

# DESENVOLVIMENTO E RURALIDADES NO ESPAÇO EUROPEU

**Actas do VIII Encontro Nacional da APDR**

**VOLUME 2**

coleção



**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 2

**© 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 2**

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

## Índice – Volume 2

<b>Capítulo 7 – Novas tecnologias, inovação e desenvolvimento .....</b>	<b>13</b>
Inovação e gestão nas empresas industriais de Trás-os-Montes e Alto Douro..... <i>Carla Marques; Carlos Machado dos Santos</i>	15
Inovação e conhecimento: aposta para vencer..... <i>Hugo Silveira Ferreira</i>	29
A gestão da informação e do conhecimento na difusão da inovação..... <i>Ascensão Maria Martins Braga; Felisberto Marques Reigado</i>	41
A adopção de tecnologias de informação: uma abordagem comparativa ao caso português e galego..... <i>Anabela Sarmento; Begoña Campos; Pilar López</i>	53
O papel das NTIC na promoção do desenvolvimento do Interior: uma reflexão a partir do caso do Serviço Cooperativo de Extensão em Trás-os-Montes e Alto Douro (SCETAD)..... <i>Luís Ramos; José Afonso Bulas Cruz</i>	69
Uso da Internet pelas Juntas de Freguesia do Minho..... <i>Álvaro Rocha</i>	87
Redes de lojas multi-serviço e desenvolvimento rural. Impacte nos territórios rurais frágeis da Região Centro Interior de Portugal..... <i>Lucília Caetano; Norberto Santos; Rui Gama</i>	93
SIG, mapas mentais e desenvolvimento regional..... <i>Rui Pedro Julião</i>	109
As disparidades rexionais na distribución dos fondos da política tecnolóxica comunitaria..... <i>Xavier Vence Deza; Óscar Rodil Marzábal</i>	121
Nova economia e desenvolvimento territorial ibérico..... <i>Luis Fernando de la Macorra y Cano; Paulo Alexandre Neto</i>	135



<b>Capítulo 8 – Recursos humanos, trabalho e ensino.....</b>	<b>151</b>
La relación entre Universidad-empresa: un caso empírico.....	153
<i>Maria Del Pilar Lopez; Jose Saez Ocejo; Begoña Campos</i>	
Déficit educativos y necesidades de formación en los trabajadores de agencias de viajes y guías de turismo de Andalucía.....	171
<i>Andrés Marchante; Bienvenido Ortega; José Luis Sánchez</i>	
O impacte económico da Universidade de Évora na sua envolvente: análise estática.....	189
<i>Maria da Conceição Rego</i>	
Wage employment versus family based self-employment in a regional perspective.....	205
<i>Kristin Dale</i>	
The role of universities in learning regions: european and american experiences.....	221
<i>David Newlands</i>	
España en la UME: la flexibilidad regional de los salarios.....	231
<i>Adolfo Maza</i>	

## **Capítulo 9 – Ambiente, ordenamento, turismo e desenvolvimento sustentável**

Assessing the sustainability of land use planning choices in valued rural area: the case of Ponente Ligure (Italy).....	253
<i>Michela Tiboni; Barbara Badiani</i>	
Revitalización turística del Centro Histórico de la Ciudad de Puebla: Proyecto Paseo del Río de San Francisco.....	265
<i>Raúl Valdez M.</i>	
Sustentabilidade dos recursos demográficos e desenvolvimento do território: os casos do Alto Minho e Alto Alentejo.....	283
<i>Maria Nazaré Oliveira Roca; Susana Caldinhas; Vasco Silva</i>	
Sustainable natural resource use: a participatory tool.....	303
<i>D. Goussios; A. Koutsouris; J. Faraslis (MSc)</i>	
Desenvolvimento sustentável e a gestão do ambiente na Roménia.....	319
<i>Constanta Herea Buzatu</i>	
As questões ambientais e o desenvolvimento territorial: argumentos em favor de uma nova abordagem metodológica.....	327
<i>Anastássios Perdicoúlis; Luís Ramos</i>	

Integración del turismo en la ordenación del territorio: aplicación al Municipio de Ribadeo (Ne Galicia-España).....	341
<i>Díaz Varela, E.R.; Cancela Barrio, J.J.; Crecente Maseda, R.</i>	
Ecologia humana e turismo: breves apontamentos.....	351
<i>Victor Figueira</i>	
Alguns contributos para uma reflexão sobre o estudo do turismo e da comunicação....	367
<i>Ana Isabel Rodrigues</i>	
Os ciclos económicos e a modelação do turismo da Região Norte de Portugal.....	379
<i>José Ramos Pires Manso</i>	
Patrón dominante en las decisiones de colaboración de las empresas turísticas de la región de Castilla-La Mancha.....	397
<i>Ángela González Moreno; María José Ruiz Ortega</i>	
Modelo econométrico de empleo y población en 98 regiones europeas.....	411
<i>Eva Aguayo; M<sup>a</sup> Carmen Guisán</i>	
A influência do nível de preços na procura turística externa de Portugal.....	429
<i>Celeste Eusébio; Eduardo Castro; Carlos Costa</i>	
A previsão da procura turística - estudo do caso português.....	447
<i>Ana Cristina Marques Daniel; Francisco José Sanches Tomé</i>	

## **Capítulo 10 – Fronteiras e desenvolvimento**

A cooperação empresarial como factor de integração económica e territorial em regiões fronteiriças da periferia europeia: uma análise do projecto Hinterland.....	459
<i>João Fermisson; Sérgio Caramelo</i>	
Structure and economic development of the EU's 'central' border regions from 1981 to 1995.....	469
<i>Thilo Ramms; Silvia Stiller</i>	
O ordenamento do território numa perspectiva transfronteiriça.....	487
<i>Felisberto Marques Reigado; António de Jesus Fernandes de Matos</i>	
Os recursos naturais e históricos e as economias locais transfronteiriças: caracterização do Baixo Miño (Galiza) e Alto Minho (Portugal) como destino turístico conjunto.....	503
<i>Xulio Pardellas; Carmen Padín; J. Cadima Ribeiro; Pedro Gomes</i>	
Medir o desenvolvimento ao nível local em espaços transfronteiriços: o caso do norte de Portugal e da Galiza.....	521
<i>António Eduardo Pereira; Carlos L. Iglesias Patiño; María Esther López Vizcaíno</i>	
A dimensão regional e fronteiriça das relações comerciais luso-espanholas.....	527
<i>José M. Caetano; Elsa Vaz</i>	

## Capítulo 11 –Espírito de empresa e desenvolvimento regional

The institution of mutual guarantee companies and its contribution to the development of greek small enterprises in urban and rural regions.....	543
<i>Chryssanthi K. Balomenou</i>	
Evolução regional e sectorial do emprego nas actividades da indústria transformadora portuguesa entre 1982 e 1998.....	559
<i>Artur Furtado; João Fermisson</i>	
Financiamento da iniciativa microempresarial e território.....	575
<i>Ana Pinheiro Costa</i>	
A dinâmica empresarial e a competitividade da Beira Interior.....	589
<i>Maria Manuela Santos Natário; Felisberto Marques Reigado</i>	

## Capítulo 12 – O sector público local e regional

Aplicação empírica do modelo do votante mediano e do modelo de influência dos grupos de interesse aos municípios portugueses e galegos.....	609
<i>José Neves Cruz</i>	
A gestão estratégica de organizações públicas:o caso de uma autarquia.....	627
<i>João Pedro Almeida Couto</i>	
To fragment or to consolidate jurisdictions: the optimal architecture of government....	639
<i>Rui Nuno Baleiras</i>	
Economic effects of the indirect taxes in a regional economy.....	661
<i>M. Alejandro Cardenete; F. Sancho</i>	
El papel de los tributos locales como instrumento de política medioambiental.....	671
<i>Mariona Farré i Perdiguer; Joan Pere Enciso i Rodríguez</i>	
Um índice de diversificação de receitas faz sentido no quadro da lei das finanças locais portuguesas?.....	687
<i>Maria José Andrade Pais Valente</i>	
Taxas e tarifas nos municípios portugueses.....	701
<i>José da Silva Costa; Mário Rui Silva</i>	

## Capítulo 13 – Teorias, políticas e métodos

Economia para o homem e desenvolvimento regional: contribuição para um pensamento e uma política regional alternativos.....	721
<i>Teresa Cardoso; J. Cadima Ribeiro; J. Freitas Santos</i>	

O <i>backlash</i> dos estados: crítica dos meios de intervenção da política regional da U.E. na perspectiva do alargamento.....	737
<i>João Casqueira Cardoso</i>	
Os processos de regionalização na União Europeia e a política comercial externa das regiões: análise comparativa.....	749
<i>Maria Helena Guimarães; Sandrina Ferreira Antunes</i>	
Turismo regional en europa. Perspectiva general y modelización econométrica de las regiones españolas.....	767
<i>M<sup>a</sup>. Carmen Guisán Seijas; Isabel Neira Gómez; Eva Aguayo Lorenzo</i>	
Porque é diferente o PIB <i>per capita</i> das regiões portuguesas?.....	783
<i>Pedro N. Ramos; Alexandra Rodrigues</i>	

# **DESENVOLVIMENTO E RURALIDADES NO ESPAÇO EUROPEU**

**Actas do VIII Encontro Nacional da APDR**

**Volume 2**

## **Capítulo 7**

### **Novas tecnologias, inovação e desenvolvimento**

# **Inovação e gestão nas empresas industriais de Trás-os-Montes e Alto Douro**

**Carla Susana Marques<sup>\*</sup>**

**Carlos Machado Santos<sup>\*\*</sup>**

## **Resumo**

Nos anos mais recentes tem-se assistido, em Portugal, a uma progressiva consciencialização das empresas para a importância da inovação como elemento integrante de uma estratégia global de desenvolvimento. Estas mudanças têm sido claramente percebidas pelo consumidor nacional, que tem demonstrado um apreciável grau de abertura às novidades, interiorizando-as na rotina quotidiana. Neste contexto, um número crescente de empresas portuguesas reconhece hoje a necessidade de apostar na capacidade de inovação como factor de competitividade. Assim, o objectivo principal deste artigo é avaliar a dinâmica do tecido empresarial de Trás-os-Montes e Alto Douro, ou seja, de que forma as empresas industriais inovadoras influenciam a competitividade do tecido empresarial em que se inserem e estabelecem contactos permanentes entre elas e outros agentes internos e externos ao meio em que se inserem. Dos resultados podemos salientar que as empresas da região não apresentam sinais visíveis de preocupação com a inovação e a sua gestão. Contudo, é necessário ter algum cuidado a análise dos resultados, dada a dimensão reduzida da amostra.

**Palavras chave:** inovação, tecnologia, estratégia empresarial, competitividade.

---

\* Assistente. Doutoranda em Gestão, Departamento de Economia e Sociologia da UTAD, Av. Almeida de Lucena, nº1 – 5000-660 Vila Real, e-mail: smarques@utad.pt.

\*\* Professor Auxiliar, Departamento de Economia e Sociologia da UTAD, Av. Almeida de Lucena, nº1, 5000-660 Vila Real, e-mail: cmsantos@utad.pt.

## 1. Introdução

Nos anos mais recentes tem-se assistido, em Portugal, a uma progressiva consciencialização das empresas para a importância da inovação como elemento integrante de uma estratégia global de desenvolvimento. A esta nova atitude perante a inovação não são por certo estranhas as profundas mutações que o mercado português vem sofrendo desde a segunda metade dos anos 80, com a abertura gradual das fronteiras a produtos externos, resultante da adesão à Comunidade Europeia, da liberalização do comércio internacional, aliada ao crescimento do poder económico dos portugueses.

Estas mudanças têm sido claramente percebidas pelo consumidor nacional, que tem demonstrado um apreciável grau de abertura às novidades, interiorizando-as na rotina quotidiana. Tal reconhecimento por parte do consumidor, daquilo que é novo, vem sendo explorado nos últimos anos como uma mais-valia, nomeadamente por multinacionais e empresas de grande dimensão, verificando-se, hoje, a utilização frequente em publicidade do conceito de inovação.

Neste contexto, um número crescente de empresas portuguesas reconhece hoje a necessidade de apostar na capacidade de inovação como factor de competitividade. Contudo, medir a capacidade de inovação em empresas individuais ou em conjunto de empresas não é fácil. Quer a nível micro quer a nível macro, a utilização de indicadores de *input* ou de *output* pode ajudar, mas reconhece-se hoje ser uma abordagem manifestamente insuficiente, sobretudo em amostras cujo potencial é inerentemente inovador.

No actual estágio de desenvolvimento da capacidade de inovação nas empresas portuguesas interessa conhecer, não só a sua *performance* (medidas de *output/input*), como também o posicionamento da empresa relativamente à adopção de melhores práticas nos vários elementos que compõem o processo de inovação (medidas de processo).

Apesar do reconhecimento e dada a natureza do tecido empresarial português, a generalidade das pequenas e médias empresas (PME) que o constituem não possuem práticas formalizadas associadas ao processo de inovação na organização. Consequentemente, a gestão da inovação é, muitas vezes, inexistente ou não está integrada numa estratégia global de gestão.

O objectivo principal deste artigo é avaliar a dinâmica do tecido empresarial de Trás-os-Montes e Alto Douro testando de que forma as empresas industriais inovadoras influenciam a competitividade do tecido empresarial da região e estabelecem contactos permanentes entre elas e outros agentes internos e externos ao meio em que se inserem. Depois de expostas algumas das principais conclusões do estudo, sugerem-se algumas medidas de política a nível empresarial e a nível do poder central e regional com o objectivo de reforçar a capacidade de inovação e gestão das empresas industriais da região estudada.



## 2. Definição dos principais conceitos envolvidos no estudo

### 2.1. Invenção, inovação e difusão

Nos últimos anos, tem-se vindo a assistir a um aumento significativo da utilização da palavra *inovação* na linguagem do dia-a-dia, de tal forma que Baptista (1999) a compara com o peso que a palavra *qualidade* adquiriu desde o início da década de 90, quando este conceito se impôs em Portugal. Apesar de o termo inovação estar na moda, verifica-se, no entanto, com frequência, a sua utilização abusiva como forma de veicular determinados valores e de os associar a determinados produtos e serviços.

Na sua essência, qual o significado desta palavra? Como pode ser definida? Por certo, cada pessoa terá uma noção particular do que é inovação. Daí que, quando se procura construir uma definição abrangente, a tarefa torna-se complexa. Se for colocada a questão a um grupo de pessoas, teremos uma multiplicidade de respostas, aparentemente diferentes, contudo, analisando separadamente cada uma delas, iremos encontrar por certo um conjunto de elementos-chave comuns.

Assim, no *Livro Verde Sobre a Inovação*, publicado em 1996, a Comissão Europeia apresentou um conceito abrangente de inovação:

*Inovação é:*

- A renovação e alargamento da gama de produtos e serviços e dos mercados associados;
- A criação de novos métodos de produção, de aprovisionamento e de distribuição;
- A introdução de alterações na gestão, na organização do trabalho, bem como nas qualificações dos trabalhadores.

Nesta definição é possível observar a estrutura do conceito em torno de três blocos principais: a inovação ao nível dos produtos e serviços, ao nível dos processos e ao nível das organizações. Estes dois últimos blocos são muitas vezes esquecidos; quando se fala de inovação, esta é muitas vezes associada a produtos e serviços.

De facto, no nosso dia-a-dia e no léxico de sendo comum, a palavra inovação é ainda predominantemente relacionada com sortidos de produtos ou serviços que exploram novos desenvolvimentos tecnológicos.

Importa por isso, e desde já, alertar para o facto de se estar a tornar consensual e evidente que o conceito de inovação não pode nem deve esgotar-se de forma alguma na vertente de desenvolvimento tecnológico, revestindo-se de outras matrizes e tomando diversas formas. Por exemplo, Zaltman et al. (citado em Slappendel, 1996) identificam inovação como dizendo respeito a qualquer ideia, prática ou objecto material considerado como novo pela identidade relevante em termos da correspondente adopção.

Alarga-se desta forma o conceito, não se limitando ao produto e respectiva evolução suportada pelo progresso tecnológico. Pode-se assim falar de inovação ao nível da estratégia (Hamel e Prahalad, 1994), da gestão de recursos humanos, da concepção ou acompanhamento dos processos, das formas de organização e estruturas, da vertente financeira, da produção, da distribuição, do marketing e comercialização, das marcas,

das políticas de remuneração e recompensa, da gestão da qualidade ou ambiental. Em suma, em todas as actividades relacionadas com a forma de ser e de estar de uma organização.

Por sua vez, Drucker (1985) define inovação como sendo a ferramenta específica dos empresários, o meio através da qual eles exploram a mudança como oportunidade para um negócio ou um serviço diferente. É possível apresentá-la sob forma de disciplina, aprendê-la e praticá-la.

O primeiro autor a proceder à distinção dos conceitos de inovação e invenção foi Schumpeter (1939), em sua opinião, e ao contrário de economistas anteriores, estes conceitos não devem ser confundidos pois, a distinção entre inovação e invenção baseia-se no seu impacto económico. As invenções, enquanto descobertas científicas, podem permanecer muito tempo sem ser utilizadas, e como tal, não afectam o sistema económico. Só têm impacto económico se forem aplicadas em novos produtos, novos processos produtivos ou novas formas de organização.

Schumpeter (1939) transmite também a ideia que a inovação gera poder de monopólio, pelo que o empresário inovador age na mira de lucros monopolistas. No entanto, de acordo com Abramovitz (1989), este ‘prémio’ de inovação é transitório, na medida em que se vai diluindo pelas sucessivas imitações e posteriores inovações dos empresários rivais.

Surge assim um novo conceito, para além dos já referidos (inovação e invenção), que é a imitação (ou difusão), o qual corresponde ao processo de difusão de novos produtos, novos processos ou novas formas de organização e gestão entre firmas, entre sectores, entre regiões ou entre países (Mota, 1997), ou ainda, transferência da inovação do primeiro utilizador para outros potenciais utilizadores (Barata, 1992). Gonçalves e Caraças (1986), afirmam que a difusão de uma inovação consiste no alastramento de um novo produto, processo ou sistema no seio da população de utilizadores potenciais.

No entanto, pode-se atribuir a Schumpeter a distinção entre os conceitos de invenção, inovação e difusão.

Neste artigo ir-se-á abordar a inovação na perspectiva abrangente do *Livro Verde Sobre a Inovação*, tal como acima ficou definida.

### 3. Metodologia

A pesquisa científica em torno da avaliação do esforço de inovação na indústria portuguesa tem evoluído de forma significativa nos últimos anos. Assim, é possível identificar, recentemente, alguns trabalhos<sup>1</sup> que nos dão uma visão mais sistemática da capacidade inovadora da indústria portuguesa, bem como dos condicionalismos externos associados a estes processos de inovação.

Para a elaboração deste trabalho, recorreremos à base de dados nacional mais recente, resultado do último inquérito SOTIP (sistema de observação da tecnologia e inovação na indústria portuguesa). A sua realização insere-se no âmbito de um projecto PRAXIS XXI sobre a inovação e difusão em Portugal. Os trabalhos de inquérito decorreram em

---

<sup>1</sup> A este propósito ver: CISEP/GEPIE (1992), Costa e Silva (1993), Figueiredo et al. (1994), Ribeiro (1995), Simões (1997), Tolda (1997), Mota (1997), Laranja e al. (1997), Corvelo (1998) e SOTIP (2000).

1997 e 98, a partir de uma amostra de 3.126 empresas das indústrias transformadoras e extractivas, extraídas dos Quadros de Pessoal do Departamento de Estatística do Ministério de Emprego e Qualificação, mas também parcialmente baseada na amostra de respondentes ao inquérito Indinova (CISEP/GEIPE, 1992). A taxa de resposta foi de 20,6%, tendo sido analisadas 643 empresas.

Destas, apenas oito empresas estão sediadas na região de Trás-os-Montes Alto Douro (correspondendo aos distritos de Vila Real e Bragança). Tendo em atenção que a amostra regional é muito pequena, não nos foi possível fazer um tratamento estatístico muito elaborado, como inicialmente pretendíamos, assim procedemos a uma análise descritiva-exaustiva relativamente a estas oito empresas.

#### **4. Conclusões do estudo**

As empresas estudadas distribuem-se por três indústrias (agro-alimentar, extracção e química). Localizam-se fundamentalmente nas cidades da Vila Real, Mirandela, Vila Pouca de Aguiar e Peso da Régua. No grupo predominam as empresas de natureza familiar, sendo sensível a dispersão no plano da dimensão: desde um mínimo de 10 trabalhadores até um máximo de 150 trabalhadores, sendo a média de 50 trabalhadores.

De referir que a maioria das conclusões retiradas deste estudo são muito semelhantes às extraídas por Marques (1999), num estudo feito para a Beira Interior, e Simões (1997) num estudo a nível nacional. Tal similitude significa que os problemas e as preocupações das empresas industriais inovadoras de Trás-os-Montes e Alto Douro se assemelham aos apresentados pelas empresas inovadoras dos referidos estudos.

Do estudo efectuado a estas empresas, ressaltam conclusões que não deverão ser encaradas como vectores independentes, mas antes como facetas interrelacionadas de um fenómeno complexo, sendo a principal a reduzida percentagem de empresas que nesta região aderiram à inovação como uma prática de gestão vital para a sobrevivência da empresa.

##### **a) Aspectos genéricos**

Genericamente, os problemas defrontados pelas empresas estudadas parecem residir mais nos domínios empresarial e de aprendizagem do que no domínio da competência tecnológica estrita. Assim, as barreiras à inovação não decorrem tanto da falta de capacidade tecnológica em sentido estrito, mas sobretudo de limitações nos planos de capacidade empresarial, da gestão e da aprendizagem.

As empresas continuam ainda marcadas pelo domínio de estratégias de produção, subalternizando as vertentes da concepção dos produtos e da comercialização. As capacidades de ‘interpretação’ dos mercados são, em termos gerais, limitadas.

A principal fonte de informação destas empresas, ainda é bastante restrita, dado circunscrever-se ao ‘ambiente de tarefa’ em que as mesmas se inserem, isto é, ao conjunto de organizações com as quais têm contactos mais directos e frequentes (fornecedores, concorrentes e, sobretudo, clientes). De facto, é no seu espaço de interações correntes que as empresas obtêm os elementos de informação através dos quais são orientados no respectivo processo de inovação.

## **b) Características da empresa e atitudes face à inovação**

A predominância de um modelo de relações fortemente integradas entre propriedade e gestão, com uma centralização das funções de gestão no proprietário ou nos seus descendentes, associado a um processo de geração da função empresarial assente no saber de experiência feito, pode suscitar problemas de capacidade estratégica, adaptação à mudança e estímulo da inovação.

A visão e empenhamento dos empresários e gestores constituem determinantes fundamentais, de atitudes empresariais, passivas face à inovação. A gestão centralizada no proprietário dificulta o desenvolvimento das atitudes inovadoras.

## **c) Orientações estratégicas**

As empresas estudadas estão longe de constituir um conjunto homogêneo, nomeadamente no que respeita às características, modos de gestão e orientações estratégicas. Não se pode por isso falar de problemas que se apliquem a todas elas da mesma forma ou com a mesma intensidade. Por exemplo, o comportamento das empresas de quadros é distinto do das empresas típicas de natureza familiar; mesmo entre estas, as atitudes face à inovação e os níveis de competência interna diferem consideravelmente.

O processo de reflexão estratégica é, para a maioria das empresas, limitado e algo superficial. A inovação não se configura como uma preocupação estratégica ‘endogeneizada’ pela empresa, sendo a mudança tecnológica encarada frequentemente como exógena à actividade da empresa. Existem, no entanto, exemplos interessantes de empresas ‘activas’<sup>2</sup> face à inovação, adoptando uma nova atitude, orientada para o desenvolvimento e exploração das competências tecnológicas e organizacionais existentes.

A predominância de um modelo de relações fortemente integradas entre propriedade e gestão, com uma centralização das funções de gestão no proprietário ou nos seus descendentes, associado a um processo de geração da função empresarial assente no saber de experiência feito, pode suscitar problemas de capacidade estratégica, adaptação à mudança e estímulo da inovação.

## **d) Comportamento organizacional**

No domínio do comportamento organizacional poder-se-ão considerar dois grandes eixos de reflexão relacionados entre si. Por um lado, os aspectos ligados aos sistemas de liderança e à cultura organizacional, por outro, as políticas de gestão de recursos humanos. O primeiro eixo foi já abordado em secção anterior, dada a sua estreita ligação com as características da empresa, gestão e estratégia.

As áreas-problema do segundo eixo referido são de dois tipos: externas à empresa, actuando como um condicionante da capacidade de recrutamento e de acumulação de competência; e internas à empresa, ligadas aos modelos de organização e cultura empresarial e aos processos de aprendizagem. No primeiro tipo destaca-se o recrutamento de técnicas especializados; no segundo, a lógica de formação e aprendizagem.

---

<sup>2</sup> As empresas “activas” foram definidas como as que têm uma política definida de lançamento de novos produtos e/ou de modernização dos processos utilizados, recorrendo também a novas soluções organizacionais para reforçar a sua posição competitiva.

O recrutamento de técnicos qualificados não é fácil, devido nomeadamente à pouca atractividade do emprego industrial e às insuficiências do sistema de educação técnico-profissional. Praticamente todas as empresas sublinharam a escassez da oferta de técnicos especializados. Por outro lado, ao nível dos quadros superiores verifica-se, em várias empresas, a conveniência de reciclar ‘matéria cinzenta’, tanto no plano técnico como no plano da gestão.

#### **e) Conhecimento dos mercados**

A vertente comercial foi identificada como um dos principais pontos fracos das empresas estudadas. A capacidade de ‘interpretação’ dos mercados reduz-se num maior potencial inovador da empresa em diversos planos e nomeadamente em matéria de desenvolvimento de novos produtos. De um modo geral, a lógica da competência produtiva prevalece sobre a do conhecimento dos mercados.

A inovação comercial é significativa em todas as empresas do estudo, restringindo-se, no entanto, a acções de inovação pouco complexas, correspondendo normalmente à abordagem de novos mercados geográficos ou de clientes diferenciados.

#### **f) Base de competência tecnológica interna**

Embora haja uma consciência crescente da importância dos factores intangíveis no processo de reforço da capacidade tecnológica das empresas estudadas e aproveitamento das ligações inter-organizacionais como instrumento de actualização tecnológica, importa salientar que as competências de boa parte das empresas visitadas, em matéria de gestão da tecnologia e de inovação permanecem limitadas. Estes problemas são particularmente acentuados para as empresas cujo núcleo de competências reside na tecnologia de produção, mas não deixa de afectar também as empresas de engenharia de produto e de base tecnológica. No entanto, os condicionamentos principais situam-se mais na vertente organizacional e nas atitudes face à mudança do que na modernização do parque de máquinas.

Os imperativos de flexibilidade, adaptação dos produtos, articulação com os clientes e rapidez de resposta reclamam o recurso a ferramentas avançadas de concepção e produção, e a mecanismos de troca electrónica de dados com os principais clientes.

A maior sensibilização das empresas para a importância dos aspectos organizacionais e a observação dos resultados positivos obtidos em algumas empresas têm gerado uma forte apetência para a instalação de sistemas de planeamento e controlo da produção.

Existe, por parte das empresas, uma apetência crescente para a reformulação dos sistemas existentes de planeamento e controlo de produção, implementando sistemas informáticos que permitam, nomeadamente optimizar o fluxo produtivo, responder a alterações inesperadas em termos de débito produtivo e/ou de encomendas e melhorar o controlo da actividade corrente de fabrico.

#### **g) Relacionamento externo**

As relações entre empresas constituem um vector relevante no processo de inovação das empresas industriais. As restrições de dimensão conduzem, necessariamente as empresas a adoptar atitudes de abertura ao exterior, procurando obter aí as capacidades e os recursos de que não dispõem ‘in house’. As empresas aprendem melhor com outras empresas e o acesso aos conhecimentos é efectuado sobretudo no interior do seu ‘ambiente de tarefa’.

Para dinamizarem e aproveitarem as oportunidades de relacionamento externo, as empresas deverão dispor de competências internas, próprias, que lhes permitam estabelecer e articular relações significantes com outras entidades. As empresas ‘actualizadas’<sup>3</sup>, são capazes de gerir adequadamente a informação técnica, económica e comercial, caracterizam-se por filosofias de gestão abertas e descentralizadas e por competências funcionais adequadas. Em contrapartida, as empresas ‘afundadas’<sup>4</sup> e ‘distráidas’<sup>5</sup> têm dificuldades no processamento de informação, apresentam leques de contacto mais estreitos e competências internas mais limitadas.

As empresas revelam uma preferência clara por parceiros não locais e ‘olham por tradição’ com alguma desconfiança para os potenciais parceiros locais.

O relacionamento com os Centros Tecnológicos é inexistente. Parece haver, no entanto, alguma abertura das empresas a ampliar as relações e a recorrer a outros tipos de serviços. A cooperação com as Universidades é limitada e não é considerada como primeira prioridade. A postura das empresas é, em geral, de alguma desconfiança, resultante de diferenças nos planos da linguagem, das atitudes face à confidencialidade dos resultados e dos conceitos de tempo. No entanto, a dimensão e profundidade das interacções estabelecidas depende em boa medida da existência de interlocutores adequados (de sua confiança pessoal e científica).

Para finalizar gostaríamos de referir que são vários os factores que normalmente se apontam para explicar a pequena intensidade da resposta imediata, mobilizável em termos de inovação (primeira conclusão deste estudo), das empresas portuguesas (Caraça e Martins, 1999), tanto a nível nacional, como regional:

- a não existência de uma forte tradição científica e tecnológica, muito especialmente na actividade empresarial;
- a existência de uma cultura académica dominante que resiste à interacção com a indústria e os serviços;
- o relativo alheamento público e político das condições e situação do sistema nacional de ciência e tecnologia e do sistema nacional de inovação, bem como uma manifesta sensibilidade quanto à importância do seu contributo para o desenvolvimento económico e social do país;
- os baixos níveis de educação formal na população activa e a pouca articulação das actividades de formação profissional com as necessidades de mercado actual e futuro;
- a natureza intrínseca da estrutura produtiva, em que sectores mais dinâmicos no processo de crescimento são caracterizados por baixa intensidade tecnológica associada ao respectivo produto final, bem como por uma reduzida exigência em termos de qualificação da mão-de-obra.

Feito o rascunho dos principais factores que explicar a pequena intensidade da resposta imediata, mobilizável em termos de inovação, a nível nacional e ainda mais acentuado

---

<sup>3</sup> As empresas ‘actualizadas’ são as que atribuem bastante importância à informação, acompanhando de perto os desenvolvimentos recentes tanto no plano sectorial como na política industrial.

<sup>4</sup> As ‘afundadas’ têm uma capacidade de obtenção muito superior à de processamento, o que as leva a uma incapacidade de identificar a informação efectivamente relevante.

<sup>5</sup> As ‘distráidas’ têm redes de contactos muito limitadas, manifestando sérias insuficiências tanto para obter informação como para a tratar (Simões, 1997).

na região de Trás-os-Montes e Alto Douro, iremos em seguida propor algumas medidas de acção possíveis para colmatar algumas das falhas acima apontadas.

## **5. Pistas para acção**

É hoje reconhecido que a inovação é um factor chave da competitividade industrial, do desenvolvimento económico e social e da criação de emprego; que as novas ideias, os novos produtos e os novos métodos são motores potentes do crescimento económico.

Só uma sociedade que tenha potencial e vontade para absorver e desenvolver este tipo de capacidades tirará pleno partido, beneficiando decididamente da mudança.

Na elaboração e execução das medidas de acção teremos que equacionar correctamente o caminho a seguir, compreendendo o alcance dos impactos e das transformações que estão a ocorrer.

### **5.1. A nível empresarial**

Deve ser dada uma maior atenção à dinâmica do aparecimento de novas empresas e à relação entre a criação de emprego e as condições de empregabilidade. Deve ser equacionado o papel dos inovadores e dos empreendedores, na indústria, em termos de garantia de competitividade e da produtividade da economia portuguesas, e neste caso específico, da região em estudo.

#### **a) Capacidade de gestão e de reflexão estratégica nas empresas**

Regista-se um défice de capacidade de reflexão estratégica, alguma dificuldade no estabelecimento de um equilíbrio adequado entre a matriz familiar de muitas empresas e a competência profissional, nomeadamente nos domínios da gestão geral e comercial. Pensa-se que a resposta a estas debilidades poderia passar pela dinamização de programas visando a introdução de ‘matéria cinzenta’ nas empresas, nomeadamente jovens quadros.

#### **b) Conhecimento dos mercados**

No plano específico das empresas constatou-se que a função comercial é uma das áreas críticas, residindo aí uma das principais debilidades das empresas estudadas. A capacidade de ‘interpretar’ os mercados constitui um elemento decisivo para a obtenção de vantagens competitivas sustentadas e para estimular comportamentos mais inovadores.

As empresas em estudo reconhecem, na sua maioria, a necessidade de desenvolver esforços com vista à internacionalização. Contudo, a sua capacidade de afirmação autónoma, nos mercados externos, é limitada por razões diversas. De entre outras são de salientar: as dificuldades de definição de estratégias internacionais, as limitações financeiras e humanas e a falta de conhecimento dos sistemas de distribuição. Dito isto, pensamos ser de total importância o lançamento, de curto prazo, de acções coordenadas que contribuam para o reforço da capacidade de internacionalização efectiva das empresas da região, de entre as quais podemos desde já destacar:

- promoção da formação de alianças estratégicas com parceiros estrangeiros, especialmente das que apresentam maiores possibilidades de aprendizagem internacional;
- apoio à criação de filiais no estrangeiro, isoladamente ou em *joint-venture* com parceiros locais, incluindo o estabelecimento de ‘antenas’ de aproximação a grandes clientes, filiais comerciais e filiais produtivas.

### **c) Qualificação dos recursos humanos**

Os problemas de gestão de recursos humanos defrontados pelas empresas em estudo resultam de factores internos e externos. Estes últimos constituem um sério entrave à capacidade de recrutamento e de ‘aquisição’ de competências por parte das empresas. É flagrante a desarticulação entre o sistema de ensino e as necessidades dos agentes económicos. Embora a resposta plena a este desfasamento exija acções de natureza estrutural, há passos que se podem ir dando de imediato para melhorar a situação, promovendo mecanismos de ligação entre a escola e a indústria, tais como:

- promoção da participação da indústria, a nível local, na orientação das escolas profissionais;
- desenvolvimento e consolidação das Escolas Tecnológicas na região;
- recurso/apelo/estímulo aos estágios profissionalizantes.

No que respeita aos factores internos constata-se, a falta de interiorização de uma lógica de aprendizagem aliada a uma visão limitada da formação. Com vista a ultrapassar estes problemas, salienta-se, uma vez mais, a necessidade, das entidades competentes ligadas ao poder central e regional, de:

- proceder à sensibilização das empresas para a mudança e para o estabelecimento de um clima de aprendizagem colectiva.

### **d) Base de competência tecnológica das empresas**

Apesar da crescente consciencialização, das empresas estudadas para a importância dos factores intangíveis no processo de desenvolvimento da capacidade tecnológica, importa reconhecer que as competências em matéria de gestão e de inovação permanecem, em geral, limitadas. Os problemas são mais acentuados para as empresas cuja base de competência assenta na tecnologia de produção, mas afecta igualmente as empresas de engenharia de produto e as de base tecnológica.

Estando as principais barreiras à inovação ligadas mais à insuficiências de natureza genérica (capacidade empresarial, ‘interpretação’ dos mercados e aprendizagem) do que à capacidade tecnológica em sentido estrito, parece indispensável estabelecer uma ligação entre as acções de modernização tecnológica e o processo de reflexão estratégico das empresas. Com efeito, o posicionamento competitivo das empresas condiciona, em larga medida, as suas opções no plano da inovação tecnológica. Justifica-se, por isso, a proposta de lançamento de um programa com um duplo objectivo: (1) estimular a formulação de estratégias tecnológicas adequadas, com recurso a tecnologias avançadas e, (2) promover a sua articulação com as estratégias genéricas das empresas.

Sendo a capacidade de engenharia, projecto e lançamento de novos produtos um elemento fulcral para a afirmação competitiva de muitas empresas, torna-se também indispensável promover as capacidades internas neste campo. Tal promoção passará: (1)



pelo apoio a projectos potencialmente inovadores, (2) pela adopção de ferramentas avançadas de integração entre a concepção e o fabrico e (3) pelo reforço das competências humanas no seio da empresa. Neste sentido, pensamos ser de vital importância a implementação de acções de: apoio à aquisição, ao desenvolvimento e implementação de sistemas avançados de concepção e fabrico assistidos por computador, estimulando, em simultâneo, a sua articulação com os sistemas de gestão da produção.

Finalmente, importa promover acções que reforcem a capacidade das empresas para participar e explorar mecanismos de cooperação externa. O aproveitamento do relacionamento externo depende da ‘capacidade de absorção’ da empresa, a qual é função: (1) da abertura da gestão, (2) da cultura da empresa e, (3) da sua base interna de conhecimentos. Neste sentido sugere-se:

- o fomento da presença, nas empresas industriais, de quadros técnicos susceptíveis de actuarem como intermediários no diálogo com as Universidades;
- reforço da capacidade dos Centros Tecnológicos para prestarem serviços às empresas industriais.
- o lançamento, a título experimental, de um programa, dirigido à promoção de cooperação entre grandes empresas e PME’s;
- a sensibilização das PME’s para as oportunidades na utilização de mecanismos de cooperação tecnológica – desde a participação em projectos conjuntos, com vista ao desenvolvimento de produtos ou processos, ao estabelecimento de contactos de licença – como instrumentos de aprendizagem e assimilação de conhecimentos;

## **5.2. O novo papel do Governo**

O governo deve assegurar a criação de condições favoráveis à inovação. Políticas de ciência, tecnologia e inovação têm que operar num ambiente macroeconómico equilibrado e complementar reformas mais abrangentes noutros campos.

### **a) Construir uma cultura de inovação**

A circulação de novos conhecimentos, a utilização de novos procedimentos, o estímulo de novas iniciativas, são as bases essenciais da cultura de inovação, da valorização do pensamento e da acção estratégica empresarial. No entanto, deve-se ter em atenção que qualquer política de inovação não pode conter apenas acções orientadas para a empresa, deve desenvolver também acções dirigidas ao grande público. Neste sentido importa continuar a promover uma cultura científica e tecnológica, através de acções de demonstração, museus da ciência, divulgação nos média, etc.

### **b) Promover a difusão tecnológica**

O governo pode alargar o âmbito dos programas de difusão tecnológica por forma a incluir elementos que promovam as capacidades das empresas na identificação, acesso e utilização de novos conhecimentos e técnicas através de *políticas de investimento estrangeiro* e de *comércio internacional* com o objectivo principal de fortalecer a difusão de tecnologia numa base global.

### **c) Melhorar os recursos humanos**

O governo deve encorajar as ligações humanas e institucionais. O conhecimento tácito na posse dos indivíduos pode ser multiplicado através da interacção e da transferência de capacidades através de: *políticas de educação* e de *formação* tendo como base o ênfase na aprendizagem multidisciplinar e duradoura para desenvolver o capital humano necessário e *políticas dirigidas ao mercado de trabalho* para promover a mobilidade de pessoal e fortalecer os fluxos de conhecimento tácitos.

### **d) Promover o trabalho em rede e formação de nichos**

As políticas tecnológicas e de inovação não devem centrar-se em empresas individuais isoladas mas na sua capacidade para interacção com outras empresas e organizações, através da remoção de barreiras desnecessárias à cooperação e às alianças inter-empresas, e na redução de obstáculos à constituição de redes. O governo pode e deve promover a interacção com a investigação pública, através de esquemas de parcerias, de investigação em cooperação de financiamento concertado, devem ser realizados mais esforços para envolver de forma mais activa actores de colaboração como as PME. Para os governos, as análises e políticas de nichos podem criar uma plataforma para o diálogo entre o governo e o sector empresarial e fornecer ideias para a identificação de falhas em redes de inovação e de oportunidades e aproveitar para os investimentos complementares em conhecimento privados e mesmo públicos.

### **e) Melhorar o relacionamento ciência - indústria**

Deve assegurar-se o financiamento governamental à investigação de longo prazo em universidades e laboratórios e institutos financiados pelo governo. É importante manter a investigação genérica exploratória a um nível que garanta as oportunidades tecnológicas a longo prazo. Não podemos deixar de referir que para as empresas baseadas em avanços científicos a mobilidade de mestrandos e doutorandos nos dois sentidos entre a Universidade e as empresas é essencial, devendo ser promovida através do apoio às sabáticas na indústria e convidando empresários a contribuir para a docência universitária.

### **f) Facilidades de financiamento**

Sendo ideal que todo o financiamento seja privado, há que aceitar que o financiamento público ou semi-público é necessário ao arranque e credibilização das PME e apoio aos primeiros anos de funcionamento através de políticas financeiras e fiscais para facilitar o fluxo de capital estas empresas. As formas de financiamento são múltiplas tendo pequenas variações de país para país: subsidiar a inovação e desenvolvimento, dar garantias financeiras, incentivos fiscais, financiamento a taxa reduzida ou nula, participação no capital, cedências de espaços e competências (incubadoras).

### **g) Criação de uma rede nacional de informação, diagnóstico e aconselhamento**

Face à abundância em Portugal de PME uma outra iniciativa da maior importância é a criação de uma rede nacional de conselheiros industriais através de *políticas de comunicação* para maximizar a disseminação da informação e permitir o crescimento de redes electrónicas.

### **h) Fomento de políticas regionais**

Fomento de políticas regionais, muito importantes no âmbito deste trabalho, para melhorar a complementaridade entre níveis diferentes de iniciativas governamentais.

### **i) Acompanhar a política de inovação**

Finalmente nenhum programa de apoio à inovação poderá estar completo sem um acompanhamento quantificado dos seus efeitos. Para isso dever-se-á construir um verdadeiro Observatório da Inovação – no quadro do Sistema de Monitorização da Inovação da Europa (EIMS) – que vá para além das tradicionais estatísticas de financiamento e execução de I&D. É necessário monitorar outras variáveis do Sistema Nacional de Inovação, como por exemplo: número de empresas que introduzem inovações; número de projectos de I&D em parceria; número de empresas utilizadoras regulares das infra-estruturas tecnológicas; etc (para mais ideias sobre indicadores possíveis ver Laranja, 1998).

Para finalizar, e em jeito de conclusão, gostaríamos ainda de relembrar que a criação de um clima favorável ao conhecimento e à inovação, será o resultado de uma múltipla interacção entre diversos interlocutores à escala nacional.

A empresa do futuro terá que possuir um nível científico e tecnológico avançado dentro da sua área de especialização. Esta será uma condição necessária mas não suficiente.

Para assegurar uma posição de liderança, a empresa do futuro terá igualmente que assegurar uma actividade elevada de inovação, através da qual novos produtos e novos processos sejam criados a um ritmo que permita mantê-la à frente das suas competidoras.

### **Bibliografia**

- Abramovitz, Moses (1989), *Thinking about Growth – And others essays on Economic Growth and Welfare*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Baptista, Paulo (1999), *A Inovação nos Produtos, Processos e Organizações*, Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto.
- Barata, J.M.M (1992), “Inovação e Desenvolvimento Tecnológico: conceitos, modelos e medidas. Pistas para a investigação aplicada”, in *Estudos de Economia*, vol. XII, nº2, Jan-Mar, pp. 147-171.
- Caraça, João, Martins, Maximiano (1999), “Inovação, Desenvolvimento Empresarial e Bem-estar Social”, in *Economia e Prospectiva, Inovação e Desenvolvimento*, nº10, jul.-set., Lisboa.
- CISEP/GEPIE (1992), *Inovação na Indústria Portuguesa – Observatório MIE*, Lisboa.
- Comissão Europeia (1996), *Livro Verde Sobre a Inovação*, Gabinete de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.
- Corvelo, S. (1998), *A Inovação no Sector da Cerâmica Utilitária e Decorativa*, Dissertação de Mestrado, Mestrado em Gestão e Estratégia Industrial, ISEG-UTL.
- Costa, José Silva e Silva, Mário Rui (1993), “Inovação e Modelo Empresarial no Norte Litoral Português”, comunicação apresentada no *1º Encontro de Economistas de Língua Portuguesa*, 5 a 8 de Abril de 1993, Faculdade de Economia do Porto.

- Drucker, Peter (1985), *Inovação e Gestão*, Editorial Presença, Lisboa.
- Gonçalves, Fernando e Caração, J.M.G. (1986), “A Indústria Transformadora Nacional na encruzilhada: potencial inovador e competitividade”, in *Análise Social*, vol. XXII (90), pp. 93-108.
- Figueiredo et al. (1994), *Perspectivas de evolução da Indústria da Região Norte – Relatório de Síntese*, CEDRES/Associação Industrial do Porto, Porto.
- Hamel, Gary; Prahalad, C.K. (1996), *Competing for the Future*, Harvard Business School Press, Harvard.
- Laranja, M. Duarte, Simões, V. Corado, Fontes, Margarida (1997), *Inovação Tecnológica: experiências das empresas portuguesas*, Texto Editora, Lisboa.
- Laranja, M. Duarte (1998), “Evaluating Infrastructures of Support to Innovation: a Benchmarking Methodology,” presented to the 2nd *International Conference on Technology Policy and Innovation*, 3-5 August Lisbon, Portugal.
- Marques, Carla Susana (1999), *Inovação e Transferência Tecnológica: o caso da Beira Interior*, Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Gestão, Covilhã, UBI.
- Mota, M. I. Gonçalves (1997), *Sistemas Locais de Inovação e Desenvolvimento Regional*, Dissertação apresentada na Faculdade de Economia do Porto, com vista à obtenção do Grau de Mestre em Economia, Maio, Porto.
- Ribeiro, F. (1995), *Technological Innovation in Portuguese Extractive and Manufacturing Industries*, Preliminary Finding from the Portuguese Innovation Survey, Gabinete de Planeamento e Estatísticas, JNICT, Lisboa.
- Slappendel, Carol (1996), “Perspectives on Innovation in Organizations”, *Organization Studies*, Winter.
- Schumpeter, Joseph A (1939), *Business cycles – A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, 1ª edição, volume I.
- Simões, V. C. (1997), *Inovação e Gestão em PME*, GEPE, Lisboa.
- SOTIP (2000), *Inovação e Difusão Tecnológica na Economia Portuguesa: Observação e Avaliação*, Sistema de Observação da Tecnologia e da Inovação na Indústria Portuguesa/CISEP.
- Tolda, João (1997), “Associações empresariais e inovação industrial na região centro: dados empíricos e perspectivas”, in *Notas Económicas*, Abril, pp. 84-92.

# **Inovação e conhecimento: aposta para vencer**

**Hugo Miguel Silveira Ferreira\***

## **Resumo**

A economia e as relações económicas entre os agentes sofreram uma total revolução nas últimas décadas, revolução essa motivada pela coincidência temporal de factores marcantes de ordem política, económica e social.

Num contexto onde tantas novas variáveis se cruzam, não é difícil adivinhar que diferentes empresas e/ou diferentes territórios vão reagir de forma também diferente e variada face à nova realidade.

É na capacidade de responder em tempo útil e de forma cabal às constantes alterações que ocorrem no mundo exterior que se joga, actualmente, a sobrevivência das empresas e/ou dos territórios.

Este trabalho centrar-se-á nas questões da inovação, do conhecimento e da aprendizagem e na forma como constituem uma oportunidade de redesenhar a geografia económica actual, num mundo onde o que é novo é cada vez mais apreciado e valorizado.

Para tal, faremos uma breve incursão pelos conceitos que estão relacionados com este debate, seguida de uma análise da forma como ele tem sido encarado ao longo do tempo, procurando identificar qual a postura correcta para atingir o sucesso.

---

\* Técnico da Câmara Municipal de Redondo, Travessa do Tavalante, 26, 7000-636 Évora, tel: 938465822.

## 1. Introdução

A economia e as relações económicas entre os agentes sofreram uma total revolução nas últimas décadas. Essa revolução - e o termo justifica-se perfeitamente dada a rapidez, a amplitude e a radicalidade das alterações verificadas - foi motivada pela coincidência temporal de factores marcantes de ordem política, económica e social, a saber: o aprofundamento do processo de globalização; a consequente concorrência por parte de empresas e/ou territórios provenientes da Europa de Leste e da Ásia, que obtêm as suas produções a custos muito baixos (efeito mão-de-obra barata); o reforço da construção europeia, mais concretamente no avanço para a União Monetária; a multiplicação de processos de aquisição, fusão e concentração entre grandes empresas; o ressurgimento de problemas sociais motivados por importantes vagas de emigração com origem na Europa de Leste, entre outras.

Num contexto onde tantas novas variáveis se cruzam, não é difícil adivinhar que diferentes empresas e/ou diferentes territórios vão reagir de forma também diferente e variada face à nova realidade, sendo essa reacção condicionada quer pela sua dimensão, quer pela sua situação face às outras empresas e/ou aos outros territórios, quer ainda por factores históricos e socioculturais.

É na capacidade de responder em tempo útil e de forma cabal às constantes alterações que ocorrem no mundo exterior que se joga, actualmente, a sobrevivência das empresas e/ou dos territórios. A inovação, o conhecimento e a aprendizagem assumem, assim, um papel cada vez mais decisivo para essa sobrevivência.

Este trabalho centrar-se-á nestas questões e na forma como constituem uma oportunidade de redesenhar a geografia económica actual, num mundo onde o que é novo é cada vez mais apreciado e valorizado.

Ao longo destas páginas faremos uma breve incursão pelos conceitos que estão relacionados com este debate, seguida de uma perspectiva histórica da forma como ele tem sido encarado ao longo do tempo, até que possamos tirar algumas conclusões sobre o tema.

## 2. Inovação: clarificação do conceito.

"A inovação - na forma de avanço tecnológico - constitui um dos principais factores de mudança para as empresas, para os países e para as regiões" (FISCHER, 1999).

Apresentado assim, o conceito parece claro. Porém, gravitam em seu torno alguns outros conceitos que têm afinidades com a inovação e que convém delimitar desde já, como são os casos da tecnologia, do conhecimento e da informação.

Comecemos por este último, pois constitui, provavelmente, o menos elaborado de todos eles.

A informação é tida como algo de factual (SAVIOTTI, 1988)<sup>1</sup> ou episódico, por regra bem definido e que não admite grandes contestações quanto à sua natureza: pode ser

---

<sup>1</sup> Citado em FISCHER (1999).

boa ou má, correcta ou incorrecta, adequada ou não, mas normalmente ninguém contesta se algo é ou não informação.

O conhecimento, por seu lado, é o que possibilita compreender e relacionar todo e qualquer tipo de informação e/ou variáveis (ANDERSON, 1985)<sup>2</sup>. "Neste sentido, o conhecimento tem uma função correlacional e interpretativa" (SAVIOTTI, 1998)<sup>3</sup>.

TEECE (1981) e NELSON e WINTER (1992)<sup>4</sup>, referem, ainda, um outro ponto de distanciação entre os conceitos de conhecimento e informação. Segundo eles, o conhecimento não é episódico ou esporádico, mas antes um processo contínuo, que o tempo ajuda a sedimentar e fortalecer.

Continuando a seguir pela ordem inversa àquela porque foram nomeados, segue-se a tecnologia, no rol de conceitos a precisar.

Talvez por ser um pouco menos recente (logo com mais debate associado), este é um conceito relativamente pacífico no meio académico, considerando-se como o conjunto ordenado e consistente de conhecimentos (MANSFIELD et al, 1982)<sup>5</sup>.

Mais importante é o passo seguinte, aquele que nos conduz à definição que HALL<sup>6</sup> (1986) dá de inovação. Segundo ele, a inovação consiste na "actividade de desenvolvimento e comercialização de produtos e processos". Esta dimensão dos processos que HALL introduziu é extremamente importante para não confundir a inovação com simples processos de criação de tecnologia ou processos de I&D<sup>7</sup>. Não considerar esta distinção equivale a deixar de fora da inovação sectores como o dos serviços, precisamente aquele que maior peso tem hoje nas economias europeias<sup>8</sup>, e catalogar a inovação como um fenómeno puramente sectorial. A inovação não é propriedade exclusiva de alguns sectores económicos. A inovação é transversal a toda a actividade económica (VELTZ, 1999).

### 3. Criação e difusão da inovação

- Inovação de 1.<sup>a</sup> geração

Mas em matéria de inovação não interessa apenas a definição do conceito. Importa também analisar a sua evolução ao longo do tempo, bem como a forma de encarar e entender os processos de criação e difusão do fenómeno. É isso que faremos de seguida.

No princípio da década de 80, a inovação era tida como um produto de um processo sequencial estanque, bem definido e de sentido único, que tinha origem nos centros de saber (universidades e laboratórios de investigação) e fim na aplicação dessa inovação à actividade das empresas e ao sistema produtivo.

---

<sup>2</sup> Ib idem.

<sup>3</sup> Ib idem.

<sup>4</sup> Ib idem.

<sup>5</sup> Citado em NETO (2000).

<sup>6</sup> Citado em FISCHER (1999).

<sup>7</sup> Investigação e Desenvolvimento.

<sup>8</sup> Ver a este respeito VELTZ, P. (1999) e FERRÃO, J. (1992).

A inovação era, pois, encarada como produto quase exclusivo dos centros de saber e dos investigadores, o que equivale a dizer das universidades e dos laboratórios de pesquisa (públicos ou privados).

Esta visão do processo de criação e difusão da inovação não constituía uma oportunidade efectiva para todas as empresas ou para todos os territórios, pois o processo concentrava-se em torno das empresas e/ou territórios mais poderosos. Esta concentração derivava de dois aspectos fundamentais e que estavam relacionados entre si: por um lado, era impraticável suportar muitas estruturas tão onerosas como os centros de saber que constituíam a base do sistema; por outro lado, o carácter avulso, intermitente e imprevisível do ritmo a que as inovações se sucedem não garantia resultados suficientes que justificassem a multiplicação do número de estruturas deste tipo.

Aplicada ao território, esta visão do processo de criação da inovação resultava na existência de dois ou três importantes centros de investigação aplicada, em torno dos quais se instalavam algumas empresas (ditas inovadoras) que transpunham as inovações para o sistema produtivo e para a economia. O território tinha uma posição neutra em todo o processo, funcionando apenas e só como receptáculo passivo de empresas, não lhe dando estas a possibilidade de com elas interagir.

- Inovação de 2.<sup>a</sup> geração

No final dessa mesma década, começaram a ouvir-se algumas vozes que se insurgiam contra esta ideia de inovação, destacando-se as opiniões dos membros do GREMI (Groupement de Recherche Européenne sur les Milieux Innovateurs).

Defendem estes autores que a inovação nada tem a ver com processos rígidos e fechados, antes com interacções e flexibilidade, uma ideia que tem muito mais afinidades com o pensamento actual nesta área.

A argumentação que sustenta esta opinião baseia-se no facto de os investigadores não conhecerem, por norma, ao pormenor, a realidade das empresas e, por conseguinte, não saberem quais os problemas mais importantes das suas actividades, donde resulta que nem sempre o resultado da pesquisa dos primeiros é o mais adequado à solução dos problemas mais imediatos dos segundos. Valoriza-se a opinião de que mais importante do que inovar e inventar coisas novas é garantir que essas inovações se revelem úteis às empresas.

Assim sendo, estamos perante um processo que deixa de ser unívoco e directo para se tornar bi-unívoco e circular, no decurso do qual se vão desenrolando inúmeras interacções entre as entidades interessadas, de modo a que os avanços tecnológicos se revelem, de facto, um auxílio na resolução dos problemas concretos das empresas. A tónica da inovação deixa de estar, pois, na sua criação e na sua origem, para se centrar na sua difusão e nos agentes por quem se destina a ser apropriada – as empresas.

Coloca-se nesta altura um outro problema: nem todas as empresas têm a mesma capacidade de se apropriarem da inovação ou sequer a mesma forma de a encararem. Se no que diz respeito ao segundo ponto, a questão depende em grande medida das administrações das empresas e do perfil dos seus líderes, no primeiro as coisas não se passam de uma forma tão linear.

A capacidade de absorção da empresa diz respeito à sua aptidão para aprender, assimilar e utilizar conhecimentos e tecnologias desenvolvidos no seu exterior (COHEN e



LEVINTHAL, 1989<sup>9</sup>) e depende, de forma crucial, da experiência histórica vivida pela empresa. A importância desta experiência faz-se sentir a dois níveis distintos; um de natureza quantitativa e que se reporta ao nível efectivo de hábitos de apropriação da inovação (FISCHER, 1999); outro de índole mais qualitativa que está relacionado com a consideração de que para que ocorra apropriação da inovação é normalmente necessária alguma ligação passada da empresa à área e às questões em causa (SAVIOTTI, 1998)<sup>10</sup>.

Esta concepção da inovação vem trazer algumas alterações radicais relativamente ao modelo anterior, concretamente no que respeita a uma nova configuração das políticas de inovação. Os destinatários destas políticas não são mais os centros de saber e de investigação, mas sim as empresas, nomeadamente através da definição de instrumentos de apoio às menos poderosas, pois são estas as que mais dificuldade têm em transpor, para o processo produtivo, as novas tecnologias e os novos processos.

Consequência directa do re-centrar do processo de criação da inovação nas empresas é a alteração que se verifica ao nível do papel dos territórios. Embora de forma indirecta - via empresas - estes passam a ter alguma influência e a ver o produto da inovação contribuir mais assiduamente para a resolução dos seus problemas<sup>11</sup>.

Um outro ponto a ressaltar diz respeito ao alargamento dos horizontes espaciais do processo de criação da inovação (mais sentidas, neste caso, ao nível das empresas mais poderosas). As empresas deixam de estar sujeitas aos centros de investigação em torno dos quais gravitavam e sobre os quais não tinham qualquer tipo de controlo, para passarem a poder não só participar interactivamente na criação da inovação, como para além disso escolher os seus parceiros nesse processo, sem quaisquer limitações e à escala global.

- Inovação de 3.<sup>a</sup> geração

Em 1986, Philippe AYDALOT refinou um pouco esta visão e introduziu um novo conceito: o conceito de «*milieu innovateur*» (meio inovador).

A particularidade mais significativa da análise que faz do processo de criação de inovação radica no entendimento de que o seu protagonista principal não são as empresas mas sim o território.

Não quer isto dizer que as empresas não tenham um papel fundamental nesta questão. O que AYDALOT preconiza é a primazia dos interesses do território sobre os interesses do tecido empresarial. No fundo, ele mantém a lógica ascendente, ou de baixo para cima («*bottom-up*»), que caracteriza o processo, mas, ao mesmo tempo, aponta para o estabelecimento de relações de parceria entre os agentes que actuam no mesmo território como o factor que permite construir uma ideia de colectivo. Assente neste sentimento de conjunto, o próprio *milieu* constituir-se-á como um "mecanismo de aprendizagem colectivo" (CAMAGNI, 1999).

Neste capítulo assumem particular relevo as instituições públicas do *milieu*. É sua função, justamente, criar as condições favoráveis à emergência de uma participação

---

<sup>9</sup> Citado em FISCHER e VARGA (2000).

<sup>10</sup> Citado em FISCHER (1999).

<sup>11</sup> Esta resolução dos problemas dos territórios será tão mais frequente quanto maior for o peso que neles tenham as pequenas e médias empresas, pois são aquelas cujas necessidades mais se identificam com as do território em que estão inseridas.

activa e interactiva de todos à sua volta e fazê-lo sob a bandeira do compromisso territorial.

É, pois, uma visão da inovação que assenta numa base de participação interactiva dos diversos agentes que actuam no território em processos que têm, sobretudo, uma lógica integrada e de onde sobressaíam os interesses do território.

Dadas as fortes redes de cooperação e partenariado que, por definição, sustentam os *milieus*, há uma vantagem que surge desse tipo de relacionamento e que se traduz na redução da incerteza<sup>12</sup> e dos custos que lhe estão associados (CAMAGNI, 1999). Este aspecto constitui mais um reforço da acção inovadora do *milieu*, conquanto favorece ainda mais a atmosfera de grande confiança que o conhecimento profundo dos agentes motiva (BOSCHMA, 2000).

Assim sendo, os *milieus* constituem territórios onde o resultado da inovação é muito superior à soma das conquistas individuais das empresas nele existentes. Este acréscimo de benefícios, não é mais do que o retorno do investimento (ou da opção) na cooperação e no relacionamento em parceria, e resulta, como já referi, num estímulo à multiplicação de acções concertadas entre os agentes, estímulo esse que tenderá a crescer em espiral.<sup>13</sup> É esta força aglutinadora e progressivamente crescente que resulta dos bons resultados<sup>13</sup> que, ao longo do tempo, a cooperação e o relacionamento inter-organizacional vão produzindo, que constitui a grande mais valia do meio inovador e que se traduz, na prática, pelo seu «efeito atmosfera». Quanto maior for este efeito, maior será a importância do meio na inovação.

- A mudança na inovação: o balanço.

Analisando a já retractada evolução do pensamento sobre a inovação e a forma como ela é criada e difundida, verificamos que, com o passar do tempo, ele sofreu algumas alterações.

Neste capítulo podemos referir evoluções importantes tais como o reconhecimento da inovação como um processo adaptativo e interactivo, a descoberta desta interacção como factor de fortalecimento das relações entre os diversos agentes ou ainda a constatação da necessidade de complementar o investimento infraestrutural com outro tipo de investimento mais imaterial, entre muitas outras... No entanto, de todo este caminho, há dois aspectos que gostaria de salientar como sendo extremamente importantes: em primeiro lugar, a emancipação do território como protagonista principal de todo o processo e a consequente consciencialização de que a inovação é uma questão que se deve encontrar inserida na problemática do desenvolvimento integrado; em segundo lugar, a descoberta da inovação como sendo um processo de aprendizagem.

Estas duas alterações substanciais espelham bem a evolução verificada no conceito de inovação, desde a quase identidade absoluta com meros processos de I&D sentida até à década de 80, até à sua afirmação como um fenómeno "sistémico e transversal" (VELTZ, 1999) que constitui, hoje, um factor capital de afirmação territorial.

---

<sup>12</sup> Motivada pelo conhecimento mútuo dos agentes, fenómeno que Boschma (2000) apelida de revelador do elevado *capital social* do território.

<sup>13</sup> Quer para os territórios como um todo, quer para os agentes de modo individual.

#### 4. O factor essencial da mudança: o *learning*.

Subjacente e intimamente ligada à inovação e ao seu carácter transversal, está uma outra questão não menos importante e já levemente afluída, mas que não reúne muitos consensos no seio da comunidade científica: a aprendizagem. Precisemos, então, um pouco melhor este conceito, para que possamos mais facilmente perceber do que estamos a falar.

O termo «aprendizagem» resulta da tradução directa do processo que os autores anglo-saxónicos designam por «*learning*». Contudo, a tradução não consegue transmitir totalmente o significado que o *learning* tem para os anglófonos, isto porque a abrangência deste conceito supera o significado que normalmente atribuímos ao termo «aprendizagem».

Na Língua Portuguesa, aprendizagem é entendida, muitas vezes, apenas e só como o processo de assimilação de informação e conhecimentos que tem lugar, de uma forma normalmente passiva e formal, nas instituições de ensino. O conceito de *learning*, por seu lado, é muito mais abrangente e engloba toda e qualquer expansão, actualização ou transformação do conhecimento, tenha esse enriquecimento uma origem teórica, empírica ou outra. Visto ser o conhecimento o "recurso fundamental na economia dos nossos dias" (LUNDVALL e JOHNSON, 1994)<sup>14</sup>, o *learning* assume-se, cada vez mais, como um factor de afirmação dos agentes económicos que o promovem.

De tal forma este conceito é abrangente e rico que há vários autores que se dedicam ao estudo individual de cada uma das vertentes parcelares do processo de *learning*, como são os casos de ARROW (*Learning-by-doing*, 1962), ROSENBERG (*Learning-by-using*, 1982), LUNDVALL (*Learning-by-interacting*, 1992), BOULDING (1985) e JOHANSON (*Learning-by-searching*, 1992), ou de LE BAS e ZUSCOVITCH (1993) e GREGERSEN e JOHNSON (*learning-by-learning*, 1997)<sup>15</sup>.

De entre todas estas vertentes destacaria duas em particular: a apropriação de novos conhecimentos através da interacção com o meio e os agentes que nele operam<sup>16</sup>, e a aprendizagem como resultado dela própria<sup>17</sup>.

No primeiro dos destaques, o que está em causa são aspectos tão imateriais e intangíveis como a experiência relacional ou a confiança entre os agentes, aspectos esses que justificam o *learning* como envolvendo "mais do que simples transacções de informação entre mercados ou entre hierarquias" (LUNDVALL, 1992)<sup>18</sup>. No segundo, a tónica não se centra tanto no colectivo mas sim no plano individual e no reconhecimento de que é necessário aprender a aprender, correspondendo o *learning-by-learning* aos "processos de melhoramento das competências ligadas à aprendizagem" (LE BAS e ZUSCOVITCH, 1993)<sup>19</sup>.

A concepção abrangente do *learning* aqui apresentada está longe de ser unânime, havendo quem dela discorde ao ponto de comparar "o crescente interesse no *learning* e no conhecimento" a "vinho velho em garrafas novas" (HUDSON, 1999). Este autor não

---

<sup>14</sup> Citado em MAILLAT e KEBIR (1999).

<sup>15</sup> Todos citados em FISCHER (1999).

<sup>16</sup> *Learning-by-interacting*.

<sup>17</sup> *Learning-by-learning*.

<sup>18</sup> Citado em NETO (2000).

<sup>19</sup> Citado em MAILLAT e KEBIR (1999).

deixa de reconhecer importância às questões da inovação e da aprendizagem, mas não as considera "a garantia do sucesso económico"(HUDSON, 1999).

## 5. Diferentes dimensões do learning.

O *learning* é um fenómeno que tem várias dimensões, cada uma delas com as suas especificidades.

Uma dessas dimensões é a individual - "a criatividade humana resulta da actividade cognitiva dos indivíduos<sup>20</sup> (...) segundo um processo que (...) designam por *learning*" (PERRIN, 1997)<sup>21</sup>.

É fácil compreender esta dimensão individual do *learning*, uma vez que a busca incessante pelo conhecimento é uma das características mais intrínsecas à natureza humana. No entanto, o *learning* não se esgota aqui.

Associada a esta, está uma outra dimensão bastante importante e que já foi anteriormente referenciada neste trabalho: o *learning* colectivo, com origem no relacionamento dos agentes entre si.

Segundo FAVEREAU (1989)<sup>22</sup>, esta "passagem de uma lógica individual dos agentes económicos para uma concepção (...) colectiva do tecido produtivo supõe a passagem de projectos individuais a processos colectivos e a consequente criação de um dispositivo cognitivo colectivo", havendo uma coexistência e uma interacção entre os mecanismos de ambas as dimensões do processo de aprendizagem.

Com o elevar da fasquia para este relacionamento conjunto, os agentes podem experimentar outra vertente extremamente importante deste fenómeno: aprender a interagir e a relacionar-se com os outros agentes, interacção essa que gera fortes relacionamentos que, por sua vez, assentam num capital de confiança progressivamente consolidado que se tornará indelével com o decorrer do tempo.

Este aspecto do relacionamento é imprescindível ao processo de *learning*. "Para que ocorra *learning* tem de haver relações entre os parceiros. Mas como relações de trabalho que criem novos conhecimentos só podem emergir onde há confiança, esta revela-se um *input* essencial" (PAQUET, 1994)<sup>23</sup>.

AMIN e THOMAS (1996)<sup>24</sup> referem inclusive este primado do relacional como sendo quase uma orientação ética a que a sociedade se devia obrigar - ideais de troca, partilha e cooperação... - no contexto que designam por «*negotiated economy*».

A progressiva interiorização desta perspectiva relacional, a correcta dosagem e articulação das dimensões individual e colectiva da aprendizagem, e o consequente aumento do "nível de permeabilidade existente entre o sector público, o sector privado e a sociedade civil"<sup>25</sup> são os sinais que caracterizam esta definição e que simultaneamente

---

<sup>20</sup> Entenda-se por indivíduos quaisquer agentes económicos.

<sup>21</sup> Citado em NETO (2000).

<sup>22</sup> Citado em NETO (2000).

<sup>23</sup> Citado em MAILLAT e KEBIR (1999).

<sup>24</sup> Citados em HUDSON (1999).

<sup>25</sup> No qual as entidades públicas desenrolam um importante papel de arbitragem e regulação (HUDSON, 1999).

constituem os factores de construção daquilo a que podemos chamar *learning culture* (cultura de aprendizagem) - uma poderosa força transversal à sociedade, em geral, e à economia, em particular, que funciona como locomotiva de todo o processo de criação, difusão e apropriação da inovação.

A cultura de excelência que está presente neste conceito pode ser também encontrada ao nível das empresas ou dos territórios, estando nós, nos casos em que tal se verifique, perante as chamadas *learning firms* ou *learning regions* respectivamente.

A ideia de *learning firms* como empresas que desenvolvem processos internos e externos<sup>26</sup> de inovação e promovem práticas de *learning* não constitui grande novidade, pois, durante muito tempo, estas foram áreas de quase exclusiva intervenção empresarial.

Pelo contrário, a ideia de *learning regions* é um conceito bastante mais recente, caracterizado pela existência, no território, de processos de inovação de base interactiva e relacional. São regiões dinâmicas e evolutivas, "na medida em que os seus actores/agentes sabem interagir, (...) trabalham uns com os outros (...) e elaboram projectos comuns (MAILLAT e KEBIR, 1999).

Noutra aproximação, FLORIDA (1995)<sup>27</sup> aponta para o seu funcionamento como "colectores e locais de armazenagem de conhecimento e ideias, que proporcionam as infraestruturas e a atmosfera fundamentais à circulação e desenvolvimento do conhecimento, das ideias, da aprendizagem, da inovação e do crescimento económico".

Sobre as *learning regions*, há ainda a destacar a presença que nelas se faz sentir, e de modo simultâneo, de três diferentes níveis de *learning*: o *learning* interactivo (cooperação entre os agentes), o *learning* organizacional e o *learning* institucional.<sup>28</sup>

É precisamente pela falha neste último aspecto que muitas regiões têm dificuldade em "implementar uma mudança de trajectória de desenvolvimento (...) em virtude das estruturas institucionais do território reflectirem o domínio passado dos sectores económicos e das empresas agora em declínio" (GRABHER, 1993)<sup>29</sup>. Para podermos falar de *learning regions*, é necessário que todos os agentes, dos mais variados tipos, respirem um ambiente de inovação e desenvolvimento, e que actuem de forma coordenada na prossecução dos objectivos do território.

## 6. Meios inovadores vs *learning regions*.

A relação entre meios inovadores e *learning regions* é algo de problemático para alguns autores. Verifica-se, inclusive, a este nível, uma certa separação das águas: de um lado, os "homens da inovação", e de outro, os "homens do *learning*", defendendo cada qual a sua dama e "desprezando" a opinião diferente da sua.

Pessoalmente, não concordo com a lógica de absoluta exclusividade e independência na abordagem destas matérias. Aliás, não penso sequer que faça muito sentido que estes

---

<sup>26</sup> De cooperação.

<sup>27</sup> Citado em MAILLAT e KEBIR (1999).

<sup>28</sup> Ver a este propósito MAILLAT e KEBIR (1999).

<sup>29</sup> Citado em NETO (2000).

conceitos andem separados, pois eles alimentam-se e constroem-se mútua e reciprocamente.

Reparemos no que neles há de comum: ambos os conceitos dão a primazia ao território em detrimento das empresas, do Estado ou de algum sector económico; ambos os conceitos empunham a bandeira do colectivo, considerando que ela nasce do relacionamento interactivo dos agentes; ambos os conceitos reconhecem a importância da acção das entidades institucionais como indispensável ao equilíbrio do sistema; ambos os conceitos reconhecem que as políticas públicas devem ter uma lógica o mais interactiva possível, de contínua e gradual readaptação às novas realidades; ambos os conceitos preconizam a necessidade de adoptar uma política de actuação pró-activa (e não apenas reactiva) face ao todo envolvente como condição *sine qua non* para alcançar alguma perenidade no desenvolvimento do território.

As afinidades entre estes dois conceitos são, como se podem ver, imensas. Daí que não perceba, volto a frisar, como podem ser vistos como matérias totalmente independentes.

Logo no dealbar do século XX, MARSHALL percebeu esta relação e afirmava que uma das principais características dos “distritos industriais” eram as ideias “que andavam no ar”, numa clara alusão ao mesmo fenómeno que FLORIDA, quase um século mais tarde (1995), identificará nas *learning regions* e que denominará por “efeito atmosfera”.

Mais tarde, em 1999, também CAMAGNI reafirma a íntima relação existente entre os processos de inovação e os processos de *learning*, ao caracterizar o próprio meio inovador como “mecanismo de aprendizagem colectivo”.

“O conceito de meio inovador descreve um determinado modelo de organização produtiva. O conceito de *learning region* descreve os processos de aprendizagem que permitem atingir esse modelo de organização produtiva e o seu desenvolvimento e sofisticação” (NETO, 2000).

Nada nestes conceitos há de contraditório. Não podemos nunca dissociar os processos de aprendizagem e de conquista de novos conhecimentos da aplicação desses conhecimentos ao sistema produtivo e à actividade das empresas.

Em suma, ao contrário de concorrentes, tratam-se, isso sim, de dois conceitos complementares que se interpenetram e consolidam mutuamente e que, quando verificados em simultâneo num mesmo território, constituem garantia do seu desenvolvimento, graças à filosofia pró-activa e “schumpeteriana” de encarar o futuro.

## 7. Conclusão

A economia do nosso tempo pouco ou nada tem a ver com a economia de há 100, 50 ou mesmo de há 20 anos atrás. Os processos já não são os mesmos, os modelos de organização empresarial e territorial alteraram-se e os agentes têm outras formas de se relacionar entre si. As alterações são tantas que hoje temos até uma *Nova Economia*.

Sabemos que quase tudo mudou e sabemos também que quase tudo voltará a mudar. Mas saber que, num horizonte temporal não muito longínquo, tudo será diferente, é algo que não nos deve angustiar.

Segundo LAVOISIER, “na Natureza nada se cria, nada se perde, tudo se transforma”. Porque é que na economia as coisas não haveriam de ser também assim?

A mudança em si não deve preocupar ninguém. Mudar não significa necessariamente piorar. Ao invés, e é aqui que reside o cerne da questão, mudar pode é constituir uma oportunidade de melhorar a situação inicial.

As alterações nos campos político, social, económico e/ou cultural, que afectam fortemente os territórios e as empresas, sucedem-se a um ritmo cada vez mais vertiginoso, o que obriga a uma resposta, também cada vez mais rápida e cabal, da parte destes.

Neste contexto, há duas opções que se deparam como possíveis: ou se procura por todos os meios jogar na defensiva e desenvolver estratégias de reacção a tudo aquilo que possa, eventualmente, pôr em causa a situação actual dos territórios e/ou das empresas; ou se opta por uma postura de conquista e uma cultura de excelência, assentes nas vantagens competitivas dos recursos humanos, adoptando uma estratégia pró-activa de antecipação aos fenómenos.

De entre estes dois caminhos o que conduz à afirmação e ao sucesso dos territórios e/ou das empresas, e será aquele em que ao invés de procurarem não perder com as inovações e os novos conhecimentos que outros introduzem no sistema, serem, isso sim, os agentes que nele introduz essa inovação e esses novos conhecimentos. As empresas e/ou os territórios que mantiverem vivo o princípio da “destruição criadora” de SCHUMPETER que é bem visível nesta forma de pensar, serão certamente as empresas e os territórios vencedores no não já muito longo prazo, pois não existe futuro para quem tem a manutenção do *status quo* como horizonte e meta a atingir.

## Bibliografia

- Boschma, R. A. (1999), “Culture of trust and regional development: an empirical analysis of the Third Italy.”, comunicação apresentada no 39.º Congresso da European Regional Science Association, Dublin, Ireland.
- Camagni, R.; Capello, R., “Innovation and Performance of SME's” in *Italy: The Relevance of Spatial Aspects*, in Fischer, M. M.; Suarez-Villa, L.; Steiner, M. (Eds), *Innovation, Networks and Localities*, Col. Advances in Spatial Science, Springer Verlag, Berlim.
- Camagni, R., Maillat, D., Matteaccioli, A., Perrin, J.C. (1999), “Le Paradigme du Millieu Innovateur dans l'Economie Spatiale Contemporaine”, in *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* n.º 3 - 1999.
- Danson, M.; Whittam, G. (1999), *Clustering, Innovation and Trust: The Essentials of a Clustering Strategy for Scotland*, in Fischer, M. M.; Suarez-Villa, L.; Steiner, M. (eds), *Innovation, Networks and Localities*, Col. Advances in Spatial Science, Springer Verlag, Berlim.
- DE Bernardy, M. (2000), “Système Local d'Innovation: facteurs de cohésion et de pérennité”, in *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* n.º 2 - 2000.

- Ferrão, J. (1992), *Serviços e Inovação – Novos Caminhos para o Desenvolvimento Regional*, Celta Editora, Oeiras.
- Fischer, M. M. (1999), *The Innovation Process and Network Activities of Manufacturing Firms*, in Fischer, M. M.; Suarez-Villa, L.; Steiner, M. (eds), *Innovation, Networks and Localities*, Col. Advances in Spatial Science, Springer Verlag, Berlim.
- Fischer, M. M.; Varga, A. (2000), *Technological Innovation and Interfirm Cooperation - An exploratory analysis using survey data from manufacturing firms in the metropolitan region of Vienna*.
- Glasmeier, A. K. (2000), “Territory-Based Regional Development Policy and Planning in a Learning Economy: the case of "real service centres" in industrial districts”, in *European Urban and Regional Studies* n.º 6 (1) - 1999.
- Hudson, R. (1999), “The Learning Economy, the Learning Firm and the Learning Region: a sympathetic critique of the limits to learning”, in *European Urban and Regional Studies* n.º 6 (1) - 1999.
- Maillat, D.; Kebir, L. (1999), «Learning Region» et Systèmes Territoriaux de Production”, in *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* n.º 3 – 1999.
- Neto, P. A. (2000), *Material de apoio às aulas de Economia e Política Regional e Urbana do Mestrado em Economia da Universidade de Évora - Área de Especialização de Economia Regional*.
- Steiner, M.; Hartmann, C. (1999), *Interfirm Co-operation and Learning within SME-Networks: Two Case Studies from the Styrian Automotive Cluster*, in Fischer, M. M.; Suarez-Villa, L.; Steiner, M. (eds), *Innovation, Networks and Localities*, Col. Advances in Spatial Science, Springer Verlag, Berlim.
- Veltz, P. (1999), “Territoires Innovateurs: de Quelle Innovation Parle-t-on? ” (versão revista), in *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* n.º 3 (1999).



# **A gestão da informação e do conhecimento na difusão da inovação**

**Ascensão Maria Martins Braga<sup>\*</sup>**

**Felisberto Marques Reigado<sup>\*\*</sup>**

## **Resumo**

Estamos a viver na chamada sociedade da informação e do conhecimento em que mais do que a quantidade sobressai a qualidade da informação, bem como a rapidez no seu acesso e sua gestão por forma a se obterem as tão ambicionadas vantagens competitivas. É neste contexto que os serviços das Tecnologias de Informação e Comunicação vêm dar uma ajuda nas actividades humanas, comerciais e industriais. Quanto mais fácil e rápido for o acesso à informação, tratamento e sua difusão mais rápido sairá vitorioso em competição na diversas actividades económicas. A vivência numa sociedade de informação e do conhecimento implica uma grande capacidade de adaptação por parte das empresas o que as leva a repensar toda a sua organização. A sua fonte de riqueza serão o conhecimento e a inovação que gerarão novas formas de emprego e maior coesão social. Uma sociedade conseguirá sobreviver se a sua aposta for a utilização global das Tecnologias Informação e Comunicação com investimentos na formação educação/permanente.

---

<sup>\*</sup> Equip. Prof. Adjunta no Inst. Politécnico da Guarda, Instituto Politécnico da Guarda Escola Superior de Tecnologia e Gestão, Av. Dr. Francisco Sá Carneiro, nº50, 6300 Guarda, e-mail: sbraga@ipg.pt.

<sup>\*\*</sup> Professor Catedrático em Economia, e-mail: freigado@hotmail.com, Rua da Eirinha,3-1º, 6300 Guarda.

## **1. Introdução**

Existem diversas definições de Informação. Assumimos para nós que a esta visa o conhecimento, ou mais simplesmente “Informação é tudo o que reduz a incerteza... Um instrumento de compreensão do mundo e da acção sobre ele” (Zorrinho, 1995).

O mundo entrou numa nova era onde a informação possui um efeito multiplicador que dinamizará todos os sectores da economia, constituindo, por sua vez, a força motora do desenvolvimento político, económico, social, cultural e tecnológico. O acesso à informação e a capacidade de, a partir desta, extrair e aplicar conhecimentos são vitais para o aumento da capacidade concorrencial e o desenvolvimento das actividades comerciais num mercado sem fronteiras. As vantagens competitivas são agora obtidas através da utilização de redes de comunicação e sistemas informáticos que interconectem empresas, clientes e fornecedores.

Neste contexto os recursos humanos qualificados surgem como indispensáveis a todo o processo, agindo de forma proactiva e como motor da inovação, pois só o espírito de criatividade e iniciativa proporcionarão à empresa o aumento do seu próprio conhecimento.

Qualquer empresa tem uma base de conhecimento que resulta de um processo de acumulação de saberes. É essa base que condiciona as possibilidades de inovação, não basta utilizar os recursos existentes, é necessário sabê-los combinar de forma criativa conjuntamente com outros recursos externos.

## **2. A informação como um recurso**

A sociedade actual depara-se com a necessidade de fazer face a importantes e complexos desafios num contexto de concorrência acrescida e de globalização das economias. As instituições têm de pensar em termos internacionais, em termos globais. O actual contexto competitivo em que todos os mercados tendem a ser globais e em que o presente é diferente do passado e cada vez mais diferente do futuro, exigem às organizações nível tecnológico, padrões de qualidade e competência humana internacionalmente competitivos.

Perante esta nova realidade, do alargamento do mercado e crescente mundialização, exige-se uma nova maneira de pensar, agir e reagir, num cenário de tempo real em que a informação assume um papel primordial na tomada de decisão de âmbito internacional.

A informação surge como o recurso fundamental ao funcionamento das organizações, estando presente na tomada de decisões e na definição das melhores e mais adequadas estratégias que as fazem sobressair perante os concorrentes. Drucker (1993 a,b) defende o primado da informação como a base e a razão para um novo tipo de gestão, em que a curto prazo se perspectiva a troca do binómio capital/trabalho pelo binómio informação/conhecimento como factores determinantes no sucesso empresarial. Caminha-se para a sociedade do saber onde o valor da informação tende a suplantam a importância do capital. A informação e o conhecimento são considerados a chave da inovação e da competitividade, na medida em que, quanto mais fiável e célere for o acesso à informação mais simples será identificar novas oportunidades de negócio,

analisar e competir com actividades concorrentes. Na nova economia, a informação assume um papel crucial na criação de riqueza substituindo, até certo ponto, os tradicionais recursos terra, trabalho e capital. (Kelly, 1997)

Não há dúvida que a informação é um recurso essencial e indispensável a qualquer organização e deverá ser entendido como um elemento activo em todos os contextos. “O papel da informação está longe de se aproximar do estado de estagnação” (Reigado, 2000). É um elemento estratégico no desenvolvimento das actividades, bem como no assegurar de vantagens concorrenciais para as empresas que a sabem utilizar.

A informação só tem sentido na resolução de determinados problemas, se a informação relevante puder estar disponível no momento oportuno, de forma adequada e no local exacto; se esta for deficiente origina más aplicações. A eficiência do mercado depende da qualidade da informação, mas mais importante que a quantidade da informação é a sua qualidade.

Como refere Reis (1993) “é necessário que se estabeleçam um conjunto de políticas coerentes que possibilitem o fornecimento de informação relevante, com qualidade suficiente, precisa, transmitida para o local certo, no tempo correcto, com um custo apropriado e facilidades de acesso por parte dos utilizadores autorizados”.

De nada serve ter “silos” de informação se não se sabe a informação que se tem, a que se necessita, a que objectivos se destina, onde e porque se usa e como se pode chegar até ela. Para tal é necessário fazer a sua gestão de forma a torná-la acessível, entendível Segundo Correia (1992) “...a coordenação eficaz, eficiente e económica da produção, controlo, armazenamento, recuperação e difusão proveniente de fontes internas e externas, a fim de melhorar a produtividade e eficácia de qualquer actividade humana”. É necessário ter conhecimento, aptidão e perícia para a tratar e interpretar, saber extrair o que é relevante e acrescentar-lhe valor em tempo útil.

Interessa, portanto, fazer uma gestão eficaz da informação por forma a que haja optimização na sua produção, armazenamento, tratamento e difusão (para ganhar compromisso com toda a organização) proveniente de fontes internas ou externas à organização.

A gestão da informação tem como objectivo apoiar a política global das instituições para o que deverá haver um envolvimento de todos os sectores da organização por forma a ter sucesso na pesquisa, tratamento difusão e utilização da mesma quer ao nível interno quer ao nível externo.

### **3. Informação / conhecimento**

Importa aqui fazer uma distinção entre informação e conhecimento pois que, apesar de muitas vezes serem entendidos como sinónimos e em que qualquer não conhecimento é justificado por falta de informação, são dois conceitos distintos se bem que interligados, na medida em que um constitui a base do outro.

A informação pode ser entendida como um conjunto de dados, factos sobre determinado assunto sendo actualmente, graças às novas tecnologias, de acesso relativamente fácil e

rápido<sup>1</sup> enquanto que o conhecimento surge em resultado do tratamento e interpretação dos dados, assim obtidos a partir da informação. É possível obterem-se várias interpretações a partir dos mesmos dados, tudo depende de quem os estiver a analisar e dos objectivos pretendidos, não esquecendo que o elemento essencial está na capacidade de interpretar de forma criativa a informação disponível. Não é um produto tangível pois pode ser utilizada por várias pessoas em simultâneo e em vários locais, em vários formatos e com interpretações diferentes consoante os conhecimentos e objectivos de cada uma.

O conhecimento é o resultado de um processo de acumulação progressivo desde os simples dados (internos ou externos) que constituem a matéria prima (em bruto) passando pela codificação dos mesmos, até se atingir o conhecimento resultado de um tratamento e interpretação à luz dos objectivos pré- definidos e das características pessoais e únicas das pessoas da organização. “ O conhecimento que é acumulado do exterior é partilhado amplamente dentro da organização, armazenado como parte da base de conhecimento da organização e usado por aqueles comprometidos com o desenvolvimento de novas tecnologias e produtos” (Nonaka e Takeuchi, 1995). A informação é a base, a matéria prima a partir da qual se obterá conhecimento.

A informação e o saber são activos intangíveis. O valor da informação muda com o tempo, depende da percepção de cada utilizador e de factores relacionados. Por outro lado, depende de quem a detém e não está relacionada com o seu custo, daí que deva ser partilhada com todos.

O conhecimento representa a capacidade de aplicar informações sobre uma determinada matéria a um trabalho ou resultado específico (Crawford, citado por Sousa, 1999.) Só na medida em que houver partilha de conhecimentos se poderá obter novos conhecimentos. Assim, todos ficarão a ganhar, pois na transmissão da informação não deverá figurar o conceito de troca mas sim o de partilha. Ninguém vai roubar nada a ninguém, nem dar e ficar sem algo.

O valor do conhecimento e sua dispersão está a aumentar com a globalização. A procura tornou-se mais exigente e complexa. As fronteiras geográficas perderam relevância. A oferta de produtos e serviços tem agora, mais do que nunca, de responder às necessidades de âmbito global e não apenas local, pois a concorrência passou a ser transnacional estando o conhecimento repartido à escala mundial.

O conhecimento é dinâmico e cumulativo. Assim, a sua gestão deverá ser dinâmica de forma a constituir uma mais valia para as organizações assegurando que o conhecimento, latente, adormecido e que tem a ver com os nossos pensamentos, sentimentos, experiências, etc, possa transformar-se em conhecimento vivo, activo, acessível, descrito e partilhado com outras pessoas (livros, jornais) e utilizado e reutilizado por outros. O conhecimento está nas pessoas e não nos papeis e só tem valor se for utilizado. Só a sua partilha e não o seu entesouramento, gerará novo conhecimento. Todos os elementos de uma organização têm necessidade de criar, partilhar e usar o conhecimento, sendo cada pessoa gestora do seu próprio conhecimento. O conhecimento cria-se estudando, aprendendo; cria-se ensinando, transmitindo; cria-se usando, praticando, dialogando, ouvindo, convivendo....

Como refere Allee (1997) “Fazemos muito mais do que apenas acumular conhecimento. Ao progredir na vida e crescer em experiência, também desenvolvemos um talento para

---

<sup>1</sup> A World Wide Web (WWW) permite acesso rápido e relativamente fácil a todas as pessoas com capacidade de descodificação da informação.

integrar, processar e aplicar o novo conhecimento. O nosso conhecimento é uma configuração sempre em mudança de memória, contexto, padrões, associações e relações. Essa configuração evolui através de constantes intercâmbios com o nosso ambiente”. “O que vai continuar a ser factor de diferenciação dos indivíduos, das organizações e das sociedades, é a sua capacidade de usar para fins relevantes, económicos, sociais e culturais essas representações do conhecimento” (Tribolet , 2000)

#### **4. Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC)**

Estamos a viver na chamada sociedade da informação e do conhecimento (designada de Nova Economia) em que mais do que a quantidade sobressai a qualidade da informação, bem como a rapidez no seu acesso e sua gestão por forma a se obterem as tão ambicionadas vantagens competitivas. É neste contexto que os serviços das tecnologias de informação e comunicação vêm dar uma ajuda nas actividades humanas, comerciais e industriais. Quanto mais fácil e rápido for o acesso à informação, tratamento e sua difusão mais rápido sairá vitorioso em competição nas diversas actividades económicas.

“A gestão da informação, sendo uma disciplina relativamente nova que tenta fazer a ponte entre a gestão estratégica e a aplicação das tecnologias de informação nas empresas, procura, em primeiro lugar, tentar perceber qual a informação que interessa à empresa, para de seguida, definir processos, identificar fontes, modelar sistemas. As novas tecnologias de informação são, portanto, os instrumentos que vieram permitir gerir a informação em novos moldes” (Braga,1996)

As Tecnologias de Informação não substituem o conhecimento, elas apenas são instrumentos, canais que permitem a troca de conhecimentos. Elas não criam saber nem geram conhecimento, elas apenas facilitam a sua distribuição não acrescentando algo ao saber, só as pessoas e os cérebros o conseguem fazer. Os dados e a informação podem ser transmitidos através das tecnologias mas o saber, o conhecimento só é transmitido pessoalmente através de uma rede humana e não de uma rede electrónica.

O desafio das TIC é fomentar um desenvolvimento do conhecimento colectivo e aprendizagem contínua por forma a facilitar as actividades de evolução da empresa, como sejam a resolução de problemas e a inovação e permitam entender o conhecimento como processo interactivo e integrador. Tecnologias que permitam uma integração das pessoas e eliminação de fronteiras entre as várias áreas de negócio por forma a criar redes globais de partilha de conhecimento.

Hoje é impensável para uma empresa funcionar sem o recurso às TIC e só poderá enfrentar as suas concorrentes se houver uma capacidade de adaptação de toda a empresa bem como dos sectores que a compõem. A utilização da TIC por parte das pessoas obriga a que também elas evoluam e se adaptem para poder usar correctamente os meios que têm ao dispor. Mas não é suficiente possuir novas TIC, é necessário sabelas utilizar para o que é necessário recursos humanos qualificados.

## **5. Recursos humanos**

O conhecimento pode ser entendido como input e output de um mesmo processo de produção de novo conhecimento e é aqui que os meios e serviços técnicos desempenham um papel fundamental na sua distribuição. Desenvolve-se por acumulação e só a aposta na formação poderá levar a mais conhecimento pois este só terá valor se for utilizado.

As instituições do futuro deverão saber lidar com um sistema de conhecimento de que os recursos humanos qualificados são portadores, por forma a conseguir agir de forma proactiva, criando vantagens competitivas e assim actuar como árbitro do jogo, estabelecendo as regras e não como mero jogador que aceita as regras estabelecidas.

Cada pessoa, seja qual a sua função na instituição deve ser entendida por esta como um gestor do saber, pois todos têm necessidade de procurar, criar e partilhar o conhecimento no seu dia a dia. Os recursos humanos com responsabilidade directa na recolha, armazenamento ou divulgação da informação devem ser qualificados e requalificados, de forma a responder a todas as solicitações no momento exacto e na forma correcta. Importa sensibilizar os utilizadores para a possibilidade de, através da utilização do sistema informático, estabelecer interfaces que permitam uma melhor articulação entre as funções técnicas e as funções da gestão.

## **6. Conhecimento, recursos humanos, TIC e a inovação**

Qualquer instituição tem uma base de conhecimento que resulta de um processo cumulativo de saberes e é essa base de conhecimento que condiciona a inovação. Não é suficiente ter recursos, internos e externos, é necessário sabê-los combinar da melhor forma, no aproveitamento de novas oportunidades e de estratégias.

A inovação é actualmente um factor decisivo no sucesso das instituições e do crescimento económico. A base da inovação não é, apenas, a ciência e tecnologia mas a criatividade e a aposta na diferença. A criatividade, o trabalho em equipa, a organização em rede e as aptidões cognitivas são necessárias às economias que se apoiam cada vez mais em inovação e mudanças tecnológicas. A troca de informações, experiências e habilidades individuais são indispensáveis ao conhecimento colectivo e à performance organizacional.

Toda a inovação parte de uma ideia individual criativa que se prolonga e instala em todo o grupo. É um trabalho em equipa, que parte de uma ideia que se vai trabalhando e moldando. Deverão, assim, criar-se condições que favoreçam a criatividade e o seu aproveitamento económico e social. O valor do capital humano nas instituições é o valor das aptidões, competências e capacidades dos seus colaboradores.

A inovação não é I&D, mas sim a capacidade para observar, compreender e interpretar. É a capacidade de inovação e adaptação, baseada e dependente da informação e do conhecimento, que tornam uma empresa ou qualquer instituição competitiva, sobressaindo no meio de tantas outras. Para isso terá de utilizar as inovações

proporcionadas pelas tecnologias de informação e comunicação. De que interessa ter ideias se na prática se utilizar meios e processos morosos e já obsoletos.

Os sistemas e tecnologias de informação podem ser utilizados como instrumentos estratégicos de inovação traduzindo-se em vantagens competitivas, ao mesmo tempo que proporcionam oportunidades de descoberta/exploração de novas realidades, novas formas de cooperação entre instituições geograficamente distantes, que poderão traduzir-se em inovações de produtos/serviços. Além disso, permitem uma interactividade entre clientes/fornecedores na medida em que, em tempo real, é possível dar/receber informações. Esta é uma realidade não só para as empresas com actuação global (cujas fronteiras físicas deixam de ter significado) mas também para as que só actuam em nichos de mercado locais.

Inovação e TIC andam de mãos dadas em matéria de crescimento. Por um lado, a inovação faz apelo às TIC e, por outro lado, grande parte do impacto das TIC não teria existido na ausência de uma evolução dos sistemas de inovação e da economia em geral. A Internet e o comércio electrónico criaram um novo potencial de inovação e o investimento em TIC aceleraram o crescimento e por sua vez a mudança organizacional.

A inovação deixa de ser um acto isolado, para se transformar num processo interactivo, existindo uma interdependência entre tecnologia e o mercado. A utilização eficaz das TIC obriga os países a criarem um ambiente inovador e receptivos a novas tecnologias.

Mas para criar um ambiente inovador que proporcione vantagens competitivas não é suficiente adquirir equipamentos novos, adoptar os desenvolvimentos da ciência e tecnologia, como sejam: transferência electrónica de informação, tecnologias digitais, acesso internet, intranet e extranet, etc. É necessário, sobretudo, saber utilizá-los, pois só assim os sistemas de informação nas empresas permitirão reduzir o tempo de circulação informação, aumentar a qualidade da informação, reduzir custos e possibilidade de erros ou seja estar a inovar-se e a obter vantagens competitivas.

Para se poder explorar completamente as novas tecnologias é necessário ter recursos humanos qualificados e treinados. A tomada de consciência de que as vantagens competitivas estão nos intangíveis, nos conhecimentos pessoais, na capacidade de combinar os conhecimentos e saberes provenientes de diferentes origens e na imagem da instituição, tornarão esta diferente de todas as outras com produtos únicos e de difícil imitação.

No processo de inovação uma empresa ou qualquer outra instituição, terá de olhar para o que a rodeia, para o mercado. De que adianta criar algo que não vá de encontro aos desejos dos clientes. Muitas ideias advêm do contacto com o mercado, clientes e fornecedores. Deverá fomentar-se a cooperação entre concorrentes por forma a conjugar competências, aumentar saberes e reduzir custos.

Na economia do conhecimento a criatividade, a flexibilidade e a rapidez são mais relevantes do que os activos físicos. A economia do conhecimento cria novas oportunidades exigindo uma nova atitude empresarial que permite a interiorização da aprendizagem e da inovação. A inovação deverá estar na atitude, no estado de espírito de toda a organização.

Não basta olhar para os sucessos passados. É necessário que as instituições tenham uma atitude proactiva por forma a poderem actuar como agentes de mudança, utilizando os conhecimentos e recursos susceptíveis de estimular processo de inovação.

Enquanto os recursos humanos devidamente qualificados são um factor chave no processo de inovação e na abertura a ideias vindas do exterior, a falta de pessoal qualificado constitui-se num dos seus obstáculos. Os países devem prestar atenção à educação, qualificação e gestão de recursos humanos. Numa economia onde a procura muda constantemente e de forma contínua a formação permanente torna-se um imperativo.

Para Neves (2000), uma empresa inovadora caracteriza-se por: organização prioritária da inovação numa estrutura de *task-forces*, para responder no terreno às necessidades dos decisores; reengenharia de processos e operações em função da decisão e do tempo e da plataforma electrónica de gestão de informação e conhecimento permitindo a aprendizagem institucional e facilitando a inovação.

A vivência numa sociedade de informação e do conhecimento implica uma grande capacidade de adaptação por parte das instituições o que as leva a repensar toda a sua organização. A flexibilidade organizacional passou a ser um requisito de sobrevivência institucional. O recurso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) vem proporcionar-lhes novos produtos e serviços que implicarão uma diferente organização económica e social dando lugar a novas e mais qualificadas formas de emprego (por exemplo teletrabalho) mais flexíveis e que por sua vez exigirão novas formas de segurança e protecção social.

