o seu poder de compra, a presença de concorrentes, a acessibilidade e o custo de aquisição dos terrenos para instalação do empreendimento.

Os resultados obtidos permitem aceitar as hipóteses de que os promotores destes empreendimentos valorizam sobretudo a dimensão do mercado, quer em termos de potencial de compradores, quer em termos de capacidade de consumo.

No que se refere à intensidade da concorrência comercial, à acessibilidade aos estabelecimentos comerciais e aos custos de aquisição do terreno, o estudo não permitiu confirmar ou infirmar as hipóteses formuladas.

O carácter exploratório do presente trabalho, bem como as insuficiências de dados secundários com o nível de desagregação pretendido (seja em termos regionais, seja em

termos de séries temporais), influenciaram decisivamente o desenvolvimento do estudo, pelo que se mantém presente a intenção de voltar ao mesmo tema em próxima oportunidade.

## **Bibliografia**

- Antunes, Conceição (2000), “Guerra do lazer agita ‘shoppings’”, *Expresso Economia*, 30 de Setembro, pp.10-11.
- Cadima Ribeiro, J. e Freitas Santos, J. (2001), “A localização dos serviços”, Capítulo 2, ponto 2.3, do volume a editar pela APDR - *Economia e Desenvolvimento Regional*.
- MPAT (1991), *Indicadores municipais*, nº. 11, Direcção Geral da Administração Autárquica, Lisboa.
- MPAT (1991), *Administração local em números*, Direcção Geral da Administração Autárquica, Lisboa.
- Freitas Santos, J.; Vieira, Isabel; Antunes, Isabel (2000), “Factores de microlocalização das franquias em Portugal: a perspectiva dos franqueadores (nacionais e estrangeiros)”, *Actas do VII Encontro Nacional da APDR - Perspectivas de desenvolvimento das regiões marítimas*, APDR, Coimbra, pp. 423-438.
- FRANCHISING (2001), “40 novos centros comerciais”, *Revista Franchising*, Fevereiro/Março, pp. 34 – 35.
- Garcia, J. C. B. (1999), *Gestión moderna del comercio minorista: el enfoque práctico de las tiendas de éxito*, ESIC, Madrid.
- Jallais, J. Orsoni, J. e Fady, A. (1993), *O marketing da distribuição: aplicação ao ponto de venda*, Zénite, Lisboa.
- Mcgoldrick, P. J. (1990), *Retail marketing*, McGraw-Hill, Berkshire.
- Observatório do Comércio - OC (2000), *Levantamento e Análise dos Centros Comerciais em Portugal Continental*, Março, Lisboa.
- Ripol, J. C. e Arévalo, A.(1996), *Distribucion comercial*, Editorial Civitas, Madrid.
- Salgueiro, T. B. (1996), *Do comércio à distribuição: roteiro de uma mudança*, Celta. Oeiras.
- SELGEC (1991), *Índice de poder de compra regional*, Divisão de Estudos Económicos, Lisboa.

## ANEXO

### Fontes de informação

Informação	Unidade	Ano	Fonte
População residente	Número de habitantes	1991	INE, XIII Recenseamento Geral da População
Acessibilidade	Distância média em tempo entre a sede do concelho e o centro administrativo e de mercado	1986	Comissão de Coordenação da Região Centro
Área	Km <sup>2</sup>	1992	Instituto Geográfico e Cadastral
Impostos Municipais	Receitas municipais provenientes da cobrança da contribuição autárquica	1991	Direcção Geral de Contribuições e Impostos
Retalhistas	Número de retalhistas	1991	Selgec
Índice de Consumo	Índice de poder de compra, ponderado pela população residente	1991	Selgec

# **A importância do comércio retalhista no desenvolvimento das cidades: o caso da cidade da Guarda**

**Marta Alexandra Torres Ribeiro<sup>\*</sup>**

**Ricardo José de Ascensão Rodrigues<sup>\*\*</sup>**

## **Resumo**

A revolução de ideias, conceitos e práticas que dominam o dia a dia da sociedade actual, cria um contexto de ambição permanente por aquilo que cada um tem de melhor, traduzindo-se numa saudável luta constante por um dia de amanhã mais próspero. A sociedade de hoje, rege-se por uma transparência de fronteiras e por uma troca permanente de culturas que já não é fácil distinguir o que é própria de cada uma, à medida que vamos assistindo a uma união de nações baseada no interesse do bem estar económico e social dos seus povos. As grandes mutações estão bem patentes no comportamento de mercado das empresas nacionais, cuja dinâmica e especialização divergem segundo as várias economias locais que compõem o mercado nacional, assim como no comportamento social do povo português.

Foi segundo esta asserção de ideias e através de um suporte bibliográfico, que se realizou uma investigação, tomando por base um subsector de actividade, o comércio retalhista, de modo a apurar o seu grau de inserção na sociedade e economia local da cidade da Guarda bem como analisar as suas potencialidades como fonte de progresso e desenvolvimento.

---

<sup>\*</sup> Licenciada em Economia, Dep. de Gestão e Economia, Universidade da Beira Interior. E-mail: titaribeiro@clix.pt.

<sup>\*\*</sup> Mestre em Economia, Dep. de Gestão e Economia / NECE- Núcleo de Estudos em Ciências Empresariais, Universidade da Beira Interior. E-mail: rrodrigues@fenix.ubi.pt.