O êxito na sociedade do conhecimento exige novas atitudes culturais por parte das organizações: (Cardoso, L., 2000)

- Procurar atingir resultados sem controlar os recursos, para o que é necessário pôr de parte a lógica da hierarquia e dar importância à comunicação horizontal baseada na colaboração, influência e negociação com outros departamentos ou empresas que estejam relacionados com o projecto e o influenciem;
- Procurar as pessoas certas para os lugares incertos na medida em que num contexto de mudança acelerada deixa de haver lugares certos. O organigrama da empresa passa a ser entendido em termos dinâmicos e devem procurar-se pessoas com uma preparação de base cada vez mais elevada, com uma visão dinâmica e uma atitude de flexibilidade que as permita evoluir e adaptar consoante as necessidades da organização.
- Aprender toda a vida. É necessário um esforço de aprendizagem permanente que permita a adaptação a novas realidades, desenvolver uma postura humilde e curiosa de aprendizagem permanente. A formação contínua deve ser assumida como um investimento essencial em termos estratégicos por parte das organizações.
- Despenalizar o erro. É necessário inovação constante para competir, o que só é possível com uma cultura empreendedora em que se crie um ambiente livre e confiante que encoraje as pessoas a tomar iniciativa, aprender ideias novas e facilite a criatividade.
- A ética tem a ver com a gestão. As questões éticas são fundamentais nos negócios e devem envolver a responsabilidade social das empresas, trazendo consequências positivas em termos de imagem de mercado e cultura organizacional. O cumprimento da lei deixa de ser entendido como uma imposição e passando a ser algo positivo na vida da organização.



## 7. Conclusão

Estamos a viver na era da sociedade da informação, do conhecimento e da inovação com utilização das novas tecnologias que provocarão mudanças profundas a todos os níveis.

Vivemos num contexto de globalização em que os conceitos de espaço e tempo alteraram completamente. A rapidez das respostas e da inovação são factores decisivos na economia do conhecimento e o espaço deixa de ser nacional para ser mundial.

A informação e o conhecimento desempenham um papel importante em toda a actividade económica, quer na criação de riqueza quer na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. A competitividade das empresas num contexto de globalização depende da sua capacidade de criar e processar e utilizar a informação baseada em conhecimentos. A informação e o conhecimento são ferramentas básicas para o desenvolvimento económico e para a criação de emprego.

Para enfrentar os desafios da globalização, as instituições deverão ter acesso rápido ao mundo do conhecimento com a utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação. A sua fonte de riqueza serão o conhecimento e a inovação que gerarão novos e mais empregos qualificados e maior coesão social. Uma sociedade conseguirá sobreviver se a aposta for a utilização global das TIC com investimentos na formação educação/permanente.

As Tecnologias da Informação e Comunicação têm um papel importante na inovação, elas facilitam a partilha e garantem a acessibilidade a toda a organização, eliminam fronteiras e aceleram o processo de inovação, encurtam ciclos e desenvolvem redes na economia. Permitem uma difusão rápida de conhecimentos codificados e de ideias. Este cenário permite uma redução de custos e o crescimento de redes e diminuem a incerteza.

Tendo como base uma economia estruturada em redes electrónicas, gerindo informação e conhecimento, a sociedade de informação faz exigências ao nível dos recursos humanos e relações de trabalho, onde predomina a cooperação e a partilha. Enquanto que na velha economia predominava a especialização da mão de obra, na nova economia predomina a sua qualificação e requalificação permanentes.

A elevada qualificação dos recursos humanos é indispensável ao aumento do conhecimento próprio e da empresa, podendo tornar-se um motor da inovação, pois o seu espírito de criatividade e iniciativa, e a vontade de criar conhecimento proporcionarão à empresa o aumento do seu conhecimento e com o empenhamento de todos conduzirão a empresa a “bom porto”. A capacidade de aprender e de transformar a experiência, o saber fazer e os conhecimentos em inovação é um factor de competitividade com a utilização das TIC.

Em jeito de conclusão a sociedade actual exige o desenvolvimento de redes de transmissão de informação e devemos saber aproveitar as novas tecnologias e recursos para que possamos inovar e triunfar. A base da inovação está na criatividade e na aposta na diferença.

## Bibliografia

- Allee, V. (1997), *The Knowledge evolution: Expanding Organizational Intelligence*. Butterworth-heinemann, USA, pp. 44.
- Braga, A (1996), *Modernização do Sector Vitivinícola: Modelo de Sistema de Informação*, Tese de Mestrado em Gestão, Universidade da Beira Interior.
- Brito, Silvio M.R. (1999), *A Gestão do Milénio*, Dirigir, Mai/Jun.99, pp. 38-40.
- Carrondo, M.(1999) *Criação de empresas e suporte à inovação tecnológica nas PME - Economia & Prospectiva*, Inovação e Desenvolvimento, n.º 10 Julho/Set.99, Ministério da Economia.
- Comunidade Europeia (1995), *A sociedade em mutação. As novas tecnologias*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.
- Chandra, H.; Singh, J.P. (1993), *An Integrate Information System-* Journal of Information Science, nº19, pg.321-326.
- Correia, A.M. R. (1992), *Gestão da Informação- Um instrumento para a modernização da industria Portuguesa*, in revista Competir Informação para a Industria, Ano III Nº2. Maio- Agosto.
- Daft, R. L; Lengel, R. H. (1984), *Information Richness: A New Approach to Managerial Behavior and Organization Design*, in Siaw,R.M. (ed) and Commings,L.L. (ed). Research in Organizational Behavior, JAI Press, pg 206.
- Drake, M.A. (1984), *Information and Corporates Cultures*, Special Libraries Associations, October, pg 262-269.
- Drucker, P. (1993 a), *Gerindo para o Futuro*, Difusão Cultural, Lisboa.
- Drucker, P. (1993 b), *Sociedade Pós-Capitalista*, Difusão Cultural, Lisboa
- Ferrão, Francisco (2000), *Processos de gestão: base do conhecimento nas organizações*, Recursos Humanos Magazine, Ano 2, n.º6; Jan/Fev.2000, pp 45-50.
- Godinho, M. e al (1999), *Informação e Serviços Técnicos em Portugal-Domínio Estratégico da Economia baseada no conhecimento*, in Economia Global e Gestão- Global Economics and Management Review, Vol. IV 1/99.
- Kelly, Kevin (1997), *New rules for the New Economy*”, Wired, Issue 5.09.
- Milliot, Éric (1999), *Les modes de fonctionnement de l'organisation informationnelle*, Revue Française de Gestion, N.º 125; pp. 5-18. Sep./Out. 99.
- Neves, Artur C. (2000), *A Europa na encruzilhada informacional: inovação e recursos humanos face aos modelos culturais*, Economia & Prospectiva, n.º 11; Out99/Março2000; pp. 47-68.
- Nonaka, I.; Takeuchi, H. (1995), *The Knowledge- Creating Company*, Oxford. University Press, 1995; pp. 5.
- Noorlander, Willem (2001), *Information management. Who's controlling Who?.*, Online, Wilton, Jan/Fev.2001, Vol. 25; Issue 1; pp. 36-38.

- Oliveira, A. (1994), *O Valor da Informação*, in Dossier Informação, Revista Pequena e Média Empresa, n.º 12-3ª Série.
- Pedro, J.M. (1999), *A gestão de Informação e a Comunicação nas Organizações* in Instituto do Emprego e Formação Profissional, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Set/Out.99.
- Reis, C. (1993), *Planamento Estratégico de Sistemas de Informação*, Lisboa, 1ª ed., ed. Presença. pg. 20-24.
- Reigado, Felisberto M.(2000), *Desenvolvimento e Planeamento Regional- uma abordagem sistémica*, Editorial Estampa, Lda, Lisboa.
- Ridderstrale, J.(2000), *Navegar pelo panorama do conhecimento*, Revista Portuguesa de Gestão, Ano 15 ,n.º2, Primavera 2000.
- Rigaud, L. (19?), *Os Sistemas de Informação na Empresa*, Rés Editora, 10ª série, pg. 26.
- Robertson, Graham. (1996), *What is Information?.* Managing Information, June 96; pp 3-6 Aslib, London.
- Sousa C. (1999), *A gestão do conhecimento ou as virtudes da partilha*, Recursos Humanos Magazine, Ano 1; n.º4; PP20-24; Set./Out.99.
- Staring, Marian (2000), *Human Capital Index*, Recursos Humanos Magazine, Mai./Jun.2000, pp. 30-33.
- Tribolet, José (2000), “A Organização, a Gestão e os Processos de Ensino e de Investigação”, *Actas do X Encontro da Associação das Universidades de Língua Portuguesa*, Ponta Delgada, 2000, pp. 231-241.
- Wilson, T.D. (1989), *Towards an Information Management Curriculum*, Journal of Information Science, vol.15, n.º 4/5, p. 203-209.
- Zorrinho, C. (1995), *Gestão da Informação. Condição para Vencer*. IAPMEI.
- Zhang, Y. (1988), *Definitions and Sciences of Information*, Information Processing & Management, V. 24, nº4.

## **A a-adoção de tecnologias de informação: uma abordagem comparativa ao caso português e galego**

**Anabela Sarmento\*** ~~— (asarment@mail.telepac.pt)~~

~~ISCAP — Rua Dr. Jaime Lopes de Amorim — 4465-111 S. Mamede Infesta —~~

~~Altamiro Machado — (altamiro@dsi.uminho.pt)~~

~~Universidade do Minho — DSI — Campus de Azurém — 4800 Guimarães~~

~~—~~  
**Portugal**

**Begoña Campos\*\*** ~~— (bcampos@uvigo.es) Universidade de Vigo~~

**Pilar López\*\*\*** ~~— (mplopez@uvigo.es) Universidade de Vigo~~

~~Escuela Universitaria de Estudios Empresariales~~

~~Cl. Torrecedeira 105 — 36208 Vigo~~

**España**

Formatiert

### **Resumo**

A relação entre a adopção de tecnologias de informação por parte das organizações, e o desenvolvimento regional onde essas mesmas organizações estão inseridas, parece ser uma realidade. Este é um ciclo vicioso: as organizações dos espaços mais desenvolvidos tendem a adoptar mais facilmente tecnologias e as empresas mais desenvolvidas, com

---

\* -ISCAP — Rua Dr. Jaime Lopes de Amorim — 4465-111 S. Mamede Infesta. E-mail: asarment@mail.telepac.pt.

\*\* -Universidade de Vigo, Escuela Universitaria de Estudios Empresariales, Cl. Torrecedeira 105 - 36208 Vigo. E-mail: bcampos@uvigo.es.

\*\*\* Universidade de Vigo, Escuela Universitaria de Estudios Empresariales, Cl. Torrecedeira 105 - 36208 Vigo. E-mail: mplopez@uvigo.es.

Formatiert

Formatiert

Formatiert

Formatiert

mais tecnologias, inserem-se em espaços mais desenvolvidos. Assim, não é de estranhar que regiões menos desenvolvidas tentem atrair organizações com cunho tecnológico, ou que a ele recorram, de forma a se desenvolverem e se tornarem atractivas. O ritmo de desenvolvimento destas regiões não é todo o mesmo.

—Colocam-se-nos algumas questões: de que tecnologias estamos a falar? Como se distribuem geograficamente? Em que tipos de organização? Será que a situação do Norte de Portugal se assemelha em alguma coisa à realidade galega?

—Com esta comunicação pretende-se apresentar uma abordagem comparativa entre a realidade tecnológica organizacional nortenha de Portugal e a realidade galega de Espanha.

## Introdução

Num contexto de grandes e rápidas mudanças, as organizações procuram adoptar novas formas de organização social, mais democráticas, flexíveis e dinâmicas. Tomam, também, consciência, da cada vez maior importância de uma informação correcta e em tempo útil, da necessidade de aprendizagem e da gestão do seu conhecimento.

Estas alterações são acompanhadas pela adopção de sistemas e tecnologias de informação (SI/TI), que lhes permita lidar com a informação necessária, com qualidade e precisão. De entre esses vários sistemas, temos, por exemplo, o correio electrónico, a agenda electrónica, a Internet, a gestão electrónica de documentos e arquivos, os sistemas workflow, entre tantos outros. Estes sistemas têm potencial para provocar mudanças a nível da organização, nomeadamente na forma como as pessoas trabalham.

A adopção destas tecnologias por parte das organizações e o desenvolvimento da região onde elas se inserem parece ser uma realidade. Na verdade, se tomarmos como exemplo o caso português, não é de estranhar que as grandes empresas, possuidoras e utilizadoras de SI/TI se situem na zona de Lisboa e Vale do Tejo, uma vez que, de acordo com um estudo efectuado por Cunha [1998], —Cunha [1998]—, é precisamente esta zona portuguesa que é mais desenvolvida, chegando mesmo a atingir 115% da média comunitária. No extremo oposto, temos o caso de Trás os Montes e Beira Interior, que apresentam os índices de desenvolvimento mais baixos (32%), acompanhados igualmente pela menor utilização dos SI/TI pelas organizações [Sarmiento, Machado et al., 1998; Sarmiento, Machado et al., 1999]. No caso galego, as grandes empresas que mais usam os SI/TI, situam-se em zonas mais desenvolvidas, como sejam nas províncias de Pontevedra e La Coruña, e as grandes empresas que fazem um uso menor dos SI/TI situam-se em zonas menos desenvolvidas, como por exemplo, Orense e Lugo [Campos, 2000].

**Kommentar [BC1]:** Se repite dos veces Cunha con lo cual solo lo pondría una vez y en los corchetes el año, igual que en la página 4, párrafo 1 con Naisbitt [1983].

Se por um lado, as zonas desenvolvidas atraem organizações que adoptam mais facilmente tecnologias, por outro lado, as empresas consideradas mais desenvolvidas em termos tecnológicos, inserem-se em espaços mais desenvolvidos. Não é de estranhar que regiões menos desenvolvidas tentem atrair organizações com cunho tecnológico, ou que a ele recorram, de forma a se desenvolverem e se tornarem atractivas. O ritmo de desenvolvimento destas regiões não é todo o mesmo.

Neste cenário, há algumas questões que se nos colocam: mas de que SI/TI estamos a falar? Qual o potencial de alteração da organização do trabalho destas tecnologias? Dada a proximidade entre as características geográficas e culturais do Norte de Portugal e da Galiza, será que também existe uma proximidade em termos de adopção de SI/TI pelas organizações nelas presentes?

Esta comunicação apresenta alguns resultados de dois estudos efectuados, um no Norte de Portugal e outro na Galiza, no que se refere à adopção de SI/TI. Numa primeira parte do artigo, referimos o papel dos SI/TI na actualidade, ao que se seguirá uma breve reflexão sobre as tecnologias ao serviço das organizações e seu potencial para provocar

modificações em diversos domínios organizacionais. Numa segunda parte, apresentamos, então, os dois estudos efectuados, bem como os resultados obtidos. Finalmente, teceremos algumas conclusões e implicações para futuros trabalhos e para o desenvolvimento económico e social das regiões em questão.

## **2.2. O papel dos SI/TI na actualidade**

**Formatiert:** Nummerierung und Aufzählungszeichen

O meio envolvente que rodeia a actividade empresarial no princípio do século XXI, que poderíamos descrever como aberto e internacionalizado, onde se considera o cliente como parte do processo de negócio, exige, por parte das empresas, entre outros esforços de direcção e gestão, uma administração eficaz e eficiente dos seus recursos de informação, e por conseguinte, do sistema que obtém esses recursos, os processa e distribui [Rockart, J. F. y Short, J.E., 1989], [Lesca, 1992], [Benjamin, R.I. y Blunt, J., 1992] e [McLeod, R.J., 2000], isto é, das tecnologias de informação, nomeadamente telecomunicações e informática. Uma gestão, eficaz e eficiente, permitirá identificar oportunamente as mudanças, aspecto imprescindível para a rapidez de resposta, agilidade e flexibilidade necessárias às empresas. Uma informação adequada e oportuna permitirá conhecer as ameaças e oportunidades que emanam do meio envolvente. Por último, uma informação adequada sobre as necessidades actuais e potenciais dos clientes, assim como o objectivo de responder a essas necessidades, serão a base da incorporação efectiva do cliente na cadeia de valor da empresa.

Na verdade, as tecnologias da informação podem ter efeitos positivos na competitividade das empresas. No entanto, estes efeitos, só deverão ser observados quando o modo de conceber e utilizar as ditas tecnologias mudar para uma cultura do tipo informacional, isto é, uma cultura onde a informação e o conhecimento, e a sua gestão, adquirem um papel de maior relevo e importância. Este passo implica uma nova forma de conceber e utilizar as tecnologias nas organizações, onde estas actuarão como um catalisador das mudanças, mais concretamente, nas que se verificarão nas estruturas organizativas [Garcia Bravo et al., 1998].

O avanço e a propagação das denominadas tecnologias de informação — também têm uma parte de responsabilidade no momento de proporcionar ao recurso da informação, o carácter estratégico que possui na sociedade em geral, e nas organizações, em particular, para lá da estreita relação entre a nova ordem sócio-económica e a tecnologia, como expõe Naisbitt (1983): “A tecnologia do computador é, na era da informação, o que a mecanização foi para a revolução industrial”. Dentro da “tecnologia do computador”, devemos incluir as capacidades de comunicação que oferece hoje o PC.

Destas considerações, ressalta a importância da informação, da sua administração e do sistema que a obtém, processa e distribui, bem como do papel desempenhado nestas funções pelas novas tecnologias de informação.

O actual papel a desempenhar pelas tecnologias de informação nas empresas deveria consistir, pois, em colocar o poder dessas tecnologias ao serviço de uma eficaz administração, obtendo-se, desta forma, uma via para dispor de informação de qualidade, necessária a qualquer empresa que pretenda ser classificada como de adaptável, com resposta ágil, consciente das ameaças e oportunidade que apresenta um meio envolvente cada vez mais internacionalizado, e desejosa de cobrir qualquer necessidade actual e potencial de seus clientes.

Passamos de uma época em que os SI/TI ofereciam produtividade e economias de escala para uma outra em que podem contribuir significativamente para a competitividade da empresa. Com os SI/TI é possível oferecer novos produtos e serviços, incrementar a velocidade da tomada de decisões, aumentar a aprendizagem e transferência de conhecimentos, conceder maiores níveis de autonomia, reduzir a complexidade das formas organizativas, eliminar barreiras geográficas e de realização do trabalho com base em informação, acelerar o ritmo de produção, facilitar o acesso a novos mercados e a comunicação com clientes e fornecedores, integrando actividades e processos, ou possibilitando trabalhar com grandes volumes de informação para acompanhar de perto a evolução do negócio. Também podem permitir a redefinição da estratégia de negócio, facilitar o aparecimento de alianças e colaborações com todo o tipo de empresas. Em suma, actualmente, a importância dos SI/TI é tal, que fazem parte da estratégia corporativa de qualquer empresa com êxito.

### 3.

Formatiert

### 3. Os SI/TI ao serviço das organizações

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Os SI/TI não podem ser ignorados pelos gestores, uma vez que desempenham um papel crítico em qualquer organização. Estes sistemas têm influência directa na planificação assim como no controlo, e em muitos casos, na decisão, sobre—que produtos e serviços vão ser produzidos. Os SI/TI podem tornar-se instrumentos poderosos para ajudarem as organizações a serem mais competitivas e eficientes. Podem ser usados para redesenhar e modificar as organizações, transformando a sua estrutura, âmbito das operações, mecanismos de controlo, práticas de trabalho, fluxos de dados, produtos, serviços, entre outros.

Uma das mudanças que se atribui aos SI/TI é o abaixamento da pirâmide hierárquica, como consequência da sua adopção. À medida que as empresas se desenvolvem e crescem, vão ficando mais lentas e, consequentemente, mais ineficazes e menos competitivas. Para ultrapassar este problema, algumas organizações começam a adoptar modelos de organização social, mais flexíveis e dinâmicos que passam, por um lado, pela redução do número de funcionários e do número de níveis na hierarquia e, por outro, pela implementação de SI/TI que permitam resolver os problemas decorrentes quer da falta de funcionários, quer da falta de agilidade e competitividade [Khoshafian, 1995]. Os funcionários que ficam na empresa vêm o seu posto de trabalho enriquecido com mais tarefas e responsabilidades, mas também sentem que lhes é exigido uma outra atitude e competências. A resposta a estas exigências passa pelo recurso a SI/TI uma vez que estas pessoas têm necessidade de trabalhar com informação adequada, correcta e oportuna. Estas pessoas trabalham frequentemente em equipas multidisciplinares, muitas vezes dispersas geograficamente, necessitando, mais uma vez, das tecnologias para poderem colaborar.

Isto leva-nos a constatar que os SI/TI permitem uma organização do trabalho de forma global, enquanto se desempenham as tarefas localmente: as tecnologias de informação como o correio electrónico, a Internet e a vídeo-conferência, por exemplo, permitem uma maior coordenação geográfica de funcionários dispersos. As empresas já não estão



limitadas por localizações físicas ou fronteiras organizacionais. Os sistemas de informação em rede permitem a coordenação das capacidades distribuídas geograficamente e até coordenar outras organizações virtuais. Neste tipo de organizações, cada membro (empresa ou pessoa) pode aproveitar as capacidades de outro membro, mantendo-se independente.

Os SI/TI permitem também uma organização social mais flexível, aumentando as capacidades de resposta às mudanças do mercado. Adicionalmente, dotam as organizações, grandes ou pequenas, de capacidades para ultrapassarem algumas das limitações impostas pelo seu tamanho.

Os SI/TI também permitem transacções electrónicas, tais como pagamentos e ordens de compra, contribuindo para a redução de custos de obtenção de produtos e serviços, a partir do exterior. As organizações podem também partilhar dados do negócio, catálogos ou mensagens de correio electrónico através destes sistemas. Estas redes de SI/TI podem contribuir para uma maior eficiência do negócio e para novas relações entre a organização, os seus clientes e fornecedores, levando ao redesenho das suas fronteiras e da forma como conduzem o negócio. A Internet, por exemplo, permitiu a criação de um mercado global electrónico onde um vasto número de bens e serviços é publicitado, comprado e trocado no mundo inteiro. A criação de mercados electrónicos e as ligações aos fornecedores, clientes, vendedores, contribuíram para o crescimento do comércio electrónico.

Desde as primeiras utilizações dos SI/TI nos negócios, estes foram, progressivamente, substituindo os procedimentos manuais por procedimentos, processos e fluxos automatizados. Estes últimos (os fluxos automatizados) permitiram reduzir o custo das operações substituindo o papel e as rotinas manuais. Os sistemas workflow possibilitaram não só o corte de custos significativos mas também a melhoria do serviço ao cliente.

#### **4.4. Comparação entre a realidade do Norte de Portugal e da Galiza**

**Formatiert:** Nummerierung und Aufzählungszeichen

De uma forma breve e sucinta apresentamos nas secções precedentes o papel dos SI/TI na actualidade e, em particular, nas organizações. Cientes de que os SI/TI encerram em si potencialidades que permitem uma maior flexibilidade e competitividade das organizações, colocava-se-nos a questão de saber qual o grau de penetração destes sistemas no Norte de Portugal e da Galiza. Os estudos que apresentamos de seguida pretendem contribuir para uma resposta a esta questão. Apesar de terem sido concebidos para responderem a objectivos mais amplos no que concerne o uso das tecnologias de informação, pensamos que o seu contributo pode ser valioso, permitindo fazer uma caracterização, ainda que muito generalista, das duas realidades em estudo.

#### **4.1. Estudo sobre a região Norte de Portugal**

##### **4.1.1. Metodologia**

**Formatiert**

Este estudo insere-se num outro, de âmbito mais alargado, e que pretendeu estudar a adopção de SI/TI avançadas e seu impacto nas organizações. Para a recolha dos dados, desenhou-se um inquérito, dirigido ao responsável pela informática na empresa, composto de 3 partes:

- (1) dados sobre a localização da empresa e nome do responsável pelo sector da informática;
- (2) dados sobre as Tecnologias de Informação que a literatura revelou serem as mais significativas em termos de impacto organizacional e
- (3) dados sobre os sectores e o número de pessoas afectadas pela implementação dessas tecnologias de informação.

A selecção das empresas foi feita com base em dados disponíveis relativos à classificação das 500 maiores empresas do Jornal de Notícias, sobre os anos de 1995 e 1996. Durante os meses de Junho e Julho de 1998, foi enviado um inquérito a 130 grandes empresas portuguesas, tendo em conta o seu volume de vendas, da região Norte de Portugal. Apesar de designarmos por “Norte de Portugal”, de acordo com os dados extraídos da base, na realidade as empresas que responderam situam-se na região da cidade do Porto e seus arredores.

Foram recebidas 15 respostas, o que corresponde a uma taxa de retorno de 12%.

As tecnologias inquiridas referiam-se ao correio electrónico, à agenda electrónica, à Internet, Intranet e Extranet, à digitalização de imagens e ao Optical Character Recognition (OCR), às ferramentas de apoio a conferências (audio e vídeo), à gestão electrónica de documentos e de arquivo, aos Sistemas Workflow, às ferramentas de apoio à decisão, às ferramentas de análise de processos de negócio conducentes à reengenharia de processos, às ferramentas para automatização de processos de negócio, às ferramentas para a gestão de projectos, ao groupshare, às ferramentas de autoria em grupo, às ferramentas para partilha de ecrãs, aos sistemas de suporte à decisão e às ferramentas de trabalho colaborativo. Apesar destas tecnologias não poderem todas ser consideradas básicas, a literatura da especialidade revela que podem, no entanto, já ter uso generalizado.

Formatiert

#### 4.1.2. Análise geral dos dados

A análise dos inquéritos revelou que as tecnologias de informação mais utilizadas são o correio electrónico (88,8%) a Internet (83%) e as ferramentas de gestão de projectos (58%), tudo com valores acima dos 50%. As que revelam maiores perspectivas de evolução são as Extranetes, com 46%, as Intranetes, com 42% e a gestão electrónica de documentos, também com 42%. As empresas também revelaram desconhecer algumas das tecnologias sobre as quais se inquiria, sobretudo quando estas se relacionam com trabalho colaborativo ou automatização de fluxo de dados, como é o caso dos sistemas workflow (25%), e das ferramentas de autoria de grupo (25%), da partilha de ecrãs (21%) e ferramentas de workgroup (21%). Estes valores não nos surpreendem pois as tecnologias referidas como mais usadas, ou com potencial para desenvolvimento, são precisamente aquelas cujo conhecimento está mais difundido, como seja o correio electrónico e a Internet.

### 4.1.3. Análise por sectores

Formatiert

As empresas foram agrupadas em 2 grandes sectores: sector industrial e sector do comércio e dos serviços. No sector industrial foram englobadas organizações ligadas por exemplo à agro-indústria, química, metalomecânica e metalurgia de base, celulose e papel, têxteis. No sector do comércio e serviços englobaram-se organizações de sectores como por exemplo o das telecomunicações, água, electricidade e gás, transporte e distribuição, comércio de veículos automóveis, construção, comércio electrónico, higiene e limpeza.

No que respeita os resultados obtidos, constata-se que a diferença entre os sectores não é muito significativa. Ambos os sectores caracterizam-se por possuírem correio electrónico (88%) e Internet (Indústria com 88% e Comércio com 75%).

No entanto existem algumas diferenças que importa realçar, no que concerne algumas tecnologias. Por exemplo, o sector industrial refere que 25% das suas empresas já possui sistemas workflow e que 31% já faz gestão electrónica de arquivo, enquanto que no sector do comércio nenhuma empresa faz referência ao uso destas tecnologias. Pensamos que isto se deve ao facto de um dos tipos de sistemas workflow ser precisamente do tipo Produção, isto é, permitindo fazer a automatização dos processos e dos fluxos de dados, sobretudo em processos centrais para a empresa, que impliquem grande risco para o negócio. Para as organizações do sector industrial, a automatização dos processos pode ser considerada como um Sistema Workflow. Por outro lado, no sector do comércio e serviços, e, dado estes sistemas ainda serem recentes e caros, é natural que a sua adopção ainda não seja vista como totalmente vantajosa. Há ainda aspectos relacionados com o desenvolvimento destes sistemas que condicionam a sua adopção, nomeadamente a sua relação com a reengenharia de processos de negócio; a dificuldade da sua instalação; o preço; a falta de consenso e a necessidade de uma arquitectura base, entre outras [Sarmiento et al., 2000].

Por outro lado, 63% das empresas comerciais, referem já terem um Sistema de Suporte à Decisão, enquanto que apenas 38% das empresas industriais o referem. Assim, se por um lado constatamos um avanço por parte do sector industrial no que concerne determinadas tecnologias, por outro lado, reparamos que o sector comercial está mais avançado em relação a outras.

No que respeita as perspectivas de evolução, para a indústria, estas são animadoras para os sistemas workflow (44%, contra 13% no comércio) e para os pacotes de simulação (50% contra 13% no comércio). Para ambos os sectores, a evolução das reuniões electrónicas não será grande, pois 56% das empresas industriais e 50% das empresas comerciais referem que não usam, nem pensam usar, tais sistemas.

## 4.2. Estudo feito na Galiza

### 4.2.1. Metodologia

Formatiert

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Os dados utilizados para conhecer a implantação das tecnologias na realidade empresarial galega e o impacto das tecnologias no trabalho, foram obtidos a través de um estudo, cujo objectivo, mais amplo, consistia em analisar a situação das grandes empresas galegas quanto ao uso e aplicação dos SI/TI. Para obter os dados, desenhou-se

um inquérito com 38 perguntas fechadas, e solicitou-se que a informação pretendida fosse dada por alguém da organização, com suficiente visão global da mesma. Os dados foram obtidos entre finais de 1997 e meados de 1998.

A escolha da amostra foi feita entre:

1. Empresas com um nível de vendas superior a 1.750 milhões de pesetas, com um activo superior a 450 milhões de pesetas e um número de empregados superior a 250.
2. Sectores estratégicos da economia galega como sejam a actividade naval, conserveira, a pesca, o têxtil, a alimentação, etc.

A selecção das empresas foi feita com base nos dados Ardán (Base de dados de 8000 empresas galegas; Autor: Departamento Servicios Avanzados de la Zona Franca de Vigo). De um total de 135 empresas, obtiveram-se 95 respostas (isto é, 70% da amostra, número que consideramos adequado para a realização do estudo).

Por último, validou-se o questionário, de forma a adaptá-lo às empresas às quais era dirigido (aplicou-se o inquérito a uma amostra piloto de 9 empresas, adequando-se o questionário a certos aspectos que não estavam claros, enquanto que surgiam aspectos adicionais que não haviam sido considerados no desenho actual).

Desse estudo foram extraídas algumas perguntas para este artigo, como as relacionadas com a implementação das tecnologias nas grandes empresas galegas e com o impacto dessas tecnologias no trabalho.

#### **4.2.2.4.2.2. Implantação das tecnologias nas organizações**

Nesta secção vamos conhecer o estado da implantação das tecnologias nas grandes empresas galegas. De referir que as tecnologias mencionadas são as mais divulgadas e básicas existentes no mercado. Esta decisão foi tomada com base num inquérito (feito por Begoña Campos) realizado em 1998, onde se verificou quais as tecnologias que em dois anos e meio sofreram modificações. Apesar de terem surgido novas tecnologias que começaram a ganhar alguma expressão, são as que têm apoio dos avanços técnicos, isto é, menor dificuldade de implantação, que continuam a ser as mais utilizadas. Assim, inquiria-se sobre as tecnologias e aplicações básicas, ou de maior difusão. Os dados revelaram uma grande utilização de computadores pessoais (94%), rede local (85%), correio electrónico (66%), e internet (55%).

Pressupõe-se que, apesar da percentagem de empresas que utilizam internet ser relativamente baixa (55%) é importante indicar que, para além das possibilidades de comunicação através do correio electrónico e o acesso a fontes de informação ou publicitação para a empresa, este meio abre enormes possibilidades para integrar os sistemas da empresa, para trabalhar à distância ou para facilitar, a clientes e fornecedores, acesso ao sistema de sistema de informação da empresa. Possivelmente este valor aumentará dentro em breve, aproximando-se de 100%.

Existem tecnologias que são implementadas em menos de metade das empresas inquiridas, como por exemplo, a utilização de Expert Systems (13%), a robótica (24%), e a ~~video~~ vídeo conferência (16%), CAD (29,5%) e CAM (17,9%). ~~CAD (29,5%) e CAM (17,9%)~~

**Formatiert**

**Formatiert:** Nummerierung und Aufzählungszeichen

**Kommentar [BC2]:** He añadido dos datos más CAD y CAM.

Outras tecnologias mais avançadas, como os terminais remotos para a tomada de decisões, os sistemas de apoio à tomada de decisões (EIS, DSS...), intercâmbio electrónico de documentos (EDI), multimedia, rede digital de serviços integrados (RDSI), têm também um grande potencial, apesar de não estarem contempladas no estudo. Em geral, o problema está, não tanto no desconhecimento dos SI/TI, mas na incapacidade das empresas em aplicar estas tecnologias.

É preciso mencionar a necessidade de mais informação sobre as possibilidades de aplicação da empresa através da Internet, intranet ou extranet. Ainda que neste estudo este assunto não seja abordado, o potencial destas aplicações é muito importante.

Outra tecnologia, não tratada nesta análise, são os Sistemas de Gestão de Documentos, que incluem:

1. Sistemas orientados para o tratamento documental; sistemas de Workflow, sistemas documentais típicos dos sistemas de conhecimento para a catalogação e acesso à documentação gerada na empresa, etc. e
2. Sistemas para arquivo óptico de documentos.

Entendemos que se tratam de sistemas com grande potencial futuro já que se tratam de sistemas que giram em torno dos factores considerados críticos para o êxito das empresas, como seja a gestão do seu conhecimento.

#### **4.2.3.4.2.3. Resultados por processos e por sectores**

Nesta secção, dividimos os resultados por sectores, distinguindo, fundamentalmente, Sector Automóvel, Construção, Construção Naval e Pesca. Dentro de cada sector mostraremos os principais resultados por processos como são a Direcção/Geral, investigação & Desenvolvimento, Desenho, Comercial, Logística/Armazém, Produção e Qualidade. .

Dentro dos sectores, assinalamos quatro que são os que mais relevo têm na economia galega:

##### **1. Sector Automóvel:**

###### **Direcção Geral**

O sector automóvel é o sector que maior uso faz dos sistemas de informação, na generalidade. Utiliza frequentemente:

- Software integrado nas diferentes áreas da empresa (dispõem de informação resumida sobre as diferentes áreas da empresa que permita dar a visão global requerida pela direcção geral )
- DSS ou ESS
- Software para acesso a fontes externas
- Sistemas informáticos integrados e
- Vídeo-conferência

###### **Investigação & Desenvolvimento**

Este sector é quem mais apoia os investimentos em investigação & Desenvolvimento.

Formatiert

Formatiert: Nummerierung und  
Aufzählungszeichen

Formatiert

Formatiert

## Desenho

Formatiert

No sector automóvel deve-se distinguir entre:

- As empresas produtivas (que utilizam “CAD”, “Simulação e Ensaio” reproduzindo situações reais, “Sistema de seguimento de projectos de desenho e desenvolvimento de produtos” para seguimento do avanço dos desenhos) e
- As empresas distribuidoras (que manipulam aplicações fornecidas pelo fabricante para facilitar a—configuração dos veículos e obter, de forma rápida, os custos e prazos de entrega).

## Comercial

Formatiert

Ressalta novamente o sector automóvel com o uso de sistemas EDI (entre fabricantes-empresas auxiliares e fabricantes-concessionários) e o emprego de correio electrónico como meio de comunicação com fornecedores e / ou clientes.

## Produção

Formatiert

Novamente destaca-se este—sector—que conta com software de produção para a programação da produção, controlo de custos e controlo da qualidade.

## Qualidade

Formatiert

Este sector também se destaca no que respeita as preocupações de qualidade.

## 2.2. Construção:

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

### Desenho

Formatiert

O sector da construção emprega ferramentas CAD, Autocad (departamentos de delineação) e começam a aparecer aplicações baseadas no emprego de multimedia e o tratamento avançado de imagens para a apresentação de promoções.

## 3.3. Pesca:

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

### Logística/Armazém

Formatiert

Um sector que está tendo melhorias sensíveis nos processos logísticos e de gestão de materiais é o da pesca, não só com o contributo dos SI/TI para o controlo e optimização dos stocks, mas também para a gestão dos mesmos (optimizar os movimentos de entrada ou saída, o espaço físico no armazém, planificar as rotas de entrega, gestão de apresentações e embalagens de produtos, etc. ).

## 4.4. Construção naval:

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

### Desenho

Formatiert

O sector da construção naval, além do uso de ferramentas CAD e Autocad (para o intercâmbio de dados e ficheiros de desenho) está amplamente estendido um software específico para o desenho naval chamado FORAN.

## Produção

No sector naval o software que utilizam nos processos produtivos, baseia-se no desenvolvimento à medida, de carácter interno, orientado para o controlo produtivo, controlo de custos e planificação.

Formatiert

## 5.5. Discussão de resultados

Apesar dos estudos não terem tido exactamente os mesmos objectivos iniciais e do inquérito não ter sido o mesmo para Portugal e Espanha, é possível extrair alguns resultados.

O primeiro facto a destacar é a diferença global que existe entre o nível de penetração das tecnologias de informação nas duas realidades em estudo. Enquanto que no Norte de Portugal temos referência a tecnologias mais avançadas, ou pelo menos não tão difundidas, como por exemplo os sistemas workflow, tal não acontece para o estudo galego, onde apenas se referem as tecnologias mais básicas.

Vemos também que os valores relativos ao correio electrónico e Internet se situam, no estudo português, sempre acima dos 75% enquanto que na Galiza eles variam entre os 55% e os 66%. Seria de esperar que estes meios, dada a sua divulgação, tivessem uma maior utilização na Galiza. Parece, realmente, que a Internet e o correio electrónico estão mais difundidos em terras lusas. No passado dia 30 de Março, na página WEB de Pégaso [<http://www.Pégaso.org/>] ~~na revista~~ página WEB de Pégaso [<http://www.pegaso.org/>], foi publicado um artigo sobre uma comunicação do Instituto de Comunicações de Portugal (ICP) onde se refere precisamente que Portugal suplantou a sua vizinha Espanha no que concerne o número de usuários. Em Portugal este valor situa-se nos dois milhões de utilizadores (cerca de 20% da população) em finais de 2000, significando que num só ano a taxa de penetração da Internet disparou cerca de 319%, uma vez que em 1999 o número de utilizadores não passava de meio milhão. Apesar de ainda não estar em prática, a decisão política do Governo intervir no mercado e estabelecer uma tarifa plana de 24 horas por 4.000 pesetas por mês, pode ter contribuído para a adesão a este meio, proporcionando uma utilização generalizada deste meio, que passa, não só pelos clientes particulares, mas também pelas empresas de todos os sectores que vêm na Internet um ferramenta que potencia a sua competitividade. [Estes dados foram obtidos dia 6 de Abril, através de uma chamada para a companhia TELEFÓNICA ~~telefónica a la compañía TELEFONICA~~ para conhecer o mercado e poder comprar com Portugal]. O caso de Espanha é diferente onde, neste momento, não existe nenhuma tarifa plana de 24 horas, com linha normal. A oferta que mais se assemelha é a través da tecnologia ADSL, onde se paga 6.-500 pesetas por mês (juntamente com uma linha normal, o que ascende a 21.-250 pesetas, ao que se junta um MODEM por 30.-500 pesetas). Outra promoção da Telefónica, é a da tarifa desde as 6 da tarde até às 8 da manhã a um custo de 2.-750 pesetas por mês. Caso se pretenda ligar à internet desde as 8 da manhã até às 6 da tarde, há uma tarifa bononet que comprende inclui 50 horas por mês, por 7 650 pesetas por mês.

Gostaríamos de poder comparar os sectores de actividade, mas ~~enquanto que no estudo português o estudo abrange todos os sectores~~, no estudo da Galiza pretendeu-se abranger sobretudo as actividades com maior relevo neste espaço geográfico, como

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Kommentar [BC3]: Creo que sería conveniente poner la dirección de la página Web Pégaso

Kommentar [BC4]: Especificar que es a la compañía Telefónica y no a otra



sendo as do sector industrial. À partida poderíamos pensar que a região Norte de Portugal parece ter um grau de desenvolvimento maior, no que concerne o tipo de actividade e a penetração das tecnologias de informação no negócio. No entanto não nos é possível extrair este tipo de resultados, dadas as características deste estudo. Podemos, apesar de tudo, verificar que, para as duas realidades, no que respeita a indústria, e apenas para esta, as diferenças também se fazem sentir. Assim, em termos de correio electrónico, enquanto que a região Norte de Portugal apresenta valores na ordem dos 88%, a Galiza refere 66%. Em relação à Internet, o estudo português também refere cerca de 88%, enquanto que a região galega não vai além dos 55%. Para as tecnologias do tipo ~~vídeo-conferência~~[vídeo-conferência](#) e Sistemas de Suporte à Decisão, os valores portuguesas rondam os 38%, enquanto que os espanhóis situam-se entre os 13% e 16%. Tais ~~resultados~~ levam-nos a pensar que, mesmo em termos de indústria, a região Norte de Portugal apresenta índices de penetração dos SI/TI mais elevados do que a região Galega.

Estes resultados não nos parecem estranhos se pensarmos que a região do Norte de Portugal diz sobretudo respeito à região da cidade do Porto, segunda maior cidade de Portugal. Assim, é provável que nesta zona as empresas apresentam um maior índice de utilização das tecnologias de informação. Quanto à Galiza, esta região não é a mais desenvolvida de Espanha, ~~— muito pelo contrário.~~ Podemos considerá-la como medianamente desenvolvida, pelo que os resultados obtidos não são totalmente estranhos. Apesar de pensarmos que a proximidade geográfica entre o Norte de Portugal e a Galiza aproximariam também a utilização dos SI/TI pelas empresas, vemos que o índice de desenvolvimento da região parece exercer uma maior influência nos resultados.

Quanto aos sectores de actividade, também não é de estranhar a Galiza apresentar mais empresas do sector industrial do que comercial, comparativamente ao Norte de Portugal. A história do desenvolvimento económico das regiões mostra que a escolha da actividade empresarial começa primeiro pela indústria, evoluindo depois o sector comercial. Assim sendo, parece que, também neste ponto, a região do Norte de Portugal está mais avançada do que a Galiza. No entanto, os valores expressos pelas empresas portuguesas, mostram, que também aqui, estas ainda têm muito para evoluir, pelo menos no que respeita a adopção das tecnologias de informação.

## **6.6. Conclusões**

Depois de analisados os resultados, verificamos que o nível de adopção das tecnologias de informação das empresas do Norte de Portugal e da Galiza não é igual. Na verdade, o Norte de Portugal apresenta um maior índice de penetração, independentemente da tecnologia.

Relativamente ao sector industrial, também aqui as diferenças entre as duas regiões são notórias. O Norte de Portugal apresenta maiores índices de penetração de qualquer tecnologia, do que a região galega.

Quando às tecnologias menos divulgadas, também aqui a região portuguesa se encontra à frente da espanhola.

**Formatiert:** Nummerierung und  
Aufzählungszeichen



As explicações para tais diferenças não são fáceis de apurar. No entanto pensamos que a história do desenvolvimento económico de cada região, as políticas do poder central no sentido de promover a penetração de algumas das tecnologias, nomeadamente a Internet, e as características culturais destas zonas podem estar na origem de tais diferenças. Os aspectos que aproximam a região Norte de Portugal da Galiza, como sejam a geografia e a história conjunta, parecem não ser os elementos fundamentais na uniformização do desenvolvimento das duas regiões. A economia, a política e a cultura parecem exercer uma maior influência.

7.

## Bibliografia

Benjamin, R.I. y Blunt, J. (1992): Critical IT issues: the next ten years, *Sloan Management Review*, Vol. 33, N.º 4, pág. 11-12.

Formatiert

Campos Nuño de la Rosa, B. (2000): *La incidencia de los sistemas y tecnologías de la información en las estructuras organizativas: una aproximación a la realidad gallega*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Madrid.

Formatiert

Campos Nuño de la Rosa, B. (2000): El papel de las nuevas tecnologías en el desarrollo regional gallego, Comunicación presentada al *VII Encontro da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional*, Açores (Portugal).

Cunha, I. (1998): O mapa que aumenta a pobreza. *O Público* 3 Agosto.

Departamento Servicios Avanzados de la Zona Franca de Vigo (1997): Directorio 8.000 empresas. Consorcio de la Zona Franca de Vigo. Tórculo Ediciones, Vigo (España).

García Bravo, D., Llopis Teverner, J y López García, J. (1998): Cambios en la cultura y estructura de las empresas frente a las tecnologías de la información. Una aproximación empírica, Comunicación presentada al *VIII Congreso Nacional ACEDE*, Las Plamas de Gran Canaria (España).

Khoshafian, S. B., M. (1995): *Introduction to Groupware, Workflow and Workgroup Computing*. New York: John Wiley.

Lesca, H. (1992): *Información y cambio en la empresa*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, pág. 11-20.

McLeod, R.J. (2000): *Sistemas de información gerencial*, Séptima Edición, Prentice-Hall Hispanoamericana, México, pág. 34-35.

Naisbitt, J. (1983): *Macrotendencias: diez nuevas orientaciones que están transformando nuestras vidas*, Mitre, Barcelona, pág. 37.

Rockart, J.F. y Short, J.E. (1989): IT in the 1990s: managing organizational interdependence, *Sloan Management Review*, Vol. 30, N° 2, pág. 8.

Sarmiento, A., ~~A.~~ Machado, A., ~~et al.~~ Lousã, M. (1998): *A adopção de ambientes de trabalho colaborativo nas organizações portuguesas*. Actas da VII Jornadas de Contabilidade, Coimbra.

- Sarmento, A., [A. Machado](#), [A. Lousã](#), [M. et al.](#) (1999): *The Adoption of Groupware in Organizations: the Portuguese case*. Actas da Portland International Conference on Management, Engineering and Technology (PICMET'99), Portland, Oregon, EUA.
- Sarmento, A.; Lousã, M.; Machado, A (2000): Sistemas de Automatização de Processos de Negócio (Workflow Systems): Potencialidades e Perspectivas de Evolução. *Actas do I Encontro Iberoamericano de Finanças e Sistemas de Informação*, Jerez de la Frontera (Espanha), Vol. II, pág. 205 a 222.

## Anexos

**Tabela 1 - Distribuição geral dos resultados relativos ao estudo no Norte de Portugal**

	Percentagem de respostas			
	1	2	3	4
E-mail	88	8	4	0
Agenda Electrónica	42	33	25	0
Internet	83	17	0	0
Intranet	33	42	17	8
Extranet	8	46	33	13
Scanning	42	33	21	4
OCR	29	17	42	13
Gest.Electr. Arquivo	21	38	29	13
Gest.Electr. Docum.	33	42	21	4
Trab. Colaborativo	38	33	17	13
Ferram. apoio confer.				
<i>Audio</i>	29	29	33	8
<i>Video</i>	29	38	25	8
Reuniões electr.	4	33	54	8
Workflow	17	33	25	25
Ferram. Para análise processo negócio para re-engenharia				
<i>Fluxogramas</i>	42	21	21	17
<i>Modelação</i>	29	29	29	13
<i>Pacotes de Simulação</i>	13	38	33	17
Fer. Autom. Pro. Neg.	25	17	38	21
Fer. Gestão Proj.	58	8	25	8
Groupshare	13	21	46	21
Group authoring	4	17	54	25
Screen sharing	4	25	50	21
Sist. Sup. Decisão	46	29	17	8
Workgroup	25	25	29	21

1- Sim, uso

2- Não uso, mas penso usar

3- Não uso, nem penso usar

4- Desconhecido

**Tabela 2 - Distribuição dos resultados por sectores relativos ao estudo no Norte de Portugal**

Indústria

	Correio electrónico	Agenda electrónica	Internet	Intranet	Extranet	Digitalização	OCR	GEAiq	GEDoc.	Amb. Trab. Col.	Audio	Video	Electronic Meet.	Workflow	Fluxogramas	Modelação	Pac. Simul.	Fer. Autom. Pro Neg.	Fer. Gestão Proj.	Groupshare	Group authoring	screen sharing	Sist. Sup. Decisão	Workgroup
1	88%	44%	88%	38%	6%	50%	31%	31%	31%	38%	31%	38%	0%	25%	38%	31%	13%	31%	63%	6%	0%	6%	38%	25%
2	6%	31%	13%	44%	56%	31%	19%	38%	44%	31%	25%	31%	38%	44%	31%	38%	50%	25%	13%	31%	25%	31%	38%	31%
3	6%	25%	0%	13%	25%	19%	44%	31%	25%	19%	38%	25%	56%	13%	13%	19%	25%	31%	19%	44%	50%	44%	19%	25%
4	0	0%	0%	6%	13%	0%	6%	0%	0%	13%	6%	6%	6%	19%	19%	13%	13%	13%	6%	19%	25%	19%	6%	19%

Formatiert

Comércio

1	88%	38%	75%	25%	13%	25%	25%	0%	38%	38%	25%	13%	13%	0%	50%	25%	13%	13%	50%	25%	13%	0%	63%	25%
2	13%	38%	25%	38%	25%	38%	13%	38%	38%	38%	38%	50%	25%	13%	0%	13%	13%	0%	0%	0%	0%	13%	13%	13%
3	0%	25%	0%	25%	50%	25%	38%	25%	13%	13%	25%	25%	50%	50%	38%	50%	50%	38%	50%	63%	63%	13%	38%	
4	0%	0%	0%	13%	13%	13%	25%	38%	13%	13%	13%	13%	13%	38%	13%	13%	25%	38%	13%	25%	25%	25%	13%	25%

- 1- Sim, uso  
2- Não uso, mas penso usar  
3- Não uso, nem penso usar  
4- Desconhecido

## Anexos

**Tabela 3 - Distribuição geral dos resultados relativos ao estudo na Galiza**  
¿Que tipo de TI utiliza a sua empresa? Em quê?

Todas as empresas..... (triângulo):	Utilizam	Grau de utilização 0 1 2 3 4 5
	Todas as Emp	
Grandes Computadores	39%	
Mini Computadores	62%	
Computadores pessoais	94%	
Rede Local	85%	
Correio Electrónico	66%	
Internet	55%	
Telefax	83%	
Videoconferência	16%	
CAD/CAM	46%	
Robótica	24%	
Sistemas Inteligentes	13%	
Outras	11%	



# **O papel das NTIC na promoção do desenvolvimento do Interior: uma reflexão a partir do caso do Serviço Cooperativo de Extensão em Trás-os-Montes e Alto Douro (SCETAD)**

**Luís Ramos\***

**José Afonso Bulas Cruz\***

## **Resumo**

Poderão as Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (NTIC) contribuir para o reforço da competitividade das economias regionais, para a criação de emprego e a fixação dos jovens, para a garantia do princípio de equidade social e territorial no acesso a serviços públicos fundamentais e para melhoria da qualidade de vida das populações das regiões do interior? Para tentar responder a estas questões, analisamos nesta comunicação uma experiência recente desenvolvida pela UTAD, em parceria com várias entidades locais e regionais: a criação do Serviço Cooperativo de Extensão em Trás-os-Montes e Alto Douro (SCETAD). Lançada em 1999, esta iniciativa permitiu desenvolver, a título experimental, um conjunto de projectos que visam favorecer o acesso da população rural à Sociedade da Informação e difundir a utilização da telemática, e em particular da Internet, no seio da administração local e desconcentrada, tendo em vista a modernização dos serviços públicos territoriais e a promoção regional. Mau grado o seu curto período de vida, os resultados mostram, de forma convincente, que as NTIC podem desempenhar um papel fundamental no combate ao isolamento das populações do Interior, favorecendo ainda uma mudança substancial na forma e no modo de relacionamento dos cidadãos com os poderes públicos.

---

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

## 1. Introdução

A ideia de que as Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (NTIC) podem ajudar a combater eficazmente os problemas do esvaziamento demográfico, do isolamento social e cultural e do declínio económico com que se debatem as regiões do Interior é partilhada, quase unanimemente, por académicos, tecnocratas e políticos. Não há artigo científico, documento técnico ou discurso político que não exalte as potencialidades das TIC no reforço da competitividade territorial, na fixação das populações e na criação de emprego, na melhoria do acesso dos cidadãos a serviços públicos fundamentais ou ainda no reforço da coesão social e da equidade territorial.

Nesse sentido, todos os países industrializados conceberam e têm vindo a implementar políticas voluntaristas de apoio ao desenvolvimento da Sociedade da Informação e do Conhecimento, dando um particular realce à problemática do acesso das populações das zonas rurais às NTIC e à colocação destas ao serviço do desenvolvimento territorial. Por essa Europa fora, as iniciativas e as experiências multiplicam-se, a um ritmo assustador, cobrindo domínios muito diversos, mobilizando recursos cada vez mais consideráveis e recorrendo a ferramentas informáticas cada vez mais sofisticadas. Em Portugal, embora com o tradicional atraso, têm sido dados passos similares. Em 1996, foi lançada a Iniciativa Nacional para a Sociedade da Informação a qual contempla um Programa (“Cidades Digitais”) que visa, entre outras coisas, incentivar e apoiar a utilização das NTIC pelos cidadãos, escolas, empresas e serviços públicos das regiões do Interior, contribuindo assim para reduzir os atrasos de desenvolvimento dessas regiões, esbatendo as distâncias e aumentando a acessibilidade à informação e a novos serviços.

Face a esta crescente aposta nas Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação como instrumento das políticas de desenvolvimento territorial, pensamos ser oportuno questionar não só a consistência dos pressupostos teóricos sobre os quais assentam estas apostas mas sobretudo a sua eficácia e o seu real impacto. Poderão as NTIC desempenhar um papel estratégico na promoção do desenvolvimento das regiões do Interior? Em que medida estas ferramentas poderão ser colocadas ao serviço do reforço da competitividade territorial, da criação de emprego e da fixação de recursos humanos qualificados, da garantia do princípio de equidade territorial e social no acesso a bens e serviços públicos fundamentais e da melhoria da qualidade de vida das populações? Quais as condições institucionais, sociais e financeiras que deverão ser satisfeitas para garantir o sucesso das intervenções públicas de difusão das NTIC nas regiões do Interior?

Para tentar responder a estas questões, propomo-nos analisar uma experiência recente desenvolvida pela UTAD, em parceria com várias entidades locais e regionais, o Serviço Cooperativo de Extensão em Trás-os-Montes e Alto Douro (SCETAD). Criado em 1999, no âmbito do Programa «Cidades Digitais», lançado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, os promotores desta iniciativa fixaram-lhe um duplo objectivo: favorecer o acesso de vários estratos da população do interior à Sociedade da Informação e difundir a utilização da telemática no seio da administração local e desconcentrada, tendo em vista a modernização dos serviços públicos e a promoção dos recursos e dos agentes regionais.

Num primeiro ponto, apresentaremos, de forma muito esquemática e telegráfica, as principais medidas de política implementadas em Portugal, entre 1996 e 2000, em favor do desenvolvimento da Sociedade da Informação e do Conhecimento, referindo os

objectivos e as orientações estratégicas formuladas pelo Livro Verde, as principais componentes da Iniciativa Nacional para a Sociedade da Informação e o conteúdo e abrangência territorial do Programa “Cidades Digitais”. Num segundo ponto, apresentaremos os projectos desenvolvidos no âmbito do Serviço Cooperativo de Extensão em Trás-os-Montes, os seus objectivos e estratégia, o seu conteúdo e abrangência territorial. Finalmente, no terceiro ponto, analisaremos os projectos relacionados com a criação de uma rede de serviços ao cidadão, os seus objectivos e conteúdos, o modelo organizacional adoptado, os resultados obtidos e o seu impacto em termos da melhoria da qualidade de vida das populações.

## **2. Políticas e intervenções públicas em favor do desenvolvimento da Sociedade da Informação em Portugal: uma breve apresentação**

Em Portugal, a problemática da Sociedade da Informação só muito tardiamente entrou na lista de preocupações dos responsáveis políticos. Até meados dos anos noventa, o país não dispunha de nenhum documento estratégico capaz de enquadrar e orientar as intervenções públicas neste domínio como também não dispunha de instrumentos específicos de apoio às iniciativas de difusão e desenvolvimento da Sociedade da Informação. Só a partir de Março de 1996 foram dados alguns passos nesse sentido com a criação da Iniciativa Nacional para a Sociedade de Informação e com o lançamento de um debate nacional, tendo em vista a elaboração de um Livro Verde onde fossem definidos os objectivos, as apostas estratégicas e as propostas concretas a implementar a curto, médio e longo prazo.

Aprovado em Abril de 1997, o Livro Verde para a Sociedade da Informação estabelece as principais linhas de orientação e os vectores de intervenção necessários à implantação sustentada da Sociedade da Informação e do Conhecimento em Portugal, tendo em vista a modernização da sociedade portuguesa neste domínio através da utilização generalizada de tecnologias digitais de informação e de telecomunicação. Este Documento reveste-se de uma importância indiscutível, não só porque traduz uma clara e inequívoca visão estratégica e prospectiva para o sector mas também porque contém as bases programáticas das intervenções públicas que o governo português tem vindo a implementar para favorecer o desenvolvimento da Sociedade da Informação no nosso país.

### **2.1. O Livro Verde para a Sociedade da Informação: objectivos e estratégia para a difusão das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação**

O Livro Verde para a Sociedade da Informação contém um conjunto de apostas estratégicas e de vectores de intervenção, estruturadas em torno de 6 eixos fundamentais, de carácter e alcance muito diverso. A saber:

- O primeiro refere a necessidade de **assegurar a democraticidade da Sociedade da Informação**. Para os autores do Documento a emergência da Sociedade da Informação constitui uma nova oportunidade para prosseguir o esforço de aprofundamento dos regimes democráticos, cabendo aos poderes públicos



garantir o acesso de todos os cidadãos, incluindo aqueles com necessidades especiais, aos benefícios das novas formas de comunicação e combater a info-exclusão e as desigualdades culturais, sociais e económicas;

- O segundo eixo aponta para a necessidade de **dinamizar a acção estratégica e selectiva do Estado**. O que está em causa é assegurar que o Estado tenha um papel preponderante na orientação e condução do processo tendente a colocar Portugal em posição competitiva à escala europeia e global. Para os autores do Livro Verde, o Estado português, embora não lhe competindo substituir os agentes económicos, deve intervir nas estruturas internacionais onde se definem grandes condicionantes normativas e estratégicas da expansão da Sociedade da Informação, assegurar a definição participada das opções nacionais em matéria de desenvolvimento, estimular a evolução e mudança nos sectores relevantes e dar exemplos positivos de uso das novas tecnologias para desburocratizar, simplificar e melhorar a eficiência da Administração Pública;
- O terceiro eixo refere a necessidade de **alargar e melhorar o saber disponível e as formas de aprendizagem**. Reconhecendo que o processo de construção da Sociedade da Informação é uma oportunidade histórica essencial para promover um salto qualitativo no plano da educação, cultura e formação dos cidadãos, os autores do Documento afirmam a necessidade e a urgência de implementar medidas e acções concretas que incentivem o uso das redes electrónicas para efeitos pedagógicos, a criação de bibliotecas digitais, de novas formas de difusão do património cultural e que permitam o equipamento acelerado das Escolas e uma mudança pedagógica rápida e profunda para a era digital;
- O quarto eixo aponta para a necessidade de **organizar a transição para a economia digital**. Tendo em vista a inserção do país no movimento global de mudança económica decorrente da revolução digital, propõe-se a adopção de medidas e acções que promovam a competitividade das Empresas, adaptem as indústrias tradicionais, reinventem a organização do trabalho e do emprego valorizando o tele-trabalho e incentivem o comércio electrónico e os novos segmentos da economia digital - indústria dos conteúdos, indústria do software, indústria electrónica de suporte à Sociedade da Informação, indústria do audiovisual e do entretenimento - indústrias resultantes da convergência das Tecnologias da Informação, Telecomunicações e Audiovisual;
- O quinto eixo refere a necessidade de **promover acções de investigação e desenvolvimento na Sociedade da Informação**. Considerando que estas acções são um veículo imprescindível para a inovação necessária a uma economia ágil e actualizada, o Livro Verde aponta algumas medidas que poderão contribuir para a definição e financiamento de um programa nacional de I&D de suporte ao desenvolvimento da Sociedade da Informação, em interacção com programas de âmbito internacional, designadamente na área do processamento computacional da língua portuguesa;
- Finalmente, um sexto eixo que refere a necessidade de **garantir formas de regulação jurídica democrática do processo de transição**. Neste capítulo, o Documento esboça uma estratégia de produção legislativa que respeite os compromissos internacionais e actue selectivamente nas seguintes áreas: a liberalização do sector das telecomunicações, a criação de uma rede de Auto-estradas da Informação, a criação de estímulos fiscais à massificação do uso de computadores, a promoção da info-alfabetização, a garantia da Privacidade e

Protecção dos Direitos Individuais, a protecção dos menores, o incentivo legal às transacções electrónicas seguras, a protecção da propriedade Intelectual e dos Direitos de Autor ou ainda o estímulo à produção de conteúdos.

Estes eixos constituem os pilares da estratégia adoptada e enquadram as diferentes medidas propostas para incentivar o desenvolvimento da Sociedade da Informação em Portugal, tendo dado origem a um Programa designado por Iniciativa Nacional para a Sociedade da Informação, destinada a apoiar acções que concretizem os objectivos do Livro Verde.

## **2.2. A Iniciativa Nacional para a Sociedade de Informação: instrumentos e resultados das intervenções públicas em favor do desenvolvimento da SI em Portugal**

Lançada em 1996, no âmbito do Programa Operacional das Telecomunicações, por iniciativa do Ministério da Ciência e Tecnologia, a Iniciativa Nacional para a Sociedade da Informação constitui o primeiro instrumento da política pública para o sector em Portugal. Este programa contempla um conjunto de medidas e acções muito diversificado, as quais abrangem áreas tão diversas como a criação e o reforço das infra-estruturas, a melhoria do acesso dos diferentes estratos da população portuguesa à Sociedade da Informação ou ainda o apoio à aplicação e difusão das NTIC em domínios específicos como a cultura, a educação, a saúde, a economia, a administração pública, etc. Em termos muito sumários, o conteúdo destas acções e medidas, bem como os resultados alcançados durante a primeira fase, que coincide com a conclusão do IIQCA, é o seguinte:

- **A Rede Ciência, Tecnologia e Sociedade (RCTS).** Com esta medida pretendeu-se aumentar significativamente a largura de banda de acesso das instituições ligadas à rede, assegurar a ligação das escolas à Internet, permitindo assim ainda o crescente desenvolvimento das comunicações entre as comunidades científica, tecnológica e sociocultural: docentes e alunos das várias escolas, assim como utilizadores das bibliotecas municipais têm hoje possibilidade de acesso à Internet, reduzindo-se, por essa via, as desigualdades resultantes dos diferentes graus de acesso à informação.
- **O Programa Internet na Escola.** Este Programa visa apoiar a ligação à Internet de todas as escolas do 5º ao 12º ano, públicas e privadas, com a instalação de computadores multimédia nas bibliotecas/mediatecas das escolas, através da RCTS. Desta forma, a grande maioria dos jovens passaram a ter não só acesso a obras em CD-Rom como também à possibilidade de recorrer ao uso da Internet como espaço privilegiado de recursos de informação e expressão. Este esforço conduziu a que em Setembro de 1999 estivesse já assegurada a ligação à Internet das cerca de 1700 escolas do 5º ao 12º ano, 220 escolas do 1º ciclo e ainda 80 entidades de natureza associativa, cultural, científica e educativa, a que se juntam cerca de 250 bibliotecas públicas e 15 museus;
- **A Iniciativa Computador para Todos.** Esta iniciativa visou incentivar o uso generalizado dos meios informáticos e traduz-se na dedução à colecta do IRS de 20% dos montantes despendidos com a aquisição de computadores de uso pessoal, modems, placas RDIS e aparelhos de terminal, bem como programas de computador, nos termos do artigo 49-D da Lei do Orçamento (actualmente o

limite do montante dedutível é de 30 600\$00). Pretende-se assim estimular a massificação do uso dos computadores em casa ligados à Internet;

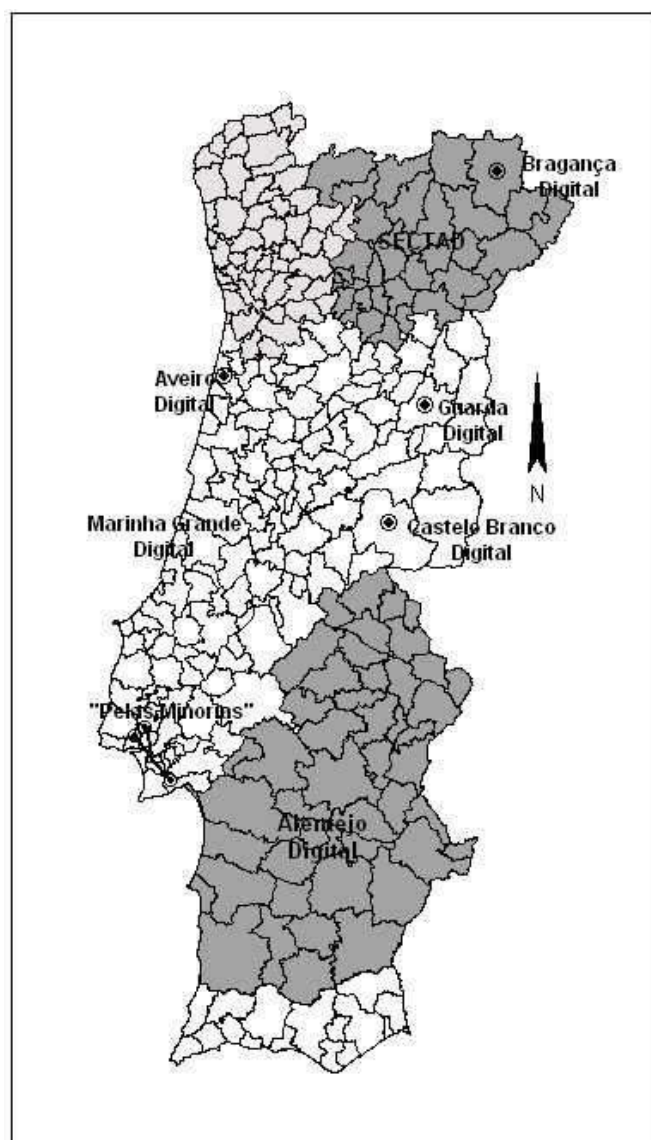
- **As Cidades Digitais.** Lançado em 1998, este Programa é um conjunto articulado de projectos na área da Sociedade da Informação centrado, numa primeira fase, em cidades pré-seleccionadas. Trata-se de projectos demonstrativos cujas aplicações têm como objectivos a melhoria da vida urbana, o combate à exclusão social, o combate à interioridade e a melhoria da competitividade de sectores económicos integrados na economia global;
- **A Iniciativa Nacional para o Comércio Electrónico.** Esta iniciativa teve por objectivo criar as bases legislativas e regulamentares para a nova economia, capazes de favorecer o pleno desenvolvimento e expansão do comércio electrónico, necessárias para garantir a segurança das transacções, a protecção de informações e a defesa dos direitos dos consumidores. Teve ainda por objectivo sensibilizar os diferentes agentes económicos para as potencialidades do comércio electrónico e promover um ambiente comercial que propicie condições para o seu desenvolvimento sustentado;
- **A Iniciativa Nacional para os Cidadãos com Necessidades Especiais.** Esta iniciativa pretende contribuir para que os cidadãos com necessidades especiais, designadamente os portadores de deficiências físicas e mentais, os idosos e os acamados de longa duração, possam usufruir de forma plena dos benefícios que as Novas Tecnologias da informação e Comunicação lhes podem proporcionar como factor de integração social e de melhoria da qualidade de vida.

### **2.3. O Programa das Cidades Digitais: as NTIC ao serviço da melhoria da qualidade de vida das populações e do reforço da competitividade económica e do emprego**

Criado no âmbito da Iniciativa Nacional para a Sociedade da Informação, o Programa Cidades Digitais tinha por objectivo apoiar acções que contribuam para concretizar alguns dos objectivos do Livro Verde. O que estava em causa era, nas palavras do próprio Ministro da Ciência e Tecnologia, “... a utilização de tecnologias digitais de informação e de telecomunicação para a melhoria dos cuidados de saúde, a efectiva redução da burocracia administrativa, a capacidade de geração de trabalho qualificado e de teletrabalho, a simplificação e transparência dos processos de decisão, a qualidade e diversidade da informação recebida ou tratada, a abertura e reconhecimento dos processos de educação e formação profissional, a generalização segura do comércio electrónico, a oferta de novos modos de lazer, o apoio a cidadãos com necessidades especiais .” (Mariano Gago, discurso proferido na apresentação do Projecto “Aveiro, Cidade Digital”.)

O Programa “Cidades Digitais” assumiu, numa primeira fase, um carácter essencialmente piloto e demonstrativo, tendo apoiado projectos nas seguintes cidades ou regiões: Aveiro, Marinha Grande, Guarda, Bragança, Castelo Branco, Alentejo e Trás-os-Montes e Alto Douro e Grande Lisboa/Setúbal. As acções e os projectos financiadas articulam-se em torno de quatro objectivos fundamentais: a melhoria da qualidade de vida urbana; o combate à interioridade; o reforço da competitividade económica e a criação de emprego; o apoio à integração social e os cidadãos com necessidades especiais.

**Fig. 1 – Projectos financiados pelo MCT no âmbito do Programa Cidades Digitais**



Para concretizar estes objectivos, foram definidos várias vectores de intervenção. Em primeiro lugar, a criação das chamadas **Cidades Digitais**. O objectivo deste Programa é o de mobilizar e generalizar na sociedade os instrumentos, as técnicas e os modos de organização da informação e da comunicação, do conhecimento e da acção, próprios de sociedades avançadas. Esta intervenção assenta na convicção de que a aplicação de forma integrada de serviços digitais pode ser decisiva para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Nesse sentido, este programa procura responder a este importante desafio pela procura das melhores práticas de desenvolvimento e introdução das TIC à escala de uma cidade e pela demonstração dos benefícios que elas podem proporcionar. Mais do que disponibilizar infra-estruturas e sistemas, pretende-se favorecer uma transformação radical dos hábitos e dos comportamentos dos cidadãos e das instituições presentes na cidade, incentivando a participação dos agentes e apoiando projectos na área da administração pública e dos serviços de âmbito supramunicipal (finanças, notariado, conservatórias, justiça, etc.). Esta vertente foi aplicada, a título experimental, na Cidade de **Aveiro**.

Em segundo lugar, o **combate à Interioridade**, incentivando e apoiando a utilização das TIC pelos cidadãos, escolas, empresas e serviços públicos, contribuindo assim para reduzir os atrasos de desenvolvimento das regiões interiores, esbatendo as distâncias e aumentando a acessibilidade à informação e a novos serviços. Os projectos financiados ao abrigo deste segundo vector contam, regra geral, com uma participação activa e directa das instituições locais de ensino superior e abrangem áreas e domínios muito diversos.

No caso de **Bragança**, os projectos financiados ao abrigo desta vertente visam o acompanhamento e o estímulo ao uso generalizado de meios telemáticos, especialmente da Internet, nas escolas de todos os graus de ensino, nas associações, nos museus, nas bibliotecas e nos ateliers de tempos livres, na saúde, assim como na vida empresarial, em paralelo com acções de difusão e valorização do conhecimento científico e técnico.

No caso da **Guarda**, foram desenvolvidos projectos piloto em áreas como a integração das escolas do 1º ciclo no Programa Internet na Escola, a criação de um sistema de teleconsultas de cuidados de saúde primários ligando alguns centros de saúde em simultâneo, a prestação de alguns serviços médicos à distância, nomeadamente, através do estabelecimento de videotelefone/RDIS, com emissão remota de receitas, reconhecidas pelas farmácias, a criação de um Centro de teletrabalho ou ainda a aplicação das TIC à promoção dos recursos e agentes económicos e à expansão do comércio electrónico.

No caso de **Trás-os-Montes e Alto Douro**, foram também desenvolvidos vários projectos piloto em áreas como a melhoria do acesso da população às informações e aos serviços públicos locais, com particular realce para os serviços agrícolas e municipais, a integração das escolas do 1º ciclo no Programa Internet na Escola, a criação de serviços específicos para populações com necessidades especiais e a criação de um Portal Regional ([www.espigueiro.pt](http://www.espigueiro.pt)) com informação relevante, alfa-numérica e geo-referenciada, em domínios como a economia, o turismo, as acessibilidades, os equipamentos colectivos, os serviços públicos ou ainda o ordenamento do território e o planeamento urbano.

No caso do **Alentejo**, foram desenvolvidos vários projectos tendo em vista a divulgação de informação ao Cidadão e na prestação de serviços, consubstanciando-se numa Intranet ligando os 47 concelhos da região do Alentejo, tendo sido incentivado, mediante a parceria e a contratualização, o desenvolvimento de conteúdos de âmbito local/regional. Estes projectos visam, essencialmente, a modernização dos serviços da administração pública local e regional, a melhoria do acesso dos cidadãos à Sociedade da Informação e a promoção dos recursos e dos agentes na perspectiva do desenvolvimento regional.

Em terceiro lugar, o **reforço da competitividade económica e a criação de emprego**, através da integração de tecnologias de informação e de comunicação em processos de trabalho nas organizações empresariais. O caso escolhido para desenvolver esta vertente foi o da Marinha Grande, em especial no sector da indústria dos moldes, onde se procurou antecipar as necessidades de desenvolvimento técnico e organizacional que suportem o reforço da competitividade económica do sector, precisamente através de processos avançados de telecomunicações e de novos serviços digitais, designadamente sistemas de CAD/CAM e de comunicação que permitam trabalho simultâneo de concepção e análise entre clientes e fornecedores situados em pontos diversos do globo.

Finalmente, em quarto lugar, **o apoio à integração social** da população com necessidades especiais, através da utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação. Esta vertente abrangeu as populações imigradas que habitam na **periferia de Lisboa**, procurando contribuir para a sua integração, recorrendo às TIC para a aprendizagem e valorização escolar e profissional, nomeadamente dos jovens, fomentando não só o reforço da sua identidade cultural e perspectivas de vida como a sua integração numa sociedade da informação aberta e pluralista. Este trabalho tem vindo a ser desenvolvido por associações de imigrantes e de minorias étnicas, em articulação com outras entidades, e visa constituir uma acção exemplar de apoio à integração social de populações em risco de exclusão.

### **3. O Serviço Cooperativo de Extensão em Trás-os-Montes e Alto Douro: colocar as NTIC ao serviço da promoção do desenvolvimento regional**

Concebido na Universidade de Trás-os-Montes e Alto (UTAD), o Serviço Cooperativo de Extensão em Trás-os-Montes (SCETAD) foi lançado em 1999, no âmbito do Programa “Cidades Digitais”, tendo sido desenvolvido com base numa parceria multi-institucional, que envolveu um número significativo de agentes locais e regionais, nomeadamente, durante a primeira fase que decorreu entre Dezembro de 1999 e Novembro de 2000, 10 Câmaras Municipais, 20 Juntas de Freguesia, a Direcção Regional de Agricultura e 10 dos seus Serviços de Extensão Agrícola, a Administração Regional de Saúde do Norte e os Hospitais de Vila Real e de Chaves, mais de 50 Escolas do 1º ciclo, a uARTE e a FCCN.

O principal objectivo deste projecto é o de colocar a telemática, e em especial a Internet, ao serviço da melhoria da qualidade de vida das populações, da valorização efectiva dos recursos e das competências da região ou ainda do reforço da competitividade dos agentes regionais num quadro de crescente globalização e desmaterialização das relações sociais, culturais e económicas. Objectivo que obedece plenamente às orientações estratégicas e programáticas formuladas pelo Livro Verde e pela Iniciativa Nacional para a Sociedade da Informação, nomeadamente no que diz respeito à utilização das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação no combate aos problemas da interioridade.

#### **3.1. Objectivos e estratégia da intervenção: mobilizar as competências e os recursos locais em favor da melhoria do acesso das populações à Sociedade da Informação**

Em termos operacionais, os principais objectivos do SCETAD são os seguintes:

- Potenciar a utilização das TIC na modernização dos serviços públicos locais, procurando melhorar o acesso dos cidadãos à informação e aos serviços fornecidos pelas várias entidades públicas instaladas na região;
- Reunir, organizar, tratar e disponibilizar a informação local e regional relevante para as diferentes actividades de planeamento e gestão desenvolvidas pelos agentes da região, dando uma atenção muito especial aos temas do ordenamento

do território, do desenvolvimento regional, da promoção das actividades económicas ou ainda das actividades de educação, lazer e cultura;

- Facilitar o acesso às novas Tecnologias da Informação e Comunicação a populações com necessidades especiais, de natureza muito diversa (deficientes, iletrados, reclusos, idosos, populações isoladas, etc.) contribuindo assim para combater a info-exclusão na região de Trás-os-Montes e Alto Douro;
- Colocar as TIC ao serviço da promoção dos agentes e da valorização dos recursos e das competências técnicas e científicas da região, explorando convenientemente todas as oportunidades de desenvolvimento económico e de atracção de investimento abertas pela expansão da Sociedade de Informação.

Para concretizar estes objectivos, foi adoptada uma estratégia de intervenção que contempla a aposta na construção de parcerias sólidas com as entidades locais e regionais imbuídas de uma missão de serviço público à comunidade, no desenvolvimento de projectos de grande alcance social e económico, dispondo de condições de viabilidade e sustentabilidade a médio e a longo prazo e na inovação, seja ela técnica, organizacional ou temática, partindo das competências específicas existentes, dos problemas e desafios formulados pela realidade local e regional ou ainda da capacidade de iniciativa e do dinamismo dos diferentes agentes públicos e privados da região.

### **3.2. As componentes do projecto: conteúdo e abrangência territorial**

As acções e os projectos desenvolvidos durante esta primeira fase foram enquadradas em quatro domínios fundamentais que passamos a descrever sumariamente.

#### **A. Melhoria do acesso dos cidadãos à informação e aos serviços públicos locais**

Este domínio constitui uma das apostas estratégicas fundamentais do SCETAD e, porventura, uma das vertentes mais originais do projecto. A preocupação formulada, desde a primeira hora, em colocar as NTIC ao serviço do desenvolvimento regional e da melhoria da qualidade de vida das populações, num espaço territorial fortemente marcado pelo isolamento físico, pelo declínio demográfico e pelo envelhecimento populacional, determinaram esta aposta que é também um enorme contributo no combate nacional contra a info-exclusão. A ideia base consiste em facilitar o acesso, através dos Gabinetes de Apoio ao Cidadão localizados nas Juntas de Freguesia ou dos computadores individuais, a um conjunto de informações e serviços disponibilizados pela administração pública territorial (Câmaras Municipais, Serviços Desconcentrados da Administração Central, Institutos Públicos, etc.). Os projectos que integram esta acção são os seguintes:

##### ***A. 1. Rede de Gabinetes de Extensão Autárquica (GEA)***

Criados nas 10 Câmaras Municipais aderentes à primeira fase do SCETAD, os GEA são constituídos por um computador multimédia e têm ao seu serviço um técnico de informática de gestão e um consultor de informação. Através destes Gabinetes é possível, através da Internet, disponibilizar um conjunto muito diversificado e extenso de informações e serviços, nomeadamente a Agenda Cultural, legislação nacional e

regulamentos municipais ou ainda diferentes pedidos de viabilidade ou de licenciamento. Os municípios contemplados com os Gabinetes de Extensão Autárquica foram: Alijó, Chaves, Lamego, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, Torre de Moncorvo, Vila Nova de Foz Côa, Vila Real (Carta 2).

#### *A.2. Serviço de Extensão da Direcção Regional de Agricultura (SEDRATM)*

O SEDRATM abrange os 10 Municípios supracitados e disponibilizar, através da Internet, um conjunto de informação e de serviços de interesse para os agricultores da região. Este serviço é suportado por 10 Gabinetes de Extensão, sediados na estrutura de extensão da Direcção Regional de Agricultura, os quais são constituídos por um computador multimédia ligado à Internet e contam com o apoio dos respectivos técnicos de extensão e de um consultor externo responsável pelo desenvolvimento informático do projecto. Através deste Serviço os agricultores de Trás-os-Montes e Alto Douro podem aceder, por Internet, a conjunto muito significativo de informações e serviços, nomeadamente legislação, recomendações técnicas, preenchimento de formulários e apresentação de candidaturas, solicitação de apoios e subsídios específicos, pedidos de licenciamento, requisições, solicitações de pareceres técnicos e de declarações administrativas, etc.

#### *A.3. Rede de Gabinetes de Apoio ao Cidadão (GAC)*

Criados em 20 Juntas de Freguesia (2 por município aderente), os GAC estão equipados com um computador multimédia com ligação à Internet, funcionam nos espaços das respectivas Juntas de Freguesia todos os dias úteis e têm ao seu serviço dois operadores permanentes, dois jovens ( os “intermediários”), em geral recrutados na freguesia, a quem foi confiada a missão de realizar as operações técnicas e administrativas necessárias para aceder às informações e aos serviços disponibilizados quer pela respectiva Câmara Municipal, quer pelo Serviço de Extensão da Direcção Regional de Agricultura. Nesta primeira fase, foram criados Gabinetes de Apoio ao Cidadão nas seguintes Juntas de Freguesia: Vilar de Maçada, Carlão; Vidago, Outeiro Seco, Britiande, Lalim, Morais, Peredo, Sendim, S. Martinho de Angueira, Sabrosa, S. Martinho de Anta, S. Miguel de Lobrigos, Fontes, Carviçais, Felgar, Almendra, Cedovim, Mouços, Abaças.

#### B. Integração de escolas do 1º Ciclo no Programa Internet na Escola

Com esta componente do SCETAD pretendeu-se criar junto da população escolar hábitos de convivência com as novas tecnologias informática e de comunicação, através de acções de sensibilização, divulgação e formação junto do público escolar, dos educadores, professores e encarregados de educação no sentido de promover a utilização das TIC e favorecer o acesso à Sociedade da Informação. O objectivo educacional é transversal a todo o projecto, já que a criação e implementação do Serviço Cooperativo de Extensão de Trás-os-Montes e Alto Douro implica uma profunda e irreversível mudança de hábitos e aprendizagem de novas técnicas a todos os níveis sociais e em todas as faixas etárias. Foram abrangidas, neste primeira fase, todas as escolas do 1º Ciclo das cidades de Vila Real e Chaves e ainda uma escola por cada uma das 20 freguesias aderentes ao Serviço Cooperativo de Extensão – um total de quase

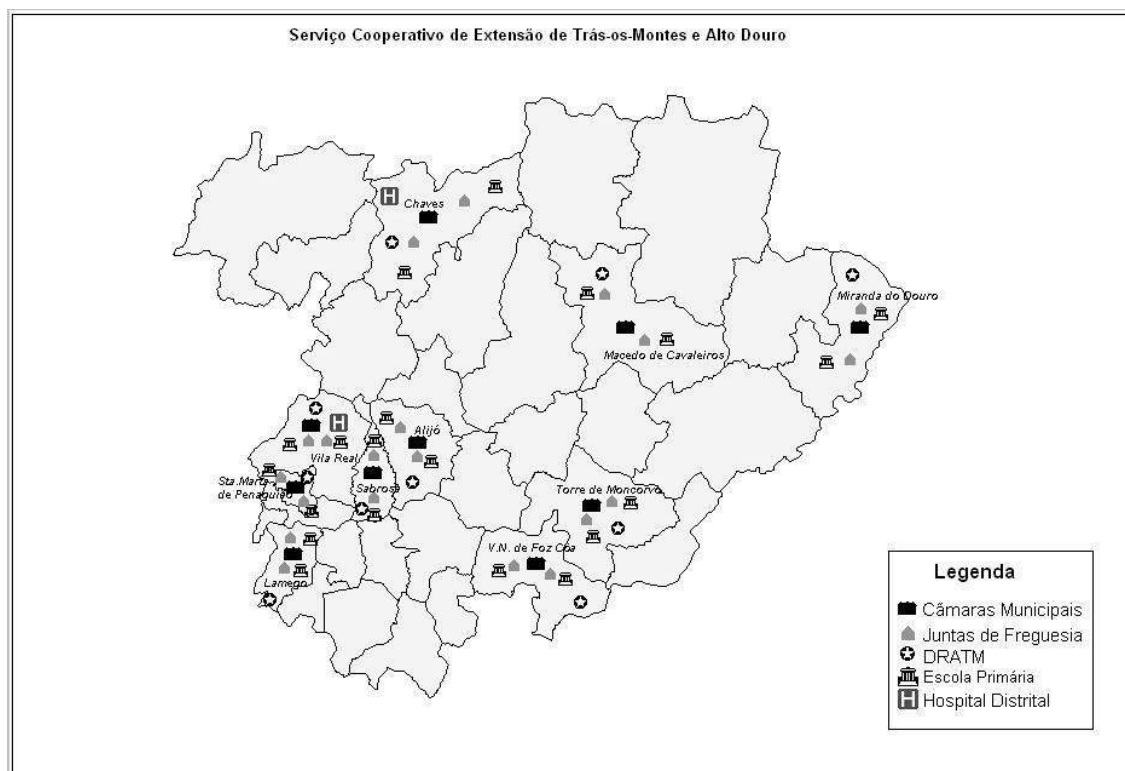


uma centena de escolas e vários milhares de jovens. Cada escola é equipada com um computador multimédia com ligação à RCTS, dando a UTAD a assistência local necessária. Foram ainda realizadas acções de divulgação e formação para os alunos, os professores e os encarregados de educação.

### C. Portal do Utente Hospitalar com Necessidades Especiais

A criação de um Portal de apoio ao Utente com Necessidades Especiais, procurou responder à necessidade de alargar e melhorar o acesso às NTIC dos estratos da população com mobilidade reduzida, tais como deficientes nos seus domicílios, idosos e cidadãos em geral em situação de isolamento, pessoas com mobilidade reduzida (acamados, grávidas, etc.), familiares, colegas e médicos de família, etc. Este programa contemplou ainda colocação, o desenvolvimento e manutenção, nos Hospitais de Vila Real e Chaves de 4 terminais com acesso à Internet, permitindo aos potenciais aceder, através da Internet, a um conjunto de serviços, nomeadamente: ler jornais, realizar operações bancárias, escrever e enviar cartas, fazer compras, comunicar com familiares, colegas, médico de família, etc. Os equipamentos informáticos colocados nestes hospitais têm adaptações especiais a fim de poderem ser operados por cidadãos com diversos tipo de deficiência.

**Fig.2 – Entidades aderentes e abrangência territorial do SCETAD**



### D. Sistema de Informação Regional (Espigueiro)

Com esta componente pretendeu-se criar o Portal da região de Trás-os-Montes e Alto Douro e um Sistema de Informações Regionais, através do qual é possível disponibilizar, via Internet, informações de carácter genérico, serviços telemáticos e

conteúdos educativos para os cidadãos em geral e para as empresas. Este Portal está concebido em duas áreas-base: uma onde são disponibilizadas informações genéricas e de índole cultural sobre a Região, e a qual a assume uma linha editorial tipo publicação on-line com edições periódicas de informação; a outra é constituída por um Sistema de informação geográfica que assegura a integração e georeferenciação de um conjunto diverso de informação alfanumérica sobre educação, cultura, saúde, turismo e sector empresarial.

#### **4. O contributo do SCETAD para a melhoria do acesso da população da região a bens e serviços públicos fundamentais : um primeiro balanço**

Como acabamos de verificar, um dos principais objectivos do Serviço Cooperativo de Extensão em Trás-os-Montes e Alto Douro é a melhoria do acesso da população à informação e aos serviços públicos locais. Até que ponto esse objectivo foi concretizado? Em que condições e com que resultados práticos? Qual o seu impacto social e institucional efectivo, quer em termos de combate ao isolamento da população, quer em termos da melhoria da qualidade dos serviços prestados e da modernização da administração pública?

Em razão do curto período de vida do projecto, não é ainda possível responder, de forma categórica e definitiva, a estas questões. Todavia, a experiência acumulada permite esboçar, desde já, um princípio de resposta e, sobretudo, fazer uma reflexão sobre o alcance potencial e os limites da iniciativa. É o que faremos nas páginas seguintes.

##### **4.1. Os dados do problema: como colocar as NTIC ao serviço da melhoria do acesso de uma população dispersa, envelhecida e pouco instruída aos serviços públicos?**

A região de Trás-os-Montes e Alto Douro (TMAD) ocupa uma superfície de 12 282 Km<sup>2</sup>, abrangendo 33 concelhos, inseridos em 6 agrupamentos e outras tantas associações de municípios (Terra Fria, Terra Quente, Vale do Douro Superior, Vale do Douro Sul, Vale do Douro Norte e Alto Tâmega) e distribuídos por 4 distritos (Bragança, Vila Real, Viseu e Guarda). Estamos perante um território heterogéneo, marcado por realidades e dinâmicas sub-regionais diferenciadas e bastante vincadas, essencialmente rural, fortemente dependente das actividades agrícolas, que empregam cerca de 38 % da população activa, e revelando sinais claros de esvaziamento demográfico e de declínio socioeconómico.

Em 1991, a população de TMAD era de cerca de 474 000 indivíduos, menos 213 000 dos recenseados em 1960, o que corresponde a um decréscimo populacional de quase 30% em apenas duas décadas. Trata-se de uma população envelhecida (em 1995, o índice de envelhecimento era 106), pouco instruída (20% da população não sabe ler nem escrever e cerca de 70% não tem mais de 4 anos de escolaridade) e dispersa ou mesmo isolada (em 1991, a densidade populacional era de cerca de 38 habitantes por Km<sup>2</sup>, contra 168 na Região Norte e 108 em Portugal; neste ano, mais de ¾ da

população residia em localidades com menos de 2000 habitantes e apenas 8% em centros urbanos de mais de 10 000).

As características demográficas e de ocupação humana do território colocam naturalmente problemas de diversa ordem na organização e, sobretudo, manutenção das redes de serviços públicos locais. Mas estes problemas são ainda agravados pela natureza do(s) modelo(s) organizativo(s) da própria administração pública: uma forte concentração de recursos e uma excessiva centralização de poder de decisão e de intervenção no nível nacional em termos de administração central; uma administração local a funcionar no limite das suas possibilidades financeiras e humanas, por falta de recursos e de técnicos qualificados, e uma insuficiente desconcentração de tarefas e responsabilidades para as juntas de freguesia, as quais dispõem de escassas atribuições e recursos financeiros.

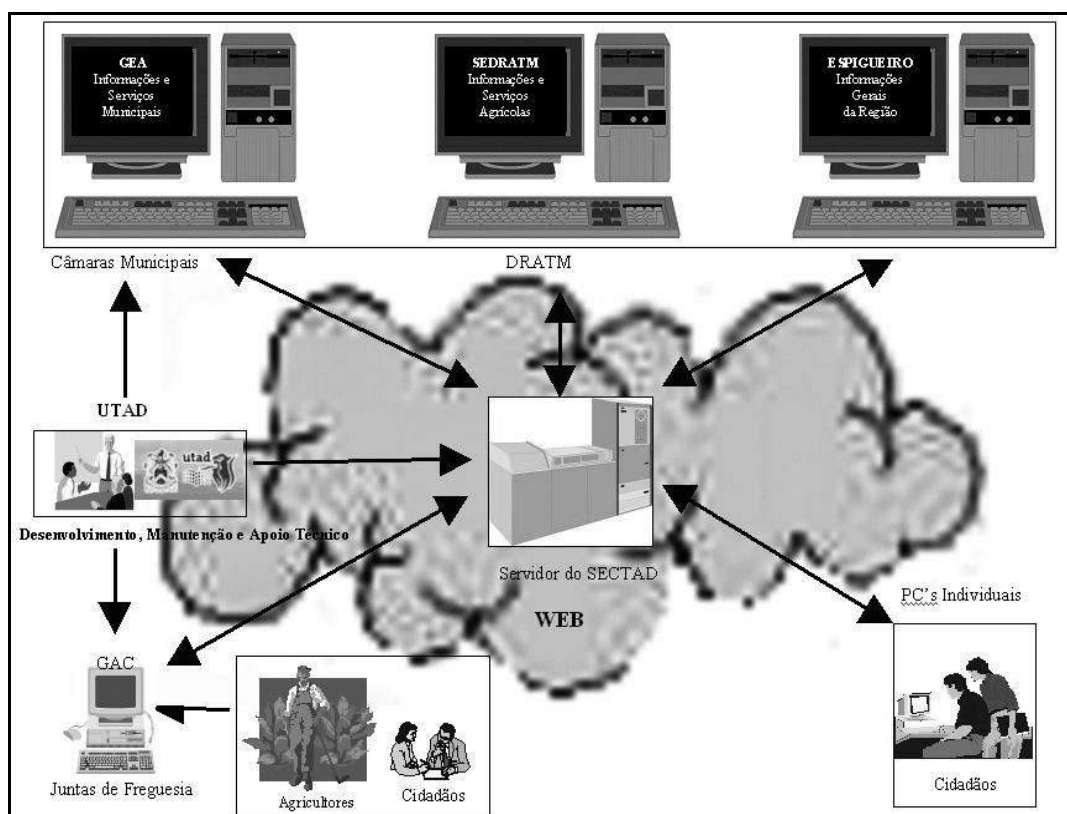
Esta situação é particularmente evidente em regiões como Trás-os-Montes e Alto Douro, demasiado afastadas dos centros de decisão política e administrativa, abrangidas por uma multiplicidade de divisões administrativas, obedecendo a princípios e a lógicas puramente sectoriais ou ministeriais, onde as estruturas da administração local não dispõem de meios suficientes para assegurar uma cobertura social e territorial adequada em termos de infra-estruturas, equipamentos colectivos e serviços públicos. As consequências são conhecidas: as desigualdades, interregionais e intraregionais, no acesso das populações a bens e a serviços públicos fundamentais aumentam a um ritmo assustador, o que se traduz por uma degradação da sua qualidade de vida e ameaça a própria coesão social destes territórios.

É neste contexto que aparece o Serviço Cooperativo de Extensão em Trás-os-Montes e Alto Douro. O desafio colocado pela UTAD aos diferentes parceiros locais e regionais, no âmbito da sua própria missão de serviço à comunidade e de promoção do desenvolvimento da região onde está inserida, assenta na ideia de que é possível aproveitar eficazmente as oportunidades oferecidas pelas Novas Tecnologias da Informação e Comunicação para não só equipar e modernizar as estruturas da administração territorial, local e desconcentrada, mas também para melhorar o acesso desta população dispersa, envelhecida e pouco instruída à informação e aos serviços públicos. Mobilizando os recursos técnicos e científicos disponíveis na Universidade, e recorrendo aos financiamentos públicos atribuídos pelo Ministério da Ciência e Tecnologia no âmbito do Programa Cidades Digitais, os mentores da iniciativa convenceram os eleitos locais e os dirigentes da administração da sua oportunidade, interesse e viabilidade.

O aspecto porventura mais inovador do projecto, e que lhe confere um carácter pioneiro, pelo menos em Portugal, é o de concentrar os esforços na melhoria da acessibilidade à Sociedade da Informação da população rural, criando pontos de acesso à rede nas Juntas de Freguesia (Gabinetes de Apoio ao Cidadão), participando assim activamente no combate à info-exclusão e contribuindo para uma maior equidade, social e territorial, no acesso a bens e serviços públicos fundamentais. Para ultrapassar os condicionalismos resultantes do perfil demográfico e educacional desta população, entendeu-se que a solução mais eficaz seria de colocar em cada um dos GAC dois “intermediários”, regra geral 2 jovens recrutados na respectiva freguesia e posteriormente formados pela equipa técnica da UTAD que desenvolveu e acompanhou o projecto, e a quem foi confiada a missão de realizar as operações técnicas e administrativas necessárias para aceder às informações e aos serviços disponibilizados na rede pelas entidades aderentes ao SCETAD.

Paralelamente, foram criados em cada uma das 10 Câmaras Municipais envolvidas no projecto e na Direcção Regional de Agricultura, Gabinetes de Extensão Autárquicas e Serviços de Extensão Agrícola. Estas unidades operacionais têm aos seu dispor técnicos de informática, os quais colaboraram activamente com o Centro de Apoio à Extensão (CAE), criado expressamente para o efeito na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, no desenvolvimento das tarefas necessárias para criar e manter as páginas Web respectivas e disponibilizar as informações e os serviços considerados pertinentes e possíveis. A manutenção dos serviços é assegurada por estes técnicos, que garantem ainda a articulação com os diferentes sectores da administração municipal ou agrícola.

**Fig. 3 – Esquema funcional da rede de serviços ao cidadão do SCETAD**



A tipologia das informações e dos serviços oferecidos é muito diversa, variando de município para município, função do grau de envolvimento dos responsáveis políticos ou administrativos no projecto, da capacidade técnica instalada ou até do maior ou menor grau de informatização de cada autarquia ou sector de actividade. Globalmente, as informações e os serviços disponíveis nos municípios aderentes são as seguintes:

- Informações diversas sobre o município, Agenda Cultural; Regulamentos Municipais e Legislação de interesse para o Cidadão como, por exemplo, requisitos para licenciamento de obras particulares; higiene e salubridade, etc.;
- Solicitações ou licenciamento de obras, de ramais de água, de esgotos, de habitabilidade, de pedreiras, de ocupação temporária ou duradoura de espaço público, de loteamentos e destaques de parcelas, de canídeos, de uso e porte de armas, de estabelecimentos, Apoio ao Rendimento Mínimo Garantido.