## 1. Introdução

Ao longo dos anos, temos vindo a presenciar profundas mudanças na base económica, com a viragem para uma economia de informação em detrimento da economia industrial, que vem inverter a relação Oferta-Procure (Castro, 1998). Em virtude desta alteração, a procura e o mercado são, hoje, a lógica principal do funcionamento da economia e a sua crescente importância resulta, essencialmente, de dois fenómenos. Por um lado, os novos padrões de vida e consequente mudança de hábitos de consumo, moldam um novo consumidor/cidadão mais exigente e mais activo na eminência de procurar soluções novas e alternativas, por outro lado, o aumento da concorrência cria a necessidade constante de encontrar ideias e estratégias alicerçadas por uma lógica de inovação e diferenciação permanente de modo a ser competitivo. O ónus dessa capacidade inovatória é encontrada no comércio e nos serviços (Andrade, 1992 e Castro, 1998).

A actividade comercial, nos seus diversos formatos, impõe-se como uma actividade vital para a dinamização do funcionamento de uma economia moderna. Para além de cumprir com os seus objectivos nucleares, colocar os produtos à disposição dos consumidores nas melhores condições de tempo, preço e diversidade, estabelecer o interface entre a produção e as necessidades reais dos consumidores e, constituir-se através de formas arrojadas de distribuição como elemento preponderante na economia, a sua função é mais complexa (Martinho, 1992).

O comércio estabelece um equilíbrio dinâmico entre a oferta e a procura, através da transmissão de informação vital aos sectores a montante, sobre as exigências e tendências do lado de quem compra e, pela forma como vende os produtos, definindo, deste modo, os produtos economicamente realizáveis ou não (Andrade, 1992 e Guerra, 1998).

Os agentes económicos retalhistas ocupam o último patamar do canal de distribuição, precisamente antes do seu ponto final ocupado pelo consumidor. Ao serem eles que mantêm um contacto directo com o consumidor, é-lhes reconhecido um papel fundamental na economia. São, precisamente, eles que gozando da vantagem comparativa, para com os seus congéneres, que transmitem aos demais distribuidores e produtores as verdadeiras e vigentes preferências e necessidades dos consumidores. Não é por acaso, que os grandes distribuidores, grossistas, tentam incessantemente aliar-se aos retalhistas sob as mais diversas formas de cooperação, resultando daí um acumular de benefícios comuns, em especial o poder negocial (Duarte, 1997).

A relevância deste sector não é somente reconhecida pela sua vertente económica, sendo-lhe também atribuída uma vertente social. Esta está patente na sua sensibilidade e percepção face aos traços sociais e culturais, aos estilos de vida e ao próprio processo de urbanização.

A cidade assume três funções plenamente definidas, a da produção, a do consumo e a do intercâmbio que coloca em contacto o consumo com a produção e que é o elemento fundamental, que define a estrutura urbana paralelamente aos agentes de consumo. Sendo a cidade o pólo por excelência de desenvolvimento das actividades económicas, o comércio é, sem dúvida, um dos seus motores. Deste modo, o binómio comércio-cidade é um binómio vivo, em permanente transformação, tanto do lado do comércio, através da sua capacidade de criação de riqueza e dinamização dos centros urbanos,

como do lado da própria cidade, em constante crescimento e desenvolvimento, desde os seus centros históricos até às novas áreas residenciais ou comerciais (Coll, 1992).

Efectivamente, a evolução das cidades, em virtude do progresso económico e tecnológico fomentaram uma proliferação espacial, conferindo às cidades uma nova imagem, ou seja uma reestruturação urbana. As suas zonas de habitação, de trabalho e de consumo, registaram alterações profundas levando ao aparecimento de novas áreas comerciais, novas formas de comércio e ao ressurgimento dos centros históricos com consequências inevitáveis na geografia urbana e no bem estar dos cidadãos (Coll, 1992 e Salgueiro, 1998).

Todo este contexto de progresso económico que tem vindo a registar-se em Portugal, teve repercussões ao nível do desenvolvimento sentido na cidade da Guarda. Ela possui uma localização geo-estratégica privilegiada, situada que está no planalto beirão, próximo da fronteira e usufrui de um nó de comunicações viárias e ferroviárias que permitem uma boa acessibilidade regional e externa. No seu contexto regional, a Guarda goza de uma proximidade com outros aglomerados urbanos e rurais, cujos habitantes estão diariamente ligados pelo trabalho, consumo ou uso de serviços colectivos da estrutura urbana, na medida em que ela é uma capital de distrito conferindo-lhe uma exclusiva capacidade polarizadora em relação a toda a Beira Interior Norte (CCRC, 2000 e Câmara Municipal da Guarda, 1996).

Relativamente à sua estrutura económica e sistema de emprego, a cidade da Guarda, começou a afirmar-se como uma cidade terciária a partir da década de oitenta, juntando às actividades de funções administrativas um dinamismo sentido ao nível do sector do comércio e dos serviços às empresas, que no passado mais recente registou um crescimento em termos de estabelecimentos. A maior concentração destes ocorre nos ramos do comércio a retalho, que em conjunto com o comércio por grosso e a restauração reúne mais de 45 por cento do total de estabelecimentos comerciais (Câmara Municipal da Guarda, 1996).

Esta posição terciária, em termos de actividade económica, inverte-se quando nos remetemos para a análise da estrutura empregadora, estando a grande expressão do emprego concentrada na indústria, quase 1 em cada 2 activos, do concelho da Guarda, ao passo que o comércio absorve apenas cerca de 30 por cento do emprego criado pelas sociedades.

Apesar das debilidades que continuam a subsistir, resultado da sua tradicional condição de interioridade, e centrando-nos nas qualidades que lhe são reconhecidas e na especialização de desenvolvimento, assente no sector terciário, a cidade da Guarda tem fortes razões para acreditar num futuro promissor, atraindo mais pessoas e empresas para a sua área urbana devendo, para tal, entender o comércio como um sector chave do seu desenvolvimento económico, social e urbano.

## **2. Objectivo e metodologia de investigação**

### **2.1. Objectivo**

Ao estudar o aparelho comercial retalhista da Guarda, pretende-se confrontar as suas qualidades com as características dos consumidores, com o objectivo eminente de caracterizar a situação actual e encontrar uma resposta, sob uma perspectiva essencialmente económica, para uma questão:

Há, actualmente, um equilíbrio entre a oferta e a procura de comércio na cidade da Guarda?

### **2.2. Metodologia**

O método adoptado para estudar a componente da procura, foi a aplicação de um inquérito por sondagem, ou seja, foi definido um subgrupo representativo da população residente. Na definição da amostra, a unidade de sondagem seleccionada foi o agregado familiar, uma vez que pressupõe a residência de um grupo de pessoas num mesmo alojamento e que, presumivelmente, partilham as suas características e comportamentos de consumo. A dimensão da amostra foi estabelecida nos 192 inquéritos, número calculado segundo a estrutura etária e população residente nas três freguesias da cidade, tratando-se, deste modo, numa amostra estratificada.

A aplicação do inquérito, junto dos consumidores, consistiu, sempre que possível, na entrevista ao domicílio, uma vez que o facto de as informações pretendidas serem muito detalhadas.

Relativamente ao estudo da oferta, foram levadas a cabo duas tarefas. A primeira e para conhecer a população em causa, consistiu numa contabilização dos estabelecimentos comerciais havendo, para tal, a necessidade de proceder a uma investigação em campo.

Para a organização dos elementos obtidos e para facilitar a posterior análise de dados, foi criada uma classificação das actividades abrangidas pelos grupos 51 e 52 da CAE. A nova classificação integra 34 tipos de actividades associadas ao comércio.

Numa outra tarefa procedeu-se à elaboração e respectiva aplicação de um inquérito, com o objectivo de obter informações complementares relativamente às características dos comerciantes locais.

Na fase de inquirição dos comerciantes, tornou-se necessário definir uma amostra, cujo cálculo seguiu os mesmos parâmetros que foram utilizados aquando da estimação da amostra para o questionário à procura. Deste modo, foram considerados 74 comerciantes a inquirir, cuja distribuição foi feita segundo a freguesia e mediante a representatividade das várias actividades aí encontradas. A aplicação do inquérito foi levada a cabo através da entrega pessoal do mesmo ao comerciante e posterior recolha.

Mediante os dados recolhidos, procedeu-se a um registo numa base de dados elaborada a partir de suporte informático e, para sua análise, fez-se uso de instrumentos de estatística descritiva e, numa segunda fase, procedeu-se a uma análise conjunta e cruzamento dos dados obtidos das duas componentes do mercado, oferta e procura, que

permitiram formular algumas conclusões acerca da situação real do comércio retalhista na cidade da Guarda.

### 3. Apresentação dos resultados

Através das informações recolhidas junto dos consumidores e comerciantes, através dos respectivos inquéritos, foi possível definir um conjunto de características, potencialidades e fragilidades que de seguida serão apresentadas.

#### 3.1. O lado da Oferta

O universo estudado permite salientar que os subsectores do comércio mais representativos na cidade, se concentram no comércio e reparação automóvel a par do abastecimento de combustíveis, bem como as actividades associadas ao comércio de bens do ramo têxtil e calçado.

Relativamente à data de início da actividade comercial, os resultados evidenciam um forte crescimento do comércio retalhista nos últimos vinte anos, com especial firmeza na última década, período ao longo do qual cerca de 49 por cento dos inquiridos iniciaram a sua actividade. Este fenómeno está intimamente associado ao crescimento e desenvolvimento urbano da cidade, registado a partir da década de oitenta.

Quanto à forma de organização comercial, é a sociedade por quotas que detém maior peso percentual, sendo na maioria dos casos composta por dois sócios, seguida muito de perto pela empresa em nome individual. Há, assim, uma reduzida manifestação de formas de organização de âmbito mais colectivo ou de acordo com um sistema de rede, como são as cooperativas ou sociedades anónimas, reforçando o carácter tradicional do comércio retalhista em Portugal, associado à pequena ou muito pequena dimensão.

O apuramento das idades dos comerciantes, permitiu constatar que a maioria dos inquiridos, 54 por cento, tem idade superior a 35 anos e inferior a 55 anos, sendo bastante significativo o peso percentual dos comerciantes com idades compreendidas entre os 26 e 35 anos, cerca de 20 por cento. Este indicador revela um tecido empresarial dominado por gerações jovens, condição facilitadora do alcance de um grau de empenhamento, vontade e capacidade de atingir novos patamares de modernização e inovação no sector onde operam, de modo a assegurarem a sua posição no tecido empresarial local face à forte concorrência das grandes superfícies.