No caso da DRATM, os agricultores da região poderão aceder, progressivamente, por Internet, a um vasto conjunto de serviços, nomeadamente:

- Transferências, reconstituições e legalização de vinhas, Inutilização de solos, Inscrições para exames de Carta de Caçador, Projectos de electrificação e regadio; Subsídios correntes aos agricultores (confirmação), Licenças para viveiros, para abate de sobreiros e azinheiros, para criação e detenção de caça, Requisição de árvores florestais, Análises de terra, vinhos, etc., Declarações para transportes de produtos agrícolas, de existência de animais, Licenciamento das salas de ordenha particulares, Constituição de agrupamentos de produtores, associações e secções de cooperativas, Constituição de Junta de Regantes, Encaminhamento de processos de desanexação da RAN, Programa de melhoria da qualidade do mel, Preenchimento de candidaturas ao fundo de calamidades, Emissão de licenças de caça e pesca, etc.;
- Declarações para Seguros, Fraccionamento de prédios; Formação de Organizações de Agricultores, de centros de gestão, Viabilidade económica de explorações, Confirmação do estatuto de agricultor (Reg. 2328), Confirmação de produtor agrícola (Reg. 2080);
- Preenchimento de impressos para atribuição de Subsídio de gasóleo (novas inscrições), Alteração de efectivos (prémios e indemnizações compensatórias) ou das áreas de cereal para pastagens, Vendas directas de leite, Candidaturas à RN (quotas leiteiras), ou à electricidade verde;
- Acesso a informação genérica, nomeadamente, Legislação, Informação e recomendações técnicas, Estatísticas; Medidas legislativas, Eventos, etc.;

#### **4.2. Os resultados alcançados: mau grado a lenta adesão da população e as reticências iniciais dos eleitos locais e dos dirigentes da administração assiste-se a uma transformação estrutural das relações entre os cidadãos e os poderes públicos**

Lançado, formalmente, em Dezembro de 1999, o projecto foi desenvolvido, numa primeira fase, até Novembro de 2000. Um período de vida relativamente curto para poder avaliar o seu sucesso e impacto, tanto mais que os primeiros serviços só passaram a estar disponíveis na rede a partir do 2º semestre do ano transacto. Mesmo assim, e após as desconfianças e as reticências iniciais, a adesão da população a esta nova forma de se relacionar com a administração pública tem vindo a crescer progressivamente. No final de Outubro de 2000, o número de utilizadores dos GAC rondava já os 10 000, mais precisamente 9.876. Embora a tipologia das informações e dos serviços solicitados não esteja devidamente identificada e quantificada, sabemos, através das informações fornecidas pelos intermediários, que num primeiro momento a principal motivação das visitas foi a curiosidade e o pedido de informações sobre a natureza dos serviços oferecidos e seu modo utilização. Só num segundo momento é que estas visitas foram motivadas por uma real necessidade de utilização, tendo sido registados cerca de 100 pedidos de informações ou serviços, nalguns casos com evidente rapidez e eficácia, como, por exemplo, na legalização das vinhas, tema profusamente ilustrado pelos órgãos de comunicação social que divulgaram o projecto.

Não existem informações disponíveis que permitam caracterizar com rigor o perfil dos utilizadores dos GAC. Sabemos, todavia, que a população mais idosa e menos instruída

tem aderido muito mais lentamente aos seus serviços, contrariamente aos jovens que são os principais clientes. Em qualquer dos casos, a utilidade e as vantagens dos Gabinetes é reconhecida por todos: desde a formação ministrada a cerca de 60 crianças em Peredo durante o período de férias de Verão pelos intermediários, até a alunos universitários que, sabendo da existência do GAC, o utilizaram para se manterem em contacto com colegas e professores durante o período de férias, passando pelos inúmeros contactos por correio electrónico com familiares e amigos emigrantes, a opinião geral é que houve uma manifesta mais-valia na utilização das novas tecnologias principalmente em freguesias mais isoladas como Almendra, Morais, Peredo, S. Martinho de Angueira, etc.

Para este relativo sucesso do projecto, muito contribuíram os intermediários que têm desempenhado um papel fundamental em termos de sensibilização da população e de animação dos GAC. Foram também determinantes as acções de divulgação levadas a cabo pelos próprios Presidentes de Junta, os quais recorreram à imaginação e aos meios mais heterodoxos de sensibilização da população: afixação de cartazes nos cafés da terra, avisos nas missas dominicais, etc. Importa salientar, a este propósito, que os eleitos das freguesias são os maiores entusiastas do projecto, defendendo-o acerrimamente e exigindo, com determinação, a sua continuidade. E percebe-se bem porquê. A criação do GAC, para além de contribuir para o reforço do prestígio pessoal e político de cada um deles, permitiu dotar a JF com dois jovens técnicos, nalguns casos os únicos funcionários de que dispõem, com equipamentos informáticos modernos e passar a contar com o apoio directo, em termos de formação e acompanhamento, dos serviços da própria Universidade.

Quanto ao impacto do projecto na modernização dos serviços municipais e regionais, é ainda muito cedo para fazer uma avaliação substantiva, sobretudo em termos da reorganização dos serviços, da modificação dos procedimentos administrativos ou até da racionalização dos recursos e do aumento da produtividade. É todavia indiscutível o seu contributo para o reforço do processo de informatização dos serviços e dos procedimentos, do aumento da capacidade técnica instalada nas autarquias envolvidas e para a sensibilização dos funcionários, dirigentes e responsáveis políticos das vantagens e das potencialidades do projecto. Subsistem no entanto ainda muitas reticências à operacionalidade e viabilidade de todo o processo que resultam, grosso modo, da matriz cultural da nossa administração pública que tem dificuldades em conceber um modo de relacionamento com os cidadãos que não seja presencial, que desconfia da fiabilidade da máquina e que não está preparado para viver sem papéis e sem carimbos. Transformar e fazer evoluir esta matriz cultural é porventura a maior dificuldade e o maior desafio deste projecto, mas constitui a condição fundamental para o seu sucesso e viabilidade.

## **5. Conclusão**

Embora recente e provisória, a experiência do Serviço Cooperativo de Extensão em Trás-os-Montes permite afirmar, sem reservas, que as Novas Tecnologias da Informação e Comunicação podem desempenhar um papel estratégico fundamental na promoção do desenvolvimento das regiões do Interior. Este papel pode ser particularmente determinante na melhoria do acesso de uma população isolada, envelhecida e pouco instruída a um conjunto de serviços públicos locais habitualmente

fornecidos nas sedes dos municípios, nas capitais de distrito ou num ou noutro centro regional.

A colocação das NTIC ao serviço do combate aos problemas da Interioridade, ou de qualquer outro problema social ou económico, não pode todavia ser reduzido à sua simples dimensão tecnológica. O sucesso e a viabilidade de um projecto deste tipo depende de inúmeros factores, nomeadamente: da capacidade de mobilização dos recursos e das competências técnicas e científicas instaladas na região; da motivação dos agentes locais e regionais e da disponibilidade destes para construírem parcerias sólidas e abrangentes; da simplicidade e do grau de adequação das soluções (técnicas e organizacionais) à realidade geográfica, social, cultural e económica e que se encontram; da eficácia das acções de divulgação, sensibilização e formação necessárias para conquistar a população, os eleitos locais, os responsáveis administrativos e os funcionários para o processo; da capacidade de coordenação e animação demonstrada pelos promotores do projecto.

## **Bibliografia**

Ecole Nationale d'Administration, *Les Nouvelles Technologies de l'Information*, Cahier n° 2, Paris, Novembre 1997, 62 p.

D'Attilio H., "Assurer l'égalité des territoires dans l'accès aux Technologies de l'Information et de la Communication pour les zones fragiles", *Rapport au Premier Ministre*, Paris, Novembre, 1998, p. 90.

Fernandez I. P., "Información y Atención al Ciudadano en la Comunidad Gallega", Comunicação apresentada no Seminário «*Reforma e Modernização da Administração Pública*», Porto 14-15 de Dezembro de 1998.

Fernandez J. M., "El Sistema de Informatización Integral de la Xunta de Galicia", Comunicação apresentada no Seminário «*Reforma e Modernização da Administração Pública*», Porto 14-15 de Dezembro de 1998

Leitão M. J., "Sistemas de Informação na Administração Local como factores de modernização e desenvolvimento regional", in Forum 2000, *Renovar a Administração, Regionalização e Desenvolvimento*, ISCSP PP. 183-193

Ministério da Ciência e Tecnologia, Programa Operacional da Sociedade da Informação (POSI), in <http://www.mct.pt>.

Ramos, L., e J. Pereira (1998) "Les Collectivites Locales et la Contractualisation des Services Publics: le cas de Portugal", Comunicação apresentada na «*Conférence annuelle du Groupe Européen d'Administration Publique: Les citoyens dans la nouvelle action publique: les modèles européens alternatifs*», Paris – 14/17 Septembre 1998.

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Serviço Cooperativo - Extensão em Trás-os-Montes, Projecto Técnico, Vila Real, Dezembro 1999.

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Serviço Cooperativo - Extensão em Trás-os-Montes, Relatório Final, Vila Real, Novembro 2000.

# Uso da Internet pelas Juntas de Freguesia do Minho

Álvaro Rocha\*

## Resumo

Durante o primeiro semestre de 1999, no âmbito do Projecto de Informatização da Gestão do Recenseamento Eleitoral, o Governo Português disponibilizou a todas as suas Juntas de Freguesia material informático e de comunicação. Após um ano de adaptação a este material achou-se oportuno auditar o uso que lhe era dado. Neste artigo apresenta-se e analisa-se os resultados das questões relacionadas com a Internet de um estudo realizado com o objectivo de avaliar o uso das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação pelas Juntas de Freguesia do Minho, bem como se apresenta os problemas com que se deparam e sugestões para a sua solução. Os dados foram obtidos com a aplicação de um questionário em 121 Juntas de Freguesia. Os resultados mostraram que somente 28% das Juntas estão ligadas à Internet. Vários factores foram identificados como potenciais causadores de tão baixa adesão, mas a elevada média de idades dos elementos das Juntas e, sobretudo, as suas baixas habilitações evidenciaram-se como factores mais críticos.

**Palavras-chave:** Internet, uso da Internet, Juntas de Freguesia, Administração Pública.

---

\* Departamento de Ciência e Tecnologia, Universidade Fernando Pessoa, Praça 9 de Abril, 349, 4249-004 Porto - Telefone: 22 5071300, Fax: 22 5508269, E-mail: amrocha@ufp.pt.



## 1. Introdução

É hoje inegável que o uso das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação (NTIC), onde se inclui a Internet, vem-se tornando incontornável no quotidiano da maioria das pessoas e organizações, pelas facilidades e mais valias proporcionadas quando usadas correcta e adequadamente. As Juntas de Freguesia não são excepção.

Durante o primeiro semestre de 1999, no âmbito do Projecto de Informatização da Gestão do Recenseamento Eleitoral, o Governo Português disponibilizou a todas as suas Juntas de Freguesia material informático e de comunicação num investimento que rondou 1.360.000 contos [STAPE 2001]. Esse material comporta:

- um microcomputador com processador INTEL Celeron 300A, cache 128 Kb, 64 MB RAM, disco de 2.1 GB, **1 fax/modem 56Kbps** e leitor de CD-ROM 32x;
- sistema operativo Windows 95 e processador de texto (MS Word, em português);
- uma impressora (laser para as 1000 maiores freguesias/jacto de tinta para as restantes);
- uma unidade de alimentação ininterrupta (UPS), sempre que as condições de rede eléctrica o exijam;
- o programa informático de gestão de dados do recenseamento eleitoral REGIFreg, especificamente desenvolvido para o projecto, com inclusão da tabela de dados correspondente ao ficheiro dos eleitores da Comissão Recenseadora.

Assim, não havendo razão plausível para as Juntas de Freguesia portuguesas não usarem actualmente as NTIC no suporte e desenvolvimento de algumas das suas tarefas, realizou-se um estudo com o objectivo de avaliar a sua utilização pelas Juntas de Freguesia do Minho.

No estudo existiam duas questões relacionadas com a Internet: 1) *Estão ligados à Internet?* 2) *Se sim, com que finalidade?*

O artigo está estruturado da seguinte forma. Inicialmente apresenta-se a metodologia seguida no estudo, depois apresenta-se e discute-se os resultados obtidos para estas duas questões e, finalmente, apresenta-se algumas conclusões também referentes a estas questões.

## 2. Metodologia

O estudo consistiu num levantamento de informação por meio de uma entrevista suportada por um questionário desenvolvido nas aulas da disciplina Planeamento de Sistemas de Informação, do 4º ano da Licenciatura em Informática de Gestão, da Universidade Fernando Pessoa, unidade de Ponte de Lima, e aplicado, pelo menos, na presença de um dos elementos de cada uma das Juntas de Freguesia escolhidas para estudo. Foi imposto a cada aluno inscrito na disciplina o levantamento em pelo menos 5 Juntas.

A escolha das Freguesias foi feita tendo em consideração uma amostra diversificada relativamente ao número de eleitores e distância à sede do Concelho, bem como a residência, logística e contactos dos alunos. Assim, além de uma amostra diversificada, procurou-se escolher aquelas onde os alunos tinham facilidade de se deslocarem, conhecimentos pessoais que facilitassem o contacto inicial, e a quase certeza de que teriam uma participação efectiva das Juntas sob a forma de resposta ao questionário.

Às Juntas foi garantida confidencialidade total. Por conseguinte nunca serão identificadas ao longo deste artigo. Esta foi a forma encontrada para quebrar uma certa resistência das Juntas à participação no estudo.

A informação foi recolhida durante os meses de Maio e Junho do ano 2000.

### 3. Apresentação e discussão dos resultados

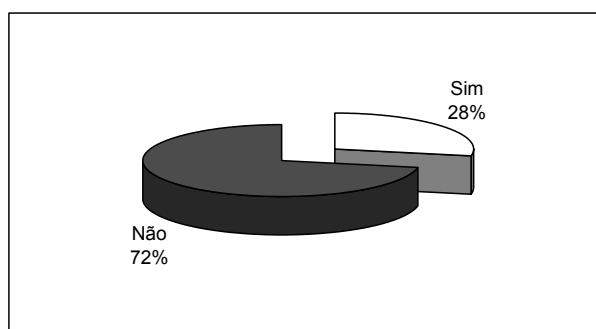
Das 802 Juntas de Freguesia da Região do Minho, estudaram-se 121 (15%) pertencentes a 8 dos 23 Concelhos que constituem o Minho (35%), nomeadamente: Arcos de Valdevez (20), Barcelos (5), Caminha (20), Esposende (15), Ponte da Barca (5), Ponte de Lima (30), Viana do Castelo (24) e Vila Verde (2). As Freguesias, como já foi referido, não são identificadas por razões de confidencialidade.

#### 3.1. Juntas de Freguesia ligadas à Internet

A primeira questão relacionada com a Internet procurava saber se as Juntas de Freguesia estão ligadas à Internet.

Os resultados obtidos indicam que somente 34 das 121 Juntas estudadas estão ligadas à Internet, ou seja, 28% das Juntas, como ilustra a *Figura 1*.

**Figura 1 - Juntas de Freguesia ligadas à Internet**



Apesar de todas as Juntas de Freguesia estudadas possuírem o equipamento necessário para ligação à Internet (**PC com Modem**) são poucas as que estão ligadas e que, portanto, desfrutam das suas potencialidades.

Poderão ser apontadas várias razões para esta baixa adesão à rede mundial de computadores.

**Primeira.** Verificar uma certa inaptidão e falta de sensibilidade dos elementos das Juntas de Freguesia para o fenómeno das NTIC, e da Internet em particular. A elevada média de idades dos elementos das Juntas de Freguesia bem como as suas baixas habilitações académicas parecem ser as causas desta situação. Os resultados mostram que a média de idades é 51 anos e a média das habilitações académicas é a 4ª classe (em 49% dos casos, as habilitações são iguais ou inferiores ao 4º ano de escolaridade, o que nos parece, na actualidade, insuficiente).

Quanto à idade verifica-se que, dentro das 34 Juntas que usam a Internet, 23 são constituídas por pessoas com média de idades inferior à média geral, ou seja, as mais velhas somente correspondem a 32% das que usam a Internet. Relativamente às habilitações constata-se que, das 34 Juntas que usam a Internet, 31 têm média de habilitações superior à média geral, ou seja, somente 3 Juntas com habilitações abaixo da média usam a Internet, o que corresponde a uns baixíssimos 9% dos casos.

Isto poderá sugerir que os candidatos a autarcas só deviam poder sê-lo após uma apurada avaliação do seu currículo, o que iria ao encontro das últimas iniciativas governamentais respeitantes à Sociedade da Informação, e particularmente à Internet, no que respeita à instituição dos chamados diplomas de “Uso Mínimo das NTIC” ou “Carta de Condução de Informática” já exigidos em alguns países aos candidatos a lugares na Administração Pública. Urge desenvolver medidas que levem à sua expansão e imposição como critérios de selecção em Portugal.

Voltando à questão da idade, não parece ser por acaso que os melhores resultados do estudo, quer ao nível da Internet quer das NTIC em geral, se tenham registado no concelho que tem o Presidente da Câmara mais novo. A dinâmica imposta por essa Câmara, a título particular, resulta ao nível das NTIC, por exemplo, na disponibilização de Cursos de Formação gratuitos a todos os elementos das Juntas do Concelho; numa intermediação que parece perfeita entre as Juntas e a empresa responsável pela venda do equipamento; e na colocação em todos os Jardins de Infância do erário público de um PC ligado à Internet com todas as despesas a cargo da Câmara.

**Segunda.** Verificar que algumas Juntas justificaram a não ligação à Internet por ser uma despesa que ainda consideram exorbitante, quer o serviço telefónico quer o serviço de Internet. Algumas afirmaram que caberia ao Governo arcar com esta despesa. Não obstante, a grande maioria desconhecia que podia recorrer a um serviço de Internet gratuito. De qualquer modo, o valor das tarifas telefónicas parece continuar a ser, em Portugal, um embaraço à expansão da utilização da Internet.

**Terceira.** Verificar que algumas Juntas não sabiam que o equipamento também era composto por um *Modem* e que este serve para conectar o PC à Internet. Isto demonstra que não houve comunicação, ou se houve foi deficiente, entre as Juntas de Freguesia e quem colocou lá os equipamentos.

A forma como o Governo contrata serviços deve, em consequência, ser revista e aperfeiçoada ao nível da instalação dos equipamentos, mas não somente. Algumas Juntas queixaram-se que solicitaram várias vezes a reparação ou substituição de equipamento avariado, dentro da garantia, junto da empresa que o vendeu, tendo essa empresa ignorado os diversos apelos, o que levou as juntas a terem de arcar com uma despesa que não teria que ser sua, de forma a terem o equipamento funcional.

Finalmente. **Quarta.** Verificar a não disponibilização de formação pelas entidades governamentais, ou entidades subordinadas, às Juntas de Freguesia. Apesar de estarem previstas 5 horas de formação no projecto do Governo que disponibilizou o equipamento a todas as Juntas do país, a cargo da FDTI (Fundação para a Divulgação das Tecnologias da Informação), verifica-se, na maioria dos casos, que não existiu e que, quando existiu, durou somente cerca de 15 minutos.

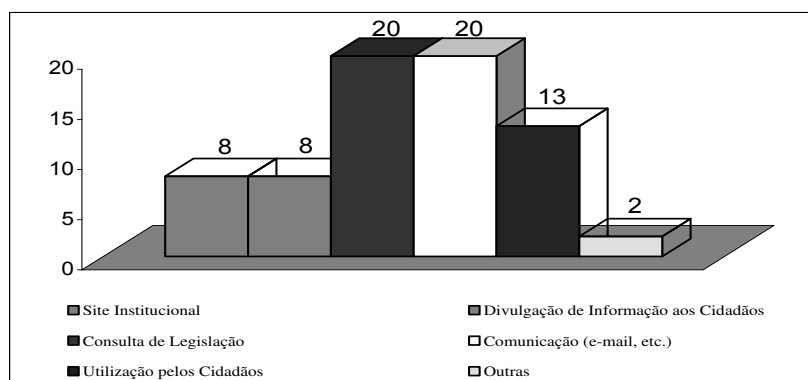
Procurou-se avaliar o porquê desta contradição, mas obstáculos colocados pela administração da FDTI, em Lisboa, impediram que tal pudesse ser verificado. As Juntas dizem que não receberam formação, ou então que receberam apenas cerca de 15 minutos. E a FDTI diz que deu 5 horas de formação nas Juntas. Só que a FDTI recusa apresentar documentação que contrarie os depoimentos das Juntas. Sendo a FDTI uma entidade ligada ao Governo Português, urge a implementação, por parte deste, de mecanismos de controlo que evitem tal desleixo e desempenho das suas subordinadas.

### 3.2. Com que finalidade estão as Juntas de Freguesia ligadas à Internet

A segunda questão procurava saber a finalidade que é dada à Internet nas Juntas de Freguesia que a ela estão ligadas. Eram disponibilizadas as seguintes opções: 1) *Site Institucional*; 2) *Divulgação de Informação aos Cidadãos*; 3) *Consulta de Legislação*; 4) *Comunicação (e-mail, etc.)*; 5) *Utilização pelos Cidadãos*; e 6) *Outras*.

Das 34 Juntas de Freguesia que estão ligadas à Internet 8 usam-na por motivos de *Site Institucional*; 8 para *Divulgação de Informação aos Cidadãos*; 20 para *Consulta de Legislação*; 20 para *Comunicação (e-mail, etc.)*; 13 para *Utilização pelos Cidadãos*; e 2 com *Outras* finalidades. A *figura 2* apresenta graficamente estes resultados.

**Figura 2 - Finalidade do uso da Internet**



As juntas que utilizam a Internet fazem-no, na maioria dos casos, por dois motivos: *Comunicação (e-mail, etc.)* e *Consulta de Legislação*. São poucas as Juntas que dispõem de *Site Institucional* (8, ou seja, apenas 6,6% das Juntas estudadas), o que mostra um certo desinteresse no aproveitamento da Internet como meio de Divulgação de Informação aos Cidadãos bem como de Interação com os mesmos.

Espera-se que este panorama se possa alterar rapidamente, pois se o Governo quer incutir na sociedade portuguesa a vulgarização do uso da Internet, as suas instituições terão que ser as primeiras a dar o exemplo por forma a estimular o cidadão comum.

#### **4. Conclusões**

Neste artigo pretendeu-se apresentar e discutir os resultados das questões relacionadas com a Internet de um estudo realizado com o objectivo de avaliar o uso de Novas Tecnologias de Informação e Comunicação pelas Juntas de Freguesia do Minho.

Os resultados surpreenderam pela negativa, pois, dispondo as Juntas de Freguesia do equipamento indispensável à utilização da Internet, são poucas as que estão ligadas, e não se vislumbram muitas com vontade de o virem a fazer a curto ou médio prazo. Vários factores foram identificados como potenciais causadores de tão baixa adesão, mas a elevada média de idades dos elementos das Juntas e, sobretudo, as suas baixas habilitações académicas mostraram ser os factores principais.

De entre as Juntas que estão ligadas à Internet é de salientar que são poucas aquelas que aproveitam a possibilidade de disponibilizarem um site para melhorar a interacção com os cidadãos.

Espera-se que este estado de coisas mude para melhor rapidamente, de modo que se possam dar passos rápidos em direcção à expansão e consolidação da denominada Sociedade da Informação, pois a Internet tem vindo a ser considerada, por excelência, o instrumento indutor e catalisador desse processo.

Para terminar, importa relembrar que o estudo apresentado foi levado a cabo em Maio e Junho de 2000 e dizer que o quadro negro resultante não parece ser exclusivo da Região do Minho, pois, o Presidente da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), ao comentar, na edição de 8 de Novembro, do Jornal de Notícias, os resultados do estudo (Esteves 2000), afirmou que o quadro a nível Nacional é sensivelmente o mesmo, exceptuando os grandes centros urbanos, tais como, Porto, Lisboa, Coimbra e Évora. Contudo, na mesma altura, o Director de Serviços do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE) afirmou que já tinham realizado uma auditoria por uma entidade independente e os resultados não coincidiam com estes, sendo melhores. Será que essa auditoria foi isenta e imparcial e era representativa das Juntas de Freguesia?

#### **Bibliografia**

Esteves, Liliana “*Internet não Cativa as Juntas Minhotas*”, Jornal de Notícias, Edição de 8 de Novembro de 2000.

STAPE, “*Informatização das Juntas de Freguesia*”, <http://www.stape.pt/inforjf.htm>, Consultado em 26 de Fevereiro de 2001.

#### **Agradecimentos**

Expresso aqui o meu agradecimento aos meus alunos da disciplina Planeamento de Sistemas de Informação, do 4º ano da Licenciatura em Informática de Gestão, da Universidade Fernando Pessoa, unidade de Ponte de Lima, ano Lectivo 1999/00, pelo esforço levado a cabo na obtenção dos dados utilizados neste artigo bem como pela autorização para a sua utilização.

# **Redes de lojas multi-serviço e desenvolvimento rural. Impacte nos territórios rurais frágeis da Região Centro Interior de Portugal**

**Lucília Caetano\***

**Norberto Santos\***

**Rui Gama\***

## **Resumo**

Apesar do débil sistema económico, população rural envelhecida e fraca estruturação territorial, os territórios raianos do Centro Interior de Portugal dispõem de um rico património natural, cultural e ambiental, de um saber-fazer e de uma identidade social específica que aguardam a correspondente valorização.

Para isso é necessário oferecer a esta população os equipamentos e serviços indispensáveis, a nível pessoal e profissional. Para atingir este objectivo impõe-se não só mobilizar capacidades de desenvolvimento endógeno, mas também identificar as dificuldades com que se deparam estes actores potenciais do desenvolvimento.

Esta análise estrutura-se em torno duas questões principais. A primeira consiste em identificar pontos fortes destes territórios, susceptíveis de serem convertidos em pontos de ancoragem dos dispositivos de relançamento sócio-económico e a segunda na experimentação de novos serviços de proximidade ou de comunicação, que visam romper o isolamento das populações rurais.

O objectivo final é a constituição de uma rede de "Lojas Multi-Serviço", numa lógica de reforço do comércio e serviços rurais existentes.

---

\* Centro de Estudos Geográficos da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. E-mail: [lucygeo@ci.uc.pt](mailto:lucygeo@ci.uc.pt); [norgeo@ci.uc.pt](mailto:norgeo@ci.uc.pt); [rgama@ci.uc.pt](mailto:rgama@ci.uc.pt).

## 1. Introdução

O II Quadro Comunitário de Apoio findo em 31 de Dezembro de 1999, através do Programa Comunitário INTERREG II C – Cooperação Transnacional, possibilitou que entidades de três Países Europeus (Portugal, Espanha e França), pudessem aproveitar uma experiência iniciada, no ano de 1994, em França e transpô-la para os restantes Países apresentando, para tal, um estudo sobre as suas Regiões economicamente mais débeis e de densidade populacional baixa.

Permitiu e promoveu uma ligação forte entre os representantes da área Empresarial e da área de Investigação, traduzindo-se na prática, no conhecimento mais profundo dos Distritos do Interior do nosso País, nas suas vertentes do tecido empresarial, da demografia e sócio-economia e da organização do território.

É neste contexto, que se apresenta este estudo<sup>1</sup>, que visa contribuir para a melhoria da situação nas pequenas localidades do Interior do País, concretamente nos Distritos de Castelo Branco e da Guarda.

Este Projecto transnacional tem por objectivo primordial conceber, no âmbito da problemática da luta contra a desertificação e, consequentemente, da revitalização dos espaços rurais, um *pólo* de competências e de *know-how* que permita dominar a engenharia de dispositivos convergentes e complementares: salienta-se a pesquisa de potencialidades destes territórios, de modo a permitir a identificação de pontos *âncora* de novas fontes de desenvolvimento, através do seu empenho e importância na efectivação de experiências bem sucedidas. Perante este conjunto de circunstâncias e a vontade de evoluir no sentido da diversificação dos serviços à população é proposta a implantação de novos serviços de proximidade - *Pontos Multi-Serviço* (PMS).

As áreas abrangidas são territórios rurais frágeis ou dominando espaços com poucos recursos ao nível de serviços e comércio. A incidência é efectuada nos três países intervenientes neste Projecto: Região Centro Interior em Portugal (Distritos de Castelo Branco e da Guarda), Castela e Leão em Espanha e Maciço Central (Região de Auvergne) em França.

O objectivo final é a constituição de uma rede de PMS, numa lógica de reforço do comércio e serviços rurais existentes. Esta rede assenta na lógica de complementaridade que permite associar, num mesmo *local*, todo um conjunto de actividades comerciais e de consultoria. Em suma, estes pontos passam a constituir um factor fomentador de aproximação às oportunidades de acesso aos serviços públicos e privados, por parte dos consumidores rurais, em contraponto com áreas de consumo com significado qualitativo e quantitativo mais diversificado (os consumidores urbanos). Este investimento insere-se numa estratégia de potenciação da melhoria das condições de vida das populações e de combate à exclusão social e ao isolamento, decorrente da interioridade e, numa estratégia genérica de criação de condições mínimas para um apoio efectivo às características de cidadania a que todos têm direito.

---

<sup>1</sup> "Organização e revitalização de territórios rurais" é o título de um Projecto liderado pela CRCIA (Câmara Regional de Comércio e Indústria de Auvergne, França) em parceria com as Universidades de Clermont-Ferrand, através do Centro de Estudos e Investigação Aplicada ao Maciço Central, média montanha e aos espaços frágeis - CERAMAC, de Coimbra, através do Instituto de Estudos Regionais e Urbanos - IERU; e de Salamanca. Estando a actividade empresarial representada pela CRCIA complementada, também, por intermédio do Conselho Interconsular de Auvergne (França), das Câmaras Oficiais de Comércio e Indústria de Salamanca e de Zamora, da Associação Universidade Empresa de Salamanca - AUESA (Espanha) e do Conselho Empresarial do Centro (Portugal).

## 2. A importância da Rede de Pontos Multi-Serviço

A originalidade deste Projecto é a de utilizar a tecnologia multimédia como meio de promoção e valorização dos espaços rurais e da sua sociabilidade.

A presença nas redes de *Pontos Multi-Serviço* de *Novas Tecnologias de Informação e de Comunicação* (Fax e Internet) permite a entrada destes lugares e das suas populações numa dinâmica de desenvolvimento que virá a ter reflexos a nível comercial, possibilitando a fixação da população e a atracção sazonal de população alóctone, ao facultarem informação e serviços em percursos turísticos onde aqueles se encontram habitualmente ausentes.

O objectivo maior a atingir é conseguir “conter” o êxodo da população das zonas rurais, devido à tradicional debilidade e ao declínio do tecido económico destes territórios, responsáveis pela precaridade das condições de cidadania perante a dificuldade de acesso à maior parte dos serviços da sociedade urbana contemporânea.

Entretanto, estes territórios, grandes focos de emigração, têm, de alguns anos a esta parte assistido a um retorno da população que é necessário sustentar e consolidar. Para isso é necessário oferecer a esta população, e à população em geral, os equipamentos e serviços indispensáveis, a nível pessoal e profissional. Para atingir este objectivo impõe-se não só mobilizar capacidades de desenvolvimento endógeno, mas também identificar as dificuldades com que se deparam estes actores potenciais do desenvolvimento, a nível dos serviços de acolhimento, de informação, de comunicação e de acesso aos mercados locais, regionais e nacionais, num quadro de actividade duradoura.

O défice crescente da oferta de serviços, acentua a desertificação do meio rural. A presença de actividades comerciais no meio rural é considerada, mais que nunca, como factor essencial à salvaguarda e à qualidade de vida dos seus habitantes.

Deste modo, manter, desenvolver ou adaptar a infra-estrutura comercial no território rural, assume importância e importa que o comércio responda às exigências de proximidade, propondo, à população local e à turística, uma gama de serviços, o mais completa possível, criando, simultaneamente, condições que lhe permitam assegurar a sua própria rentabilidade.

O fundamento do conceito *multi-serviço* assenta na noção de complementaridade que permite associar, num mesmo lugar, um conjunto de actividades comerciais e de oportunidades de acesso a serviços públicos e privados dos consumidores rurais.

O esquema PMS assenta na detecção, *à priori*, de comércios pré-existentes em freguesias rurais (baseadas em comércios com dominante alimentar e/ou café-restaurante e associações de âmbito local e com fortes vertentes sócio-culturais).

Este conceito pretende a implantação de uma rede regional de Pontos com uma imagem comum, através da instalação, em cada um deles, de um telefone, de um fax, de um computador ligado à Internet, de um terminal multibanco e de uma fotocopiadora. O propósito é a execução de um conjunto de serviços raros no espaço de implantação, complementares entre si e motivadores da integração das populações rurais na sociedade de informação, através de um pacote de serviços de proximidade (Serviços financeiros, informações diversas, espaço multimédia).



Este projecto, pretende, pois, contribuir para combater as dificuldades das populações no acesso à informação, através da concentração de serviços, pondo-os à disposição das populações num só local associado a uma rede de lugares com o mesmo tipo de condições.

Em Portugal este sistema já existe noutras áreas, como sejam os *CFE (Centros de Formalidades das Empresas)* e as *Lojas do Cidadão*, onde todos os serviços necessários para se constituírem empresas ou obterem informação sobre a Legislação, obtenção de documentos identificativos, pagamento de impostos..., estão concentrados num único local, tendo sido uma experiência muito positiva na economia de tempo, de deslocações e de burocracia aos cidadãos.

Identificar um conjunto de lugares com efeitos evidentes de debilidade de desenvolvimento e de atractividade em espaços rurais marcados pela interioridade é, pois, fundamental para o arranque de um projecto deste tipo

A persistência da regressão demográfica em espaços rurais, a diminuição dos empregos locais em áreas periféricas, as actuais facilidades de acessibilidade na dependência do automóvel, a uniformização dos modos de vida, convergem para destronar a tradicional hierarquia da organização territorial. Com efeito, a mobilidade da população fomentada pela atractividade urbana dificulta a implantação de comércios, de serviços básicos e de outras funções terciárias que, por isso, tendem a desaparecer das aldeias inseridas em áreas periféricas.

Entender o processo de evolução de crescimento negativo ou estagnação sócio-económica, é a proposta deste estudo, tentando, desde logo, identificar os serviços de proximidade a manter, sob pena de condenar certos territórios, e compreender o papel a desempenhar pelas vilas e pequenas cidades nos territórios com fraca densidade populacional.

É evidente que, em função das dificuldades do meio natural, das heranças históricas e das condições demográficas, económicas e sociais, vários modelos territoriais têm percursos distintos. Deste modo, é indispensável uma tipologia dos espaços, para tornar as intervenções públicas mais eficazes.

Esta caracterização passa pela pesquisa através da informação estatística da estrutura demográfica, social e económica (incluindo os serviços disponíveis à população) do território, a nível concelhio, de freguesia e de lugar. Simultaneamente, a elaboração de um inquérito junto dos comércios, serviços e associações definiu as qualidades das infra-estruturas, as prioridades e as vontades no acolhimento dos PMS.

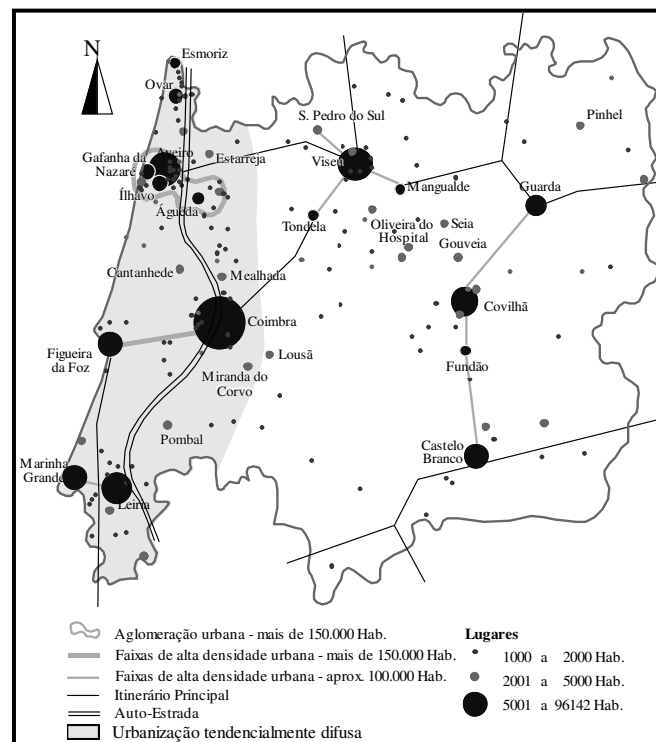
No presente estudo elegeram-se os lugares com quantitativos populacionais entre os 500 e 1000 habitantes, porque foram considerados como sendo aqueles que permitiriam reunir uma clientela potencial mínima para a valorização dos PMS, onde seriam integradas as experiências-piloto e os PMS da rede regional a implementar.

### 3. O território de referência: Castelo Branco e Guarda, distritos da Região Centro. Organização territorial do centro de Portugal: as oposições territoriais

Como refere FERRÃO “a organização territorial do País (continente) tem evoluído de acordo com uma trajectória que se manifesta tanto internamente, a partir de grandes oposições regionais, como externamente, em termos de perfis de inserção geoeconómica internacional” (FERRÃO, 2000: 184).

Com a cidade a evidenciar-se como o principal elemento de estruturação espacial na sociedade contemporânea, as redes de cidades têm, nos últimos anos, mostrado o papel significativo das denominadas cidades médias nessa estruturação (Fig. 1) a par com a grande metrópole, que parece não conseguir conjugar convenientemente a quantidade com a qualidade de vida da população. Esta valorização do espaço urbano e da sua envolvência próxima têm relegado, para um plano sem significado ou sem grande expressão sócio-económica e demográfica, os espaços rurais longínquos. Estes mantêm-se marginais e sem o desenvolvimento que facultaria às suas populações a manutenção de níveis de cidadania igualitários com os da restante população, tornando-se ainda mais difícil a promoção de níveis mínimos de informação, de acesso à inovação e de utilização das modernas tecnologias. São sobretudo as características económico-demográficas que permitem fazer esta oposição, distinguindo-se claramente as áreas do Litoral que se moderniza e desenvolve, consequência da industrialização e da terciarização, mantendo-se o Interior, embora aqui e além mesclado por ilhas de urbanidade, com características rurais associadas ao sector primário, perdendo população e apresentando uma dinâmica social crescentemente deficitária, já que a dinâmica económica há muito tempo se encontra ausente.

**Fig. 1 - Redes e hierarquias na Região Centro**



Fonte: Organização dos autores com base em Gaspar (2000) e Santos (1998)

A valorização da relação entre grandes metrópoles e espaços rurais implica tomar em consideração o conjunto de cidades médias capazes de estruturar espaços de proximidade, assumindo, todavia, também relações em que esta não detém uma importância exclusiva, quando conseguem inserir-se em redes em que a intangibilidade detém algum significado. Valorizar o mesmo princípio para lugares mais isolados é, precisamente, o propósito dos PMS, aqui em análise.

As transformações ocorridas na sociedade portuguesa nas últimas décadas traduziram-se a nível espacial por um crescente processo de urbanização diferenciado, em que paralelamente ocorreu a densificação e a dispersão espacial da população. Todavia, este fenómeno regista-se apenas nas áreas litorais não metropolitanas. Sublinhando esta perspectiva, GASPAR (54: 1993) afirma que o “processo de urbanização em Portugal tem duas normas principais: a do Litoral e a do Interior”, com aquele a presenciar o crescimento de todos os centros de pequena e média dimensão, como acontece na Região Centro.

O Interior no Portugal Central surge então caracterizado por uma situação de dupla mobilidade, apresentando circunstâncias muito próprias. As aglomerações com o título de cidade integram-se em espaços ainda pouco urbanizados e são elas que suprem, de facto, embora nem sempre da maneira mais adequada, as necessidades de serviços (administração, ensino, saúde, transportes, comércio, etc....) das populações das sub-regiões envolventes, resultando dessas relações a principal fonte de emprego. A dificuldade em suprir algumas das necessidades destas populações é, contudo, uma das explicações para que, a par da repulsão existente nas suas áreas de influência (“sucção do espaço rural envolvente”), possa surgir também um crescimento muito ténue ou mesmo estagnação populacional no próprio centro, devido a significativos movimentos populacionais em direcção a outros centros urbanos, normalmente do Centro Litoral, mas também para as áreas metropolitanas. Nesta mobilidade não se impõe forçosamente que o percurso de saída integre a cidade média ou a pequena cidade média do Interior, porque frequentemente as relações são agora menos hierarquizadas e menos dependentes das barreiras espaciais. Assim, facilmente centros de nível inferior estabelecem contactos com os de nível superior, de diferentes hierarquias, sem utilizarem os seus próprios níveis hierárquicos.

Neste contexto importa vincar a importância do social na produção do espaço, mas também compreender os elementos deste como factor explicativo das realidades. Em suma, o espaço assume uma “dimensão estratégica” decisiva na sociedade e nas configurações do processo de urbanização do território português.

Esta configuração relaciona-se, sobretudo, com o “funcionamento mais sistémico dos vários centros urbanos num quadro marcado pela reformulação das acessibilidades interurbanas e pela expansão das novas tecnologias de informação e comunicação” (FERRÃO, *idem*), em detrimento dos espaços intersticiais (rurais) que dificilmente conseguem promover a sua imagem. Estas novas formas de relação, sustentadas numa organização espacial concreta, encontram tradução, por exemplo, na rede de auto-estradas e de Itinerários Principais, com nós que beneficiam as principais aglomerações, e na organização das linhas de caminho-de-ferro, em que os comboios de maior velocidade valorizam só determinados pontos. Trata-se de uma nova geografia do território português em que emergem determinados espaços com características e dinamismo assentes, quer nos recursos que apresentam, quer sobretudo na capacidade de relação com outros espaços muitas vezes distantes (configurações espaciais em arquipélago), em detrimento da valorização dos espaços próximos em que o dinamismo sócio-económico é reduzido. O espaço geográfico assume novo significado e

transforma-se em espaço topológico assente em “centros urbanos e alimentado por fluxos de informação, pessoas e bens que aproximam funcionalmente esses centros” (FERRÃO, *idem*). A distância-tempo substitui em importância a distância geográfica, as soluções tecnológicas e organizacionais reconfiguram proximidades, as redes destroem vizinhanças em que a proximidade era fundamental.

Todavia, como se percebeu anteriormente, nem todos os espaços integram de igual modo este tipo de relações sócio-espaciais. O território apresenta-se fragmentado em espaços ganhadores e espaços marginais. As grandes tendências de organização do território português traduzem estes aspectos e permitem reflectir no papel que os diferentes territórios podem desempenhar no actual contexto de abertura, de globalização e de integração em espaços mais amplos (União Europeia), mas, também, na reorganização local, através de acções concretas, que embora afectando pequenos quantitativos populacionais, se mostram de grande significado na melhoria da qualidade de vida e da valorização da cidadania. A área raiana do centro interior de Portugal é um bom caso de estudo, não só porque permite compreender estas transformações, como também possibilita a integração de processos que permitam o atenuar da estagnação ocorrida nas décadas mais recentes ou, mesmo, fomentar algum desenvolvimento quando sustentado por recursos naturais, patrimoniais ou culturais aí existentes.

#### **4. Rede dos Pontos Multi-Serviço**

A experiência realizada em Auvergne pelo Conselho Interconsular (Câmara Regional de Comércio e da Indústria, Câmara Regional de Artes e Ofícios e Câmara Regional de Agricultura), através da Constituição de uma rede de Pontos Multi-Serviço (PMS) evidenciou um reforço do comércio rural existente (70 em 1998).

Neste contexto, a preocupação do desenvolvimento do comércio rural mobilizou, fortemente, as Associações Consulares. A operação *PMS* desenvolveu-se em Auvergne a partir de 1994, na extensão da operação "1000 vilas de França".

Instalados ou em fase de instalação encontram-se 86 PMS em Auvergne, 44 em Poitou-Charentes e em projecto mais 14PMS em Auvergne e 20 em Poitou-Charentes.

O esquema "PMS" assenta na detecção, *à priori*, de comércios existentes nas *Comunas* (equivalentes às Freguesias portuguesas) com mais de 2000 habitantes (comércio com dominante alimentar e/ou café-restaurante) e funciona em coerência com a Associação "Vilas de França - Comércios Multi-Serviço", uma plataforma de intercâmbio de experiências a nível nacional francês.

Em Portugal (Distritos de Castelo Branco e da Guarda) seleccionaram-se para experiência piloto, a partir de análise da estrutura de serviços à população 5 localidades: 3 no Distrito da Guarda - Freixo de Numão no concelho de Vila Nova de Foz Côa, Lageosa do Mondego no concelho de Celorico da Beira e Torrezelo no concelho de Seia e 2 localidades no Distrito de Castelo Branco - Castelo Novo no concelho de Fundão e Sarnadas de Ródão no concelho de Vila Velha de Ródão.

A metodologia utilizada consistiu em identificar lugares com população entre 500 a 1000 habitantes (adaptação à realidade portuguesa do modelo de povoamento do Maciço Central em França) aos quais se reconhece uma carência de serviços à população.

Através da informação estatística disponível foram seleccionados 36 indicadores da estrutura demográfica, social e económica do território a nível concelhio, de freguesia e de lugares. Na análise foi privilegiada a relação entre os serviços disponíveis à população e a sua utilização. Esta análise permitiu identificar "lugares elegíveis" (cerca de 50 nos dois Distritos). Posteriormente, através de dois inquéritos directos, definidores, respectivamente, da tipologia do comércio local e da estrutura de serviços à população, foram identificadas as localidades potenciais receptoras de PMS. Neste processo foram inquiridos proprietários de estabelecimentos comerciais, dirigentes de Associações Culturais e Presidentes das Juntas de Freguesia. Estes inquéritos foram realizados com o apoio das Associações Empresariais NERGA (Guarda) e NERCAB (Castelo Branco) integrados no CEC/CCIC. Com base nos resultados obtidos foram identificadas as localidades e os estabelecimentos que à partida cumprem os requisitos para a instalação dos PMS-piloto.

À semelhança do que já se verifica em França, os *PMS* a instalar em Portugal ficarão ligados em rede com *site* na INTERNET.<sup>1</sup>

A presença dos PMS será identificada por logotipo (criado em França em 2000) e sinalética colocadas à entrada da localidade e no estabelecimento acolhedor do PMS. Pretende-se, deste modo, que o cidadão local ou em circulação identifique, claramente, o *PMS*.

O *site* conterá informação diversificada: para além da identificação do estabelecimento receptor, divulgará produtos e património local. Este meio será utilizado para promover o território na lógica de potenciar a valorização dos recursos.

## **5. Os Pontos Multi-Serviço. As expectativas das populações envolvidas**

A promoção do projecto dos Pontos Multi-Serviço junto dos meios de comunicação social permitiu que as populações locais e o país tivessem conhecimento da procura de valorização dos territórios rurais na Raia Central. Todavia, esta informação teve impactos bem mais concretos do que aqueles a que se propunham inicialmente.

Efectivamente, em Pínzio, um lugar inicialmente não escolhido para a implantação de PMS, um particular decide investir no espaço, no *hardware* e no *software* e associa-se ao Projecto, cativando um conjunto de utilizadores, através da conjugação de uma série de serviços não existentes ou muito incipientes no lugar e povoações envolventes.

Localizado a poucos Kms do IP5, a 15 Kms da Guarda e perto da fronteira por Vilar Formoso, a interioridade era, contudo, marcante no território. As tecnologias que estão, a toda a hora, disponíveis para os cidadãos urbanos impunham a estas populações deslocações que determinavam, com frequência, a sua não utilização. Assim, reconhece-se uma mais-valia significativa com a introdução deste tipo de estabelecimento num espaço que apesar de apresentar boas acessibilidades não vê reflectido num investimento sócio-tecnológico essas acessibilidades. Todavia, esta localização tem vindo a mostrar-se de grande importância no tipo de utilizadores do *Ponto*. De facto, não é só a população local e das povoações envolventes que usa os serviços da *Loja*.

---

<sup>1</sup> O *site* em França tem por entrada [www.pointmultiservices.com](http://www.pointmultiservices.com).

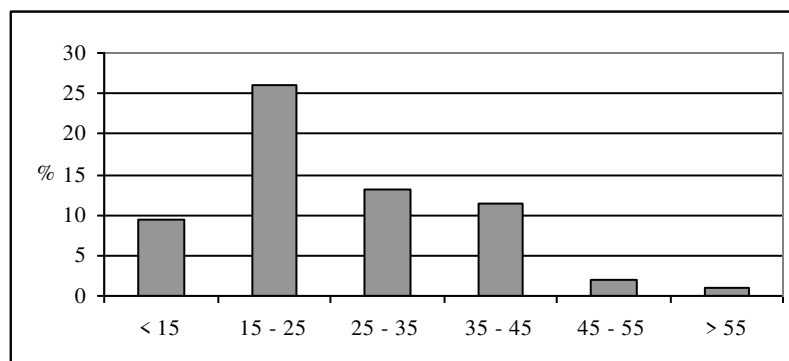
Também pessoas em trânsito têm recorrido aos seus serviços, especialmente camionistas que pretendem enviar mensagens ou efectuar qualquer transacção.

Esta interpretação de utilização dos *PMS* é, na realidade, aquela que se julga virá a ser a mais usual (entre locais e população em trânsito - turistas e população em trabalho) e aquela que permitirá atrair ou fixar pessoas que possam contribuir para a valorização do investimento nesses espaços. Desta forma, os *PMS* terão um papel motor no crescimento dos lugares e tendo um impacto significativo na modificação da vida, tanto da população autóctone como da alóctone que utilizar os lugares onde forem implantados.

É já possível compreender algumas das modificações que a vida das pessoas nos lugares de referência apresentarão através da leitura dos dados obtidos no *Ponto-Piloto* de Pínzio.

Assim, relativamente à *idade* da população que utiliza os *PMS* (Fig. 2) é evidente uma tendência para que seja a população jovem e a jovem adulta a que mais faz uso dos serviços disponíveis. Esta constatação é de grande importância, porque permite retirar duas ilações: a) os jovens passam a ter referências, que habitualmente só encontram em espaços urbanos, nos seus territórios de vida quotidiano e isso pode permitir uma certa predisposição para a fixação de algumas populações, quando associada a boas acessibilidades (como é o caso); b) a fidelização de uma clientela aberta a inovações e motivadora das mesmas, o que permitirá alguma interacção e evolução nas características dos serviços prestados.

**Fig. 2 - Utilização do PMS de Pínzio, por idade do utilizador**



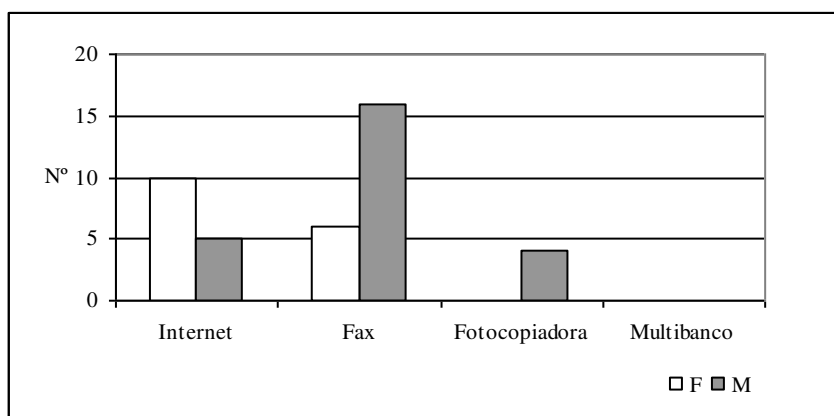
Fonte: Inquéritos aos utilizadores do PMS de Pínzio

Esta interacção é tanto mais importante quanto se espera que para além dos dois parceiros já aqui referenciados (*PMS* e *Populações*) estejam presentes mais outros dois. Um terceiro que, sendo virtual, consegue a pretensão de reduzir distâncias e permitir comunicações e relações com *sites* preferenciais e mais ou menos distantes. Está-se a falar da utilização da *Internet* como mundo a descobrir e da organização de uma rede, no mundo virtual, de *PMS*. E o Projecto *PMSnet* parece ter pernas para andar, porque Pínzio abriu a sua página e os visitantes são cada vez mais. Um outro, o quarto, que será o aparelho institucional (*CEC* e *Universidade*), responsáveis por apoio técnico e mesmo científico necessário para a evolução do Projecto, sem o qual se julga ser difícil manter *hardware* e *software* (informático e de telecomunicações) em funcionamento.

Para além da idade, também foi identificado o modo de utilização em função do *género* (Fig. 3). Assim, chegou-se à conclusão de que são as mulheres quem mais usa o *PMS*,

mas de uma forma diferenciada da dos homens, no que se refere ao tipo de serviços solicitado. Assim, enquanto a mulher procura mais as telecomunicações (*fax*), os homens parecem interessar-se mais pela informática (*internet*). Sem grande significado orientador, é, todavia, de referir a aceitação dos *PMS* pelos dois sexos e a utilização que ambos fazem dos serviços disponíveis. Os *Pontos* assumem-se, então, como politicamente correctos ou como catalisadores de uma mudança, que se pretende célere, no sentido da aproximação de homens e mulheres na utilização de alguns espaços de sociabilidade que no mundo rural se mantêm de utilização diferenciada. Isto é tão mais significativo quando se sabe que estes *Pontos* estão associados a estabelecimentos comerciais e associações e, no caso de Pínzio, a um Café/Restaurante.

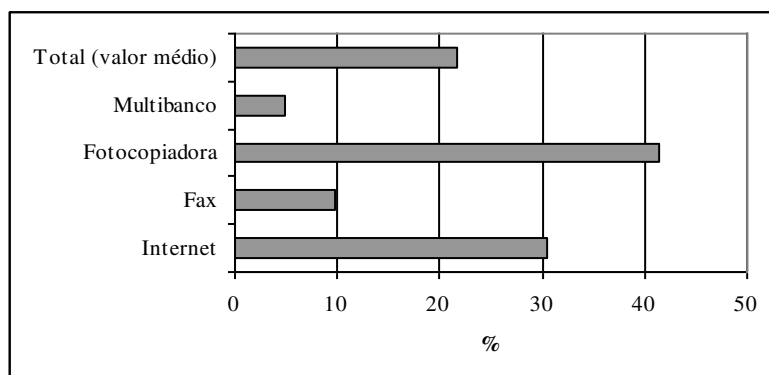
**Fig. 3 - Utilização do PMS, por género**



Fonte: Inquéritos aos utilizadores do PMS de Pínzio

Para se ficar com uma ideia de conjunto relativamente à utilização do PMS de Pínzio, foi efectuado um gráfico (Fig. 4) que apresenta a *média de utilização, por serviço*. Assim, é visível que é o serviço mais simples (fotocopiadora) que é mais solicitado. A previsão de evolução deve, pois, ser no sentido de um acréscimo de utilização depois dos primeiros contactos com os serviços disponibilizados como acontece com o *fax* e a *internet*.

**Fig. 4 - Utilização média dos serviços em Pínzio.**

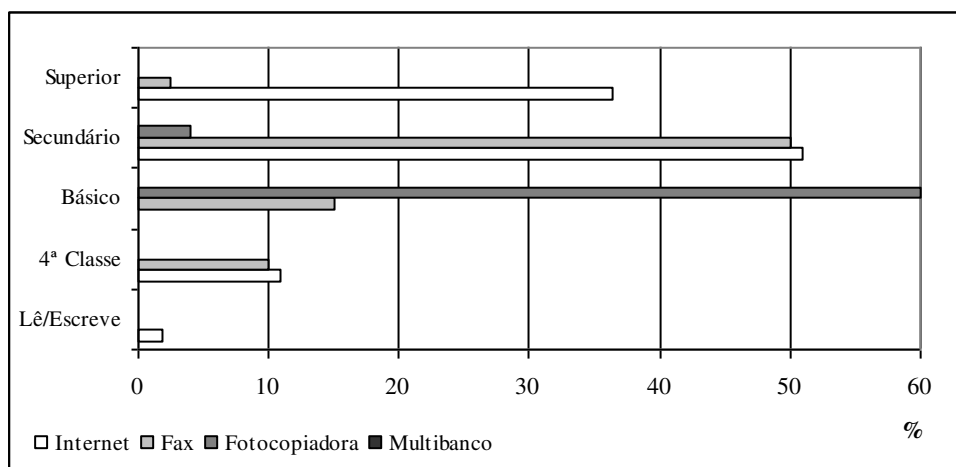


Fonte: Inquéritos aos utilizadores do PMS de Pínzio

Interessante, também, é verificar o modo com as *habilitações literárias* (Fig. 5) influenciam a utilização dos serviços disponibilizados nos *PMS*. Efectivamente, são os grupos de habilitações literárias intermédios (Secundário) que mais utilizam os serviços. Isto permite concluir que estes serão os níveis de habilitações literárias predominantes mais dispostos a valorizar os *PMS*, conjugando uma predisposição e conhecimento processuais para aproveitar a tecnologia e uma certa inexistência de investimento próprio. Na realidade, é a população com o Ensino Secundário que mais utiliza *Internet* e *Fax*, enquanto a fotocopadora é mais utilizada pela população com o Ensino Básico.

Quer dizer, os *PMS* precisam de ser implementados nos territórios rurais, porque existe uma população disposta a valorizar o investimento e a procurar nele um modo de melhorar a sua qualidade de vida, quer dizer de aproveitar as opções que lhe são oferecidas. No seio de populações que continuam a estar longe de tudo, apenas paredes meias com as grandes estruturas viárias que, fundamentalmente, levam as pessoas para longe do lugar onde eles vivem, estes *PMS*, por pequenos investimentos que sejam, revestem-se de grande significado.

**Fig. 5 - Utilização dos serviços, por habilitação literária**



Fonte: Inquéritos aos utilizadores do PMS de Pínzio

Esta afirmação pode ser comprovada pelos resultados dos inquéritos efectuados junto dos diversos lugares que foram definidos como primeiras povoações de inserção dos *PMS*. As Figs. 6 e 7 permitem, precisamente, mostrar o quanto é importante a implantação dos *Pontos*. A intenção de utilização (Fig. 6) torna evidente que a população está ávida deste tipo de serviço e predisposta para a sua utilização. O serviço menos referido é o de *fax*, mas mesmo assim com valores próximos dos 70% de intenção de utilização por parte das populações dos lugares, sendo muito significativo o valor de quase 90% que as pessoas referem como intenção de utilização de *multibanco*.

Quando a análise é efectuada de um modo mais pormenorizado (Fig. 7)<sup>2</sup> - lugar a lugar - as alterações não são muitas, em relação ao dados gerais, sendo de salientar os mais de 45% de pessoas que afirmam a vontade de utilizarem assiduamente os *PMS* em Lageosa do Mondego, a menor predisposição para esta assiduidade da população em Freixo de

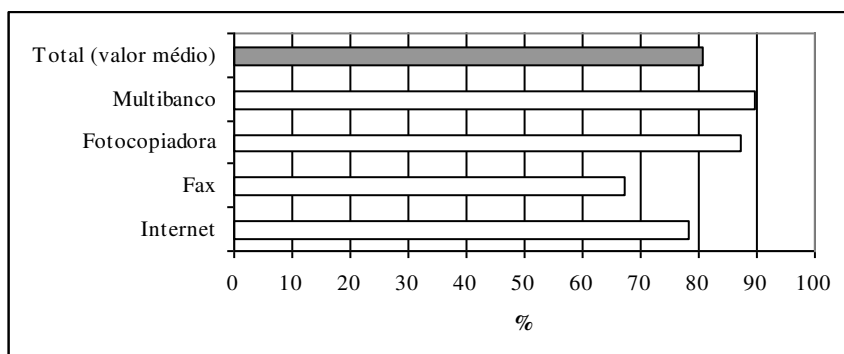
<sup>2</sup> A classificação apresentada nas Figs. 7 e 8 corresponde à quantificação das respostas NUNCA — 0, ÀS VEZES — 1 e SEMPRE — 2, na questão à intenção de utilização. O valor máximo é oito (8) e o mínimo é zero (0).



Numão (talvez porque existe já uma grande vida associativa na povoação) e uma distribuição mais equilibrada em Pínzio, possivelmente já fruto da experiência do *Ponto-Piloto* em funcionamento.

Em termos gerais, efectivamente, é a população dos lugares do distrito da Guarda que evidencia uma maior propensão para utilizar os serviços existentes nos *PMS*, como se confirma na Figura 8.

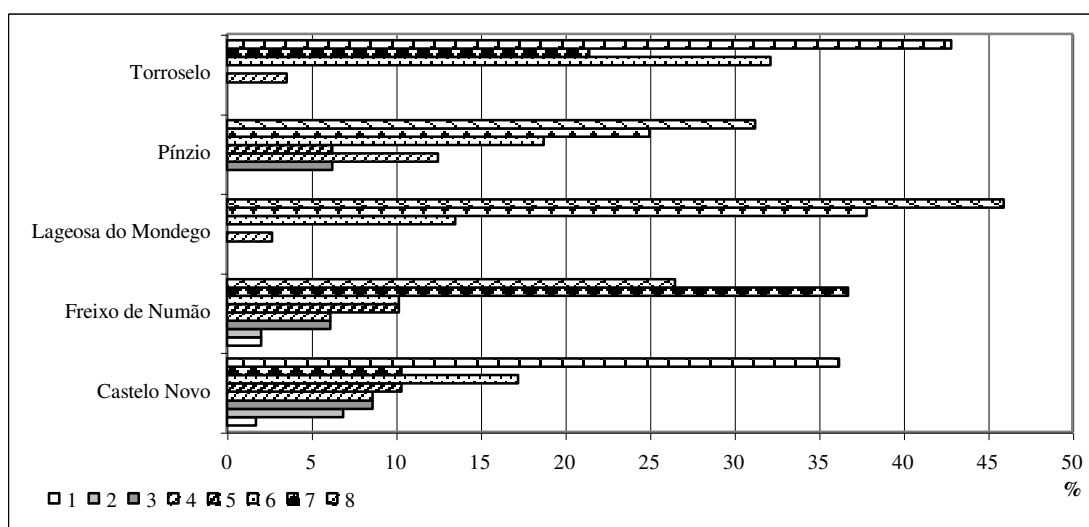
**Fig. 6 - Intenção de utilização das populações**



Fonte: Inquéritos às populações dos lugares seleccionados para implantação de PMS

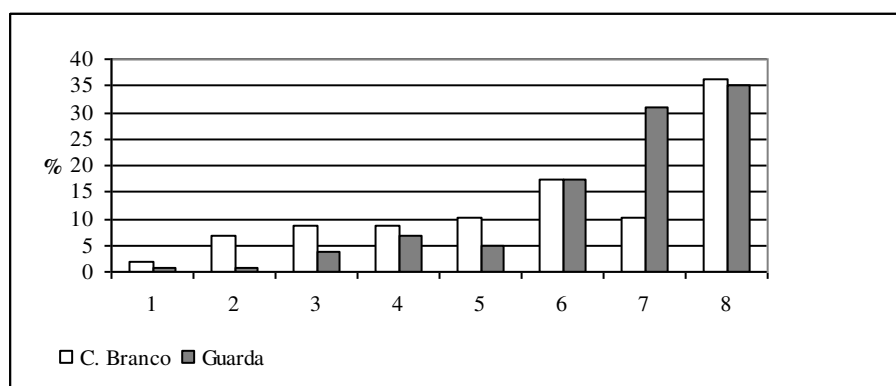
Tendo por base a informação recolhida, o tratamento e análise subsequente e os contactos com as entidades dos distritos de Castelo Branco e Guarda, uma primeira ideia traduz as potencialidades que os lugares propostos para instalação de Pontos Multi-Serviço manifestam e que permite prospectar a utilidade do tipo de solução apresentada. Em função das características (dos locais), da frequência dos utilizadores e da ausência de serviços, estes Pontos-Piloto deverão permitir um efeito de demonstração que se poderá estender a outras localidades, servindo populações com características e necessidades específicas. Assim, os equipamentos a instalar nestes Pontos poderão privilegiar, numa primeira fase, os serviços mais solicitados.

**Fig. 7 - Intenção de utilização das populações**



Fonte: Inquéritos às populações dos lugares seleccionados para implantação de PMS

**Fig. 8 - Intenção de utilização das populações, por distrito**



Fonte: Inquéritos às populações dos lugares seleccionados para implantação de PMS

A segunda ideia aponta para a necessidade da continuação deste Projecto, nomeadamente com a instalação dos *Pontos Multi-Serviço*, tendo o cuidado de simultaneamente se fazer o acompanhamento e monitorização. Esta fase será decisiva para o êxito deste tipo de implantação, devendo haver o cuidado durante o acompanhamento da introdução de melhorias na sequência da utilização e dos comentários e sugestões dos utilizadores. As associações locais, as juntas de freguesia, as câmaras municipais, entre outros, deverão ter um papel activo na avaliação dos impactos e na proposta rápida de alternativas e soluções.

Uma terceira ideia prende-se com o investimento a realizar. Atendendo às características dos territórios e das carências apresentadas, será desejável que no âmbito dos Programas Operacionais Regionais do III Quadro Comunitário de Apoio se encontre uma forma de apoiar substancialmente este tipo de iniciativa, complementada com a participação conjunta de empresas/outras entidades (por exemplo empresas de telecomunicações e informáticas) no sentido do sucesso deste Projecto.

Deve igualmente ter-se presente que no sentido de potenciar a melhoria das condições de vida das populações, combater a exclusão social e o isolamento decorrente da “interioridade”, apoiar os cidadãos e reduzir a burocracia, o Ministério da Ciência e Tecnologia está a dotar estes territórios mais carenciados com condições mínimas de acesso à informação e às novas tecnologias, ferramentas essenciais no contexto da sociedade do conhecimento e da informação actuais. Esta iniciativa iniciou-se, em fase experimental no Alentejo, sendo assente que será extensível a todo o país. Assim, estes Pontos Multi-Serviço encontram justificação acrescida, dado o potencial de crescimento que deverão ter, visto estarem a ser criadas condições (e sobretudo hábitos de utilização) e de acesso a determinado tipo de serviços baseados no suporte digital.

Esta iniciativa prevê a construção e manutenção de um *Site* na Internet, ligando todos os concelhos, devendo existir em cada concelho um agente encarregado de produzir e difundir informação actualizada em vertentes como o turismo, o património, além de serviços informativos na área da saúde (farmácias de serviço) ou de âmbito geral.

Estas iniciativas encontram-se em fase de execução no contexto do Programa Cidades Digitais liderado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, que no caso de Castelo Branco prevê um investimento de 217 mil contos, a distribuir por oito projectos: “Internet nas Escolas”, “Castelo Branco – Media Digitais”, “Netcom”, “Info-HAL”,

para além de projectos a desenvolver pela Câmara Municipal que pretendem disponibilizar informação, reorganizar e modernizar os serviços municipais funcionando também como demonstradores da “cidade digital” para os munícipes.

Por último, importa sublinhar a ideia da pertinência e da justificação da solução apresentada no sentido de criar uma *massa crítica* mínima de condições que possibilite fixar populações e fornecer serviços e apoio à população.

## 6. Conclusão

É fundamental para o desenvolvimento do Interior que se atinjam determinados “limiares de densidade – densidade sócio-económica, demográfica, cultural, urbana, profissional ou de equipamentos” (REIS, 1997: 77). É através da intensificação das inter-relações entre os territórios e, dentro de cada território, da intensificação das inter-relações organizativas dos diferentes actores locais que se inicia e promove o processo de adensamento do desenvolvimento (*idem*). Torna-se fundamental que os diferentes espaços valorizem os seus recursos (e desde logo os materiais, mas não só), mas igualmente os seus elementos tácitos, as características intrínsecas, a sua identidade, de forma a que se constitua uma massa crítica mínima que possibilite o desenvolvimento. É fundamental a definição de estratégias claras e com objectivos bem definidos, exequíveis e que não pretendam tratar de forma global todos os problemas. Fazer opções deve constituir prioridade máxima nas actuações a empreender, que deverão assentar na utilização dos recursos próprios, na articulação com outros espaços e na solidariedade inter-territorial.

A promoção da implantação de *Pontos Multi-Serviço*, de pequenas *Lojas do Cidadão*, ou de *Lojas do Cidadão Rurais* permitiriam ultrapassar a exiguidade de relações institucionais, de informação e de interactividade que tantas vezes limitam as potencialidades de um espaço já tão afectado pela repulsividade.

O pensar global e agir local também aqui é defendido. Um primeiro ponto a referir tem a ver com o turismo. É sabido que este apresenta, nestes espaços de menor dinamismo económico, mas de grande valor patrimonial natural e cultural, uma importância na promoção desse dinamismo. É, por isso relevante, que estes espaços possam ser acessíveis a partir das redes que organizam esse turismo, que exista informação sobre eles e que essa informação possa ser procurada a cada momento. Um segundo ponto de referência diz respeito à utilização destes espaços por população alóctone (turistas ou profissionais em viagem), permitindo-lhes a manutenção de um contacto com a tecnologia civilizacional a que estão normalmente habituados, se dele necessitarem. Um terceiro ponto, ao referirem-se estes PMS como forma de atrair turistas, está-se simultaneamente a sublinhar o seu papel na fixação de população autóctone, que pode encontrar localmente actividades que lhe facultem rendimentos e lucros, através do turismo e das actividades que lhe estão associadas, e ter acesso à sociedade da informação, enquanto principal factor de integração, desenvolvimento e cidadania.

## Bibliografia

- Barreto, António (Org.) (1996) – *A Situação Social em Portugal. 1960-1995*, ICS, Lisboa.
- Caetano, Lucília; Santos, Norberto e Gama, Rui (2000) – “Redes de informação e Desenvolvimento Rural”. *Território e Trajectórias de Desenvolvimento*, Praxis XXI, Coimbra (no prelo).
- Caetano, Lucília; Santos, Norberto e Gama, Rui (2000) – “Tecnologias de informação em espaço rural. Pontos Multi-Serviços nos distritos de Castelo Branco e Guarda”. *Cadernos de Geografia*, Coimbra, 19, pp. 11-21.
- Cunha, Lúcio (1997) – “Turismo e desenvolvimento na Raia Central. A paisagem e o ambiente como recursos”. *Cadernos de Geografia*, Coimbra, 14, pp. 129-138.
- Dieguez, V. C., Santos, P. e Jacinto, R. (1994) – *Cooperação entre a região Centro (Portugal) e as regiões de Castilla y Leon e Extremadura (Espanha). Contributo para a definição de uma estratégia de intervenção e a promoção de iniciativas comuns*. Salamanca.
- Ferrão, João (1995) – “Cidades Médias: superar a tirania da dimensão”. *As cidades médias e o ordenamento do território*. CCRC, MPAT, Coimbra.
- Ferrão, João (1999) – “Reconstruir o Interior destruindo a Interioridade: para uma estratégia activa de inclusão de actores”, *Jornada da Interioridade*, Idanha-a-Nova, 1997, *Perspectivas de Desenvolvimento do Interior*, INCM, Lisboa, pp. 87-91.
- Ferrão, João (2000) – “As geografias do país: do passado ao presente”, *Janus 99-2000 Anuário de Relações Exteriores*, UAL, Lisboa, pp. 184-185.
- Gama, António (1992) – “Urbanização difusa e territorialidade local”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 34, 1º Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Saber Imaginar o Social, Vol III, Coimbra.
- Gama, António (1993) – “Espaço e sociedade numa situação de crescimento urbano difuso”. *Portugal: Um retrato singular*. Saber Imaginar o Social. Edições Afrontamento, Centro de Estudos Sociais, Porto.
- Gama, António e Santos, Norberto (1991) - “Tempo livre, lazer e terciário”. *Cadernos de Geografia*, 10, Coimbra.
- Gaspar, Jorge (1993) – “Geografia e ordenamento do território. Dos paradigmas aos novos mapas”, *Ciência*, 13, Lisboa, pp. 51-66.
- Gaspar, Jorge (1993) – “Reordenamento urbano em Portugal”. *Serviços e Desenvolvimento numa Região em Mudança*. CCRC, Coimbra.
- Gaspar, Jorge (2000) — “Para além da geografia”, *Arquitectura e Vida*, 6, Julho, Lisboa, pp.28 a 35.
- Lajugie, Joseph (1973) – *Les villes moyennes*. Ed. Cujas, Paris.
- Mérenne-Schoumaker, Bernardette (1996) – *La localisation des industries*. Nathan, Paris.

- Reis, José (1999) – “Interior, desenvolvimento e território”, Colóquio promovido pelo Presidente da República durante a Jornada da Interioridade, Idanha-a-Nova, 1997, *Perspectivas de Desenvolvimento do Interior*, INCM, Lisboa, pp. 77-86.
- Salgueiro, Teresa Barata (1992) – *A cidade em Portugal. Uma geografia urbana*. Edições Afrontamento, Porto.
- Santos, Boaventura de Sousa (Org.) (1993) - *Portugal: Um retrato singular*. Saber Imaginar o Social. Edições Afrontamento, Centro de Estudos Sociais, Porto.
- Santos, Norberto (1998) – *A sociedade de consumo e os espaços vividos pelas famílias. A dualidade dos espaços, a turbulência dos percursos e a identidade social*. Faculdade de Letras, Coimbra.
- Santos, Norberto e Gama, Rui (1999) – “Região Centro: um estilo de vida não-metropolitano. O crescimento urbano difuso e o crescimento por concentração”. *Cadernos de Geografia*, Coimbra, 18, pp. 139-150.

# **SIG, mapas mentais e desenvolvimento regional**

**Rui Pedro Julião \***

## **Resumo**

O complexo mundo de hoje é cada vez difícil de conhecer e gerir. Na Ciência Regional são sobejamente conhecidos os problemas que se colocam às tentativas de estimar, prever, avaliar as tendências futuras para o desenvolvimento territorial. Apenas uma coisa parece certa, como diz Golledge, "as decisões (...) reflectem as atitudes, valores e crenças das pessoas e da sociedade" (GOLLEDGE, R.; STIMSON, R. - 1997: p. 1). Assim, torna-se claro o interesse em explorar o que pensam e esperam as pessoas do desenvolvimento regional. Trata-se de um valor vital para a definição das intervenções em política regional, quer seja para corresponder às expectativas, quer seja para evitar/antecipar eventuais conflitos.

É neste ponto que os mapas mentais são cruciais. E quando se fala de mapas mentais, pensa-se em como deles extrair a informação relevante sobre o desenvolvimento futuro.

Nesta comunicação, a qual surge na sequência de outras anteriormente apresentadas sobre o papel das Tecnologias de Informação Geográfica em Ciência Regional, apresenta-se uma solução metodológica para proceder à exploração de mapas cognitivos, utilizado Sistemas de Informação Geográfica, por forma a enriquecer e suportar os processos de decisão em Ciência Regional.

**Palavras-chave:** SIG, percepção, desenvolvimento regional

---

\* UNL/FCSH – Departamento de Geografia e Planeamento Regional, Av. de Berna, 26 C, 1069-061 Lisboa, tel: 217 933 519 / Fax: 217 977 759, e-mail: rpj@fcs.unl.pt.

## **1. Introdução**

O complexo mundo de hoje é cada vez difícil de conhecer e gerir. Na Ciência Regional são sobejamente conhecidos os problemas que se colocam às tentativas de estimar, prever, avaliar as tendências futuras para o desenvolvimento territorial.

Apenas uma coisa parece certa, como dizem Golledge e Stimson: "as decisões (...) reflectem as atitudes, valores e crenças das pessoas e da sociedade" (GOLLEDGE, R.; STIMSON, R. - 1997: p. 1). Assim, torna-se claro o interesse em explorar o que pensam e esperam as pessoas do desenvolvimento regional. Trata-se de um valor vital para a definição das intervenções em política regional, quer seja para corresponder às expectativas, quer seja para evitar/antecipar eventuais conflitos de interesses.

É neste ponto que os mapas mentais são cruciais. E quando se fala de mapas mentais, pensa-se em como deles extrair a informação relevante sobre as perspectivas de desenvolvimento.

Nesta comunicação, a qual surge na sequência de outras anteriormente apresentadas sobre o papel das Tecnologias de Informação Geográfica na Ciência Regional (ver as comunicações apresentadas na APDR desde 1996), apresenta-se uma solução metodológica para proceder à exploração de mapas mentais, utilizando Sistemas de Informação Geográfica, por forma a enriquecer e suportar os processos de decisão em Ciência Regional.

O caso de estudo apresentado reporta-se ao território da Região de Lisboa e Vale do Tejo e foi desenvolvido no âmbito do projecto de investigação "Tecnologias de Informação Geográfica e Desenvolvimento Regional" (TIG e DR) em curso no Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional da UNL/FCSH.

A presente comunicação estrutura-se em três blocos. Um primeiro dedicado a efectuar a introdução e enquadramento do tema explorado; um segundo sobre a estrutura metodológica utilizada; e o último referente a uma breve análise e comentário dos resultados obtidos.

## **2. Os mapas mentais e o projecto Tecnologias de Informação Geográfica e desenvolvimento regional**

Neste primeiro ponto procura-se uma justificação para o recurso aos mapas cognitivos nesta área temática e realiza-se uma breve apresentação do projecto a partir do qual se extraíram os dados relevantes para a comunicação.

### **2.1. Os mapas mentais e a sua importância no contexto metodológico actual**

A ideia de recorrer à representação mental do potencial de desenvolvimento surge na sequência de anteriores trabalhos, realizados sobretudo nas décadas de 60 e 70 no seio da geografia comportamental (*behavioural geography*), com o recurso a mapas mentais e cognitivos. Os mapas cognitivos, são uma representação do modelo individual do meio e

reconhecidos por ajudar a simplificar e ordenar a complexidade das interações homem-meio. (GOULLEDGE e STIMSON; 1997). Os mapas mentais incorporam, para além da representação estruturada do sistema territorial, um juízo de valor sobre o mesmo. (GOULD e WHITE; 1974).

Este tipo de instrumento é extremamente importante, sobretudo no âmbito dos trabalhos no domínio do desenvolvimento regional, pois muitas opções são tomadas, não por via da análise fria dos dados mas, por via de pressupostos e influências. Conforme dizem Goulledge e Stimson (1997), a percepção do que existe, do que foi experimentado e do conhecimento são mais importantes do que a realidade objectiva. Ora a melhor forma de captar esse tipo de situações, no âmbito deste trabalho, é através da representação de esboços, onde cada indivíduo em função da sua formação, vivência e conhecimento representasse as suas expectativas de desenvolvimento para a RLVT.

## **2.2.O projecto Tecnologias de Informação Geográfica e desenvolvimento regional**

O projecto TIG e DR tem por principais objectivos promover a criação e/ou o aperfeiçoamento de modelos de análise e/ou produção de informação para temáticas relacionadas com a Ciência Regional. Estes modelos têm como condição imprescindível serem suportados por Sistemas de Informação Geográfica.

Para além de produção teórica referente aos acima referidos, faz parte dos objectivos do projecto a implementação e operacionalização dos modelos concebidos. Assim, foram identificados três exemplos metodológicos para desenvolver:

- Análise de acessibilidades;
- Monitorização de transformações territoriais e sócio-económicas;
- Avaliação do potencial de desenvolvimento.

No âmbito desta comunicação a atenção recairá sobre o último exemplo<sup>1</sup>, sobretudo na componente relacionada com a produção de mapas de potencial de desenvolvimento de acordo com a imagem mental do painel de especialistas.

A identificação de um determinado nível de potencial de desenvolvimento ao território é extremamente subjectiva. Naturalmente, este valor depende, em primeiro lugar, do próprio conceito de desenvolvimento (já de si algo subjectivo) e, de seguida, da forma como os diferentes agentes o assimilam e da forma como traçam as suas estratégias territoriais de intervenção.

Nesse sentido, o modelo para avaliação do potencial de desenvolvimento deve ser suficientemente flexível para contemplar as diferentes perspectivas individuais, corporativas e territoriais, bem como assegurar um valor síntese de enquadramento. É com base nesta perspectiva que se propõe a estrutura conceptual para um modelo de avaliação do potencial de desenvolvimento, a implementar com suporte nos SIG.

O esquema conceptual para um modelo de avaliação do potencial de desenvolvimento encontra-se estruturado de uma forma relativamente simples (ver figura 1).

Com base num enquadramento teórico e territorial é possível identificar quais os temas e as variáveis que, à luz das diferentes correntes ligadas ao pensamento do desenvolvimento

---

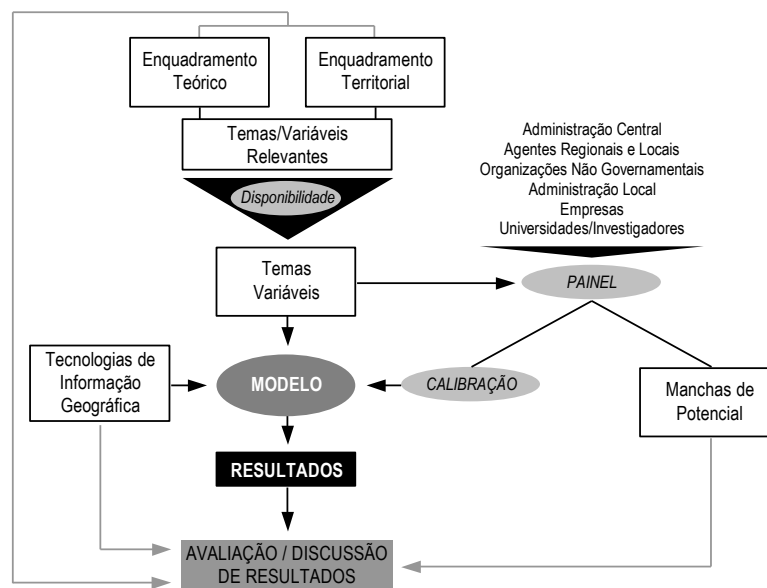
<sup>1</sup> É possível obter mais informações sobre este projecto em: <http://www.fcsh.unl.pt/docentes/rpj/index.htm>



regional e com base no conhecimento da região em análise, se constituem como estruturantes para o processo de desenvolvimento.

De todas as variáveis identificadas é necessário assegurar a sua disponibilidade, para se constituir a estrutura de informação com a qual se irá operacionalizar o modelo. Será esta a informação a fornecer a um painel de especialistas constituído por elementos representativos de vários sectores. O trabalho com este painel de especialistas permitirá alcançar dois objectivos importantes para a operacionalização do modelo. Em primeiro lugar, efectuar-se-á a confrontação e calibração dos factores, temas e variáveis da estrutura de informação e, em segundo lugar, produzir-se-á uma espacialização da percepção do potencial de desenvolvimento através da definição de manchas de potencial.

**Figura 1 – Esquema conceptual para avaliação do potencial de desenvolvimento**



Para a operacionalização do modelo recorre-se ao conhecimento e domínio das actuais tecnologias de informação geográfica, à estrutura de informação entretanto criada e ao contributo do painel de especialistas.

Os resultados obtidos do processamento de informação serão analisados e discutidos, tendo em atenção o enquadramento do projecto (teórico, territorial e tecnológico) e as expectativas do painel de especialistas traduzidas nas manchas de potencial.

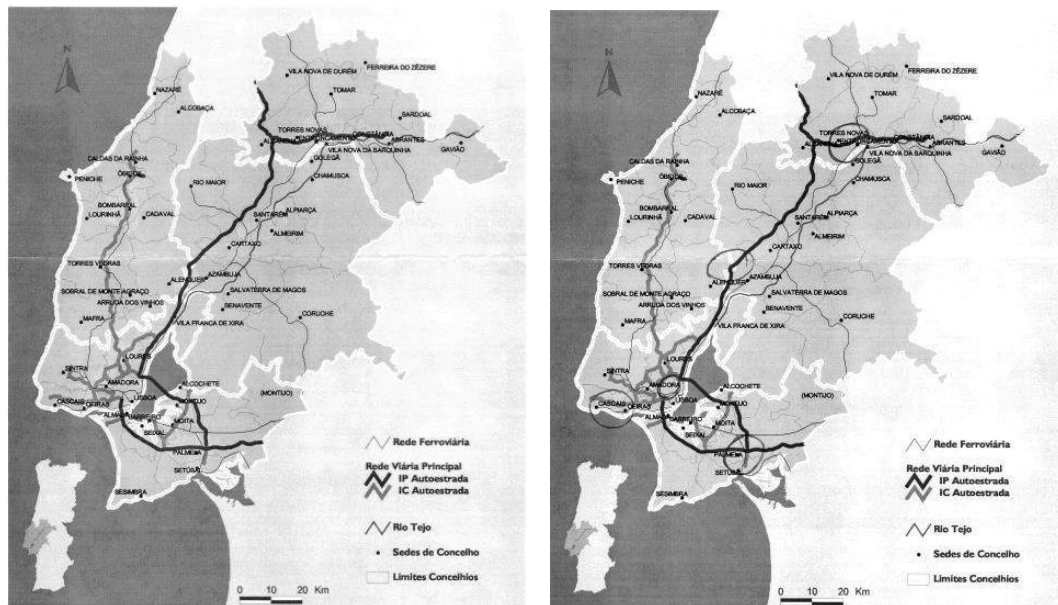
### 3. A produção de mapas mentais

A preparação do trabalho de produção dos mapas mentais começa com a constituição de um painel de especialistas o qual teve de responder a um questionário relacionado com a temática do projecto e centrado na questão da medição do potencial de desenvolvimento.

A cada membro do painel de especialistas foi solicitado que representasse sobre uma base singela da RLVT as manchas correspondentes às áreas que reconhecesse com maior potencial de desenvolvimento.

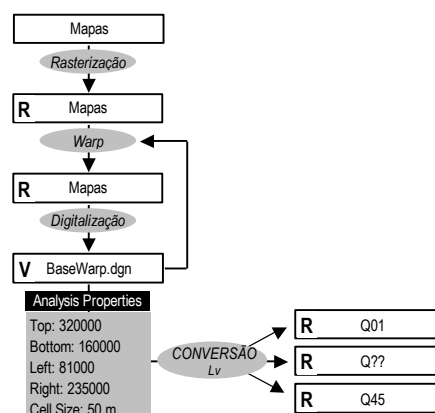
Obtiveram-se assim 42 mapas, correspondendo a cerca 93% do total de membros do painel. A distribuição das respostas pelas diferentes categorias revela a manutenção do equilíbrio previsto.

**Figura 2 - Exemplos de cartogramas do potencial de desenvolvimento**



Na figura 3 apresenta-se o processo de produção das *grids*<sup>2</sup> referentes aos mapas mentais do potencial de desenvolvimento.

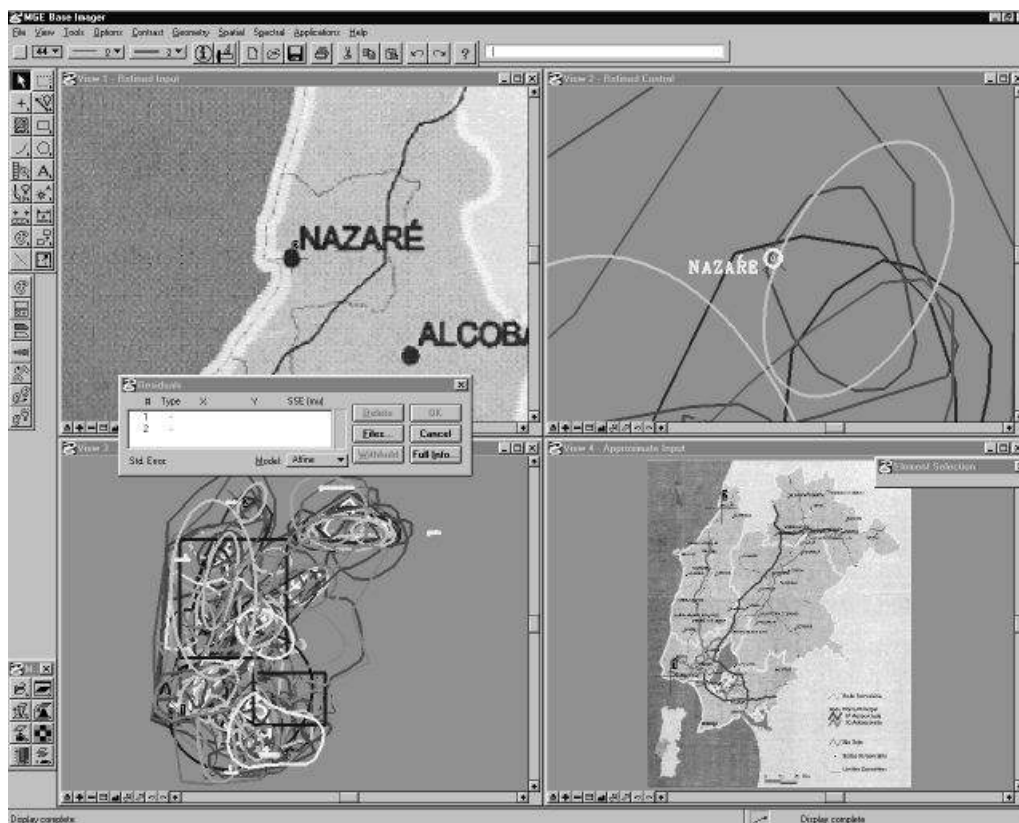
**Figura 3 – Obtenção e integração da informação dos mapas mentais**



<sup>2</sup> O termo *grid* refere-se a um determinado tipo de estruturação da informação geográfica para ser utilizada em ambiente SIG. A informação pode ser tratada numa estrutura do tipo vectorial ou numa estrutura do tipo *raster* (matricial). É no âmbito deste último tipo de estrutura de dados que se aplica o termo *grid*. (MACHADO; 2000).

Após a recolha dos questionários procedeu-se à digitalização dos cartogramas referentes à pergunta 5 do questionário. Estas imagens foram de seguida georeferenciadas por forma a permitir a extracção dos polígonos assinalados. Foi assim criado um ficheiro vectorial onde se registaram, estruturadas por níveis, cada uma das respostas obtidas.

**Figura 4 - Georeferenciação dos cartogramas do questionário e polígonos extraídos**

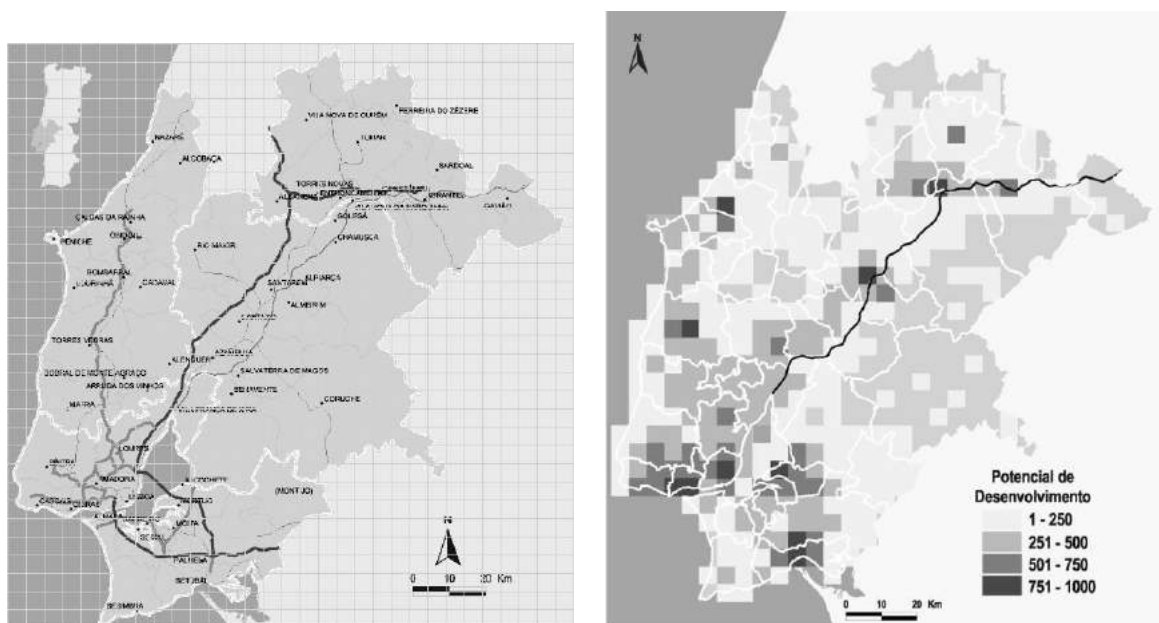


É bem visível na imagem a grande diversidade de polígonos traçados em cada um dos 42 cartogramas recebidos. Foram utilizadas formas geométricas (elipses, círculos e rectângulos), formas irregulares e limites administrativos.

Simultaneamente, através do questionário lançado na Internet conseguiram-se produzir 63 mapas de potencial sobre uma base matricial com células de 5 Km.

É importante referir que actualmente já existem ferramentas que possibilitam a obtenção de informação sob o formato vectorial, embora ainda em número limitado. A utilização de uma imagem com base de referência e a possibilidade de sobre ela esboçar as manchas de potencial, permitiria uma visão muito mais próxima daquela que se obteve pela via analógica e da verdadeira imagem mental do interveniente. Infelizmente, a plataforma de trabalho disponível para operacionalizar o questionário não permitia ainda, à data do seu lançamento, o recurso a esta abordagem.

**Figura 5 - Base matricial para a RLVT e estimativa do potencial de desenvolvimento**

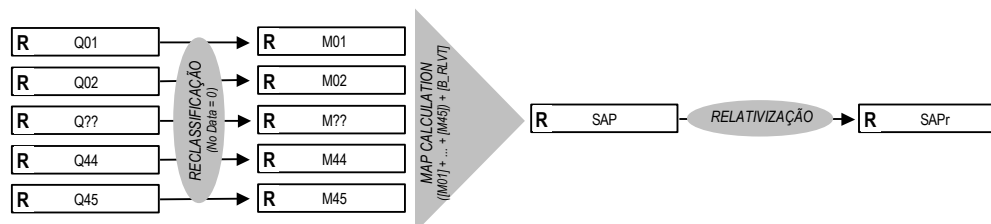


### 3.1. Síntese aditiva do potencial de desenvolvimento

Uma vez constituída a base dos polígonos de maior potencial de desenvolvimento, procede-se a uma simples operação de cálculo da síntese aditiva, o qual implica a adição dos vários registos e sua posterior relativização para uma base que tem como referência o valor máximo de mil unidades. Ou seja, o potencial de desenvolvimento irá variar entre zero (nos locais para os quais não existe qualquer referência em todos os mapas) e o valor de mil (nos locais onde se registar o valor mais elevado da soma).

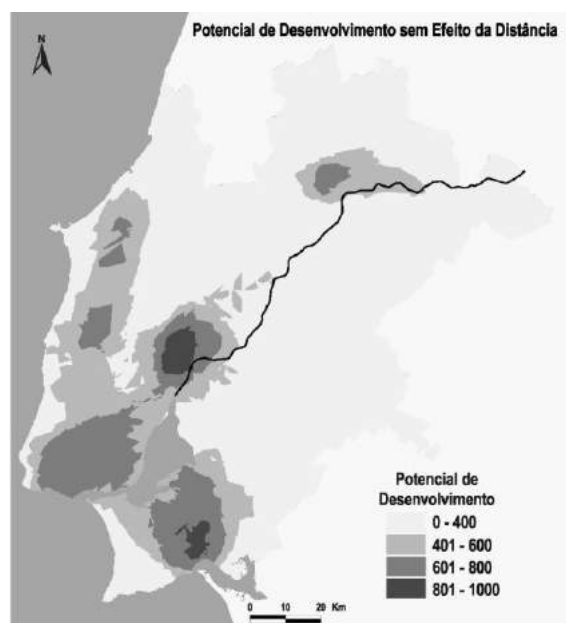
Assim, o processo realiza-se de acordo com o diagrama apresentado na figura 6.

**Figura 6 – Processo de cálculo da síntese aditiva do potencial de desenvolvimento**



Em primeiro lugar, é necessário eliminar os vazios existentes na representação das manchas de potencial (só é possível somar os mapas se existir uma cobertura uniforme em todos eles, caso contrário apenas as partes comuns seria adicionadas) através de uma operação de reclassificação. Depois, segue-se a adição (inclui também o corte pela mancha da RLVT) para construir uma primeira carta que contabiliza o número de manchas que se sobrepõe em determinada célula. Finalmente, é efectuada a relativização dos valores, equivalendo o número máximo de sobreposições a 1000 (neste caso o valor máximo foi de 31).

**Figura 7 – Estimativa do potencial de desenvolvimento a partir dos mapas mentais**

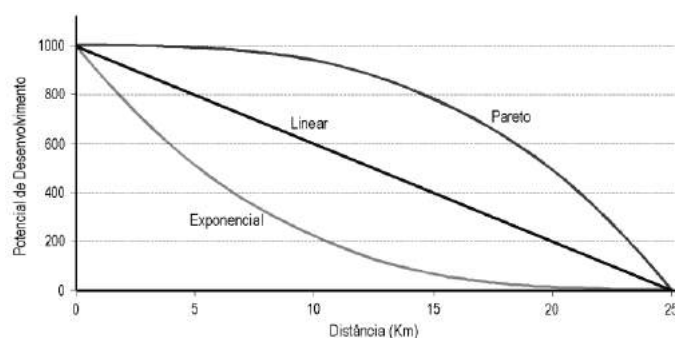


### **3.2. Síntese aditiva do potencial de desenvolvimento com ponderação espacial**

Esta segunda abordagem difere da primeira pelo facto de se considerar que ao traçar uma linha num mapa deste género o que se representa é uma intenção e não uma fronteira clara. Assim, deve-se considerar que há uma propagação do potencial de desenvolvimento para além do limite traçado.

A questão que então se coloca é a de como modelar esse efeito espacial. A resposta é dada pelas funções que permitem induzir o efeito da distância sobre uma determinada variável<sup>3</sup>. A figura 8 permite comparar três dos tipos de funções mais vulgares.

**Figura 8 - Funções de variação do potencial com base na distância**



Considerou-se, para realizar este exercício, que:

<sup>3</sup> Para uma explicação mais detalhada sobre os vários tipos de funções de interacção espacial, ver ROBINSON, G.; 1998.

Toda a área circunscrita pela linha desenhada tem o valor máximo de 1000 para evitar a utilização de números decimais e a consequente necessidade de utilização de *grids* com vírgula flutuante;

O cálculo da distância efectua-se segundo o método euclidiano. Ou seja, para cada célula determina-se a distância linear mínima às linhas traçadas no mapa;

O valor do potencial tem um decréscimo não linear em função da distância a essa linha. Aplica-se para explicar o decréscimo uma função do tipo Pareto, a qual permite dar maior importância ao território próximo da fronteira definida;

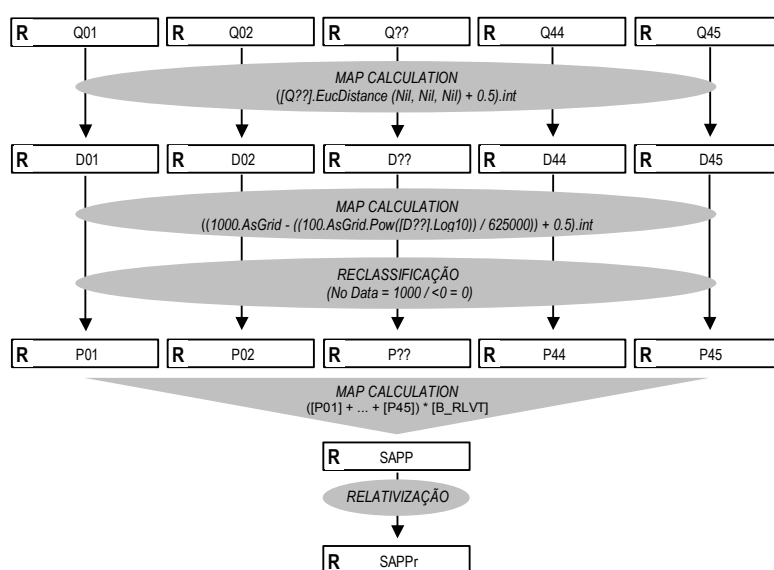
O valor do potencial de desenvolvimento extingue-se passados 25 Km.

Ou seja, a variação do valor do potencial a partir de uma determinada linha explica-se pela seguinte expressão, onde D significa a distância, em metros, à linha traçada no mapa:

$$P = 1000 - \frac{100^{\log D}}{625000}$$

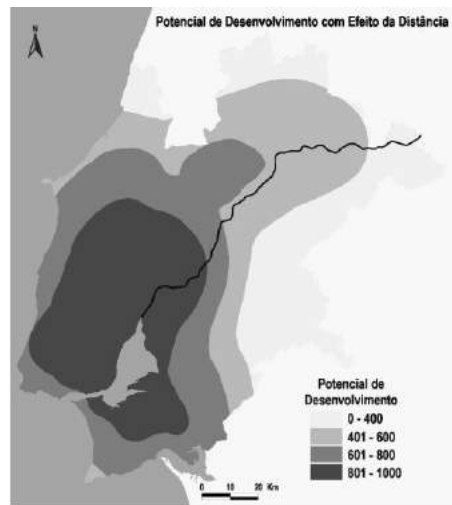
Assim, o processo de cálculo da síntese aditiva com ponderação espacial estrutura-se de acordo com o diagrama da figura 9.

**Figura 9 – Processo de cálculo da síntese aditiva do potencial de desenvolvimento com ponderação espacial**



A primeira tarefa consiste em criar os mapas de distância ao limite das manchas traçadas pelos membros do painel, através da aplicação de uma função de distância euclidiana. De seguida, aplica-se a função que transforma os valores da distância em valores de potencial de desenvolvimento, conjugada com uma operação de reclassificação, por forma a eliminar valores negativos e a atribuir o valor 1000 ao território abrangido pelas manchas. A partir deste ponto o processo de trabalho é idêntico ao anterior, efectuam-se a adição e posterior relativização dos resultados, para obter o mapa final.

**Figura 10 – Estimativa do potencial de desenvolvimento a partir dos mapas mentais**



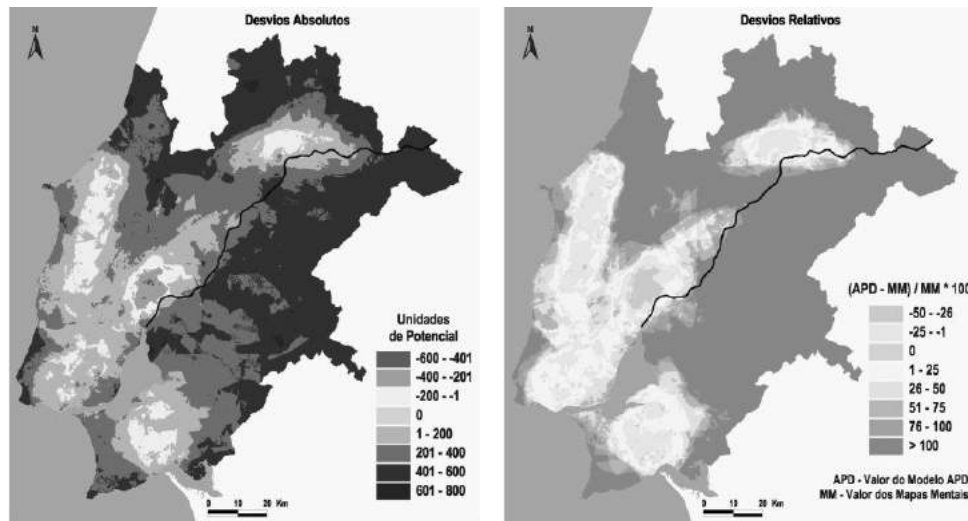
#### **4. Breve análise dos resultados e síntese conclusiva**

Considerando os resultados da utilização dos mapas mentais, é possível verificar que existe uma visão relativamente bem estruturada com a predominância da aposta a Norte do Tejo, sobretudo no alinhamento dos principais eixos rodoviários.

Este resultados, não sendo incompatíveis com o resultado do Modelo APD, são bastante diferentes, como se pode verificar pela análise dos desvios.

Necessariamente, e conforme já se discutiu, um mapa mental dá uma visão mais estruturada do território, pois ele transcreve a nossa percepção do mesmo. A existência, ou melhor, a inexistência de informação suficientemente desagregada do ponto de vista espacial limita a exploração do Modelo APD e assim condiciona os seus resultados. Este poderá ser um dos principais factores de diferenciação dos resultados. Para procurar mais vectores de explicação destas diferenças é necessário, em primeiro lugar, quantificar os desvios registados e, em seguida, realizar uma síntese a nível concelhio.

**Figura 11 – Análise dos desvios dos resultados**



Ao analisar a representação do desvios, é possível reter como principais observações:

Na maioria do território os desvios são de sentido positivos. Ou seja, o valor calculado (através do Modelo APD), supera o valor esperado (obtido a partir dos mapas mentais), sobretudo nas áreas mais interiores;

A área onde os desvios negativos são mais significativos é a da localização prevista para o futuro Aeroporto Internacional de Lisboa (Ota). Ou seja, há uma clara expectativa de que esta área tenha um maior desenvolvimento do que aquele que as actuais variáveis configuram. Aliás este resultado não surpreende, pois em toda a estrutura de variáveis, apenas uma (V2206) se refere em concreto ao novo aeroporto;

Ao longo do trajecto da A8 (Auto-estrada do Oeste), sobretudo da Malveira às Caldas da Rainha, há um corredor onde se registam desvios negativos do valor do potencial. O mesmo se passa no que se refere ao troço do IP6, entre a A1 e Abrantes e também, embora não de forma tão significativa, ao longo da A1. Este tipo de desvios, pode estar relacionado com uma sobrevalorização dos eixos rodoviários mais importantes em termos de raciocínio lógico para efeitos de representação das manchas de potencial, em simultâneo com a sua subvalorização em termos de ponderação e/ou diluição do seu efeito no Modelo APD;

Importa ainda referir que, na AML, os desvios negativos estão concentrados na Península de Setúbal, sobretudo num eixo Sul-Norte entre Setúbal e Montijo.

Para completar este processo de comparação, e efectuando uma síntese a nível concelhio dos valores obtidos pelos dois métodos, verifica-se que existe uma tendência de bipolarização, pois por um lado, encontram-se os concelhos da AML e, pelo outro, os concelhos da Lezíria e Médio Tejo. Os concelhos da sub-região Oeste fazem a transição entre estes dois pólos opostos.

Considerando os dados síntese ao nível concelhio é possível medir o grau de associação entre os resultados obtidos através dos dois métodos. Assim, verifica-se que, embora não sejam resultados perfeitos, existe uma razoável associação entre os valores obtidos a partir dos dois métodos de avaliação do potencial de desenvolvimento, pois os coeficientes de correlação variam entre 0.59 (entre valores máximos) e 0.70 (entre os valores médios).



Como nota final, importa referir que o trabalho aqui apresentado é apenas uma proposta metodológica para aproximar duas áreas (quantitativa e comportamental), por vezes consideradas antagónicas; e procura demonstrar que a Geografia actual, através da aplicação, com sucesso, de recursos tecnológicos inovadores, designadamente as Tecnologias de Informação Geográfica, pode contribuir para uma melhoria qualitativa do processo de decisão e gestão no âmbito do desenvolvimento regional.

## **Bibliografia**

- Golledge, R., Stimson, R. (1997), *Spatial Behaviour: a geographic perspective*, The Guilford Press, New York.
- Gould, P. e White, R. (1974), *Mental Maps*, Penguin, Harmondsworth.
- Longley, Paul e Batty, Michael (eds) (1996), *Spatial Analysis: Modeling in a GIS Environment*, GeoInformation International, Cambridge.
- Longley, P., Goodchild, M., Maguire, D., Rhind, D. (eds) (1999), *Geographical Information Systems. Principles, Techniques, Applications, and Management*, 2 Volumes, John Wiley & Sons, New York.
- Julião, Rui Pedro (1996), "Tecnologias de Informação Geográfica e Desenvolvimento Regional", *Actas do IV Encontro Nacional da APDR*, APDR, Covilhã.
- Machado, João Reis (2000), *A Emergência dos Sistemas de Informação Geográfica na Análise e Organização do Espaço*, FCG/FCT, Lisboa.
- Robinson, Guy (1998), *Methods & Techniques in Human Geography*, John Wiley & Sons, Chichester.
- Salvador, Regina, Julião, Rui Pedro (1999), "Bringing GIS into Regional Development" in *39th ERSA Conference*, ERSA, Dublin.
- Salvador, Regina, Julião, Rui Pedro, Ferreira, Jorge (1999), "Bacia do Rio Guadiana: O "Far-West" Português ?", *Actas do VI Encontro Nacional da APDR*, APDR, Braga.

# **As disparidades rexionais na distribución dos fondos da política tecnolóxica comunitaria<sup>1</sup>**

**Xavier Vence Deza<sup>\*</sup>**  
**Óscar Rodil Marzábal<sup>\*</sup>**

## **Resumo**

Neste traballo analízase o papel desempeñado pola política tecnolóxica comunitaria na redución das disparidades rexionais en tecnoloxía e, en última instancia, na cohesión económica rexional. Neste sentido, analízase a participación rexional nos programas de I+D comunitarios, intentando extraer as coordenadas que permitan levar a cabo unha valoración da política tecnolóxica comunitaria desenvolvida nas últimas décadas. ao mesmo tempo, trátanse de identificar algún dos principais factores que inciden na dispar participación rexional nos programas de I+D comunitarios. En xeral, obtense como principal resultado a limitada contribución da política tecnolóxica europea á redución das disparidades tecnolóxicas e, en última instancia, económicas das rexións comunitarias.

---

<sup>1</sup> O presente traballo desenvólvese no marco do proxecto de investigación titulado “Disparidades rexionais e cohesión en Europa: factores explicativos e política”, financiado pola Secretaría Xeral de I+D da Xunta de Galicia (Ref: PGIDT99PX120102B) e de carácter trianual (1999-2001).

<sup>\*</sup> Universidade de Santiago de Compostela, Enderezo postal: Facultade de CC. Económicas, Avda. do Burgo s/n, 15782 Santiago de Compostela (A Coruña), España. Enderezo electrónico: eaglidor@usc.es / eavence@usc.es.

## 1. Introducción

O presente traballo parte da idea comunmente aceptada en torno a existencia dunha forte relación entre desenvolvemento tecnolóxico e desenvolvemento económico. Neste contexto, a política tecnolóxica aparece como un factor clave de desenvolvemento tecnolóxico e económico ao promover a mellora da competitividade da industria localizada no espacio onde esta política se articule. Non obstante, tamén pode cumprir un papel determinante na redución das disparidades tecnolóxicas e económicas dende un punto de vista espacial, promovendo unha maior cohesión rexional dentro dese espacio.

Partindo do anterior, non se pode afirmar que o obxectivo de mellora da competitividade da industria europea, que presidía nun principio as prioridades da política tecnolóxica comunitaria, e o obxectivo de redución das disparidades rexionais sexan dous obxectivos totalmente contradictorios, pero tampouco se pode afirmar que sexan plenamente compatibles. Non son totalmente contradictorios porque a consecución do primeiro favorece o aumento da renda e tende a fortalecer o sistema productivo europeo do que tamén forman parte as empresas das rexións menos favorecidas. Pero tampouco son plenamente compatibles porque os verdadeiros protagonistas da competitividade exterior son as grandes empresas, líderes nos sectores estratéxicos europeos, que tenden a localizarse nun reducido número de rexións ou áreas industriais. Este último é precisamente un dos principais peligros que ameazan ao obxectivo da cohesión rexional, dado que pode conducir a unha maior concentración dos recursos naquelas rexións máis favorecidas dende un principio, nutrindo deste xeito un proceso acumulativo de reprodución das disparidades (Vence, 1998, 28).

Precisamente é nesta dobre perspectiva onde se inserta este estudio, que trata de aportar evidencia empírica sobre o papel desempeñado pola política tecnolóxica europea e de clarificar en que medida as actuacións comunitarias en materia de I+D teñen unha desigual incidencia espacial, que afecta significativamente á consecución do obxectivo, tantas veces proclamado, da cohesión económica e social das rexións europeas. Neste sentido, o ámbito do estudio abrangue o territorio da UE-12 dividido en 100 rexións<sup>2</sup>, con datos sobre a participación rexional en proxectos de custos compartidos dentro do 2º, 3º e 4º Programa Marco comunitarios de Investigación e Desenvolvemento Tecnolóxico, facilitados pola DGXII da Comisión Europea, así como datos sobre outras variables (Poboación, Produto Interior Bruto,...) obtidos a partir da Base de Datos REGIO (Eurostat).

## 2. Pautas de participación rexional nos programas marco comunitarios de investigación e desenvolvemento tecnolóxico (PMIDT).

Dende finais da década dos '80 teñen xurdido diversos estudos acerca da contribución da política tecnolóxica comunitaria ao obxectivo da cohesión económica rexional. Neste sentido, os resultados obtidos nunha serie de estudos bastante recentes (Hilpert, 1992;

---

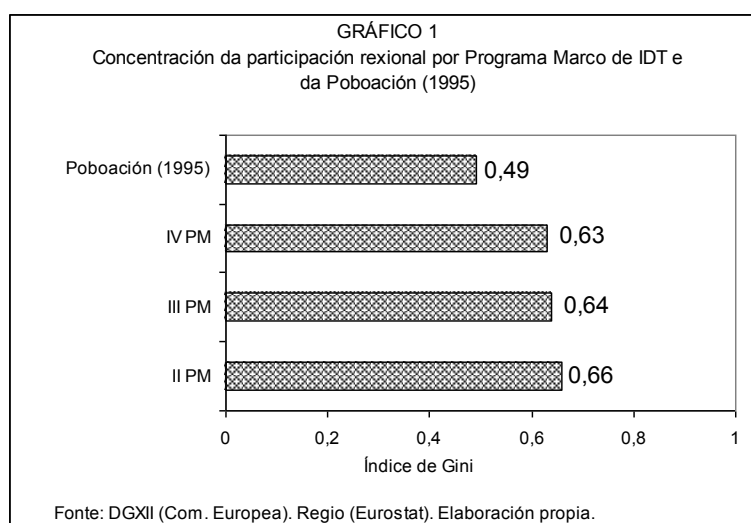
<sup>2</sup> División realizada de acordo cun triple criterio de homoxeneización (tamaño, autonomía administrativa e disponibilidades estatísticas).

Comisión Europea, 1994, 1997; Vence, 1998), non fan máis que confirmar a hipótese de que, alomenos durante os anos '80, a política tecnolóxica comunitaria non actuou como un factor de converxencia entre os países e rexións comunitarias senón que semella ter sucedido, máis ben, o contrario. Concretamente nalgúns destes estudos (Vence, 1998) contátase a observancia de dita hipótese nos primeiros anos noventa para o caso español, ao analizar o desigual grao de participación rexional no III Programa Marco así como os factores que o determinaban; resultado en gran medida extrapolable ao caso doutras rexións europeas.

Partindo dos resultados que se desprenden destes estudos, consideramos un labor necesario e interesante extender a análise ao caso de tódalas rexións europeas, tratando de abarcar un período algo máis amplo; o que ten sido posible a partir dos datos facilitados pola D.G. XII da Comisión Europea sobre a participación rexional dentro do Segundo, Terceiro e Cuarto Programa Marco de IDT.

## 2.1. Análise sobre a distribución espacial da participación nos PMIDT comunitarios.

Unha primeira cuestión de interese que nos suxire a análise dos datos rexionalizados é tratar de ver se existe algunha diferenza no grao de concentración en comparación cos resultados que se obteñen a nivel estatal. Neste sentido, o cálculo do índice de Gini para a distribución da participación por rexións revela un grao de concentración notablemente superior ao estatal, acadando un valor de 0,64 (fronte ao 0,45 estatal) para o total das 47.399 participacións<sup>3</sup> que suman os tres PM considerados (II PM, III PM e IV PM). Por outro lado, se o que se analiza é a participación rexional en cada PM por separado, conséntase unha moi pequena tendencia á diminución desta concentración, variando o índice de Gini dende un valor de 0,66 (II PM) ata un valor de 0,63 (IV PM). Nesta liña, no gráfico 1 represéntanse os índices de Gini correspondentes á distribución rexional dos Programa Marco considerados, ao tempo que nos permite comparalos coa concentración da poboación.



<sup>3</sup> Os datos sobre participación total que se ofrecen neste traballo correspóndense co volume de participación das 100 rexións seleccionadas no noso estudo, quedando ao marxe os datos relativos ás rexións dos novos länder alemáns, os territorios franceses de ultramar, Ceuta e Melilla.

A efectos de amosar en que rexións se concentra o maior número de participantes no conxunto dos tres PM comunitarios, construíuse a táboa 1, onde aparecen as 10 máis importantes: unha francesa (Ile de France); unha británica (South East); unha holandesa (West-Nederland); tres alemáns (Baden-Wuerttemberg, Nordrhein-Westfalen e Bayern); unha española (Madrid); unha grega (Attiki); unha belga (Vlaams Gewest); e, finalmente, Dinamarca (non presenta desagregación rexional algunha). Estas dez rexións, que representan en torno ao 28% da poboación e o 34% do Produto Interior Bruto de Europa (UE-12), absorben máis do 46% das participacións que tiveron lugar dentro dos tres PM.

**TÁBOA 1 - As 10 rexións con maior volumen de participación (II PM, III PM, IV PM).**

	%PART	%PART Acum.	%POB 1995	%PIB 1995
ILE DE FRANCE	9,6%	9,6%	3,3	5,4
SOUTH EAST (UK)	8,3%	18,0%	5,3	6,1
WEST-NEDERLAND	4,6%	22,6%	2,2	2,5
DANMARK	3,7%	26,3%	1,6	1,8
BADEN-WUERTT.	3,7%	30,0%	3,1	3,9
NORDRHEIN-WESTF	3,5%	33,5%	5,3	6,0
MADRID	3,4%	36,9%	1,5	1,4
BAYERN	3,4%	40,3%	3,6	4,5
ATTIKI	3,2%	43,4%	1,0	0,8
VLAAMS GEWEST	2,8%	46,3%	1,7	2,0
TOTAL 10 REXIÓNS	46,3%		28,5	34,4

Fonte: DGXII-AS4 (Comisión Europea). REGIO (Eurostat). Elaboración Propia.

Outro aspecto a considerar cando se analizan os tres PM por separado é que, destas dez rexións, nove aparecen no ranking das dez primeiras de cada unha das edicións do PM consideradas, mentras que a belga Vlaams Gewest cede o seu posto á italiana Lombardía no ranking do IV PM. Este feito reflicte a pouca variabilidade existente no grupo de rexións de cabeza, que se atopa integrado por aquelas de maior nivel de desenvolvemento económico e tecnolóxico, ben sexa no conxunto da Comunidade ou nos seus respectivos países, así como por unha importante presenza das capitais europeas. Se, en lugar do ranking das dez, se analiza o ranking das vinte primeiras rexións, a porcentaxe acumulada de participación nos tres PM sitúase por enriba do 65%.

No outro lado da balanza, as vinte rexións con menor participación absorben tan só o 1% dos participantes, cinco veces menos que o que representan en termos de poboación. Entre elas atópanse rexións bastante atrasadas tecnolóxicamente e economicamente (Calabria ou Extremadura, por exemplo), pero tamén algunha rexión algo máis desenvolvida (Balears, por exemplo).

Se ben os datos que acabamos de ofrecer son bastante reveladores da desigual participación rexional nos programas de I+D comunitarios, debemos tamén ter en conta

que se están a comparar rexións de moi diferente tamaño, ben sexa en termos de poboación, superficie ou actividade económica. Debido a isto, semella máis axeitado empregar un indicador que relativice dalgún xeito dita participación de acordo co tamaño de cada rexión. Neste sentido, o cálculo do ratio participación/poboación (táboa 2)<sup>4</sup> volve a poñer de manifesto a existencia de fortes disparidades rexionais, despois de correxir a variable polo tamaño de cada rexión. Así, o índice, que acada un valor de 142 participantes por millón de habitantes para o conxunto das 100 rexións, oscila dende valores moi reducidos, como é o caso da Rioja con 8 participantes por millón de habitantes, ata niveis superiores aos 600 participantes por millón de habitantes, como é o caso de Bruselas. As disparidades fanse aínda máis patentes se temos en conta que só menos dunha terceira parte (30 rexións) das 100 rexións se atopa por enriba do nivel medio de participación relativa; e, destas, 9 rexións (Bruselas, Attiki, Ile de France, Bremen, Dinamarca, Madrid, Irlanda, West-Nederland e Lisboa) acadan un ratio superior aos 300 participantes por millón de habitantes. Pola contra, as 30 rexións (10 españolas) peor situadas sitúanse por debaixo do umbral dos 50 participantes por millón de habitantes.

**TÁBOA 2 - As 10 rexións con maior participación relativa (PART/POB)\***

	PART/POB
REG.BRUXELLES-CAP	635
ATTIKI	429
ILE DE FRANCE	415
BREMEN	386
DANMARK	339
MADRID	323
IRELAND	316
WEST-NEDERLAND	303
LISBOA E VALE DO TEJO	303
EAST ANGLIA	261
EU-12	142

(\*) Datos expresados en participantes por millón de habitantes (poboación de 1995).  
Fonte: DGXII-AS4 (Comisión Europea). REGIO (Eurostat). Elaboración Propia

A efectos de analizar a participación nos PM por sectores seguimos un proceso de depuración, eliminando as rexións de menor participación por habitante, co fin de poder extraer algún patrón de comportamento entre as máis participativas en relación ao seu tamaño, evitando así as distorsións producidas pola consideración de rexións cun nivel de participación irrelevante. Deste xeito, foron eliminadas aquelas rexións cun índice de participación igual ou inferior aos 70 participantes por millón de habitantes, obtendo unha selección final de 54 rexións. Unha vez fixada esta selección de rexións, as ordenamos atendendo ao peso relativo do sector empresarial (IND) na participación total da rexión.

<sup>4</sup> O ratio calcúlase a partir dos datos de participación nos tres PM e da poboación en 1995.

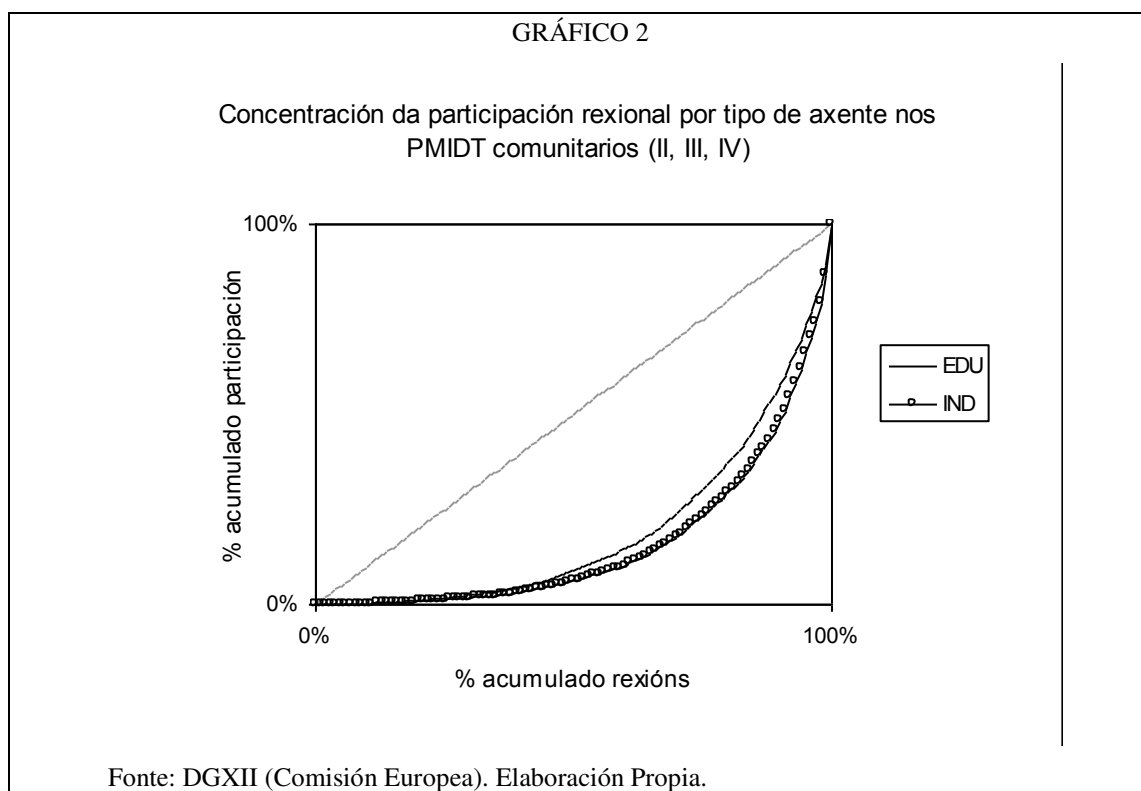
Os resultados obtidos revelan unha moi elevada participación empresarial (por enriba do 50%) en nove rexións (Piemonte, Zuid-Nederland, Luxemburgo, Bayern, País Vasco, Lombardía, Hessen, Ile de France e South West) de moi alto nivel de desenvolvemento e nas que o sector empresarial desempeña un papel moi activo a nivel tecnolóxico. Cunha participación das empresas algo inferior, aínda que bastante importante (entre o 30 e o 50%), sitúase un heteroxéneo grupo de 28 rexións, no que se poden atopar rexións moi ricas, como Hamburgo ou Bruselas, capitais europeas (Madrid, Lazio, Berlín, Attiki) e outras rexións de comportamento bastante dinámico, como Irlanda. Finalmente, cun peso xa menos importante do sector empresarial (inferior ao 30%), atópase un grupo bastante heteroxéneo de 17 rexións, onde a participación do sector empresarial vese en grande medida eclipsada pola maior actividade das universidades, como é o caso das rexións de Yorkshire-Humberside, Rexion Wallonne ou Wales, ou da actuación doutros centros de investigación, como sucede en Languedoc-Rousillon, Lorraine ou en West-Nederland.

Anteriormente, referímonos á importancia de diferenciar entre a participación das empresas atendendo ao seu tamaño. As pautas de comportamento que caracterizan ás grandes empresas non son en absoluto similares ás que rixen no caso das pequenas e medianas empresas, como tampouco o son as súas relacións co entorno en que se desenvolven. Son ben coñecidas as importantes dificultades que atravesan a meirande parte das PEMES no seu proceso de internacionalización, así como os seus problemas para afrontar novos desafíos tecnolóxicos, etc. Tamén debemos ser conscientes do feito, aínda que non é o obxecto desta investigación, de que as grandes empresas soen concentrarse nun reducido número de rexións ou áreas industriais atendendo a diferentes factores ou ventaxas da localización (externalidades, tamaño do mercado local, acceso a outros mercados,...). Se temos en conta que son as grandes e non as pequenas empresas as que teñen unha maior capacidade e infraestrutura para afrontar aqueles proxectos de I+D de grande envergadura e que absorben un maior volumen de recursos, non será difícil concluir que serán principalmente aquelas rexións nas que se localice a súa actividade, as que se beneficien de xeito máis rápido e directo dos resultados obtidos, distanciándose aínda máis do resto de rexións. Estes e outros condicionantes que se podan desprender da diferenciación entre os distintos tipos de empresa fan da diferenciación entre grandes e pequenas-medianas empresas un exercicio enriquecedor para comprender de xeito máis claro o dinamismo relativo á dispar participación na política tecnolóxica comunitaria. Neste sentido, resulta de sumo interese analizar a distribución da participación empresarial atendendo a esa diferenciación entre grandes (BIG: máis de 500 traballadores) e pequenas e medianas empresas (SME: 500 o menos traballadores) para as 54 rexións seleccionadas, ordenadas de acordo coa importancia do peso das grandes empresas participantes da rexión no total europeo.

Os primeiros postos da clasificación resultante os ocupan sete rexións (Ile de France, Bayern, South East, Baden-Wuerttemberg, Madrid, Lombardía e West-Nederland) cun importante peso das grandes empresas, superior en todas elas ao 53% da participación empresarial total. En conxunto, estas sete rexións absorben case o 50% das participacións que levaron a cabo as grandes empresas europeas. Especialmente espectacular é o caso de Ile de France, absorbendo case o 18% destes participantes, seguida dende lonxe por Bayern, con pouco máis do 7%. Precisamente estas dúas rexións (Ile de France e Bayern), que absorben conxuntamente a unha cuarta parte das case 10.000 participacións que efectuaron as grandes empresas nos tres PM considerados, son as que presentan unha maior polarización das participacións

empresariais cara as empresas de maior tamaño. Os resultados obtidos resaltan, en grande medida, a aquelas rexións que constitúen centros de localización das grandes empresas, intuíndose a importancia industrial dalgunhas capitais europeas (Ile de France, South East, Madrid o Lazio), así como doutras “estrelas do crecemento” (Bayern, Lombardía, Piemonte). En canto á participación das PEMES, se ben a maior parte dos participantes seguen a concentrarse na maior parte das rexións mencionadas, aparecen outras rexións, como Attiki ou Irlanda, que destacan polo importante papel que desempeñan as PEMES (SME) na participación empresarial nos PM de I+D comunitarios.

A efectos de poder extraer algunha conclusión sobre a concentración rexional dos participantes por sectores, así como da súa evolución ao longo dos tres Programas Marco considerados, calculamos os respectivos índices de Gini. Os resultados obtidos a través deste sinxelo exercicio revelan importantes disparidades no grao de concentración en función do sector considerado. Así obtense que a maior concentración se dá no sector “empresa” (IND), acadando o índice de Gini un valor de 0,69; notablemente superior á concentración observada no sector “universidade” (EDU) (Índice de Gini: 0,62). Neste sentido, resulta ilustrativa a comparación das respectivas curvas de Lorenz (gráfico 2).

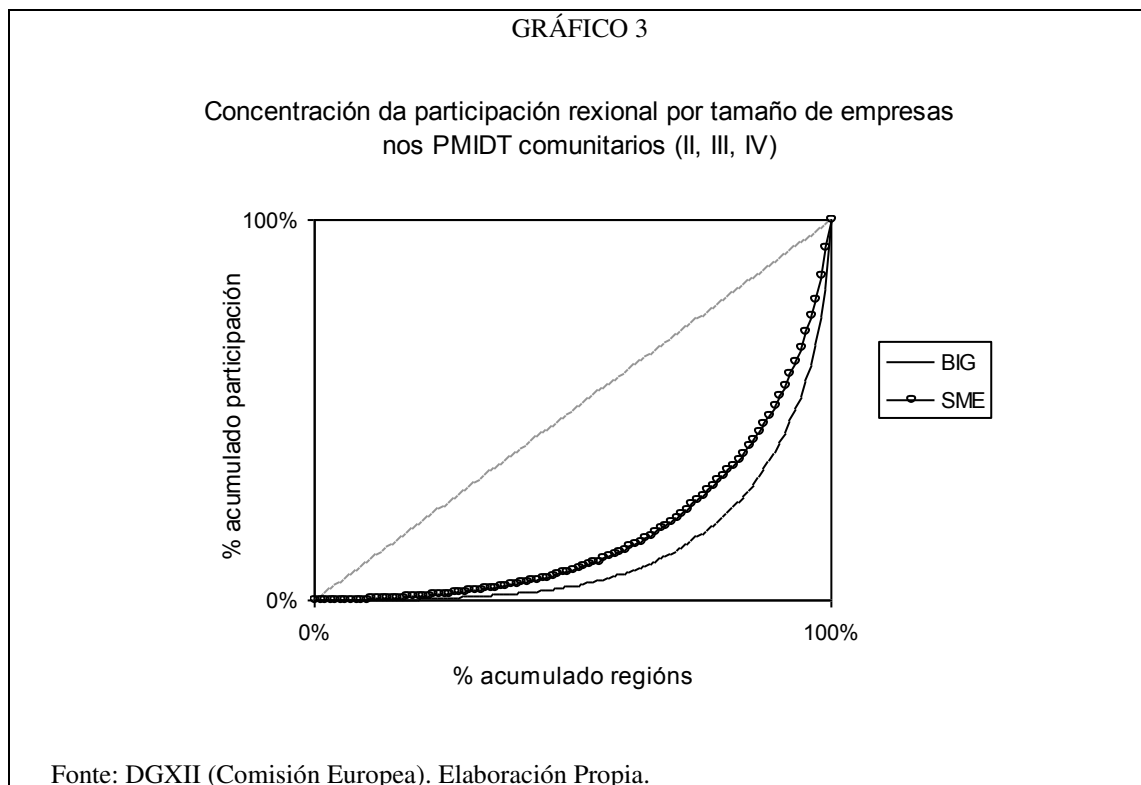


Este resultado confirma o forte carácter centralizador que caracteriza á política tecnolóxica comunitaria, sobre todo no tocante á participación empresarial. Non obstante, este último dato non nos di nada en canto a como se reparte dita concentración entre grandes empresas (BIG) e PEMES (SME)<sup>5</sup>. Neste sentido, ao separar a

<sup>5</sup> Entendendo por grandes empresas (BIG) aquelas de máis de 500 traballadores, e por PEMES (SME) aquelas de 500 o menos traballadores.



participación das PEMES da das grandes empresas, constátase un moi superior grao de concentración nestas últimas (Índice de Gini: 0,75) que nas primeiras (Índice de Gini: 0,64). A comparación das curvas de Lorenz (gráfico 3) resulta claramente ilustrativa de ditas diferencias.



## 2.2. Reducida tendencia á diminución da concentración.

Se anteriormente confirmamos a existencia dunha forte concentración rexional da participación nos Programas Marco de I+D, resulta agora de especial interese estudar cal foi a súa evolución no tempo, a fin de poder determinar se se está a corregir ou non ese forte carácter centralizador da política tecnolóxica comunitaria. Neste sentido, apréciase unha leve tendencia cara a diminución da concentración rexional dos participantes, se ben as variacións observadas son practicamente irrelevantes, dado o alto nivel de partida.

Asemade, como xa se apuntou anteriormente constátanse moi poucas variacións nas pautas de participación se se comparan as sucesivas edicións do PM, tal como amosa a táboa 3.

**TÁBOA 3 - As 10 rexións máis participativas nos tres PM\*.**

II PM	III PM	IV PM
-------	--------	-------

<u>Reg. Bruxelles</u>	<u>Reg. Bruxelles</u>	<u>Reg. Bruxelles</u>
<u>Ile de France</u>	<u>Attiki</u>	<u>Attiki</u>
East Anglia	<u>Ile de France</u>	<u>Bremen</u>
<u>Attiki</u>	<u>Bremen</u>	<u>Ile de France</u>
<u>Madrid</u>	Danmark	<u>Madrid</u>
<u>Lisboa</u>	<u>West-Nederland</u>	<u>Danmark</u>
<u>Danmark</u>	<u>Ireland</u>	<u>Ireland</u>
<u>Bremen</u>	<u>Lisboa</u>	<u>West-Nederland</u>
<u>Ireland</u>	Berlin	<u>Lisboa</u>
<u>West-Nederland</u>	<u>Madrid</u>	Oost-Nederland

(\*) As rexións suliñadas aparecen nas tres clasificacións.

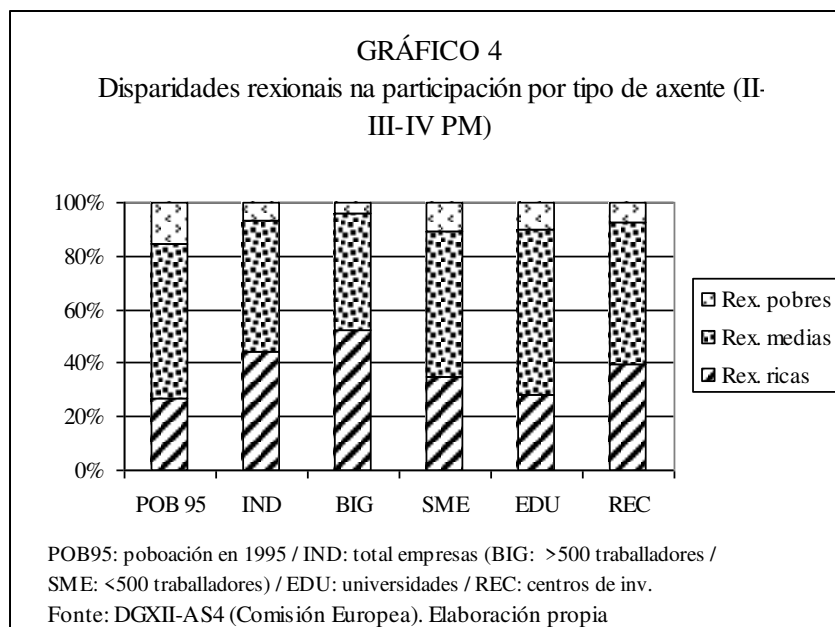
Fonte: DGXII-AS4 (Comisión Europea). REGIO (Eurostat). Elaboración Propia.

Como ben se pode apreciar, o dominio das capitais en termos de participación é patente, así como a existencia de moi poucas variacións nas posicións do grupo de cabeza (9 rexións aparecen no *ranking* dos tres PM). Este feito lévanos a pensar que as pautas seguidas pola política tecnolóxica comunitaria non semellan ter sido moi distintas das seguidas polas políticas tecnolóxicas dos diferentes Estados membros, caracterizadas en moitos casos polo seu forte carácter centralizador. É máis, se xa o resultado das políticas aplicadas nos distintos Estados foi, en xeral, a concentración da maior parte das actividades de I+D nas respectivas capitais (Madrid, Ile de France, ...), a través por exemplo do establecemento de importantes centros de investigación; no caso da política tecnolóxica comunitaria, esa tendencia centrípeta viuse reforzada no marco de cada Estado (seguen a ser as capitais as rexións máis participativas) e, ao mesmo tempo, no contexto da Comunidade. Neste sentido, e a excepción da rexión de Attiki, os primeiros lugares os ocupan as rexións máis ricas (Ile de France, Bremen), aparecendo como líder indiscutible a rexión-cidade de Bruselas.

Un último apunte de interese refírese ás disparidades rexionais en participación por tipo de axente. Neste sentido, realizamos un sinxelo exercicio a fin de poder determinar a dispar participación sectorial das rexións máis avanzadas e das rexións máis desfavorecidas no conxunto dos tres PM considerados. O exercicio consistiu en formar tres grupos de rexións atendendo ao seu PIB per cápita en 1995 dacordo co seguinte criterio: rexións “ricas”: >115% da media UE-12; rexións “medias”: 75-115% da media; e rexións “pobres”: <75% da media; para, posteriormente, analizar o reparto rexional da participación dos tres axentes máis importantes: universidades (EDU), centros de investigación (REC) e empresas (IND), este último desglosado á súa vez en dous sectores: grandes empresas (BIG) e PEMES (SME). O criterio empregado para a agrupación das rexións deu como resultado un grupo “rico” formado por 20 rexións que representan en torno ao 26% do total da poboación da UE-12, un grupo “pobre” constituído tamén por un total de 20 rexións nas que reside en torno ao 15% da poboación e, finalmente, un grupo “medio” formado polas 60 rexións restantes (58% da poboación total).

Os datos amosan un patrón de comportamento bastante diferenciado entre os tres grupos de rexións, claramente perceptible se tomamos como referencia o peso poboacional de cada grupo (POB 95) (gráfico 4). Neste sentido, unha primeira observación que cabe

realizar é o menor índice de participación que presenta o sector empresarial (IND) no grupo de rexións “pobres” -o 7% da participación total (menos da metade do seu peso demográfico)- fronte ás rexións “ricas”, con máis do 44% (case o dobre do seu peso demográfico).



No que se refire ao resto de axentes (universidades e centros de investigación) sucede practicamente o mesmo, aínda que no caso das universidades (EDU), se ben o reparto segue sendo desigual, resulta bastante máis proporcionado. Por outro lado, ao profundizar na análise da participación do sector empresarial constátanse importantes disparidades que varían en función do tamaño da empresa participante. Neste sentido, se xa a participación das empresas de mediano e pequeno tamaño (SME) se reparte de xeito bastante desproporcionado, correspondéndolle o 35% ás rexións “ricas” e o 11% ás “pobres”, no caso das grandes corporacións (BIG) constátase un grao extremo de concentración, absorbendo as rexións “ricas” máis do 52% do total (o dobre do seu peso demográfico) e as “pobres” tan só o 4% (menos dun tercio do seu peso demográfico). Incluso o grupo de rexións “medias”, que mantiña unha posición relativamente equilibrada no resto de sectores, resulta discriminada de xeito significativo neste sector empresarial. Estes resultados poden estar reflectindo en certa medida o feito de que as grandes corporacións tenden, por regra xeral, a localizar a súa actividade económica e, en particular, o seu esforzo tecnolóxico nas rexións máis desenvolvidas de Europa. Isto explicaría, por un lado, o pouco peso relativo que ten este sector na participación das rexións periféricas e, por outro, a súa progresiva perda de importancia.

Lóxicamente, estas disparidades na participación empresarial, tanto global como por tipo de empresa, serían aínda máis evidentes se considerásemos, en vez do número de participacións, os datos relativos ao volumen de recursos absorbidos, dado que os proxectos en que participan as grandes empresas tenden, por regra xeral, a ser os proxectos máis importantes en termos orzamentarios. En todo caso e a nivel xeral, estes resultados resultan sumamente preocupantes na medida en que reflicten as serias dificultades que atravesan as rexións europeas máis atrasadas á hora de implicar á industria local nas actividades de I+D, tanto a nivel individual como cooperativo.

En síntese, este conxunto de resultados reforza a hipótese de que a política tecnolóxica comunitaria, instrumentada a través dos Programas Marco de I+D, actuou máis como un factor de diverxencia que de converxencia rexional, obstaculizando polo tanto a consecución do obxectivo da converxencia económica e tecnolóxica e, en última instancia, a cohesión rexional. O seu forte papel centralizador maniféstase a tódolos niveis de participación, tanto a nivel global como sectorial, aínda que é especialmente preocupante a forte concentración rexional que caracteriza ao sector empresarial e, dentro deste, ás grandes empresas, localizada a súa actividade tecnolóxica e innovadora nas rexións que constitúen, tanto xeográfica como economicamente, o corazón de Europa (Ile de France, West-Nederland, Bayern,...).

### **2.3. Factores determinantes da distribución rexional dos PMIDT: unha aproximación.**

Con base nos resultados obtidos nun estudio relativamente recente sobre as disparidades na participación das rexións españolas no III PM así como sobre os factores que as explicaban (Vence, 1998), propoñémonos avanzar a continuación, a partir dos datos dispoñibles para o total de rexións europeas (EU-12), na explicación do dispar reparto da participación rexional e sectorial no II PM, III PM e IV PM.

No estudio a que se fai referencia considerábase un grupo relativamente amplo de variables que trataban de captar, por un lado, a capacidade tecnolóxica rexional; por outro, diversos aspectos macroeconómicos (renta per cápita, comercio,...); e, finalmente, variables que trataban de medir aspectos como o nivel educativo ou a conectividade da rexión co exterior. Se ben algunhas destas variables conseguían explicar unha parte importante do nivel de participación das rexións españolas no III PM, como era o caso do nivel educativo ou do número relativo de empresas de gran tamaño (máis de 100 traballadores), a variable que tivo un maior poder explicativo foi o esforzo tecnolóxico realizado polas empresas, medido a través da porcentaxe que representa o gasto empresarial en I+D dentro do PIB da rexión. De feito, a súa inclusión no modelo como única variable explicativa permitía explicar cerca do 74% das variacións experimentadas pola variable dependente (participacións empresariais rexionais no III PM ponderadas polo número de empresas industriais).

A través dun exercicio similar tratamos de contrastar este resultado para as rexións da UE-12, aínda que vímonos obrigados a introducir notables cambios nas variables utilizadas debido a problemas de dispoñibilidade estatística. Neste sentido, optamos por escoller só catro variables explicativas tratando de captar distintas características das rexións. En primeiro lugar, co fin de medir a capacidade tecnolóxica da rexión escollimos tres variables: o esforzo tecnolóxico total (ETTOT), aproximado pola porcentaxe que representa o persoal de I+D sobre a poboación activa da rexión no ano 1994; o esforzo tecnolóxico das empresas (ETIND), medido pola porcentaxe que representa o persoal de I+D das empresas sobre a poboación activa da rexión no ano 1994; e o esforzo tecnolóxico das universidades (ETEDU), aproximado pola porcentaxe que representa o gasto en I+D das universidades sobre o PIB da rexión no ano 1994. Finalmente, tratando de capturar algunhas características macroeconómicas da rexión optamos por incluír como variable de aproximación o PIB per cápita do ano 1995 (RTA).

Por outro lado, consideramos alternativamente catro variables dependentes: o número de participantes nos tres PM (II, III, IV) per cápita (PART), o número de empresas participantes nos tres PM per cápita (PARTIND), o número de grandes empresas participantes nos tres PM per cápita (PARTBIG) e, por último, o número de participantes do sector universidades per cápita (PARTEDU). Para expresar estas variables en termos per cápita empregamos os datos de poboación media de cada rexión para o período 1980-95. Na táboa 4 amósanse os resultados obtidos para as respectivas regresións individuais.

**TÁBOA 4 - Regresións individuais.**

	PART		PARTIND		PARTBIG		PARTEDU		nº obs.
	estat. t	R2 aj	estat. t	R2 aj	estat. t	R2 aj	estat. t	R2 aj	
ETTOT	9,89	0,51	10,36	0,53	12,23	0,62	6,1	0,28	94
ETIND	5,81	0,26	7,48	0,37	10,55	0,54	2,75	0,07	94
ETEDU	5,29	0,22	4,2	0,15	3,88	0,13	6,6	0,31	94
RTA	5,93	0,26	6,86	0,32	7,5	0,36	2,98	0,07	100

Preferimos presentar os resultados das estimacións parciais e non os relativos ás estimacións conxuntas debido ao elevado grao de multicolinealidade que detectamos entre os distintos regresores. Os resultados obtidos confirman, en xeral, a importancia deste conxunto de factores sobre as pautas de participación rexional e sectorial nos tres PM. Como era previsible, as variables adoptan o signo correcto e son, en xeral, significativas. Por outro lado, confírmase a importancia da capacidade tecnolóxica rexional como principal factor explicativo da participación rexional, se ben a nivel sectorial aprécianse notables variacións. Neste sentido, o alto poder explicativo da capacidade tecnolóxica vén expresado, en maior medida, pola variable ETTOT, se ben adquire moita maior relevancia na explicación da participación do sector empresarial (PARTIND), e en especial das grandes empresas (PARTBIG), que no de universidades (PARTEDU). Asemade, o esforzo tecnolóxico empresarial (ETIND) aparece como un importante factor explicativo, cun alto nivel de significatividade na explicación da participación das empresas, en particular das grandes empresas, explicando neste último caso en torno ao 54% das variacións experimentadas pola variable dependente (PARTBIG). Pola contra, o esforzo tecnolóxico das universidades (ETEDU) apenas consegue explicar o 15% das disparidades rexionais na participación empresarial, e menos do 15% no caso das grandes empresas; adquirindo maior relevancia como era de supoñer no caso da participación do sector universidades (31%) e, en menor medida, da participación global (22%). Estes resultados veñen a confirmar, en definitiva, a hipótese de que a maior parte da variabilidade na participación rexional nos Programas Marco de I+D é explicada pola capacidade tecnolóxica da rexión e, por outra banda, que o esforzo en I+D das empresas constitúe un factor explicativo clave para poder comprender as fortes disparidades existentes na participación destas. Observamos que este último resultado parece todavía máis claro no caso das grandes empresas, o que pode obedecer na nosa opinión a dúas razóns: por un lado, este tipo de empresas de gran tamaño dispón en grande medida de departamentos formalizados de I+D, o que pode facer aínda máis clara a relación existente entre esforzo en I+D e participación nos programas que no caso de pequenas empresas que non soen ter un departamento ou laboratorio

formalizado; e, por outra banda, son as grandes empresas as que teñen en maior medida a capacidade necesaria de recursos para afrontar determinados proxectos, o que, sumado á potencial existencia de rendementos crecentes no sector de investigación, quede probablemente reflectido nunha maior relación entre esforzo e participación.

En relación á variable macroeconómica (RTA) confírmase de xeito bastante limitado a súa importancia explicativa. En todo caso, o signo positivo que vén a confirmar os nosos resultados anteriores, reflectindo a existencia dunha relación directa, aínda que non lineal, entre a participación nos programas e o nivel de desenvolvemento económico das rexións. Neste sentido, podemos interpretar que son as rexións máis ricas as que máis participación (per cápita) tiveron nos tres PM, sendo esta relación aínda máis clara a nivel da participación empresarial global e, en particular, a relativa ás grandes corporacións empresariais.

### **3. A necesidade dun replantexamento da política tecnolóxica comunitaria.**

Os datos manexados no presente estudio confirman en liñas xerais o papel diverxente da política tecnolóxica comunitaria en relación co obxectivo da cohesión económica rexional. Neste sentido, os nosos resultados confirman plenamente o carácter fortemente centralizador seguido pola política tecnolóxica comunitaria, canalizada a través das sucesivas edicións dos Programas Marco. Os nosos resultados fanse aínda máis preocupantes se consideramos que estamos a utilizar datos sobre o volume (número) de participacións, o que leva con toda seguridade a unha sobrevaloración das rexións menos desenvolvidas en comparación co que se desprende dos datos relativos á cuantía orzamentaria da participación. Non hai que olvidar que a participación destas rexións soe ser de tipo marxinal, absorbendo en promedio un volume moi inferior de recursos que os socios das rexións desenvolvidas.

Por outra banda, o forte carácter centralizador da política tecnolóxica comunitaria maniféstase a tódolos niveis de participación, tanto a nivel global como sectorial (por axentes), resultando especialmente preocupante a forte concentración rexional que caracteriza ao sector empresarial e, en particular, ás grandes empresas. Estas últimas tenden a localizar a súa actividade, en particular a tecnolóxica e innovadora, nas rexións máis desenvolvidas de Europa, absorbendo a maior parte dos grandes proxectos e, en definitiva, captando un volume moi importante de recursos.

Resulta sumamente esclarecedor que apenas existen variacións no grao de concentración dos participantes entre o II e o IV Programa Marco, e incluso nalgún caso (grandes empresas) se constata un lixeiro retroceso ao pasar do III ao IV PM.

Asemade, á limitada e marxinal participación das rexións periféricas súmaselle o feito de que aparece dominada pola presenza de universidades e centros de investigación, sendo en moitos casos residual o papel desempeñado polo sector empresarial destas rexións.

Podemos concluir, en definitiva, que a política tecnolóxica articulada dende Bruselas ten contribuído bastante pouco á redución das disparidades en capacidade tecnolóxica e desenvolvemento económico das rexións europeas, senón máis ben todo o contrario: as concentrou. Ademais, as universidades e centros de investigación existentes nas rexións periféricas viron incrementada a súa participación nos PM pero

fundamentalmente só como socios locais doutros axentes procedentes das rexións máis avanzadas, o que explica por qué a súa presenza apenas beneficiou á industria local e a outros centros de investigación menos avanzados (Comisión Europea, 1997).

O obxectivo da cohesión económica semella estar demandando, pois, un novo deseño da política tecnolóxica comunitaria, orientado a facilitar e promover unha maior participación das empresas das rexións atrasadas, o que esixirá unha nova reorientación sectorial das prioridades dos Programas Marco, actualmente volcados case exclusivamente nas altas tecnoloxías. Todo isto deberíase levar a cabo poñendo unha maior énfase na potenciación da diversidade rexional existente.

## Bibliografía

Comisión Europea (1997), *Second European Report on Science and Technology Indicators*. Bruselas, EUR 17639.

Comisión Europea (1998), “Reforzar la cohesión y la competitividad a través de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación”, *Comunicación da Comisión ao Consello, ao Parlamento Europeo, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Rexións*, COM 275final.

Hilpert, U. (1992), *Archipelago Europe-Islands of Innovation*, FAST Dossier: Science, Technology and Community Cohesion, Vol. 18, European Commission, Bruselas.

Muñoz, E. (1995): “Política tecnolóxica na Unión Europea. La difícil trayectoria española hacia la convergencia”; *Papeles de Economía Española*, nº 63, pp. 306-316.

Patel, P. e Pavitt, K. (1996), “Uneven technological development”, en VENCE, X. e Metcalfe, J.S. (eds.): *Wealth from diversity. Innovation, Structural change and finance for rexional development in Europe*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

Rodil, O. (1999), *Crecemento económico e capacidade tecnolóxica rexional no marco da UE-12 (1980-1995)*; Tese de doutoramento (editada en Cd-Rom), Universidade de Santiago de Compostela.

Vence, X. (1996), “Innovation, Regional development and Technology Policy”, en Vence, X. e Metcalfe, J.S. (eds.): *Wealth from diversity. Innovation, Structural change and finance for rexional development in Europe*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

Vence, X. (1998), *La política tecnolóxica comunitaria y la cohesión rexional. Los retos de los sistemas de innovación periféricos*; Madrid, Ed. Civitas.

# Nova economia e desenvolvimento territorial ibérico

**Luis Fernando de la Macorra y Cano**<sup>\*</sup>

**Paulo Alexandre Neto**<sup>\*\*</sup>

## Resumo

A grande promessa inicial da difusão do desenvolvimento mais rápida no tempo e mais abrangente no espaço da chamada Nova Economia é avaliada na nossa comunicação no quadro das programações políticas e das realizações práticas institucionais e empresariais da União Europeia, dos nossos dois países e da política regional europeia.

De princípio, são explicadas, comparadas e avaliadas as linhas fundamentais dos planos nacionais de Portugal e Espanha no quadro mais amplo da política europeia para a sociedade da informação (iniciativa *e-Europe*). A seguir, são analisados os principais dados disponíveis, a estas escalas territoriais, sobre iniciativas, redes, equipamentos, tecnologias e sistemas de informação. Para finalizar, avançamos as nossas conclusões sobre uma eventual nova economia multiregional ibérica.

---

<sup>\*</sup> Professor Titular da Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Extremadura,. Avda. de Elvas s /n 06071 Badajoz, Espanha Tel.0034 924 289546, Fax 0034 924 272509, e-mail: lmacorra@unex.es

<sup>\*\*</sup> Professor Auxiliar do Departamento de Economia da Universidade de Évora, Largo dos Colegiais, nº2 7000-803 Évora, Portugal. Tel. 266740894, Fax. 266742494, e-mail: neto@uevora.pt.



## 1. Introdução

Depois da grande importância que os computadores já vinham representando, desde as décadas de oitenta e noventa do século passado (século XX), no funcionamento da economia, revolucionando em absoluto o processamento e a transmissão da informação, abre-se agora, graças ao uso generalizado à escala mundial das redes de computadores (em especial da Internet) uma nova revolução anunciada em direcção à teleinformática.

Tal processo tem vindo a ser liderado em absoluto pelos países mais desenvolvidos, entre eles os Estados Unidos da América, e só muito recentemente (no ano de 1999) a União Europeia, enquanto bloco e de forma conjunta e concertada, começou a reagir no sentido de tentar recuperar o atraso que, neste domínio, já vem acumulando, e o desenvolver à altura do potencial económico e social que a Europa representa.

O desenvolvimento da sociedade da informação e as implicações económicas, sociais e territoriais que lhe estão inerentes assume no caso de Portugal e Espanha, no quadro da União Europeia, uma especial importância na medida em que a maioria das regiões destes dois países são regiões objectivo 1, e os dois países são beneficiários líquidos dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão. Nas páginas que se seguem iremos analisar este processo, sua evolução e implicações para as economias destes dois países e respectivas economias regionais.

## 2. A política da União Europeia para a sociedade da informação e o desenvolvimento da e-economia na Europa

O Conselho Europeu de Lisboa <sup>1</sup> sobre *Emprego, reformas económicas e coesão social: para uma Europa da inovação e do conhecimento* estabeleceu para a União Europeia o objectivo de se transformar, na próxima década, na mais competitiva e dinâmica economia assente no conhecimento, capaz de propiciar um crescimento económico sustentável, melhores e mais empregos e maior coesão social.

No Conselho Europeu de Lisboa, a União procurou estabelecer a estratégia europeia para a Nova Economia <sup>2</sup>. Para tal, neste Conselho Europeu, a União fixou um conjunto de objectivos estratégicos destinados a pôr em prática a estratégia de reformas económicas e sociais que visam transformar a União Europeia num espaço dinâmico e competitivo, baseado no conhecimento e na inovação, com crescimento sustentado e com maior capacidade de criação de emprego.

O Conselho Europeu de Lisboa funcionou como factor mobilizador e catalisador de uma estratégia europeia para a sociedade da informação que vinha sendo desenvolvida

---

<sup>1</sup> Realizado em Março de 2000.

<sup>2</sup> O debate académico e público sobre o significado e a validade da expressão Nova Economia tem sido vasto. Não sendo objectivo desta comunicação argumentar sobre as diferentes posições o termo Nova Economia é aqui utilizado para descrever *a transformação em curso das actividades económicas à medida que as tecnologias digitais tornam cada vez mais baratos e mais fiáveis o acesso, o processamento e o armazenamento da informação* COM(2000) 130 final.

desde 1994 e que deu origem a um vasto conjunto de documentos programáticos <sup>3</sup> que culminaram com o lançamento da iniciativa *eEurope* em 8 de Dezembro de 1999 <sup>4</sup>.

A estratégia europeia para a sociedade da informação ganhou, neste Conselho Europeu, uma nova intencionalidade, bem patente na calendarização estabelecida para as iniciativas acordadas em Lisboa e no método definido para a sua realização <sup>5</sup>.

Em matéria de Sociedade da Informação foi decidido: i) Aprovar toda a legislação pendente para o enquadramento jurídico do correio electrónico até ao fim de 2000; ii) Concluir a plena integração e liberalização dos mercados das telecomunicações até final de 2001; iii) Fomentar a concorrência das redes de acesso local até final de 2001; iv) Garantir a ligação de todas as escolas à Internet até final de 2001; v) Processo de formação de professores necessários até ao fim de 2002; vi) Acesso electrónico generalizado aos principais serviços públicos até ao fim de 2003; vii) Com o apoio do Banco Europeu de Investimento (BEI) disponibilizar redes de custo baixo, interligadas a alta velocidade através da Internet (iniciativa *eEurope*).

Em matéria de Investigação e Inovação foi acordado: i) Fazer, até 2001, o levantamento de exemplos de excelência na Europa; ii) Identificar até Junho de 2000 os indicadores de desempenho em diversas áreas; iii) Com o apoio do BEI propiciar até final de 2001 a criação de uma rede transeuropeia de alta velocidade para as comunicações científicas; iv) Tomar medidas de remoção das barreiras à mobilidade dos investigadores até final de 2002; v) Assegurar uma patente comunitária até final de 2001.

Em matéria de pequenas e médias empresas (PME) foi estabelecido: i) Lançar até Junho de 2000 um exercício de aferição para determinar custos da criação de empresas, montante de capital investido, números de diplomados em questões empresariais e científicas; ii) Promover práticas de *benchmarking* de políticas nacionais para empresas e de boas práticas; iii) Aprovar a Carta das Pequenas Empresas; iv) Concluir a revisão em curso dos instrumentos financeiros para reorientar os subsídios à criação de empresas de alta tecnologia e de microempresas <sup>6</sup>. Em matéria de reformas económicas foi decidido: i) Definir até final de 2000 a estratégia de supressão das barreiras aos

---

<sup>3</sup> Para uma análise exaustiva sobre a evolução da política europeia para a sociedade da informação consultar, em termos de documentação oficial da União Europeia, em especial os seguintes documentos: COM(95) 688 – *Livro Verde sobre Inovação*; COM(96) 607 – *A Europa na Vanguarda da Sociedade da Informação*; COM(97) 7 – *A Coesão e a Sociedade da Informação*; COM(97) 390 – *A Dimensão Social e Laboral da Sociedade da Informação. Prioridade à Dimensão Humana-Etapas Seguintes*; COM(98) 275 – *Reforçar a Coesão e a Competitividade Através da Investigação, do Desenvolvimento Tecnológico e da Inovação*; COM(2000) 6 – *Rumo a Um Espaço Europeu de Investigação*; COM(2000) 130 final – *eEurope. Sociedade de Informação para Todos. Relatório dos Progressos Realizados*; COM(2000) 318 final – *eLearning-Pensar o futuro o Futuro da Educação*; COM(2000) 256 final – *Desafios da Política Empresarial numa Economia Assente no Conhecimento*; COM(2000) 567 final – *Inovação numa Economia do Conhecimento*; COM(2001) 140 final – *eEurope 2002. Impact and Priorities. A Communication to the Spring European Council in Stockholm, 23-24 March 2001*.

<sup>4</sup> Comunicação *eEurope – Sociedade de Informação para todos*. Esta iniciativa tem como um dos seus objectivos centrais garantir que todos os europeus disponham de competências para tirarem partido das oportunidades associadas à sociedade da informação, pelo que se espera que venha a ter um papel fulcral na renovação económica e social da Europa.

<sup>5</sup> O método aberto de coordenação ao definir objectivos e indicadores muito precisos em articulação com planos de acção nacionais permite que o trabalho desenvolvido por cada Estado-membro possa ser conhecido e utilizado pelos demais, em todos os domínios.

<sup>6</sup> O Banco Europeu de Investimento (BEI) irá disponibilizar 200 milhões de euros em capital de risco para apoio a pequenas e médias empresas (PME).

serviços de telecomunicações; ii) Acelerar a liberalização dos mercados de gás, electricidade, água, serviços postais e transportes (incluindo a gestão do espaço aéreo) sem calendário; iii) Garantir até 2003 a possibilidade de efectuar as aquisições do sector público por via electrónica; v) Definir até 2001 uma estratégia de simplificação do ambiente regulamentador, incluindo a administração pública nacional e comunitária; vi) Calendário rígido para execução do Plano de Acção dos Serviços Financeiros até 2005; vii) Plena execução do Plano de Acção para o Capital de Risco até 2003.

No que diz respeito ao modelo social europeu foram acordadas as seguintes medidas <sup>7</sup>:

i) Aumento substancial do investimento em recursos humanos como percentagem do PIB; ii) Reduzir em 50% até 2010 o número de jovens com estudos secundários de nível inferior que não estão em formação; iii) Definir um diploma europeu de competências básicas em tecnologias da informação (TI) , línguas estrangeiras, cultura tecnológica, espírito empresarial e competências sociais; iv) Melhorar a mobilidade dos estudantes e professores; v) Apresentar ao Conselho Europeu da Primavera de 2001 uma reflexão geral sobre os objectivos futuros do sistemas educativos; vi) Dar prioridade à aprendizagem ao longo da vida, em cooperação com os parceiros sociais, para assegurar uma gestão flexível do tempo de trabalho e de rotação de empregos; vii) Aumentar o emprego nos serviços; viii) Desenvolver acções prioritárias dirigidas a grupos específicos; ix) Elevar a taxa de emprego da média actual de 61% para taxas próximas dos 70% em 2010 e o aumento no mesmo período da taxa de emprego das mulheres de 51% para mais de 60% <sup>8</sup> .

Na sequência da Cimeira Europeia de Lisboa a estratégia europeia para a sociedade da informação tem vindo a ganhar um forte impacto em muitos domínios políticos tanto a nível europeu como ao nível nacional em cada um dos Estados-membros.

Uma das características mais importantes das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC), e em especial da Internet, resulta do facto de o seu impacto ir muito além das indústrias de alta tecnologia fazendo-se sentir em todo o tipo de indústrias e de serviços.

No entanto, a predisposição para adoptar as TIC e a capacidade de tirar partido delas varia muitíssimo de empresas para empresas em função da sua dimensão e do seu nível

---

<sup>7</sup> Algumas destas medidas em matéria de modelo social europeu foram formalmente defendidas pela União Europeia pela primeira vez na Comunicação da Comissão Europeia COM(97) 390 final – A Dimensão Social e Laboral da Sociedade da Informação. Prioridade à Dimensão Humana – Etapas Seguintes, que definida como aspectos essenciais da concretização da sociedade da informação na Europa os seguintes: i) Assegurar o acesso de todos os cidadãos às tecnologias da informação e comunicação (TIC), promovendo as vertentes disponibilidade, custo, acessibilidade e sensibilização; ii) Promover a utilização inovadora das TIC nos serviços públicos e incentivar elevados padrões de práticas e conteúdos aplicáveis aos dados e serviços presentes na Internet; iii) Melhorar as condições para o desenvolvimento do teletrabalho; iv) Reforçar o papel do diálogo social de modo a facilitar a mudança estrutural; v) Melhorar o conhecimento dos efeitos da Sociedade da Informação no emprego; vi) Sedimentar o processo de mudança e desenvolver a base de recursos humanos, bem como a adaptação das capacidades das pequenas e médias empresas (PME); vii) Criar uma cultura de antecipação de mudança como base de uma estratégia de futuro para o investimento em recursos humanos; viii) Promover a qualidade e o acesso às oportunidades de aprendizagem, explorando o plano potencial das novas ferramentas das TIC.

<sup>8</sup> Sobre o nível de execução e de actualização subsequente destas opções estratégicas definidas em Lisboa ver COM(2000) 783 final – *Actualização da eEurope. Preparada pela Comissão Europeia para o Conselho Europeu de Nice, 7-8 de Dezembro de 2000*; e COM(2001) 79 final – *Realizar o Potencial da União Europeia: Consolidar e Alargar a estratégia de Lisboa. Contribuição da Comissão Europeia para o Conselho Europeu da Primavera; Estocolmo, 23-24 de Março de 2001*.

de actualização tecnológica. Por outro lado a capacidade de utilizar as oportunidades associadas às novas tecnologias diferem também muito em termos territoriais e tendem a reforçar as desigualdades de desenvolvimento existentes entre os territórios locais e regionais que compõem a União Europeia.

Neste sentido, este grande objectivo que a União Europeia se propõe alcançar enfrenta dificuldades sérias resultantes das diferenças de desenvolvimento económico e tecnológico, de qualificação dos recursos humanos, de qualificação e nível de utilização das TIC, existentes entre as empresas, entre os territórios nacionais, entre os territórios locais e regionais e entre os cidadãos que compõem a União.

As disparidades tecnológicas entre os diferentes territórios locais e regionais da União Europeia continuam a ser substanciais nos sistemas de investigação, desenvolvimento tecnológico e de inovação, tanto ao nível do sector público como do sector privado (COM(2001)60-005, p.5).

Por outro lado, as políticas de desenvolvimento regional das regiões mais desfavorecidas, em muitos casos, assentam ainda muito nos investimentos de apoio à criação de infra-estruturas e equipamentos, de modo que, pode existir algum desfasamento em relação à aplicabilidade de políticas de desenvolvimento regional assentes no conhecimento.

A possibilidade de concretizar este grande objectivo na União passa em grande medida pelo tipo de políticas públicas que for possível desenvolver aos níveis europeu, nacional e regional e do tipo de iniciativas e instrumentos de política que forem concebidos para a sua concretização. Nomeadamente, no que diz respeito à capacidade da União para conceber e implementar políticas públicas capazes de desenvolver um conjunto de medidas, nos diferentes territórios locais e regionais que a compõem, para: i) Promover a inovação e a iniciativa empresarial<sup>9</sup>; ii) Promover um ambiente empresarial inovador<sup>10</sup>; iii) Promover novos modelos empresariais na economia electrónica<sup>11</sup>; iv) Promover a utilização das TIC por parte dos territórios locais e regionais, e respectivas autoridades político-administrativas, enquanto instrumento de promoção de desenvolvimento económico territorial; v) Assegurar que a estratégia europeia para a sociedade da informação não seja concretizada à custa do sacrifício do objectivo coesão económica e social e do aumento das disparidades interterritoriais de desenvolvimento; vi) Promover a utilização das TIC nas pequenas e médias empresas (PME)<sup>12</sup>.

As pequenas e médias empresas (PME) constituem um elemento fundamental para estimular o crescimento económico, a competitividade e a criação de emprego na União Europeia.

---

<sup>9</sup> *O espírito empresarial constitui a chave da Nova Economia* (COM(2000) 256 final, p.3).

<sup>10</sup> A educação para o espírito empresarial é um elemento constitutivo de uma cultura empresarial mais dinâmica, entre outros aspectos, é necessário; i) Conceber iniciativas de política empresarial que recompensem as empresas que estão dispostas a correr riscos; ii) Estimular o aumento do número de novas empresas e das suas possibilidades de sobrevivência; iii) Facilitar o acesso das PME ao financiamento e apoiar abordagens inovadoras; iv) Desenvolver os aspectos susceptíveis de criar um clima favorável à criação e ao crescimento de empresas inovadoras; v) Incentivar uma cultura de inovação e de investigação a nível económico e social; vi) Reformar os sistemas de educação e de formação profissional (COM(2000) 256 final pp 3-4).

<sup>11</sup> O comércio electrónico B2B ( transacção on line entre empresas ) totaliza em 2000 cerca de 85% de todo o comércio electrónico na Europa ( COM(2000) 256 final).

<sup>12</sup> *As PME que constituem a base do tecido produtivo das regiões menos desenvolvidas, deverão antecipar e adaptar-se às mutações tecnológicas que intervêm a um ritmo cada vez mais rápido dos mercados internacionais* ( COM(2001) 60-005, p.2).

A Iniciativa a favor do crescimento e do emprego relativa a medidas de assistência financeira às PME inovadoras e criadoras de emprego COM(2000) 266 final, documento produzido já na sequência do Conselho Europeu de Lisboa cria um conjunto de incentivos à utilização das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) por parte das PME. Esta Iniciativa está estruturada em três instrumentos: i) MTE (Apoio ao arranque) – cujo objectivo consiste em aumentar o capital de risco disponibilizado<sup>13</sup> a PME inovadoras nas fases de criação e de lançamento<sup>14</sup>. Este mecanismo destina-se às PME com potencial de crescimento que desejem modernizar-se e explorar o potencial da Internet e do correio electrónico através da aquisição de TIC e do investimento em formação; ii) *Joint European Venture* – ajudar as PME a criarem empresas comuns na União Europeia; iii) Mecanismo de garantia às PME – o objectivo é a criação de emprego apoiando a actividade de investimento das PME inovadoras através da disponibilização crescente de financiamento em regime de empréstimo.

Também na sequência do Conselho Europeu de Lisboa e ainda no contexto das políticas económica e empresarial da União Europeia, o Programa Plurianual para a Empresa e o Espírito Empresarial (2001-2005)<sup>15</sup>, propicia um quadro para a realização de uma série de acções que visam potenciar o desempenho das empresas e estimular a produtividade da actividade das empresas, bem como, apoiar iniciativas que contribuam para melhora a competitividade das PME numa economia baseada no conhecimento.

### **3. Os planos nacionais para a sociedade da informação em Portugal e Espanha**

Quer em Portugal quer em Espanha, países membros das Comunidades Europeias, existe um saliente interesse pela incorporação na Sociedade da Informação. Isto é, embora os actuais interesses relativos, é demonstrado na elaboração e posta em funcionamento de programas nacionais, inspirados na filosofia que abrange o programa *eEurope*, ou o próprio e simples facto, como já tivemos ocasião de falar, que foi a Cimeira de Lisboa, sob a Presidência de Portugal, quando ficou aprovado este programa europeu.

#### **3.1. O programa INFO XXI espanhol.**

A iniciativa espanhola INFO XXI compreende os seguintes dez objectivos estratégicos:

- 1) Uma sociedade da informação para todos. As tecnologias da informação e das comunicações ao alcance de todos os cidadãos.

---

<sup>13</sup> Apoia a criação de fundos de capital de risco que cobrem regiões específicas independentemente de serem assistidas ou não, ou especializadas em sectores ou tecnologias específicas ou ainda fundos de capital de risco associados a centros de investigação e parques científicos.

<sup>14</sup> Instrumento concebido como um mecanismo a longo prazo no âmbito do qual serão tomadas posições por um período de 5 a 12 anos em fundos de capital de risco.

<sup>15</sup> COM (2000) 256 final. Este Programa Plurianual foi elaborado com base na experiência adquirida através do Programa Plurianual para as PME da União Europeia (1999-2000), Decisão 97/15/CE do Conselho, de 9 de Dezembro de 1999, JO L 6 de 10.01.97, p.25.

- 2) Uma sociedade focada para a educação e criação de emprego. Utilização intensiva das tecnologias da informação em educação e formação.
- 3) Uma infra-estruturas e um marco legal adequados para impulsionar o desenvolvimento da economia digital. Desenvolvimento das infra-estruturas da informação e das comunicações e desenvolvimento de um marco legal propício.
- 4) Uma sociedade que promove a cultura. Projecção exterior da nossa língua, património e cultura.
- 5) Uma sociedade com melhor qualidade de vida dos cidadãos.
- 6) Uma sociedade inovadora que facilite o desenvolvimento de novos negócios e novas indústrias. Promove a inovação e o desenvolvimento tecnológico nas indústrias da Sociedade da Informação.
- 7) Uma sociedade mais presente no mercado global. Desenvolvimento do comércio electrónico e projecção exterior das empresas.
- 8) Uma Administração transparente e focada no cidadão. Participação do cidadão nas decisões sobre os assuntos públicos que lhes dizem respeito.
- 9) Uma sociedade com um tecido empresarial. Promove o desenvolvimento económico na Sociedade da Informação.
- 10) Uma sociedade mais vertebrada. Acesso de todos os cidadãos à Sociedade da Informação atingida sobre a pluralidade do país.

No entanto, os eixos prioritários da iniciativa são estruturados em sete linhas fundamentais, que resumem as metas do Estado na Sociedade da Informação e em quatro factores de sucesso que são condições necessárias para dar segurança à viabilidade da iniciativa.

Os quatro factores de sucesso são:

- 1) Uma capacidade adequada de infra-estruturas, sem a qual o resto de esforços não teriam fruto.
- 2) Um marco legal propício, que estabeleça as regras do jogo, que impulsionem e respeitem as iniciativas e a competência e desenvolvam as iniciativas em necessidades públicas e privadas.
- 3) A participação activa do sector privado, sem cujo consenso, numa economia mista, nunca se alcançam os rectos de futuro.
- 4) Sensibilização da opinião pública, dado que os sujeitos principais do câmbio são os indivíduos enquanto produtores, consumidores, pessoas que vivem dos rendimentos, trabalhadores, estudantes ou investidores; e estes são aqueles que têm de se consciencializar da importância do câmbio e assumir os desafios e sacrifícios que a adaptação e a aprendizagem supõem para alcançar os benefícios futuros.

Como vemos, a contagem do sucesso, como corresponde a esta revolução que é ao mesmo tempo tecnológica e social, dirige-se, dado que é subentendida a actuação do Estado, para o resto de actores no esquema do fluxo circular de rendimento (empresários e unidades domésticas); e, por outra parte, dirige-se para o plano tecnológico material das infra-estruturas, mas também para o ideológico ou superestrutura consistente no marco legal e nas relações sócio-económicas.

As sete linhas são as seguintes:

- 1- Ênfase em Educação e Formação
- 2- Criação de Emprego
- 3- Aumento da Inovação
- 4- Aumento da Eficácia
- 5- Coesão Social
- 6- Qualidade de Vida
- 7- Projecção exterior de Espanha

Vemos como, entre as linhas principais, algumas como Emprego, Coesão Social e Qualidade de Vida estão inscritas com preferência numa esfera política, quanto menos programática, cuja sensibilidade de actuação é social; enquanto que outras linhas principais são inicialmente mais promotoras das iniciativas privadas e da concorrência (embora, sem lugar a dúvidas, terminem por dar benefícios sociais). Trata-se do aumento da eficácia e da inovação. Por último, outra, no entanto, embora qualquer das anteriores pudesse e devia de o fazer, adquer o compromisso da nossa projecção exterior, tendo presente que a língua oficial comum a todo o Estado Espanhol e a uma grande variedade de países em Iberoamérica e no resto do mundo poderia chegar a representar um factor estratégico no desenvolvimento da Sociedade da Informação nesta língua. Salvando algumas mínimas diferenças, em relação com o número de luso-falantes, isto é também aquilo que acontece no mundo do português; aquilo que teremos ocasião de valorizar nos seus respectivos programas.

Os programas de actuação estão subdivididos em dois períodos programáticos, com dois horizontes temporais diferenciados: 2000-2003 e 2003-2006. Para isto, foi feito um Catálogo de Actuações e Projectos Ministeriais, classificados funcionalmente de parte da Comissão Inter-ministerial, apresentado publicamente no dia 24 de Janeiro de 2001 (algumas iniciativas já estavam em curso e já terminaram).

O programa abrange tanto medidas de tipo normativo e regulamentar como projectos concretizados de promoção, que constituem o núcleo central, como também o preciso investimento que tem de realizar o Governo para tornar a Administração numa Entidade Electrónica.

Entre as Actuações abrangidas, que são tantas como 347, onde maior participação têm os *Departamentos Ministeriales de Fomento, Economía y Hacienda, Interior, Industria y Energía e Trabajo y Asuntos Sociales*, salienta o subconjunto de 21 projectos, destinados à implantação do Documento Nacional de Identidade electrónico, o portal único da Administração, o desenvolvimento da Internet no ensino, o funcionamento da rede Iris 2 para a investigação e a difusão de conteúdos digitais.

Pensa-se, em palavras do Ministro-portavoz, Pío Cabanillas, em “alargar e popularizar o uso das Novas Tecnologias na Administração e entre os cidadãos”. Além disso, também se aposta e se confia na participação e colaboração dos sectores públicos e privados para alcançar o maior dos efeitos multiplicadores das acções que formam o programa.

De qualquer forma, segundo é exposto num muito recente artigo do jornal El País (22 de Abril de 2001), que explicitamente se intitula: “Os restos de INFO XXI”, segundo informa o Presidente da Patronal Tecnológica (SEDISI), Josep Maria Vilá, “pediria maior financiamento; para fazer coisas extraordinárias e ousadas precisa-se de

orçamento”, porque considera ridículo a verba de 825.000 milhões de pesetas, dos que 600.000 milhões estão dedicados a cambiar em electrónica a Administração Central. E, segundo nos informa Félix Lavilla, Senador do PSOE, “o Programa INFO XXI é uma enorme caixa publicitária que esconde os orçamentos de tecnologia que havia nos Ministérios”. Aquilo que orçamentado, segundo ele, para o ano 2000 não foi gasto. E a despesa não se dirige para investimentos em infra-estruturas e formação. Por último, segundo nos indica Víctor Domingo, da Associação de Internautas, a penetração da Internet nos lares espanhóis ficou estagnada por volta de 16%, devido à inexistência de uma tabela única de 24 horas, os preços de ligação à rede não são acessíveis, sobretudo, do cabo (que funciona a 2 Mvários), a falta de segurança que obrigará a ultimar e a aprovar a Lei de Comércio Electrónico; e, por último porque se desconhecem as vantagens da rede.

### **3.2. O Programa Operacional da Sociedade da Informação em Portugal**

Este programa assenta as suas raízes na criação da Missão para a Sociedade da Informação em 1996 e na elaboração do Livro Verde para a Sociedade da Informação, constituindo este um documento estratégico inicial sobre a Sociedade da Informação.

Foi espectacular o nível atingido por algum dos indicadores num breve decurso de tempo, o que tem transportado a Portugal desde uma situação pré-digital a outra algo mais avançada.

O Livro Verde ficou estruturado num conjunto de actuações que definiam grandes eixos:

- 1) Garantir a democratização da Sociedade da Informação.
- 2) Dinamizar a Acção Estratégica e Selectiva do Estado.
- 3) Alargar e melhorar o saber disponível e as formas de aprendizagem.
- 4) Organizar a transição para a Economia Digital.
- 5) Promover a investigação e o desenvolvimento na Sociedade da Informação para o processamento computadorizado da língua portuguesa.
- 6) Garantir formas de regulamentação jurídico-democráticas no processo de transição.

Além disso, as medidas foram organizadas nos seguintes Programas de Acção:

- 1) A rede Ciência, Tecnologia e Sociedade, que pretendia alcançar uma sinergia entre investigação e educação a todos os níveis e sociedade.
- 2) O Programa Internet na Escola, que ficou concretizado na disponibilidade e uso da rede nas Escolas, deixando a Portugal nas primeiríssimas posições no contexto europeu.
- 3) A iniciativa Computador para todos, com medidas fiscais favorecedoras de compra de computadores e ligação à rede.
- 4) As cidades digitais, trata-se de uma dinamização cidadã e territorial para evitar a info-exclusão.
- 5) A Iniciativa Nacional para o Comércio Electrónico.



- 6) Uma iniciativa para favorecer o comércio, assentando a segurança na rede e a garantia dos direitos recíprocos dos contratantes, promovendo a assinatura, a factura e os meios de pagamento electrónicos e impulsionando todo género de entidades na sua realização.
- 7) A Iniciativa Nacional para os Cidadãos com Necessidades Especiais, trata de aproveitar os recursos tecnológicos para alcançar a incorporação social e económica de todo género de incapacitados.

Ainda, todos estes programas têm como pano de fundo a pretensão de criar uma nova sociedade da informação e do conhecimento livre e democrática, com uma participação de todos os cidadãos e onde as medidas se coordenam com propósitos unívocos e com a participação das diferentes esferas governamentais.

O Programa Operativo para a Sociedade da Informação liga-se à criação de uma nova estrutura inter-ministerial criada e no cumprimento do Marco de Apoio Comunitário. Ainda dá sentido ao espírito e desenho e execução de outras intervenções operativas. Trata-se de um programa nacional com componentes sectoriais desconcentrados e com uma desconcentração regional que se adverte na conformação dos seus eixos e medidas. A sua desconcentração regional compreende duas vertentes: o desenvolvimento de regiões e cidades digitais de um Estado Aberto, que correspondem com os eixos prioritários 2 e 3.

A articulação sucinta do Programa em eixos e medidas é como segue:

Eixo prioritário 1 – Desenvolver competências

Medida 1.1. Competências Básicas (FSE)

Medida 1.2. Formação Avançada (FSE)

Medida 1.3. Investigação e Desenvolvimento (FEDER)

Eixo prioritário 2 – Portugal Digital

Medida 2.1. Acessibilidades (FEDER)

Medida 2.2. Conteúdos (FEDER)

Medida 2.3. Projectos Integrados: de Cidades Digitais a Portugal Digital (FEDER)

Medida 2.4. Acções integradas de formação (FSE)

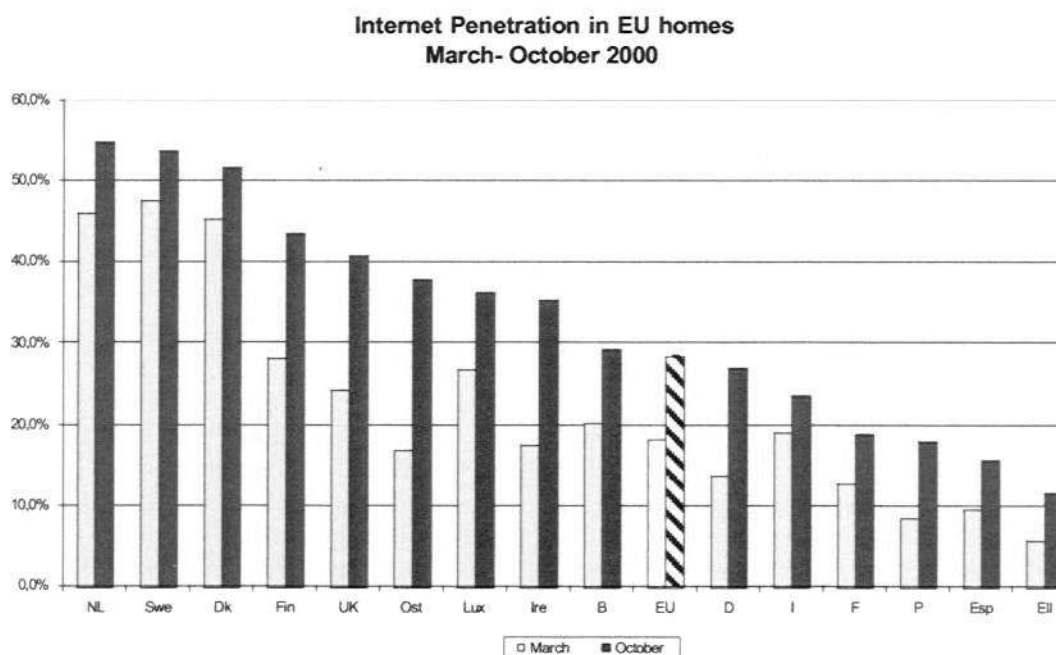
Eixo prioritário 3 – Estado Aberto: Modernizar a Administração Pública (FEDER)

Assistência Técnica (FEDER)

Assistência Técnica (FSE)

Se compararmos os programas português e espanhol, vemos uma mesma inspiração europeísta na elaboração de outro plano, mas também acreditamos na necessidade e no interesse por desenvolver uma nova sociedade democrática, pública e pluralista que nos parece mais presente no plano português; e, por último, a preocupação de este último por questões regionais e territoriais, embora esteja mediatizado por percentagens de distribuição que concordam mais com o povoamento do que com a estrutura percentual de superfícies das diferentes NUTS II do país, pelo menos, figura entre os eixos e as medidas de uma maneira muito mais explícita, enquanto que o INFO XXI só abre uma porta potencial para a necessária coordenação e integração dos diferentes níveis territoriais de organização do actual Estado Espanhol.

Por último, como acréscimo a este balanço comparativo, salientamos ainda um gráfico onde se vê o nível de atraso relativo profundo dos nossos dois países na sua incorporação na Sociedade da Informação, em comparação com o resto dos sócios comunitários. Esta situação adquire uma maior matiz de dramatismo, se tivermos presente que, a nível mundial, embora a maioria dos países de expressão lusófona ou hispânica não se encontrem entre os mais desenvolvidos, constituem maioria em relação com outras muitas línguas europeias, o que poderia significar um estímulo importante para o posicionamento das nossas línguas e dos nossos aparelhos produtivos.



Fonte: Comissão Europeia, *Eurobarometer* Março – Outubro 2000

[http://europa.eu.int/comm/information\\_society/eeurope/documentation/update/surv102000/](http://europa.eu.int/comm/information_society/eeurope/documentation/update/surv102000/)

Observatório das Ciências e das Tecnologias - Dezembro 2000

#### **4. A política regional da União Europeia e o desenvolvimento da e-economia nos territórios locais e regionais**

A partir de 1989, a Comunidade Europeia no quadro da Política Regional que resultou do Acto Único Europeu e da Reforma dos Fundos Estruturais de 1988, passou a desenvolver um conjunto de iniciativas e acções inovadoras enquanto instrumentos de promoção do nível de desenvolvimento dos territórios subnacionais que a compunham

<sup>16</sup> Ver a proposito CCE (1995) *Guia das Acções Inovadoras do Desenvolvimento Regional*, Política Regional e Coesão, SPOCE, Luxemburgo.

Juntamente com as intervenções desenvolvidas no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) destinadas a subvencionar os programas que executavam as estratégias de desenvolvimento regional e acordadas entre os Estados-membros e a Comissão Europeia nos Quadros Comunitários de Apoio (para as zonas e regiões declaradas elegíveis para os objectivos regionais dos fundos estruturais) , a Comunidade foi desenvolvendo simultaneamente aquilo a que chamou *novas acções de desenvolvimento regional* <sup>17</sup>.

Estas novas acções de desenvolvimento regional consistiram, desde o início, sobretudo na promoção de acções de tipo estratégico assentes no desenvolvimento de estudos e projectos-piloto (promovidos com base no artigo 10º do Regulamento (CEE) nº 2052/88 alterado pelo Regulamento (CE) nº 2083/93) em matérias novas ( em termos de política regional comunitária ) como o ordenamento do território , a cooperação transfronteiriça e a criação de redes transnacionais de cooperação inter-regional e inter-urbana <sup>18</sup>.

Durante o período 1994-1999 a Comissão Europeia repartiu os recursos disponíveis do FEDER (artigo 10º) a título de acções inovadoras por oito temas:

- i) Novas jazidas de emprego <sup>19</sup>;
- ii) Cultura e património;
- iii) Ordenamento do território (iniciativa TERRA<sup>20</sup>);
- iv) Projectos pilotos urbanos ;
- v) Cooperação inter-regional interna (iniciativa RECITE II);
- vi) Cooperação inter-regional externa (iniciativas ECOS e Ouverture);
- vii) Promoção da inovação tecnológica (iniciativas RIS <sup>21</sup> e RTTS <sup>22</sup>);
- viii) Sociedade da informação (iniciativa RISI <sup>23</sup> I e II) <sup>24</sup>.

Estas acções inovadoras permitiram desenvolver e experimentar novas práticas e incentivar a parceria público-privada, tanto ao nível local como regional ou

---

<sup>17</sup> As acções inovadoras são um instrumento especialmente interessante para facilitar o intercâmbio entre regiões e a aprendizagem colectiva a partir da comparação e da divulgação das melhores práticas.

<sup>18</sup> Foi também com base neste artigo 10º que foram financiados os programas de iniciativa comunitária INTERREG I e II ( cooperação transfronteiriça ), LEADER I e II (desenvolvimento rural), REGIS I e II (apoio às regiões ultraperiféricas), RECHAR I e II ( reconversão de regiões carboníferas), RESIDER I e II (apoio às regiões siderúrgicas) e mais recentemente KONVER (reconversão de regiões com indústria militar), RETEX (reconversão de regiões textéis), PME (apoio a pequenas e médias empresas), PESCA (apoio às regiões pesqueiras) e URBAN ( acções piloto e redes de cooperação entre zonas urbanas) .

<sup>19</sup> Permitiram desenhar o quadro da nova abordagem comunitária dos Pactos Territoriais de Emprego.

<sup>20</sup> A Iniciativa TERRA permitiu, criar à escala da União, como que um laboratório para o planeamento espacial.

<sup>21</sup> *Regional Innovation Strategies*.

<sup>22</sup> *Regional Technology Transfer Strategies*.

<sup>23</sup> *Regional Information Society Initiative*. Esta iniciativa tinha sido precedida da iniciativa IRISI (*Inter Regional Information Society*).

<sup>24</sup> Importa destacar o papel e a importância dos projectos RITTS (Regional Innovation and Technology Transfer Infrastructures and Strategies) que foram realizados no âmbito do programa Inovação e participação das PME do Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, e que foram desenvolvidos em complemento das acções inovadoras 1994-1999 do FEDER. Os projectos RITTS deram origem à criação da rede IRE (Regiões Inovadoras na Europa) que abrange mais de 100 regiões europeias.

internacional, e também estimular as relações de cooperação entre regiões diferentes, dentro da União e nos países candidatos à adesão. Estas acções permitiram ainda desenvolver uma verdadeira política de experimentação a partir de factores endógenos do desenvolvimento económico regional e local.

As acções inovadoras 2000-2006 deverão permitir explorar as sinergias entre a política regional e as outras políticas comunitárias, nomeadamente a que contribui para o reforço do espírito de empresa e de inovação ao nível regional, a que aplica a iniciativa eEurope e a que promove a instituição de um espaço europeu de investigação.

Actualmente, as disparidades entre as regiões são importantes no domínio da inovação e da investigação e de desenvolvimento tecnológico, bem como, ao nível da utilização das novas tecnologias da informação e da comunicação. Para evitar que essas disparidades se acentuem ainda mais, e, ao mesmo tempo, aproveitar as oportunidades de recuperação rápida proporcionadas pela nova economia, é necessário que as regiões menos favorecidas estejam em condições de levar a efeito práticas inovadoras que explorem eficazmente estas oportunidades ( COM(2001) 60-005) <sup>25</sup>. Importa que as acções inovadoras ajudem as regiões menos favorecidas a construir uma política regional que responda com eficácia aos novos desafios do futuro, em especial à globalização económica e às mutações tecnológicas, reforçando ao mesmo tempo a coesão económica e social na União Europeia.

No período 2000-2006 <sup>26</sup> a Comissão em matéria de acções inovadoras propõe uma abordagem por programa mais do que uma abordagem por projectos, bem como, defende uma redução de oito para três do número de temas estratégicos. Assim, as acções inovadoras de nova geração destinam-se à promoção de métodos e práticas inovadoras nos seguintes temas estratégicos ( COM(2001) 60-005, p.6 : i ) Economia regional assente no conhecimento e na inovação tecnológica – ajudar as regiões menos favorecidas a melhorar o respectivo nível tecnológico; ii) eEuropeRegio – a sociedade da informação ao serviço do desenvolvimento regional; iii) Identidade regional e desenvolvimento sustentável – promover a identidade e a coesão regional no âmbito de uma abordagem integrada das actividades económicas, ambientais, culturais e sociais.

As regiões deverão encontrar soluções inovadoras que garantam um desenvolvimento sustentável e a valorização das identidades regionais, factores que constituem o fundamento do capital físico e humano regional.

As acções inovadoras desta última geração irão permitir, aos territórios locais e regionais, desenvolver iniciativas nos seguintes domínios <sup>27</sup>: i) Criação ou reforço das redes de cooperação entre empresas ou grupos de empresas, centros de investigação e universidades; ii) Intercâmbios recíprocos de pessoal entre centros de investigação, universidades e empresas (PME incluídas); iii) Divulgação de resultados da investigação tecnológica às PME; iv) Estabelecimento, concepção e implementação de

---

<sup>25</sup> Comunicação que se inscreve na estratégia global da União Europeia destinada a reforçar a competitividade da economia europeia, contribuindo para a execução operacional, ao nível regional, da transição para uma sociedade assente no conhecimento.

<sup>26</sup> O Regulamento (CE) nº 1260/99 do Conselho que estabelece as disposições gerais sobre os Fundos Estruturais ( JO L 161 de 26 de Junho de 1999) estipula, no seu artigo 22º, que, de acordo com o previsto no artigo 4º do Regulamento (CE) nº 1783/99 relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (JO L 213 de 13 de Agosto de 1999), os Fundos podem financiar, por iniciativa da Comissão, acções inovadoras que contribuam para a elaboração de métodos e práticas inovadoras, destinados a melhorar a qualidade das intervenções a título dos objectivos nº 1, nº 2 e nº 3.

<sup>27</sup> Cf. COM(2001) 60-005 – *As Regiões na Nova Economia*.

estratégias tecnológicas para as regiões; v) Apoio aos ninhos de empresas ligados às universidades e aos centros de investigação, fomentar o *spin-off* de empresas procedentes de universidades ou de grandes empresas centradas na inovação e na tecnologia; vi) Sistemas de apoio a projectos científicos e tecnológicos comuns entre PME, universidades e centros de investigação; vii) Contributo para o desenvolvimento de novos instrumentos financeiros (capital de risco) para as sociedades *start ups* ; viii) Sensibilizar e colocar em rede o conjunto de agentes regionais para as questões da sociedade da informação aplicada ao desenvolvimento regional; ix) Valorizar e identificar pólos de competências específicas da região baseadas no seu potencial económico, cultural e social; x) Viabilizar no território a transferência de tecnologia e o intercâmbio de experiências e boas práticas neste domínio; xi) Estabelecimento de estratégias inovadoras para a região e incentivo à criação de parcerias para a sociedade da informação; xii) Melhoria dos serviços móveis digitais; xiii) Fomento da inclusão do comércio electrónico nas estratégias de desenvolvimento das PME, bem como , da busca de soluções adaptadas às necessidades do seu pessoal em matéria de conhecimentos informáticos; xiv) Identificação e desenvolvimento de zonas (territoriais) e áreas (temáticas) específicas para experimentação do uso inovador das tecnologias da sociedade da informação; xv) Fornecimento de acesso colectivo e gratuito à Internet e de utilização <sup>28</sup>; xvi) Utilização e experimentação de tecnologias digitais avançadas em benefício das zonas rurais.

## 5. Desenvolvimento da nova economia multiregional ibérica

A visão e a organização de Espanha e Portugal enquanto identidade virtual mais interligada, senão única, não só é desejável como vantajosa, tendo em conta os rumos que tomam as economias reais dos nossos dois países. Para além disso, esta maior interligação constitui uma oportunidade estratégica de redefinição das economias reais e virtuais no espaço ibérico, mas também, uma forte aposta de futuro no sentido da operacionalização de mercados internacionais iberófonos que falam as nossas línguas.

Neste sentido, resulta necessário definir uma estratégia conjunta e concertada para que as economias dos nossos dois países e os respectivos agentes económicos possam no futuro, e no contexto do continente europeu mas também fora dele, saber falar e utilizar as duas línguas <sup>29</sup>.

A oportunidade de incentivar e promover o desenvolvimento da e-economia multi-regional ibérica passa, em grande medida e em nossa opinião, pela possibilidade de Portugal e Espanha, de forma conjunta e articulada, desenvolverem iniciativas no sentido de: i ) Procurar generalizar em termos peninsulares as infra-estruturas de comunicação de alta velocidade; i i ) Estimular os *sites* portugueses e espanhóis a se referenciem mutuamente de forma a ganharem máxima visibilidade; i i i ) Promover o

<sup>28</sup> Por exemplo, criação no território de pontos de acesso público à Internet localizados em / espalhados pelos diferentes organismos públicos e em espaços devidamente adaptados para tal .

<sup>29</sup> Este aspecto constitui um elemento essencial para a possibilidade de desenvolvimento da e-economia multi-regional ibérica, criando um espaço comunicacional capaz de tirar partido e de valorizar as oportunidades económicas, culturais e sociais associadas à existência , à escala mundial, de uma enorme comunidade populacional iberófona.

desenvolvimento de *sites* bilingues (em termos linguísticos e ou envolvendo agentes económicos dos dois países); i v ) Incentivar o desenvolvimento de um mercado de tele-trabalho ibérico com regras comuns; v ) Fomentar uma maior harmonização fiscal na tributação dos capitais; v i ) Aproveitar a adopção do euro para promover a harmonização das operações bancárias e financeiras em termos ibéricos; v i i ) Valorização de soluções que promovam a comercialização de produtos ibéricos e de produtos nacionais à escala ibérica (quer em termos de empresas a empresas quer de empresas a consumidores); v i i i ) Promoção do envolvimento e da participação dos cidadãos dos dois países em redes conjuntas de modo a promover um maior conhecimento mutuo das respectivas culturas e possibilitar a comercialização, à escala global, de produtos ligados às respectivas culturas; i x ) Incentivar as respectivas administrações públicas, aos vários níveis territoriais, a demonstrarem um maior nível de colaboração em rede, nomeadamente em diferentes temáticas<sup>30</sup> e no âmbito das diferentes estruturas transregionais e transfronteiriças de cooperação que se vêm criando (como é o caso, por exemplo, do Eixo Atlântico); x ) Dar uma maior dimensão ibérica aos relacionamentos já existentes entre as economias dos dois países e incentivar a criação de novos negócios e novos modelos de relacionamento virtual entre empresas públicas e ou privadas portuguesas e espanholas.