**Quadro 1 - Vínculo empresarial do comerciante**

Independente	83%
Membro de uma Cadeia	4%
Franchising	8%
Outro	5%



A análise do vínculo empresarial remete-nos para uma lógica de independência relativamente à titularidade do negócio, uma vez que esta situação corresponde a 83 por cento dos inquiridos. Quanto a outras modalidades, por ventura sinónimo de uma forma de gestão comercial mais arrojada, a sua representação é pouco significativa, tal como evidencia o peso percentual do *franchising*, apenas 8 por cento.

De um modo implícito, verifica-se uma actuação comercial pautada por uma ausência de integração ao nível empresarial.

Em relação à localização do estabelecimento, existe uma predominância clara da localização isolada, 94 por cento, em detrimento do estabelecimento integrado em conjunto comercial que apenas atinge os 6 pontos percentuais. Verifica-se, então, um predomínio do "comércio de rua", situação perfeitamente natural, na medida em que, na cidade da Guarda a presença de galerias comerciais é muito reduzida e as que existem apresentam-se sob moldes muito incipientes, cuja imagem e representação social se distancia do conceito de lazer e consumo de bens diversificados.

Numa fase de plena transformação dos moldes de actuação no sector do comércio com mutações a todos os níveis, em que uma delas é a flexibilização dos horários e dias de funcionamento, na cidade da Guarda os comerciantes permanecem fiéis ao horário mais tradicional, que consiste na abertura do estabelecimento durante os dias úteis da semana, com fecho na hora do almoço, e ao fim-de-semana permanecem abertos na manhã de Sábado e escolhem o Domingo como dia de descanso. As situações detectadas que retratam alterações nas práticas de horário, referem-se a situações nas quais alguns estabelecimentos não fecham durante o período do almoço e o alargamento do período de funcionamento durante a tarde de sábado, correspondendo à iniciativa de cerca de 12 por cento dos comerciantes.

Se atendermos às respostas obtidas junto dos consumidores, relativamente à possibilidade de efectuar as suas compras na tarde de Sábado e no Domingo, pode-se admitir como positiva a atitude dos poucos comerciantes que tomaram a iniciativa de alterar o seu horário de funcionamento, uma vez que converge com a preferência do consumidor, em especial no que respeita à tarde de Sábado.

Reportando-nos para o sistema de venda, aquele que predomina é o método de venda tradicional, ou venda ao balcão, que é utilizado em 70 por cento dos estabelecimentos. Quanto aos outros métodos de venda, o livre-serviço foi apontado como método principal de venda por cerca de 23 por cento dos comerciantes. Os restantes sistemas de venda identificados, são representativos de prestação de serviços, que em algumas actividades comerciais são indissociáveis do produto comercializável.

Uma outra questão abordada diz respeito às formas de promoção do estabelecimento mais habituais. Segundo a opinião dos comerciantes, aquela que apresenta maior preferência e que maior influência exerce sobre o consumidor é a montra, seguindo-se a publicidade através de amigos e os meios de comunicação convencionais, rádio e jornal. A Internet é, ainda, entendida como uma realidade inatingível, o que pressupõe uma atitude dos comerciantes reservada e pouco confiante nas novas formas de comércio.

Na averiguação da percepção do comerciante no que respeita aos motivos que mobilizam os consumidores a fazer compras no seu estabelecimento, as razões que reuniram maior consenso são as que estão relacionadas com o atendimento/aconselhamento, qualidade, variedade e preços.

**Quadro 2 - Opinião do comerciante relativa aos motivos que levam o consumidor a comprar no seu estabelecimento**

Ambiente	7%	Decoração	3%
Atendimento/Aconselhamento	21%	Disposição dos produtos	5%
Variedade de produtos	19%	Qualidade	20%
Preços	17%	Horário	2%
Facilidades de Crédito	5%	Outro	1%

Ao se confrontar a opinião emitida pelos comerciantes com a recolhida junto dos consumidores, verifica-se uma convergência de opiniões pois o consumidor aponta basicamente na mesma proporção os mesmos motivos, à excepção do atendimento que, na óptica do consumidor apenas aparece em quinto lugar.

**Quadro 3 - Motivos que levam o consumidor a fazer compras nos diversos tipos de estabelecimentos**

Está perto da residência	22%	Atendimento	13%
Qualidade dos produtos	18%	Horário alargado	10%
Variedade dos produtos	18%	Outro motivo	3%
Melhores preços	16%		

Assim, podemos admitir que os comerciantes têm um conhecimento dos valores que regem as escolhas do consumidor no que respeita aos seus actos de compra.

### 3.2. O lado da Procura

Mediante os resultados obtidos através das respostas dadas pelos consumidores, foi possível determinar o seu nível de conhecimento relativamente ao comércio da sua área de residência bem como na área do seu emprego.