## 6. Conclusão

A rede multiregional ibérica é uma necessidade para Portugal e Espanha, que só trabalhará ao completo nos transportes físicos no ano 2014 (vejam-se neste sentido, as ultimas decisões enquanto aos TGVs ibéricos, 8 de Maio de 2001, e outros documentos de planeamento como o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006, que, no capítulo dos Transportes, anuncia quatro corredores de ligação Portugal-Espanha); mas, como ainda não estão estabelecidos planos programáticos conjugados, esperamos que a Nova Economia e a Sociedade da Informação Multiregional Ibérica possa ser uma realidade completa ou quase antes do ano 2010.

## Bibliografia

Comissão Europeia (1995), *Livro Verde sobre a Inovação*, COM (95) 688.

Comissão Europeia (1996), *First Action Plan for the Innovation in Europe*, COM (96) 589 final.

Comissão Europeia (1996), *A Europa na Vanguarda da Sociedade da Informação*, COM (96) 607.

Comissão Europeia (1997), *A Coesão e a Sociedade da Informação*, COM (97) 7.

Comissão Europeia (1997), *A Dimensão Social e Laboral da Sociedade da Informação. Prioridade à Dimensão Humana. Etapas Seguintes*, COM (97) 390.

---

<sup>30</sup> Por exemplo, em relação à gestão de bacias hidrográficas.

- Comissão Europeia (1998), *Reforçar a Coesão e a Competitividade Através da Investigação, do Desenvolvimento tecnológico e da Inovação*, COM (98) 275.
- Comissão Europeia (2000), *Rumo a um Espaço Europeu da Investigação*, COM (2000) 6.
- Comissão Europeia (2000), *eEurope. Sociedade de Informação para Todos. Relatório dos Progressos Realizados*, COM (2000) 130 final.
- Comissão Europeia (2000), *Growth and Employment Initiative Measures on Financial Assistance for Innovative and Job Creating Small-and-Medium-Sized Enterprises (SMEs)*, COM (2000) 266 final.
- Comissão Europeia (2000), *eLearning – Pensar o Futuro da Educação*, COM (2000) 318 final.
- Comissão Europeia (2000), *Assessment of the Regional Innovation and Technology Transfer Strategies and Infrastructures (RITTS) Scheme*, Centre for Urban and Regional Development Studies, University of Newcastle.
- Comissão Europeia (2000), *Desafios da Política Empresarial numa Economia Assente no Conhecimento*, COM (2000) 256 final.
- Comissão Europeia (2000), *Inovação numa Economia Assente no Conhecimento*, COM (2000) 567 final.
- Comissão Europeia (2000), *Actualização da eEurope*. Preparada pela Comissão Europeia para o Conselho Europeu de Nice, 7-8 de Dezembro de 2000, COM(2000) 783 final.
- Comissão Europeia (2001), *As Regiões na Nova Economia. Orientações Relativas às Acções Inovadoras do FEDER para o Período 2000-2006*, COM (2001) 60-005.
- Comissão Europeia (2001), *Realizar o Potencial da União Europeia: Consolidar e Alargar a estratégia de Lisboa. Contribuição da Comissão Europeia para o Conselho Europeu da Primavera; Estocolmo, 23-24 de Março de 2001*, COM(2001) 79 final.
- Comissão Europeia (2001), *eEurope 2002. Impact and Priorities. A Communication to the Spring European Council in Stockholm, 23-24 March 2001*, COM (2001) 140 final.
- <http://www.cisi.mct.pt/ficheiros/index.html>
- [http://www.setsi.mcyt.es/info\\_xxi/infoxxi.htm](http://www.setsi.mcyt.es/info_xxi/infoxxi.htm)
- El Pais (23-04-2001), “Las migajas de INFO XXI”.

## **Capítulo 8**

### **Recursos humanos, trabalho e ensino**



# **La relación entre Universidad-empresa: un caso empírico**

**Maria Del Pilar Lopez Vidal\***

**Jose Luis Saez Ocejo\*\***

**Begoña Campos Nuño De La Rosa\*\*\***

## **Resumen**

Uno de los mayores problemas de los alumnos de las Escuelas Universitarias y Facultades que acceden por primera vez al mercado laboral es la falta de experiencia. Poseen los conocimientos teóricos pero no han tenido previamente ningún contacto con el mundo laboral. Para tratar de solventar este problema, la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Vigo perteneciente a la Universidad de Vigo, ha incorporado en el Plan de Estudios de 1995 una asignatura obligatoria denominada "Practicum" que trata de acercar la realidad empresarial a los alumnos matriculados en el último curso de la Diplomatura. El alumno tiene la posibilidad de realizar una práctica de empresa en un período que abarca de 180 horas a 500 horas (de 2 a 4 meses) y que la Escuela Universitaria es la encargada de gestionar.

El objetivo de esta comunicación es poner de manifiesto la importancia que tiene para la formación de los futuros profesionales de la empresa, tener su primer contacto con el mundo laboral como parte de su formación. Para ello presentamos datos concernientes a las prácticas de empresa que realizan los alumnos relativas a las áreas más solicitadas dentro de las cinco especialidades establecidas en la Diplomatura de Ciencias Empresariales de Vigo, perfil de los alumnos más demandados por las empresas y un resumen de las valoraciones de las empresas, tutores de la Escuela y alumnos de dichas prácticas.

Ello implica un paso adelante hacia la mayor formación del alumno, requisito fundamental en la nueva sociedad del conocimiento.

---

\* (mplopez@uvigo.es), Escuela Universitaria de Estudios Empresariales, Universidad de Vigo

\*\* (jocejo@uvigo.es), Escuela Universitaria de Estudios Empresariales, Universidad de Vigo

\*\*\* (bcampos@uvigo.es), Escuela Universitaria de Estudios Empresariales, Universidad de Vigo.

## 1. Introducción

La Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Vigo, es un centro perteneciente a la Universidad de Vigo en el cual se imparten los estudios necesarios para la obtención del Título de Diplomado en Ciencias Empresariales. El centro goza de un gran prestigio dentro del mundo laboral y profesional, ganado a lo largo de 80 años impartiendo enseñanzas de calidad en el ámbito mercantil y empresarial.

La Diplomatura en Ciencias Empresariales está concebida como una carrera dirigida a la obtención de un título finalista y diferenciado que, sobre una base curricular especializada, prepara profesionales aptos para desenvolver cometidos propios de la gerencia empresarial.

La Escuela de Empresariales de Vigo, oferta a sus alumnos de tercer curso, y después de dos años académicos en los que predomina una enseñanza de tipo generalista, la posibilidad de un **Programa de Cooperación Educativa** a través de la realización de una práctica en entidades e instituciones de Vigo y su área de influencia, al objeto de acceder al conocimiento de las técnicas y metodología de la empresa, como complemento a su formación teórica.

De acuerdo con ello nos planteamos dar respuesta a cuatro incógnitas que surgen como consecuencia de las prácticas de empresa:

**Figura 1 - Incógnitas de las prácticas de empresa**



**¿POR QUÉ** surgen las prácticas de empresa?: Por la necesidad de que los alumnos antes de que obtengan su título de Diplomado tengan contacto con el mundo laboral lo que supone una primera experiencia laboral muy positiva.

**¿CUÁNDO?**: Se implantó en el curso académico 1995-1996 a través de una asignatura llamada Practicum que es obligatoria en tercer curso de todas las especialidades como veremos posteriormente.

¿**QUIÉN** gestiona las prácticas?: Las gestiona la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales a través de la Subdirección de Relaciones de Empresa que sirve de unión entre la escuela y las empresas.

¿**CÓMO** se gestionan?: A través de una normativa que es de obligada cumplimiento para las tres partes: alumnos, empresas y escuela. Para hacer un buen seguimiento de la práctica, la Subdirección de Relaciones de Empresa asigna un tutor profesor de la Escuela Universitaria a cada alumno en el momento que se formaliza la relación con la empresa.

El objetivo de esta comunicación es realizar un análisis de estas prácticas tratando de profundizar en aquellos aspectos que consideramos importantes para el adecuado funcionamiento de las mismas que nos permitan obtener unas conclusiones encaminadas a la mejora de las prácticas en empresa.

## 2. Relación del practicum con las especialidades

La Diplomatura en Ciencias Empresariales se proyecta como una formación orientada a la obtención de un título finalista y diferenciado que, capacita a los Diplomados para desempeñar una función en el mercado laboral propia de la gerencia y asesoramiento empresarial. La empresa se configura así como un objetivo global en torno al cual giran las funciones y actividades que pueden ser desempeñadas a estos titulados. Se considera que las funciones profesionales que los Diplomados en Ciencias Empresariales están llamados a cumplir, se desenvuelven en los campos del ejercicio libre de la profesión (asesoramiento de empresas y particulares), así como el ejercicio en la empresa y en las distintas Administraciones Públicas.

El actual Plan de Estudios pretende que los titulados en Ciencias Empresariales adquieran una formación que cubra las necesidades de las empresas. De esta forma, los tres cursos que lo integran se estructuran de la siguiente manera:

- En el **primer curso** se considera, fundamentalmente, todas aquellas asignaturas que tienen un carácter básico para el desarrollo de posteriores materias, siendo todas ellas de carácter troncal<sup>1</sup> y obligatorio<sup>2</sup>
- El **segundo curso** se configura, básicamente, con materias que tienen carácter finalista dentro de la titulación y que permiten que el alumno tenga una visión amplia de la misma. Al mismo tiempo, el alumno tendrá que comenzar a formar su curriculum al tener que escoger tres asignaturas optativas<sup>3</sup>.
- El **último curso** se caracteriza por la libertad del alumno en la formación de su curriculum en una doble vertiente. Por un lado, se le ofrece cinco bloques configuradores con diferentes orientaciones con materias optativas vinculadas<sup>4</sup>, y

---

<sup>1</sup> **Materias Troncales:** fijados por el Ministerio y de obligado cumplimiento para todos los planes de Estudio

<sup>2</sup> **Materias Obligatorias:** son aquellas que impone la propia Universidad y que todos los alumnos deben cursar necesariamente para obtener el título.

<sup>3</sup> **Materias Optativas:** Son aquellas que establece la Universidad para que el alumno elija entre ellas, debiendo el alumno superar el número de créditos optativos fijado por el Plan de Estudios.

<sup>4</sup> **Materia Optativas Vinculadas:** es el conjunto de materias optativas que configuran una especialización o intensificación, y que el alumno debe cursar conjuntamente.

por otro lado disponen de 21 créditos<sup>5</sup> de libre elección<sup>6</sup> que les permita complementar su formación en aquellos campos que consideren más interesantes dentro de sus preferencias profesionales futuras. Hay que destacar que los 21 créditos de libre elección podrán ser cursados en el propio Centro, materias no cursadas previamente, en base a la oferta de libre elección del Centro. En cada uno de los bloques configuradores el alumno deberá realizar de forma obligatoria 6 créditos (Practicum) con cargo al artículo 9.5 (R.D. 1497/87) que consistirá en la realización de prácticas en empresas, objeto de esta comunicación.

Por lo tanto, la estructura del plan de estudios abarca en primer curso un total de 64 créditos (43,5 troncales y 19,5 obligatorios), en segundo curso 75 créditos (de los cuales 61,5 son créditos troncales y 13,5 optativos) y por último, el tercer curso 69 créditos (6 créditos obligatorios, 42 optativos y 21 de libre elección). En total, el número de créditos es de 207 (105 créditos troncales, 25,5 obligatorios, 55,5 optativos y 21 de libre elección) para obtener la Diplomatura en Ciencias Empresariales.

Los alumnos para poder acceder a la realización de las prácticas de empresa deben tener un **número de créditos igual o superior a 150** con lo que implica que deben estar realizando ya tercer curso y, por lo tanto, poseen conocimientos básicos para iniciar su primera experiencia laboral.

La idea general es adaptar el practicum a cada especialidad. Por ello, según las necesidades de las empresas encuadradas a éstas en una o varias especialidades. De esta manera, se intenta desde la Subdirección encargada de gestionar las prácticas, que las tareas desempeñadas por los alumnos en la empresa sean las más parecidas a los conocimientos adquiridos a lo largo de sus estudios incluida la especialidad elegida.

Por consiguiente, las prácticas irán encaminadas a:

1. **Organización y Administración de Empresas:** integrado por las materias necesarias para disponer de los conocimientos que se requieran para crear y desenvolver la actividad de la empresa.
2. **Dirección Comercial y Marketing:** centrándose en las materias necesarias para el conocimiento de los mercados y las técnicas de comercio exterior como objetivo final de las empresas en la colocación de sus productos.
3. **Finanzas:** comprende aquellas asignaturas encaminadas a la formación de un campo de tanta importancia para la empresa como compaginar las necesidades financieras de la empresa con fuentes alternativas y su tributación.
4. **Recursos Humanos:** constituido por materias propias de la gestión y administración de recursos humanos de la empresa, tanto en los aspectos de organización, planificación y gestión, como en los sociológicos y laborales.

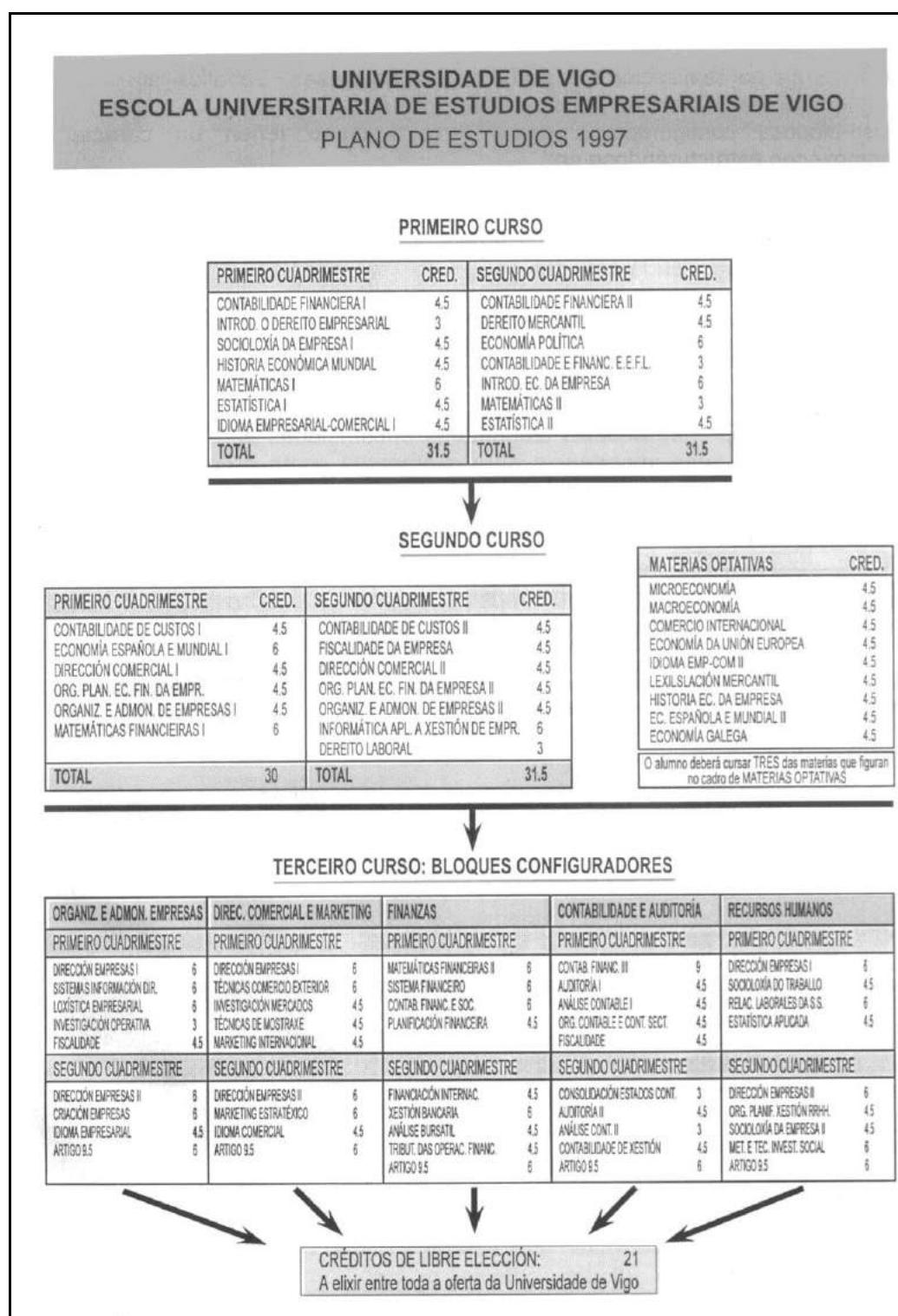
---

<sup>5</sup> **Crédito:** el conjunto de docencia de una determinada titulación se divide en créditos, que son las unidades de valoración de las enseñanzas. Cada crédito equivale a diez horas de enseñanza teórica, práctica, o equivalente. Todas las titulaciones del Sistema Universitario tienen determinado el número mínimo y máximo de créditos que deben tener todos los planes de estudios de los Centros en los que se imparte dicha titulación.

<sup>6</sup> **Materias de Libre elección:** son aquellas materias que el alumno elige para cursar los créditos de libre configuración de su curriculum. Cada Plan de Estudios debe tener un mínimo de 10% de créditos de libre elección, que el alumno puede cursar de entre las materias de libre elección que la Universidad ofrezca.

5. **Contabilidad y Auditoria:** integrado por asignaturas propias de las distintas facetas de la actividad contable y de auditoría que requiere la empresa, así como los aspectos de fiscalidad a contemplar.

**Figura 2 - Plan de Estudios vigente en la actualidad**



A raíz de lo anterior, las áreas en las que pueden trabajar los alumnos son:

- Administración
- Análisis Económico
- Comercio exterior
- Contabilidad
- Derecho Laboral
- Derecho Mercantil
- Dirección Comercial
- Dirección de Empresas
- Finanzas
- Fiscalidad
- Habilidades generales
- Idiomas aplicados a las empresas
- Informática aplicada a la gestión
- Marketing
- Organización de empresas
- Producción
- Recursos Humanos

Como se puede apreciar las áreas son muy diversas, abarcando temas de las cinco especialidades expuestas anteriormente siempre y cuando se hayan adquirido los conocimientos básicos (entre primer y segundo curso) es decir, posean el 70% aproximadamente de los créditos totales para la obtención de la Diplomatura.

### **3. Funcionamiento del practicum**

Para llevar a cabo las prácticas de empresa es necesario un proceso que sirva de guía. Este proceso se inicia a través de una selección de los alumnos según sus perfiles y las necesidades concretas de cualquier empresa que demanda estudiantes en prácticas.

Para tratar de que todo este proceso funcione correctamente es necesario establecer una serie de normas y responsabilidades de obligado cumplimiento tanto para la Escuela de Empresariales, para los alumnos y para las empresas, que a continuación exponemos.

#### **3.1. Responsabilidades para la escuela**

Obviamente el papel de la Escuela de Empresariales, se circunscribe a la gestión del proceso relativo a las prácticas de empresa, desde su inicio hasta la calificación final. El centro es el encargado de contactar con las empresas para ofertar las prácticas,

seleccionar a los alumnos de acuerdo con el perfil requerido por las necesidades de la empresa y actuar como intermediario entre ambos. En el momento en que el alumno comienza la práctica se inicia el proceso de seguimiento y control a través de la figura del profesor/tutor, asignado por la Subdirección, con la colaboración del tutor de la empresa.

En consecuencia la labor del centro, es la de garantizar todo el proceso administrativo entre la empresa y la Universidad de Vigo, puesto que ésta es la responsable institucional última, actuando el centro como representante. Esta labor viene, por tanto, determinada por el trabajo del tutor, el cual, y dentro de las obligaciones de cualquier profesor ha de ocuparse, tal y como se ha hecho referencia, de un modo directo del seguimiento, control y asesoramiento al alumno en la realización de la práctica, sirviendo de enlace entre la Escuela y la empresa. Así cualquier problema que pueda aparecer en el desempeño de la práctica ha de ser solucionado por la figura del tutor.

Posteriormente y una vez finalizada la misma, éste ha de valorarla, a efectos de calificar al estudiante. Para ello, el conjunto de tutores del centro se constituyen formando un tribunal evaluador en orden a las directrices marcadas por la Dirección de la Escuela de Vigo.

No cabe duda que, al igual que los alumnos, la relación entre ambas partes ha de conferirse al objeto de que ésta perdure en el tiempo, lo que conlleva el cumplimiento del código ético, extensible al alumno, por parte del centro universitario con el mantenimiento del secreto profesional en relación a cualquier información de la empresa, directa o indirectamente relacionada con las actividades llevadas a cabo por el alumno como consecuencia de la realización de la práctica.

**Figura 3 - Responsabilidades para el Centro y tutor**

<b><i>RESPONSABILIDADES PARA EL CENTRO</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Selección de los alumnos</li> <li>▪ Determinación del horario y fechas de la práctica, de acuerdo con la empresa</li> <li>▪ Nombramiento de un tutor-profesor</li> <li>▪ Facilitar el proceso burocrático entre Universidad de Vigo y empresa.</li> <li>▪ Mantenimiento del secreto profesional sobre cualquier información de la empresa</li> </ul>
<b><i>RESPONSABILIDADES PARA EL TUTOR</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Seguimiento, control y asesoramiento al alumno en la realización de la práctica, sirviendo de enlace entre la EUEE de Vigo y la empresa donde el alumno realice la práctica</li> <li>▪ Valoración de la práctica. Los tutores tendrán que formar parte de un tribunal evaluador en orden a las directrices marcadas por la Dirección de la EUEE de Vigo</li> </ul>

### 3.2. Responsabilidades para los alumnos

Las responsabilidades del alumno respecto a la realización de la práctica, se centran básicamente en dos direcciones: de tipo administrativo y de carácter ético.

**A) De tipo Administrativo**, responsabilizándose de agilizar dicho proceso. Deberá **depositar** en uno de los tres plazos determinados del curso<sup>7</sup> la **documentación necesaria** previa a la práctica. La documentación anterior, de la cual deberá hacer copia al objeto de presentarla cuando realice la entrevista/s con la empresa, es la siguiente:

- Extracto del expediente académico en la fecha de la convocatoria
- Curriculum vitae
- Cuestionario de prácticas de empresa, indicando entre otros: preferencias de la práctica, bloque configurador en el que está matriculado, número de créditos superados a la fecha de la convocatoria, entre otras.

Una vez llegado a un acuerdo, entre todas las partes, el alumno **deberá hacerse cargo de toda la documentación necesaria para firmar el convenio** presentando en la dirección del centro, totalmente cubiertos los documentos necesarios para sellar el contrato de prácticas<sup>8</sup> (de los cuales el alumno se queda con una fotocopia a efectos de Curriculum).

Una vez finalizada la práctica, el alumno deberá **realizar una Memoria**<sup>9</sup>, la cual entregará al tutor de centro, que servirá de base para la calificación final, junto con otros elementos de juicio.

Entre otros aspectos, también el alumno se comprometerá a entregar al Tutor (antes de la exposición y defensa oral) un **Cuestionario de Evaluación de las prácticas**, al objeto de poder hacer una valoración de la práctica desde el punto de vista del alumno.

**B) Responsabilidades de carácter ético**, en el sentido de que el alumno, aunque está haciendo prácticas y a los efectos no es trabajador de pleno derecho, ha de comportarse en la entidad como si fuese un asalariado más. En ese sentido, el código ético es el siguiente:

- a) Máximo aprovechamiento de las posibilidades de trabajo ofrecidas por la empresa, realizando cumplidamente las tareas que se le encomienden.
- b) Respeto a los reglamentos y usos de la empresa<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Octubre-febrero; febrero-junio; junio-septiembre, por lo general antes de principio del período.

<sup>8</sup> Para ello se le asignará un ordenador de donde se obtengan todos los documentos, los cuales tendrán que rellenar con todos los datos completos. Si faltase algún dato no se admitirán para la firma por parte de la Escuela de Empresariales),

<sup>9</sup> La memoria consta básicamente de los siguientes apartados: Idea global del a) sector-actividad, b) de la empresa en el que el alumno realizó su práctica, c) Tareas realizadas en la empresa (se recomienda al alumno la realización de una hoja de trabajo, un diario de las tareas realizadas o similar) y d) valoración global de la práctica, destacando puntos fuertes y puntos débiles, desde el punto de vista del alumno.

<sup>10</sup> A todos los efectos el alumno durante su estancia en la empresa actuará como un trabajador de la misma, quedando sujeto a las condiciones pactadas en el Convenio Marco firmado por ambas partes, sin que en ningún caso se deriven las obligaciones propias de un contrato laboral.



- c) Mantenimiento de absoluta reserva sobre todos los hechos y documentos concernientes a la empresa.

**Figura 4 - Responsabilidades para los alumnos**

<b><i>RESPONSABILIDADES BUROCRATICAS</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Depositar la documentación necesaria previa a la práctica</li> <li>▪ Hacerse cargo de toda la documentación necesaria para firmar el convenio</li> <li>▪ Realización de una Memoria sobre las prácticas</li> <li>▪ Rellenar un cuestionario de Evaluación de las prácticas de empresa</li> <li>▪ Mantenimiento de contactos regulares con los tutores, tanto de la empresa, como del centro</li> </ul>
<b><i>RESPONSABILIDADES ETICAS</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Máximo aprovechamiento sobre las posibilidades de trabajo ofrecidas por la empresa, realizando cumplidamente las tareas que se le encomienden.</li> <li>▪ Respeto a los reglamentos y usos de la empresa</li> <li>▪ Mantenimiento de absoluta reserva sobre todos los hechos y documentos concernientes a la empresa</li> </ul>

### **3.3. Responsabilidades para la empresa**

El papel de la empresa es el más importante dentro de este proceso, ya que está sustituyendo la labor de los docentes, aproximando el mundo académico al real, y por tanto formando a nuestros alumnos.

No cabe duda de que la empresa cuenta con un trabajador más durante un período de tiempo determinado, o incluso es posible que lo pueda sustituir temporalmente, lo que siempre será positivo para la empresa. A cambio, ésta ha de cumplir con una serie de obligaciones de modo que no adulteren la filosofía inicial de estos convenios Universidad-Empresa, manteniendo un equilibrio entre lo que debe ser la formación y el aprovechamiento del estudiante para la entidad. Así la empresa se compromete a:

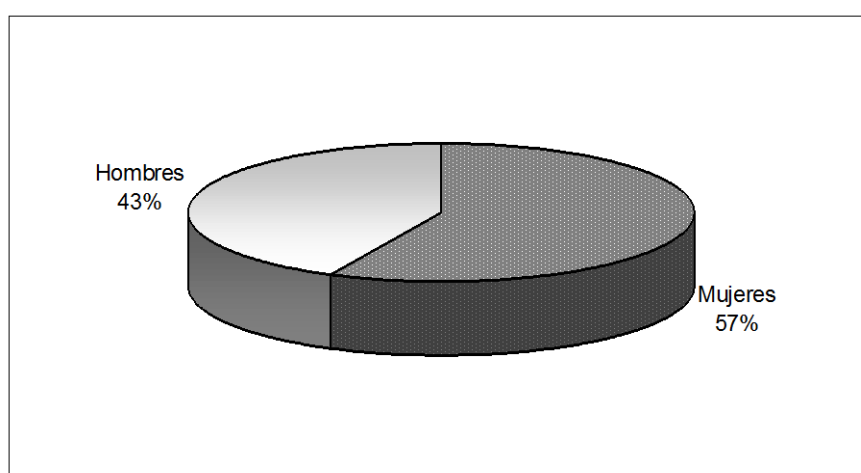
- Fijar el plan de trabajo del alumno, procurando adoctrinarlo en los aspectos más relevantes de las funciones a desarrollar por parte de éste en la entidad.
- Nombrar un tutor responsable del desarrollo de las practicas del alumno y encargado de sus relaciones con el centro universitario.
- Expedir una certificación individual (modelo estandard) con la valoración del trabajo realizado por el alumno en la empresa con indicación de la especialidad o áreas donde se desarrolló su formación.
- Concertar una póliza de seguro de accidentes, a favor del alumno (complementario del seguro escolar).
- Remunerar la práctica, en concepto de beca.

#### 4. Resultados obtenidos de la convocatoria del curso 1999-2000

En este apartado trataremos de resumir los resultados más destacados de las prácticas de empresa realizadas a lo largo del curso 1999-2000. En este período se han llevado a cabo 119 prácticas manteniendo relación con 84 empresas gallegas de los sectores más representativos.

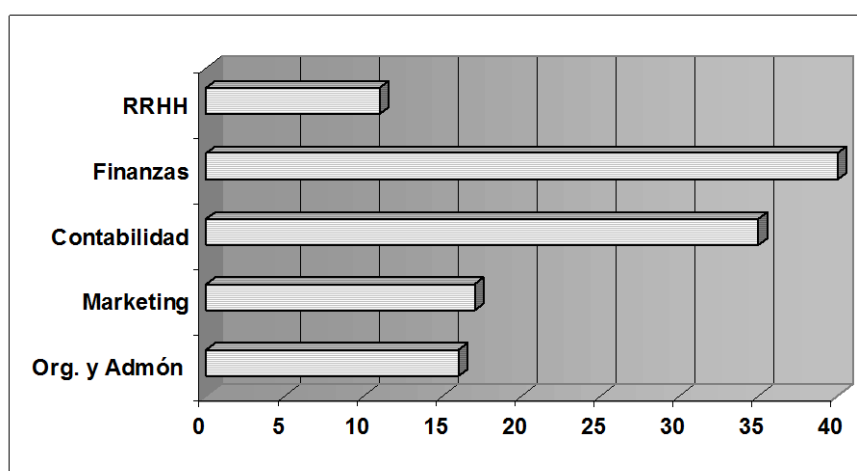
En primer lugar señalar el mayor número de alumnas que han cursado prácticas en la convocatoria anterior. Del total de 119 alumnos, 68 prácticas han sido realizadas por mujeres y 51 por hombres.

**Figura 5 - Relación hombres/mujeres**



En cuanto a las prácticas por especialidad los resultados han sido los siguientes:

**Figura 6 - Resultados por especialidad**



Las especialidades más demandadas han sido con diferencia "Contabilidad y Auditoria" y "Finanzas", seguidas de "Marketing" y "Organización y Administración de Empresas" y por último "Recursos Humanos".

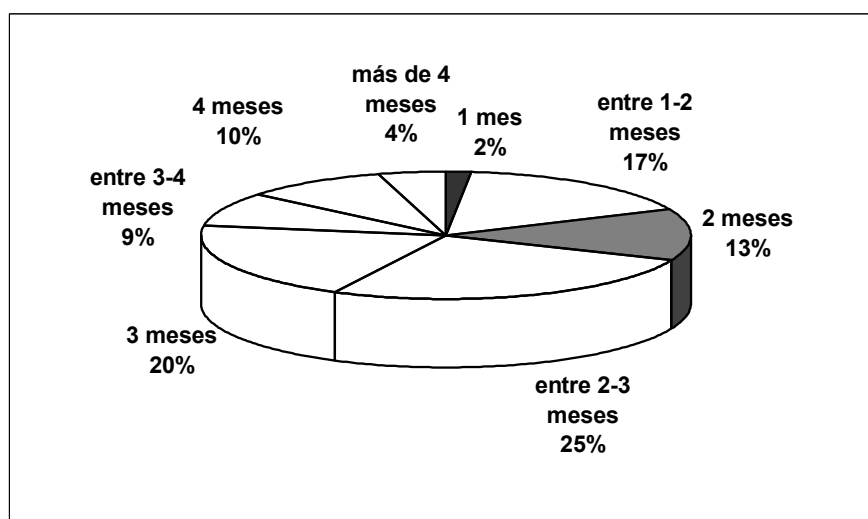
Nuestra Escuela desde sus inicios siempre ha sobresalido por su buena preparación en las asignaturas de Contabilidad y Finanzas y como podemos apreciar las prácticas relacionadas con esta área son las más demandadas por alumnos y empresas (en este sentido, ésto se puede explicar a través del peso tan importante que ha ostentado la Escuela Universitaria a lo largo de su existencia como Centro líder en la Diplomatura de Estudios Empresariales orientado hacia las ramas de contabilidad y finanzas).

De todas formas, otras áreas como Marketing, Organización y Administración de Empresas y Recursos Humanos aunque son menos conocidas por los empresarios gallegos (posiblemente por su reciente incorporación al Plan de Estudios de 1995) su importancia destaca con un 37% sobre el total.

Uno de los mayores problemas que encuentra **la Subdirección de Relaciones de Empresas** es hallar precisamente empresas en áreas tan específicas como Marketing y Recursos Humanos. En este sentido, el esfuerzo se orienta hacia una mayor calidad de las prácticas y donde los alumnos matriculados, en estas especialidades, puedan desarrollar los conocimientos adquiridos en dichas áreas.

La siguiente variables que hemos estudiado es la duración de las prácticas. La mayoría de los alumnos realizan las prácticas entre los 2-3 meses (25%) y los 3 meses (20%).

**Figura 7 - Duración de la práctica**

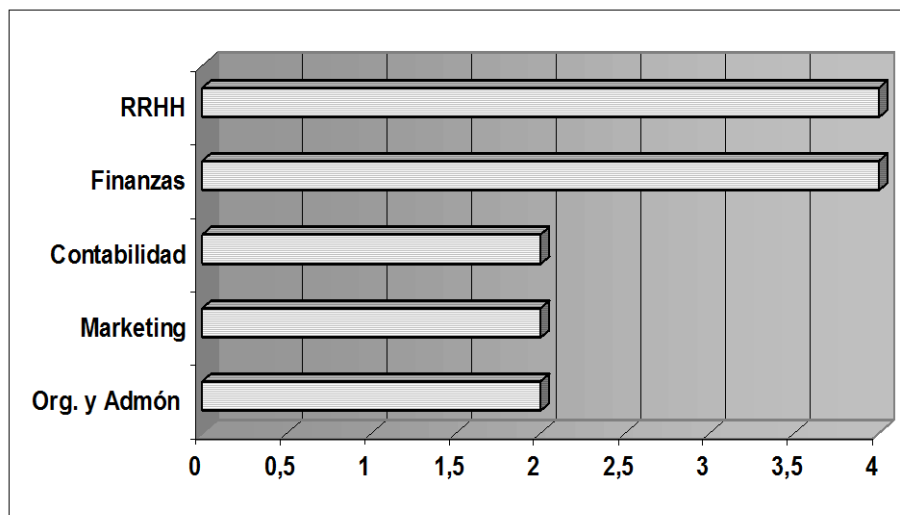


En cuanto al número de tutores asignados a las prácticas podemos concluir que las especialidades donde se asignan más tutores son Finanzas, Organización y Administración de Empresas y Recursos Humanos. Las áreas de Marketing, y Contabilidad tienen asignado dos tutores.

Es importante realizar una aclaración de este tema y señalar que el número de tutores por especialidad deriva del **Plan de Organización Docente** realizado anualmente por cada Departamento. La Subdirección asigna las prácticas según el número de créditos

de cada profesor/tutor en este Plan Docente (y que cada año suele variar). Por tanto es independiente del número de prácticas de cada especialidad.

**Figura 8 - Tutores por especialidad**



Según el número de prácticas por la localidad de las empresas podemos resumir lo siguiente:

**Figura 9 - Prácticas por Provincias**

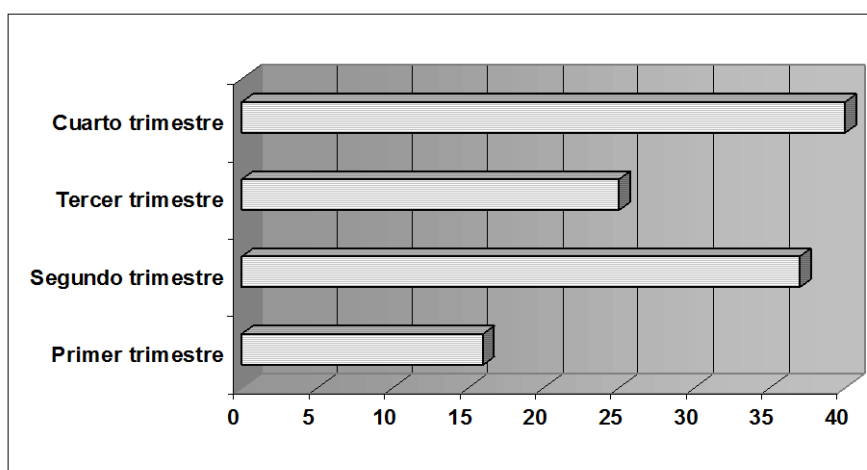
Provincias Gallegas	Número de Alumnos
<b>Pontevedra:</b>	<b>116</b>
▪ Bayona	5
▪ Caldas de Reyes	1
▪ Cangas de Morrazo	3
▪ Dena	1
▪ Figueirido	1
▪ Gondomar	1
▪ La Cañiza	2
▪ Marín	2
▪ Nigrán	1
▪ El Grove	3
▪ Puenteareas	3
▪ Pontevedra	11
▪ Porriño	3
▪ Redondela	1
▪ Ribadumia	1
▪ Tuy	2
▪ Vigo	72
▪ Villagarcía de Arosa	3
<b>Orense:</b>	<b>2</b>
▪ Orense	1
▪ Verín	1
<b>La Coruña:</b>	<b>1</b>
▪ Ferrol	1

Como podemos apreciar la provincia donde se realizan más prácticas es en Pontevedra. Es lógico, ya que la mayoría de los alumnos viven en esta zona. Además de que si las prácticas se realizan durante el período lectivo, que comprende desde octubre hasta junio, conlleva el compaginar la realización de las mismas con clases teóricas por lo que implica que por motivos de transporte no puedan alejarse de la Escuela Universitaria ubicada en Vigo, donde reciben docencia. Más concretamente, según los resultados, el 61% de las prácticas se realizan en la misma ciudad.

Las personas que realizan prácticas fuera de la provincia de Pontevedra como las que lo hacen dentro de la misma pero alejadas de Vigo no llegan al 10% del total. Estas prácticas, que coinciden además con los meses de julio y agosto (período no lectivo), tratan de aprovechar las estancias de los alumnos en sus lugares de origen como La Cañiza, Villagarcía, El Grove, etc. que están distanciados de Vigo.

Por el inicio de las prácticas podemos distinguir entre el primer trimestre que abarca del 1/10/99 al 31/12/99, el segundo trimestre de 1/1/00 al 31/03/00, el tercer trimestre del 1/4/00 al 30/06/00 y el cuarto trimestre del 1/7/00 al 30/09/00.

**Figura 10 - Prácticas por especialidad**



Como observamos, los trimestres donde se inician mayor número de prácticas son el segundo y el cuarto. En el segundo trimestre, la razón puede estar relacionada con la celebración de los exámenes de diciembre lo que posibilita, tras superar las asignaturas, un mayor número de créditos y alcanzar la cifra de los 150, condición para la realización de prácticas de empresa. Al inicio del primer trimestre, la mayoría de los alumnos no disponen de los 150 créditos con lo que tienen que esperar a los exámenes de diciembre para tratar de superar dicha cifra. En el tercer trimestre el número de prácticas es alto pues los alumnos alcanzan el mínimo de créditos con los exámenes que se realizan en febrero que corresponden a las asignaturas del primer cuatrimestre.

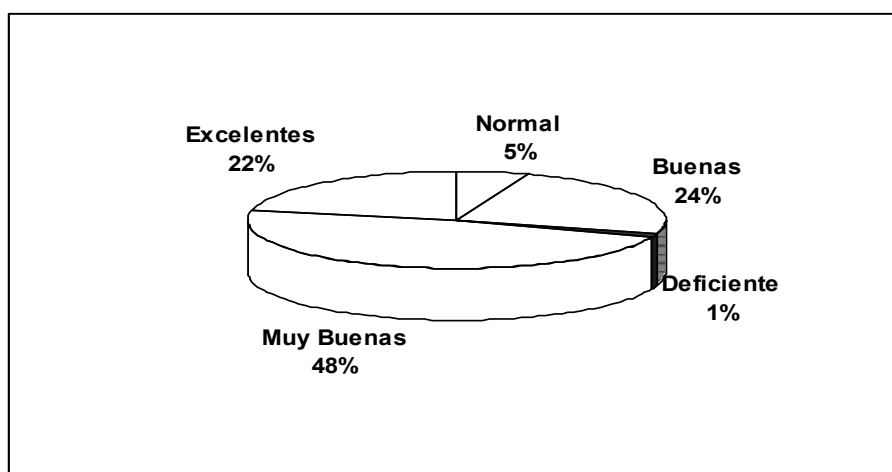
En el cuarto trimestre los alumnos están con las vacaciones correspondientes a verano y les posibilita, con menos problemas que en período lectivo, la formación práctica en las empresas.

Según las valoraciones de los alumnos señalamos que un 48% dicen que las prácticas en las empresas han sido muy buenas, seguido de un 22% excelentes. Tan sólo un 5% apuntan a que la práctica ha sido normal. Esto lleva a pensar que los alumnos según sus

propias opiniones, hacen un buen aprovechamiento y creen que es positivo tener esta primera experiencia antes de enfrentarse a la realidad empresarial. Los alumnos comentan los aspectos negativos y positivos de las prácticas y si recomienda esta práctica a otros compañeros.

¿Qué sucede con las empresas que son deficientes?. Tratamos de estudiar el problema desde la Subdirección y si pensamos que la práctica no incrementa la formación de nuestros alumnos, la descartamos. Con ello se consigue que los niveles de aceptación para nuestros alumnos sean altos como se pueden comprobar en el gráfico.

**Figura 11 - Valoraciones por alumnos**



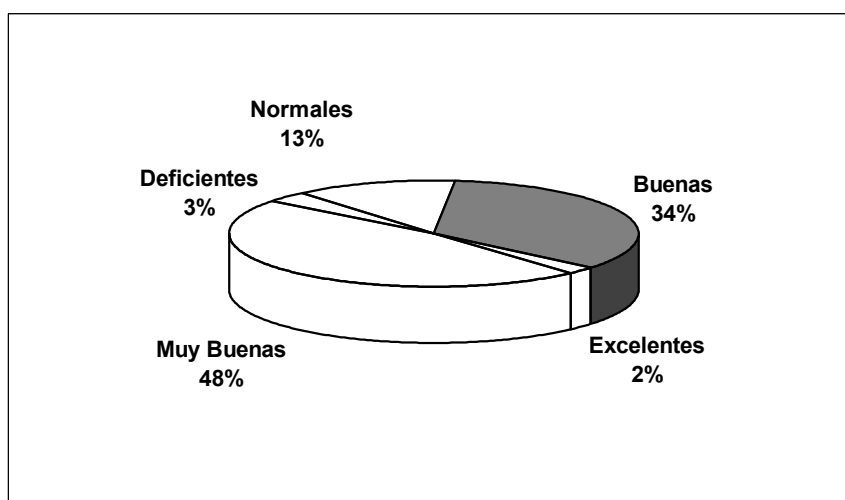
Según las valoraciones de las prácticas que realizan los profesores/tutores se desprende que un 84% opinan que las prácticas son buenas-excelentes. Tan sólo el 3% creen que son deficientes. Entre las causas se encuentran la falta de espacio físico para que los alumnos desempeñen sus funciones o la escasez de tiempo por parte de los directivos o personal de las empresas para formarlos.

También se pide a los profesores/tutores que opinen sobre si la práctica está relacionada con la carrera, con la especialidad, si la atención del tutor de la empresa fue la adecuada y que realicen una valoración global de la práctica (cuyos resultados presentamos en el gráfico 12). Finalmente se solicita su opinión sobre la conveniencia de enviar a otros alumnos de esa especialidad a la empresa o si, por el contrario, se adapta mejor a las características de otra especialidad.

En general, las valoraciones de los tutores son muy positivas intentando en todo momento mejorar la calidad de las prácticas y tratando de eliminar las empresas con valoraciones deficientes.

Por ello, la Subdirección tiene como objetivo realizar un seguimiento, a través de las Comisiones de Prácticas de Empresas, para tratar de velar por el buen desarrollo y calidad de las prácticas de los alumnos en las empresas.

**Figura 12 - Valoraciones por profesores/tutores**

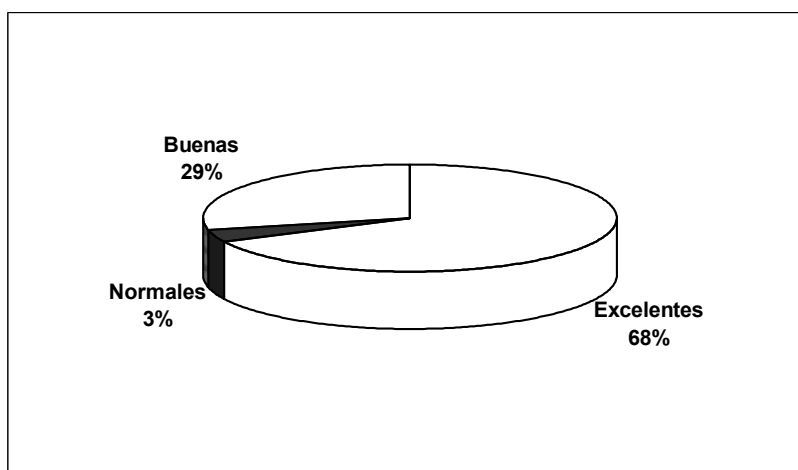


Las valoraciones que las empresas hacen de nuestros alumnos en prácticas son excelentes en un 68% de los casos. Se valoran factores como:

- Puntualidad,
- Asistencia,
- Responsabilidad,
- Asimilación de conocimientos,
- Cantidad y calidad de trabajo desarrollado,
- Cooperación,
- Relaciones humanas,
- Imagen personal

Todo ello comprende la evaluación global de la práctica por parte de la empresa.

**Figura 13 - Valoraciones por empresas**



## 5. Conclusiones

El programa de prácticas en empresa llevado a cabo por la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Vigo tiene por objeto ofrecer a los alumnos del centro que cursan los estudios conducentes a la obtención de la Diplomatura en Ciencias Empresariales la realización de un período de práctica profesional de calidad dentro de la empresa. Ello requiere una selección de las empresas que se acogen a los Acuerdos Marco de Programa de Cooperación Educativa para que el trabajo que ofrecen a estos alumnos se corresponda con la formación práctica requerida.

Las características de las prácticas realizadas durante el curso 1999-2000 se pueden resumir en las siguientes: la mayoría de las prácticas se realizaron en empresas de Vigo (60%), durante un período medio de 2 a 3 meses y en enero, febrero y marzo, o bien a lo largo de las vacaciones de verano. Más de la mitad de estos alumnos son mujeres (58%) y están matriculados en las especialidades de “Finanzas” o “Contabilidad y Auditoría” principalmente.

La Escuela de Empresariales en su preocupación por ofrecer a los alumnos unas prácticas de calidad y con contenidos acordes con la titulación, realiza un seguimiento de las mismas a través de distintos instrumentos como son la información que facilita el alumno, el seguimiento de las prácticas realizadas por la Subdirección y los profesores/tutores del centro y las opiniones de los empresarios. De acuerdo con ello se puede afirmar que:

- **Los alumnos** en el 99% de los casos valoran la experiencia como positiva supuestamente por su experiencia surgida de la relación con los compañeros de la empresa y la posibilidad de aplicar los conocimientos teóricos aprendidos en la carrera.. Sólo el 1% opina que la práctica ha sido deficiente.
- **Los profesores/tutores** coinciden con los alumnos en su apreciación de la calidad de la práctica, considerándola como excelente-buena en el 84% de los casos. Sólo el 3% las califica como deficientes debido, generalmente, a la poca atención prestada a los alumnos por parte de los tutores de las empresas y, en otros casos, a la realización de tareas puramente administrativas impropias de sus expectativas como futuros titulados universitarios.
- **Las valoraciones de las empresas** hacia nuestro alumnos son excelentes en un 68% y buenas en un 29%. La mayoría de las empresas recurren en años sucesivos a los servicios de los alumnos de la Escuela Universitaria de Vigo, bajo esta modalidad de contratación. Como aspectos positivos de la experiencia destacan el excelente conocimiento teórico por parte del alumnado en prácticas, junto con su adaptación a los requisitos por ellos exigidos por el desempeño del trabajo. Como aspectos negativos, las principales carencias se manifiestan en la lógica falta de desenvolvimiento, en general, ante su primera experiencia en la empresa.

Como conclusión final, se puede afirmar que la experiencia es muy positiva para los alumnos que a través de las prácticas en empresa tienen su primer contacto con el campo profesional como parte de su formación académica. Las empresas ratifican la formación teórica que se está impartiendo en el Centro, lo que sirve de referente para la Escuela que en todo momento trata de ajustar esta formación a las demandas del mercado. A pesar de ello la Escuela de Empresariales es consciente de que las prácticas en empresa todavía pueden ser mejoradas y sigue en su empeño para conseguirlo.



## Bibliografía

Legislación Española (1981): R.D. 1497/81 Sobre Programas de Cooperación Educativa

Legislación Española (1987): R.D. 1497/1987 de 27 de Septiembre, Por El Que Se Establecen Las Directrices Generales Comunes de Los Planes de Estudios (B.O.E. 14-12-87)

Legislación Española (1994): R.D. 1267/1994 de 10 de junio (BOE 11 y 14-6-94)

Legislación Española (1996): R.D. 1347/1996 de 8 de noviembre (BOE 23-11-96)

Legislación Española (1997): R.D. 614/ 1997 de 25 de abril (BOE 16-5-97)

López Vidal, M.P., Campos Nuño De La Rosa, B. y Curras Valle, C. (1998): “La importancia de la Universidad en el desarrollo regional.”, *V Encontro da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional (APDR)*, Coimbra, Portugal.

Martín-Casal García, J.A. y Sáez Ocejo, J.L. (1998): “Contabilidad de gestión: Oferta Universitaria y demanda social .” *VIII Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad*. Alicante, 21-23 de mayo.

Sáez Ocejo, J.L. (1998): “Las prácticas de empresa en la Escuela de Empresariales de Vigo. Enfoque.” *Asociación de Jóvenes Empresarios Vigo*, nº 4, Junio, págs. 29-31.

Sáez Ocejo, J.L. (2000): “Una aproximación al papel del tutor en la realización de prácticas de empresa – Análisis del proceso en la Escuela de Empresariales de Vigo. Monográfico: A contabilidade o ensino.” *Revista de Contabilidade e Comércio*, nº 227, Vol. LVII, 3er. Trimestre, Oporto (Portugal) págs. 115-139.

Sáez Ocejo, J.L. y Martín-Casal García, J.A. (1998): “Las prácticas de empresa. Estudio de un caso particular: Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Vigo.” *VIII Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad*. Alicante, 21-23 de mayo.

# **Déficit educativos y necesidades de formación en los trabajadores de agencias de viajes y guías de turismo de Andalucía**

**Andrés Marchante Mera**<sup>\*</sup>

**Bienvenido Ortega Aguaza**<sup>\*\*</sup>

**José Luis Sánchez Ollero**<sup>\*\*\*</sup>

## **Resumen**

El objetivo de este estudio consiste en analizar los déficits de cualificaciones y el desajuste educativo en los trabajadores de Agencias de Viajes y Guías de Turismo de Andalucía. Partimos del análisis de los datos obtenidos mediante la elaboración de encuestas propias realizadas a 351 trabajadores del sector pertenecientes a 101 empresas. La muestra de trabajadores se ha realizado mediante el método de muestreo por cuotas. Los resultados obtenidos demuestran que el 60% de estos trabajadores se considera adecuadamente educado, el 16,76% se declaran sobreeducados y el 22,4% infraeducados, con sensibles diferencias según el área funcional en que se encuadran. Se analiza especialmente el perfil de los trabajadores infraeducados, dadas las repercusiones negativas que tiene la infraeducación sobre la productividad y rentabilidad de las empresas.

---

<sup>\*</sup> Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Málaga, e-mail: :marchante@uma.es.

<sup>\*\*</sup> Profesor de Economía Aplicada, Universidad de Málaga, e-mail: ortega@uma.es.

<sup>\*\*\*</sup> *Profesor de Economía Aplicada* Universidad de Málaga, e-mail: jlsanchez@uma.es.

## 1. Introducción

Cuando los puestos de trabajo son ocupados por personas que no cumplen los requisitos de educación requeridos para desempeñar adecuadamente su trabajo se produce un emparejamiento no óptimo entre trabajador y puesto que tiene repercusiones en la productividad del trabajo y sus rendimientos salariales. Aún reconociendo que la educación requerida es solamente una de las habilidades necesarias para desempeñar un puesto de trabajo, siendo éstas muy variadas y multidimensionales, abarcando desde variables psicológicas y actitudes personales a variables socioeconómicas, el estudio del desajuste en los niveles educativos es necesario para evaluar de forma completa el problema, siendo muy significativo sobre todo por sus implicaciones en la política educativa (Hartog, 2000, p. 132). El principal problema para describir el desajuste existente entre la oferta y la demanda de trabajo (*mismatch*) radica en definir un indicador del desajuste entre el nivel educativo y la ocupación. Se han propuesto tres aproximaciones alternativas: el método objetivo, el método subjetivo y el método estadístico.

El **método objetivo** consiste en la clasificación de puestos de trabajo indicando sus características, grado de complejidad, formación y experiencia requeridas para llevarlo a cabo, asimilando a los mismos el nivel educativo adecuado para su realización. La aplicación práctica resulta complicada, ya que requiere una gran cantidad de información para clasificar los puestos de trabajo. Para el caso de España lo han empleado García Montalvo (1995) y recientemente Lassibille, Navarro, Aguilar y De la O (2001). Fuera de nuestro país, sin embargo, ha sido más utilizado. Probablemente sea Rumberger (1987) el autor más citado al utilizar este método para analizar el impacto de la sobreeducación en la productividad y las ganancias, aunque según Hartog y Oosterbeek (1988)<sup>1</sup> en Holanda Conen y Huygen (1980) y Conen, Huygen y Rieseuwik (1983) y él mismo (Hartog, 1985) ya lo habrían utilizado previamente. Para Estados Unidos, McGoldrick y Robst (1996) y en Portugal Kiker, Santos y Mendes de Oliveira (1997) también lo han empleado.

El **método subjetivo** se desarrolla generalmente a partir de encuestas. En estas los trabajadores se pronuncian sobre los años de educación. Tiene dos variantes: el método **directo** y el método **indirecto**. En el primer caso se le pide al trabajador que el mismo se encuadre dentro de uno de los tres grandes grupos (sobreeducados, adecuadamente educados e infraeducados); en el segundo caso se compara el nivel educativo adquirido por el trabajador con el que este declara ser necesario para ocupar el puesto de trabajo que desempeña. Sin duda es el método más utilizado. Dentro de este método y para el caso de España, García Serrano y Malo (1996) utilizan ambas variantes, en tanto que Alba (1993) utiliza el método subjetivo indirecto en sus estimaciones. En el ámbito internacional, los más citados son Duncan y Hoffman (1981) y Sicherman (1991) que utilizaron el método subjetivo indirecto en Estados Unidos. Junto a ellos, y también en Estados Unidos, Hersch (1991), Robst (1994 y 1995), Cohn y Khan (1995) y Daly, Büchel y Duncan (2000) (estos últimos también para Alemania), sin olvidar a Rumberger (1987) que lo utilizó como elemento de contraste. También se ha empleado en Holanda por Hartog y Oosterbeek (1988); en Portugal por Kiker, Santos y Mendes de

---

<sup>1</sup> Los datos de los trabajos de Conen y Huygen (1980), Conen, Huygen y Rieseuwik (1983), Hartog (1985) y Groot y Maassen van den Brink (1996) no han podido ser contrastados con los originales, dado la dificultad de su localización y su redacción en neerlandés. Proceden en el caso de los tres primeros de Hartog y Oosterbeek (1988) y el último de Groot y Massen van den Brink (1997)

Oliveira (1997) y en el Reino Unido por Sloane, Battu y Seaman (1996) y Dolton y Vignoles (2000)

El *método estadístico*, por su parte, consiste en la construcción de un indicador del nivel educativo calculando los requerimientos educativos basándose en la media del nivel educativo por ocupaciones (Clogg y Shockey, 1984). De esta forma se consideraría sobrecualificado a aquel trabajador cuyos años de educación formal superan en una desviación típica los años medios de educación en la ocupación que desempeña. Los infraeducados se señalarían de la misma forma. Para el caso de España, Beneito, Ferri, Moltó y Uriel (1996) utilizan este método basándose en la Encuesta de Estructura, Conciencia y Biografía de Clase de 1991 y García Montalvo (1995) con los datos de la EPA de 1993. Es de obligada referencia el trabajo de Verdugo y Verdugo (1989) que ha sido sin duda el más citado, y a la vez el más criticado, a la hora de aplicar este método. En Europa probablemente sea Groot el autor que más lo ha utilizado de forma preferente entre los tres métodos propuestos. Lo ha empleado para el caso de Holanda, Groot (1993), y para el caso británico, Groot (1996) y Groot y Maassen van den Brink (1997). Otros autores como Cohn y Khan (1995) y McGoldrick y Robst (1996) para Estados Unidos y Kiker, Santos y Mendes de Oliveira (1997) para Portugal también lo han utilizado, aunque en su caso como método de contraste.

En general, los resultados de los trabajos analizados giran en torno a tres elementos: el método empleado, el año de obtención de los datos y la realidad socioeconómica. En este último caso, los resultados son bien diferentes entre los países europeos y Estados Unidos.

La elección de un método u otro no es baladí, dado que los resultados son bien diferentes. En Estados Unidos, Rumberger (1987) y Robst (1994) se encontraron con este problema obteniendo diferencias entre el método objetivo y subjetivo de entre 22 y 30 puntos porcentuales al estimar la sobreeducación, siendo mayor en el caso del método objetivo. Utilizando los métodos estadístico y subjetivo, Cohn y Khan (1995) obtienen una diferencia de 20 puntos porcentuales, siendo mayor mediante el método subjetivo la existencia de sobreeducación. Por último McGoldrick y Robst (1996), aplicando los tres métodos obtienen grandes diferencias en la sobreeducación (50%, 30% y 15,8%) al aplicar respectivamente el método objetivo, subjetivo y estadístico a una muestra del mismo periodo temporal.

Esta relación de mayor a menor entre el grado de sobreeducación obtenido en función del método parece mantenerse en todas las situaciones. Fuera de Estados Unidos, se obtienen similares datos. En Portugal Kiker, Santos y Mendes de Oliveira (1997) obtienen para datos de 1991 un nivel de sobreeducación del 33,1%, 25,5% y 9,4% aplicando respectivamente el método objetivo, subjetivo y estadístico. En el Reino Unido<sup>2</sup>, Sloane, Battu y Seaman (1996) obtenían un 30,6% de sobreeducados aplicando el método subjetivo con datos del año 1986 en tanto que con datos de 1991, Groot (1996) y Groot y Maassen van den Brink (1997) obtenían un nivel de sobreeducación en torno al 11%.

En Holanda se hace más difícil el análisis por las grandes diferencias temporales existentes entre estudios y métodos aplicados y las fuentes de datos, aunque los resultados sugieren una mayor homogeneidad en los métodos. Comparando los

---

<sup>2</sup> Los resultados de Dolton y Vignoles (2000) no son comparables, al referirse exclusivamente a los licenciados universitarios, de la misma forma que los de Lassibille, Navarro, Aguilar y De la O (2001) no lo son para el caso de España al referirse a la integración laboral de los jóvenes.

resultados de Hartog (1985) y Conen, Huygen y Rieseewuk (1983) aplicando el método objetivo a datos de 1977, con los de Hartog y Oosterbeek (1988) que aplica el método subjetivo a datos de 1982 y Groot (1993) que aplica el método estadístico a datos de 1983, los niveles de sobreeducación son respectivamente de 25,7%, 16% y 16,1%. Es decir, con similar resultado entre los métodos subjetivo y estadístico y la menor diferencia entre ambos y el método objetivo.

En España, y para los mismos datos de la Encuesta de Estructura, Conciencia y Biografía de Clases de 1991, Beneito, Ferri, Moltó y Uriel (1996) obtuvieron respectivamente niveles de sobreeducación del 27,9% y 15,2% al aplicar el método subjetivo y estadístico. García Serrano y Malo (1996) obtienen un nivel similar de sobreeducación (29,6%) al aplicar el método subjetivo a esos mismos datos y replican además el trabajo de Alba (1993) con resultados también similares.

Comparativamente con Estados Unidos, Daly, Büchel y Duncan (2000) aplicando el método subjetivo encuentra que en Estados Unidos el nivel de sobreeducación es mayor que en Alemania (31,8% frente al 14,3%). Para esas mismas fechas, Alba (1993) situaba el nivel de sobreeducados en España en torno al 17%, Hartog y Oosterbeek (1988) encontraban un 16% de sobreeducados en Holanda y Kiker, Santos y Mendes de Oliveira (1997) cifraban en un 18% el nivel de sobreeducados en Portugal, todos ellos aplicando el método subjetivo. Tan solo Sloane, Battu y Seaman encontraban niveles similares de sobreeducación (30,6%) en el Reino Unido con respecto a los Estados Unidos.

Finalmente, una de las principales conclusiones que puede extraerse de los trabajos citados es que la sobreeducación es un fenómeno creciente en Europa. Aplicando el método objetivo, Conen y Huygen (1980) detectaron un 7% de sobreeducados en Holanda en 1960. Con idéntico método, Hartog (1985) detectaba ya en 1977 un 25,7%. Hartog y Oosterbeek (1988) encontraban mediante el método subjetivo un 16% de sobreeducados en 1982, cifra que Groot y Maassen van den Brink (1996) elevaban mediante idéntico método al 24% en 1995. Por último, en Portugal, Kiker, Santos y Mendes de Oliveira (1997) reflejan un 18% de sobreeducación en 1985 y lo elevan al 25,5% en 1991.

## **2. Metodología**

Para la realización de encuestas a trabajadores de agencias de viaje y guías de turismo en Andalucía, se ha optado por seleccionar un método de *muestreo por cuotas* que puede proporcionar una cobertura amplia de la población teóricamente analizada. Éste es un método de muestreo estratificado en el que la selección de las unidades muestrales finales dentro de cada estrato no es aleatoria (Kish, 1965). Su finalidad es lograr que en la muestra seleccionada estén representados en las proporciones correctas los distintos grupos de interés que conforman la población que se pretende analizar. La metodología que se ha seguido en el diseño de la muestra ha sido la siguiente:

1. Se han seleccionado variables de control que han permitido estratificar la muestra en función de dos vectores de interés: distribución geográfica de la población en Andalucía y distribución de las distintas ocupaciones o puestos de trabajo en la población.

2. La primera variable de control ha sido la distribución del empleo en las distintas provincias andaluzas y dentro de cada provincia la distribución del empleo entre las capitales de provincia y el resto. Con este propósito se han adoptado distintos indicadores que han permitido atribuir a cada provincia su participación en la muestra. Para ello se ha tenido en cuenta los resultados del análisis sobre distribución del empleo en Andalucía en las agencias de viaje realizado en Marchante, Ortega y Sánchez (2001a).
3. Se ha adoptado como segunda variable de control la distribución entre las distintas ocupaciones de la plantilla de la empresa “media” de agencias de viaje. Para ello se ha tenido igualmente en cuenta el estudio sobre la estructura del sector, que a partir de la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), se ha realizado en Marchante Ortega y Sánchez (2001a). Obviamente, estas variables de control se han aplicado exclusivamente a los trabajadores de las agencias de viaje, sin incluir los guías de turismo.
4. Una vez que se han fijado los controles y las cuotas, se ha proporcionado a cada encuestador su plan de trabajo elaborado mediante controles independientes en el que además se le ha señalado como referencia una relación de las principales empresas establecidas en cada zona. De esta forma, la elección final de las unidades muestrales reales ha correspondido a los encuestadores.

**Tabla 1 - Características de la muestra. Porcentajes sobre el total**

CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN					
AMBITOS PROVINCIAL Y URBANO		SEGÚN EDAD		SEGÚN SEXO	
Almería	6,3	Hasta 24 años	10,1	Hombre	36,5
Cádiz	12,1	De 25 a 34	52,2	Mujer	63,5
Córdoba	7,5	De 35 a 44	26,2		
Granada	12,1	De 45 a 54	7,5	ÁREA FUNCIONAL	
Huelva	1,1	Más de 55	4,0	Dirección	18,1
Jaén	3,2	ACTIVIDAD		Producción	2,7
Málaga	33,0	Mayorista	8,0	Promoción	0,8
Sevilla	24,7	Mayorista-minorista	19,7	Reservas	5,0
Capitales de provincia	60,1	Minorista	46,1	Ventas	54,8
Otros núcleos urbanos	39,9	Guías de turismo	26,2	Administración	18,5

Fuente: Ortega, B; Marchante, A.; Sánchez, J.L.; Blanco, F.J. y P. Guzmán (2001b) y elaboración propia

Con estas premisas, se han entrevistado a 351 trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena y se han visitado 101 agencias de viajes repartidas a lo largo de la

geografía andaluza<sup>3</sup>. La distribución de la muestra desde un punto de vista geográfico, por ocupaciones y áreas funcionales de las empresas y por características personales de los trabajadores se recoge en la siguiente tabla.

### 3. Dotación de capital humano de los trabajadores

#### Niveles de estudios poseídos. Enseñanza reglada

En este apartado se exponen los resultados de aplicar los indicadores de capital humano, referentes al ámbito de la enseñanza reglada, definidos siguiendo la metodología de la E.P.A.. No obstante, se ha de dejar constancia de que esta clasificación de los trabajadores por niveles educativos podría ser demasiado agregada, ya que algunas categorías, como la formación profesional o los títulos universitarios de diplomado o licenciado, abarcan cualificaciones muy diversas. Además, es posible que los puestos de trabajo sean ocupados por trabajadores con niveles educativos distintos a los requeridos; la sobreeducación y la infraeducación representan, como se ha indicado anteriormente, uno de los resultados de este tipo de desajustes en el mercado de trabajo. Tanto en este subepígrafe como en los restantes de este trabajo se consideran las áreas funcionales y ocupacionales reflejadas en el **Cuadro 1**. No obstante, dado el reducido número de encuestas realizadas en el área “promoción” del sector de agencias de viajes, esta área no se analiza de forma aislada.

**Cuadro 1 - Agencias de Viajes. Áreas funcionales y ocupaciones**

AREA FUNCIONAL	OCUPACIONES
Dirección	Director
Producción	Empleado de producto Empleado de control de calidad
Promoción	Promotor
Reservas	Empleado de reservas
Ventas	Vendedor de Agencias de Viajes
Administración	Administración contable
Acogida y acompañamiento	Transferista Guía de Turismo

Fuente: Ortega, B; Marchante, A.; Sánchez, J.L.; Blanco, F.J. y P. Guzmán (2001b) y elaboración propia

De los primeros resultados obtenidos, los cuales se reflejan en la **Tabla 1** y la **Tabla 2** y la **Tabla 3**, sobresalen la baja media de edad de los trabajadores de agencias de viajes y guías de turismo, su mayor nivel educativo, medido según años medios de escolarización, y la reducida diferencia en años medios de estudios detectados. Destaca especialmente el dato de que en las agencias de viajes (incluidos los guías de turismo,

<sup>3</sup> El tamaño de la muestra vino determinado por las bases del contrato de trabajo firmado entre Ortega Aguaza (Universidad de Málaga) y la empresa Iniciativas de Formación que coordinaba la Acción nº 2 del proyecto financiado por el Fondo Social Europeo (FSE) y gestionado por la Federación de Transporte, Comunicaciones y Mar de UGT-Andalucía, denominado Estudio de Necesidades Formativas Emergentes en los Sectores de Transporte de Viajeros por Carretera, Agencias de Viajes y Guías de Turismo de Andalucía.

en el área funcional ”acogida y acompañamiento”) en todas las áreas funcionales los trabajadores han recibido en torno a 14 años de escolarización.

**Tabla 2 - Años medios de escolarización por grupos de edad y área funcional**

AGENCIAS DE VIAJES	MEDIA	DESVIACIÓN TÍPICA
Grupos de edad		
Hasta 24 años	13,49	1,80
Entre 25 y 34 años	14,31	1,80
Entre 35 y 44 años	14,39	1,87
Entre 45 y 54 años	14,19	1,74
Mas de 54 años	13,79	1,97
Total	14,22	1,83
Areas funcionales		
Direccion	14,47	1,60
Produccion	14,71	2,06
Promocion	15,00	0,00
Reservas	13,54	2,33
Ventas	13,79	1,88
Administracion	14,08	2,11
Acogida y acompañamiento	14,90	1,36
Total	14,22	1,83

Fuente: Ortega, B; Marchante, A.; Sánchez, J.L.; Blanco, F.J. y P. Guzmán (2001b) y elaboración propia

Para completar el análisis precedente, en la **Tabla** se presenta la distribución de los encuestados según niveles educativos y áreas funcionales; obviamente, los resultados son coincidentes con los ya expuestos. Así, puede observarse:

- 1) Entre los encuestados en el sector de agencias de viajes más del 68% declara estar en posesión de un título universitario, bien de diplomado (58,09%), bien de licenciado (10,40%).
- 2) Los guías de turismo –área funcional “acogida y acompañamiento”- han obtenido en su inmensa mayoría (85,23%) un título universitario.
- 3) En el área de “dirección” predominan diplomados universitarios.
- 4) Por último, en el sector la formación profesional reglada tiene escasa incidencia. Tan sólo en las áreas funcionales de “reservas”, “ventas” y “administración”, los encuestados declaran estar en posesión de título de F.P. II en porcentajes próximos al 8% del total: 7,69% en “reservas”, 8,51% en “ventas” y 8,33 en “administración”.

**Tabla 3 - Distribución porcentual de trabajadores por niveles educativos y áreas funcionales**



AREA FUNCIONAL	ANALF. Y S/EST	EGB	F.P. I	F.P.II	BUP/COU	DIPLO-MADO	LICEN-CIADO
Direccion	0,00	0,00	0,00	4,26	23,40	59,57	12,77
Produccion	0,00	0,00	0,00	0,00	28,57	42,86	28,57
Reservas	0,00	7,69	0,00	7,69	30,77	46,15	7,69
Ventas	0,00	2,84	2,84	8,51	26,24	55,32	4,26
Administracion	0,00	4,17	0,00	8,33	25,00	47,92	14,58
Acogida y acompañamiento	0,00	0,00	0,00	2,27	12,50	69,32	15,91
Total	0,00	2,02	1,16	6,07	22,25	58,09	10,40

Fuente: Ortega, B; Marchante, A.; Sánchez, J.L.; Blanco, F.J. y P. Guzmán (2001b) y elaboración propia

### Estudios de enseñanza no-reglada (formación profesional ocupacional y otras enseñanzas) en situación de no-ocupado.

En las últimas décadas, la formación de los trabajadores ha recibido una atención creciente por parte de los gobiernos, trabajadores y sindicatos. Así, la necesidad de incorporar a la mano de obra las cualificaciones nuevas que demanda el mercado de trabajo y la extensión de la formación para limitar la exclusión social de los menos cualificados han contribuido a que el propio Estado, los sindicatos, las fundaciones, etc. tomen parte, junto a las empresas, en la configuración de la formación para el trabajador. España no ha sido una excepción a esta tendencia y, aunque con frecuencia se supone que sólo son las empresas quienes se interesan por la formación específica del trabajador, las instituciones antes mencionadas están también implicadas en la formación no-reglada. En la **Tabla 4** se muestran los porcentajes de trabajadores que han recibido cursos de formación sin estar ocupados. En el cuestionario realizado a los trabajadores las preguntas pertinentes eran:

- ¿Ha realizado algún curso de formación específica para el puesto que ocupa?. Las respuestas a esta cuestión se ha tabulado como “formación específica” en la tabla citada.
- ¿Realizó cursos de contenido no específico?. Las respuestas a esta cuestión se han tabulado como “otros cursos” e incluía las enseñanzas de idiomas, gestión medioambiental, previsión de riesgos laborales, gestión de sistemas de calidad, comercio electrónico, ...

El porcentaje de trabajadores que declara que recibió formación para el puesto de trabajo sólo representa el 7,7% de los encuestados en agencias de viajes. Estos porcentajes, aunque reducidos, son similares a los estimados en otros trabajos realizados a partir de las estadísticas elaboradas por el INE (ver Alba y Tugores, 2000). Puede observarse que son los más jóvenes los que han recibido, en mayor porcentaje, este tipo de formación; en concreto, los mayores porcentajes se presentan en los menores de 25 años, periodo en el que la búsqueda del primer empleo se debe de estar simultaneando con la realización de este tipo de cursos. La adquisición de formación específica disminuye sensiblemente a partir de los 35 años y desaparece en los grupos de edad superiores. También puede constatar que la recepción de formación en “otros cursos” tiene un perfil muy parecido al expuesto para la formación específica tanto en porcentaje sobre el total de encuestados de cada grupo como por segmentos de edad. Finalmente, también en la **Tabla 4** se refleja la relación entre las personas que reciben formación y su nivel de estudios máximo alcanzado. Así, se puede comprobar como en el sector de agencias de viajes, la formación adicional está más representada en los niveles educativos de F.P. II, B.U.P./C.O.U. y Diplomatura. Además, en la realización

de “otros cursos” también ha participado un 5,6% de los licenciados encuestados en este sector.

**Tabla 4 - Trabajadores que han realizado cursos de enseñanza no-reglada en situación de no ocupado(\*)**

	FORMACIÓN ESPECÍFICA	OTROS CURSOS
Media	7,7	8,8
·		
Grupo de Edad		
Hasta 24 años	31,4	22,9
Entre 25 y 34 años	7,2	11,6
Entre 35 y 44 años	3,3	2,2
Entre 45 y 54 años	0,0	0,0
Más de 55 años	0,0	0,0
· Nivel de Estudios		
Analfabeto y Sin Estudios	0,0	0,0
Primarios hasta E.G.B.	0,0	0,0
F.P. I	0,0	0,0
F.P. II	19,0	19,0
B.U.P./C.O.U.	10,5	9,1
Diplomado	9,0	9,0
Licenciado	0,0	5,6

(\*) Porcentaje sobre el total de los trabajadores encuestados en cada grupo

Fuente: Ortega, B; Marchante, A.; Sánchez, J.L.; Blanco, F.J. y P. Guzmán (2001b) y elaboración propia

En resumen, la formación no-reglada está presente entre los no-ocupados tanto en su componente específico como general y afecta sobre todo, como era de esperar, a los grupos de edad más jóvenes y a aquellos trabajadores con un mínimo nivel de educación reglada hasta llegar a la Diplomatura. Los licenciados sólo aparecen como receptores de formación adicional en el sector de agencias de viajes en el apartado de “otros cursos”.

#### Formación en el puesto de trabajo.

***Aprendizaje mediante la experiencia.*** En la **Tabla 5** se reflejan la experiencia, la antigüedad en la empresa y la antigüedad en el puesto de trabajo de los encuestados - medida en años-. La experiencia en el mercado de trabajo, definida según los criterios de Mincer (1993), intenta aproximar las inversiones en formación en el empleo y se mide por los años de experiencia “potencial”. En este trabajo, la experiencia así definida se calcula restando a la edad de cada encuestado el nivel máximo de estudios realizados y seis años adicionales ( $\text{Experiencia} = \text{Edad} - \text{Estudios} - 6$ ); se trata, por tanto, de una medida teórica de la experiencia, ya que las encuestas realizadas no permiten saber a qué edad entró cada individuo en la vida activa ni si ha experimentado desde ese momento periodos de exclusión del puesto de trabajo (desempleo, baja por enfermedad, inactividad, ...).

**Tabla 5 - Aprendizaje mediante la experiencia. Datos en años**

	EXPERIENCIA	ANTIGÜEDAD EN LA EMPRESA	ANTIGÜEDAD EN EL PUESTO
Dirección	15,62	6,43	5,67
Producción	10,71	4,67	4,06
Reservas	12,85	5,20	3,96
Ventas	9,41	2,82	3,08
Administración	12,31	4,42	5,24
Acogida y acompañamiento	19,84	5,00	12,90
Total	13,47	3,93	6,25

Fuente: Ortega, B; Marchante, A.; Sánchez, J.L.; Blanco, F.J. y P. Guzmán (2001b) y elaboración propia

Finalmente, en las áreas funcionales de ventas, administración y acogida y acompañamiento (guías de turismo) del sector de agencias de viaje, la antigüedad en el puesto de trabajo es mayor que la permanencia en la empresa. Este hecho sugiere, sobre todo en la ocupación de “guías de turismo”, una elevada movilidad interempresarial.

**Aprendizaje formal.** En este apartado se describe la información disponible, procedente de la encuesta realizada a los trabajadores sobre la formación adicional que los encuestados han obtenido estando ocupados. Desgraciadamente, no podemos discriminar si la formación se ha llevado a cabo en el propio establecimiento ni el tipo de incentivo, si existe alguno, que puso en marcha la dirección de la empresa.

En la **Tabla 6** se muestran los porcentajes de encuestados que, en situación de ocupados, han recibido formación tanto específica como general (otros cursos). Se comprueba como más del 60% de los encuestados ha recibido formación específica adicional una vez ocupado y cerca del 40% formación de contenido no específico. La menor edad y el mayor nivel educativo de los trabajadores de agencias de viajes, así como los mayores requerimientos de formación en estas ocupaciones, pueden explicar, al menos en parte, estas diferencias. También puede observarse la relación entre los cursos realizados, la edad y los niveles de enseñanza formal poseídos. Los cursos de formación específica han sido, en todos los grupos de edad y niveles educativos, la opción mayoritaria de los encuestados. Del mismo modo se refleja el elevado porcentaje de encuestados que entre las opciones “Muy útiles”, “Útiles”, “Poco útiles” y “Nada útiles”, han seleccionado los dos primeros.

En la **Tabla 7** se presentan los datos sobre la importancia relativa de los cursos realizados tanto de formación específica como de otras enseñanzas. En formación específica, predominan en el sector de transporte los cursos de “atención al cliente”, “mecánica”, y “normas de seguridad sobre tráfico y circulación; en el sector de agencias de viajes los cursos de “geografía humana (geografía, historia, arte, arquitectura, etc.)”, “sistemas de reservas”, “técnicas de ventas” e “idiomas específicos” han sido los más demandados. En este último sector, destacan sobre todo los cursos sobre “sistemas de reservas” e “idiomas para objetivos específicos”. Finalmente, se puede comprobar que los cursos de contenido no específico que en mayor proporción han realizado los encuestados son los de “idiomas” e “informática” seguidos a mucha distancia de “previsión de riesgos laborales” y “gestión de sistemas de calidad”. Solamente en el sector de transporte, los cursos de gestión medioambiental han sido realizados por un porcentaje apreciable de encuestados (5,5%).

**Tabla 6 - Trabajadores que han realizado cursos de enseñanza no-reglada en situación de ocupado. Porcentaje sobre el total de los trabajadores encuestados en cada grupo**

	FORMACIÓN ESPECÍFICA	OTROS CURSOS
Media	62,1	37,9
· Grupo de Edad		
Hasta 24 años	37,1	34,3
Entre 25 y 34 años	62,4	48,6
Entre 35 y 44 años	68,4	27,5
Entre 45 y 54 años	88,5	26,9
Más de 54 años	71,4	7,1
· Nivel de Estudios		
Analfabeto y Sin Estudios	0,0	0,0
Primarios hasta E.G.B.	71,4	42,9
F.P. I	50,0	75,0
F.P. II	42,9	47,6
B.U.P./C.O.U.	64,9	41,6
Diplomado	63,7	36,8
Licenciado	61,1	30,6
Porcentaje de encuestados que considera útiles o muy útiles los cursos realizados.		97,7

**Fuente:** Ortega, B; Marchante, A.; Sánchez, J.L.; Blanco, F.J. y P. Guzmán (2001b) y elaboración propia

**Tabla 7 - Cursos realizados por los encuestados en situación de ocupados**

FORMACIÓN ESPECÍFICA	N	%	FORMACIÓN NO ESPECÍFICA	N	%
Geografía humana	30	7,3	Informática	138	45,4
Sistemas de reservas	144	34,9	Idiomas	99	32,6
Técnicas de venta	54	13,1	Gestión medio ambiental	2	0,7
Atención al cliente	16	3,9	Previsión de riesgos laborales	12	3,9
Turismo específico	16	3,9	Gestión sistemas de calidad	16	5,3
Idiomas para objetivos específicos	38	9,2	Comercio electrónico	4	1,3
Otros	115	27,8	Formación reglada	1	0,3
			Otros	32	10,5
Total	413	100	Total	304	100

**Fuente:** Ortega, B; Marchante, A.; Sánchez, J.L.; Blanco, F.J. y P. Guzmán (2001b) y elaboración propia

#### 4. Desajuste educativo

Expuestos en la introducción los diversos métodos para detectar y estimar el desajuste educativo, en este apartado aplicamos el método subjetivo indirecto a los datos contenidos en las encuestas realizadas a los trabajadores. Partiendo de la información suministrada por los encuestados, la comparación entre el nivel de estudios poseído por

el individuo y el nivel que declara ser adecuado (requerido) para realizar su trabajo da lugar a la definición de tres posibles situaciones:

- a) Los trabajadores tienen los mismos estudios que los requeridos por el puesto. Se definen como adecuadamente educados.
- b) Los trabajadores tienen unos estudios inferiores a los requeridos por el puesto. Se trata de los individuos infraeducados.
- c) Los trabajadores han adquirido más estudios de los necesarios para realizar su trabajo adecuadamente. Son trabajadores considerados sobreeducados.

Además de la anterior clasificación, siguiendo el criterio de Rumberger (1987) se diferencia entre aquellos individuos con más de tres años de sobre o infraeducación (a los que se denomina fuertemente sobre o infraeducados) y aquellos con menos de tres años de sobre o infraeducación (denominados moderadamente sobre o infraeducados). Con esta premisa, la **Tabla 8** presenta los resultados de aplicar la medida del desajuste educativo a los encuestados. En su conjunto, el 60% de los trabajadores se considera adecuadamente educado para el trabajo que realiza, en tanto que el nivel de sobreeducados se sitúa en el 16,76% y de infraeducados en el 22,4%. Dados los objetivos de este documento, es necesario destacar qué áreas funcionales y ocupacionales presentan mayores carencias de educación formal (infraeducados). Como puede observarse las áreas funcionales donde el porcentaje de infraeducados supera el 20% de los encuestados son: “ventas” (20,71%), “administración” (25%) y “acogida y acompañamiento” (31,82%), donde se contabilizan los guías de turismo. Son precisamente estos últimos, los que se manifiestan en mayor proporción como infraeducados. La intensidad del desajuste también puede apreciarse en la **Tabla 9** donde se sintetiza el número medio de años que, por exceso o por defecto, poseen los encuestados.

**Tabla 8 - Distribución porcentual de los encuestados y grado de adecuación entre el nivel educativo poseído y el requerido**

ÁREA FUNCIONAL	INFRAEDUCACIÓN		EDUCACIÓN ADECUADA	SOBREEDUCACIÓN	
	Fuerte	Moderada		Moderada	Fuerte
Dirección	6,82	6,82	68,18	11,36	6,82
Producción	0,00	16,67	33,33	33,33	16,67
Promoción	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00
Reservas	15,38	0,00	53,85	7,69	23,08
Ventas	12,86	7,86	61,43	5,00	12,86
Administración	12,50	12,50	52,08	6,25	16,67
Acogida y acompañamiento	12,50	19,32	61,36	6,82	0,00
Total	11,76	11,18	60,29	7,06	9,71

Fuente: Ortega, B; Marchante, A.; Sánchez, J.L.; Blanco, F.J. y P. Guzmán (2001b) y elaboración propia

**Tabla 9 - Años medios de sobre e infraeducación**

ÁREA FUNCIONAL	AÑOS MEDIOS DE		AÑOS MEDIOS DE	
	Estudios Realizados	Estudios Requeridos	Infra Educacion	Sobre Educacion
Direccion	14,47	14,52	3,17	2,38
Produccion	14,71	13,67	1,00	2,33
Promocion	15,00	15,00	0,00	0,00
Reservas	13,54	13,15	3,50	3,00
Ventas	13,79	13,80	2,97	3,40
Administracion	14,08	13,96	2,67	3,45
Acogida y acompañamiento	14,90	15,70	2,89	2,00
Total	14,22	14,39	2,90	3,04

Fuente: Ortega, B; Marchante, A.; Sánchez, J.L.; Blanco, F.J. y P. Guzmán (2001b) y elaboración propia

Una vez estimado el grado de desajuste educativo existente puede darse un paso adicional con objeto de tratar de aprehender las relaciones existentes entre el acoplamiento de los puestos y las características de los encuestados. Para ello, en la **Tabla 10** se presentan una serie de variables que podrían afectar de una forma diferente a los trabajadores según su grado de adecuación educativa.

**Tabla 10 - Características de los trabajadores según su adecuación educativa**

	Todos	Infra.	Adec.	Sobre.
· Edad Media (años)	34	37	33	32
· Antigüedad en la empresa				
Hasta 1 año	27,5	30,6	24,8	32,7
De 1 año hasta 4 años	34,3	28,6	37,3	30,6
De 4 años hasta 10 años	27,5	24,5	28,1	28,6
10 años o más	10,8	16,3	9,8	8,2
· Antigüedad en el puesto				
Hasta 1 año	20,8	16,9	19,8	30,4
De 1 año hasta 4 años	29,3	19,5	31,2	35,7
De 4 años hasta 10 años	28,1	24,7	31,7	19,6
10 años o más	21,8	39,0	17,3	14,3
· Edad Media (años)	13	18	12	11
· Tipo de Contrato				
En Practicas	8,1	9,6	8,8	3,9
Para la Formación	0,7	1,9	0,0	2,0
Indefinido a Tiempo Completo	58,9	57,7	61,5	51,0
Eventual	13,7	15,4	11,6	19,6
Otros (Incluidos Autónomos)	18,6	15,4	18,1	23,5
· Porcentaje de cada grupo que ha pasado por otros puestos de trabajo en la misma empresa	18,0	17,8	17,1	21,3
· Porcentaje de cada grupo que ha trabajado anteriormente en otra empresa	80,2	83,0	79,5	80,0
· Causas del Cambio de Empresa				
Ascenso a puesto de trabajo mejor	20,9	23,3	21,6	15,2
Existencia mejor salario en empresa actual	18,1	18,6	19,4	12,1
Mejores perspectivas laborales	37,7	44,2	36,0	36,3
Falta de cualificación para el empleo anterior	5,1	2,3	4,3	12,1
Finalización contrato anterior	18,1	11,6	18,7	24,2

Nota: Infra: Infraeducados; Adec: Adecuadamente educados; Sobre: Sobreeducados

Fuente: Ortega, B; Marchante, A.; Sánchez, J.L.; Blanco, F.J. y P. Guzmán (2001b) y elaboración propia

De estas tablas anteriores se deduce que los trabajadores infraeducados poseen una serie de características diferenciadas:

- ✓ Tienen una edad media superior.
- ✓ Tienen más experiencia (experiencia teórica calculada como experiencia = edad– estudios-6).
- ✓ Llevan más tiempo trabajando en la misma empresa.
- ✓ Su antigüedad en el puesto de trabajo también es muy superior a la media (39% frente al 21,8% de media).
- ✓ En el sector de Agencias de Viajes se utilizan las modalidades de contrato “en prácticas” y “de formación”. Acogidas a ambos tipos de contrato figuran trabajadores infraeducados en esta actividad.
- ✓ Los trabajadores infraeducados tienden a cambiar más de empresa que el resto de encuestados, aunque las diferencias no alcanzan los tres puntos porcentuales.
- ✓ Finalmente no se aprecian diferencias significativas en las causas del cambio de empresa entre los trabajadores infraeducados y el total de la muestra.

Así pues, estos aspectos podrían estar indicando que la experiencia en el trabajo contribuye a mejorar el emparejamiento entre los trabajadores y los puestos. Desde esta perspectiva, muchos de los trabajadores infraeducados ha podido cubrir con años de experiencia su carencia de educación inicial. También se ha podido comprobar, que el reclutamiento interno parece ser la opción elegida por las empresas para corregir los desajustes educativos en el puesto de trabajo. En consecuencia, puede ser el resultado de la política de reclutamiento de las empresas.

Para completar el análisis, detectar las carencias de formación reglada de los infraeducados y valorar el grado de ajuste del nivel de estudios poseídos por cada individuo con el nivel que el mismo considera necesario para efectuar su trabajo, se han presentado los datos contenidos en la **Tabla 11**. En la primera parte de la tabla, se recogen los niveles de estudios poseídos y requeridos tanto por los infraeducados como por el conjunto de los encuestados en los sectores analizados. Centrándonos en los trabajadores infraeducados, los requerimientos de educación formal adicionales, necesarios para desarrollar de forma adecuada las tareas del puesto que ocupa, se pueden estimar partiendo de las valoraciones de los propios resultados. Así, a partir de los datos de las tablas citadas se puede comprobar que las diferencias entre estudios requeridos (R) y estudios poseídos (P), de los trabajadores infraeducados, son los siguientes:

En la primera parte de la tabla, se recogen los niveles de estudios poseídos y requeridos tanto por los infraeducados como por el conjunto de los encuestados en los sectores analizados. Centrándonos en los trabajadores infraeducados, los requerimientos de educación formal adicionales, necesarios para desarrollar de forma adecuada las tareas del puesto que ocupa, se pueden estimar partiendo de las valoraciones de los propios resultados. Así, a partir de los datos de las tablas citadas se puede comprobar que las diferencias entre estudios requeridos (R) y estudios poseídos (P), de los trabajadores infraeducados, son los siguientes:

**Tabla 11 - Diferencias entre estudios requeridos y estudios poseídos de los trabajadores infraeducados**

	<b>Requeridos-Poseídos</b>
Analfabetos o sin estudios	0,0
Estudios primarios hasta EGB (incluida)	- 0,9
F.P. I	- 2,6
F.P. II	- 5,1
B.U.P./C.O.U. o similar	- 42,3
Diplomatura universitaria o equivalente	+20,6
Licenciatura universitaria o superior	+38,5

Fuente: Ortega, B; Marchante, A.; Sánchez, J.L.; Blanco, F.J. y P. Guzmán (2001b) y elaboración propia

Para situar en su contexto los porcentajes anteriores, se ha de resaltar que solo se está considerando al colectivo de trabajadores infraeducados, cuya importancia relativa ya se ha comentado en páginas precedentes. Teniendo en cuenta esta matización, los signos negativos indican que la enseñanza poseída es mayor que la requerida (exceso de enseñanza formal) y los positivos que hay carencia de educación formal. Puede observarse que las carencias de educación formal solo se detectan en los niveles universitarios: el 20,6% de trabajadores infraeducados carece de Diplomatura a pesar de considerarla necesaria para su trabajo; este porcentaje se eleva hasta el 38,5% para los estudios de Licenciatura o superior. Estos datos explican el elevado porcentaje de trabajadores que se consideran infraeducados (22,9% del total) a pesar de que el nivel medio de estudios es muy elevado.

De las tablas pueden deducirse las siguientes características:

- 1 - A pesar de que su nivel medio de estudios poseídos es inferior, los infraeducados se muestran más exigentes sobre el nivel de estudios requerido.
- 2 - Los infraeducados consideran en mayor porcentaje –sobre todo en el sector de transporte- necesaria formación adicional a su nivel inicial de estudios.
- 3 - Los infraeducados valoran, en ambos sectores, mejor que el resto de los trabajadores, la formación adicional recibida que, en general, es valorada como útil o muy útil por la inmensa mayoría de los encuestados.
- 4 - No se aprecian diferencias entre los trabajadores de agencias de viajes respecto a los cursos recibidos según su grado de adecuación educativa.
- 5 - En ambos sectores, la proporción de individuos que han realizado cursos es superior entre los que estando ocupados a tiempo completo, se consideran infraeducados.
- 6 - Finalmente, no se aprecian diferencias significativas entre las repercusiones que de la realización de cursos esperan los infraeducados respecto al conjunto de los trabajadores salvo, quizás, en las posibilidades de ascenso a una ocupación mejor.



**Tabla 12 - Trabajadores infraeducados. Características y necesidades de formación reglada**

Sector	Todos	Infraeducados
· Nivel de estudios poseídos		
Analfabeto y sin estudios	0,0	0,0
Primarios hasta E.G.B. (incluida)	2,1	9,0
F.P. I	1,2	2,6
F.P. II	5,9	14,1
B.U.P./C.O.U. o similar	22,1	48,7
Diplomada Universitaria o equivalente	58,5	25,6
Licenciatura Universitaria o superior	10,3	0,0
· Media estudios poseídos (años)	14,2	12,5
· Nivel de estudios requeridos		
Analfabeto y sin estudios	0,3	0,0
Primarios hasta E.G.B. (incluida)	0,6	0,0
F.P. I	0,9	0,0
F.P. II	5,9	9,0
B.U.P./C.O.U. o similar	20,3	6,4
Diplomada Universitaria o equivalente	60,3	46,2
Licenciatura Universitaria o superior	11,8	38,5
· Media estudios requeridos (años)	14,4	15,5
· Porcentaje de trabajadores de cada grupo que además de los estudios que considera adecuados, cree necesario formación adicional	67,1	67,5
· Porcentaje de trabajadores de cada grupo que además de los estudios que considera necesarios, ha recibido formación específica	78,9	73,1
· Porcentaje de trabajadores que considera que los cursos de formación específica recibidos han sido muy útiles o útiles.	97,4	98,3
· Importancia relativa (%) de los cursos realizados		
Informática	45,5	46,1
Idiomas	32,3	28,8
Gestión medio-ambiental	0,6	0,0
Previsión de riesgos laborales	4,0	7,7
Gestión de sistemas de calidad	5,4	7,8
Comercio electrónico	1,4	0,0
Otros	10,8	9,6
· Situación laboral cuando realizó los cursos de formación general	19,4	13,6
Parado	4,4	6,8
Ocupado media jornada	76,2	79,5
Ocupado jornada completa		
· Repercusión que ha tenido o cree que tendrá la realización de cursos de formación		
Mantener el actual puesto de trabajo	21,6	20,2
Acceder a una ocupación mejor	23,1	26,1
Obtener un salario mayor	15,0	16,0
Satisfacción personal	35,5	34,4
Nada en absoluto	2,5	2,5
Otros	2,3	0,8

Fuente: Ortega, B; Marchante, A.; Sánchez, J.L.; Blanco, F.J. y P. Guzmán (2001b) y elaboración propia

## Bibliografía

- Alba-Ramírez, A. (1993), "Mismatch in the Spanish Labor Market. Overeducation?". *Journal of Human Resources*, Vol. 28, Nº 2, pp. 259-278.
- Alba-Ramírez, A., Tugores, M. (2000), "Estudias o trabajas?. Los efectos del desempleo sobre la escolarización", en Sáez, F. (coord.): *Formación y empleo*. Fundación Argentaria, pp. 341-419.
- Beneito, P.; Ferri, J.; Moltó, M. L.; Uriel, E. (1996), *Desajuste Educativo y Formación Laboral Especializada: Efectos Sobre Los Rendimientos Salariales*. Working Papers EC 96-11, IVIE, Valencia.
- Büchel, F., Daly, M. C., Duncan, G. L. (2000), "Premiums and Penalties for Surplus and Deficits Education. Evidence from the United States and Germany". *Economics of Education Review*, Nº 19, pp. 169-178.
- Clogg, C., Shockey, J. (1984), "Mismatch Between Occupation and Schooling: A Prevalence Measure, Recent Trends and Demographic Analysis". *Demography*, 21, 235-257.
- Cohn, E, Khan, S. P. (1995), "The Wage Effects of Overschooling Revisited". *Labour Economics*, Nº 2, pp. 67-76.
- Dolton, P, Vignoles, A. (2000), "The Incidence and Effects of Overeducation in the U.K. Graduate Labour Market". *Economics of Education Review*, Nº 19, pp. 179-198.
- Duncan, P.J., Hoffman, S.D. (1981), "The Incidence and Wage Effects of Overeducation". *Economics of Education Review*, Nº1, pp. 75-86.
- García Montalvo, J. (1995), *Empleo y Sobrecualificación: El Caso Español*. Documento de Trabajo 95-20, FEDEA, Madrid.
- García Serrano, C., Malo, M. (1996), "Desajuste Educativo y Movilidad Laboral en España". *Revista de Economía Aplicada*, Nº 11, pp. 105-131.
- Groot, W. (1993), "Overeducation and the Returns to Enterprise-related Schooling". *Economics of Education Reviews*, Vol.12, Nº4, pp.299-309.
- Groot, W. (1996), "The Incidence of, and Returns to Overeducation in the UK". *Applied Economics*, Nº 28, pp. 1345-1350.
- Groot, W., Maassen Van Den Brink, H. (1997): "Allocation and the Return to Overeducation in the UK". *Education Economics*, Vol. 5, Nº 2, pp. 169-183.
- Hartog, J. (1986), "Allocation and the Earning Function". *Empirical Economics*, Vol. 11, Nº2, pp. 97-110.
- Hartog, J., Oosterbeek, H. (1988), "Education, Allocation and Earnings in the Netherlands: Overschooling?." *Economics of Education Reviews*, Vol. 7, Nº2, pp. 185-194.
- Hartog, J. (2000), "Overeducation and Earnings: Where Are We, Where Should We Go?." *Economics of Education Review*, Vol. 19, nº 2, pp.131-147.
- Hersch, J. (1991), "Education Match and Job Match". *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 73, Nº 1, pp. 140-144.

- Kish (1965), *Survey Sampling*. John Wiley. Nueva York
- Kiker, B. F.; Mendes De Oliveira, M., Santos, M. (1997), "Overeducation and Undereducation: Evidence for Portugal". *Economics of Education Review*, Vol. 16, Nº 2, pp. 111-125.
- Lassibille, G., Navarro, L., Aguilar, I., De La O, C. (2001), "Youth Transition from School to Work in Spain". *Economics of Education Review*, Vol. 20, pp. 139-149.
- Marchante, A., Ortega, B., Sanchez, J.L. (2001a), *Análisis de Nuevas Competencias Profesionales en los Sectores de Transporte de Viajeros por Carretera, Agencias de Viajes y Guías de Turismo de Andalucía*, Federación de Comunicaciones, Transporte y Mar de UGT-Andalucía. Málaga.
- Marchante, A., Ortega, B., Sanchez, J.L., Blanco, F.J., Guzman, P. (2001b), *Necesidades Formativas Emergentes en los Sectores de Transporte de Viajeros por Carretera, Agencias de Viajes y Guías de Turismo de Andalucía*, Federación de Comunicaciones, Transporte y Mar de UGT-Andalucía. Málaga.
- Mcgoldrick, K., Robst, J. (1996), "Gender Differences in Overeducation: A Test of the Theory of Differential Overqualification". *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 86, Nº 2, pp. 280-284.
- Mincer, J. (1993), *Studies in Human Capital*. Edward Elgar.
- Robst, J. (1994): "Measurement Error and the Returns to Excess Schooling". *Applied Economics Letters*, Vol. 1, pp. 142-144.
- Robst, J. (1995): "College Quality and Overeducation". *Economics of Education Review*, Vol. 14, Nº 3, pp. 221-228.
- Rumberger, R.W. (1981): *Overeducation in the U.S. Labor Market*. Praeger, Nueva York.
- Rumberger, R.W. (1987): "The Impact of Surplus Schooling on Productivity and Earnings". *Journal of Human Resources*, Vol. 22, Nº1, pp. 1-50.
- Sicherman, N. (1991): "Overeducation in the Labour Market". *Journal of Labour Economics*, Vol.9, Nº2, pp. 101-122.
- Sloane, P. J.; Battu, H.; Seaman, P. T. (1996): "Overeducation and the Formal Education/ Experience and Training Trade-Off". *Applied Economics Letters*, Nº 3, pp. 511-515.
- Sloane, P. J.; Battu, H., Seaman, P. T. (1999): "Overeducation, Undereducation and the British Labour Market". *Applied Economics*, nº 31, pp. 1437-1453.
- Verdugo, R.R., Verdugo, N.T. (1989): "The Impact of Surplus Schooling on Earnings". *The Journal of Human Resources*, Vol. 24, Nº 4, pp. 629-643.