**Quadro 4 - Conhecimento do aparelho comercial na área de residência e de emprego**

	Área de Residência			Área de Emprego		
	Sim	Não	Não sabe	Sim	Não	Não sabe
Mercearia	76,5	22,4	1,1	66,7	32,6	0,7
Supermercado	59,6	40,4	0	55	44,3	0,8
Mercado	50,3	48,6	1,1	41,6	55,7	0,7
Loja Tradicional	71,1	26,7	2,2	70,7	26,4	2,9
Armazém Grossista	13	78,7	8,3	16	77,1	6,9
Lojas Discount	7,9	73,2	18,9	8	79,2	12,8

Unidade: percentagem

As conclusões que podemos formular, com base no quadro anterior são, em primeiro lugar, que os consumidores têm um conhecimento mais aprofundado dos estabelecimentos localizados na sua área de residência e, em segundo lugar, que existe uma boa cobertura comercial das áreas de residência, especialmente no que diz respeito aos estabelecimentos que garantem o abastecimento de bens de primeira necessidade.

Para além do conhecimento do aparelho comercial da cidade, torna-se imperioso que se determine quais são os principais motivos que levam o consumidor a efectuar, ou não, as suas compras nos diversos tipos de estabelecimentos. Relativamente a este ponto, a primeira conclusão que podemos formular é que os consumidores têm uma enorme preferência pelos supermercados em detrimento da mercearia, para provimento dos bens de primeira necessidade, fundamentando a sua preferência no horário alargado de funcionamento, variedade e preços dos produtos disponíveis.

No que diz respeito á loja tradicional, verifica-se que é também um estabelecimento muito apreciado pelo consumidor e as razões que justificam a sua preferência apontam para factores como o da qualidade, o atendimento e, em terceiro lugar, o factor de proximidade. Este tipo de estabelecimento é mais procurado para a aquisição de artigos de vestuário e calçado. No que respeita à compra de artigos para o lar, os consumidores repartem as suas compras pelos supermercados e lojas tradicionais.

Os restantes tipos de estabelecimentos, em particular as lojas discount e armazém grossista registam uma fraca assiduidade por parte dos consumidores e os poucos fiéis a estes tipos de estabelecimentos apontam como principal motivo os "melhores preços" praticados. O mercado, ao serem dois na cidade, regista uma afluência significativa uma vez que, apenas 1/4 dos inquiridos se reconhecem como não frequentadores deste espaço comercial. As razões atribuídas à afluência dos consumidores ao mercado são preferencialmente a qualidade dos produtos.

O conceito de modernização e desenvolvimento não são exclusivos das formas de comércio tradicionais. Na verdade, graças ao desenvolvimento da tecnologia, é possível fazer compras à distância sem necessidade de nos deslocarmos ao local de exposição dos produtos. Precisamente por esta razão, foi apurado o nível de conhecimento e adesão dos consumidores egitanienses às mais modernas formas de compra.

**Quadro 5 - Formas de Compra**

	Compra no domicílio	Compra por Correspondência	Compra por catálogo	Compra por Telefone	Compra por Teleshop	Compra por Internet
Não conhece	4,4	3,9	2,2	6,1	13,9	13,9
Não utiliza	81,7	63,9	37,7	84,4	84,4	72,2
Não utiliza mas gostaria	2,2	0	0,5	0,55	0	7,8
Utiliza pouco	6,7	30,5	52,1	8,9	1,7	6,1
Utiliza muito	5	1,7	7,5	0	0	0

Unidade: percentagem

De acordo com o quadro anterior, o consumidor surge como um indivíduo fiél aos estabelecimentos comerciais, na medida em que a frequência de uso das formas de compra abordadas é verdadeiramente baixa, apenas assumindo alguma relevância nos casos de compra por catálogo e por correspondência. Contudo, verifica-se um reconhecimento de existência de outras formas de compra que não o estabelecimento comercial. Apesar do reconhecimento das potencialidades da Internet e Teleshop, os consumidores não demonstram muito entusiasmo em fazer uso das mesmas no futuro, como alternativa para efectuar as suas compras.

Para melhor conhecer os hábitos de consumo e, atendendo à forte mobilidade que se regista actualmente, houve o cuidado de averiguar se os habitantes têm por hábito fazer compras fora da cidade. Cerca de 70 por cento dos consumidores afirmam que nem tudo o que comprem é adquirido através do aparelho comercial da cidade e quanto à sua frequência, apenas 10 por cento o fazem habitualmente e 60 por cento dizem fazê-lo esporadicamente.

Partindo do pressuposto que são os residentes que melhor conhecem o comércio da sua cidade, foi-lhes solicitado que atribuíssem, segundo uma escala de valores, uma classificação a alguns aspectos relacionados com os estabelecimentos comerciais.

**Quadro 6 - Classificação das qualidades dos estabelecimentos comerciais da Guarda**

	Qualidade	Variedade	Atendimento	Exposição
Muito Bom	3,8	3,2	3,8	2,2
Bom	67,6	39	51,1	44,9
Razoável	28,1	52,4	42,5	45,9
Má	0,5	5,4	2,6	7

Unidade: percentagem

Pela observação do quadro, verificamos que a opinião do consumidor não é unanime no conjunto das qualidades avaliadas. Relativamente à qualidade e atendimento, a sua opinião é francamente optimista, uma vez que a sua classificação final foi de "Bom", sendo mais evidente no que respeita à qualidade dos artigos comercializáveis. O mesmo já não se verifica no que se refere à variedade e exposição, cuja classificação final foi de "Razoável".

Deste modo, encontramos uma justificação para o facto de os consumidores recorrerem, em alguma frequência, a outros centros urbanos que possivelmente possuam uma oferta comercial capaz de colmatar as debilidades sentidas ao nível local.

Para finalizar, resta apresentar a opinião geral emitida acerca da situação actual do comércio da cidade. Através de uma questão formulada, com resposta do tipo fechada, sim ou não, evidencia-se uma clara divisão de opiniões, relativamente à capacidade que o aparelho comercial actual tem para satisfazer todas as exigências e necessidades actuais do consumidor. Aqueles que se sentem satisfeitos com a actualidade vivida são apenas mais 12 por cento do que aqueles que se sentem de certa forma inconformados, ou seja, 44 por cento responderam "Não" e 56 por cento afirmaram que "Sim".

Neste contexto, é de salientar que o núcleo constituído por aqueles que representam uma opinião menos optimista corresponde, em larga escala, à opinião emitida pelos

agregados mais jovens, até 40 anos, ou pelos agregados cujo rendimento mensal é superior a 250 mil escudos.

#### **4. Discussão dos resultados**

Em função dos principais resultados obtidos a partir dos inquéritos, é possível sistematizar um conjunto de ideias relativas aos aspectos mais fulcrais deste estudo.

Debruçando-nos primeiramente sobre o aparelho comercial, assiste-se a um contexto comercial dotado de uma dualidade, onde coexistem espaços comerciais modernos e inovadores com outros que permanecem alheios a certos factores de modernidade.

Quanto aos recursos humanos, predomina o empresário relativamente jovem, uma vez que cerca de 25 por cento têm idades compreendidas entre os 18 e 35 anos, e 54 por cento têm mais de 35 anos e menos de 55. Esta realidade poderá tornar-se uma mais valia para o sector na medida em que lhe confere uma maior predisposição para participar e investir em acções que promovam o crescimento e a afirmação do seu negócio no mercado.

Na perspectiva da organização jurídica, revela-se um elevado nível de individualização das unidades comerciais que se transmite para a esfera da organização comercial, sendo pouco expressiva a presença de estratégias assentes na integração, que de algum modo poderia conferir uma maior margem de manobra na prossecução e modernização e no aumento da competitividade actual.

As novas tecnologias direccionadas para o métodos de venda são ainda entendidas como desajustadas face às suas necessidades, sendo poucos aqueles que se identificam plenamente com as potencialidades por elas oferecidas. Assim, a Internet não faz parte dos planos de modernização futura dos comerciantes, continuando a predominar a venda ao balcão.

As recentes mudanças registadas ao nível dos horários de funcionamento revelam-se positivas, segundo a opinião dos consumidores, pelo que seria positivo assistirmos a uma progressiva adesão dos restantes comerciantes. Por outro lado, o consumidor reconhece ao comércio local dois valores, o atendimento e a qualidade dos produtos, situação perfeitamente conhecida pelo comerciante, pelo que este último não deverá desviar a sua lógica de actuação dos padrões exigidos pelo consumidor bem como atribuir uma especial atenção à formação dos seus empregados de modo a conferir um equilíbrio desejável entre o produto a vender e o ambiente em que ele é comercializado, se atendermos ainda ao método de venda prevalecente.

No aparelho comercial, há um predomínio claro do comércio de rua, em detrimento das áreas cobertas, do tipo galeria comercial. Embora muitas vezes este formato de comércio seja caracterizado segundo moldes incipientes, no caso particular da cidade da Guarda, poderá ser um benefício na medida em que a concentração da área comercial se regista em torno ou a par do seu património histórico e patrimonial de reconhecimento incontestável. Por seu turno, sendo o consumidor actual um afeccionado de espaços de lazer, existem boas probabilidades de ele, em certos momentos, preferir a visita de espaços ao ar livre, com fortes atractivos não só de ordem comercial mas também social e cultural, como poderá ser entendido o caso da Guarda.

As questões que se julgam ser mais importantes, no que diz respeito ao consumidor, podemos dizer que a sua caracterização socioeconómica revela uma estrutura familiar que em média é composta por três pessoas.

Quanto à frequência e motivos de escolha dos estabelecimentos, regista-se uma tendência generalizada para o uso dos supermercados na compra de bens alimentares e as lojas tradicionais são preferidas para a compra de bens não alimentares. Neste contexto, o factor de proximidade relativamente à área de residência tem uma especial relevância na escolha da mercearia e da loja tradicional. No caso específico das lojas tradicionais, os agregados apontam como outros motivos de escolha a qualidade e o atendimento.

As novas formas de compra têm uma fraca expressão nos hábitos de consumo, apenas se registando uma utilização mais frequente na venda por catálogo e, no que diz respeito à Internet poucos são aqueles que demonstram interesse em criar as condições necessárias para aceder ao seu universo e a partir dele fazer as suas compras. Remetendo-nos para o caso particular das compras de bens alimentares, há um predomínio claro dos agregados que fazem a sua compra no supermercado devido ao seu horário alargado, à diversidade de produtos e aos preços praticados. Aqueles que realizam este tipo de compras na mercearia, atribuem-lhe factores como o atendimento e a proximidade. Relativamente aos armazéns grossistas e lojas discount, denota-se uma maior probabilidade de não frequência destes tipos de estabelecimentos.