# O impacte económico da Universidade de Évora na sua envolvente: análise estática

Maria da Conceição Rego<sup>\*</sup>

## Resumo

*Porque é que todos os presidentes de câmara em Portugal reivindicam para as suas localidades, tantas vezes como bandeira político-eleitoral, uma instituição de ensino superior ou, no caso dos municípios de menor dimensão, um pólo de uma universidade ou de um instituto politécnico?*

Esta pergunta é uma das que sempre tem estado na base da investigação que temos vindo a desenvolver subordinada ao tema: *Análise de alguns impactes regionais das instituições de ensino superior: estudo de caso da Universidade de Évora.*

Neste artigo propomos identificar alguns dos impactes estáticos da Universidade de Évora, na cidade e na região, em termos económico-financeiros bem como no emprego da cidade.

Para tal procederemos

- i) a um breve *survey* da literatura que enquadrará o estudo de caso,
- ii) à caracterização sumária da região, nomeadamente no domínio do emprego e da qualificação da população activa,
- iii) à identificação os impactes estáticos da Universidade de Évora, no rendimento e no produto, na cidade de Évora e no Alentejo, bem como no emprego na cidade de Évora.

---

<sup>\*</sup> Departamento de Economia, Universidade de Évora, 7000-803 Évora, telef.: 266.740.894, fax: 266.742.494, E-mail: mcpr@uevora.pt .

## 1. Introdução

Com este artigo procurar-se-ão identificar alguns dos impactes estáticos da Universidade de Évora (U.E.), na cidade e na região, no produto, no rendimento e no emprego. Esta análise enquadra-se no âmbito dos trabalhos preparatórios da dissertação de doutoramento, subordinada ao tema *Análise de alguns impactes regionais das instituições de ensino superior: estudo de caso da Universidade de Évora*.

A realização de estudos de impacte com vista a avaliar a importância, a diversos domínios, das instituições de ensino superior, apesar de não serem habituais em Portugal, têm vindo a realizar-se há vários anos em diversos países da Europa (BASLÉ, 1999; BENSON, R.J., 1993; CVCP, 1994; DATAR, 1998; GODDARD, 1999; HUGGINS, 1997; LABRIANIDIS, 1995; OCDE, 1987; TURNER, 1997) e debruçam-se sobre as implicações no rendimento, no produto e no emprego, na qualificação do emprego, na transmissão de conhecimentos científicos inovadores e na qualidade de vida. Exemplos disso são os trabalhos desenvolvidos no Reino Unido (GODDARD, 1999), para o ano de 1995/96, onde se mostra que o ensino superior empregava 3% da população activa, contribuía com 43 milhões de libras para o produto do país, tinha uma despesa estimada em 2,1% do PIB e apresentava excedentes comerciais com o exterior. Neste estudo estimou-se também o valor dos multiplicadores do produto, para diversos estabelecimentos de ensino superior, tendo sido obtidos valores entre 1,027 e 3. Outra das conclusões deste trabalho refere que os gastos dos funcionários docentes e não docentes, do ensino superior, e dos estudantes, são responsáveis por um emprego suplementar de 1% no emprego local. Em França, estudos mostram (DATAR, 1998) que cada grupo de 1000 estudantes estava na origem, directa ou indirecta, de 130 novos postos de trabalho, sendo que se esses 1000 estudantes pertencessem às chamadas *Grandes Écoles*, induziam 300 empregos suplementares. Uma investigação similar realizada na Alemanha em 1977 (OCDE, 1987) concluía que por cada dez mil estudantes existiam 3000 postos de trabalho universitários altamente qualificados, enquanto os postos de trabalho indirectos ascendiam a 4300.

No caso do Alentejo não foram ainda diagnosticados os impactes locais das instituições de ensino superior que se encontram na região. No entanto a importância da ligação da U.E. com a cidade e com a região onde está inserida é bem patente em documentos oriundos quer da própria Universidade, quer da autarquia local, e mesmo da Comissão de Coordenação da Região Alentejo (CCRA). Todas estas instituições são coincidentes no papel a atribuir à Universidade e aos Institutos Politécnicos.

Por parte da Universidade, a ligação à região é definida no objectivo 4 do *Plano Estratégico da Universidade de Évora 1999-2004* (Aumento do protagonismo no desenvolvimento social e económico), sendo enunciadas as seguintes linhas estratégicas:

- i) Participação nas instâncias de decisão regional (quando solicitados)
- ii) Estabelecimento de parcerias estratégicas
- iii) Priorização das preocupações e problemáticas da comunidade nos programas de formação e ciência.

Para consubstanciar o enunciado anterior, enumeram-se as seguintes acções estratégicas:

- i) Divulgação das competências existentes em diversos domínios (Catálogo de Oferta Tecnológica),
- ii) Publicitação dos resultados científicos, através de sessões públicas e dos meios de comunicação social,
- iii) Criação de um Observatório sobre as realidades económica e social e sobre a evolução do Ensino Superior.

O *Plano Estratégico da Cidade de Évora*, documento da responsabilidade da câmara de Évora, apresenta “Évora, Cidade Universitária” como uma das seis ideias fortes do documento e afirma que à Universidade cabe “o papel de difusão dos saberes científicos”, o dever de se projectar “no espaço regional e nacional como um importante motor de desenvolvimento nas vertentes cultural, social e económica”, integrando-se “no seio da comunidade científica pela profundidade do seu saber e investigação acumulada, pelo prestígio dos seus mestres, pela elevada preparação científica dos seus alunos”. Além disso, atribuem-se fortes responsabilidades aos decisores universitários ao afirmar que “Grandes opções da cidade e da região, irão passar em grande medida pelas escolhas que a Universidade efectuar em matéria de política de ensino, investigação científica e extensão sócio-cultural”. A competitividade da cidade é apontada como sendo directamente correlacionada com o seu desempenho científico: “Évora só será uma cidade competitiva nacional e internacionalmente se, para além de tecidos sócio-produtivos eficientes, dispuser de centros de investigação e de educação/formação que lhe permitam ultrapassar os desafios da inovação tecnológica”. A interacção entre a população residente na cidade e os estudantes universitários e a criação de um sentimento de pertença, na cidade e na região, relativamente à Universidade, são apontados como determinantes para o cumprimento desta linha de força.

A CCRA, por seu turno, nos documentos preparatórios do Plano de Desenvolvimento Regional 200-2006 defende que “a rede de ensino superior (U.E., Institutos Politécnicos de Beja e de Portalegre e outros estabelecimentos e pólos de entidades privadas) têm vindo a apresentar uma dinâmica considerável que se traduz numa oferta integrada e de qualidade, que permitirá criar ‘massa crítica’ regional, propiciando, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de capacidades de investigação aplicada às características regionais”.

## 2. Survey da literatura

Os impactes das instituições de ensino superior, nas cidades e nas regiões, são muito variados e têm reflexos no domínio económico, no emprego, na qualificação da população activa, na transferência de tecnologia e de inovação e na melhoria da qualidade de vida.

Os impactes económicos, no produto, no rendimento e no emprego, das regiões são medidos, fundamentalmente, através da aplicação do mecanismo do multiplicador keynesiano. Esta metodologia permite-nos avaliar, a partir dos gastos realizados pelos funcionários, docentes e não docentes, pelos estudantes e pela própria instituição, qual é a criação suplementar de riqueza, em termos de produto, rendimento e emprego, decorrente, directa e indirectamente, da actividade das instituições de ensino superior.

Dito de outro modo, esta metodologia diz-nos qual é o efeito multiplicador, na economia local, de cada unidade monetária gasta em torno das instituições de ensino superior. Da instalação de um estabelecimento de ensino superior decorrem, para além dos efeitos imediatos no emprego directo, efeitos ao nível da procura acrescida de bens e serviços que dão origem a novos postos de trabalho na região. Naturalmente que estes efeitos multiplicadores são tanto maiores quanto mais vasta e diversificada for a estrutura económica da região ou da cidade onde o estabelecimento de ensino está inserido e quanto mais inter-relacionada estiver com a economia local (porque menores serão as fugas que podem afectar o valor do multiplicador).

A difusão de novos saberes para a região, inovadores em termos de tecnologia ou de organização, é outro dos possíveis impactes gerados pelas instituições de ensino superior e pode acontecer por via dos estudantes (através da realização de estágios ou colaboração com projectos de investigação), da inserção de diplomados no mercado de trabalho local, dos investigadores (através da realização de projectos de investigação pura ou aplicada e da publicação dos respectivos resultados) ou de missões de consultores (através de acções que fomentem a inovação e a melhoria no domínio das tecnologias ou da gestão das organizações).

A literatura admite como consensual o facto da presença das Instituições de Ensino Superior (IES) ou de outras unidades de investigação potencializarem o desenvolvimento de actividades de alta tecnologia, sendo que a proximidade com a investigação assume uma importante vantagem competitiva. Ainda que seja difícil de medir, o impacte das IES no domínio do conhecimento resulta, fundamentalmente, em processos de transferência de tecnologia, difusão do saber, conhecimento científico e de *savoir-faire*, assente em bases formais (centros de investigação) e informais (relações de proximidade).

Este tipo de impactes, que gera mudanças ao nível da qualidade dos factores de produção, por via da investigação, da alteração tecnológica ou da melhoria da qualificação do capital humano, realiza-se através de parcerias entre as unidades produtoras de novos conhecimentos científicos e as empresas e instituições locais, podendo revestir a forma de contratos de investigação e formação, consultoria, estabelecimento de incubadoras de investimento, parques de ciência, criação conjunta de empresas de I&D, comercialização de investigação através do tecido empresarial, entre outras.

Independentemente da forma, o que sempre se procura é que as IES, ou outras unidades de investigação, funcionem elas próprias no seio das economias locais, aumentando o grau de atractividade de uma cidade ou de uma região, na medida em que desempenhem funções de unidades promotoras do investimento externo, ou seja, de forma que os potenciais interessados em investir numa cidade ou numa região, entendam a existência de uma IES como uma importante mais-valia para a sua localização, por via do acesso facilitado a novos conhecimentos e a capital humano qualificado.

O papel da investigação desenvolvida nas IES, ou noutras unidades de investigação, é particularmente importante para as PME's – tipo de empresas predominantes no Alentejo, bem como na maioria das regiões do interior – na medida em que são estas as empresas que mais necessidade têm de procurar no exterior os desenvolvimentos tecnológicos capazes de promover a melhoria da eficiência dos seus processos produtivos. As grandes empresas, por seu turno, quando não têm unidades de I&D instaladas, procuram estes processos junto das suas sedes ou de empresas do mesmo grupo.

Quando pretendemos analisar os impactes no emprego provocados pelas IES temos de ir mais além que a simples medida do emprego directo gerado pelo funcionamento da instituição ou o que decorre da identificação do emprego sustentado pela procura acrescida proveniente da IES e dos seus membros. Os efeitos da educação na economia de uma região não podem ser negligenciáveis. Grosso modo, podemos dizer que a educação aumenta a produtividade através da melhoria das competências e dos conhecimentos dos trabalhadores. Sintetizam-se de duas formas a influência que as IES têm sobre os mercados de trabalho locais (BEESON e MONTGOMERY, 1993): por um lado, por via do seu papel de educadores, as IES aumentam os empregos e as oportunidades de obtenção de salários mais elevados pelos diplomados; por outro lado, porque aumentando o nível médio de conhecimentos do capital humano, as IES podem promover o aumento do crescimento da produtividade local, se a capacidade para desenvolver e implementar novas tecnologias depender do nível médio de capital humano da economia (aceita-se a premissa que a composição dos conhecimentos da população activa influencia a tecnologia usada pelas empresas, sendo que os trabalhadores com níveis de qualificação mais elevados estão mais aptos e despertos para a necessidade de implementar novas tecnologias). Naturalmente que este efeito de reforço da qualificação da população activa empregada numa região depende não apenas da formação que é ministrada nas IES, mas também da sua adequabilidade às necessidades das empresas e instituições regionais, como também da capacidade que estas tenham de integrar os recursos qualificados oriundos das IES. Se esta compatibilização não existir, naturalmente que da presença de uma IES numa cidade ou numa região apenas decorre o aumento da emigração de mão-de-obra qualificada.

De uma forma mais lata as IES contribuem de forma variada para a alteração do ambiente sócio-cultural das cidades e das regiões onde se instalam, sendo muitas destas alterações apenas perceptíveis a longo prazo. São frequentes os exemplos em que membros das IES se tornam líderes de organizações da sociedade civil; muitas IES disponibilizam para os habitantes das localidades onde se instalam as suas instalações desportivas, bibliotecas, museus, livrarias, escolas de línguas, espectáculos variados de cultura erudita ou popular, restaurantes, entre outros; estão também devidamente diagnosticados os impactes no turismo, na qualidade do ambiente construído e na recuperação urbana. Não se ignora que a presença das IES confere uma dimensão significativa, em termos de estatuto intelectual, social e de aceitação, legitimando outras actividades como sejam a realização de colóquios, congressos ou outras manifestações científicas e culturais.

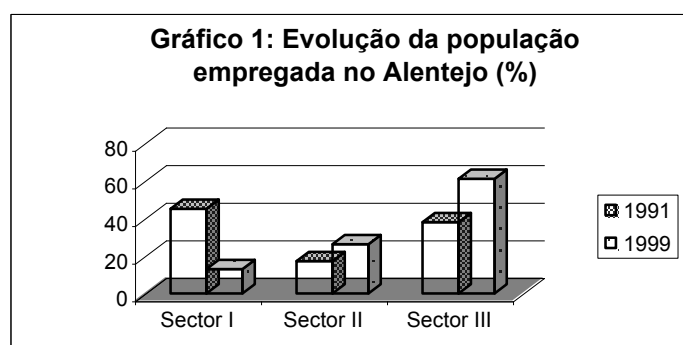
### **3. A região envolvente à Universidade de Évora**

A Universidade de Évora localiza-se no Alentejo, a região portuguesa menos densamente povoada (5% da população nacional reside em cerca de 30% do território), onde desde o final da década de 50 se tem feito sentir o fenómeno da emigração com consequências ao nível da desertificação da região e do duplo envelhecimento da população. A evolução demográfica do Alentejo caracterizou-se, até 1940, por sucessivos crescimentos populacionais, condicionados por uma elevada natalidade e pela atractividade exercida sobre residentes de outras zonas do país que fixaram residência na região, para o desempenho de actividades sazonais, maioritariamente



ligadas à agricultura. A partir dos anos 50 esta tendência inverteu-se e o Alentejo passou a perder população, em particular nas décadas de 60 e 70, devido à incapacidade regional para absorver o excedente de população activa, libertada das tarefas agrícolas, que se dirigiu essencialmente para a zona de Lisboa e Setúbal. A fragilidade demográfica é quantitativa e qualitativa, verificando-se perdas populacionais significativas, sobretudo nos escalões etários mais jovens, com reflexos no envelhecimento da população (agravamento dos índices de dependência), diminuição da população activa e redução dos níveis de fecundidade, nalguns concelhos entrando em níveis que impossibilitam a renovação das gerações.

Devido às características demográficas do Alentejo, os cerca de 220 mil activos que integram a população da região têm, portanto, uma expressão bem reduzida (4,4%) no conjunto da população activa portuguesa. Apesar da taxa de actividade, na região, ser mais baixa que a média nacional, ela tem vindo a aumentar devido, sobretudo, ao crescimento da participação feminina no trabalho. Os anos 90 marcaram o fim do predomínio do sector primário no emprego alentejano e a consolidação do sector terciário (gráfico 1) como principal empregador. No final da década de 90, o Alentejo apresentava um padrão de ocupação da sua população empregada bastante semelhante à média nacional (quadro 1).



Fonte: INE

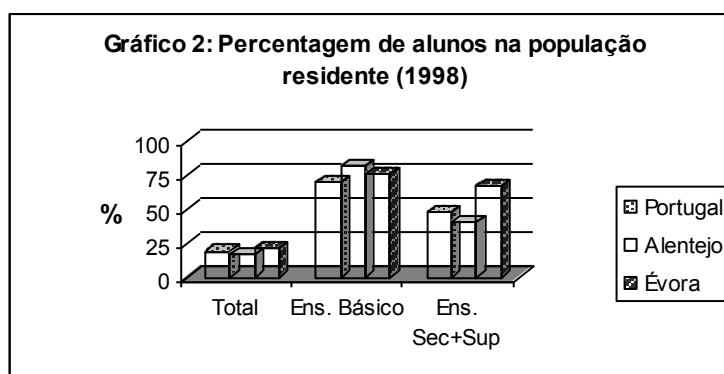
**Quadro 1: População empregada por sector de actividade económica (1999)**

<i>Sectores</i>	<i>Alentejo</i>	<i>Portugal</i>
Sector I	12,95	12,7
Sector II	26,2	35,1
Sector III	60,9	52,5

Fonte: INE

Na caracterização da população empregada na região ressaltam dois aspectos fundamentais: por um lado a importância do trabalho não qualificado e, por outro, o peso dos *Quadros superiores, dirigentes e especialistas*. A concentração de emprego nesta categoria deve-se fundamentalmente ao papel da Administração Pública, uma vez que se verificarmos a qualificação dos empregados nas sociedades empresariais existentes no Alentejo concluímos pela preponderância de trabalhadores com baixos níveis escolares e pela diminuta proporção de trabalhadores com qualificações de nível médio e superior. O baixo nível de qualificações médias da população empregada resulta, em boa parte, dos baixos níveis de escolaridade que se registavam na região no

início dos anos 90, (elevado número de analfabetos e valor reduzido de residentes com qualificações de nível médio e superior). No entanto, admitimos que este cenário se tenha vindo a alterar ao longo da década<sup>1</sup>, por duas ordens de razões: *i*) porque era entre a população mais idosa que se verificavam os maiores níveis de analfabetismo e *ii*) porque a frequência dos diversos graus de ensino, no Alentejo, apresenta um padrão semelhante ao nacional. Quando procuramos avaliar a importância dos alunos na população total (gráfico 2)<sup>2</sup>, concluímos que nos territórios analisados a importância dos alunos na população total residente é muito idêntica. Se atentarmos apenas ao que se passa ao nível do ensino básico, no Alentejo o peso dos alunos na população residente é ainda mais expressivo. Ao nível do ensino secundário e superior destaca-se a posição favorável de Évora.



Fonte: INE

No Alentejo os valores do desemprego continuam a ser mais elevados que a média nacional (em 1999 a taxa de desemprego no Alentejo era 6,7% enquanto a média nacional ficava em 4,4%). As classes profissionais mais afectadas por este fenómeno são o *Pessoal administrativo, dos serviços e do comércio* e os *Trabalhadores não qualificados e outros*. Ressaltam, no entanto, duas características que distinguem o desemprego no Alentejo da média nacional: por um lado, a pequena expressão do desemprego entre os quadros médios e superiores e, por outro, o grande peso do desemprego agrícola, resultante das alterações que a actividade sofreu desde a implementação da Reforma da Política Agrícola Comum. De resto, o desemprego no Alentejo segue o padrão nacional: é maioritariamente feminino, constituído por desempregados à procura de novo emprego, com mais de 25 anos; muitos deles estão nesta situação há mais de um ano (desemprego de longa duração). Estas características fazem com que o desemprego assuma um carácter estrutural. Se atendermos ao facto dos níveis de desemprego serem mais elevados entre os indivíduos com menores

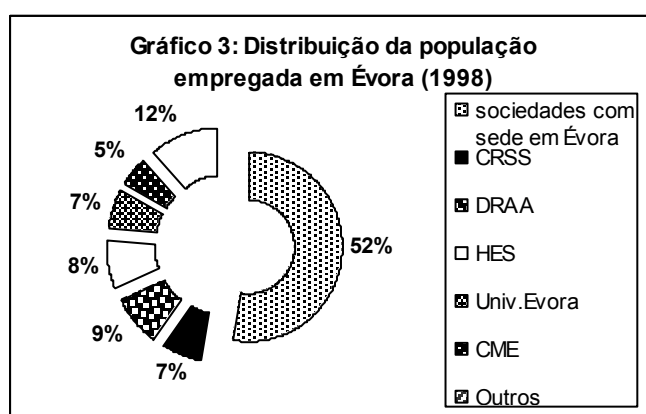
<sup>1</sup> Esta “intuição” apenas poderá ser verificada com a análise às qualificações da população residente que vier a ser feita após a obtenção dos resultados do CENSOS 2001, na medida em que não podemos ainda ter noção da importância das migrações da população mais jovem e, naturalmente, mais qualificada.

<sup>2</sup> Para construção deste gráfico usou-se a seguinte metodologia: *i*) comparou-se o número total de alunos inscritos com a população residente em cada um dos territórios analisados, *ii*) comparou-se o nº de alunos inscritos no ensino básico com a população residente no escalão etário dos 0-14 anos, *iii*) comparou-se o número de alunos inscritos nas escolas secundárias e profissionais e no ensino superior com a população residente no escalão etário dos 15-24 anos, *iv*) retirou-se 70% ao número de alunos inscritos no ensino superior, em Évora, uma vez que se admite ao longo deste trabalho que esse é o número de estudantes da Universidade de Évora não residente no concelho (para calcular as percentagens em Évora).

habilitações, concluímos facilmente pela dificuldade em reinserir estes activos no mercado de trabalho.

Quer sejam empregados ou desempregados, os activos alentejanos são, globalmente, pouco qualificados, o que acarreta consequências a três níveis: *i)* condiciona a instalação de novas unidades económicas, particularmente das mais exigentes em termos de qualificações, *ii)* limita a capacidade de promoção de auto-emprego e *iii)* influencia a capacidade competitiva das empresas locais.

Só a título de curiosidade, vejamos uma estimativa da distribuição da população activa em Évora, no ano de 1998 (gráfico 3)<sup>3</sup>. A população em Évora, em 1998, empregava-se fundamentalmente em empresas. Entre os principais empregadores da administração pública<sup>4</sup> está a Universidade de Évora, responsável por, aproximadamente, 7% do emprego concelhio.



Fonte: elaboração própria.

## 4. Impactes estáticos da Universidade de Évora

### 4.1. Impacte no produto e no rendimento

A análise dos impactes da U.E. é particularmente importante na medida em que esta instituição é uma das principais empregadoras de Évora (quadro 2), quer a avaliemos do ponto de vista do número de trabalhadores quer através do montante de salários pagos.

<sup>3</sup> Para realizar este gráfico usou-se a seguinte metodologia: à população de Évora em idade activa (grupos de idades entre os 15-64 anos) em 1998 (35920 pessoas), aplicou-se a taxa de actividade para o Alentejo (44,7%). Daqui resultou uma população activa de 16056 pessoas. Sobre este valor aplicou-se a taxa de desemprego média para o Alentejo (8,1%). Resultou daqui que a população activa empregada eram 14755 pessoas. Admitimos que este valor esteja ligeiramente subvalorizado na medida em que a taxa de actividade do concelho de Évora pode ser ligeiramente superior à média regional e a taxa de desemprego pode ser ligeiramente mais baixa que a média regional.

<sup>4</sup> Os principais empregadores da administração pública central e local são: CRSS (Centro Regional de Segurança Social), DRAA (Direcção Regional de Agricultura do Alentejo), HES (Hospital do Espírito Santo), Universidade de Évora e CME (Câmara Municipal de Évora).

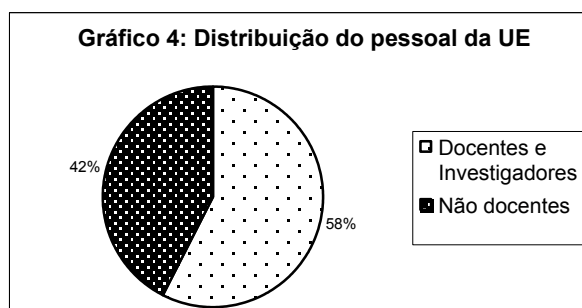
Por outro lado, a esta instituição estão associados cerca de 8000 estudantes, dos quais 70%<sup>5</sup> não têm residência no concelho de Évora<sup>6</sup>.

**Quadro 2: Principais empregadores da cidade de Évora (1999)**

Instituição	Número de trabalhadores	Massa salarial
<i>Câmara Municipal de Évora</i>	800	1.930.000
<i>Centro Regional de Segurança Social do Alentejo</i>	1022	2.899.327
<i>Comissão de Coordenação da Região Alentejo</i>	166	993.603
<i>Direcção Regional de Agricultura do Alentejo</i>	1323	3.307.937
<i>Direcção Regional de Educação do Alentejo</i>	262	n.d.*
<i>Direcção Regional do Ambiente e Ordenamento do Território do Alentejo</i>	180	534.300
<i>Hospital do Espírito Santo (Évora)</i>	1200	4.518.000
<i>Delegação Regional do Alentejo do Instituto de Emprego e Formação Profissional</i>	500	n.d.*
<i>Universidade de Évora</i>	960	4.448.837

Fonte: questionários aplicados às entidades; elaboração própria; Unidade – Massa salarial: 10(3)esc.; \*: processamento de salários feito em Lisboa.

No entanto, o efeito da U. E. em termos de criação de emprego directo, na cidade de Évora, é mais frágil que a imagem obtida a partir do quadro 2, na medida em que apenas 66% dos funcionários da U.E. têm residência no concelho. Os funcionários, docentes e não docentes, com residência no concelho de Évora recebem 60% do total de salários e outras remunerações pagas pela U.E.<sup>7</sup>.



Fonte: elaboração própria.

De facto, muitos dos docentes e investigadores que prestam serviço na U.E. (51%) não têm residência habitual neste concelho. Para muitos a residência habitual continua a ser na região de Lisboa e Vale do Tejo. Depois, os restantes concelhos do distrito de Évora, e de um modo geral, do Alentejo, também são escolhidos para local de residência pelos funcionários, docentes e não docentes, mas com menor intensidade.

Para procedermos à avaliação dos impactes, no produto e no rendimento, da U.E. foi necessário ainda “regionalizar” as restantes despesas correntes e as despesas de capital, para o que analisamos a Conta de Gerência de 1999 (o cálculo dos impactes terá por

<sup>5</sup> Estimativa apresentada no Plano de Desenvolvimento Estratégico da Universidade de Évora, 1999-2004.

<sup>6</sup> Residência habitual do agregado familiar.

<sup>7</sup> Dados elaborados a partir de dados dos Serviços Administrativos da Universidade de Évora, reportados ao mês de Julho de 2000.

base o ano de 1999). De forma a identificar os impactes na cidade de Évora criámos, nas diversas rubricas de despesa, 5 categorias geográficas: Évora (concelho), Distrito de Évora (todos os restantes concelhos do distrito de Évora), Alentejo (concelhos dos distritos de Beja, Portalegre e concelhos alentejanos do distrito de Setúbal), Portugal (todas as localizações não integradas nas categorias anteriores) e Resto do Mundo (estrangeiro)<sup>8</sup>.

Assim, obtivemos a informação constante nos quadros 3 e 4, a partir da qual podemos avaliar, respectivamente, a origem geográfica dos fornecedores da U.E., bem como obter uma estimativa da distribuição espacial das despesas correntes e de capital.

**Quadro 3: Localização geográfica de fornecedores da U.E. (1999)**

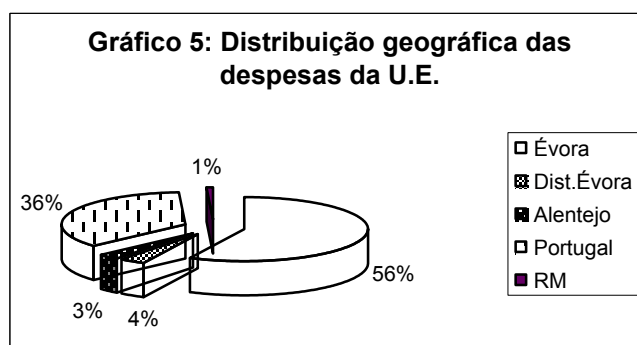
Localização	Empresas (%)	Volume de Aquisições (%)
<i>Évora</i>	39,3	51,5
<i>Distrito de Évora</i>	4,3	0,8
<i>Alentejo</i>	8,6	3,1
<i>Portugal</i>	39,8	40,6
<i>Resto do Mundo</i>	7,8	4

Fonte: S.A.U.E; elaboração própria.

**Quadro 4: Distribuição geográfica das despesas da U.E. (1999)**

Rúbrica	Évora	Dist.Évora	Alentejo	Portugal	RM	Total
Despesas Pessoal	2669302	226001	124567	1428966		4448837
Despesas correntes	750817	9110	37641	826988	49390	1673948
Despesas capital	382925	2521	9770	129960	12607	537783
TOTAL	3803044	237632	171978	2385914	61996	6660568

Fonte:S.A.U.E ; elaboração própria; Unidade: milhares de escudos; Nota: os totais podem não corresponder exactamente às somas das linhas e/ou colunas na medida em que os dados apresentados estão arredondados.

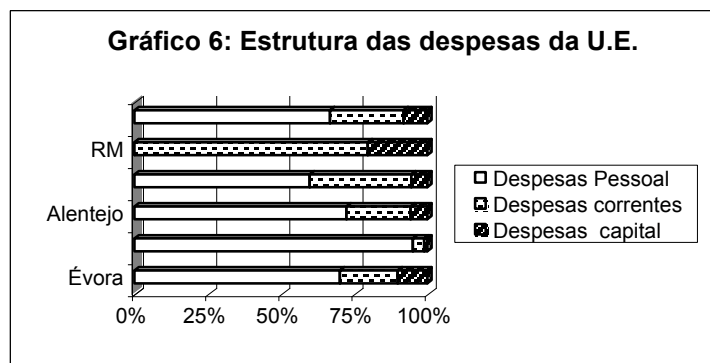


Fonte: elaboração própria.

A análise da informação dos quadros 3 e 4, complementada com os gráficos 5 e 6, permite-nos concluir que dos 6,6 milhões de contos que a U.E. utilizou no ano de 1999, 56% foram gastos em Évora e 36% em Portugal. Saliente-se aqui a grande importância

<sup>8</sup> Esta tarefa foi realizada com o apoio técnico dos Serviços Administrativos da Universidade de Évora, nomeadamente no que respeita à identificação da localização geográfica de alguns fornecedores.

que tem a zona de Setúbal e da Grande Lisboa não só no domínio das despesas com pessoal como nas outras componentes, fundamentalmente devido ao facto de aí estarem sediadas muitas empresas com quem a U.E. mantém contactos comerciais. Por outro lado, o gráfico 6 reflecte o peso significativo que tem a rubrica Despesas com pessoal no conjunto global dos encargos da U.E., independentemente do espaço geográfico considerado (naturalmente, que com a exclusão do Resto do Mundo).



Fonte: elaboração própria.

### *Modelo*

Para avaliar os impactes da U.E. no rendimento e no produto aplicamos a metodologia já usada em trabalhos semelhantes (BLEANEY et. all, 1992; HUGGINS et. all, 1997) – adaptando-a, nomeadamente, às características da informação obtida através do sistema de contabilidade da administração pública - a qual sugere que se usem duas medidas diferentes de rendimento: *i*) a noção de Produto Local Bruto (*PLB*), equivalente ao que ao nível nacional se designa de PIB: a U.E. é uma componente da economia local, contribuindo directamente para o produto da cidade e da região e provoca efeitos multiplicadores, na economia local, através da compra de outros bens e serviços a empresas locais, por via dos gastos locais dos seus funcionários e dos seus estudantes; *ii*) a noção de Rendimento Disponível Local (*RDL*), ou seja, o rendimento remanescente após a retenção de impostos e outras deduções (por ex., contribuições para a segurança social), ou seja, o equivalente ao *RDB*.

A área na qual se vai medir o impacte, no produto e no rendimento, da U.E. é o concelho de Évora. A análise é confinada aos dados de um único ano base: 1999/2000. Ainda assim, é expectável que o conjunto total dos impactes venha a prolongar-se durante vários anos. Calculam-se as estimativas separadas para o PLB (*Y*) e para o RDL (*D*).

O modelo explicita-se assim:

$$E = L + G \quad (1.1)$$

→ *L* = total dos custos de trabalho (bruto)

→ *G* = gastos com bens e serviços (bruto)

Obtemos assim uma estimativa do conjunto de gastos directos efectuados pela Universidade de Évora. No entanto, a este nível, ainda nada sabemos a respeito do carácter local das despesas efectuadas.

$$Y_1 = L + hG, \text{ a p.m.} \quad (1.2)$$

$$D_1 = (1 - t)(Y_1 - hiG) \quad (1.3)$$

→ *Y*<sub>1</sub>: primeiro nível de impacte no produto local,

- $D_1$ : primeiro nível de impacto no rendimento disponível dos residentes,
- $h$ : proporção de bens e serviços adquiridos pela Universidade no mercado local,
- $i$ : taxa média de impostos indirectos ,
- $t$ : taxa média de impostos directos (percentagem dos salários líquidos nos ilíquidos<sup>9</sup>)

Com as equações (1.2) e (1.3) obtemos uma primeira estimativa do impacto da Universidade, no produto e no rendimento locais. No entanto, estes não estarão devidamente avaliados se não incluirmos, na formulação, uma estimativa dos gastos realizados pelos estudantes e uma ponderação do conjunto de despesas efectuadas na localidade pelos funcionários residentes. Assim, vem:

$$Y_2 = vZ + wcD_1 \quad (1.4)$$

$$D_2 = (1 - t)(1 - i)Y_2 \quad (1.5)$$

- $Y_2$ : segundo nível de impacto no produto local,
- $D_2$ : segundo nível de impacto no rendimento disponível dos residentes,
- $Z$ : total dos gastos dos estudantes,
- $v$ : proporção de gastos em produtos e serviços locais, feitos pelos estudantes,
- $w$ : proporção de gastos dos funcionários nos produtos locais,
- $c$ : propensão média ao consumo.

A partir daqui, os impactos sucessivos decorrem do facto da despesa anterior ser reaplicada na área em estudo.

A informação já disponível permite-nos concluir (Quadro 5) que o impacto inicial da U.E. no produto ( $Y$ ) do concelho de Évora (A) é bastante significativo (3,8 milhões de contos), enquanto que no Distrito de Évora (B) e no Alentejo (C) é significativamente menor.

Para obtermos a estimativa do 1º nível de impacto no rendimento das famílias ( $D$ ) considerámos  $i = 0,17$  (taxa média de IVA) e  $t = 0,307$  (proporção dos salários líquidos nos ilíquidos). Naturalmente que reduzido, relativamente ao impacto no produto, dos valores retidos por impostos e contribuições obrigatórias para a Segurança Social, continuamos a obter valores bastante significativos para o impacto no rendimento das famílias do concelho de Évora.

**Quadro 5: Cálculo do 1º nível de impacto no produto e no rendimento**

$Y_{IA}$	$Y_{IB}$	$Y_{IC}$
2.669.302+1.133.742= 3.803.044	226.001+11.63= 237.632	124.567+47.411= 171.978
$D_{IA}$	$D_{IB}$	$D_{IC}$
2.501.943	163.309	113.595

Fonte: elaboração própria; Unidade: milhares de escudos.; valores arredondados.

Aos valores obtidos anteriormente é necessário ainda acrescentar uma estimativa dos gastos realizados pelos estudantes não residentes em Évora e que permanecem na cidade porque estudam na U.E..

<sup>9</sup> Considera-se que esta taxa reflete as retenções de impostos, contribuições para a ADSE, CGA, quotas sindicais, etc.

Para calcular o montante dos gastos dos estudantes elaborou-se um questionário, de resposta facultativa, que foi apresentado aos alunos no momento da inscrição no 1º semestre do ano lectivo 2000/2001, pedindo-se-lhes que indicassem o valor dos gastos mensais com um conjunto de rúbricas, bem como a percentagem dos mesmos que era feita em Évora. A este questionário responderam 142 alunos não residentes no concelho de Évora<sup>10</sup> e 38 alunos residentes no concelho de Évora. Os alunos que responderam ao questionário, e cujas respostas eram válidas, estavam inscritos em disciplinas do 1º ao 5º ano dos planos curriculares de 23 dos cursos de licenciatura ministrados na Universidade de Évora. Apenas foram inquiridos alunos dos cursos de licenciatura na medida em que estes, no ano 1999/2000, constituíam 95% do total de alunos inscritos na U.E. e porque é fundamentalmente neste grupo que se encontram mais alunos deslocados.

**Quadro 6: Gastos médios mensais dos estudantes de Licenciatura da Universidade de Évora**

<i>Categoria dos Gastos</i>	<i>Total dos gastos em Évora</i>	<i>% dos gastos em Évora</i>
Rendas de casa (V1)	25,3	98
Alimentação (V2)	19,7	94
Livros e equipamento escolar diverso (V3)	13,7	98
Vestuário e Calçado (V4)	9,36	78
Correios e Telefone (V5)	5,34	89
Gasolina/Gasóleo (V6)	10,4	65
Deslocação para a Universidade (V7)	8,54	61
Actividades culturais (V8)	4,73	86
Actividades desportivas (V9)	4,65	93
Prendas (V10)	3,87	74
Viagens de Lazer (V11)	6,94	74
Entretenimento, tabaco e álcool (V12)	7,13	89
Outros não especificados (V13)	6,72	80
Quais: (V14)	8	100
<b>TOTAL</b>	<b>134</b>	

Fonte: dados obtidos a partir de questionário aplicado aos alunos; elaboração própria; Unidade: milhares de escudos.

Em função do objecto de estudo, ou seja, porque o nosso objectivo é calcular o impacto, na economia local, dos gastos dos alunos externos à área em análise, apenas foram considerados os gastos dos alunos não residentes no concelho de Évora. No ano lectivo 1999/2000 estavam inscritos na U.E., em cursos de licenciatura, 7490 alunos; destes, 70%<sup>11</sup> não tinham como residência habitual o concelho de Évora. Como os dados relativos aos gastos dos estudantes deveriam dizer respeito ao ano de 1999 e dado que só foram recolhidos em Outubro/Novembro de 2000, optou-se por deflacioná-los, a partir do valor do Índice de Preços ao Consumidor no Alentejo 1999/2000 (variação homóloga para o mês de Dezembro). O valor deste indicador é 3,4%.

A partir das respostas dos alunos ao questionário que lhes foi apresentado foi possível concluir (quadro 5) que a média mensal de gastos em Évora, por estudante de licenciatura não residente no concelho de Évora, eram 134 mil escudos.

<sup>10</sup> Entende-se como não residentes no concelho de Évora aqueles alunos cujo concelho de residência habitual do agregado familiar é diferente de Évora.

<sup>11</sup> Dados do Plano de Desenvolvimento Estratégico da Universidade de Évora, 1999-2004.



Admitimos ainda que: *i*) o calendário escolar da U.E. tem 40 semanas (ou seja, os alunos permanecem em Évora cerca de 10 meses<sup>12</sup>), *ii*) o número de alunos não residentes no concelho de Évora, que frequentam cursos de licenciatura é 5243. Assim, estimamos que os alunos não residentes deixaram em Évora, no ano de 1999, 6.794.604 contos<sup>13</sup>.

A partir dos dados recolhidos podemos concluir que o impacto inicial da U.E. no produto do concelho de Évora é cerca de 10 milhões de contos, o que naturalmente vai provocar inúmeros efeitos multiplicadores, durante vários anos, nos mais diversos sectores da actividade económica. Se admitíssemos, por hipótese, que o VABpm do Alentejo em 1999 mantinha os valores de 1997<sup>14</sup>, então o impacto no produto provocado pela U.E. representava, sensivelmente, 4,6% do VABpm com origem no Alentejo Central e 2,7% do VABpm do sector terciário.

#### 4.2. Impacte no emprego

Para além do efeito directo no emprego provocado pela presença da U.E. na cidade de Évora, procurámos avaliar qual a capacidade das instituições regionais e das grandes empresas instaladas na região integrarem nos seus quadros os diplomados pela U.E.

Ao longo de duas décadas de existência a U.E. já diplomou, com a atribuição de diversos graus académicos, várias centenas de alunos, nos seus inúmeros domínios científicos. Entre 1994/95 e 1998/99 – período para o qual existe informação disponível - a U.E. diplomou, em cursos de formação inicial, 2423 alunos<sup>15</sup>, a uma média de 485 alunos/ano. Destes 39,5% terminaram cursos de formação de professores, 33,8% diplomaram-se na área da Economia e da Gestão e 16,6% nas áreas da Engenharia Agrícola e Zootécnica. Estes valores revelam a enorme concentração de diplomados (89,9%) nestas três áreas (onde se inserem 15 dos 24 cursos de licenciatura donde já saíram diplomados).

Naturalmente que não seria de esperar que todos estes diplomados se tivessem integrado no tecido produtivo local. Diversas instituições e empresas regionais responderam a um questionário que identificava, entre outros temas, a existência, nos quadros de pessoal, de diplomados e especificamente, procurava saber quais deles tinham sido diplomados pela U.E. Ao questionário responderam 59 entidades: Câmaras municipais e Associações de Municípios (8), Direcções regionais, Institutos públicos e outras entidades públicas locais ou desconcentradas (19), Empresas<sup>16</sup> e Associações empresariais (13), Entidades culturais (4), Instituições de Ensino Superior (3) e Outras entidades locais e regionais (11). Estas entidades localizam-se nos distritos de Beja, Évora e Portalegre.

---

<sup>12</sup> Ainda que, em muitos casos, as rendas de casas e quartos sejam pagas 12 meses por ano.

<sup>13</sup>  $(134 \text{ contos (gastos médios/mês/aluno deslocado)} \times 10 \text{ meses} \times 5243 \text{ alunos})/1,034 = 6.794.604 \text{ contos.}$

<sup>14</sup> Os últimos que estão disponíveis no INE.

<sup>15</sup> Dados dos Serviços Académicos da UE.

<sup>16</sup> Aqui apenas estão incluídas algumas das empresas sediadas no Alentejo que têm protocolos assinados com a U.E..

As instituições que responderam ao questionário<sup>17</sup> declararam que tinham ao seu serviço 6749 funcionários, dos quais 29,6% eram diplomados. Entre os diplomados, 27,8% (cerca de 560 pessoas) tinham feito a sua formação na U.E..

Com estes dados não podemos concluir que a presença dos diplomados pela U.E. no tecido produtivo local seja muito expressiva, o que se pode justificar, por um lado, com o facto de se tratar de uma instituição jovem, e por outro, com o facto de muitos dos seus alunos não serem oriundos do Alentejo e procurarem regressar para a proximidade da residência da família após a conclusão dos cursos. Esta segunda hipótese naturalmente que está associada à incapacidade do tecido produtivo local para fixar jovens oriundos de outras regiões. Uma vez que não incluímos nesta análise as escolas dos ensinos básico e secundário, não podemos avaliar a fixação nos quadros das escolas da região de professores diplomados pela U.E., os quais constituem uma importante parcela dos diplomados pela instituição.

## 5. Conclusão

Com este artigo pretendíamos identificar os impactes estáticos, no emprego, no produto e no rendimento, da U.E., na cidade e na região envolvente.

Para tal, pudemos demonstrar que a inserção da U.E., na cidade e na região, são preocupação quer da academia, quer da autarquia, na medida em que o afirmam nos seus documentos de orientação estratégica.

Dado que a U.E. está localizada numa região com fortes problemas estruturais, em termos de dinâmica populacional e de actividade económica, é expectável que a instituição assuma um protagonismo maior enquanto unidade económica indutora de emprego e crescimento do rendimento.

Se ao nível da criação directa de emprego a U.E. pode ser comparada com outras instituições públicas da cidade de Évora, o mesmo já não acontece com as variáveis rendimento e produto. A actividade da U.E., por via dos salários pagos, das despesas efectuadas e dos gastos dos estudantes, introduz, em média, anualmente, na economia da cidade, cerca de 10 milhões de contos que vão “alimentar” o circuito económico e promover ou garantir o funcionamento de inúmeras actividades de suporte, particularmente ao nível dos serviços (alojamento, restauração, comércio, serviços de apoio ao ensino, etc.).

Assim, registamos como principais notas dominantes deste documento:

- i) a U.E. é um dos principais empregadores da cidade de Évora, aquele onde o nível médio de qualificação do pessoal é mais elevado e um dos que regista maiores salários médios; no entanto, a cidade não fixa grande parte do corpo docente da instituição que continua a manter residência noutros concelhos (particularmente na região de Lisboa e Vale do Tejo),
- ii) os impactes no produto e no rendimento são particularmente significativos no concelho de Évora; as regiões limítrofes (Distrito de Évora e Alentejo)

---

<sup>17</sup> Não incluímos aqui os funcionários, docentes e não docentes, das Instituições de Ensino Superior inquiridas.

apenas marginalmente beneficiam da presença da U.E. e essa influência faz-se, basicamente, por via do pagamento de salários; por outro lado, é bastante intensa a relação da U.E. com a área de Lisboa e Vale do Tejo, quer por via do pagamento de salários, quer através de relações comerciais,

- iii) é diminuta (cerca de 30%) a presença de diplomados pela U.E. no tecido empresarial e institucional do Alentejo, o que revela as dificuldades das organizações regionais integrarem os recursos humanos qualificados oriundos da U.E.. Este efeito pode ser explicado por duas ordens de razões: ou porque o tecido económico não tem capacidade para integrar os diplomados pela U.E. ou porque as formações ministradas são desadequadas relativamente às necessidades das instituições e das empresas.

## Bibliografia

- Baslé, M.; Le Boulch, J.L. (1999): “L’impact économique de l’enseignement supérieur et de la recherche publique sur l’agglomération de Rennes”, *Révue d’Economie Regionale et Urbaine*, nº 1, pp. 115-134.
- Besson, R.J. e Montgomery, E. (1993): “The effect of college and universities on local labour markets”, in *Rev. Ecn & Statis.* 75 (4), 753-61.
- CVCP (1994): “Universities and Communities”, *Report by the Centre for Urban and Regional Development Studies for the Committee of Vice-Chancellors and Principals*.
- DATAR (1998): *Développement universitaire et développement territorial – L’impact du Plan U 2000 (1990-1995)*, La Documentation Française, Paris.
- Goddard, (1999): “How universities can thrive locally in a global economy”, in Gary, H. (ed.), *Universities and the creation of wealth*, Buckingham, Open University Press.
- Huggins R.; Cook P. (1997): “The economic impact of Cardiff University: innovation, learning and job generation”, *Geojournal*, 14 (4), 325-37.
- Labrianidis (1995): “Establishing universities as a policy for local economic development: an assessment of the direct economic impact of three provincial Greek universities”, *Higher Education Policy*, vol.8, nº 2, pp.55-62.
- OCDE (1987): *Que futuro para as universidades*, tradução para português do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação.
- Turner, P (1997): “The economic impact of a university on its environment”, *European Ed.*, 29 (3), pp. 88 – 95.
- Plano de Desenvolvimento Estratégico da Universidade de Évora 1999-2004*, Universidade de Évora.
- Plano de Desenvolvimento Estratégico da Cidade de Évora*, Câmara Municipal de Évora.
- Documentos preparatórios do Plano de Desenvolvimento Regional 2000-2006*, Comissão de Coordenação da Região do Alentejo.

# Wage employment versus family based self-employment in a regional perspective<sup>1</sup>

Kristin Dale<sup>\*</sup>

## Abstract

Rural areas have a different industry mix and higher out-migration compared to urban areas. Shops, restaurants, inns, farms etc. are often family-based businesses. This paper analyses the mix of wage employment and family-based self-employment in rural and urban areas. The model has two sectors (one with wage employment, the other representing family-based employment) and two regions (rural areas, with a cost disadvantage, and urban areas). The model predicts increased importance of family-based employment in rural areas when wages are regulated nation-wide and rural capital intensity is maintained through investment subsidies. Empirical results from Norway support these results.

**Keywords:** Regional economics, self-employment, family-based firms, wage employment, industry mix.

**JEL Classification:** R3, J5.

---

<sup>1</sup> Presented at EALE Conference 23-26 September 1999, Regensburg, Germany

<sup>\*</sup> Department of Economics, Agder University College, N-4604 Kristiansand, Norway.  
Acknowledgement: I thank Otto Andersen, Geir Asheim, Rolf J. Brunstad, Erik Hernæs, Steinar Holden, Karl Robertsen, Agnar Sandmo, Inge Thorsen and Stein Østbye for helpful suggestions

## **1. Introduction**

Rural areas have a different industry mix and higher out-migration compared to urban areas. Agriculture and other primary industries are typically located in rural areas. Also small firms in trade or tourism seem numerous in rural areas. Shops, restaurants, inns, farms etc. are often run by families, based on household resources. Do rural areas «lack» wage employment? Is family-based income more important in rural areas? These questions are the focus of this paper. It explains the importance of family-based employment in rural areas in a model with two regions and two sectors. The regions are urban and rural areas, and the rural region has a cost disadvantage. One sector has ordinary wage employment where the wage is regulated through economy-wide agreements, while the other sector comprises family-based employment. I assume that rural amenities and investment subsidies prevent factor mobility between regions. My main theoretical result is that under the assumption that the wage is regulated throughout the economy at the urban equilibrium level, the industry mix in the rural region is shifted towards the sector with family-based employment and unregulated wages.

The export base theory (see Paelinck and Nijkamp, 1975) provides regional income models. I use a different model to emphasise a particular aspect of ownership structure: self-employment by the family. In wage employment owners and employees are different persons. In family firms the family establishes a firm or some income generating activities, supplying both capital and labour inputs. It is my general hypothesis that household production influences wages and profits through «household related» self-employment (Dale, 1998). National regulation of wages, and tax policies treating family-members and other employees differently, may enforce rural self-employment. Rural development measures to encourage entrepreneurs reinforce self-employment. Do statistics show that self-employment is more important in rural areas? Is this only caused by agriculture? If private company employment is scarcer in rural areas, what substitute roles do public employment and self-employment play?

Section 2 surveys selected economic literature related to family-based firms. Industry mix in rural areas is analysed graphically in Section 3 in the economic model of industry structure with two sectors and two regions. Section 4 presents some empirical results from Norway, which is a country with significant regional measures. The relative distribution of earnings from self-employment and wage work in Norway in 1996, yields support to some of the results of the formal model. Finally, Section 5 contains concluding remarks.

## **2. Literature related to family-based firms.**

Small family firms and self-employment violate the usual dichotomy in economics between capitalists and workers. In this paper a family-based firm is the concept used to capture a situation where the capitalists and the workers are the same persons or belong to the same (extended) family. In the formal analyses of section 3, the family-based firm

constitutes a way to avoid paying the regulated wage rate. The literature considers other aspects of family-based firms. The selected survey below points to some of these different approaches.

Many authors study the firm. Fallon and Verry (1988, p.98) discuss some limitations of the profit maximisation assumption of firms and outline a different model. «*Another case in which a firm may maximise its objective without minimising costs is as the firm (or more realistically the firm's manager) obtains satisfaction from employment per se.*» When profit and employment are arguments in the manager's utility function, there is still a downward sloping demand curve for labour. This is a realistic model for grandparents/parents wanting to see their family members employed. In addition to different examples of traditional labour managed firms, Drèze (1989, p.3) writes: «*Labour management is a useful paradigm to study economic decisions in at least three additional sets of circumstances: ....(ii)Small business ventures owned and operated by members of a family (farms, vineyards, stores, fishing boats, garages an the like) also come close to the labour-management model.*» Coase (1937) discusses the size of the firm. The amount of transactions the entrepreneur will keep inside the firm is a question of costs of using external markets contra internal production. According to the classification of Coase (1937), reasons for family-based firms to stay small would be that the entrepreneur is better informed about family members, hiring costs of family members are smaller, or family members claim lower wages or create lower non-wage labour costs. Holmström and Roberts (1998) present the Coase-inspired literature on the market boundaries of the firm, and Gibbons (1998) surveys the literature on the incentive problems stemming from separation between owner and manager. The core of the Coase-inspired literature is large firms and enterprises. Garen (1998) relates self-employment to the theory of the firm by categorising self-employment as a pay system alongside hourly pay and salary pay.

The social science literature on entrepreneurs is large. Many studies search for the success factors for entrepreneurs. When policy-oriented, conditions for credit and the role of realistic advises to entrepreneurs are emphasised. Blanchflower and Oswald (1998) survey the economic literature on entrepreneurs and conclude that psychology is not a key to who becomes an entrepreneur, even though children anxious for acceptance are slightly less likely to run their own businesses. Empirical results support the two hypotheses that lack of financial capital constrains self-employment, and that the self-employed are happier. For 33 year old Britons questioned in 1991, the self-employed were marginally more likely to have inherited, but the average amount inherited was much higher than for employees. Most small businesses started with own or family money, not with bank loans. Avery, Bostic and Samolyk (1998) find that unincorporated firms are more likely to have loans with personal collateral, and that personal commitments are substitutes for business collateral. Firms with few assets available to pledge tend to be more dependent on personal commitments.

Regions represent an aggregate of firms. Economist have studied the role of labour and capital subsidies in promoting employment, see for instance Østbye (1996). Here, the standard result that labour subsidies are the most effective, is modified under a certain set of assumptions. Also if second-hand capital markets function better in urban than in rural areas, the potential losses are on average larger in rural areas, implying less entry in rural areas, and fewer jobs. Difficulty to raise collateral leads to reduced possibilities for regular loans in rural areas. Isolated, the credit argument implies a reversed industry mix. In rural areas wage employment by national and international firms should be

relatively more frequent, and self-employment less frequent. Lack of credit for rural development is one of the reasons why regional policies to promote rural employment contain public subsidies of investment in capital.

Blanchflower (1999) surveys the literature and raise several questions at micro and country level about self-employment in OECD countries. He points to the disagreement over whether high unemployment discourages self-employment because of the lack of market opportunities or encourages self-employment because of the lack of jobs. Blanchflower (1999: 26) concludes that: *«For most countries there is a negative relationship between the self-employment rate (variously defined) and the unemployment rate. From the time series regressions there is evidence of positive effects only in Iceland and Italy. The effects are more strongly negative in the agricultural sector. There is more evidence of positive unemployment effects in the individual level equations.»* These results indicate that if self-employment fill in for lack of wage employment and reduce unemployment, it is more of a short-term business cycle-effect and less of a structural effect. However, Blanchflower does not consider the regional dimension within each country where institutions and policies are common to several regions. My focus is regions within a country, thereby controlling for differences in Social security system and tax rules. I consider the industry mix, or how self-employment substitutes wage employment, both private and public.

Oinas (1995) discusses the interdependence between kinds of firm and kinds of region (location community). He classifies enterprises and local relations according to mutual dependence. Family-ownership is one of five types in his category of high enterprise dependence, high locality dependence, whereas ownership divorced from control is classified as low enterprise dependence, low locality dependence. To formalise and narrow the types of firm and location, I use an international trade model in section 3 to capture the aggregate regional and sector dimensions.

### 3. A model of industry structure in urban and rural areas

The model is a Heckscher-Ohlin model according to the textbook exposition in Norman (1993, Chap.5) and Dixit and Norman (1980, Chap.4). It has two sectors, with different capital intensities, and two regions. Transport costs of products are assumed to be higher in the rural area for both sectors. To simplify the exposition, *it is assumed that no firm has power to influence market prices of inputs or outputs. Also assume constant returns to scale in both sectors. Workers are homogeneous with respect to skills.* Throughout, superscripts denote sectors and subscripts denote regions.

Figure 1a illustrates the situation in the urban region with two sectors. Sector 1 consists of capital intensive, private firms as analysed by economics of production. In the real world this is the description of representative firms in many lines of manufacturing industry. Let  $r^1(p^1, w)$  denote how the return on real capital in sector 1 ( $r^1$ ), depends on the producer price in sector 1 ( $p^1$ ), and the wage rate for workers in the region ( $w$ ). The return-curve for sector 1 reflects the functional income distribution (how the producer price is divided between workers and owners). The return-curve is not a straight line because the labour intensity varies according to factor prices (the returns to labour and capital).  $r^2(p^2, w)$  describes how the revenue per unit in sector 2 is divided between

workers and owners. The flatter shape of this curve indicates that sector 2 is less capital intensive than sector 1. Sector 2 represents labour intensive industries consisting of firms in the service sectors, indicated by the term tourism for sector 2. The curved shape of the return curve for sector 2 reflects different composition of sector 2 depending on the relative price of the production factors. For example, in the upper left corner of figure 1a) where wage rates are very high, the tourism sector consists of self-service apartments. In the lower right corner where wages are low, it consists of full service hotels. A certain reduction in the wage rate increases the return on real capital more in sector 2 than in sector 1 because sector 2 is most labour intensive.

**Figure 1 - The urban region: a) Industry composition and b) Labour demand by two sectors**

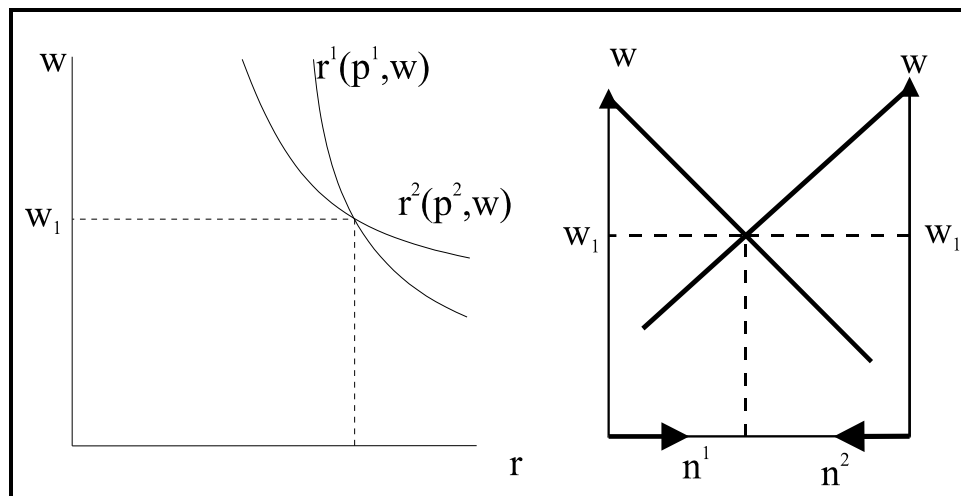


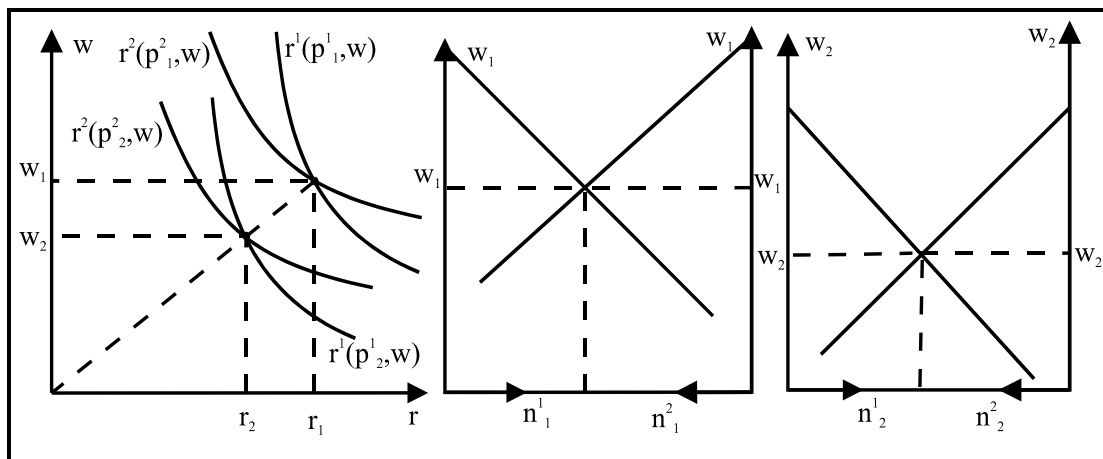
Figure 1a shows that there exist an equilibrium wage rate  $w_1$ , and an equilibrium return to real capital  $r_1$ , that make no worker or capitalist want to change sector. Figure 1b pictures the corresponding labour market equilibrium of the urban region. The horizontal axis in figure 1b represents the total amount of homogeneous labour in the urban region. The wage rate is measured on the vertical axis. The downward sloping curve to the left in the diagram represents how the demand for workers by sector 1 varies with the wage rate paid. The number of workers in sector 1 is measured from the left towards the right. The curve falling from right to left represents the demand for workers by sector 2 depending on the wage rate. The intersection between the two labour demand curves represents the equilibrium where the sum of workers demanded is equal to the supply of workers.  $w_1$  represent the equilibrium wage rate in the urban region.

The assumption of higher transport costs of products in the rural area captures the regional aspect, and generally, a disadvantage associated with locating production in the rural region. In figures 2-4 *transport costs are assumed to reduce the producer price with the same proportion in both sectors in the rural region*. This is a standard way of modelling transport costs. Samuelson (1954) illustrated it by the fraction of ice export that melted during transport and von Thünen (1895) by the fraction of grain eaten by the horse while bringing it to the market. Thereby, I avoid discussing effects of different transport costs in different sectors in rural areas.



In figure 2a the situation of the urban region is portrayed with subscripts 1 to denote the urban equilibrium wage rate  $w_1$ , and the urban equilibrium return to capital  $r_1$ . The assumption that all sectors in the rural region have higher transport costs create rural return curves that are located as equal inward shifts of the urban return curves in figure 2a. Figure 2a shows the rural equilibrium wage rate  $w_2$ , and the rural equilibrium return to capital  $r_2$ . The assumption that the transport costs in the rural region reduce producer prices by the same fraction for all sectors locates the rural equilibrium on the line from origo to the urban equilibrium.

**Figure 2 - a) Equilibrium capital returns and wage rates in the urban and the rural region. Labour demand by both sectors in the b) urban or c) rural region.**



Compared to the urban region the rural factor prices decrease proportionally. Figure 2 depicts a situation that is unstable. All else equal, workers and capitalists would choose the urban area to take advantage of the higher wage and the higher return to capital.

However, some costs of living may be lower in rural areas and living in the breath of the country may be valued above urban life, implying that some workers choose the rural region. Moreover, capitalists may receive rural investment subsidies to start firms in rural areas. In addition, persons living in rural areas face a trade-off between transaction costs of moving to urban areas and higher wage rate in urban jobs. Finally, capitalists moving production to urban areas may suffer a loss on rural real capital that counterbalances the higher return to real capital in urban areas according to figure 2. To simplify the model, out-migration is not taken into account. To use a comparative static analysis, I use the two following assumptions;

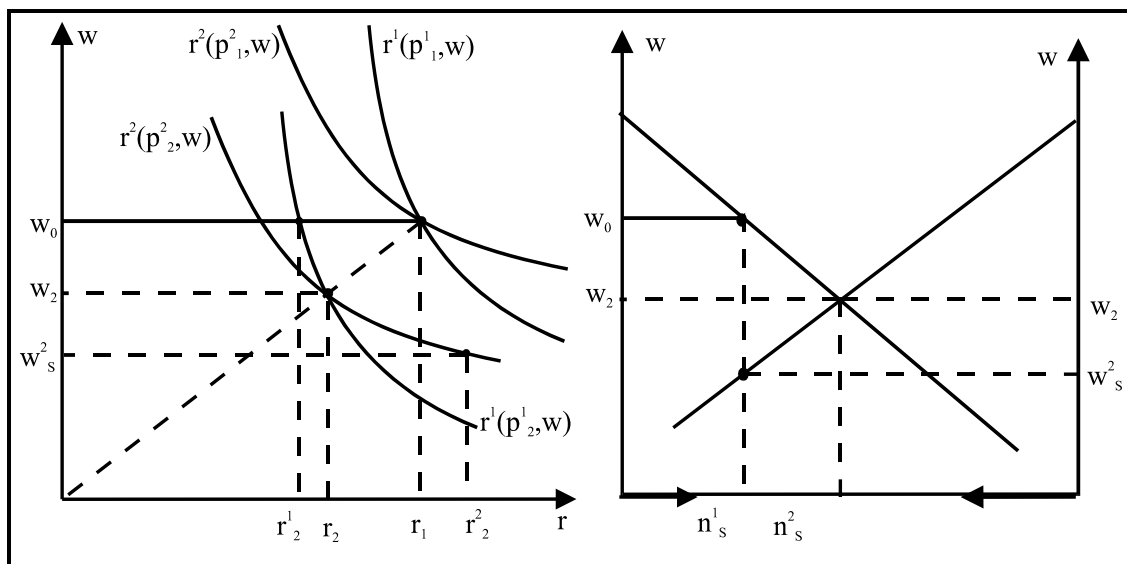
- 1) Rural people do not move to the city due to the amenities of rural life, and
- 2) Rural capital subsidies make capitalists invest in the rural region to the extent that the overall regional capital-intensity is equal (or, at least, sufficiently equal to avoid full specialisation in one sector) in both the urban and the rural region.

Given these assumptions, figure 2 shows that industry mix and return to private capital is equal in both regions, while return to total capital and wages are lower in rural areas. The conclusion that industry mix is not different in urban and rural areas is not realistic. In all countries primary industries are over-represented in rural areas, while manufacturing and business services are over-represented in urban areas. Can this

phenomenon be explained within the above model while maintaining the assumption that the overall regional capital intensity is equal in both regions?

Registered unemployment is often higher in rural than in urban areas, indicating that whatever the wage formation process in rural areas might be, wages are not set according to the equilibrium wage rate of the rural region in figure 2. In many sectors a bargaining process between organisations on the employer and the employee side heavily influences the paid wage rate. Assume that through union bargaining *the agreed upon wage rate of sector 1 (manufacturing) is fixed at the same level for the whole country*, in both the urban and the rural region. To avoid a full discussion of what happens in the urban area, I assume that *the fixed wage of sector 1 is set at the equilibrium wage rate of the urban region*. This may be a realistic assumption for some countries. Figure 3 shows the short-run equilibrium when regulated wages have been introduced in sector 1. Figure 4 shows the more important long-run equilibrium when real-capital adjustments have taken place.

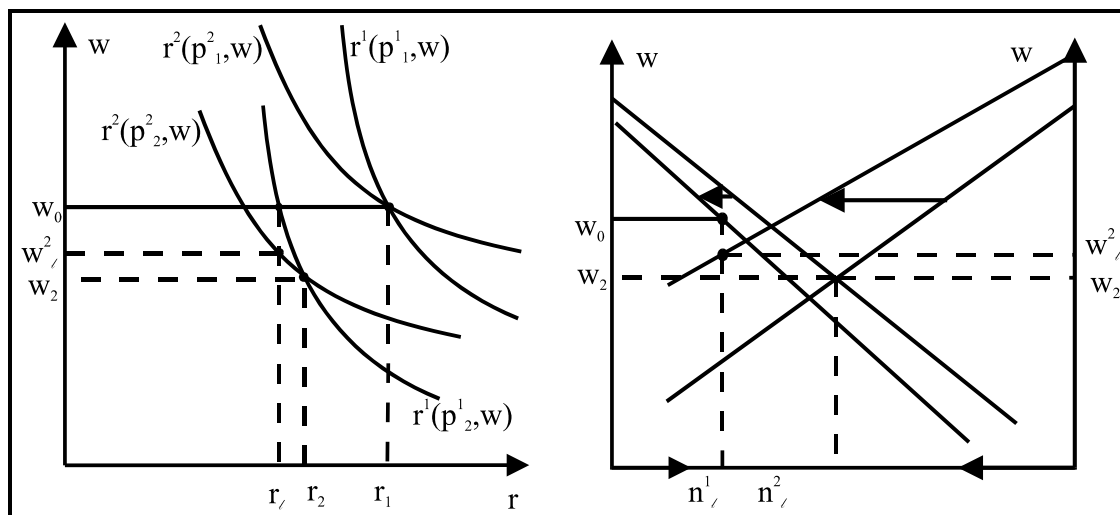
**Figure 3 - Short-run rural effects of high regulated wages in sector 1 and rural capital subsidies for 3a) industry mix, returns and wages, and for 3b) labour demand.**



Given that the wage rate  $w^0$  applies to sector 1 in both areas, sector 1 in rural areas will run at a smaller scale and with a more capital-intensive factor composition than in a situation without national wage determination. Return on real capital is reduced in sector 1. To have a new equilibrium in the rural labour market, sector 2 must demand the workers laid off from sector 1. Figure 3 presents the situation in the rural labour market when urban wage rates also apply for rural industry. For sector 2 (tourism) to demand the workers laid off by sector 1 (manufacturing), the wage rate in tourism in the rural area ( $w_s^2$ ) has to be very low. The assumption that rural people do not move to the city due to the amenities of rural life is important to avoid migration to urban areas in this situation. The very low wage rate creates a high return on investments in rural tourism (shown in figure 3).

The assumption of rural capital subsidies makes capitalists invest in sector 2 in the rural region since the difference in capital returns between sectors 1 and 2 in the rural region ( $r_2 - r_1^2 > 0$ ) will start a process where real capital is reduced in sector 1 and increased in sector 2 in rural areas. Returning to the rural labour market, the demand curves for workers depend on the real capital in each sector. The closing down of capacity in rural manufacturing reduces labour demand. The movement of the sector 1 demand curve shows this for workers to the left in figure 4. Investments in rural tourism increase capacity. For instance doing carpentering to raise new cabins and hotels are among the investment activities that result in moving the rural labour demand curve for tourism to the left in figure 4. Since sector 1 is more capital intensive than sector 2, a certain transfer of real capital reduces sector 1 labour demand relatively little, compared to the labour demand increases from the increased capacity in the labour intensive sector 2. The sizes of the shifts in the labour demand curves of the two sectors reflect this in figure 4b. When sector 1 has adjusted capacity to the regulated wage level, sector 1 only demand  $n_1^2$  workers in figure 4b. To employ the rest of the rural workers in sector 2, the wage rate will have to be  $w_2^2$ , which is higher than the first best equilibrium rural wage rate,  $w_2$ . Given that there are sector neutral regional subsidies, the overall return on capital will be equal in all rural sectors, as shown in figure 4a. If capital owners are compensated through different kinds of regional investment subsidies, returns for private investors net of subsidies reach the return level of the urban region,  $r_1$ , while the returns on total real capital equal  $r_2$ .

**Figure 4 - Long run rural effects from high regulated wages in sector 1 and rural capital subsidies for 4a) industry mix, returns and wages and 4b) labour demand.**



Given the assumptions in the model, figure 4 shows that wages in sector 1 are equal in both regions, while wages in sector 2 and return to capital are lower in rural areas. Also industry mix differs between regions, capital intensive industries that have agreed to pay high wages are over-represented in urban areas. The model shows that production and employment in rural areas decrease in manufacturing with fixed wage rates and increase in sectors where wage rates are unregulated and lower.

If labour costs, like negotiated wage rates and payroll-taxes, do not compensate regional differences in the value added per worker, the model with rural investment subsidies

predicts that industries with unregulated - lower - wages, will be a relatively more important source of earnings in rural than in urban areas. This is in vein with arguments for a regional differentiated minimum wage rate related to costs of living. Krumm (1981) has pointed to national minimum wages as representing relatively stronger regulations in rural regions with good climate and low costs of living compared to urban areas in the US. He argues that if urban areas with relatively high costs of living influence the national minimum wage the most, then employment opportunities become too scarce in rural areas with low costs of living.

However, wage rates will differ among rural industries either because the wage rate in sector 2 is subject to personal agreement or because some businesses do not pay regular wage payments, like in self-employment and small family firms where the same persons supply both capital and labour inputs. In the real world unregulated wages are more common in small firms and in service industries. Blanchflower (1999) mentions that this is an important source of raising unpaid self-employment, especially in agriculture. By interpreting sector 2 to consist of family-based firms, the analysis illustrated in figure 4 shows that self-employment may be a sign of «lack» of wage employment at the prevailing wage rate. A particular aspect of the ownership structure is this self-capitalism by the family where earnings are pooled, and separate returns to capital and labour supply by family members is neither calculated nor paid. Examples are family farms and family run lodgings where family members supply hours without formal wage payments. This paper has presented a model indicating greater importance of family based self-capitalism (or self-employment) in rural areas. Do empirical results support the assumptions and the conclusions of the model?

#### **4. Empirical studies**

Blanchflower (1999:30-31) reports that in OECD countries in 1996 self-employment as a % of total labour force varies from 7.4 in Luxembourg to 53.6 in Turkey. The reported self-employment was low in USA with 7.9 and in Norway with 8.2. In all OECD countries self-employment as a % of population 16-64 is lower than self-employment as a % of total labour force, indicating that self-employment is a way to stay employed beyond 64 years of age.

Norway is a European country where regional policy has had an explicit and strong urban-rural dimension since World War 2. If Norwegian data indicates that family-based employment is more important in rural areas, it should be even more so in other countries with higher self-employment shares. Researchers distinguish between the «broad» Norwegian regional policy, including the public sector and agricultural policy, and the «narrow» regional policy surveyed by Mønnesland (1997).

One reason why the regional difference in self-employment and family employment has not been studied is that data sources are scarce. While wagedworkers are counted and hours and wage rates are measured, industry statistics omit the very small establishments, typically family firms. The Employer-Employee register in Norway only contains formal wagedworkers. Neither of the data sources indicates whether or not the owners and the employees of the firm are relatives. Thereby, statistics cover registered wagedworkers more reliably than people working in self-employment and in tiny family

firms. Therefore, the proper distinction between regular employment and family-related employment cannot be traced. Blanchflower (1999) discusses the data problems with self-employment measures.

### Self-employment by industry

The size distribution in an industry depends on many factors like entry costs, economies of scale, tradition, regulations etc. In the case of Norway, employment can be sorted by industry and total employment divided into wage earners and self-employment. Some family based employment will inevitably be registered as wage earner even though the employer is a family member, and some unpaid employment by family members will escape measurement. In Norway the social security tax rate on earnings by the self-employed is smaller than the sum of the rates paid by employer and employee. Self-employment will therefore be the preferred form of registration for a one-person business and often also for businesses ran by a married couple. A person may have different kinds of work over time and simultaneously, therefore, statistics report persons in table 1 according to their major source of earnings.

**Table 1 - Norwegian earners in 1996 by industry and kind of employment**

Industry code, Industry	<u>Self-empl.</u> occuppers	Number of occuppers.	Number of wage workers	Number of self-employed
Total	8 %	1985545	1819413	166132
Unreported industry	85 %	40347	6179	34168
01-05 Agriculture, forestry and fishing	65 %	90615	31853	58462
02 Extraction of crude petrol.& nat.gas	0 %	23345	23343	2
03 Manufacturing and mining	2 %	294069	287831	6238
04 Electricity and water supply	0 %	19828	19821	7
05 Construction	16 %	119940	101215	18725
06 Wholes., retail trade, rest. and hotels	5 %	356071	339252	16819
07 Transport and communication	5 %	152466	144266	8200
08 Financing and insurance	0 %	46125	46122	3
09 Real estate and business services	6 %	150299	141924	8375
10 Public and other services	2 %	692440	677607	14833
01 Agriculture and hunting	56 %	52287	23122	29165
02 Forestry	48 %	5084	2647	2437
05 Fishing, hunting and sea farming	44 %	10925	6084	4841
Unspecified primary industry	100 %	22319	0	22319
17 Manufacture of textiles	6 %	5079	4789	290
18 Manufacture of apparel	12 %	2924	2572	352
20 Manufacture of wood & wood prod.	5 %	16219	15432	787
33 Manufacture of instruments	4 %	5308	5104	204
36 Manufacture of furniture, other prod.	6 %	14200	13414	786
52 Retail trade and repair services	6 %	145720	136378	9342
60 Land transport and pipeline transport	15 %	53910	46092	7818
74 Other business services	7 %	107564	99808	7756
93 Other personal services	33 %	18772	12583	6189

95 Domestic services	1 %	1431	1410	21
----------------------	-----	------	------	----

Source: Statistics Norway.

Table 1 shows that the overall rate of self-employment by total employment was 8% in Norway in 1996. Column two shows that the percentage of self-employment varies among industries. 0% self-employment is reported for offshore extraction of petroleum and natural gas, power- and water supplies, and financial services. The primary sector of agriculture, forestry and fishery reports 65% self-employment. At first hand it seems strange that 85% are self-employed among those with no industry reported. A likely explanation is that the self-employed do different kinds of production or services, and find it hard to categorise these activities into one group only. The lower part of table 1 reports self-employment in industries deviating from the national mean of 8%. Domestic services were selected because I found 1% self-employment to be unexpectedly low. Only 21 persons reporting paid housework as self-employment makes one think of a black market where income is neither reported nor taxed. The other sectors have been selected into table 1 because they report relatively high self-employment shares. Apparel reports 12% self-employment compared to 2% for all manufacturing industries. Industries stemming from crafts tend to show a higher share of self-employment. 15% self-employment in land transport implies businesses ran by “a man and his car”. Also other personal services report one out of three employees in self-employment.

### Self-employment by region

To account for the regional dimension of wage work and self-employment, I had to compromise between too few variables at community level (430 municipalities) and few regions and more variables at the county level (19 counties). Also counties do not really separate urban and rural areas, rather they divide space into areas containing their administrative centres. Oslo is a separate county. Akershus is the county bordering on Oslo with lots of commuters for Oslo. Table 2 shows data from «County-tables» from «Tax return statistics» of Statistics Norway for the year 1996 classified by living areas. They distinguish between formal wage earnings and self-employment earnings containing both labour and capital income. Self-employment earnings stem from farms etc. in the primary sector, businesses in other sectors, income from real property like cabins (but not the calculated income from ones own dwelling), and deductions were made for reported losses in trades. The ratio of self-employment income to wage earnings was 10% in 1996 in Norway. At the county level it varies from the low 6% in Akershus and 7% in Oslo to the high levels of 15% in Hedmark, Nord-Trøndelag, Møre- og Romsdal and Oppland, and 17% in Sogn og Fjordane. The five latter counties are rural counties with no large urban agglomerations.

The story of this paper is that family based firms fill in for «lack» of formal wage employment. In theory it might be the other way round. Entrepreneurs might create family based employment with high income levels while persons with less initiative entered wage employment with low income levels. This would imply that regions where the self-employment share was the higher had the higher income per person. This alternative with wage work as the “fall back” is not in accordance with the model in section 3. Table 2 reports the Norwegian figures for gross income per person by county. It shows the capital areas of Oslo and Akershus with top incomes, and Oppland, Hedmark and Nord-Trøndelag in the bottom range. Table 2 suggests that self-

employment partly fill the income gap in rural areas. Thereby, lack of firms demanding labour at the regional wage rate is substituted to some degree by self-employment.

*Table 2 supports the theoretical finding of the model in section 3, that self-employment is a substitute for lack of wage employment. This means that self-employment is the higher, the lower the level of average income.*

**Table 2 - Income indicators by county, Norway 1996**

	Income ratio from s-e/w		Average total income		Persons
	<u>Self-empl. earn.</u> wage earnings	Rank	Average income NOK	Rank	Persons age 17+ with non-zero inc.
Norway	10 %		183 361		3 339 545
Østfold	11 %	10	169 218	10	186 533
Akershus	6 %	1	218 131	2	333 059
Oslo	7 %	2	225 234	1	383 125
Hedmark	15 %	15	158 486	18	146 420
Oppland	15 %	18	158 722	17	143 825
Buskerud	10 %	6	183 344	4	177 755
Vestfold	10 %	7	179 965	6	156 818
Telemark	9 %	4	168 483	12	125 908
Aust-Agder	11 %	12	167 719	14	75 734
Vest-Agder	11 %	9	172 878	7	111 692
Rogaland	11 %	8	193 872	3	259 968
Hordaland	8 %	3	182 122	5	319 260
Sogn og Fjordane	17 %	19	168 700	11	81 794
Møre og Romsdal	15 %	17	170 461	9	183 538
Sør-Trøndelag	9 %	5	171 777	8	197 739
Nord-Trøndelag	15 %	16	155 262	19	97 120
Nordland	12 %	14	162 220	16	184 961
Troms	12 %	13	168 040	13	115 629
Finnmark	11 %	11	164 589	15	58 667

Source: Statistics Norway, County tables from Tax return statistics 1996.

### **The regional industry mix pattern**

To analyse the relations between different characteristics, correlation analysis have been performed using the SPSS 8.0 program. Due to the small number of regions, I have used bivariate calculations, and Pearson's product moment correlation coefficients that ranges from -1.0 to +1.0, where a negative coefficient indicates inverse relations between the variables. Significance probabilities of 2-tailed tests are reported (in brackets in table 3), and coefficients significant at the 1% level have \*\* marks, while \* indicate significance at the 5% level.

Table 3 shows that regions with high average incomes are densely populated and have lower shares of self-employment income to wage income. Rural areas with low population density have lower income levels and higher self-employment incomes relative to wage income.

These results stem from analyses of employment data from the Norwegian Employer-Employee Register 1996. Jobs do not refer to total number of jobs offered by employers

including vacant jobs, but only to jobs being held by someone, and only the main job is counted for persons holding more than one job at a time. This job definition includes part-time and full time work, work with high and low hourly pay. The number of main jobs per person in the age group 16-74 varies from 0,54 in Nordland to 0,64 in Akershus. The county classification of jobs is according to employer localisation. The variable total job frequency correlates strongly positively with average income and negatively with the share of self-employment income indicating a substitute situation between jobs and self-employment. However, total job frequency correlates weakly, positively with population density implying that the existence of some kind of a job is not what distinguishes rural and urban areas.

**Table 3 - Income level, population density and industry mix indicators for 19 counties, Norway 1996. Pearson's correlation coefficients, significance probability in brackets.**

Variable	Average income	<u>Self-em inc</u> _wage inc.	<u>Inhabitants</u> _Square km	Jobs per p. (16-74)	Private jobs pp (16-74)	<u>Public jobs</u> Private jobs	<u>Prim.sec.inc</u> Wage inc.
Gross income per income earner (17+)	1,000	-0,735** (,000)	0,697** (,001)	0,774** (,000)	0,514* (,024)	0,165 (,501)	0,165 (,501)
<u>Self-employment inc</u> Wage income	-0,735** (,000)	1,000	-0,415 (,078)	-0,511* (,025)	-0,316 (,187)	0,072 (,770)	0,815** (,000)
<u>Inhabitants</u> Square km	0,697** (,001)	-0,415 (,078)	1,000	0,815** (,000)	-0,129 (,599)	0,319 (,184)	-0,554* (,014)
Jobs per person age 16-74	0,774** (,000)	-0,511* (,025)	0,223 (,358)	1,000	0,741** (,000)	-0,334 (,162)	-0,344 (,150)
Private jobs per pers. age 16-74	0,514* (,024)	-0,316 (,187)	-0,129 (,599)	0,741** (,000)	1,000	-0,877** (,000)	-0,180 (,462)
<u>Public jobs</u> Private job	-0,165 (,501)	0,072 (,770)	0,319 (,184)	-0,334 (,162)	-0,877** (,000)	1,000	0,028 (,909)
<u>Primary sector inc.</u> Wage income	-0,631** (,004)	0,815** (,000)	-0,554* (,014)	-0,344 (,150)	-0,180 (,462)	0,028 (,909)	1,000

Source: Variables reported by county see table in Appendix B.

Is family-based self-employment only another phrase for self-employment in agriculture and other primary industries? According to Blancflower (1999:32) agricultural self-employment varies among OECD countries in 1995 from 8% of total self-employment in UK to 74% in Turkey. For Norway he reports agricultural self-employment at 37% of total self-employment, and non-agricultural self-employment at 5% of all non-agricultural employment. Within Norway agricultural earnings are highly correlated with total self-employment earnings and negatively correlated with population density according to table 3. While primary sector self-employment income varies from 2% of wage income in Oslo to 7% in Møre og Romsdal county, other kinds of self-employment provide 6% of wage income in Oslo and 8% of wage income in Møre og Romsdal. All over, regions with much self-employment in the primary sector also have more self-employment in the other sectors. Agriculture is only part of the rural self-employment picture. What makes family-based self-employment unattractive to family members? Where taxes are progressive, like in Norway, tax laws try to stop tax evasion



by restricting income reported by family members. The lack of formal registration of work hours by family members, thereby deprives family members of money, income and individual claims in the Social Security Systems; a common situation for wives of farmers according to Dale (1994). Gender and power relations within the household become complex and important for individual costs- and benefits. Agarwal (1997) presents within household bargaining in a broad perspective. What other alternatives are there to self-employment?

What is the role of jobs in the public sector in the regional industry mix? In the data set jobs have been divided into private and public jobs, a division that is not ready-made. Public sector contains industry 80 Public administration, 85 Education and 90 Health and social work, all mainly public sector jobs in Norway. Thereby, I slightly overestimate public jobs in these sectors, and underestimate public jobs in some other sectors. Private jobs are calculated as the difference between all jobs and public jobs. I have calculated number of public jobs per private job. This indicator varies from 0,35 in Akershus to 0,81 in Troms. The capital Oslo has a high value of 0,75 because of the governmental sector. *The correlation between public jobs and private jobs is significant, negative and strong* - as expected in a country where the Norwegian version of the «Scandinavian welfare state» evens out both municipality tax revenue per person and basic public services for schooling and health care. Many public part-time jobs and a lower regulated wage level in the public than the private sectors may be the reasons why the number of public to private jobs correlates weakly, negatively with income level. A bias of government jobs in cities may be the reason why the public job variable correlates weakly, positively with population density.

The story of the model in section 3 is that self-employment fill in for lack of well-paid private jobs in rural areas. The frequency of private jobs in the age group 16-74 varies from 0,31 in Finnmark to 0,48 in Akershus. *Private jobs correlates negatively with self-employment and population density as expected, but these correlations are neither strong nor significant.* Private jobs correlate positively and strongly with total number of jobs and with average income levels indicating that private jobs are better paid. Are urban wages or non-wage labour costs higher? Studies of earnings functions often show regional differences in wage rates. For Norwegian extracting and manufacturing industries in 1986, Dale (1994) reports the highest regional wage level in the urban Stavanger area, 3% higher than in Oslo, and about 15 % higher than in rural areas of the counties Sør-Trøndelag, Hedmark, Oppland, and Sogn- og Fjordane. The regional variation in labour costs may be higher than in wages because of a regionally differentiated pay-roll tax in Norway. Blanchflower and Oswald (1994) argue that regional unemployment rates influence wages. In Norway rural areas have higher unemployment rates, though this is not the case in all countries according to Marston (1985).

A main reason why the regional dimension does not come through may be that the county level separates according to administrative boundaries, not by a genuine urban/rural dimension. Other reasons why may be that too much of family-based firms are classified as ordinary private sector wage employment or that the public sector also play an important role.

## 5. Concluding remarks

Kontogeorgopoulos (1998) presents an example from the tourism development of two islands in Thailand of the behaviour of small family-based firms and large firms. Recognising the family element has important implications for attracting non-family members to different regions. Employment offers from large firms and the public sector are in principle open to all applicants who possess the formal skills required. Formal wage employment acts as a pull factor for entrants in the labour market. Family based employment is seldom available to non-members of the actual family. Family based employment therefore operates as a push factor for entrants in the labour market. Agriculture is a major sector in rural areas in many countries. Both EU (European commission, 1997, p.55) and other countries at present try to redirect measures from agriculture towards other industries. «*The objective of a common agricultural and rural policy for Europe is to ensure an economically efficient and environmentally sustainable agriculture and to stimulate the integrated development of the Union's rural areas.*» Simultaneously, tourism is attracting increased attention in economic restructuring in Europe (Montanari and Williams 1995). Despite the change in industry, family-based employment will play a major part. The introduction of the «Euro» eliminates regional dimensions in the currency and monetary policies. Therefore, labour market and regional policies will have to be tailor-made to meet the challenges of high levels of unemployment and substantial variation in employment leading to centralisation.

Family based employment may have different short run and long run effects in rural areas. In the short run it may be a cheap way to provide earnings for rural people. When employment opportunities with regular firms and public employment are lacking, then the insider is the family-member. In the short run family real capital discourage closing the business. Low unregulated wages for family members makes families retain real capital for pure dwelling or leisure purposes and as a basis for a family-based firm. Thereby, new entrants in agriculture and tourism can have hard times to find land for sale. Do family businesses create a «double-outsider» problem that in the long run constrains in-migration to rural areas? Will new entrants have to provide not only labour supply (hours and human capital) but also labour demand through self-employment? Is self-employment the beginning of the end that stops the potential influx of new ideas and knowledge? These issues are left for future research.

## References

- Agarwal, Bina (1997): «Bargaining» and Gender Relations: Within and Beyond the Household», *Feminist Economics*, Vol. 3, No.1, Spring, pp.1-51.
- Coase, Ronald H. (1937): «The Nature of the Firm», *Economica*, 4 (November 1937).
- Blanchflower, David G. (1999): «Self-employment in OECD countries», *The Labour market consequences of technical and structural change Discussion paper series No.35*, Centre for Economic Performance, University of Oxford.
- Blanchflower, David G. and Andrew J. Oswald (1994): *The Wage Curve*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

- Dixit, Avinash K. and Victor Norman (1980): *Theory of international Trade*», Cambridge University Press, Cambridge.
- Dale, Kristin (1994): «Regional and Occupational Wage Differences», In R. Asplund (ed.): *Human Capital Creation in an Economic Perspective*, Physica-Verlag, Heidelberg.
- Dale, Kristin (1995): «The Effects of Tax Policies on the Allocation of Time and Income of Norwegian Farming Families», 15th Arne Ryde symposium, Rungsted, Denmark.
- Dale, Kristin (1998): «The Influence of Household production on Inter-Industry Wage Differentials», *Working paper 1998:4*, Department of Economics, Agder College, Kristiansand, Norway.
- Drèze, Jacques H. (1989): *Labour Management, Contracts and Capital Markets*, Blackwell, Oxford.
- European Commission (1997): «European Economy. Towards a common agricultural and rural policy for Europe», *Reports and studies*, No 5 1997, EUROP, Luxembourg.
- Fallon, Peter and Donald Verry (1988): *The Economics of Labour Markets*, Phillip Allan, London.
- Garen, John (1998): «Self-employment, pay systems, and the theory of the firm: An empirical analysis», *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 36, pp.257-274.
- Gibbons, Robert (1998): «Incentives in Organizations», *Journal of Economic Perspectives*, Vol.12, No.4, Fall, pp.115-132.
- Holmström, Bengt and John Roberts (1998): «The Boundaries of the Firm Revisited», *Journal of Economic Perspectives*, Vol.12, No.4, Fall, pp.73-94.
- Kontogeorgopoulos, Nick (1998): «Accommodation employment patterns and opportunities», *Annals of Tourism Research*, Vol.25, No.2, pp.314-339.
- Krumm, Ronald J. (1981): The Impact of the Minimum Wage on Regional Labor Markets, *American Enterprise Institute Studies In Economic Policy*, Washington D.C.
- Norman, Victor D. (1993): *Næringsstruktur og utenrikshandel*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Marston, Stephen T. (1985): «Two views of the geographic distribution of unemployment», *Quarterly Journal of Economics*, February, pp.57-79.
- Montanari, Armando and Allan M. Williams (1995): *European Tourism. Regions, Spaces and Restructuring*. Wiley, Chichester.
- Mønnesland, Jan (1997): «Regional Policy in the Nordic Countries. Background and Tendencies», *NordRefo 1997:2*, Stockholm.
- Paelinck, Jean H.P. and Peter Nijkamp (1975): *Operational theory and method in regional economics*, Saxon House, Farnborough, 1975.
- Oinas, Päivi (1995): «Types of Enterprise and Local Relations», in B. Van der Knaap and R. L. Heron (eds.): *Human Resources and Industrial Spaces*, Wiley, Chichester, UK.

- Samuelson, Paul A. (1954): «The Transfer Problem and Transport Costs», *Economic Journal*, Vol.LXIV, June, pp.264-289.
- Statistics Norway (1998): «Unpublished tables», *Tax return statistics 1996*, Oslo.
- Von Thünen, Johann H. (1895): *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Hempel und Parey, Berlin; English edition, Pergamon Press, Oxford, 1966.
- Østbye, Stein (1996): «Subsidies on Labour and Capital under Wage Bargaining», *Labour* Vol.10, no.2, pp.431-445.

# **The role of universities in learning regions: european and american experiences**

**David Newlands\***

## **Abstract**

Universities' economic relationships with their regions can be divided into spending impacts and knowledge effects. Spending impacts refer to the effects of consumption and capital spending by universities and their staff and students on income and employment. Knowledge effects refer to the benefits of university activities, notably the production of highly educated graduates and the production and dissemination of knowledge. Until comparatively recently, most studies of the role of universities in regional development were confined to spending impacts. Now, there has been an explosion of research on knowledge effects and the ways in which universities contribute to learning regions, and thus to employment creation and the enhancement of regional competitiveness. Universities add to the human capital of the region and assist the innovative processes of firms but in turn their teaching and research activities are informed by businesses in the region. This paper reviews a number of studies of the roles of European and American universities in enhancing regional competitiveness in the contemporary learning economy. It discusses the different economic processes involved and includes several case studies of individual universities. Finally, the paper provides suggestions for the direction of further research.

**Theme:** Human resources, employment and regional competitiveness

---

\* Department of Economics, University of Aberdeen, United Kingdom.  
E-mail: d.newlands@abdn.ac.uk.

## **1. Introduction**

Increased interest in the “knowledge economy”, together with a growing recognition that universities can be drivers of regional development, have led to a growing recognition of the role of universities, as producers of knowledge, in linking the global and the local. However, many aspects of universities’ contribution to regional development have not been analysed in any detail while universities and economic development policy makers have developed few strategies to engage universities more effectively in the development process.

Despite a considerable increase in research on the ways in which knowledge generated in universities affects regional development, many aspects of university-business partnerships remain ill understood. This paper seeks to advance the debate about the role of universities in learning regions. Its structure is as follows. The next section sets out a theoretical framework within which to understand the contributions of universities to regional development. Sections 3 and 4 discuss traditional spending impact studies and newer analyses of knowledge effects respectively, drawing upon European and American experiences. Section 5 seeks to identify some of the lessons of these experiences. Finally, there is a brief statement of the key conclusions and some suggestions for further research.

## **2. A theoretical framework**

A recent study by Felsenstein (1996), of the impact of Chicago’s universities on that metropolitan area’s economy, divided universities’ impacts on their local areas into backward and forward linkages. Backward linkages refer to the effects of spending by university staff and students, and of universities themselves, on income and employment in the local area. Forward linkages refer to the outputs of university activities, notably the production and dissemination of knowledge within the local economy, through graduates and the conduct of research with links in the local economy.

There are three different types of backward linkage, to local households, local government, and local business. Universities’ impacts on local households are generally positive through direct and induced effects on income and employment. Effects on local government may be mixed. The presence of a university may widen the tax base and thus increase the revenues of the relevant local authority. On the other hand, a university might make considerable demands upon the provision of services by local government. Effects on local business may also be mixed. Local firms may benefit from the supply of goods and services to a university. However, universities may operate on such a scale as to compete with local firms in labour and property markets, leading to some displacement effects.

Felsenstein (1996) also identifies three types of forward linkage, in the form of changes to the local level of human capital, to the pool of knowledge, and to the attractiveness of the local area to households and firms. Universities raise the level of human capital in their local economy but only to the extent that graduates stay in the local area after

completing their studies. Universities add to the knowledge base of the area through a whole series of university-business partnerships, including consultancy and contract research. Universities may also add to the attractiveness of an area through the creation of positive “quality of life” externalities.

Beck et al (1995) suggest how expenditure effects and knowledge effects can be incorporated in a single measure. Overall economic impact can be defined as the difference between the existing level of economic activity in a region and the level of activity if the university concerned did not exist. Allowing for the university’s impact on the region’s stock of human capital and technological base, and other dynamic effects, this single measure would be the discounted value of differences in flows of future economic activity. While theoretically sound, this procedure would be next to impossible to pursue in practice. Apart from anything else, the data requirements are formidable, as is demonstrated below. However, there is a potentially greater problem in attempting to marry expenditure effects and knowledge effects which is that, because they are very different in nature, the appropriate means of analysing them are also very different. Expenditure effects are largely static in nature and unidirectional, with changes in the scale or pattern of a university’s spending impacting on the business of local firms through formal market transactions. In contrast, the importance of knowledge effects - but also the difficulty in analysing them - stems from the fact that they are dynamic in nature. Knowledge effects will often involve interactive relationships between universities and companies, both formal and informal, as part of a long term, evolving partnership.

### **3. The spending impacts of universities**

There is a well established procedure for the estimation of the spending impact of universities. The initial injection of income into the local economy – consisting of expenditure by staff, students and the institutions themselves, and off campus expenditure by students and visitors – constitutes the direct effect. In addition, however, there are indirect effects (arising from the investment spending of universities) and induced effects (arising from the consumption spending of universities and their staff and students). The ratio of the sum of direct, indirect and induced effects to the direct effect is a measure of the multiplier value of a university’s spending impact on income and employment in the local area. A figure of, say, 1.25 means that for every £1 million spent by university staff or students or a university itself, a further £250,000 is generated elsewhere within the local economy.

Virtually all studies of the economic impact of British universities on their local areas concentrate exclusively on what Felsenstein (1996) identifies as backward linkages. This is true even of the most technically detailed studies. The majority of studies employ a Keynesian multiplier analysis but some use input-output analysis. These latter generally draw upon already existing input-output tables but there are examples of the special construction of an input-output table, such as in an early study by Blake and McDowall (1967) of St Andrews University or in a recent one by Harris (1997) of Portsmouth University. Input-output analysis permits the use of more detailed data, with fewer guesstimates, and thus yields more accurate results. The review conducted by ERM Economics (1996) finds most income multiplier values to be in the range 1.1-1.3.

Most studies do not estimate the tax impacts of universities but an exception is the study by McNicoll (1995) of the Scottish higher education sector as a whole. Another example of good practice is the study by Armstrong (1993) of Lancaster University. This is unusual in that it computes separate income multipliers for the different components of spending. Furthermore, it compares the spending impact of Lancaster University with that of three other large local organisations, a power station and two manufacturing businesses.