Quanto à compra de artigos de vestuário, calçado e artigos para o lar, há uma grande preferência pelas lojas tradicionais localizadas na cidade, mas verifica-se também uma significativa tendência para efectuar este tipo de compras, em especial de vestuário e calçado, noutros centros urbanos, facto que poderá estar associado ao reconhecimento, por parte do consumidor, da fraca diversidade de produtos que actualmente se verifica no aparelho comercial local.

## **5. Conclusão**

Assiste-se a um desenvolvimento urbano acentuado e a uma evolução significativa ao nível dos consumidores, fruto das melhorias registadas nos níveis de rendimento, grau de instrução, afirmação da mulher no mercado de trabalho e todas as outras evoluções sentidas no estilo de vida. Por outro lado, os media e outras tecnologias de informação têm um papel mais activo no seio da sociedade. É incontestável, a velocidade de circulação de informação nos dias de hoje e, mais ainda, a agressividade com que ela nos é dirigida. Assim, o consumidor surge mais informado e selectivo, logo mais exigente no que respeita à qualidade dos produtos, ao ambiente dos estabelecimentos, à qualidade de atendimento, à flexibilidade dos horários, entre outros aspectos.

Deste modo, é importante que se desenvolvam políticas concertadas para o comércio uma vez que, esta actividade é um dos principais factores de bem estar em qualquer sociedade, acrescentando-se ainda o seu papel de empregador e dinamizador da vida social.

A cidade da Guarda, encontrando-se localizada numa área geo-estratégica privilegiada, é-lhe reconhecido um papel primordial no que concerne ao fluxo de pessoas, mercadorias e capital entre as cidades da região centro de Portugal e com a Europa.

Tratando-se de um pólo urbano que regista, actualmente, um forte crescimento e desenvolvimento aos mais diversos níveis, sempre com o pleno objectivo de anular a sua interioridade e debilidade do sistema económico, parece-nos que a actividade comercial não será de desprezar na sua estratégia de crescimento e desenvolvimento concertado.

Perante todo o exposto, em especial no que diz respeito ao estudo elaborado, torna-se oportuno formular, na medida do possível, a resposta à questão que o orientou: Há, actualmente, um equilíbrio entre a oferta e procura de comércio na cidade da Guarda?

Após uma reflexão sobre o conjunto de resultados dos inquéritos e sobre a análise efectuada sobre os mesmos, em nosso entender não existe um equilíbrio entre a oferta e a procura comercial.

É incontestável o facto de que, no geral, o aparelho comercial tem vindo a oferecer os seus serviços numa medida satisfatória, segundo a óptica dos consumidores, sem nunca pôr em causa o bem estar dos mesmos. Do mesmo modo, são-lhe reconhecidas qualidades notáveis que, no sentido de assegurar um futuro promissor para os comerciantes, deverão ser preservados. Falamos precisamente da qualidade dos produtos e do atendimento, factores que de certo modo poderão ditar a chave do sucesso do comércio na cidade.

Contudo, há ainda um largo caminho a percorrer em termos de ajustamento estrutural face às exigências do cliente.

O comerciante não deverá, em momento algum, apegar-se em demasia às suas vantagens de momento, mas antes perspectivar o futuro segundo uma óptica inovadora tentando, como até aqui, ir ao encontro das ambições do consumidor local, dos seus hábitos de compra e comportamento social, definindo estratégias consistentes e plenas de sucesso.

Sendo a Guarda, uma cidade de média dimensão, nem sempre poderá ambicionar as mesmas estruturas que outras cidades do nosso país possuem, como é o caso dos centros comerciais, entendidos como grandes áreas que oferecem um nível de diversidade comercial notável e que proporcionam um ambiente agradável para os momentos de lazer de toda a família, qualidades bem presentes no conhecimento dos habitantes da Guarda que, apesar da distância que os separa destas superfícies comerciais se reconhecem como frequentadores dos mesmos, sempre que surja essa oportunidade.

Contudo, a Guarda e os seus empresários comerciais podem desenvolver esforços no sentido de criar um espaço que proporcione as mesmas vantagens e bem estar que os centros comerciais. Para tal, poderão encetar acções de intervenção no espaço urbano, em particular no centro da cidade, de modo a configurá-lo como um grande centro comercial ao ar livre, tirando partido das especificidades arquitectónicas predominantes e do património histórico aí presente, que confere a todo o espaço envolvente um ambiente único. Partindo dessa especificidade poderá resultar um ganho de atractividade relativamente a novos empresários comerciais que venham a colmatar o grau de diversidade que, actualmente, é entendido como relativamente baixo.

Os habitantes, consumidores e turistas, possivelmente, iriam demonstrar um enorme agrado por este espaço, tornando-se frequentadores regulares e, desta forma, confeririam um ambiente mais dinâmico, aumentando ainda mais a sua atractividade.

As iniciativas em prol desta configuração comercial, devem desenvolver-se segundo uma actuação de parceria com outros empresários, em especial os da restauração com a

administração local e associações locais com interesses neste sector. Certamente que de uma forma conjunta será bem mais fácil proporcionar, por um lado, aos comerciantes uma maior vontade em investir e participar e, por outro, aos consumidores um espaço urbano e comercial mais completo e atractivo.