University spending patterns may be very stable. University staff and successive generations of students may spend their money in the same bookshops and bars, restaurants and travel agents. Universities themselves may source their stationary and office furniture from the same companies. Local companies may be in constant dialogue with universities and pride themselves on their ability to meet universities' changing needs. Nevertheless, these relationships can still be characterised primarily as formal market transactions. It is with regard to knowledge effects that university-business partnerships come into their own.

#### **4. University-business partnerships**

As noted, most studies of the economic impact of British universities on their local areas concentrate almost exclusively on spending impacts. This perhaps reflects the ill developed nature of university-business links in the UK in comparison with other countries. In contrast to the studies of British universities, studies of the economic impact of various European and American universities on their local areas have at least sought to identify the nature of knowledge effects. However, much remains to be done to better understand the role of universities in regional development and the ways in which they form partnerships with local companies.

There are various indirect relationships by which universities contribute to dynamic changes in the regional economy. These include technology development and transfer to local companies, the spinoff of new firms from university activities, vocationally oriented training, and support for economic development agencies. It has been argued that a new breed of "entrepreneurial universities" has emerged (Smilor et al, 1993). Such universities are "characterised by a more direct involvement in the commercialisation of research activities, and a more proactive approach to regional economic development. Universities are paying increasing attention to the value of more applied research, innovative and relevant teaching and service to the local and national public and private sectors" (Oatley, 1998, p.255).

The role of universities in technology transfer has received increased attention in recent years (Charles and Howells, 1992; OECD, 1992; Goddard et al, 1994). This has been the result of various developments. Increased technological complexity has led firms to resort more to external sources of technology. As a result of the contraction of employment in large branch plant firms, the concern of policy makers has shifted towards the support of small and medium sized businesses, especially in high technology industries. Universities have themselves been under increased pressure to increase revenue from the sale of technology.



The term “technology transfer”, although very widely used, is potentially misleading since implicit in the expression is the simple, unidirectional model used in early studies of industrial innovation. In this model, knowledge progressed from pure research involving university research motivated by a thirst for knowledge through to company involvement once ideas’ commercial opportunities became clearer. This model has since been discredited by a number of empirical studies of the processes of industrial innovation (Freeman, 1994; Steinmuller, 1994). It is now recognised that there are continuous exchanges of ideas between businesses and university researchers, within partnerships of varying formality and longevity. Such exchanges of ideas are often crucial to the eventual success of the commercialisation of research. Thus, companies are involved in sponsoring long term research projects as well as consultancy and shorter term research funding. Universities and businesses are involved in complex and mutually dependent relationships. Both sides contribute to ongoing processes of competence creation, knowledge acquisition and knowledge transfer. In the most successful cases, these partnerships between universities and businesses can transform the prospects of a region, raising income and employment, the rate of technological development and new firm formation, and the attractiveness of the region to inward investment.

Despite the existence of successful local and regional partnerships with business, universities often face a conflict between aspiring to levels of international excellence in their scientific research and aiming to help local firms. The research expertise of university staff may be very technologically advanced and highly specific. Such staff may collaborate with firms but these are likely to be businesses which are equally technologically advanced. Few of these firms are likely to be local. The majority of local businesses, especially if small, will not be engaged in activities which can make use of the expertise of university researchers. Thus, somewhat paradoxically, “universities can contribute more to local firms in terms of knowledge by concentrating on the global, as they are then able to introduce new ideas and concepts” (Goddard et al, 1994, p.22).

Research grants and contracts are the main form of direct technology transfer. However, in general, support by industry accounts for a small proportion of universities’ research grant income while research contracts with *local* industry account for a smaller proportion still. Thus, “contracts are placed by the larger firms, usually on a national basis, and previous research has shown that such relations are developed with universities with a particular specialism, regardless of region” (Goddard et al, 1994, p.24).

In contrast, consultancy involves universities in a mode which is more responsive to the needs of the regional economy. Since consultancy does not generally require new information gathering, but rather consists of advising firms on the basis of existing information, it is generally more appropriate and more affordable for small firms.

Further mechanisms by which knowledge in universities is exchanged with knowledge from industry include the movement of personnel (staff or students) carrying with them both formal and tacit knowledge, and spinoffs by which a body of knowledge in a university is transferred to the private sector by the wholesale transfer of an organisation and its staff.

There have been various European and American studies of university-business links although most are quite crude. The Valenzuela and Moreno (1995) study primarily involves an analysis of the 1448 “collaboration agreements” signed between 1978 and

1991 between the five public universities and businesses in the Madrid region. O'Neill et al (1996) discuss the commercialisation of Columbia University's research, particularly licensing revenues, but note that virtually none of this activity takes place in New York City. Analysis of research links in the study of Rutgers University's impact on New Jersey is largely confined to description of sources of research funding and some examples of sponsored research. A more interesting study is that by Feldman (1994) who constructs a simple model of the innovation process which is then applied to the impact of Johns Hopkins University on innovation in Baltimore. This study, which concludes that Johns Hopkins University has not fostered high technology industry in its local area due to the absence of an effective innovation infrastructure in Baltimore, is considered further below.

Illustrative of the potential conflict between the global and the local in technology transfer is the study of Dutch universities by Florax and Folmer (1992). They define knowledge effects as "changes in the quality of production factors induced by the knowledge produced at universities" (Florax and Folmer, 1992, p.439). In an attempt to identify such effects, they construct a regional investment model with total university expenditures as their knowledge variable. They distinguish between contagious and hierarchical diffusion of knowledge generated by universities. Contagious diffusion occurs where knowledge is concentrated close to the originating source and decays rapidly with distance. In the hierarchical case, knowledge diffuses from core regions and cities, regardless of where it originated, and only later trickles down to peripheral areas. Florax and Folmer (1992) apply this model to a time series of cross section observations for 40 areas in the Netherlands for the period 1977-1984. Their results suggest that Dutch universities enhance investment through hierarchical rather than contagious diffusion. Thus, innovation spreads from the large cities even when the ideas stem from the smaller, regional universities.

In addition to links with local business, a further example of knowledge effects in which universities make an important contribution to the local economy is the provision of graduates with subject specific knowledge and a range of transferable skills. There are a number of ways in which an improvement in university induced local human capital can manifest itself in the local economy. First, at the individual level, a university increases the skills of local workers thereby raising their earnings and employment opportunities. Second, a university by raising the average level of human capital may raise local productivity growth. One mechanism suggested by Lucas (1988) is that higher levels of human capital in the economy facilitate the development and implementation of new technologies.

The effects on local productivity and thereby competitiveness depends on whether graduates produced by a university remain within the local economy. A migration of graduates may simply add to and improve the human capital base of other regions or localities, though there may be compensating movements of graduates from other universities entering the local economy concerned. Despite the fact that human capital accumulation, reflected in gains in knowledge and skills, plays a crucial role in determining local competitiveness, delineating its precise impact upon the local economy can be problematic. The main constraint is lack of data allowing researchers to evaluate the earnings of graduates of individual universities and the effects of local human capital accumulation on the growth of the local economy. "Little is yet known about the flow of students through higher education into local labour markets and how this relates to the overall economic performance of regions" (Thanki, 1999, p.86).

The conventional way to evaluate the effects of graduates is to determine the effects on earnings. This is usually done by calculating the rates of return on investment in a university education (Johnes, 1993). These aggregate studies consistently show high rates of return to the individual from a university education. A number of studies have found rates of return of 20 per cent or more. The finding of high rates of return to graduates has to be qualified in various ways. The rates of return on higher education vary with subject and the state of the economy. The economic evidence also suggests that the social rate of return - to society as a whole - of higher education is less than the private rate of return - to individual graduates since students do not bear the full cost of their university education. Against this, however, the university system delivers certain benefits which cannot be measured in monetary terms (and are not therefore picked up in calculations of social rates of return). In particular, universities may play an important role in the propagation of social and cultural values.

The rates of return studies are based on aggregate data on graduates from different institutions. The same is true of most information about the earnings of graduates. No attempts have been made to determine the rates of return to an investment in a particular university. Though the effects of human capital on national economic growth are well documented (Romer, 1990), no attempts have been made to gauge the effects of an individual university on local growth and productivity.

The consequence of these methodological difficulties is that most studies are reduced to the use of such indirect indicators as the retention of graduates in the region. Thus, O'Neill et al (1996) in their study of Columbia University assemble figures on the proportions of alumni remaining in and around New York City after graduation. The study of Rutgers University similarly proxies its contribution to local human capital by the number of alumni remaining in New Jersey.

Finally, it is worth noting that the same potential conflict between the global and the local which was identified with regard to university-business links surfaces again with regard to human capital accumulation. The best graduates of any university are likely to gain jobs with business firms and other organisations of international renown, few of which may be located locally.

## **5. Lessons of european and american experiences**

European and American experiences suggest that a prerequisite for the effective transfer of knowledge within the regional economy is an innovation infrastructure. This is of two types: a physical infrastructure such as transport and telecommunications networks and a knowledge infrastructure consisting of universities and research centres. The physical infrastructure is very important but readily visible. The nature and functioning of the knowledge infrastructure is much less well understood. However, while aspects of the relationship between the knowledge economy and regional development are still under researched, there is an emerging consensus about certain key factors. These include agglomeration economies and economies of scope, the importance of trust, and the existence of dense networks of small firms and supportive institutions. A culture of institutional learning which emphasises the importance of tacit knowledge and face to

face learning is important. Universities and their partnerships with firms - and with public policy makers - are crucial to the prospects of regional development.

Wider global and structural forces frame the knowledge economy in any region but factor conditions and economic culture in the region are also important. Indeed, "it is the interrelationship of knowledge and the knowledge infrastructure with local factor conditions and regional contexts, which shape the 'look' and quality of a learning region" (Keane and Allison, 1999, p.897). Innovation should thus be viewed as an interactive process which is framed by the institutional context in which it takes place, including whatever regional university-business partnerships exist (Morgan, 1997).

Following such arguments, it has become the conventional wisdom that the presence of a research university is one of the necessary conditions for the creation and maintenance of a learning region and a high technology industrial base. Research universities provide the scientific knowledge, technical information and skilled personnel upon which high technology industries are founded. Examples of successful regional development along such lines include Silicon Valley in California, Route 128 in Massachusetts, the Research Triangle in North Carolina (Feldman, 1994), Grenoble in France (De Bernardy, 1999), and the Cambridge phenomenon in England (Castells and Hall, 1994; Keeble et al, 1999).

Proximity to a major research university may be a necessary condition of successful regional economic development but it is not in itself a sufficient condition, as the fascinating example of Johns Hopkins University and the Baltimore region demonstrates. Johns Hopkins University has an international reputation in medical, scientific and engineering research and is the single largest recipient of US federal government research funds. However, despite the presence of Johns Hopkins University, Baltimore has a lagging regional economy. There has been a very limited spinoff and development of technology intensive industry. Feldman (1994) attributes the failure of the Baltimore region to capture the benefits of proximity to a major research university to the absence of an effective knowledge infrastructure. There has been limited clustering of related firms and industries in the Baltimore area and an under representation of appropriate sources of venture capital. For its part, Johns Hopkins University has not shown the same success in training students that it has in attracting research funding and has failed to encourage the entrepreneurial activities of its staff. In short, the type of university-business partnerships characteristic of successful regions has failed to develop in Baltimore.

## **6. Conclusions**

Universities have the potential to make an enormous contribution to regional development. This potential is increasing all the time as the importance of knowledge and information within the global economy increases. However, the involvement of universities in regional development is neither unidirectional nor unidimensional. Universities are not the sole originators of knowledge. Economic relationships which feed back from local business to universities may be equally important. Regional economic development policy and practice are multilayered with universities involved at different levels and in different roles. Perhaps the key characteristic of the learning

region is the way in which knowledge is transferred between different actors in the regional economy to create learning systems. Universities and the partnerships with they form with business are critical to these processes.

While some aspects of the relationship between universities and effective regional development are not well understood, progress is being made. Analysis of the relationship between universities and regional development has moved well beyond the familiar university spending impact studies. There is more appreciation and understanding of the importance of knowledge effects. Quantification of these effects is still in its infancy but the number of case studies is increasing rapidly. Where most progress has been made, however, has been in placing university impact studies within a wider framework, of regional innovation and development. The significance of an innovation infrastructure has emerged very clearly in recent years and it is this which represents perhaps the most important single lesson of European and American experiences for other parts of the world.

A future research agenda is taking shape. There will inevitably be many more university spending impact studies. However, greater “value added” would be derived from a concentration of research efforts on the various knowledge effects of universities. Key areas which merit further research include the nature of knowledge effects and the partnerships which link universities to firms and policy makers within the region. Thus, “more effort must be made to develop assessment tools that are implicitly development focused ... This is now the challenge for academics interested in measuring the value of higher education in regional development” (Thanki, 1999, p.88).

Evidence from case studies of successful regional development - and unsuccessful development such as in the Baltimore region - points to the importance of an effective knowledge infrastructure. It is the quality of this infrastructure which determines the extent to which the outputs of universities, the production of knowledge and of graduates, are absorbed by the regional economy. Further case studies will help in the identification of the very varied foundations of a knowledge infrastructure, including industrial liaison agencies, research and innovation centres, and bodies to facilitate networking between firms, and between firms and the university concerned.

## References

- Armstrong, H. (1993), “The local income and employment impact of Lancaster University”, *Urban Studies*, 30(10), pp.1653-1668.
- Beck, R., Elliott, D., Meisel, J., Wagner M (1995), “Economic impact studies of regional public colleges and universities”, *Growth and Change*, 26, pp.245-260.
- Blake, C., McDowall, S. (1967), “A local input-output table”, *Scottish Journal of Political Economy*, 14, pp.227-242.
- Castells, M., Hall, P. (1994), *Technopoles of the World: The Making of the 21st Century Industrial Complexes*, Routledge, London.
- Charles, D., Howells, J. (1992), *Technology Transfer in Europe: Public and Private Networks*, Belhaven, London.

- De Bernardy, M. (1999), "Reactive and proactive local territory: cooperation and community in Grenoble", *Regional Studies*, 33(4), pp.343-352.
- ERM Economics (1996), *The University of the Highlands and Islands: Economic Impact Assessment*, Highlands and Islands Enterprise, Inverness.
- Feldman, M. (1994), "The university and economic development: the case of Johns Hopkins University and Baltimore", *Economic Development Quarterly*, 8, pp.67-76.
- Felsenstein, D. (1996), "The university in the metropolitan arena: impacts and public policy implications", *Urban Studies*, 33, pp.1565-1580.
- Florax, R., Folmer, H. (1992), "Knowledge impacts of universities on industry: an aggregate simultaneous investment model", *Journal of Regional Science*, 32(4), pp.437-466.
- Freeman, C. (1994), "Critical survey: the economics of technical change", *Cambridge Journal of Economics*, 18, pp.463-514.
- Goddard, J., Charles, D., Pike, A., Potts, G., Bradley, D. (1994), *Universities and Communities: A Report for the Committee of Vice-Chancellors and Principals*, Centre for Urban and Regional Development Studies, Newcastle University.
- Harris, R. (1997), "The impact of the University of the Portsmouth on the local economy", *Urban Studies*, 34(4), pp.605-626.
- Johnes, G. (1993), *The Economics of Education*, MacMillan, London.
- Keane, J., Allison, J. (1999), "The intersection of the learning region and local and regional economic development: analysing the role of higher education", *Regional Studies*, 33(9), pp.896-902.
- Keeble, D., Lawson, C., Moore, B., Wilkinson, F. (1999), "Collective learning processes, networking, and 'institutional thickness' in the Cambridge region", *Regional Studies*, 33(4), pp.319-332.
- Lucas, R. (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Theory*, 22, pp.3-39.
- McNicoll, I. (1995), *The Impact of the Scottish Higher Education Sector on the Economy of Scotland*, COSHEP.
- Morgan, K. (1997), "The learning region: institutions, innovation and regional renewal", *Regional Studies*, 31(5), pp.479-490.
- Oatley, N. (1998), "The role of further and higher education in local economic development", *Local Economy*, 13(3), pp.255-257.
- OECD (1992), *Technology and the Economy: The Key Relationships*, OECD, Paris.
- O'Neill, H., Bane, D., Fefer, A. (1996), *Columbia University's Contribution to the New York City Economy*, Appleseed, New York.
- Romer, P.M. (1990), "Human capital and growth: theory and evidence", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 32, pp.251-286.
- Rutgers University (no date, 1994?), *Return on the Investment: The Economic Benefits of Rutgers University to the Citizens of New Jersey*, Rutgers University, New Jersey.
- Smilor, R., Dietrich, G., Gibson, D. (1993), "The entrepreneurial university: the role of higher education in the US in technology commercialisation and economic development", *International Social Science Journal*, 45(1), pp.1-11.

- Steinmuller, W.E. (1994), "Basic research and industrial innovation" in Dodgson, M. and Rothwell, R. (eds) *The Handbook of Industrial Innovation*, Edward Elgar Publishing, Aldershot, pp.54-66.
- Thanki, R. (1999),<sup>1</sup> "How do we know the value of higher education to regional development?", *Regional Studies*, 33(1), pp.84-89.
- Valenzuela, M., Moreno, J. (1995), "Universities and economic restructuring in postindustrial metropolitan society: the case of Madrid", *European Urban and Regional Studies*, 2(1), pp.81-84.

# **España en la UME: la flexibilidad regional de los salarios**

**Adolfo Maza Fernández\***

## **Resumen**

Este trabajo analiza uno de los principales mecanismos de ajuste alternativos a las variaciones en el tipo de cambio en el seno de la UME: la flexibilidad salarial. Se comienza realizando un análisis descriptivo para ofrecer, posteriormente, evidencia econométrica sobre la flexibilidad regional de los salarios en España, utilizando tanto técnicas de estimación paramétricas como semiparamétricas. Por último, se realizan algunas consideraciones acerca de si la UME puede contribuir a aumentar el grado de flexibilidad regional de los salarios. La conclusión general que se obtiene es que los salarios son muy rígidos a escala regional y que parece que el impacto de la UME sobre ellos, aunque favorable, será reducido.

Palabras clave: flexibilidad salarial, tasa de desempleo, productividad, regiones, Unión Monetaria Europea.

---

\* Departamento de Economía, Universidad de Cantabria, Av. Los Castros, s/n 39005 Santander, Tlfno: (942) 20-16-52, E-mail: mazaaj@unican.es.



## 1. Introducción

La integración en la Unión Monetaria Europea (UME) supone, sin duda, el hecho económico más trascendente del momento presente para la economía española. Aunque se espera que la formación de un entramado económico de esta índole resulte beneficiosa para el conjunto del país, es evidente que también conlleva una serie de costes, analizados profusamente en los últimos años (junto a los beneficios) mediante distintos desarrollos del enfoque de las áreas monetarias óptimas (en adelante AMO), que surgió a partir de los trabajos de Mundell (1961), McKinnon (1963) y Kenen (1969)<sup>1</sup>.

En relación con estos costes, se estima que el principal coste que supone la formación de la UME es el que se deriva de la pérdida del tipo de cambio como instrumento de política económica<sup>2</sup>. En este sentido se puede sostener que carecer de la posibilidad de variar el tipo de cambio hace a un país más vulnerable ante los potenciales procesos recesivos a los que está expuesto su economía; no obstante, y aún aceptando este hecho<sup>3</sup> es necesario subrayar que para que esta renuncia al instrumento cambiario constituya un verdadero coste han de darse, simultáneamente, dos condiciones: en primer lugar, que exista una posibilidad elevada de sufrir perturbaciones o *shocks* asimétricos, entendiendo por tales los que afectan de forma distinta a un país que al resto de miembros de la unión<sup>4</sup> y, en segundo lugar, que ese país carezca de instrumentos de ajuste (mecanismos de estabilización) alternativos a las variaciones en el tipo de cambio para hacer frente a dichas perturbaciones.

Respecto al primero de estos condicionantes, la mayor parte de la literatura sobre el particular considera que la probabilidad de sufrir perturbaciones asimétricas se verá disminuida dentro de la UME (Véase, por ejemplo, Wihlborg y Willett (1991), Emerson et. al. (1992), Gros y Thygesen (1998)). No obstante lo dicho, y aunque a priori no parece que la UME exacerbe la probabilidad de que las regiones españolas sufran este tipo de perturbaciones<sup>5</sup> sí que es cierto que, en determinadas circunstancias, éstas pueden producirse. Enfrentadas con esta posibilidad, el hecho de contar con instrumentos de ajuste alternativos a las variaciones en el tipo de cambio nominal (segunda de las condiciones anteriormente señaladas) se torna vital para que la formación de la UME resulte beneficiosa para todas y cada una de las regiones

---

<sup>1</sup> La teoría de las AMO analiza los beneficios y costes en profundidad. A partir de estos trabajos se han desarrollado multitud de estudios que se pueden englobar dentro de este enfoque, algunos de ellos, como los desarrollados por Bean (1992) y Eichengreen (1993), aplicados a la formación de la UME. El caso español es analizado por Alberola (1998).

<sup>2</sup> No conviene olvidar, no obstante, que también supone la pérdida de autonomía en la política monetaria.

<sup>3</sup> Existe un amplio debate en torno a la eficacia o ineficacia de los ajustes cambiarios. Incluso si un país registra una perturbación asimétrica o diferenciada, que el tipo de cambio sea el instrumento más eficaz para contrarrestar sus efectos depende del carácter transitorio o permanente de la misma, del tipo de rigidez que predomine en el mercado de trabajo y del grado de apertura de la economía.

<sup>4</sup> En el informe de la Comisión Europea *One Market, One Money* se clasifican los diferentes tipos de *shocks* y se establece cuando éstos son de carácter asimétrico (Emerson et. al. (1992)).

<sup>5</sup> Un análisis empírico de esta materia para el caso español y a escala regional ha sido realizado por Villaverde (1999a) y Sanchez-Robles y Cuñado (1999). Estos autores concluyen que la probabilidad de que las regiones españolas sufran perturbaciones asimétricas en el futuro no es muy elevada.

españolas. En este sentido, uno de los resultados más y mejor conocidos de la teoría de las AMO es que cuanto mayor sea la movilidad de los factores de producción, mayor la flexibilidad de precios y salarios, y más importantes las transferencias fiscales con una función redistributiva-estabilizadora, menores serán los costes que acarrearán un proceso de integración.

En relación con esta cuestión, en el presente trabajo se pretende estudiar la operatividad potencial de uno de esos mecanismos de ajuste: la flexibilidad de los salarios reales a escala interregional. Con este propósito, el resto del trabajo se estructura de la forma siguiente. En el apartado II se analiza, de una forma eminentemente descriptiva, el grado de flexibilidad salarial que, a nivel regional, existe en nuestro país. El apartado III abunda en este análisis, pero lo realiza desde un punto de vista econométrico y bajo dos enfoques distintos: en primer lugar, utilizando técnicas de estimación paramétricas y, en segundo lugar, a través de métodos de estimación semiparamétricos, que permiten una mayor flexibilidad en la relación funcional que existe entre las distintas variables. A continuación, el apartado IV se cuestiona si la UME favorecerá el aumento de la referida flexibilidad regional de los salarios. Para finalizar, en el apartado V se sintetizan las conclusiones más relevantes.

## 2. Un análisis descriptivo

En este apartado vamos a llevar a cabo un primer análisis del grado de flexibilidad salarial que a escala regional existe en España. Para ello, hacemos uso de herramientas puramente descriptivas; en concreto, utilizamos una serie de índices de desigualdad para los salarios y las productividades sectoriales<sup>6</sup>

De acuerdo con lo que acabamos de señalar, y para evitar la aparición de posibles sesgos interpretativos, hemos calculado cuatro indicadores de desigualdad alternativos: la desviación típica, el coeficiente de variación, el índice de Theil ( $\theta=1$ ) y el coeficiente de Gini (Champernowne y Cowell (1998))<sup>7</sup>. Para su cálculo utilizamos datos de salarios y productividades por sectores y regiones, tomando como indicador salarial la remuneración por ocupado y aproximando la productividad como el cociente entre el Valor Añadido Bruto a coste de los factores y el número de empleados de cada sector, variables que suministra la base de datos BD-MORES<sup>8</sup> durante un lapso temporal que abarca desde 1980 hasta 1995; no obstante, sólo presentamos los resultados obtenidos en los años 80 y 95, que son los que se muestran en los Cuadros 1 y 2<sup>9</sup>. A raíz de estos resultados, y comparando los obtenidos para salarios y productividades, podemos

---

<sup>6</sup> La forma más adecuada de medir la flexibilidad salarial es analizando la evolución de los salarios con relación a la tasa de desempleo, pero, ante la carencia de datos de desempleo a nivel sectorial, hemos optado por hacerlo respecto a los niveles de productividad

<sup>7</sup> Para la definición de estos indicadores de desigualdad véase Champernowne y Cowell (1998).

<sup>8</sup> La principal razón por la que utilizamos esta base de datos es que suministra información de las variables relevantes expresada no sólo a precios corrientes, sino también en pesetas constantes de 1980, empleando para ello deflatores regionales –los datos utilizados a lo largo del trabajo son los expresados en pesetas constantes-. Esta información existe tanto a nivel agregado como desagregado, con una desagregación sectorial a R. 17.

<sup>9</sup> Todos los cálculos se han efectuado fijando como base cien el salario y la productividad media en el conjunto del país durante esos años.

obtener algunas conclusiones preliminares sobre el grado de flexibilidad salarial existente en cada región, así como en el conjunto nacional.

Pues bien, el principal hecho que se aprecia con absoluta nitidez en relación con cualquiera de los indicadores utilizados es que la desigualdad intersectorial de los salarios en España -y en todas sus comunidades autónomas<sup>10</sup>- es inferior a la que existe en la productividad, lo que no es óbice para afirmar que, durante estos quince años, los salarios en España han aumentado su disparidad tanto en el conjunto del país como en todas y en cada una de sus regiones<sup>11</sup>; de cualquier modo, este fenómeno parece indicar que no existe una conexión íntima entre el nivel salarial y la productividad del trabajo, lo que constituye un primer reflejo de la existencia de rigidez salarial en nuestro país. En suma, el análisis efectuado pone de relieve la existencia de una, al parecer, reducida flexibilidad regional de los salarios en España, afirmación que trataremos de contrastar a continuación por estimaciones más formales.

### 3. Un análisis econométrico

Con el objetivo de ahondar un poco más en el estudio de la flexibilidad salarial a escala regional en España y de comprobar si, efectivamente, dicha flexibilidad es muy reducida, vamos a realizar el análisis haciendo uso de herramientas econométricas. Para ello, dividimos este apartado en dos secciones: en la primera estimamos la flexibilidad regional de los salarios reales en España mediante técnicas paramétricas, en concreto la estimación de un modelo de regresión lineal múltiple en el cuál la variable endógena considerada es la tasa de crecimiento de los salarios reales regionales; en la segunda, sin embargo, realizamos el mismo tipo de análisis pero utilizando técnicas de estimación semiparamétricas, es decir, a diferencia del modelo de regresión lineal múltiple, permitimos que una parte de las variables que contribuyen a explicar la variación de los salarios reales regionales no entren en el modelo de una forma lineal pre-especificada, sino que lo hacen de forma posiblemente no lineal y, esto es importante, desconocida.

#### 3.1. Modelo de regresión lineal múltiple<sup>12</sup>

Por lo tanto, y de acuerdo con lo señalado en líneas precedentes, pretendemos analizar el grado, características y determinantes de la flexibilidad salarial de las regiones españolas, para lo que hemos seguido el enfoque analítico planteado por Abraham (1996)<sup>13</sup>, enfoque que ha sido utilizado con posterioridad por Villaverde (1999a, b). De acuerdo con esta metodología, hemos estimado tres tipos de ecuaciones de salarios,

---

<sup>10</sup> Con la única excepción de Navarra y La Rioja en 1995

<sup>11</sup> Quizás la comunidad canaria sea la única que se escapa un poco de esta tendencia.

<sup>12</sup> Una de las cuestiones que pueden llevar a discusión en el análisis que presentamos a continuación es la posible endogeneidad de algunas variables explicativas, en concreto, la productividad regional. Hemos evaluado este problema mediante un sistema de ecuaciones simultáneas (cuyos resultados no se muestran por falta de espacio) y los resultados obtenidos nos permiten afirmar que el problema de endogeneidad no existe o, al menos, no es importante.

<sup>13</sup> A raíz de una propuesta de Abraham y Van Rompuy (1995).

relacionando en todas ellas la tasa de crecimiento de los salarios reales regionales ( $\dot{\omega}_i$ ) con los cambios en los salarios reales nacionales ( $\dot{\omega}$ ), en el desempleo regional ( $\dot{u}_i$ ) y nacional ( $\dot{u}$ ) y en la productividad real, tanto regional ( $\dot{\lambda}_i$ ) como nacional ( $\dot{\lambda}$ ). Es importante señalar que estas ecuaciones se derivan de un modelo cuyos supuestos son que el salario regional depende positivamente de la productividad regional y nacional y del salario nacional y negativamente del desempleo, tanto regional como nacional.

En concreto, hemos estimado estas ecuaciones por mínimos cuadrados ponderados con datos de panel y efectos fijos, utilizando, de nuevo, datos de salarios y productividades extraídos de la base de datos BD-MORES, así como datos de desempleo que se han obtenido de la Encuesta de Población Activa (EPA). La especificación de estas ecuaciones (en las que permitimos que el coeficiente asignado a cada variable explicativa difiera en cada comunidad para, de este modo, profundizar en la situación relativa de cada una de ellas) y los resultados de su estimación se muestran en el Cuadro 3, del que se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. El coeficiente asignado al salario nacional no difiere estadísticamente de uno (ecuaciones 1, 2 y 3), lo que muestra la alta incidencia que tiene esta variable en la determinación de los salarios regionales y, por lo tanto, la elevada rigidez geográfica de los salarios reales. Este resultado procede del hecho de que existe, en nuestro país, un
2. Con relación al desempleo, el ritmo de crecimiento de las tasas de desempleo, tanto regional como nacional, tienen una influencia muy escasa (o nula) en nuestro análisis, ya que el coeficiente asignado a estas variables, aunque negativo en todos los casos, no difiere estadísticamente de cero.
3. Si nos referimos a la productividad, se observa como los aumentos en la productividad nacional no ejercen influencia sobre la evolución de los salarios regionales, al contrario de lo que ocurre (aunque su influencia es muy reducida) con la productividad regional en algunas comunidades; en concreto, Cantabria y la Comunidad Valenciana (ecuación 3), a las que se unen Galicia, Navarra y Rioja en la ecuación 4. Señalar que en todas estas comunidades la relación que existe entre el salario regional y la productividad regional es positiva, tal y como predice la teoría económica.
4. Por último, y respecto a los efectos fijos, que muestran el diferente punto de partida de cada región con relación al resto, vemos cómo prácticamente ninguno difiere estadísticamente de cero y no hay diferencias notables entre ellos. Éstos no son, por lo tanto, relevantes.

### 3.2. Estimación semiparamétrica

El modelo de regresión lineal múltiple que hemos estimado considera que existe una relación lineal entre todas y cada una de las variables explicativas y la variable dependiente. Sin embargo, muchas veces no existe ningún motivo aparente (ni económico ni de ninguna clase) para suponer que esa relación es, efectivamente, de este tipo: por el contrario, en muchas ocasiones, se puede sospechar que esa relación es no lineal o, cuando menos, que se desconoce la forma funcional que relaciona la variable

endógena con las variables explicativas. Éste es nuestro caso, y con el objetivo de eliminar esta importante restricción es con el que abordamos esta sección de nuestro estudio.

En consonancia con lo que acabamos de mencionar, vamos a tratar de estimar la flexibilidad regional de los salarios en España sin imponer restricciones fuertes sobre la forma funcional que relaciona nuestra variable endógena con las variables explicativas - no imponemos que sea lineal ni paramétrica-, sino simplemente suponiendo que se trata de una función *suavizada* —es decir, continua y con un cierto grado de diferenciabilidad— cuya forma es desconocida. Estos métodos de estimación se denominan no paramétricos, y su principal ventaja respecto a los paramétricos es que son muy flexibles y robustos ante errores de especificación; como contrapartida, sin embargo, su principal rémora es que la tasa de convergencia no es la tasa óptima paramétrica ( $n^{1/2}$ ), sino una algo más lenta ( $n^{2/5}$ )<sup>14</sup> (Véase, por ejemplo, Hardle (1990) y Hardle y Linton (1994)).

Pues bien, la técnica de estimación que vamos a utilizar combina los métodos no paramétricos a los que hemos aludido en el párrafo anterior con los métodos tradicionales paramétricos, y se ha dado en llamar técnica de estimación semiparamétrica<sup>15</sup>. En concreto, esta técnica consta de dos elementos, uno de los cuales es estimado no paramétricamente, mientras el otro requiere la estimación de un conjunto de parámetros. Un modelo de estimación semiparamétrico puede ser interpretado, por tanto, como la suma de una parte paramétrica,  $\beta^T X$ , y otra no paramétrica,  $m(T)$ . La forma general de un modelo de este tipo es la siguiente:

$$Y = \beta^T X + m(T) + U$$

siendo  $U$  el término de error, con  $E(U/X, T) = 0$  y  $V(U/X, T) = \sigma^2$ ,  $X$  el vector de variables explicativas que tiene una influencia lineal en la respuesta de la variable endógena,  $\beta$  el vector de parámetros asociado a esas variables, y  $m(\bullet)$  una función desconocida del vector  $T$ . Este modelo es especialmente recomendado cuando existen variables explicativas binarias o discretas, las cuales son capturadas en el vector  $X = (X_1, \dots, X_p)^T$  y, al mismo tiempo, hay variables explicativas continuas que pueden ser incluidas en el vector  $T = (T_1, \dots, T_d)^T$ .

Los trabajos iniciales que especifican modelos de estimación semiparamétrica se basan en la utilización de datos de sección cruzada. Sin embargo, y como ya hemos mencionado, en nuestro análisis disponemos de datos para todas las regiones españolas durante un periodo de tiempo, esto es, de datos de panel; por ello, nuestro proceso de estimación se basa en el trabajo de Li y Stengos (1996), en el que se combinan las técnicas de estimación semiparamétricas con el uso de este tipo de datos. Un análisis detallado del proceso de estimación se presenta en el Anexo.

<sup>14</sup> Obviamente, al eliminar una serie de supuestos restrictivos la velocidad de convergencia se reduce.

<sup>15</sup> Esta técnica se desarrolló a finales de la década de los ochenta, destacando, entre otros, los trabajos de Robinson (1988), Speckman (1988), Chen (1988) y Cuzick (1992).

En concreto, el estudio realizado sigue, de nuevo, el enfoque planteado por Abraham (1996); dentro de este enfoque se estiman las mismas ecuaciones que en la parte paramétrica, aunque, como se ha señalado, permitiendo que alguna de las variables explicativas esté relacionada de forma no paramétrica con la variable endógena. La especificación de las ecuaciones y los resultados obtenidos son los que aparecen reflejados en el Cuadro 4 y los Gráficos 1-4, en los que se representa la variable considerada no paramétrica en cada una de las ecuaciones<sup>16</sup> Si analizamos estos resultados, las conclusiones que podemos extraer son las que se enumeran a continuación:

1. Los resultados no difieren en gran medida respecto a los que obteníamos en la estimación del modelo de regresión lineal. Las estimaciones de los parámetros en los dos modelos son muy similares.
2. En relación con las variables que se han incluido en la parte no paramétrica de cada ecuación se pone de relieve, con un simple vistazo a los gráficos 1 y 2, que el desempleo regional no juega un papel destacado en la variación regional de los salarios.
3. Si nos centramos en la productividad regional, en los gráficos 3 y 4 se observa como esta variable sí ejerce influencia en la negociación salarial en España, aunque bien es cierto que esta influencia es muy reducida (además, su comportamiento es irregular); de acuerdo con nuestros resultados, incrementos en la productividad regional provocan moderados incrementos en el nivel de salarios.

En definitiva, la estimación semiparamétrica que hemos realizado nos ha permitido contrastar los resultados obtenidos anteriormente. Tras su análisis estimamos que se puede afirmar, sin temor a equívoco, que la flexibilidad salarial que existe en nuestro país a escala regional es muy limitada. En todas las aproximaciones a este tema que se han realizado, tanto paramétricas como semiparamétricas, hemos obtenido una elevada correlación entre la evolución de los salarios nacionales y los salarios de cada una de las comunidades autónomas, a lo que hay que unir la escasa relevancia de las variables regionales. En este sentido, se puede sostener que nuestro país carece de uno de los instrumentos de ajuste que la teoría de las AMO señala como determinantes para que la formación de una unión monetaria redunde en un beneficio neto y, por lo tanto, en una ganancia de bienestar para los habitantes de un país o región.

#### **4. Impacto de la UME sobre la flexibilidad salarial**

El análisis efectuado en los apartados anteriores ha puesto de relieve el reducido grado de flexibilidad salarial que, a escala regional, existe en España. Sin embargo, todos los instrumentos de ajuste alternativos al tipo de cambio y, por lo tanto, la flexibilidad regional de los salarios, son de carácter endógeno, por lo que, presumiblemente, se

---

<sup>16</sup> En el proceso de estimación efectuado hemos utilizado varios tipos de kernels, con resultados muy similares en todos ellos. Los resultados que se muestran corresponden al kernel Gaussiano con parámetro de suavizamiento óptimo (aplicando la “regla del dedo gordo” de Silverman).

verán afectados por la formación de la UME<sup>17</sup>. Si esto es así, ¿de que manera el notable cambio institucional que supone la implantación de la UME puede afectar al grado de flexibilidad salarial existente en nuestro país? El objetivo de este apartado es responder, de forma sucinta, a esta cuestión.

Una afirmación ampliamente aceptada es que la formación de la UME aumentará la flexibilidad salarial en los países miembros. Existen una gran variedad de argumentos que apoyan esta idea, entre los que podemos destacar, en primer lugar, el propio régimen cambiario, puesto que la UME aumentará la credibilidad del sistema; en segundo lugar, el hecho de que su formación conllevará un efecto disciplinador sobre los mercados de trabajo y las políticas salariales (Méltitz (1997)); y, por último, la mayor disciplina fiscal que existirá en su seno. De acuerdo con lo que acabamos de señalar, parece que la instauración de la UME tendrá efectos favorables sobre la flexibilidad de los salarios reales en España.

Sin embargo, no conviene lanzar las campanas al vuelo y, si se analiza esta cuestión más en profundidad, veremos que también existe la posibilidad de que la UME contribuya a aumentar -o al menos no afecte en gran medida- la rigidez de los salarios reales a escala tanto nacional como regional (Véase, por ejemplo, Calmfors (1998)). Entre las razones que se pueden esgrimir para apoyar esta idea podemos señalar el tipo de negociación salarial. Dado el grado de segmentación que existe en el mercado de trabajo, y puesto que la UME se regirá- es de esperar al menor- por una economía con baja inflación, los *insiders* pueden pretender contratos salariales muy largos, lo que conllevaría una mayor rigidez salarial. Por este motivo, si la UME pretende tener efectos beneficiosos sobre la flexibilidad salarial debería reducir el poder de los trabajadores en el proceso de negociación, medida difícil de acometer ya que encontraría muchas trabas desde el punto de vista social.

Además, la formación de la UME conlleva un riesgo de centralización en la negociación salarial, y si los incrementos salariales se negocian a nivel europeo no se fijarán de acuerdo a la evolución propia de cada región sino que, presumiblemente, provocarán una convergencia salarial al alza, dificultando las posibilidades de ajuste de las regiones con aumentos en su productividad más reducidos.

De la misma forma, otra de las razones a las que se alude como culpable de una elevada rigidez a la baja de los salarios está fundada en la teoría de los salarios de eficiencia. Según este punto de vista, a las empresas les resulta beneficioso aumentar sus salarios -nunca reducirlos- dado su impacto positivo en la productividad. Pues bien, las consecuencias de la UME en este aspecto creemos que van a ser ínfimas, puesto que la relación entre nivel salarial y productividad se mantendrá invariable y, además, siempre que se plantea la relación entre salario y productividad entran en juego las normas sociales sobre la “injusticia”.

En suma, y aunque el análisis efectuado es aún preliminar y tentativo, podemos concluir que los efectos de la UME sobre el grado de flexibilidad salarial no son tan evidentes como puede parecer en principio. Es más, estimamos que no se puede afirmar que la UME tenga efectos muy provechosos, sino que parece más probable que, efectivamente,

---

<sup>17</sup> Tal y como señalan Frankel y Rose (1997) y Calmfors (1998), los distintos criterios que, según la teoría de las AMO, determinan un área monetaria óptima son endógenos. De acuerdo con este enfoque, tanto los costes como los beneficios de la UME tienen este carácter, con lo que un país que en principio (*ex ante*) no parece ser el más indicado para formar parte de la misma puede, con posterioridad (*ex post*), verse muy favorecido por el proceso de integración.

aumente el grado de flexibilidad salarial, pero de forma bastante reducida y cuantitativamente no muy importante. Lo único que se puede sostener es que los efectos de la UME serán tanto mayores cuanto más fuertes sean los *shocks* sufridos por un país<sup>18</sup>, ya que sólo en el caso de que la supervivencia de la empresa se encuentre en entredicho los trabajadores estarán dispuestos a sufrir recortes en sus salarios y las normas sociales dejarán de tener un peso tan acentuado.

## 5. Conclusiones

El análisis efectuado en este trabajo tiene por objeto estudiar el grado de flexibilidad regional de los salarios en España y, sobre la base de este análisis, evaluar si, ante posibles perturbaciones de carácter asimétrico que azoten nuestro país, se puede confiar en este instrumento de ajuste para compensar sus efectos nocivos sobre la producción y/o el empleo. Examinada esta cuestión desde diferentes enfoques, las conclusiones que se pueden entresacar son las que enumeramos a continuación:

1. Desde un punto de vista descriptivo, los salarios regionales muestran una menor variabilidad que los niveles de productividad, primer indicador de la elevada rigidez salarial que existe en nuestro país y de que no se puede confiar en la flexibilidad de los salarios a escala regional para enfrentar posibles perturbaciones asimétricas.
2. Además, el análisis econométrico efectuado, que estimamos robusto ya que utiliza diferentes técnicas de estimación (paramétricas y semiparamétricas) y obtiene resultados muy similares, muestra cómo los salarios en el ámbito regional se encuentran fuertemente indexados a los salarios medios nacionales: esto constituye una prueba evidente de que la negociación salarial está muy centralizada y de la falta de flexibilidad salarial a escala regional en España.
3. Por otro lado, aunque los salarios regionales muestran una respuesta estadísticamente significativa a la productividad regional, ésta es pequeña en términos cuantitativos, de modo que no parece que una disminución en la productividad conlleve la moderación salarial necesaria para combatir el aumento del desempleo regional. Asimismo, se aprecia que las modificaciones en las tasas de desempleo, tanto regional como nacional, no influyen en dichos salarios, lo que no hace sino confirmar la rigidez de los salarios a escala regional en nuestro país.
4. Por último, y más aún ante la palpable dificultad de acudir a la flexibilidad salarial como mecanismo de ajuste en un momento dado, hemos apuntado los posibles efectos que la UME tendrá sobre el grado de flexibilidad salarial en España<sup>19</sup>. Respecto a esta cuestión, concluimos que, aunque pueden ser efectivamente positivos, se necesitará un cambio de las instituciones y prácticas laborales que es difícil acometer. Reformas en el mercado de trabajo del estilo de las acontecidas recientemente como consecuencia de las virulentas

---

<sup>18</sup> Y ya señalamos en los primeros párrafos de este trabajo que existe la creencia generalizada de que la UME disminuirá la probabilidad de sufrir perturbaciones asimétricas. Asimismo, también hemos puesto de manifiesto que, para el caso español, los trabajos que estudian esta cuestión concluyen que esa probabilidad será, efectivamente, reducida.

<sup>19</sup> Un análisis detallado de esta cuestión excede los propósitos del presente trabajo. Una posible extensión del mismo consistiría en llevar a cabo dicho análisis.



transformaciones económicas producidas en los últimos tiempos y que no son sino el resultado de procesos como la progresiva internacionalización de la actividad económica serán necesarias para que la flexibilidad salarial alcance la dimensión necesaria y pueda atenuar las posibles, aunque parece no probables, perturbaciones de carácter asimétrico que acontezcan en nuestro país en próximos años.

## Bibliografía

- Abraham, F., Van Rompuy, P. (1995), "Regional convergence in the European Monetary Union", *Papers in Regional Science*, vol. 74, páginas 125-142.
- Abraham, F. (1996), "Regional adjustment and wage flexibility in the European Union", *Regional Science and Urban Economics*, vol. 74, páginas 51-75.
- Alberola, E. (1998), "España en la Unión Monetaria. Una aproximación a sus costes y beneficios", Banco de España, *Estudios Económicos*, nº. 62.
- Bean, C. R. (1992), "Economic and Monetary Union in Europe", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, nº. 4, páginas 31-52.
- Calmfors, L. (1998), "Macroeconomic policy, wage setting and employment. What difference does the EMU make?", IIES, *Seminar Paper* nº. 657.
- Champernowne, D. G., Cowell, F. A. (1998), *Economic inequality and income distribution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Chen, H. (1988), "Convergence rates for parametric components in a partly linear model", *Annals of Statistics*, vol. 16, páginas 136-146.
- Cuzick, J. (1992), "Semiparametric additive regression", *Journal of the Royal Statistical Society, Serie B*, vol. 52, páginas 813-843.
- De Grauwe, P. (1994), *The economics of Monetary Integration*, Oxford University Press, Oxford.
- Eichengreen, B. (1993), "European monetary unification", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXI, páginas 1321-1357.
- Emerson, M., Gros, D., Italianer, A., Pisani-Ferry, J., Reichenbach, H. (1992), *One market, one money*, Oxford University Press, Oxford.
- Frankel, J., Rose, A. (1997), "Is EMU more justifiable ex post than ex ante?", *European Economic Review*, vol. 41, 3-5, páginas 753-760.
- Gros, D., Thygesen, N. (1998), *European Monetary Integration*, Longman, Londres.
- Hardle, W. (1990), *Applied nonparametric regression*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hardle, W. Linton, O. (1994), "Applied nonparametric methods", en R. F. Engle and D. L. McFadden (eds.), *Handbook of Econometrics*, vol. IV, Elsevier.
- Kenen, P. (1969), "The theory of optimum currency areas: An eclectic view", en R. Mundell y A. Swoboda (eds.), *Monetary problems of the international economy*, Chicago university Press, Chicago.
- Li, Q. Stengos, T. (1996), "Semiparametric estimation of partially linear panel data models", *Journal of Econometrics*, vol. 71, páginas 389-397.
- Mckinnon, R. (1963), "Optimum currency areas", *American Economic Review*, vol. 53, páginas 717-725.

- Méltitz, J. (1997), "The evidence about the cost and benefits of EMU", *Swedish Economic Policy Review*, vol. 4, páginas 359-410.
- Mundell, R.A. (1961), "A theory of optimum currency areas". *American Economic Review*, vol. 51, páginas 657-665.
- Robinson, P. (1988), "Root-N-consistent semiparametric regresion", *Econometrica*, n°. 156, páginas 931-954.
- Sanchez-Robles, B., Cuñado, J. (1999), "Perturbaciones asimétricas y Unión Monetaria Europea: las regiones españolas", *Papeles de Economía Española*, n°. 80, páginas 152-170.
- Speckman, P. (1988), "Kernel smoothing in partial linear models", *Journal of the Royal Statistical Society, Serie B*, vol. 50, páginas 113-136.
- Villaverde, J. (1999a), *Diferencias regionales en España y Unión Monetaria Europea*, Pirámide, Economía XXI, Madrid.
- Villaverde, J. (1999b), "Dispersión y flexibilidad regional de los salarios en España", *Papeles de Economía Española*, n°. 80, páginas 171-184.
- Wihlborg, C. Willett, T. D. (1992), "Optimum currency areas revisited", en C. Wihlborg, N. Fratianni y T. D. Willett (eds.), *Financial regulation and monetary arrangements after 1992*, Elsevier, Amsterdam.

## ANEXO: PROCESO DE ESTIMACIÓN SEMIPARAMÉTRICA<sup>20</sup>.

El objetivo de este anexo es explicar en detalle el método de estimación semiparamétrico que hemos utilizado para evaluar la flexibilidad de los salarios reales en el ámbito regional que existe en nuestro país. Como ya hemos indicado, las técnicas de estimación semiparamétricas incorporan elementos de los modelos paramétricos y no paramétricos, tratando de entresacar las ventajas de cada uno de ellos. En concreto, la estimación no paramétrica surgió a raíz de la creencia de que los métodos de estimación paramétricos suelen estar mal especificados; según los defensores de las técnicas no paramétricas, el enfoque paramétrico es muy restrictivo, pues sólo permite variabilidad en el vector de parámetros, y esta falta de flexibilidad puede traer como consecuencia la obtención de resultados incorrectos. Por lo tanto, los modelos no paramétricos tienen como objetivo (y esa es su principal ventaja) obtener formas mucho más flexibles y robustas. Sin embargo y como contrapartida, la principal ventaja del enfoque paramétrico (aparte de, como ya mencionamos en el texto, poseer una tasa de convergencia más rápida), es que permite una interpretación mucho más sencilla y directa de los resultados. Pues bien, en los modelos semiparamétricos confluyen las virtudes de ambas técnicas: por un lado, estos modelos aportan una mayor flexibilidad respecto a los paramétricos y, al mismo tiempo, la interpretación de sus resultados es sencilla y directa.

En nuestro proceso de estimación semiparamétrico partimos de un modelo original que es el siguiente:

$$Y = \beta^T X + m(T) + U$$

A continuación, tomamos la esperanza condicionada a  $T = t$  y tenemos:

$$E(Y / T = t) = \beta^T E(X / T = t) + m(T)$$

Restando esta expresión del modelo original se obtiene:

$$Y - E(Y / T = t) = \beta^T (X - E(X / T = t)) + U$$

o, lo que es lo mismo:

$$\tilde{Y} = \beta^T \tilde{X} + U$$

Por último, y respecto al componente no paramétrico, éste se puede expresar de la siguiente forma:

$$m(T) = E(Y - \beta^T X / T = t)$$

---

<sup>20</sup> Una forma alternativa de exponer el proceso de estimación utilizado se muestra en Li y Stengos (1996).

De acuerdo con las anteriores expresiones, en la práctica las etapas que hemos seguido en nuestro proceso de estimación son las siguientes:

1. Estimar  $E(Y / T = t)$  y  $E(X / T = t)$  -para las  $p$  variables explicativas incluidas en la parte paramétrica- con un método de estimación no paramétrico.

$$\begin{aligned} E(Y / T = t) &= h(T) \\ E(X / T = t) &= g(T) \end{aligned}$$

2. Con las estimaciones no paramétricas obtenidas en la anterior etapa, generar las variables:

$$\begin{aligned} \tilde{X} &= X - \hat{E}(X / T = t) \\ \tilde{Y} &= Y - \hat{E}(Y / T = t) \end{aligned}$$

3. Con estas nuevas variables tenemos la función de regresión  $\tilde{Y} = \beta^T \tilde{X} + U$ . Ahora es posible estimar el vector de parámetros por mínimos cuadrados ordinarios:

$$\hat{\beta} = (\tilde{X}^T \tilde{X})^{-1} \tilde{X}^T \tilde{Y}$$

4. Con la estimación de  $\beta$ , puedo generar la variable:

$$\hat{Y} = (Y - \hat{\beta}^T X)$$

5. Por último, consideramos la ecuación  $\hat{Y} = m(T)$ , y estimamos  $m(T)$  por una regresión no paramétrica de  $\hat{Y}$  en  $T$ ; el estimador no paramétrico de la función  $m(T)$  es:

donde

$$\hat{m}(T) = \frac{\frac{1}{nh} \sum_{i=1}^T K\left(\frac{T - T_i}{h}\right) \hat{Y}_i}{\hat{P}(T)}$$

$$\hat{P}(T) = \frac{1}{nh} \sum_{i=1}^T K\left(\frac{T - T_i}{h}\right)$$

**Cuadro 1**  
**INDICADORES DE DESIGUALDAD (SALARIOS)**

	Desv. Típica		Coef. Variación		Índice de Theil		Coef. de Gini	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
<b>Andalucía</b>	30,5	48,7	0,299	0,446	0,022	0,043	0,165	0,250
<b>Aragón</b>	32,2	64,6	0,292	0,500	0,019	0,052	0,160	0,274
<b>Asturias</b>	38,3	56,8	0,352	0,484	0,030	0,049	0,194	0,270
<b>Baleares</b>	36,8	39,1	0,414	0,430	0,048	0,049	0,225	0,221
<b>Canarias</b>	40,4	45,2	0,442	0,420	0,055	0,040	0,243	0,232
<b>Cantabria</b>	32,8	70,9	0,307	0,486	0,023	0,050	0,168	0,267
<b>Castilla-León</b>	30,1	55,9	0,280	0,452	0,019	0,042	0,155	0,247
<b>Castilla-La Mancha</b>	29,3	48,1	0,301	0,455	0,022	0,042	0,168	0,247
<b>Cataluña</b>	34,6	45,8	0,299	0,376	0,019	0,030	0,161	0,205
<b>C. Valenciana</b>	35,2	59,8	0,335	0,535	0,024	0,054	0,185	0,271
<b>Extremadura</b>	25,9	38,1	0,287	0,435	0,018	0,050	0,163	0,230
<b>Galicia</b>	32,2	60,4	0,314	0,526	0,023	0,057	0,171	0,287
<b>Madrid</b>	41,1	53,8	0,334	0,417	0,024	0,036	0,177	0,228
<b>Murcia</b>	32,8	55,6	0,342	0,525	0,027	0,056	0,194	0,280
<b>Navarra</b>	44,5	62,0	0,389	0,500	0,035	0,053	0,209	0,277
<b>País Vasco</b>	39,5	60,8	0,328	0,442	0,025	0,044	0,178	0,240
<b>Rioja (La)</b>	37,8	59,4	0,345	0,560	0,024	0,072	0,176	0,298
<b>España</b>	32,0	51,1	0,288	0,415	0,019	0,037	0,159	0,231

Fuente: Base de datos BD-MORES y elaboración propia.

**Cuadro 2**  
**INDICADORES DE DESIGUALDAD (PRODUCTIVIDAD)**

	Desv. Típica		Coef. Variación		Índice de Theil		Coef. de Gini	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
<b>Andalucía</b>	78,4	77,5	0,555	0,577	0,064	0,069	0,302	0,316
<b>Aragón</b>	71,5	81,1	0,527	0,551	0,056	0,059	0,276	0,286
<b>Asturias</b>	74,2	70,9	0,567	0,551	0,069	0,067	0,314	0,308
<b>Baleares</b>	69,0	78,0	0,620	0,720	0,087	0,104	0,336	0,365
<b>Canarias</b>	75,4	68,1	0,640	0,551	0,092	0,064	0,347	0,304
<b>Cantabria</b>	64,2	108,1	0,480	0,671	0,050	0,077	0,262	0,315
<b>Castilla-León</b>	77,7	72,7	0,561	0,505	0,062	0,052	0,298	0,275
<b>Castilla-La Mancha</b>	98,3	103,2	0,709	0,706	0,093	0,093	0,354	0,361
<b>Cataluña</b>	66,3	73,1	0,483	0,496	0,046	0,048	0,256	0,261
<b>C. Valenciana</b>	89,3	72,9	0,614	0,547	0,072	0,062	0,317	0,299
<b>Extremadura</b>	78,9	193,4	0,719	1,408	0,094	0,230	0,349	0,495
<b>Galicia</b>	107,4	111,9	0,756	0,791	0,109	0,108	0,383	0,381
<b>Madrid</b>	59,9	61,3	0,435	0,424	0,040	0,042	0,240	0,242
<b>Murcia</b>	112,0	69,2	0,748	0,517	0,102	0,056	0,375	0,289
<b>Navarra</b>	57,5	55,4	0,424	0,419	0,037	0,038	0,234	0,239
<b>País Vasco</b>	77,5	80,4	0,517	0,523	0,053	0,052	0,275	0,272
<b>Rioja (La)</b>	94,7	55,0	0,645	0,407	0,077	0,024	0,327	0,227
<b>España</b>	67,7	68,9	0,495	0,488	0,051	0,049	0,267	0,267

Fuente: Idem. Cuadro 1.

**Cuadro 3**  
**FLEXIBILIDAD SALARIAL EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS, 1980-1995**

Var. endógena: $\dot{\omega}_{it}$	Ecuación 1		Ecuación 2		Ecuación 3		Ecuación 4	
Variables exógenas:	Coef.	Estad. t	Coef.	Estad. t	Coef.	Estad. t	Coef.	Estad. t
$\dot{\omega}_t$	0,985*	15,22	0,976*	15,25	0,962*	14,89	-	-
$\dot{u}_{it-1}$	X	X	X	X	-0,015	-0,85	-	-
$\dot{u}_{t-1}$	-0,004	0,02	-0,013	-0,50	-0,016	-0,62	-	-
$\dot{\lambda}_{it}$	-	-	0,191*	3,67	X	X	X	X
$\dot{\lambda}_t$	-	-	-0,004	-0,02	0,021	0,10	0,036	0,14
X (Andalucía)	-0,066	-1,25	-0,071	-1,33	0,006	0,02	-0,211	-0,46
X (Aragón)	-0,019	-0,48	-0,020	-0,50	0,069	0,34	0,016	0,06
X (Asturias)	-0,026	-0,49	-0,044	-0,83	0,043	0,24	-0,084	-0,30
X (Balears)	-0,030	-0,39	-0,039	-0,48	-0,346	-1,06	-0,048	-0,14
X (Canarias)	-0,041	-0,64	-0,063	-1,02	0,169	0,75	0,132	0,42
X (Cantabria)	-0,022	-0,42	-0,029	-0,63	0,526*	3,07	0,619*	1,99
X (Castilla-León)	0,094	1,05	0,074	0,84	0,334	1,08	0,161	0,39
X (Castilla-La Mancha)	-0,028	-0,36	-0,004	-0,06	0,400	1,29	0,313	0,85
X (Cataluña)	-0,028	-0,90	-0,035	-1,17	0,307	1,02	0,109	0,22
X (C. Valenciana)	0,003	0,06	-0,001	-0,01	0,787*	2,24	0,966*	2,07
X (Extremadura)	-0,027	-0,78	-0,011	-0,33	0,097	1,18	0,040	0,26
X (Galicia)	-0,076	-1,37	-0,067	-1,26	0,521	1,36	1,019*	2,15
X (Madrid)	0,019	0,07	0,000	0,00	0,216	1,07	0,097	0,27
X (Murcia)	-0,030	-0,39	-0,047	-0,64	0,237	1,00	0,407	1,29
X (Navarra)	0,026	0,50	0,032	0,63	0,331	1,72	0,652*	2,28
X (País Vasco)	0,056	0,91	0,058	0,95	0,439	1,04	0,484	0,99
X (Rioja (La))	0,033	0,97	0,041	1,28	0,119	0,84	0,246*	2,14
Efectos fijos								
Andalucía	0,004	0,91	0,002	0,36	0,001	0,22	0,016	1,49
Aragón	0,006	1,07	0,003	0,49	0,005	0,76	0,016	1,85
Asturias	0,002	0,39	0,001	0,14	0,001	0,25	0,014	1,33
Balears	0,000	0,02	-0,000	-0,02	0,003	0,29	0,013	1,02



Canarias	-0,003	-0,42	-0,000	-0,47	-0,007	-1,02	0,004	0,44
Cantabria	0,011	1,54	0,008	1,16	-0,002	-0,30	0,006	0,52
Castilla-León	0,000	0,03	-0,001	-0,14	0,002	0,25	0,015	1,29
Castilla-La Mancha	0,002	0,18	-0,002	-0,27	-0,006	-0,60	0,008	0,74
Cataluña	-0,001	-0,11	-0,003	-0,64	-0,006	-0,95	0,007	0,70
C. Valenciana	-0,006	-0,78	-0,007	-0,89	-0,011	-1,75	-0,004	-0,45
Extremadura	0,005	0,96	-0,001	-0,17	0,002	0,36	0,014	1,65
Galicia	0,019*	2,55	0,015*	1,98	0,002	0,15	-0,004	-0,26
Madrid	-0,007*	-2,08	-0,008	-1,95	-0,007	-1,82	0,004	0,60
Murcia	-0,001	-0,15	-0,002	-0,16	-0,005	-0,61	0,002	0,21
Navarra	0,000	0,04	-0,002	-0,28	-0,002	-0,38	0,004	0,46
País Vasco	0,000	0,01	-0,002	-0,41	-0,002	-0,29	0,006	0,57
Rioja (La)	0,004	0,55	-0,000	-0,07	0,006	0,79	0,011	1,34
Coef. de determinación	0,59		0,62		0,63		0,14	
Durbin-Watson	2,32		2,41		2,41		2,07	
Nº Observaciones	238		238		238		238	

Nota: En la primera y segunda ecuación la variable X se refiere a  $u_{it-1}$  y en la tercera y cuarta a  $\lambda_{it}$ . Los coeficientes señalados con un asterisco resultan estadísticamente significativos al nivel del 95 por ciento. La tasa de crecimiento se ha aproximado como diferencia de logaritmos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BD-MORES y de la Encuesta de Población Activa (EPA).

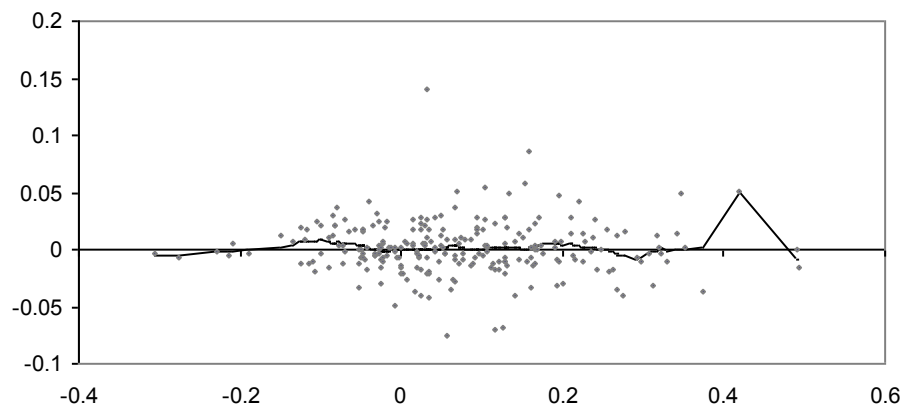
**Cuadro 4**  
**FLEXIBILIDAD SALARIAL EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS, 1980-1995**  
**(Estimación semiparamétrica)**

Var. endógena: $\dot{\omega}_{it}$	Ecuación 1		Ecuación 2		Ecuación 3		Ecuación 4	
Variables exógenas:	Coef.	Estad. t	Coef.	Estad. t	Coef.	Estad. t	Coef.	Estad. t
$\dot{\omega}_t$	1,014*	13,66	0,995*	13,33	1,020*	12,92	-	-
$\dot{u}_{it-1}$	v.n.p.		v.n.p.		-0,017	-0,90	-	-
$\dot{u}_{t-1}$	-0,013	-0,79	-0,015	-0,76	-0,007	0,26	-	-
$\dot{\lambda}_{it}$	-	-	0,156*	2,89	v.n.p.		v.n.p.	
$\dot{\lambda}_t$	-	-	-0,089	-0,40	0,130	0,59	0,160	0,64
Efectos fijos								
Andalucía	-0,001	-0,21	-0,002	-0,34	0,002	0,33	0,008	0,84
Aragón	-0,001	-0,15	-0,001	-0,20	0,016*	2,30	0,019*	2,08
Asturias	-0,002	-0,38	-0,002	-0,34	0,001	0,11	0,004	0,42
Baleares	-0,002	-0,33	-0,001	-0,12	0,005	0,70	0,008	0,83
Canarias	-0,005	-0,77	-0,005	-0,75	0,001	0,10	0,002	0,22
Cantabria	0,009	1,45	0,007	1,14	0,012	1,78	0,013	1,43
Castilla-León	0,007	1,07	0,006	0,93	0,007	1,09	0,010	1,08
Castilla-La Mancha	0,000	0,08	-0,000	-0,04	0,000	0,00	0,002	0,25
Cataluña	-0,003	-0,44	-0,004	-0,56	-0,004	-0,52	-0,005	-0,49
C. Valenciana	-0,007	-1,07	-0,006	-0,96	-0,008	-1,22	-0,013	-1,36
Extremadura	0,003	0,51	0,002	0,27	-0,003	-0,39	-0,009	-1,00
Galicia	0,010	1,61	0,010	1,51	0,006	0,88	-0,003	-0,33
Madrid	-0,009	-1,44	-0,007	-1,14	-0,014*	-2,00	-0,018	-1,95
Murcia	-0,008	-1,17	-0,006	-0,95	-0,009	-1,27	-0,008	-0,82
Navarra	-0,003	-0,41	-0,001	-0,15	-0,005	-0,77	-0,004	-0,45
País Vasco	0,006	0,85	0,006	0,93	-0,004	-0,55	-0,001	-0,07
Rioja (La)	0,004	0,63	0,004	0,61	-0,003	-0,39	-0,004	-0,44

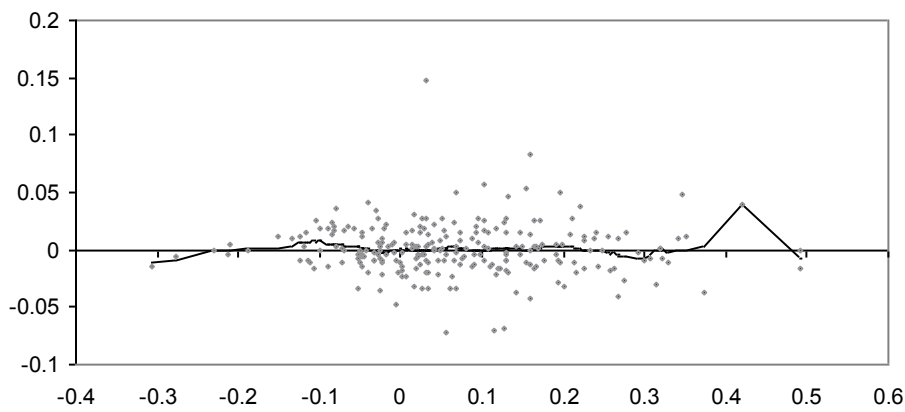
Nota: Los coeficientes señalados con un asterisco resultan estadísticamente significativos al nivel del 95 por ciento. La tasa de crecimiento se ha aproximado como diferencia de logaritmos. El símbolo "v.n.p." denota a la variable no paramétrica de cada una de las ecuaciones.

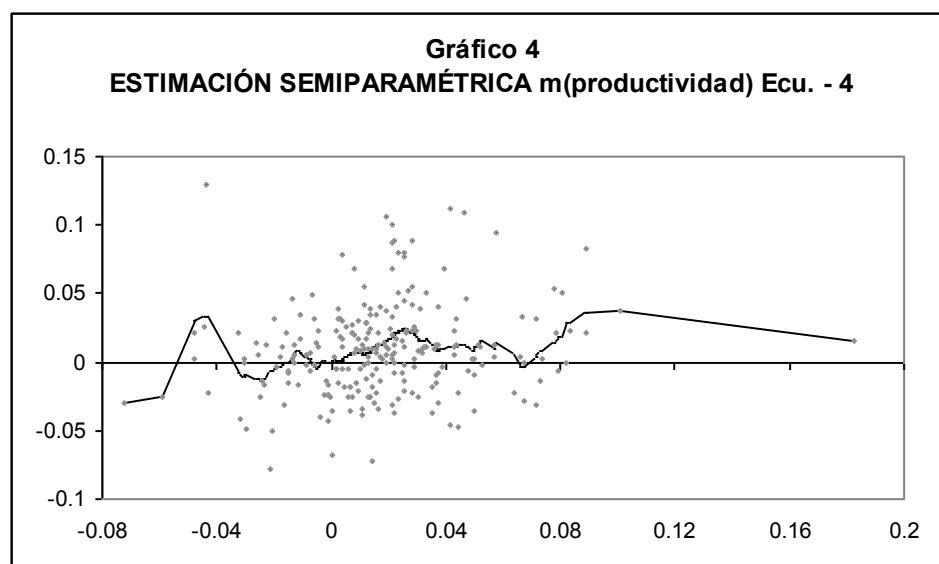
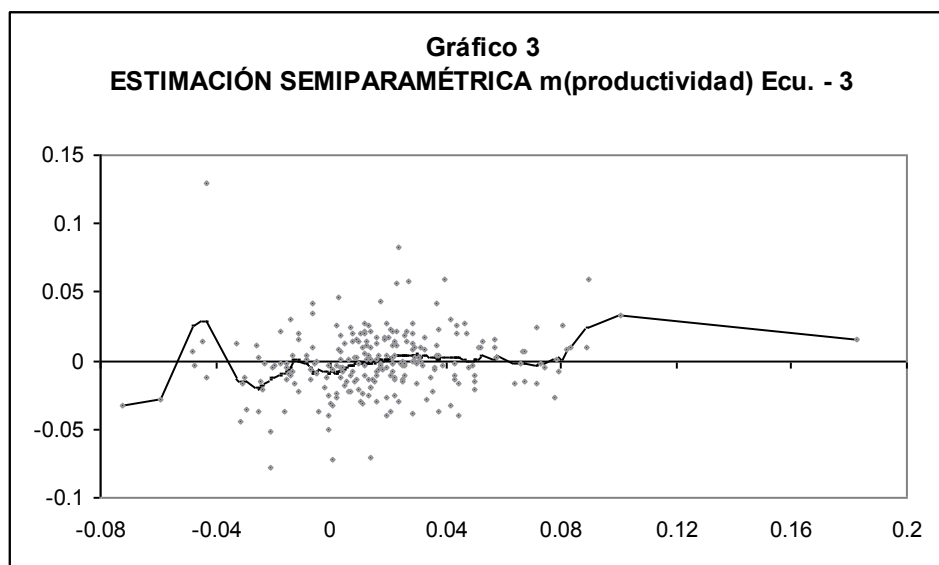
Fuente: Idem. Cuadro 3.

**Gráfico 1**  
**ESTIMACIÓN SEMIPARAMÉTRICA  $m(\text{desempleo})$  Ecu. - 1**



**Gráfico 2**  
**ESTIMACIÓN SEMIPARAMÉTRICA  $m(\text{desempleo})$  Ecu. - 2**





## **Capítulo 9**

**Ambiente, ordenamento, turismo e desenvolvimento  
sustentável**

# **Assessing the sustainability of land use planning choices in valued rural area: the case of Ponente Ligure (Italy)**

**Michela Tiboni\***

**Barbara Badiani\*\***

## **Abstract**

Land as a scarce resource is ever more affected by land use planning choices. The coastal area in Liguria, in Northern Italy, is a special environment contest where the areas for settlement are scarce and the delicate equilibrium of the landscape, the morphology and the hydrogeology make this beautiful Region highly vulnerable from different points of view. Since 1996 Liguria has a new regional law (n.36/96) that is inspired by the sustainable development culture. An example of this type of plan project is the new Master Plan of San Remo (PUC), that has to be approved by the Regional Government. In San Remo the economy is based on tourism and flowers production, but in the last decades many greenhouses have been dismissed and abandoned without any kind of land care. In the PUC, land is considered as an important resource and same rules are established in order to recover the areas of the greenhouses to preserve the environment from disaster and to make it even more valuable. The work proposes to verify the effects of that technical rules of the plan, considering some scenarios in which different levels of plan predictions are reached. On the other hand some guidelines are proposed to improve the environment and to restore the original image extra-urban areas of Liguria.

---

\* Department of Civil Engineering, University of Brescia, Via Branze, 38, I – 25123, Brescia, Italy; e-mail: tiboni@ing.unibs.it.

\*\* Department of Civil Engineering, University of Brescia, Via Branze, 38, I – 25123, Brescia, Italy; e-mail: badiani@ing.unibs.it.

## 1. The landscape of agricultural lands in the Ponente Ligure

The historical image of Italy as “the garden of Europe” very well represents the typical characters of the Liguria landscape that offers variety and differences in every small areas. During the centuries the landscape has been transformed through a very strong human action that has formed an unique image linked to the local culture, in order to increase the agricultural land quantity (in plane areas) and to remove the problems regarding the slipping of the rain.

As a matter of fact Liguria Region is characterized by a long and narrow shape, constrained between the mountains and the sea, with very few plane areas along the coast, the relationship with the territory was always very difficult and dramatic.

**Fig. 1 - Typical terraces in Liguria**



The history of the human actions on the territory has ancient origins. The conquest of the agricultural soil has been done piece by piece. First of all men work hard to make the land cultivable and then year by year a great work of maintenance has been done.

The typical arrangement of the agricultural land in Liguria is the terraces that have given a strong geometrical form to the territory on which a series of irregular plans have been created. The fusion between this shape and territory characteristics represents the expression of the local culture and the relationship between men and nature an indelible mark on the territory.

The biggest diffusion of terraces have grown in the Middle Ages but this kind of arrangement was born before. The terraces have become the main structure of the villages so that the remaining natural areas have been narrowed to little rocky areas.

The landscape in Liguria due to this arrangements was known as one of the most pleasant in Italy. The typical cultivation on terrace (olive trees, vine, citrus fruits and flowers) have given to the place a particular beauty.

## **2. The case of study: San Remo in Riviera of Flowers**

San Remo is a town of 57,000 inhabitants, some 120 km east Genoa, the capital town of the Region, and close to the French border. The municipal surface is 54.8 kmq, one of the biggest in the Region.

The morphology is characterised by the presence of mountains in most of the territory (the highest mountain reaches 1,300 m above the sea level), with steep and rocky coasts and few plane areas near the mouth of the rivers and in some cases along the coast.

The present natural environment can be divided into clearly identified bands. From the coast to the nearest mountains there are the main urban areas that are grown along the coast and along the perpendicular line of the valleys.

In the last fifty years the centres near some of the most valued natural environments of the coast have developed as important tourist centre.

In the first band there are the most favourable weather conditions for agriculture, the most quantity of water and the easiest way of communications.

The band between the urban areas and the motorway presents very low level of biotic potential, because of the diffusion of abandoned hot-houses and a deteriorated natural landscape. In this band the terraces with the typical citrus fruits and flowers cultivation have developed during the history. The economy of San Remo increased enormously in the Eighteen Century thanks to flowers commerce and new kinds of flowers cultivations were introduced to improve the profit. Because of this the hot-houses cultivation was realized with a consequent big modification of the landscape: where there were terraces with trees, now there are wide impermeable areas with steel and glass constructions.

The highest part of the territory is then covered in woods, thus resulting very different in characters from the coast. This is the only part with a sensible biotic power. In this part of the territory there are also some minor urban areas in the low valleys.

The hydrology deeply marks the territory and it represents the principal directions of urban expansion. The rivers have a stream character because of the low permeability of most of the soil and the intensity and irregularity of the rainfall.

The present image of Liguria Region represents “a broken landscape”, “a dead agricultural landscape”, “a degraded landscape”. Not only the transformation due to the agricultural agreements but also the big increase of the tourism (the wide construction of houses of holidays and the consequent land use modification) are the cause of the decay of the territory.



**Fig.2 - View from Coldirodi (1890)**

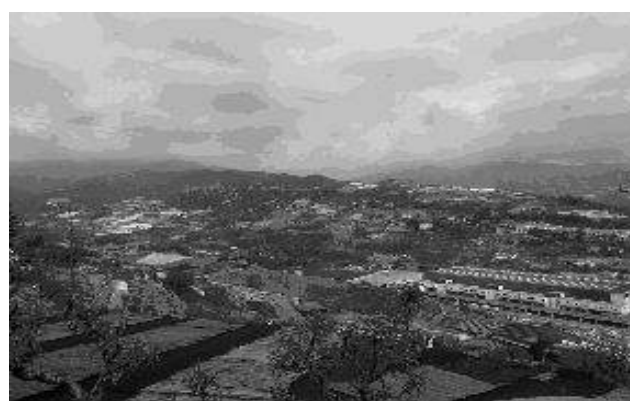


**Fig.3 - Present view from Coldirodi**



Moreover in the last years, with the crisis of the flowers commerce, and more generally with the crisis of the agriculture, a great part of agricultural areas have been abandoned. So the situation of the environment has suffered a further decay.

**Fig. 4 - Present view of San Remo agricultural environment**



**Fig. 5 - Present view of San Remo agricultural environment**



**Fig. 6 - Present view of San Remo agricultural environment**

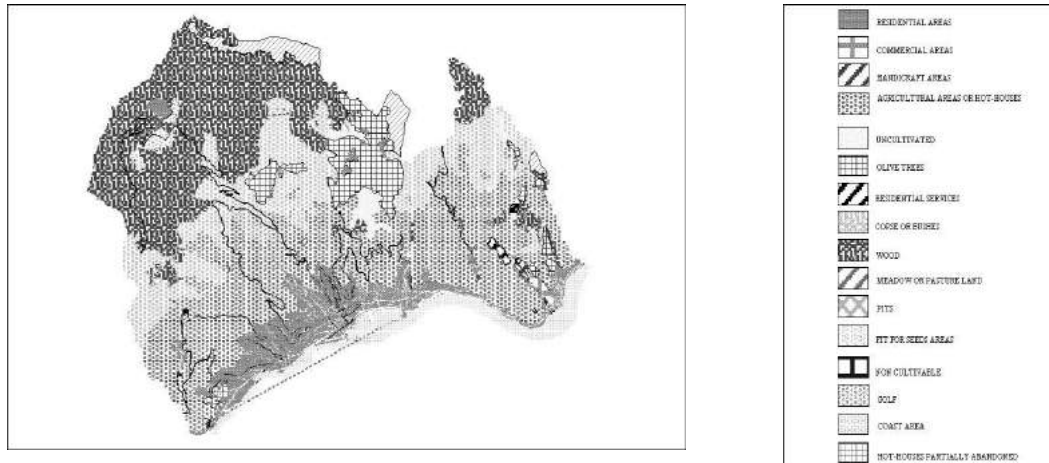


**Fig. 7 - Present degrade of the agricultural landscape**



### 3. The present land use

In this work the description of the land use is a very important aspect to evidence the situation on which the modifications can be evaluated. The different land uses have been surveyed for San Remo Master Plan Draft. The results of the survey have been mapped representing: Residential areas - Commercial areas - Handicraft areas - Agricultural areas or hot-houses – Uncultivated - Olive trees - Residential services - Copse or bushes – Wood - Meadow or pasture-land – Pits - Fit for seeds areas - Non cultivable - Coast areas - Hot-houses partially abandoned.



**Fig. 8 - The land use in San Remo**

In the northern mountains are located the most of the woods, copses and bushes, few fit for seeds areas are situated near Bevino, Borello e San Romolo, meadow or pasture-land along the boundary with Ceriana and a wide area with terraces in which olive-trees grow and also some not cultivable areas are in Rodi, Verezzo, San Donato e Sant'Antonio.

The most of the territory is covered by agricultural areas and hot-houses, especially in the southern part behind the coastal urban areas. It is possible to notice how wide are the areas that suffer an environmental decay.

As already mentioned, the urban areas developed along the coast in a continuous way and they expanded in the transversal valleys. The strong urbanization of the extra-urban areas along the coast is especially linked to the hot-houses and residences.

The wide land use is determined also by the necessity to construct the adequate infrastructure for all this new buildings. The new roads have often a high slope and they worsen the uncontrolled waterflow, with the increase of potential hydrogeological risk.

### 4. The planning and the increase in value of the environment in Liguria

In the Seventies the environmental image became an essential part of the Italian territory. The environment was considered as a collection of different protected areas

but now it is considered as a system that interacts with the other systems at every different levels.

It is clear that the local environment assumes a strategic value: a resource to discover, to conserve, to improve.

In particular, the new consideration for rural areas are considered very important to overcome the old concept of environmental defence, based on the protection of limited and isolated areas.

The recent rules for extra-urban areas are orientated to promote a land use compatible with the environmental improvement end landscape maintenance.

The case of San Remo is very interesting because of the present condition of the environment: in the last decades the cultivation techniques have changed deeply and a high number of hot-houses have substituted the traditional cultivations of olive-trees on terraces, bringing about a big transformation of the agricultural land image. The worst condition of the agricultural areas are due to the introduction of the hot-houses and their abandonment more then the urban expansion.

The image of the territory has so much changed and degraded that it is hard to recognized the large resources of Liguria, hidden among the new constructions and abandoned hot-houses.

**Fig. 9 - Panoramic view from Poggio (1875)**



**Fig. 10 - Panoramic view from Poggio  
(first years of Nigteen Century)**



**Fig. 11 - Present view from Poggio**



One of the most valid principles that can be proposed to plan in Liguria Region is based on the study of the relationship between the transversal and longitudinal development (De Matteis).

The principle that regulates Liguria's territory is the dichotomy horizontal – vertical that represents the most important characteristics of the territory as the orography and the acclivity. Other important relationships are between sea and land, coast and hinterland. In particular, the last one represents the relationship between the developed areas and the abandoned areas.

Only in the last period the hinterland has assumed a new importance as resource and potentiality for the sustainable develop of the territory. In this sense the historical relationships that have been determined the development of urban area into the valley seems to be better than the recent homogeneous urban development.

So the start point of the planning in Liguria is the recreation of the link between the longitudinal axis and the transversal one: the development along the coast makes Liguria connected to the Europe, the development into the hinterland supports the improvement of local resources and the regeneration of local and historical potentiality.

## **5. The Master Plan of San Remo**

The new Master Plan for San Remo has been draft after the coming into order of the new regional law for urban planning in Liguria (1996).

According to this law the Master Plan has to be founded on the principles of sustainable development. In particular, the choices regarding the environment in order to improve the image and to decrease the natural risk have been carried out following these principles.

In San Remo the present condition of the flowers cultivation has been determined large abandonment of hot-houses in all the territory and the expansion of new hot-houses is stopped. The abandoned hot-houses must be recuperated but this kind of intervention are linked to the owners' gain. If there were an incentive for the transformation of the hot-houses it is more probable that the works will be realized by each owner.

In the regional law TPA areas (territory of environmental defence) are defined. This are the areas in which the agricultural transformations have caused a considerable degrade. So every work must be finalized to the improvement of the environment and the reductions of the risk.

In the Master Plan the specific rule prescribes to demolish the hot-houses and to recreate a garden with trees for the 80% of the surface of the lot. In this way the previous image of the hills of Liguria would be reconstituted. Moreover, the rule prescribes that the intervention will be possible only for lots which have at least a surface of 1.500 m<sup>2</sup>. In this lots it is possible to build no more than two houses for each lot, and not more than three flats. The buildings must be realized to complete the present settlement: it is necessary to verify the position of the next buildings inside a distance of 250 m and to construct the new one at least far 50 m from the next one, if it is isolated, and not below the 15 m if there are already other buildings.

## **6. The verify of the applicability of Plan rules for TPA areas**

The Master Plan rules have value for the whole TPA area but the different dimensions and form of propriety cannot make this rule always applicable. In fact territory is divided in lots with irregular shapes and with different owners.

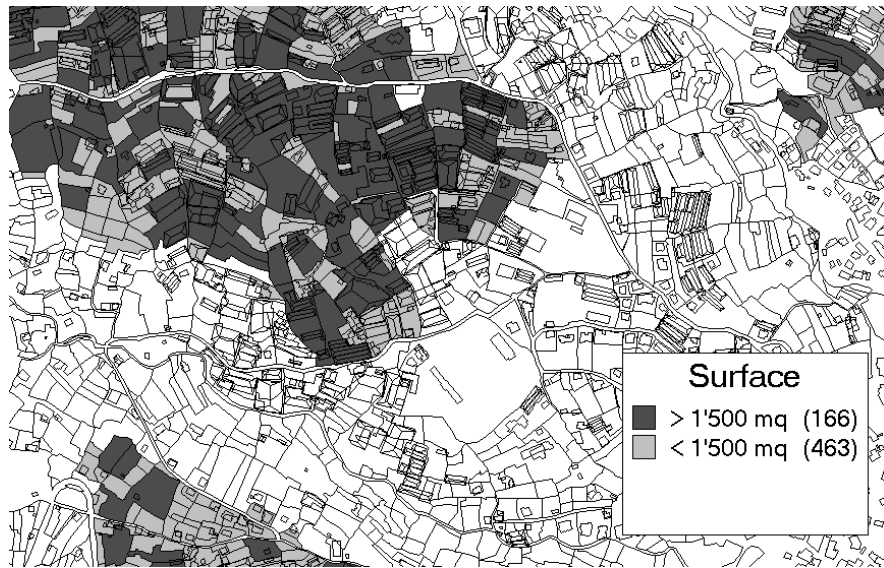
In order to verify the applicability of the Plan rule, a limited portion of the San Remo territory interested by the plan by a partial transformation from hot-houses to TPA area has been considered as case of study.

With the use of a Geographic Information System (MapInfo® GIS) the cadastral map has been put on the geographic map containing all the information regarding the settlement.

The lots which satisfied the minimum of 1.500m<sup>2</sup> of surface were selected.

From the analysis of the cadastral map in a portion of about the 40% of the whole TPA areas, it results that the 40% of the parcel have a surface that is less than 1. 500m<sup>2</sup>, so it is not possible to apply the rule.

**Fig. 12 - Analysis of the cadastral map in the TPA areas: mapping of lots by surface**



For the lots which have a surface of at least 1. 500m<sup>2</sup>, it is possible to verify if the prescriptions of the master plan are verified, particularly concerning the presence of buildings with a distance of 250 m and consequently the respect of the minimum distance.

So it has been possible to identify for each lot the real transformation that can be done, drawing in plan the boundary and the position of the probable new building.

The result of this work is a map which represents a possible scenario of land use transformations according to the Plan rule.

**Fig. 13 - Verify of the applicability of TPA Master Plan rule for each cadastral lot**



## **7. The specific prescriptions for TPA in order to reconstruct the agricultural landscape**

In the Plan rules there are not only the prescription regarding the position and the volume for the new buildings but also some specific indications that regard the quality of the constructions and consequently the image of the landscape.

The principle aims are to maintain the present character of the settlement, to reconstruct the valued image of the landscape and to increase the permeable areas with the consequent positive effect on the drainage of the soil.

For the TPA areas the law recognizes a rare settlement, with low biotic power and widespread degrade. For this kind of environment the law proposes a sparse settlement with valued buildings and the transformation of the impermeable areas in garden with trees.

In particular, the new construction must follow the shape of the hill (with the long side parallel to the hill) and exploit the incline of the soil without any digging.

Under the soil level no constructions are allowed with exception of technical local or car parks only if serviceable to the building and with a surface wide as the building.

The covered space under the soil must be reached only by lateral accesses in order to not occupy the front on the valley with wide plan area. All this kind of service areas must be insert with little diggings, following the line of the hill, using stone walls to hide the difference between the levels.

In all the situations, the works that could be compromised the views, the panoramic roads or valued place must be avoided.

With this prescriptions the plan rule proposes to reconstruct a better landscape image and revalue the potential local natural resources.

## **8. Some conclusive remarks**

The paper has illustrated a methodology that has been applied to asses the effect of the Master Plan rules of San Remo (Italy) on the improvement of the environment of agricultural areas in which there are abandoned hot-houses. The main aim of this rule is to

restore the original landscape of the Liguria Region coast which have been interested by a great level of urbanisation with a widespread environmental degrade.

It has been put into evidence that it is necessary to consider the real cadastral division of the territory to evaluate the applicability of the Plan previews. In fact the land use transformations are not homogeneous because of the of the rule limitations.

The scenario that has been considered is one of the future possible situations that could be assumed. This work could be developed through the consideration of different scenarios in order to refine the prescriptions of the rule. So the aim of the landscape improvement could be optimised.



## References

- Busi, R. (1993), *Pianificazione territoriale. La componente extraurbana*, Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università, Brescia.
- Busi, R., Pontrandolfi, P. (1992) (a cura di), *La strumentazione urbanistica generale e attuativa in Basilicata nel decennio 1980-1990*, Regione Basilicata.
- Clemente, F. (1984) (a cura di), *Pianificazione del territorio e sistema informativo*, Franco Angeli Libri, Milano.
- CNR e Regione Lombardia (1996), *Determinazione del rischio sismico a fini urbanistici in Lombardia*, Milano.
- Cogorno, L., Robinson, R., Liguria (1981), *Territorio e civiltà: valli di Sanremo*, n.20, Sagep Editrice, Genova.
- Cosgrove, D. (1990), *Realtà sociali e paesaggio simbolico*, Ed. Unicopli, Milano.
- Filippi, B. (1998), *Le radici dei fiori. Gli uomini e la storia della floricoltura del Ponente ligure*, Diacronia, Vigevano.
- GNDCI-CNR IRPI, *Progetto AVI, Rapporti regionali di sintesi*, [www.GNDCI.PG.CNR.IT/www.GNDCI/progetti](http://www.GNDCI.PG.CNR.IT/www.GNDCI/progetti).
- Golini, P. Bruno (1996), "Tendenze demografiche, invecchiamento della popolazione e ambiente", *Proceedings of the international workshop "Population and environment in developed societies"*, Roma.
- Guidi, G. (1974), *Sanremo com'era*, Editore a cura di "Famia Sanremasca.
- Ludovici (1988), *La valutazione in urbanistica*, Gangemi Editore, Roma.
- Merlo, C., Liguria (1961), *Unione tipografico-editrice torinese*, Torino.
- Morelli (1997), *Piano territoriale paesistico della provincia di Brescia*, Provincia di Brescia.
- Spalla, G. (1984), *Liguria*, Editori Laterza, Bari,
- Tira, M. (1997), *Pianificare la città sicura*, Ed. Librerie Dedalo, Roma.
- Tira, M., Tiboni, M. and Rebuffoni, C., *Effetti della pianificazione dell'uso del suolo sui processi di formazione del deflusso superficiale*, tesi di Laurea sostenuta presso l'Università degli Studi di Brescia, Facoltà di Ingegneria, Dipartimento di Ingegneria Civile, Anno Accademico 1999-2000.
- Zurli (1997), "Il sistema integrato delle conoscenze per la formazione dei nuovi piani", in *Genio rurale*, n° 5, pag. 7-9.

# **Revitalización turística del Centro Histórico de la Ciudad de Puebla: Proyecto Paseo del Río de San Francisco**

**Raúl Valdez M.\***

## **Resumen**

En los países que han incorporado el turismo como factor clave dentro de sus planes de desarrollo económico y social, la creación e implantación de proyectos de rehabilitación arquitectónica con fines turísticos se ha convertido en una estrategia cada vez más exitosa. El turismo cultural enfocado hacia la promoción y comercialización de destinos turísticos urbanos proporciona a los residentes de los destinos culturales mayores oportunidades de conocimiento y contacto con el patrimonio cultural que les es propio preservando sus tradiciones culturales. Diferentes estudios han demostrado que el agrupamiento de las atracciones de interés cultural representa una ventaja adicional a la promoción del turismo urbano.

El proyecto *Paseo del Río de San Francisco* (PRSF) pretende lograr la consolidación de la zona metropolitana de la ciudad de Puebla como un centro económico cultural y turístico de importancia internacional. El objetivo central del proyecto PRSF es el rescate y la restauración de los inmuebles históricos que lo integran, la reactivación económica del área y su integración a la zona monumental del Centro Histórico de la ciudad de Puebla y sus barrios colindantes. Sin embargo, al momento actual y muy cerca del límite de tiempo establecido en el largo plazo para la finalización del proyecto, su estado de avance muestra serios retrasos. Los problemas de retraso se han originado, en algunos casos, en errores de diseño y de realización en proyectos específicos y en otros, a la falta de acción coordinada entre los diferentes organismos participantes en la implantación del proyecto. Para el logro de mejores resultados se recomienda la implantación de programas comprensivos de turismo sostenible encaminados a reducir la brecha entre los objetivos e intereses de los gobiernos locales, las empresas de servicios turísticos y los organismos del gobierno federal con el fin de lograr, de manera simultánea: a) la preservación de la herencia cultural y la conservación de la riqueza monumental de la zona, b) la revitalización de la vida urbana y comercial de la población residente y c) la implantación de planes estratégicos de desarrollo turístico que motive a los visitantes a vivir experiencias culturales placenteras y enriquecedoras.

---

\* Profesor Titular ; Escuela de Negocios - Departamento de Administración de Hoteles y Restaurantes - Universidad de las Américas Puebla Apdo Postal # 4 Sta. Catarina Mártir, C.P. 72820 Puebla, México.; teléfono: 52-2-224-24-75 - fax: 52-2-229-24-04; e-mail: rvaldez@mail.udlap.mx.

## 1. Introducción

En la última década del siglo XX, la sociedad y los gobiernos nacionales y locales se han convencido paulatinamente de que el turismo es un factor de vital importancia en el desarrollo económico de casi la totalidad de los países del mundo mediante la generación de divisas y la creación de empleos (Teo y Huang, 1995; Dahles, 1998, van der Borg, Costa y Gotti, 1996).

En los países que han incorporado el turismo como factor clave dentro de sus planes de desarrollo económico y social, la participación conjunta de organismos gubernamentales y del sector privado en la creación e implantación de proyectos de rehabilitación arquitectónica con fines turísticos se ha convertido en una estrategia cada vez más exitosa (Law, 1993a, Long, 1999, Arif, 2000).

Diversos estudios realizados sobre el impacto del turismo en el desarrollo económico y social de las ciudades que poseen un importante patrimonio cultural han demostrado que la implantación de planes estratégicos diseñados e integrados de manera conjunta por organismos privados y gubernamentales permiten a los gobiernos ciudadanos una gestión más exitosa de los flujos turísticos que reciben, de servicios de infraestructura turística que deben ofrecer y de las actividades de conservación del patrimonio histórico monumental que pueden conscientemente explotar (van der Borg, Costa y Gotti, 1996).

En este contexto, la noción de turismo sustentable o sostenible adquiere una relevancia mayor, pues a decir de van der Borg, Costa y Gotti (1996), la aplicación del concepto de sostenibilidad no debe limitarse únicamente al turismo rural o no urbano sino que, adoptando una perspectiva más amplia y bajo la modalidad de turismo urbano, el turismo cultural debe también considerarse como una de las maneras de lograr cambios benéficos tanto para las poblaciones huéspedes como para los turistas que las visitan (Barke y Newton, 1995); (Law, 1993a; Van den Berg et al. 1995) (citados por van der Borg, Costa y Gotti, 1996).

Debe también considerarse que la conceptualización e implantación de proyectos turísticos orientados a lograr la revitalización urbana económica y social de las ciudades que poseen patrimonios culturales significativos provoca diferentes impactos de difícil evaluación. En este sentido, Glasson, Godfrey and Goodey (1995) (citados por van der Borg, Costa y Gotti, 1996) establecen:

...the impact of tourism on a destination can be measured on various levels, such as the level of the individual attraction and that of the destination as a whole. The character of the city determines which of the level is the most relevant. For heritage cities that are attractions themselves (for example, Bruges and Venice), the destination level dominate, for cities with a particular attraction (for example, the Castle of Salzburg and the University Colleges of Oxford), the attraction level is the most suitable.

Finalmente, se debe tener presente que el desarrollo del turismo cultural en las ciudades que poseen patrimonios históricos de gran valor cultural representa, tanto el logro de beneficios importantes como la revitalización económica y social de sus áreas urbanas, pero también el enfrentamiento a problemas de diversa complejidad como podrían ser, entre los más importantes, la mayor exposición al deterioro físico de su patrimonio monumental, la disminución en la calidad, estilo de vida y tradiciones de sus habitantes, el incremento o aparición de los diversos tipos de contaminación ambiental, e incluso el incremento de los índices de criminalidad y delincuencia que acompañan al fenómeno

de hacinamiento poblacional que pueden ocasionar los constantes flujos turísticos hacia un lugar determinado.

## 2. El turismo y los ambientes turísticos culturales

El turismo y la diversión que se deriva de su carácter lúdico están ineludiblemente ligados a los ambientes en los que se suscitan. A pesar de que los ambientes o entornos que originan o favorecen la práctica del turismo de placer pueden clasificarse de muy diversas maneras, todos ellos comparten la presencia de al menos tres factores esenciales: un elemento físico o paisajístico que puede ser admirado, una actividad o conjunto de actividades en las que puede participar activamente el turista y un conjunto de experiencias o vivencias que puede anticipar y o recordar (Shaw y Williams, 1994).

Pearce (1982) (citado por Shaw y Williams, 1994), define el entorno turístico como “cualquier lugar que sea capaz de crear o propiciar el sentimiento de ser turista”

A fin de comprender con mayor precisión el significado e impacto que tales componentes ejercen sobre el comportamiento del turista, Lew (1987) (citado por Shaw y Williams, 1994) sugiere la utilización de las perspectivas ideográfica, *organizacional* y *cognoscitiva*. La perspectiva ideográfica enfatiza sobre el carácter de “exclusividad” de los elementos concretos del entorno, los cuales, confieren a los atractivos turísticos su carácter de “orientación natural” o de “orientación humana”.

La perspectiva organizacional enfatiza sobre los atributos espaciales de los sitios turísticos tales como su tamaño, su capacidad para atraer y atender a los visitantes y su naturaleza temporal como productos a elegir. Finalmente, desde la perspectiva cognoscitiva, los componentes que integran los ambientes turísticos son identificados según el impacto que ejerzan sobre las percepciones y experiencias del turista.

Desde un punto de vista mas integrador que exclusivista, Pearce (1982) (citado por Shaw y Williams, 1994), establece que los entornos o ambientes turísticos están compuestos por cinco elementos comunes a saber: el *objeto* a ser desarrollado, el *contexto* de su desarrollo, su *organización espacial* de desarrollo, la *forma* en que el desarrollo ocurrirá y las *características de quien efectuará el desarrollo*.

Sobre el papel que juega el entorno o ambiente que rodea los sitios turísticos se puede hacer alusión a la opinión de Haulot (1991), quien establece:

El descubrimiento de las bellezas del mundo, del alma de la cosas y de los elementos, he aquí lo que sin duda constituye el móvil más poderoso del turismo tal y como lo entendemos. [...] Ciudades deslumbrantes, o sitios dormidos sobre su pasado próximo; campiñas, selvas, océanos, ruinas, gestos de los molinos, sonrisas de los fiordos, [...].

## 3. Turismo cultural y turismo urbano

La experiencia turística representa para el viajero la oportunidad de escapar del tedio cotidiano y de la falta de estímulos de diversión a que lo condena la rutina del trabajo diario. Por ello, el turista trata de incorporar diariamente a su cultura ese deseo permanente de huir hacia un mudo imaginario de espacio-tiempo no ordinario, en el que

puede experimentar vivencias desconocidas y, por lo tanto, extraordinarias. (Laplante, 1996).