## **Bibliografia**

- Câmara Municipal da Guarda (1996), *Plano Estratégico da Guarda*, Guarda.
- Câmara Municipal de Lisboa (1988), *Lisboa, Hábitos de Compra*, Ed. Bertrand, Lda, Lisboa.
- CCRC (1998), *Cidades Médias e dinâmicas territoriais – Uma proposta de síntese*, Coimbra.
- Confederação do Comércio e serviços de Portugal (1995), *Comércio – Relatório Anual sobre a Qualidade*, Lisboa.
- Departamento de Prospectiva e Planeamento (1998), *Portugal em Números Indicadores Económicos e Sociais*, Lisboa.
- Dias, Maria Rosa (1991), *Aparelho Comercial*, DGCI, Lisboa.
- Duarte, Teresinha (1997), *O comércio a retalho português no contexto europeu*, GEPE, Lisboa.
- Duarte, Teresinha (1998), *Cooperação Comercial: uma estratégia de competitividade*, GEPE, Lisboa.
- IAPMEI (1991), *Cadernos do Comércio*, Lisboa, Ministério da Economia.
- INE (1996), *Estatísticas das Empresas – Comércio e Outros Serviços*.
- INE (1996), *Estatísticas Comerciais – Publicação Anual*.
- INE (1996), *Anuário Estatístico- Região Centro*.
- INE (1996), *Inquérito às Empresas*.
- Instituto Português da Qualidade (1997), *Programa Infante – Estudo de opinião sobre a Qualidade e o Consumo de produtos Portugueses*, Monte da Caparica.
- Ministério do Comércio e Turismo (1992), *O Comércio e a Distribuição na União Europeia*, Conferência Europeia sobre Comércio e Distribuição, Alvor.
- Ministério da Economia (1998), *Comércio – um sector chave*, Economia & Prospectiva, vol.II Nº1 Abril/Junho, Lisboa.
- Núcleo Empresarial da Região da Guarda (1992), *Estudo de um Mercado Fronteiriço*, Guarda.
- Observatório do Comércio (1998), “Hábitos de Consumo e Formatos Comerciais”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.



- Observatório do Comércio (2000), “O Pequeno Comércio Retalhista Alimentar: Concorrência insustentável ou incapacidade de modernização”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.
- Observatório do Comércio (1999), “Unidades de Dimensão Relevante de Retalho”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.
- Observatório do Comércio (1999), “Tudo à medida do consumidor”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.
- Observatório do Comércio (2000), “Inquérito ao Pequeno Comércio Retalhista do Ramo Alimentar Não Especializado”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.
- Observatório do Comércio (1999), “Supers e Hipers em duelo na distribuição”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.
- Observatório do Comércio (1999), “As despesas dos jovens”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.
- Observatório do Comércio (1999), “Comércio e Comércio – Portugal e a Europa”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.
- Observatório do Comércio (1998), “As vendas e o Emprego no comércio alimentar não especializado”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.
- Observatório do Comércio (1999), “A “Rastreabilidade”: um novo contexto do comércio europeu”, Ed. <http://www.obscon.min-economia.pt>.
- Oliveira, António A. (1999), *Fichas Concelhias – Indicadores Sócio-Económicos e demográficos da Região Centro*, CCRC, Coimbra.
- Price Water House Coopers (1999), *O Euro e o Comércio a Retalho*.
- Ribeiro, J.Cadima (1998), *Crescimento urbano, infra-estrutura e comércio*, Cadernos de Economia, Lisboa.
- Sousa, José Meireles de (1996), *Distribuição uma visão estratégica*, Lisboa.
- Vidal, Caetano da Cruz (1971), *A distribuição e o seu custo*, Ed. Associação Comercial de Lisboa.
- [http:// www.acnielsen.pt](http://www.acnielsen.pt).
- [http:// www.ccp.pt](http://www.ccp.pt).
- [http:// www.dgcc.pt](http://www.dgcc.pt).
- [http:// www.iapmei.pt](http://www.iapmei.pt).
- [http:// www.cjdelors.pt](http://www.cjdelors.pt).
- [http:// www.cecoa.pt](http://www.cecoa.pt).
- [http:// www.cmg.pt](http://www.cmg.pt).
- [http:// www.iefp.pt](http://www.iefp.pt).
- [http:// www.dpp.pt](http://www.dpp.pt).

Obras já publicadas na “Coleção APDR”:

Junho de 1998

“Economia Urbana e Regional – Lógica Espacial das Transformações Económicas”, de Mário Polèse, traduzido do original francês editado pela Económica, Paris, 1994;

Dezembro de 1998

“Ensino, Empresas e Território – Actas do IV Encontro Nacional da APDR”;

Maio de 1999

“Emprego e Desenvolvimento Regional – Actas do V Encontro Nacional da APDR” (2 Volumes);

Outubro de 1999

“Regiões e Cidades Na União Europeia: Que Futuro? – Actas do VI Encontro Nacional da APDR” (2 Volumes);

Janeiro de 2000

“Tourism Sustainability and Territorial Organisation – XII Summer Institute of the European Regional Science Association”;

Março de 2000

“Economia Pública Regional e Local – Actas do 1º Encontro Ibérico APDR - AECCR”;

Outubro de 2000

“Perspectivas de Desenvolvimento para as Regiões Marítimas – Actas do VII Encontro Nacional da APDR” (2 Volumes).