Con base a lo anterior, se puede afirmar que el turismo está inmerso en la cultura y que por lo tanto al formar parte de la vida misma, el deseo de conocer lo nuevo, de emanciparse, de la rutina, de ir de lo ordinario hacia lo mágico, está implícito en la naturaleza humana. Sobre este aspecto, Haulot (1991) considera que el turismo se ha convertido en parte de la vida del hombre con una rapidez extraordinaria, de manera que “la democratización del turismo, al ritmo que ya ha alcanzado, e objeto más de temor que de satisfacción” [...] “Ciertamente, hoy podemos decir que ya no hay cultura que pueda concebirse sin turismo”. [...] “Pero debemos afirmar que lo contrario también es verdad, que sin cultura no hay turismo verdadero: solo hay caricatura”.

Finalmente, la Organización Mundial del Turismo (OMT) define el turismo cultural como *todos los desplazamientos de personas con el objeto de satisfacer las necesidades humanas tendientes a incrementar el nivel cultural del individuo permitiéndole la adquisición de nuevos conocimientos, encuentros y experiencias*.

#### *El turismo cultural como factor de desarrollo del turismo urbano*

La relación indisoluble entre cultura y turismo permite establecer que el turismo tiene, por naturaleza, una fundamentación necesariamente cultural. Por ello, a decir de Edouard Herriot (citado por Haulot, 1991) *la cultura es lo que queda cuando ya se olvidó todo lo demás*. En este contexto, y dado que la cultura humana se manifiesta a través de sus diferentes realizaciones, el urbanismo, como una de las reflejos de la cultura de la cual emerge, se inscribe dentro de los objetos o razones de hacer turismo, al cual, se ha dado en llamar turismo urbano.

Como atractivo turístico, la herencia cultural de las diferentes civilizaciones del mundo siempre ha sido importante. En este contexto, merecen especial mención las expresiones arquitectónicas que conforman la riqueza urbanística de las principales culturas del mundo a través de las diferentes épocas históricas de la humanidad.

En el caso particular de las culturas occidentales, y especialmente en el de los países europeos más desarrollados, el turismo cultural inicia con la realización del “Grand Tour” a mediados del siglo XIX, a través del cual, los viajeros cultos del norte de Europa manifiestan su deseo por conocer las diferentes culturas y formas de vida de los países más profundamente influenciados por las culturas de la antigüedad clásica. Bajo este deseo, los restos arquitectónicos de las civilizaciones romana y griega cobran una importancia turística inusitada y las regiones y ciudades que los abrigan se convierten en los primeros destinos del turismo cultural urbano tal como se le considera en el presente.

No obstante, el conocimiento del patrimonio cultural de las diferentes civilizaciones europeas no siempre ha sido el principal motivo de viaje entre los turistas de este continente. Su verdadero desarrollo data de finales de los años 80 en los que la masificación del turismo y la aceptación de que el turismo cultural constituye un vehículo de desarrollo económico tanto para las zonas rurales como para las zonas urbanas le proporcionaron un verdadero impulso (Richards, 1994).

La importancia del turismo cultural bajo la modalidad del turismo urbano ha dado origen a diversos estudios auspiciados por la Comunidad Europea encaminados a evaluar sus impactos económicos y sociales. Entre los principales se pueden mencionar los estudios realizados por The Irish Tourism Bard en 1988, por la ECTARC en 1989 y el proyecto ATLAS en 1991 (Richards, 1994).

Estas investigaciones han revelado que el turismo cultural enfocado hacia la promoción y comercialización de destinos turísticos urbanos acarrea beneficios como los de proporcionar a los residentes de los destinos culturales mayores oportunidades de conocimiento y contacto con el patrimonio cultural que les es propio preservando sus tradiciones culturales (Grahns, 1991) (citado por Richards, 1994); crear mejores servicios de infraestructura turística (Myescough, 1988) (citado por Richards, 1994) e incrementar el nivel de la calidad de vida de la población residente (Jafari, 1992) (citado por Richards, 1994).

Desde un punto de vista más pragmático, el producto turístico cultural generado y ofrecido por las ciudades hacia un mercado de viajeros que busca incrementar su nivel de cultura personal se compone de elementos *primarios*, elementos *secundarios* y elementos *adicionales*. Los elementos *primarios* constituyen la esencia del producto turístico cultural y se agrupan a su vez en instalaciones que permiten el desarrollo de actividades culturales (teatros, salas de concierto, museos), actividades deportivas (estadios, gimnasios, pistas, canchas deportivas) o actividades de diversión (casinos, bares, clubes nocturnos)y, por otra parte, sitios turísticos que representan *per se* un motivo de visita y de disfrute cultural. A esta última subclasificación pertenecen los barrios históricos, los edificios, estatuas y monumentos antiguos, las iglesias y construcciones de carácter religioso o litúrgico, los paisajes o formaciones geográficas naturales y, finalmente, las expresiones socioculturales como la lengua, las costumbres locales, el folklore y la atmósfera hospitalaria que aportan, en conjunto, un sello de distinción única a las ciudades que las poseen. (Jansen-Verbeke, 1988).

En cuanto a los elementos *secundarios* y *adicionales* de la oferta turística cultural de las ciudades con herencia histórica, estos se constituyen como elementos facilitadores y de soporte de la actividad turística principal y están representados por las instalaciones hoteleras y de restauración, los mercados, las tiendas y los centros comerciales, los sistemas de transporte y las oficinas de información turística.

Un elemento clave de la oferta turística urbana es la ubicación física de los principales sitios de interés cultural dentro de la propia ciudad. Diferentes estudios han demostrado que el agrupamiento de las atracciones de interés cultural representa una ventaja adicional a la promoción del turismo urbano. A este respecto, Law (1993b) establece:

The clustering of attractions enables the visitor to move easily from one to the other, and if this is know in advance it is more likely to encourage the tourist to visit the city. [...] Clustering will also accelerate external impacts in the form of the souvenir and craft shops, and restaurants, as thresholds wil be reached sooner.

No obstante, es preciso tener en cuenta que los emplazamientos de los edificios y construcciones históricas escapan, por razones obvias, a esta recomendación, la cual, es válida en el caso de los elementos secundarios (hoteles, restaurantes, mercados, etc.) y adicionales (oficinas de información, sistemas de transporte, etc.) que contribuyen a facilitar y volver más placentera la actividad turística. Como ejemplos interesantes de esta práctica de agrupamiento de atractivos turísticos podemos citar los casos de South Kensington en Londres y el área del Albert Dock en Liverpool, Inglaterra, el Museo Smithsonian en Washington D.C. U.S.A. y el área del Museumsufer en el centro histórico de Frankfurt, Alemania.

Este enfoque del agrupamiento de atractivos turísticos alrededor de uno o varios sitios de relevancia especial puede representar una ventaja competitiva para las ciudades que poseen centros históricos de gran riqueza cultural. Sin embargo, dado que el carácter

histórico de las ciudades podría representar, por sí mismo, un bajo atractivo turístico para los visitantes, es necesario dotarlas o revestirlas de una atmósfera de búsqueda e inmersión en el pasado que provoque en los viajeros el interés por experimentar vivencias hedonistas de carácter cultural como principal motivo de visita (Law, 1993a).

#### **4. El proyecto *Paseo del Río de San Francisco* como medio de revitalización del Centro Histórico de la ciudad de Puebla**

##### *Perfil turístico de la ciudad de Puebla*

Puebla es una de las ciudades coloniales más antiguas de México y de América Latina. Fue fundada por Fray Toribio de Benavente (llamado por los antiguos mexicanos Motolinía), Fray Julián Garcés, Obispo de Tlaxcala, Diego de Ordaz, y otros colonizadores españoles el 16 de abril de 1531 en un lugar elegido ex-profeso por sus excelentes condiciones climáticas y de ubicación al estar situada en el altiplano mexicano entre el puerto de Veracruz y la ciudad de México.

En 1538, mediante Cédula Real, el Rey Carlos I de España y V de Alemania le concedió el escudo de armas que ostenta hasta nuestros días recibiendo el título de Noble y Leal Ciudad de los Angeles, en 1561 la de Muy Noble y Leal y, finalmente en el año de 1576 la de Muy Noble y Muy Leal Ciudad de los Angeles. Su importancia cultural, artística y comercial durante la épocas del Virreinato y posteriormente, del México independiente, la distinguió entre las urbes más florecientes de la cultura hispánica en América.

Actualmente, la ciudad de Puebla - también denominada la *Angelópolis* - es la capital del Estado del mismo nombre y es la cuarta ciudad mexicana en cuanto a su importancia económica. Durante los últimos cinco años, el Estado de Puebla ha acelerado notoriamente su actividad económica al incrementar sus exportaciones en un promedio del 35% y contribuir con un poco más del 14% del superavit en la balanza comercial mexicana. Su potencial económico se sustenta principalmente en los ramos de la confección y las industrias metal-mecánica y automotriz.

En cuanto al turismo, la ciudad de Puebla siempre ha representado uno de los principales destinos de carácter cultural. Su captación turística se ha triplicado en la última década. La derrama económica provocada por el turismo pasó del 1.86% en 1988 al 5% del PIB estatal en 1998, siendo la creación de empleos y la generación de divisas las principales áreas de impacto económico y social.

Las estadísticas oficiales de turismo indican que Puebla ha sido visitada por cerca de 7.8 millones de turistas entre 1996 y 1998, de los cuales, los visitantes extranjeros representan el 15%. Del total de visitantes extranjeros, el 34% correspondió a turistas provenientes de los Estados Unidos de Norteamérica, el 18% a turistas provenientes de Alemania, el 11% a turistas provenientes de Francia. En cuanto a los visitantes nacionales, la mayor parte provino de la ciudad de México y de los estados de Veracruz y Jalisco (Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Puebla 1999-2005).

Sin embargo, datos más recientes señalan que la ciudad de Puebla comienza a incrementar su captación de turismo proveniente de otros países y regiones como Canadá (7.6%), Argentina y Chile (7.6%) e incluso de países de Oceanía como Australia y Nueva Zelanda (2.2%) (Pelejero, 2001).

En lo que respecta al perfil sociodemográfico de los turistas que visitan la ciudad de Puebla, las estadísticas muestran que cerca del 55% tiene una edad que fluctúan entre los 18 y los 60 años, el 65% posee educación universitaria y el 25% ha realizado estudios de posgrado. Cerca del 61% pertenecen al sexo femenino y 39% al masculino con similares preferencias y motivaciones de viaje, según los cuales, cerca del 62% gusta de apreciar la riqueza arquitectónica, 54% los atractivos culturales relacionados con la visita a museos, la asistencia a eventos musicales y diferentes expresiones del folklore y la artesanía y alrededor del 38% prefiere disfrutar de la gastronomía local (Pelejero, 2001).

En 1998, arribaron a la ciudad de Puebla alrededor de 3 millones de visitantes provocando una derrama económica cercana a los US\$385 millones promediando una estadía de 1.6 noches (SECTUREP, 1998).

En cuanto a los factores distintivos del perfil turístico de la ciudad de Puebla, los viajeros identifican a esta ciudad como un destino que ofrece atractivos clasificados dentro de dos dimensiones. La primera dimensión representa la naturaleza *histórico-cultural* de los atractivos en tanto que la segunda, el emplazamiento *interno-externo* de los sitios a visitar. En este sentido, se puede inferir que los visitantes consideran a la ciudad de Puebla como un destino turístico que ofrece atractivos históricos y artísticos que pueden admirarse tanto al exterior como en el interior de inmuebles y construcciones que le aportan un sello distintivo eminentemente cultural (Valdez, 2000).

#### *El proyecto Paseo del Río de San Francisco como factor urbanístico integrador del Centro Histórico de la ciudad de Puebla*

El proyecto *Paseo del Río de San Francisco* (PRSF) se inscribe dentro del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, el cual pretende lograr la consolidación de la zona metropolitana de la ciudad de Puebla como un centro económico cultural y turístico de importancia internacional. El proyecto PRSF tuvo su origen en el Programa de Desarrollo Urbano que el H. Cabildo del Municipio de Puebla aprobó en agosto de 1993.

El objetivo central del proyecto PRSF es el rescate y la restauración de los inmuebles históricos que lo integran, la reactivación económica del área y su integración a la zona monumental del Centro Histórico de la ciudad de Puebla y sus barrios colindantes.

El proyecto PRSF contempla la coparticipación del gobierno municipal y la inversión privada mediante la creación del Fideicomiso del Paseo de San Francisco, organismo encargado de planear, desarrollar y comercializar la zona dotándola de la infraestructura y equipamiento urbano necesarios para lograr su completa funcionalidad.

#### *Contexto histórico-territorial*

El Programa de Desarrollo Regional Angelópolis considera como uno de sus objetivos primordiales la preservación del Centro Histórico de Puebla, declarado por la UNESCO en 1987 como Patrimonio Cultural de la Humanidad.

El Centro Histórico de la ciudad de Puebla es un conjunto monumental integrado por 2,600 edificios de valor histórico entre los que sobresalen su Basílica Catedral (máximo exponente de la arquitectura Herreriana en América), la Biblioteca Palafoxiana, la



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (antiguo Colegio Carolino), la iglesia de la Compañía de Jesús, la Capilla del Rosario en la iglesia de Santo Domingo, la iglesia de San Francisco y el Teatro Principal.

En cuanto a las 6 manzanas que integran área prioritaria del proyecto PRSF, éstas se sitúan dentro de una superficie triangular delimitada por el antiguo Río de San Francisco, la barranca y arroyo de Xonaca y las elevaciones naturales de los cerros de Loreto y Guadalupe en la cual, según los registros históricos se llevó a cabo la fundación original de la Puebla de los Angeles en 1531. Durante excavaciones realizadas en diferentes épocas se han encontrado en esta zona obras de cerámica de los periodos Pre-Clásico, Clásico Temprano, Post Clásico (González y Alvarez, 1999).

Correspondientes a épocas posteriores, se han hallado superposiciones edificatorias de arquerías, muros, pisos, escalinatas, drenajes, pintura mural, almacenamientos, canales y ductos de agua y hornos de cerámica y ladrillo, puentes calles y callejones además de elementos diversos de arquitectura religiosa (relacionados con la iglesia y convento de San Francisco que subsisten actualmente) que fueron realizados durante los siglos XVI al XIX (Leicht, 1999; González y Alvarez, 1999).

Dentro del mismo emplazamiento se instalaron desde finales del siglo XIX varias fábricas textiles para aprovechar la fuerza motriz del cauce del Río de San Francisco lo cual, originó el estilo arquitectónico de ocupación industrial que se puede apreciar hasta nuestros días (González y Alvarez, 1999). Por ello, siendo declarada como de utilidad pública, la zona posee importantes y substanciales valores histórico-culturales que deben respetarse y aprovecharse debidamente como condicionantes a la intervención de proyectos de nuevo uso, entre los cuales, adquieren relevancia primordial los de naturaleza turística.

La problemática del Centro Histórico de Puebla es diversa y compleja debido a la diversidad e intensidad de los usos del suelo (Plan Municipal de Desarrollo 1999-2002). En el contexto de esta problemática, el PRSF está orientado al logro de la conservación y ordenamiento urbano-arquitectónico en un sector de la ciudad de Puebla considerado como de utilidad pública dentro del perímetro declarado como zona monumental. En este sentido, el PRSF pretende de manera específica:

- a) Proteger y promover la recuperación del patrimonio edificado a través de intervenciones que garanticen la integración arquitectónica y de contexto alentando la afluencia de turismo cultural.
- b) Analizar la estructura urbana actual y proponer los usos del suelo e infraestructura recomendables para lograr la funcionalidad urbana y comercial de la zona.
- c) Propiciar la salvaguarda del patrimonio cultural del área y sus inmediaciones recuperando y conservando los elementos simbólicos y físicos que conformaron el asentamiento colonial histórico del lugar.
- d) Mejorar la calidad de vida de los sectores inmediatos con acciones paralelas de ordenamiento y recuperación urbana (González y Alvarez, 1999).

El desarrollo del proyecto PRSF consideró como universo para el estudio un área de 23 manzanas de la zona urbana monumental de la ciudad de Puebla consideradas como de utilidad pública, de las cuales, 6 manzanas se identificaron como prioritarias para el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada.

Los principales aspectos considerados dentro del proyecto de revitalización urbana para esta zona prioritaria fueron:

1. La recuperación patrimonial de la zona.
2. La flexibilidad para la realización de actividades económicas asociadas a los usos turísticos, comerciales y culturales.
3. El arraigo del uso habitacional y sus pobladores en el contexto urbano inmediato a las 6 manzanas (González y Alvarez, 1999).

#### *Propuesta urbano-turística*

La estrategia para lograr la integración urbana contempla el hecho de que el Centro Histórico de la ciudad de Puebla los usos dominantes del suelo son el habitacional, el comercial y el de servicios diversos aunque en los últimos años se ha desalentado el uso habitacional en beneficio de los otros. Aunque la actividad comercial representa un conjunto de servicios muy importante para la ciudad, se ha estimado conveniente desalentar ciertos giros comerciales, como los mercados públicos, en zonas de mayor potencial turístico.

**Tabla 1 - Estrategia global de revitalización urbana de la zona prioritaria del Paseo del Río de San Francisco**

Periodos	Actividades a realizar
Corto plazo (1993-1995)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Desarrollo urbanístico integral de las 6 manzanas prioritarias (al 40% como mínimo).</li> <li>* Mejoramiento de la imagen urbana y restauración de capillas en la zona del Calvario.</li> <li>* Construcción de un puente peatonal para vincular la margen poniente del boulevard Héroes del 5 de Mayo con la zona del Paseo del Río de San Francisco.</li> <li>* Mejoramiento de la imagen urbana de la calle 12 Norte entre la avenidas 6 y 3 Oriente.</li> <li>* Construcción de un Centro de Convenciones con aforo para 2,500 personas.</li> <li>* Construcción de un Museo de Sitio para mostrar los hallazgos prehispánicos, coloniales e industriales más importantes que se han encontrado en el sitio.</li> </ul>
Mediano Plazo (1993-1998)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Desarrollo urbanístico integral de las 6 manzanas prioritarias (al 100%).</li> <li>* Implantación de programas de mejoramiento de viviendas y creación de desarrollos habitacionales de nivel medio y popular en los Barrios de Analco, La Luz y El Alto.</li> <li>* Fomento al establecimiento de talleres artesanales y al comercio de productos tradicionales en los barrios de Analco y La Luz.</li> </ul>
Largo plazo (1993-2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Promoción de nuevos desarrollos turísticos en los barrios conurbados a la zona prioritaria de 6 manzanas del PRSF.</li> <li>* Implantación de programas de mejoramiento de viviendas y creación de desarrollos habitacionales de nivel medio y popular en los barrios conurbados a la zona prioritaria de 6 manzanas del PRSF.</li> </ul>

Fuente: adaptado de González J. y Alvarez H. 1999. *Conservación urbana en el Paseo del Río de San Francisco. Centro Histórico de Puebla, México*. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Dirección General de Fomento Editorial.

La zona prioritaria de 6 manzanas del proyecto PSRF se inserta en una zona delimitada al Noroeste por los barrios de El Calvario y El Alto, al Oeste por el actual boulevard Héroes del 5 de Mayo (antiguamente ocupado por el lecho del Río de San Francisco) en cuyo margen poniente se ubica el conjunto arquitectónico ocupado por la Benemérita Universidad Autónoma del Estado de Puebla, una zona comercial de bazares, el mercado de artesanías del Parián y el Barrio del Artista. Hacia el Sureste delimitan la zona los barrios de La Luz y Analco en los que habita una población de ingresos medios y medios-bajos. Al Este, limita la zona en cuestión el barrio de la Acocota donde se combinan los usos habitacional con los talleres artesanales y el pequeño comercio.

En la zona contemplada para el proyecto PRSF se observa una marcada preponderancia del pequeño comercio asociado estrechamente a los usos habitacionales de los barrios y al turismo local y regional de fines de semana (artesanías) dando origen a un corredor de uso intensivo que une los barrios de los Sapos, Analco y el Parián-Barrio del Artista. En el periodo específico de la Semana Santa, el margen oriental del boulevard Héroes del 5 de Mayo que corresponde al barrio de El Calvario se convierte en un corredor de tráfico peatonal de uso intensivo.

La estrategia global de revitalización urbana del proyecto PRSF contempla tres periodos de implantación que corresponden respectivamente con el corto (2 años), mediano (5 años) y largo plazos (8 años). Las actividades asociadas a estos plazos se presentan en la tabla 1.

En el corto plazo, la propuesta detallada para revitalizar e integrar al Centro Histórico de Puebla las 6 manzanas prioritarias comprendidas en el Proyecto del Paseo del Río de San Francisco así como los principales barrios de la periferia se presenta en la tabla 2.

**Tabla 2 - Propuesta detallada de desarrollo urbanístico integral para la zona prioritaria del Paseo del Río de San Francisco (Corto plazo)**

Sectores urbanos	Propuesta urbanística
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-Los Sapos-El Paríen-Barrio del Artista	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Recuperación y protección de los usos habitacional y comercial (bazares y pequeño comercio).</li> <li>* Regulación y ordenamiento de las actividades comerciales y servicios relacionados con el turismo de fin de semana.</li> <li>* Mejoramiento de viviendas media y popular.</li> <li>* Apoyo al desarrollo de la pequeña empresa (talleres artesanales de oficios diversos y bazares).</li> </ul>
Analco-La Luz	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Consolidación del uso habitacional asociado con pequeño comercio artesanal y servicios turísticos.</li> <li>* Ordenamiento del comercio cíclico de fin de semana.</li> <li>* Recuperación de espacios públicos y de viviendas media y popular.</li> <li>* Creación de nuevos desarrollos habitacionales de vivienda media.</li> <li>* Apoyo a la creación de micro-empresas (talleres artesanales y de oficios compatibles con el uso habitacional).</li> </ul>
La Acocota-La Luz-El Alto-Los Remedios	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Regulación de usos del suelo y reordenamiento del comercio formal.</li> <li>* Mejoramiento de viviendas media y popular.</li> <li>* Creación de nuevos desarrollos habitacionales de vivienda media.</li> <li>* Apoyo a la creación de micro-empresas (talleres artesanales y de oficios compatibles con el uso habitacional).</li> <li>* Integración del espacio público de la Plaza de Los Remedios (creación de un sendero peatonal por la avenida 8 oriente vinculando esta plaza con el sector del Paseo del Río de San Francisco).</li> </ul>
San Antonio	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Mejoramiento urbano y de viviendas media y popular.</li> <li>* Reordenamiento del comercio formal e informal.</li> <li>* Reubicación de actividades comerciales compatibles.</li> <li>* Consolidación de fábricas y talleres especialmente de loza de talavera.</li> </ul>

Fuente: adaptado de González J. y Alvarez H. 1999. *Conservación urbana en el Paseo del Río de San Francisco. Centro Histórico de Puebla, México*. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Dirección General de Fomento Editorial.

### *Impactos del PRSF sobre la vialidad urbana y los flujos turísticos*

La red básica de vialidad del PRSF considera la interacción de elementos físicos como las calles y avenidas, los cruces y las aceras que permiten y facilitan la circulación vehicular y peatonal de toda la zona considerada. Son integradas a este concepto los indicadores de tránsito, la densidad de flujo vehicular (vehículos/hora, volumen/capacidad), los indicadores del nivel de servicio, los indicadores de seguridad peatonal y los espacios para estacionamiento vehicular.

También fueron considerados los niveles de demanda de servicios turísticos que la zona urbana del Paseo del Río de San Francisco podría ocasionar como polo generador de tráfico de personas. Los principales criterios adoptados para determinar los niveles de demanda fueron seleccionados de conformidad con los tipos de inmuebles existentes, las características poblacionales y el tipo de comercios que operan en el área.

Los flujos estimados dieron por resultado una demanda de aforo para celebraciones religiosas de 1000 personas por evento (aforo máximo de la iglesia de San Francisco), 450 habitaciones con servicios de alojamiento tipo hotel (repartidos entre 3 hoteles de 150 habitaciones cada uno), 100 habitaciones con servicio de alojamiento tipo hostel (repartidos entre 5 hostales de 20 cuartos cada uno), la construcción de un centro de convenciones con un aforo máximo de 3000 personas y finalmente el acondicionamiento o construcción de plazas públicas de dimensiones variadas para facilitar la circulación peatonal y evitar posibles hacinamientos.

### *Implantación del proyecto: persepectivas y realidades*

Como ya ha quedado establecido, el proyecto del Paseo del Río de San Francisco fue conceptualizado como un medio para revitalizar una zona prioritaria del Centro Histórico de la ciudad de Puebla tanto desde el punto de vista urbano-habitacional como desde la perspectiva turística-comercial. Sin embargo, al momento actual y muy cerca del límite de tiempo establecido en el largo plazo para la finalización del proyecto, su estado de avance muestra serios retrasos. Si bien algunas actividades importantes están completamente terminadas y permiten el funcionamiento de ciertas instalaciones como el Centro de Convenciones de Puebla y el Museo del Sitio, muchas otras han sido parcialmente ejecutadas y aún muchas más continúan en status de proyecto. El estado de avance actual del proyecto PRSF aparece en las tablas 3 y 4.

Los factores que han originado los retrasos en la terminación o incluso en la iniciación de muchas actividades revisten diversa índole. Según la opinión autorizada del arquitecto Gelvin Xochitemo<sup>1</sup>, los problemas de retraso se han originado, en algunos casos, en errores de diseño y de realización en proyectos específicos como el del puente peatonal que une la zona del Paseo del Río de San Francisco con el resto del Centro Histórico. En otros casos, los retrasos se deben a la falta de acción coordinada entre los diferentes organismos participantes en la implantación del proyecto [Fideicomiso del Río de San Francisco, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Comisión del Patrimonio Edificado (COPAE) y Consejo del Centro Histórico] o bien, por el desconocimiento de la existencia de leyes y documentos normativos [Declaratoria de *Zona de Desarrollo Turístico Prioritario* en favor de la *Zona de Monumentos Históricos de la Ciudad de Puebla de Zaragoza*, y el *Acuerdo de Colaboración para Impulsar el Acceso del Turismo al Patrimonio Cultural del País* celebrado entre la Secretaría de Turismo (SECTUR) y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA)] que orientan y reglamentan la planeación y la realización de obras de restauración, conservación y usos turísticos del patrimonio cultural de Puebla en sus diversas manifestaciones.

---

<sup>1</sup> Candidato al grado de Maestría en Arquitectura con especialidad en Conservación del Patrimonio Arquitectónico y Urbano en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) y participante activo en las obras de restauración de la Iglesia de la Compañía de Jesús y de la Catedral de Puebla.

**Tabla 3 - Estado de avance de la estrategia global de revitalización urbana de la zona prioritaria del proyecto Paseo del Río de San Francisco**

Periodos	Actividades a realizar	Avances
Corto plazo (1993-1995)	* Desarrollo urbanístico integral de las 6 manzanas prioritarias (al 40% como mínimo).	100%
	* Mejoramiento de la imagen urbana y restauración de capillas en la zona del Calvario.	80%
	* Construcción de un puente peatonal para vincular la margen poniente del boulevard Héroes del 5 de Mayo con la zona del Paseo del Río de San Francisco.	100%
	* Mejoramiento de la imagen urbana de la calle 12 Norte entre las avenidas 6 y 3 Oriente.	100%
	* Construcción de un Centro de Convenciones con aforo para 2,500 personas.	100%
	* Construcción de un Museo de Sitio para mostrar los hallazgos prehispánicos, coloniales e industriales más importantes que se han encontrado en el sitio.	100%
Mediano Plazo (1993-1998)	* Desarrollo urbanístico integral de las 6 manzanas prioritarias (al 100%).	100%
	* Implantación de programas de mejoramiento de viviendas y creación de desarrollos habitacionales de nivel medio y popular en los Barrios de Analco, La Luz y El Alto.	Ningún avance
	* Fomento al establecimiento de talleres artesanales y al comercio de productos tradicionales en los barrios de Analco y La Luz.	Ningún avance
Largo plazo (1993-2001)	* Promoción de nuevos desarrollos turísticos en los barrios conurbados a la zona prioritaria de 6 manzanas del PRSF.	20%
	* Implantación de programas de mejoramiento de viviendas y creación de desarrollos habitacionales de nivel medio y popular en los barrios conurbados a la zona prioritaria de 6 manzanas del PRSF.	Ningún avance

Fuente: adaptado de González J. y Alvarez H. 1999. *Conservación urbana en el Paseo del Río de San Francisco. Centro Histórico de Puebla, México*. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Dirección General de Fomento Editorial.

**Tabla 4 - Estado de avance de la propuesta detallada para el desarrollo urbanístico integral para la zona prioritaria del Paseo del Río de San Francisco (Etapa de corto plazo)**

Sectores urbanos	Propuestas urbanísticas	Avances
Conjunto urbanístico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-Los Sapos-El Paríán-Barrio del Artista	* Recuperación y protección del uso habitacional y comercial (bazares y pequeño comercio).	Ningún avance en lo habitacional, 50% en lo comercial
	* Regulación y ordenamiento de las actividades comerciales y servicios relacionados con el turismo de fin de semana.	Ningún avance
	* Mejoramiento de vivienda media y popular.	Ningún avance
	* Apoyo al desarrollo de la pequeña empresa (talleres artesanales de oficios diversos y bazares).	Ningún avance
Analco-La Luz	* Consolidación del uso habitacional asociado con pequeño comercio artesanal y servicios turísticos.	Ningún avance
	* Ordenamiento del comercio cíclico de fin de semana.	Ningún avance
	* Recuperación de espacios públicos y de vivienda media y popular.	Ningún avance en vivienda, 80% en espacios públicos
	* Creación de nuevos desarrollos habitacionales de vivienda media.	Ningún avance
	* Apoyo a la creación de micro-empresas (talleres artesanales y de oficios compatibles con el uso habitacional).	Ningún avance
La Acocota-La Luz-El Alto-Los Remedios	* Regulación de usos del suelo y reordenamiento del comercio formal.	50% en usos del suelo (registro catastral)
	* Mejoramiento de vivienda media y popular.	Ningún avance
	* Creación de nuevos desarrollos habitacionales de vivienda media.	Ningún avance
	* Apoyo a la creación de micro-empresas (talleres artesanales y de oficios compatibles con el uso habitacional).	Ningún avance
	* Integración del espacio público de la Plaza de Los Remedios (creación de un sendero peatonal por la avenida 8 oriente vinculando esta plaza con el sector del Paseo del Río de San Francisco).	Ningún avance
San Antonio	* Mejoramiento urbano y de vivienda media y popular.	Ningún avance
	* Reordenamiento del comercio formal e informal.	Ningún avance
	* Reubicación de actividades comerciales compatibles.	Ningún avance
	* Consolidación de fábricas y talleres especialmente de loza de talavera.	Ningún avance

Fuente: adaptado de González J. y Álvarez H. 1999. *Conservación urbana en el Paseo del Río de San Francisco. Centro Histórico de Puebla, México*. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Dirección General de Fomento Editorial.

De manera paralela a la falta de coordinación en la planeación e implantación de las actividades de revitalización urbana entre los organismos arriba citados, existe una desvinculación conceptual entre los objetivos urbanísticos, comerciales y turísticos del proyecto PRSF. Esta falta de conexión entre las tres perspectivas se hace evidente al notarse el profundo retraso que muestra el aspecto turístico-comercial, con respecto al aspecto arquitectónico-urbanístico. En efecto, mientras las construcciones del Centro de Convenciones y del Museo del Sitio están prácticamente concluidas y otras obras de rescate urbanístico presentan avances menores (20 o 50%), los programas de mejoramiento y creación de viviendas, los programas de fomento a la creación de micro-industrias y talleres artesanales así como el diseño y promoción de paquetes y recorridos turísticos permanecen aún en status de proyectos.

En el aspecto específico del turismo, la falta de un plan estratégico de promoción del Centro Histórico de Puebla es palpable. Ni los organismos federales (SECTUR, FONATUR, CONACULTA, INBA, INAH), ni los estatales o locales (SECTUREP, Consejo del Centro Histórico, COPAE), ni la iniciativa privada del ramo turístico se han preocupado verdaderamente por explotar el gran potencial turístico que representa el centro histórico de la ciudad de Puebla considerado como la zona histórico monumental más amplia y mejor conservada de México.

Las empresas hoteleras, los sectores de la restauración y del transporte, así como las agencias de viajes y empresas turísticas funcionan con objetivos y sistemas operativos distintos y completamente desvinculados entre sí. No existen paquetes turísticos integrales que puedan ser comercializados por agencias de viajes, empresas de transportación aérea o terrestre o empresas hoteleras. Los hoteles, los restaurantes, las agencias de viajes, las terminales de transporte, las oficinas de turismo y los propios sitios históricos y culturales carecen de información turística detallada y congruente que contenga la información necesaria y comprensible en los idiomas más hablados por los turistas sobre horarios de visita, rutas de recorrido, tarifas de entrada, mapas descriptivos y otros datos complementarios que permitan al visitante conocer y tener fácil acceso a la gran riqueza cultural que Puebla puede ofrecerle como destino turístico.

Inmerso dentro de esta problemática de desvinculación operativa entre los organismos públicos y privados que participan en su ejecución, el proyecto PRSF se ve afectado además por factores de índole político como los cambios de mandos gubernamentales, de naturaleza legal, como las modificaciones al régimen de condominio de los inmuebles o de naturaleza financiera, como la carencia de una adecuada estrategia de comercialización de los espacios destinados al establecimiento de servicios de hospedaje, de restauración, renta de oficinas, vivienda, etc.

#### **4. Conclusiones y consideraciones finales**

El proyecto del Paseo del Río de San Francisco representa un intento valioso para revitalizar una zona importante del Centro Histórico de la Ciudad de Puebla y, por este medio, rescatar la riqueza urbanística y cultural de la zona original de su fundación. Aún cuando su legitimidad es irreprochable, el proyecto adolece, desafortunadamente, de la sempiterna falta de coordinación entre los objetivos y, sobre todo, entre las acciones a realizar por los diversos organismos encargados de su implantación.



Sin embargo, es necesario reconocer que esta problemática no es exclusiva del proyecto PRSF. Más bien, se trata de una especie de mal común que afecta a la mayoría de los proyectos de revitalización turística urbana alrededor del mundo. Por ello, como resultado de diversos estudios sobre problemas semejantes, se recomienda la implantación de “programas comprensivos de turismo sostenible” (van der Borg, Costa y Gotti, 1996) encaminados a “reducir la brecha entre los objetivos e intereses” de los gobiernos locales, las empresas de servicios turísticos y los organismos del gobierno federal (Dahles, 1998; Long, 1999) con el fin de lograr, de manera simultánea: a) la preservación de la herencia cultural y la conservación de la riqueza monumental de la zona, b) la revitalización de la vida urbana y comercial de la población residente y c) la implantación de planes estratégicos de desarrollo turístico que motive a los visitantes a vivir experiencias culturales placenteras y enriquecedoras.

## Referencias

- Arif, K. A. (2000), “Cultural Tourism activity as stimulus to revitalisation: Old Banten Java” en *Expressions of Culture, Identity and Meaning in Tourism*, bajo la dir. de Mike Robinson et al., pp. 1-15. Sunderland, Great Britain: The Centre for Travel and Tourism en colaboración con Business Educations Publishers Ltd.
- Barke, M. y M. Newton (1995), “Promoting Sustainable Tourism in an Urban Context: Recent Developments in Malaga City, Andalusia”, en *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 3, No. 3, pp. 115-134.
- Dahles, H. (1998), “Redefining Amsterdam as a Tourist Destination” en *Annals of Tourism Research*, Vol. 25, No. 1, pp. 55-69.
- Gobierno del Estado de Puebla. (1999), *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Puebla 1999-2005*. Puebla, México.
- González J. y Alvarez H. (1999), *Conservación urbana en el Paseo del Río de San Francisco. Centro Histórico de Puebla, México*. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Dirección General de Fomento Editorial.
- H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla (1999-2002), *Plan Municipal de Desarrollo 1999-2002*. Puebla, México.
- Haulot, A. (1991), *Turismo Social*, México: Trillas.
- Jansen-Verbeke, M. (1988), *Leisure, Recreation and Tourism in Inner Cities*. Amsterdam: Netherlands Geographical Studies.
- Laplante, M. (1996), *L'Expérience Touristique Contemporaine. Fondements Sociaux et Culturels*. Sainte-Foi, Québec, Canada: Presses de l'Université du Québec.
- Law, C. M. (1993a), “Urban Attractions” en *Urban Tourism. Attracting Visitors to Large Cities*, London, England: Mansell Publishing Ltd., pp. 69-87.
- Law, C. M. (1993b), “The Strategy of Urban Tourism” en *Urban Tourism. Attracting Visitors to Large Cities*, London, England: Mansell Publishing Ltd., pp. 27-38.

- Leicht, H. (1999), *Las Calles de Puebla*. Secretaría de Cultura, Gobierno del Estado de Puebla. H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, México.
- Long, P. (2000), "Tourism Development Regimes in the Inner City Fringe: The Case of Discover Islington, London" en *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 8 No. 3, pp. 190-206.
- Pelejero, J. L. (2001), *Puebla como Destino Turístico Cultural para Viajeros Extranjeros*, Tesis presentada para obtener el grado de Maestría en Administración. Departamento de Administración de Empresas, Escuela de Negocios. Universidad de las Américas Puebla, México.
- Richards, G. (1994), "Cultural Tourism in Europe" en *Progress in Tourism Recreation and Hospitality Management*, Vol. 5, bajo la dir. de C. P. Cooper y A. Lockwood, pp. 99-115. West Sussex, England: John Wiley & Sons.
- SECTUREP (1998), Secretaría de Turismo del Estado de Puebla.
- Shaw, G. y A. M. Williams, (1994), "Tourism and Leisure Environments" en *Critical Issues in Tourism: A Geographical Perspective*. Oxford: Blackwell Publishers, pp. 46-65.
- Teo, P. y S. Huang. "Tourism and Heritage Conservation in Singapore" en *Annals of Tourism Research*, Vol. 22, No. 3, pp. 589-615.
- Valdez, R. (2000), *Design of Urban Tourist Routes for Puebla City: A Cluster Analysis Application*, <http://kiskeya-alternative.org/publica/diversos/puebla/valdez>.
- Van der Borg, J., P. Costa y G. Gotti. (1996), "Tourism in European Heritage Cities" en *Annals of Tourism Research*, Vol. 23, No. 2, pp. 306-321.

# **Sustentabilidade dos recursos demográficos e desenvolvimento do território: os casos do Alto Minho e Alto Alentejo**

**Maria Nazaré Oliveira Roca<sup>\*</sup>**

**Susana Caldinhas<sup>\*\*</sup>**

**Vasco Silva<sup>\*\*\*</sup>**

## **Resumo**

A presente comunicação centra-se na inter-relação entre recursos demográficos e desenvolvimento rural sustentável, aplicada aos casos do Alto Minho e Alto Alentejo. No ponto introdutório são apresentados alguns conceitos e feitas algumas reflexões sobre a importância da população, enquanto recurso de uma dada região e abordadas as transformações que têm vindo a ocorrer no espaço rural, nomeadamente a crescente diferenciação interna e as suas implicações na sustentabilidade desses territórios. Posteriormente, é feita uma breve caracterização e diagnóstico síntese dos recursos demográficos destas duas sub-regiões. Segue-se a apresentação de quadros contendo os pontos fortes e fracos desses recursos e as oportunidades e ameaças que constituem para o desenvolvimento rural das duas sub-regiões. No final, fazem-se algumas reflexões sobre a sustentabilidade dos recursos demográficos do Alto Minho e Alto Alentejo, dando-se alguns contributos para a discussão sobre os instrumentos e medidas de políticas de desenvolvimento destas sub-regiões.

---

<sup>\*</sup> Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, Universidade Nova de Lisboa; e-mail: mn.roca@fcsh.unl.pt.

<sup>\*\*</sup> Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, Universidade Nova de Lisboa; e-mail, susana\_caldinhas@yahoo.com.

<sup>\*\*\*</sup> Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, Universidade Nova de Lisboa; e-mail, vasco.silva@fbo.pt.

## 1. Introdução

Na maior parte das áreas rurais periféricas da Europa, nas últimas duas décadas, os processos endógenos e, principalmente exógenos, de ordem demográfica, social, económica, cultural e ambiental, intensificaram-se tendo vindo a contribuir para a crescente diferenciação interna desses espaços (Lovering, 1989; Marsden, 1996; Ilbery and Bowler, 1998). De entre os processos demográficos destacam-se as migrações internas e externas e os seus fluxos de retorno, o crescimento natural e as mudanças na composição etária e nas características sócio-económicas da população. A urbanização e urbanidade, a (re)valorização dos produtos, costumes e hábitos tradicionais, a industrialização e terciarização da economia rural e o desenvolvimento das infra-estruturas de transportes e comunicações estão entre os mais importantes processos sociais, económicos e culturais que contribuem para a diferenciação das áreas rurais.

Em Portugal, essa diferenciação está a intensificar-se a várias escalas geográficas desde a nacional, passando pela regional até a local. Decorre, principalmente, da diferente intensidade da ocupação multifuncional do solo e do grau de diversificação das actividades da população rural (Ferreira, 1993; Covas, 1997; Joaquim, 1999; Costa, 1999).

Uma das consequências mais graves da crescente diferenciação interna do espaço rural português é a polarização de certas tendências do crescimento e estruturas da população, de contornos negativos e contrários, cujos exemplos mais preocupantes são, por um lado, o decréscimo e envelhecimento da população, em vastas áreas do território e, por outro, a densificação excessiva de população em determinadas zonas dentro dessas mesmas áreas. Esses processos divergentes podem minar a sustentabilidade dos recursos demográficos,<sup>1</sup> considerados a base do desenvolvimento sustentável nas suas múltiplas dimensões - ecológica, económica, social, demográfica, política e cultural. Isto limita, também, a implantação e execução de programas de desenvolvimento que visam ao mesmo tempo, a valorização das vantagens competitivas e comparativas e a coesão económica e social dos territórios.

Apesar da importância dos recursos demográficos como sustentáculo do desenvolvimento rural, a população tem sido relegada a um segundo plano nas políticas de ordenamento do território. Os agentes institucionais de desenvolvimento a vários níveis, desde o governo central até o poder autárquico, encaram a população com muita mais frequência apenas como beneficiários e, muito raramente, como actores, algumas vezes cruciais do desenvolvimento rural sustentável (Roca 2000).

Nesta comunicação tenta-se tratar a população como um importante recurso para a sustentabilidade de transformações sócio-económicas e culturais dos territórios rurais. Esta abordagem é aplicada a duas sub-regiões - o Alto Minho e Alto Alentejo. Estas duas sub-regiões foram escolhidas, primeiro, por ambas serem periféricas, segundo, por estarem, simultaneamente, num processo de acentuada diferenciação interna e em diferentes fases quanto à multifuncionalidade da ocupação do solo e à diversificação das actividades económicas da população. Os objectivos do trabalho são: (i) identificar os pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças relacionadas com os recursos demográficos; (ii) dar alguns contributos para a discussão sobre a definição de políticas que sirvam para promover a sustentabilidade dos recursos demográficos, um dos

---

<sup>1</sup> Ou seja, a totalidade das características qualitativas e quantitativas, exploradas e por explorar da população de um determinado território, num determinado período.

elementos-chave do desenvolvimento sustentável. No entanto, para atingir esses objectivos é necessário antes proceder à caracterização e ao diagnóstico dos recursos demográficos dessas sub-regiões.

Os principais indicadores escolhidos foram os seguintes: número de habitantes, densidade populacional; percentagem da população urbana; relação de masculinidade e índice de envelhecimento; percentagem da população com ensino médio ou superior; taxas de actividade da população (total, masculina e feminina); percentagem de estudantes na população não activa; percentagens de população (masculina e feminina) empregada em cada um dos três sectores da economia; percentagens de patrões, empregados por conta própria e por conta de outrem e de trabalhadores familiares não remunerados; percentagens de trabalhadores altamente qualificados e não qualificados nos três sectores da economia; percentagem de trabalhadores qualificados na indústria e na agricultura e pescas.

O concelho foi seleccionado como unidade de análise uma vez que poucos são os dados demográficos disponíveis ao nível de freguesia. A principal fonte de dados foram os Censos da População de 1981 e 1991 e o Censo Agrícola de 1989<sup>2</sup>. A informação mais recente foi retirada das Estatísticas Demográficas e dos serviços *online* do Instituto Nacional de Estatística (INE).

Os concelhos foram classificados de acordo com o grau de urbanização. Há, assim, concelhos urbanos, rurbanos e rurais. Essa categorização foi adaptada duma classificação elaborada pelo INE-DGOTDU (1999) em que as freguesias, escolhidas como unidades territoriais de base, eram divididas em: (i) áreas predominantemente urbanas (APU), (ii) medianamente urbanas (AMU) e (iii) predominantemente rurais (APR).<sup>3</sup> Neste trabalho foi considerado: urbano- (i) o concelho sem AMU e com mais de metade da população total a residir em APU ou (ii) o concelho com AMU, com mais de metade da população residindo em AMU ou APU, sendo que esta última área concentra mais de um terço da população total; rurbano - o concelho com APU, com mais de metade da população residindo em AMU ou APU, sendo que nesta última reside menos de um terço da população total; rural - o concelho sem APU.

## 2. Alto Minho

### Breve caracterização geográfica

O Alto Minho está localizado no extremo noroeste de Portugal. É limitado, a norte pelo rio Minho - a fronteira natural com a Galiza e pelo rio Neiva, ao Sul. A sua topografia lembra um anfiteatro de montanhas e colinas perpendiculares à costa ocidental do Oceano Atlântico. Os solos férteis estão concentrados na zona ribeirinha dos rios Lima e Minho (Ribeiro, 1991).

As características fisiográficas do território e as diferentes fases de povoamento influenciaram a presente distribuição da população. Em 1991, a maioria (63%) vivia em

---

<sup>2</sup> Ainda não foram divulgados os resultados do Censo Agrícola de 1999 a nível de NUTS III.

<sup>3</sup> A classificação, além dos critérios estatísticos (densidade populacional, dimensão dos lugares) baseou-se nos seguintes critérios de funcionalidade/planeamento: variação da população residente e do número de alojamentos, categoria administrativa das freguesias, propostas dos PDMs ratificados e dos PROT aprovados e ocupação sazonal dos alojamentos.

aglomerados de menos de 200 habitantes enquanto que apenas 13,2% residia nas sedes de concelho e 6,4% em Viana do Castelo, cidade de dimensões médias.

O território do Alto Minho abrange 10 concelhos. O concelho urbano de Viana do Castelo e o concelho rurbano de Caminha<sup>4</sup> localizam-se no litoral. Alguns dos concelhos interiores têm a maior parte da sua área na zona ribeirinha do Lima (Ponte Lima,<sup>5</sup> Ponte da Barca) ou do Minho (Vila Nova de Cerveira, Valença e Monção), enquanto que os restantes podem ser considerados concelhos serranos como Paredes de Coura e Melgaço, na bacia do rio Minho e Arcos de Valdevez, na do Lima. A maior parte dos concelhos interiores são rurbanos, com excepção de Melgaço, Paredes de Coura e Vila Nova de Cerveira, tipicamente rurais.

Pode-se dizer que, neste território, a ruralidade convive e cada vez mais se funde com a urbanidade, o que é ilustrado pelo facto da maioria da população viver em concelhos rurbanos, ou seja, onde domina a urbanização difusa (Gaspar, 1987).

A estrutura fundiária do Alto Minho é marcada pela predominância de explorações agrícolas cujo tamanho médio é de 3,5 ha com várias parcelas de terra descontínuas (Trigueiros, 1991: 392). Basicamente, prevalece a agricultura familiar para autoconsumo, com excepção da pecuária leiteira e do cultivo da vinha, praticadas em explorações maiores, com fins comerciais e com níveis de produção cada vez mais elevados.

A sub-região caracteriza-se pela predominância de pequenos e médios estabelecimentos comerciais. As grandes indústrias do papel, artes gráficas e edição de publicações junto com a fabricação de produtos metálicos e de máquinas, equipamento e material de transporte, concentradas no concelho de Viana do Castelo, contribuem com 70,2% para o VAB industrial do Alto Minho. Por outro lado, as micro e pequenas empresas industriais de alimentos, bebidas, tabaco, têxteis, vestuário e couro e de produtos minerais não metálicos encontram-se dispersas pela área rural.

Na última década, tem surgido um número significativo de pequenas e médias empresas inovadoras, por iniciativa de investidores locais e externos, incentivados pela implementação de pólos e zonas empresariais nos Vales do Lima e Minho. Contudo, assiste-se a uma diminuição de importância da construção, compensada por um acréscimo do peso dos serviços de apoio às empresas. O carácter moderado da industrialização tem funcionado como um elemento preservador da paisagem cultural, o que aliado às belezas naturais, nomeadamente o Parque Nacional da Peneda-Gerês, constitui uma mais-valia que contribui para que o Alto Minho seja uma das mais importantes zonas turísticas do país. Enquanto no litoral floresce o turismo de veraneio e actividades de lazer, no interior, destaca-se o turismo em espaço rural, que assumiu a liderança nacional nesse sector.

A descrição da base económica da sub-região não estaria completa se não se fizesse menção a outras fontes de rendimentos, nomeadamente as remessas e poupanças dos emigrantes e emigrantes regressados que, no entanto, têm vindo a diminuir, na última década. (Guerreiro, 1991:280).

---

<sup>4</sup> A área de expansão urbana de Viana do Castelo tem vindo a expandir-se até ao concelho de Caminha que, também, se tornou num importante estância de veraneio e de segundas residências da população dos centros urbanos regionais e sub-regionais.

<sup>5</sup> Este município, apesar da sua interioridade tem vindo a sentir os efeitos positivos da melhoria considerável das acessibilidades. De facto, está a se tornar um dos principais nós da rede rodoviária nacional.

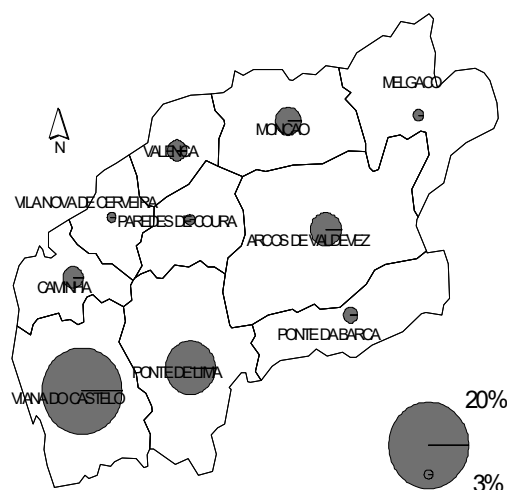
Durante séculos, a posição geográfica do Alto Minho contribuiu para a sua perifericidade. A deficiência de ligações viárias reforçou-a ainda mais e apenas, recentemente foram feitos esforços para resolver os problemas de acessibilidade. Por exemplo, a construção da auto-estrada Braga-Valença melhorou as ligações do interior do Alto Minho com outras regiões e a Espanha. Também, a rede de estradas municipais foi beneficiada. Está já a ser efectuada a ligação da parte litoral com os aglomerados urbanos interiores dos Vales do Lima e Minho, através da construção de itinerários principais e complementares, incluindo troços de auto-estradas. Assim, com a melhoria das acessibilidades, essa sub-região tem vindo a assumir a função de “porta de entrada” no país, servindo de charneira na ligação entre Portugal e Espanha por intermédio do Minho e da Galiza.

### Diagnóstico-síntese dos recursos demográficos

Em 1998, o Alto Minho, contava com 250 500 habitantes e com uma densidade populacional de 113 hab./ km<sup>2</sup>, sensivelmente mais baixa do que a da região em que está inserido (168 hab./km<sup>2</sup>). Viana do Castelo e os concelhos rurbanos de Caminha, Valença e Ponte de Lima apresentavam densidades mais altas enquanto que os restantes concelhos interiores registavam valores mais baixos (figura 1).

O declínio demográfico perdurou desde os meados deste século até finais da década de Oitenta, principalmente devido aos efeitos da emigração. Contudo, entre 1981 e 1991, registou-se um saldo migratório positivo com relação à população de mais de 30 anos de idade, para o que deve ter contribuído o regresso de emigrantes. Deve-se lembrar, também, a importância dos residentes temporários, sendo que parte deles constituem potenciais habitantes permanentes da sub-região. Isto parece ser confirmado pela presença considerável de alojamentos com ocupantes ausentes, quase todos emigrantes, principalmente no interior da sub-região e de alojamentos de uso sazonal, concentrados no litoral.

### **Peso relativo da população residente nos concelhos no total da população residente do Alto Minho, 1998**

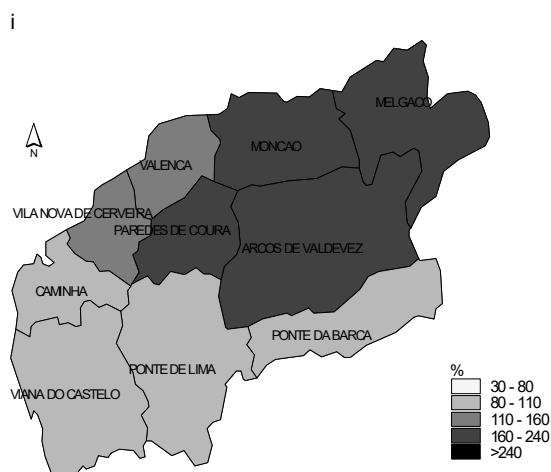


Contudo, as tendências demográficas negativas parecem ter abrandado entre 1991 e 1998, uma vez que a população do Alto Minho apresentou um crescimento positivo efectivo perto do zero (0,2%). Nota-se, também, neste caso, a diferenciação espacial interna. Nos concelhos litorais e de Ponte de Lima a população aumentou enquanto que, no interior, continuou a diminuir a um menor ritmo ou estagnou.

Apesar dessas tendências favoráveis na dinâmica populacional, o envelhecimento da população iniciado na década de 80, continuou nos anos Noventa, registando-se em 1998, o índice de 106,3. Contudo, na maioria dos concelhos interiores, quase todos serranos, esse processo está mais avançado enquanto que em Viana do Castelo e nos concelhos ribeirinhos de Ponte de Lima e Ponte da Barca ainda não foi atingido o valor de 100, ou seja há mais jovens do que idosos, na sua população (figura 2).<sup>6</sup>

Em 1991, mais de dois terços da população do Alto Minho possuía, no máximo, o quarto ano do ensino básico sendo que uma parte considerável era analfabeta (13,9%). O nível de instrução era ainda mais baixo nos concelhos rurbanos/rurais interiores, muitos deles serranos. Por outro lado, a população com ensino médio ou superior, completo ou incompleto representava apenas 3,6% do total, sendo que estava concentrada nos concelhos de Viana do Castelo (51,9%) e Ponte de Lima (10,1%) onde se localizam estabelecimentos de ensino politécnico. Na década de Noventa, foram estabelecidas escolas profissionais secundárias e um pólo de ensino universitário privado o que aumentou sensivelmente o número de alunos, inclusive os provenientes de localidades fora da sub-região.

### Índice de envelhecimento dos concelhos do Alto Minho, 1998



Em 1991, a taxa de actividade da população, de 40,8%, estava abaixo da média da região Norte (45,5%) tendo estagnado na década anterior. Os valores concelhios dessas taxas diferem entre si, sem terem sido identificados quaisquer padrões espaciais ou

<sup>6</sup> Este processo está relacionado directamente com os efeitos de décadas de saldos negativos nas migrações internas e, principalmente, externas e, naturalmente, com a melhoria do nível de vida da população e, assim, o aumento da esperança de vida.



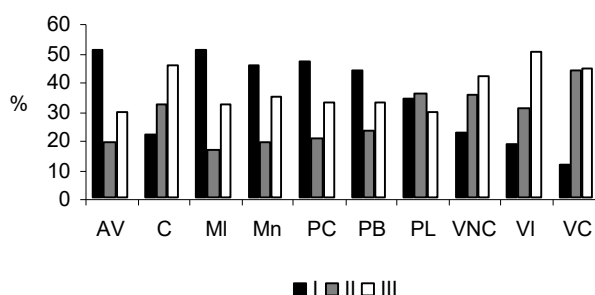
funcionais.<sup>7</sup> Na maioria dos concelhos, a taxa de actividade feminina apresentou uma variação positiva maior do

que a taxa geral, embora continuasse a ter valores inferiores aos daquela. Nos concelhos rurais/rurbanos, apesar de se ter registado um decréscimo da taxa de actividade geral, a das mulheres diminuiu menos ou até aumentou ligeiramente o que pode servir para demonstrar a crescente feminização da agricultura e/ou envelhecimento da população. Por outro lado, nos concelhos de Viana do Castelo e Ponte de Lima registou-se um acréscimo considerável da taxa de actividade geral, sendo que a feminina foi ainda maior, o que pode ser um reflexo de maiores oportunidades de emprego fora da agricultura.

A situação na profissão da população activa mudou consideravelmente entre 1981 e 1991. O número de trabalhadores por conta de outrem e de patrões aumentou em detrimento dos trabalhadores por conta própria e dos trabalhadores familiares não remunerados. No fim desse período, os primeiros dois grupos predominavam nos concelhos litorais e de Ponte de Lima e Valença e os dois últimos constituíam a maioria da população activa dos concelhos mais interiores. Essas tendências devem-se a mudanças verificadas na distribuição da população pelos sectores de actividade e a seus impactos na organização do território. De facto, nos anos Oitenta a população activa no sector primário diminuiu 39%, enquanto que aumentaram os activos empregados no secundário (13%) e, particularmente no sector terciário (55,9%). Assim, em 1991, a população activa distribuía-se quase equitativamente pelos sectores secundário (30,2%) e terciário (38,3%). Por sua vez, a população activa na agricultura não passava de 28,7%.

Nos concelhos mais interiores, especialmente nos rurais, o peso do sector primário era ainda bastante significativo. Ponte de Lima tinha um pouco mais de um terço da população empregada na agricultura e outro terço na indústria. Por outro lado, a população activa de Viana do Castelo apresentava-se equitativamente distribuída entre os sectores secundário e terciário, o que era de se esperar pela concentração de grandes indústrias no concelho. Em Caminha, Valença e Vila Nova de Cerveira predominavam os activos no sector terciário (figura 3).

### Distribuição da população activa por sectores de actividade dos concelhos do Alto Minho, 1991



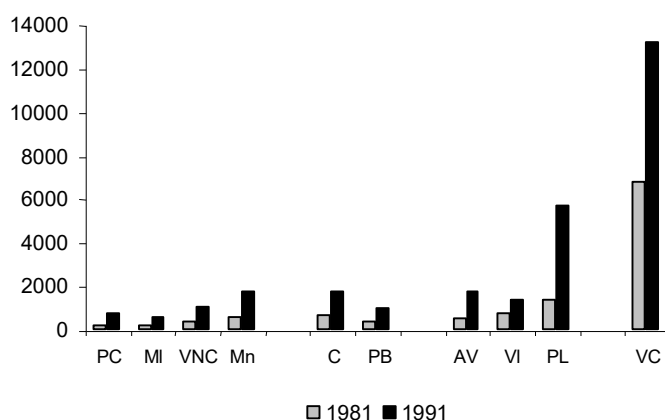
<sup>7</sup> Isto está relacionado com a acção divergente de factores como o envelhecimento, o nível de instrução da população jovem e a intensidade da actividade agrícola.

A população agrícola familiar representava, em 1989, entre 40 e 65% da população dos concelhos rurais ou rurbanos interiores e ultrapassava mesmo os dois terços nos concelhos serranos de Melgaço e Paredes de Coura (Cavaco e Ramos, 1994: 123). A agricultura a tempo parcial, no entanto, já era um fenómeno frequente mas com menor incidência nos concelhos interiores. A pluriactividade associada era exercida por cerca de 30% dos produtores e seus cônjuges. A maioria deles empregava-se no sector secundário ou terciário, dependendo da distribuição espacial das empresas desses sectores no Alto Minho ou do grau de acessibilidade dos lugares de residência.

Parece, contudo que, durante os anos Noventa, a pluriactividade da população aumentou sensivelmente com a intensificação da urbanização difusa. Uma ilustração dessa tendência é o facto de quase dois terços das sociedades com sede no Alto Minho serem do sector terciário.

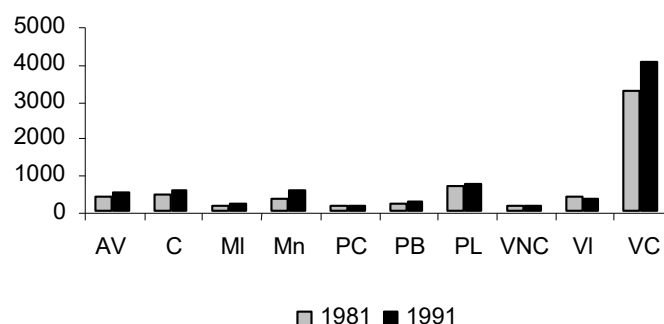
Outra tendência presente nos anos Oitenta, resultante da importância da urbanização difusa, é a melhoria considerável da estrutura sócio-profissional da população activa.<sup>8</sup> Em quase todos os concelhos, os quadros altamente qualificados em todos os sectores e qualificados no sector secundário aumentaram de modo muito significativo, simultaneamente com a diminuição do número de trabalhadores na agricultura e pesca e dos não qualificados em todos os três sectores da economia. Contudo, em 1991, os agricultores eram, ainda, os mais numerosos nos concelhos interiores, correspondendo a mais de 40% do total de trabalhadores enquanto que nos concelhos litorais e de Ponte de Lima e Valença, a supremacia cabia aos trabalhadores qualificados do sector secundário. Quanto aos quadros altamente qualificados, estes continuavam a concentrar-se em Viana do Castelo (52,4%). Apenas Ponte de Lima, em termos absolutos, e Caminha, em termos relativos destacavam-se entre os restantes concelhos rurbanos (figuras 4 e 5).

**Trabalhadores Qualificados do Sector Secundário de  
Minho Lima, 1981 e 1991**



<sup>8</sup> Deve-se lembrar que a situação sócio-profissional da população é registada por lugar de residência.

**Trabalhadores Altamente Qualificados dos  
Concelhos do Alto Minho, 1981 e 1991**



### 3. Alto Alentejo

#### Breve caracterização geográfica

O Alto Alentejo está situado na parte setentrional da Região Alentejo, sendo limitado a norte pelo rio Tejo e fazendo fronteira, a leste, com a Espanha. Caracteriza-se por alguma heterogeneidade em termos morfológicos, destacando-se a peneplanície, a sul e a oeste com solos mais férteis e a Serra de S. Mamede, a norte. (Ribeiro, 1991).

O tipo de povoamento é concentrado, com as características particulares do Alentejo, ou seja, ao lado de aldeias de considerável número de habitantes, coexistem núcleos rurais dispersos de dimensões mínimas, os "montes" alentejanos. Em 1991, predominavam os aglomerados populacionais entre os 1000 e 2000 habitantes (Soares, 1994:124).

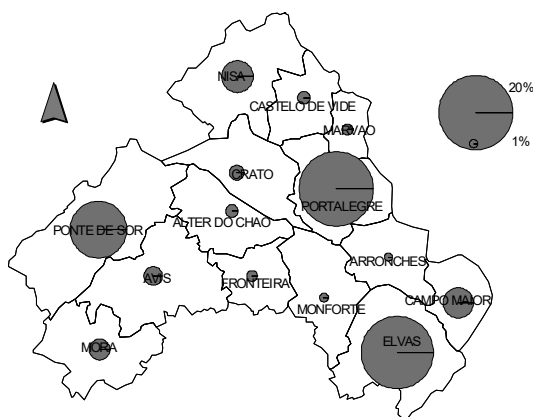
O território caracteriza-se pela ruralidade, uma vez que os seus 10 concelhos rurais abrangem dois terços da sua área, mas apenas um terço da sua população. São eles: Alter do Chão, Arronches, Avis, Crato, Fronteira, Monforte, Mora e Nisa, na peneplanície e Castelo de Vide e Marvão, na Serra de São Mamede. Os quatro concelhos restantes - Portalegre, Elvas, Campo Maior e Ponte de Sôr são urbanos.

No Alto Alentejo, as médias e grandes explorações agrícolas representam um pouco menos de metade do número total de propriedades, dominando grande parte da superfície agrícola. Nos anos noventa, os efeitos da aplicação das medidas relacionadas com a Política Agrícola Comum, conduziram à maior concentração de propriedades e à substituição gradual de campos de cereais por prados. Contudo, a estrutura produtiva do Alto Alentejo caracteriza-se pela relativa importância que a agricultura ainda desempenha na base económica da maioria dos concelhos. Está orientada fundamentalmente para a produção de cereais, azeite, vinho, ovinos e bovinos de carne em regime extensivo, mas também para produções alternativas como os frutos frescos, queijos e os enchidos tradicionais. Para além destes produtos, a sub-região possui excelentes condições para a produção de cortiça, nomeadamente nos concelhos mais a oeste, onde existem grandes áreas suberícolas. O seu tecido industrial, à semelhança da região onde se insere, é caracterizado por uma estrutura débil com predomínio das pequenas unidades fabris, de carácter familiar e com uma distribuição espacial irregular. As tendências futuras para o sector industrial da sub-região apontam para um

A paisagem e património culturais pouco descaracterizados, juntamente com as belezas naturais, destacando-se o Parque Natural da Serra de São Mamede, constituem recursos turísticos e de lazer importantes, ainda em início de exploração.

## Diagnóstico-síntese dos recursos demográficos

**Peso relativo da população residente de cada concelho na população residente da Sub-região Alto Alentejo, 1998**

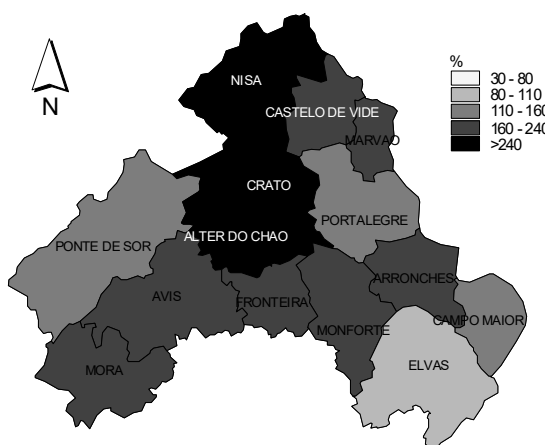


292

foi negativo em todos os concelhos. O saldo migratório interno foi, também, negativo, com excepção de Castelo de Vide, Crato e Avis (Ferreira, 1993 in: Cavaco e Ramos, 1994:23).<sup>9</sup>

Parece que as tendências negativas, pelo menos quanto à componente do crescimento natural, continuaram nos anos Noventa. De facto, em 1998, as taxas de mortalidade superavam as de natalidade em todos os concelhos, excepto em Campo Maior. Essa dinâmica desfavorável teve como resultado o envelhecimento da população que se acentuou na última década em todos os concelhos, principalmente nos concelhos rurais, onde é comum haver dois ou três vezes mais idosos do que jovens. Interessante é notar que, os concelhos com saldos migratórios positivos da população com mais de 40 anos, principalmente entre os 50 e 60 anos, nos anos Oitenta, como Crato, Avis e Castelo de Vide registaram índices de envelhecimento dos mais elevados em 1991 e 1998. Estas tendências devem estar, basicamente relacionadas com os movimentos divergentes do êxodo de jovens e do regresso de pessoas em idade de pré-reforma ou reforma, naturais do território (figura 7).

### Índice de envelhecimento dos concelhos do Alto Alentejo, 1998



Vale a pena acrescentar que, na grande maioria dos concelhos rurais, em 1991, a proporção de alojamentos com uso sazonal ou com ocupante ausente chegava a atingir mais de um quinto do total de alojamentos. Essa tendência ilustra a importância da população residente temporária, composta, em grande parte, por naturais da sub-região.

No início da década de Noventa, o nível de instrução da população era bastante baixo. A maior parte possuía o ensino básico completo (26,4%) ou era analfabeta (21,6%) não havendo grandes diferenças nos valores atribuídos aos concelhos urbanos ou rurais. Por outro lado, uma pequena proporção da população (3,8%) frequentava ou havia frequentado o ensino médio ou superior, destacando-se os concelhos de Portalegre e

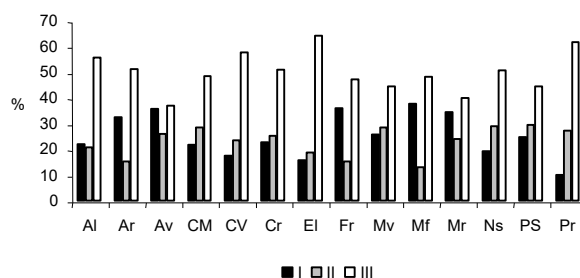
<sup>9</sup> O Alto Alentejo é um território onde predominou a migração para outras regiões do país, com excepção de Castelo de Vide e Nisa, onde a emigração foi, também, importante (Fonseca, 1988:83 in: Cavaco e Ramos (1994: 40).

Elvas (onde se localizam estabelecimentos do ensino politécnico) e Castelo de Vide, com valores acima da média da sub-região.

Em 1991, a taxa geral de actividade da população era bastante baixa (39,4%).<sup>10</sup> A distinção entre concelhos urbanos e concelhos rurais é marcante, com uma situação mais favorável para os primeiros. Nos anos Oitenta, na grande maioria dos concelhos, ao mesmo tempo que ocorreu uma diminuição das taxas geral e masculina, aumentou a taxa de actividade das mulheres, embora continuasse a ser significativamente mais baixa do que a dos homens. É de registar que o aumento dessa taxa foi mais forte nos concelhos urbanos o que, provavelmente, pode estar ligado à maior possibilidade de emprego para as mulheres fora do sector agrícola, principalmente no terciário. Contudo, registaram-se, também, taxas acima da média em concelhos rurais com agricultura ainda forte, como é o caso de Avis e Fronteira, onde a população activa feminina pode encontrar emprego, pelo menos temporário, nas grandes propriedades agrícolas patronais.

Na década de 1981-1991, os três sectores de actividade económica apresentaram dinâmicas diferentes. Por exemplo, enquanto a população ocupada na agricultura, pecuária e silvicultura diminuía em todo o território em mais de um terço, a população empregada nos serviços crescia quase na mesma proporção (Alves, 1994 in: Cavaco e Ramos, 1994: 34-35). Consequentemente, no início dos anos Noventa, já a agricultura, pecuária e silvicultura não constituíam as principais actividades da população dessa sub-região predominantemente rural mas, sim, as terciárias (54,2%). Os activos do sector secundário correspondiam a um quarto da população, enquanto que o sector primário quedava-se pelos 21% (figura 8).

### **Distribuição da população activa por sectores de actividades dos Concelhos do Alto Alentejo, 1991**



Além de predominar nos concelhos urbanos, mesmo nos mais industriais como Ponte-Sôr, Campo Maior e Portalegre, o sector terciário empregava, também, a maior parte da população de quase todos os concelhos rurais. Entretanto, como era de se esperar, o sector primário continuava a ser importante nos concelhos rurais, principalmente nos localizados na peneplanície meridional onde os solos são mais férteis, nomeadamente

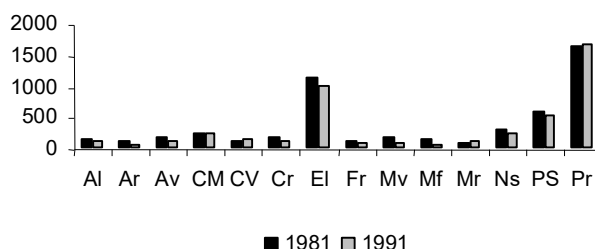
<sup>10</sup> Esta situação pode ser, entre outros, um reflexo de uma população em envelhecimento acelerado e, consequentemente, cada vez mais feminizada, mas, também, das poucas oportunidades de trabalho nessa sub-região.

Mora, Avis, Fronteira, Monforte e Arronches, onde predomina a agricultura patronal. Além disso, a pluriactividade não é hoje, nem era em finais dos anos Oitenta, característica dessa sub-região já que apenas um quarto da população vivia em explorações agrícolas familiares, sendo que, dentre essa, menos de 10% trabalhava fora da exploração. Quando o fazia, menos de um terço dedicava-se à agricultura enquanto que os restantes dois terços se empregavam ou no secundário (caso dos concelhos rurais da peneplanície) ou no terciário (mais comum nos concelhos rurais serranos).

Em 1991, os trabalhadores por conta de outrem constituíam a grande maioria da população activa (76,5%) o que está relacionado, basicamente, com a predominância do sector não agrícola e com o seu elevado índice de proletarização. Os trabalhadores por conta própria correspondiam a 14,7% da população activa. Uma outra particularidade desta sub-região é a baixa proporção de trabalhadores familiares não remunerados (1,3%) que pode estar relacionada com a fraca presença da população agrícola familiar, além do mais idosa e sem filhos<sup>11</sup> (e com o facto de apenas uma pequena parte da população agrícola ser proprietária de terras). Também, pode dever-se à importância da agricultura patronal em grandes propriedades que funcionam à base de trabalho assalariado. De facto, não há diferenças relevantes na proporção de patrões na população activa entre concelhos urbanos e rurais.

Em 1991, os quadros altamente qualificados correspondiam a 10,2% da população activa do Alto Alentejo, tendo o seu número decrescido na década anterior. Contudo este grupo sócio-profissional estava presente em maior proporção em Portalegre e Elvas mas, também, em Castelo de Vide e Alter do Chão, ou seja, tanto em concelhos urbanos como rurais. O grupo dos gestores e dirigentes políticos para além de representarem apenas 2,6% da população activa, diminuiu, também, drasticamente na maioria dos concelhos. Contrariamente, na década de Oitenta, os trabalhadores qualificados do sector secundário aumentaram, constituindo em 1991, cerca de um quarto do total da população activa. Esse aumento registou-se em, praticamente, todos os concelhos, independentemente de serem urbanos ou rurais. Essa tendência deve ter sido o resultado da expansão da indústria extractiva uma vez que, nesse mesmo período o emprego na indústria transformadora diminuiu ou estagnou (Alves, 1994 *in*: Cavaco e Ramos, 1994:35) (figuras 9 e 10).

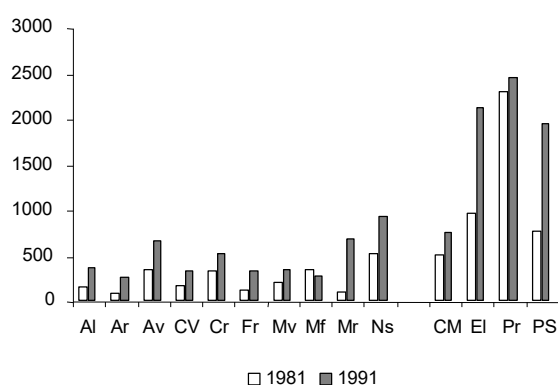
### Trabalhadores altamente qualificados dos concelhos do Alto Alentejo, 1981 e 1991



<sup>11</sup> Uma prova do envelhecimento da população activa agrícola que continuou na década de Noventa é ter sido registada, em 1998, a forte presença de pensionistas activos em praticamente todos os concelhos rurais do Alto Alentejo, correspondendo na maior parte dos casos a mais de 40% do total de pensionistas.

Em 1981, os trabalhadores na agricultura e nas pescas eram especialmente importantes nos concelhos rurais. Entretanto, nos anos Oitenta, assistiu-se a uma diminuição drástica e nivelamento do peso deste grupo sócio-profissional. Por outro lado, nesse mesmo período, os trabalhadores não qualificados de todos os sectores de actividade viram aumentar consideravelmente, a sua presença, correspondendo, em 1991, a 20,7% do total dos residentes activos.

#### **Trabalhadores qualificados do sector secundário dos concelhos do Alto Alentejo, 1981 e 1991**



#### **4. Pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças no aproveitamento dos recursos demográficos**

O diagnóstico dos recursos demográficos do Alto Minho e Alto Alentejo serviu de base para identificar os pontos fortes e fracos desses recursos e, ao mesmo tempo, possibilitou determinar as oportunidades e ameaças que se apresentam ao desenvolvimento sustentável dessas sub-regiões. Nos quadros 1 e 2, são sintetizados os resultados da análise SWOT.



**Quadro 1 - Recursos demográficos do Alto Minho. Análise SWOT**

Pontos Fortes/Oportunidades	Pontos Fracos/Ameaças
<p>A <u>massa demográfica</u> bastante significativa e as <u>densidades populacionais</u> relativamente elevadas, em relação a outros territórios rurais, oferecem condições para o desenvolvimento de actividades que necessitam de mercado consumidor e de mão-de-obra, ambos de consideráveis dimensões.</p> <p>O abrandamento do <u>decréscimo populacional</u> nos Anos Noventa em relação aos Anos Oitenta, para o qual contribuiu a inversão favorável dos <u>fluxos migratórios</u>, aliado ao número considerável de residentes temporários, população permanente em potencial, demonstra uma maior capacidade de fixação e atracção dos efectivos populacionais, criando condições para um crescimento demográfico sustentável.</p> <p>A considerável <u>proporção de crianças e jovens</u> garante, pelo menos a médio prazo, a substituição da força de trabalho e possibilita um maior investimento e aproveitamento do capital humano.</p> <p>Os <u>idosos</u> podem constituir uma mais valia se forem encarados como fonte de transmissão de saberes e cultura tradicionais.</p> <p>A tendência de <u>entrada de pessoas em idade de pré-reforma ou reforma</u> verificada nos Anos Oitenta e Noventa pode criar condições para o desenvolvimento de comércio e serviços de proximidade destinados a esse segmento da população e que se pode tornar fonte de emprego, principalmente para mulheres e/ou jovens.</p> <p>A melhoria significativa do <u>nível de instrução</u> e de <u>formação profissional da população jovem</u>, a médio e longo prazo, perspectiva a criação de novas empresas e postos de trabalho utilizando esse importante recurso endógeno, diminuindo a necessidade de recursos humanos exógenos, pelo menos a médio e longo prazo.</p> <p>As <u>taxas de actividade</u> relativamente baixas da população, demonstram que há ainda reservas de mão-de-obra por explorar, principalmente as mulheres e os jovens cada vez mais instruídos e qualificados. Tal poderá significar um factor de atracção de investimentos externos.</p> <p>A <u>pluriactividade</u> da população, nas áreas rurbanas com boa acessibilidade, constitui um ponto forte para o aproveitamento integral da <u>mão-de-obra</u> já com experiência de trabalho não agrícola, o que constitui uma vantagem competitiva em termos de atracção de investimentos.</p> <p>O nível relativamente alto de <u>qualificação profissional</u> da população activa não agrícola representa um elemento bastante positivo para o desenvolvimento de actividades que apostem nas inovações tecnológicas, importantes para a estratégia de desenvolvimento sustentável do Alto Minho.</p>	<p>A manutenção ou mesmo agravamento da <u>densificação populacional</u> nas áreas urbanas do litoral e nas zonas ribeirinhas e o <u>despovoamento</u> do interior serrano, e consequente polarização do território em áreas de repulsão e atracção, podem causar problemas ambientais graves e de desqualificação urbana, reflectindo-se na descaracterização da paisagem, o que ameaçaria o seu desenvolvimento sustentável.</p> <p>A considerável proporção de <u>pessoas idosas</u> no interior, principalmente na área serrana dificulta um maior e melhor aproveitamento das potencialidades desses espaços, principalmente para a exploração de produtos agro- florestais de qualidade outras actividades rurais alternativas como, por exemplo, a agricultura biológica e o agroturismo.</p> <p>A falta de maiores oportunidades de emprego e conteúdos culturais pode conduzir à <u>saída de jovens</u> do território, principalmente os mais escolarizados e com melhor qualificação profissional.</p> <p>A manutenção do <u>baixo nível de instrução da população</u>, a curto e médio prazo, pode impedir a atracção de investimentos em actividades alternativas à agricultura e à grande indústria, concentrada em Viana do Castelo, o que tornaria o Alto Minho menos competitivo em relação a outros territórios da Região Norte.</p> <p>O <u>baixo nível de instrução da população</u> é um obstáculo, a curto prazo, ao aproveitamento das reservas de mão-de-obra, dificultando a diversificação económica dos concelhos rurbanos e rurais.</p> <p>A diminuição das <u>taxas de actividade</u> da população dos concelhos interiores rurais/rurbanos podem levar à diminuição e mesmo abandono das práticas agrícolas o que favorece a degradação do ambiente e da paisagem cultural, principalmente das áreas serranas.</p> <p>A falta de oportunidade de trabalho para as mulheres fora da agricultura pode levar à sua saída do território, perdendo-se, assim, uma <u>reserva</u> importante de mão-de-obra.</p> <p>A polarização entre as áreas litorais/ribeirinhas com diversificação económica e as interiores/serranas onde predomina a agricultura, basicamente de subsistência, pode contribuir ainda mais para o <u>desequilíbrio demográfico</u> e de oportunidades entre essas áreas, dificultando o uso dos <u>recursos demográficos</u>.</p> <p>A grande parte da população activa <u>altamente qualificada</u>, não agrícola está excessivamente concentrada em Viana do Castelo e Ponte de Lima, dificultando o seu pleno aproveitamento com vista ao desenvolvimento sustentável de todo o Alto Minho.</p>

**Quadro 2 - Recursos demográficos do Alto Alentejo. Análise SWOT**

Pontos Fortes/Oportunidades	Pontos Fracos/Ameaças
<p>A baixa <u>pressão demográfica</u> nos recursos naturais e económicos do Alto Alentejo pode ser visto como uma mais valia se for desenhada uma estratégia a curto prazo para seu aproveitamento, atraindo capital humano e físico externos.</p> <p>O facto da <u>população urbana</u> de Portalegre e Elvas ter aumentado pode contribuir para a retenção da população na sub-região, se lhe forem oferecidas novas oportunidades de emprego.</p> <p>A <u>população idosa</u> pode constituir uma mais valia se for encarada como fonte de transmissão de saberes e cultura tradicionais.</p> <p>A prevalência de <u>pessoas em idade de pré-reforma e reforma</u> entre as entradas de população para o Alto Alentejo assim como o considerável número de residentes temporários, incluindo <u>imigrantes</u> pode representar no futuro um <u>potencial demográfico</u> a explorar, principalmente por essa população ter hábitos de vida urbana. Tal cria necessidades de ofertas de bens e serviços mais qualificados, podendo oferecer novas oportunidades de emprego para as mulheres e para os jovens e, assim, indirectamente reter ou mesmo atrair esses segmentos da população.</p> <p>A recente melhoria do <u>nível de instrução e qualificação profissional</u> da <u>população jovem</u> pode aumentar a atractividade da sub-região aos investidores.</p> <p>As baixas <u>taxas de actividade feminina</u>, juntamente com o seu aumento nos Anos Oitenta, é uma demonstração da importância que esse segmento da população representa como recurso já explorado e por explorar, principalmente nas actividades primárias e terciárias.</p> <p>A presença ainda considerável de <u>pessoas activas na agricultura patronal</u> pode servir de base para o desenvolvimento de produtos tradicionais, valorizados nos mercados interno e externo.</p> <p>A relativa importância e crescimento do número de <u>trabalhadores qualificados no sector secundário</u> cria a base de capital humano necessário para o desenvolvimento da indústria extractiva ligada à exploração de recursos minerais, uma das apostas de desenvolvimento mais viáveis para a sub-região.</p>	<p>As baixas <u>densidades</u> e a concentração excessiva da população nos quatro concelhos urbanos dificultam o aproveitamento dos recursos demográficos e em declínio acentuado e podem levar à degradação da paisagem rural.</p> <p>A <u>concentração</u> excessiva da população nos quatro concelhos urbanos, particularmente em Elvas e Portalegre, pode levar à pressão nos recursos e consequente degradação ambiental e descaracterização dessas áreas.</p> <p>O <u>êxodo de jovens</u>, particularmente nos concelhos rurais, pode pôr em perigo a transmissão do património cultural, que constitui por si só uma mais valia importante para o artesanato, turismo e actividades de lazer.</p> <p>O baixo <u>nível de instrução</u> da população diminui em muito o poder de atracção de investimentos para a sub-região. A concentração da população mais instruída e de melhor formação profissional nos concelhos urbanos contribui para o agravamento das disparidades entre o meio rural e urbano.</p> <p>O aumento da <u>actividade da população feminina</u> em idade activa, se não for acompanhado de apoio institucional às famílias, em termos de cuidados com os filhos, pode contribuir ainda mais para a diminuição da <u>fecundidade</u> da já reduzida população feminina em idade fértil.</p> <p>A extensificação da agricultura e pecuária leva à criação de <u>excedentes de mão-de-obra</u> que sairão da sub-região, se não houver alternativas ao emprego agrícola.</p> <p>A predominância do <u>emprego no sector terciário</u> pode ser indicativo do carácter "assistencialista" dos serviços públicos locais que surgem como grandes empregadores da população carenciada e não como promotores de alternativas viáveis de emprego através de cursos de formação profissional orientados para as necessidades de desenvolvimento da região.</p> <p>A pequena proporção e a diminuição do número de <u>gestores e quadros altamente qualificados</u>, inclusive nos concelhos de predomínio de população urbana, constitui um estrangulamento considerável na aplicação de programas de desenvolvimento baseados na inovação e é um indício que os factores de repulsão continuam a suplantam os factores de atracção no Alto Alentejo.</p>

## 5. Considerações finais

Apesar de diferirem consideravelmente quanto às suas características naturais, sócio-económicas, culturais e demográficas, o Alto Minho e Alto Alentejo apresentam, alguns pontos fracos em comum, entre os quais se destacam as crescentes disparidades espaciais na distribuição, crescimento e estrutura dos recursos demográficos. Assim, no Alto Minho assiste-se a uma diferenciação cada vez maior quanto a esses recursos endógenos básicos entre concelhos litorais/ribeirinhos/urbanos/rurais e interiores/serranos/rurais em detrimento do segundo grupo. A polarização dos recursos demográficos também se faz sentir no Alto Alentejo, colocando em situação privilegiada os concelhos urbanos em relação aos rurais. Se persistirem, essas tendências podem constituir uma ameaça ainda maior não só à sustentabilidade demográfica, mas, também, social, económica e ambiental das duas sub-regiões. Assim, qualquer política de desenvolvimento sustentável deve incluir acções e medidas que visem aumentar a coesão territorial, social e económica, incluindo incentivos a uma maior mobilidade da população e do emprego dentro dessas sub-regiões.

Outro ponto fraco de ambos os territórios é o nível consideravelmente baixo de instrução e de formação profissional da maioria da população activa, o que constitui um obstáculo importante à implantação de empresas caracterizadas pela inovação tecnológica. No caso do Alto Alentejo esse facto é agravado pela saída de gestores e quadros altamente qualificados. Assim, seria necessário (i) criar incentivos que atráíssem esse tipo de mão de obra; (ii) organizar cursos de curta duração para a formação e/ou reconversão de trabalhadores qualificados do sector secundário, cuja presença é bastante importante em ambas as sub-regiões; (iii) estimular a abertura de cursos do ensino politécnico, que fossem de encontro às necessidades das empresas, existentes ou a instalar, que utilizassem tecnologias inovadoras.

Por outro lado, em ambos os territórios, há ainda reservas de recursos demográficos subexplorados ou ainda por explorar. Trata-se de segmentos da população que raramente são encarados como actores de desenvolvimento. Tanto no caso do Alto Minho e, particularmente no do Alto Alentejo, os mais idosos podem ser vistos como transmissores da cultura e saberes tradicionais, considerados mais valias para as actividades do turismo e lazer. As mulheres em idade activa estão ainda subaproveitadas, podendo dedicar-se ao artesanato e turismo em espaço rural, principalmente o agroturismo. Quanto aos jovens, principalmente no Alto Minho, o seu nível cada vez mais elevado de instrução e qualificação profissional constitui um factor de atracção de investimento produtivo para essas sub-regiões, mas que deve ser aproveitado a curto prazo, caso contrário correr-se-á o risco da perda desses recursos para outros territórios mais competitivos.

Outro recurso por explorar num futuro próximo são os residentes temporários, que podem converter-se em residentes permanentes desses territórios, contribuindo para inverter a tendência de perda da população, no caso do Alto Alentejo, bem como estimular o aparecimento de serviços de proximidade o que pode criar emprego para a população local, principalmente para os jovens e mulheres.

Há porém, outros dois grupos de recursos demográficos dos quais depende, em muito a sustentabilidade do desenvolvimento nas suas várias dimensões e que, no entanto, costumam ser menosprezadas na concepção e implementação de políticas de planeamento, nesses e em outros territórios rurais. No Alto Minho, são os pequenos

produtores familiares a tempo inteiro ou, principalmente, a tempo parcial que se dedicam ao cultivo da vinha, milho, batata e linho ou à criação de gado, basicamente para autoconsumo. No Alto Alentejo, é a população que se dedica à agricultura patronal de produção tradicional como, por exemplo, o azeite, o vinho, a cortiça, os ovinos e caprinos. Ambos os grupos desempenham um papel primordial tanto na conservação da paisagem, considerada uma mais valia importante das actividades turísticas e de lazer, assim como um dos mais importantes factores de atracção de quadros altamente qualificados e de pessoas reformadas com rendimentos relativamente elevados, potenciais residentes dessas áreas. Contudo, esse papel vem sendo ameaçado principalmente: (i) no Alto Alentejo, pelo envelhecimento e consequente despovoamento da área rural; (ii) no Alto Minho, pelo abandono da actividade agrícola para auto-consumo por parte da população e transformação da área rural em espaço de consumo, basicamente residencial. Portanto, devem ser adoptadas medidas que visem incentivar o papel multifuncional da agricultura, entre eles, o de garantir a sustentabilidade dessas duas regiões, tornando-as em espaços de oportunidades. Esse é, de facto, um dos objectivos da nova reforma da Política Agrícola Comum, que começa a ser implementada, também, em Portugal.

## Bibliografia

- INE; DGOTDU (1999), *Tipologia das Áreas Urbanas*, Lisboa.
- Alves, M. T. (1994), “Serviços e Reestruturação Produtiva: Utilização de Serviços pelas Explorações Agrícolas da Raia Central e Desenvolvimento Regional”, Lisboa.
- Cavaco, C.; Ramos, A. S.: *Do Despovoamento Rural ao Desenvolvimento Local*, Lisboa: DGDR.
- Costa E. M. (1999), “Urbanização e acessibilidades, factores chave no processo de integração dos espaços rurais - os casos da Guarda e da Covilhã”, in: Cavaco, C. (Coord.) *Desenvolvimento Rural: Desafio e Utopia.*, Lisboa: CEG, 87-97.
- Covas, A. (1997), *Ajustamento, Diversificação e Desenvolvimento Rural*. Lisboa: Direcção Geral do Desenvolvimento Rural, pp. 36 pp. (Série Estudos e Análises)
- Ferreira, C. M. (1993), *Envelhecimento Demográfico e Planeamento do Território: O Caso da Beira Interior Sul e Pinhal Interior Sul*, Lisboa
- Ferreira, C. M. (1993), *Envelhecimento Demográfico e Planeamento do Território: O Caso da Beira Interior Sul e Pinhal Interior Sul*, Lisboa
- Fonseca, L. (1988), *População e Território: Do País à Área Metropolitana*, Lisboa.
- Gaspar, J. (1987), “A Ocupação e a Organização do Território”, in: *Portugal: os Próximos 20 Anos*, vol. I.
- Guerreiro, J.J. (1991), “O Desenvolvimento do Alto Minho e o PROAM”, in *Primeiras jornadas para o desenvolvimento do Alto Minho*, Viana do Castelo.
- Ilbery, B.; BOWLER, I. (1998), “From agricultural productivism to post-productivism”, in Ilbery, B. (ed.): *The geography of rural change*, Harlow: Longman, pp. 57-84.

- Lovering, J. (1989), The restructuring debate, in Peet, R.; Thrift, N. (eds.) *New models in geography: the political economy perspective*, vol. 1. London: Unwin Hyman, pp. 198-223.
- Marsden, T. (1996), “Rural geography trend report: the social and political bases of rural restructuring”, *Progress in Human Geography*, vol. 20, no. 2, pp. 246-258.
- Ribeiro, O. (1991), *Portugal: O Mediterrâneo e o Atlântico*, Lisboa: Livraria Sá Costa Editora.
- Roca, Maria de Nazaré Oliveira (2000), *EU Policies and Development Stakeholders at the Local Level: The Case of the Lima Valley, Northern Portugal, European Rural policy at the Crossroads*. Aberdeen: Arkleton Centre for Rural Development da University of Aberdeen, Junho.
- Soares, Nuno; Poeira, M.L. (1994), “Formas de Povoamento”, in: *Portugal: Perfil Geográfico*, Lisboa: Ed. Estampa.
- Trigueiros, J-J. (1991), “A pequena exploração agrícola do Entre-Douro-e-Minho - Que Futuro?”, in: *Primeiras jornadas para o desenvolvimento do Alto Minho*, Viana do Castelo.

# **Sustainable natural resource use: a participatory tool**

**D. Goussios**<sup>\*</sup>

**A. Koutsouris**<sup>\*\*</sup>

**J. Faraslis (MSc)**<sup>\*\*\*</sup>

## **Abstract**

During the last five decades, the Greek mountainous areas experience the disruption of their traditional land management systems due to phenomena such as negative demographic trends, changing local production systems, newly emerging activities and the enhanced role of the market. These, in turn, affect the environment through either abandonment or the intensification of production activities. Such a major problem requires the revisiting of land uses and spatio-temporal management systems as well as of elements so far considered as indications of 'backwardness'. New knowledge about the organisation, function and adaptability of the existing systems as well as about the strategies of local actors has to be acquired in an attempt to construct sustainable, i.e. combining economic, social and environmental considerations, strategies. This also implies that the participation of local populations in diagnosis, decision-making and implementation has to become the cornerstone of spatial planning. The use of new technologies and techniques makes it possible, on the one hand, to command powerful analytical tools and, on the other, to enhance grassroots participation and empower local communities.

---

<sup>\*</sup> Ass. Professor, University of Thessaly, Pedion Areos, GR-38334.

<sup>\*\*</sup> Lecturer, Agricultural University of Athens, 75 Iera Odos, GR-11855.

<sup>\*\*\*</sup> PhD candidate, University of Thessaly, Pedion Areos, GR-38334.

## 1. Introduction

In our era, the concern for sustainability has become global. Sustainability has become a highly controversial theme of our times; it is a powerful but contested, vague and full of contradictions concept due to its complex, constructed, and contextual nature. In general terms, though, a sustainable future implies an environment capable of maintaining the diversity of all life; an economy based on wise and equitable use of resources; and, a society whose lifestyles, aspirations and values are in harmony with the natural environment.

Thus, to envision a sustainable future, the interrelationships of present trends in equity, economy and environment have to be identified, and the processes and actions to bring change about have to be planned. However, reaching the sustainable future is not a journey with a finite end in sight, but a continuing process of questioning, discussion, co-operation, planning and commitment to appropriate action involving all sectors of society. This process is the essence of a new paradigm; 'development' itself – what it means and how it is measured – is an important part of the debate.

The current work arose out from concerns that the current practice of rural development does not meet the needs of the concerned stakeholders. Having accepted that the traditional (first-order<sup>1</sup>) practice has fall down, implied that a change in perspective or level (i.e. a second-order<sup>2</sup> change) is needed. The task, then, is an alternative design of rural development entailing the development of mutually beneficial relationships between experts, administrative cadres and producers.

The work of Checkland on soft systems, since the early '80s, is characteristic of such a change. The conception of soft systems was based on the understanding than in fuzzy situations, involving human beings and cultural considerations, goals are not given and system boundaries are negotiated. Therefrom, soft systems methodology follows four steps:

1. finding out about a problem situation, including culturally/politically;
2. formulating some relevant purposeful activity models;
3. debating the situation, using the models, seeking from that debate both
  - (a) changes which would improve the situation and are regarded as both desirable and (culturally) feasible, and
  - (b) the accommodations between conflicting interests which will enable action-to-improve to be taken;
4. taking action in the situation to bring about improvement (Checkland, 1999).

Soft systems<sup>3</sup> are social constructs; they exist only to the extent that people agree on their goals, their boundaries, their membership and their usefulness. (Roling and

---

<sup>1</sup> First order R&D is characterised by scientists remaining outside the system being studied, claiming objectivity and treating the system as a closed one, though it is often spoken of in open system terms. The 'problem' then is a mismatch between what is scientifically known and feasible, and the current situation; there is strong belief in technological solutions which after being developed by scientists will have to be transferred to farmers (Russel and Ison, 2000).

<sup>2</sup> Second order R&D aims at 'unpackaging' the first-order interpretation of science towards a contextual, systemic and dialectical science (op. cit.).

<sup>3</sup> Often characterised as human activity systems or learning systems as well.

Wagemakers, 1998, p. 16). Reality, then, is actively ‘constructed’ by people, being created in the discourse of, and negotiations among, people as social actors. Within such a context, sustainability has to be understood as an emergent property of a ‘soft system’; i.e. the outcome of the collective decision-making that arises from interaction among stakeholders (op. cit., p. 7).

Consequently, the issue of participation arises. Its importance is now recognised, at least rhetorically, in the ‘sustainability discourse’. Following UNRISD, participation is the organised effort to increase control over resources and regulative institutions by groups and movements of those excluded from such control (Shepherd, 1998, p. 179).

In the field of rural development, esp. within the Farming Systems tradition and under the umbrella of Participatory Rural Appraisal (PRA), a wide range of participatory approaches and methods have been developed<sup>4</sup> (Pretty and Chambers, 1993)<sup>5</sup>. These have evolved from Rapid Rural Appraisal (RRA) approaches and methods with which they share a number of characteristics such as reversals of learning, learning rapidly and collectively, offsetting biases, optimising trade-offs, triangulating and seeking diversity. On top of these PRA adds facilitation (they do it), self-critical awareness and responsibility and sharing of information and ideas (Chambers, 1992). Indeed, the differences between RRA and PRA, as illustrated below, are instructive (Chambers, op. cit.).

THE RRA – PRA CONTINUUM			
Nature of process	RRA	PRA	
Mode	Extractive-elicitive	<->	Sharing-empowering
Outsider’s role	Investigator	<->	Facilitator
Information owned, analysed and used by	Outsiders	<->	Local people
Methods used	RRA	<->	PRA

Following, the case of traditional extensive systems, with emphasis on the collective management of common (pasture)lands, in mountainous areas, will be used as an example from Greece, in order to explore manifestations of the need for new participatory approaches and methodologies, directly or indirectly, affecting the quality of the environmental.

## 2. Extensive management systems in mountainous areas

In general, mountainous land use patterns, socio-economic structures, and the practices of producers and local societies, originating in the past, are now put to the test; they find

<sup>4</sup> Almost exclusively, though, in the context of the so-called ‘developing countries’.

<sup>5</sup> The menu of methods includes, among others, semi-structured interviews; groups of various kinds; mapping, modelling and diagramming; transect walks; time lines, trend analysis and ethno-biographies.



themselves in a period of, more or less successful, adaptations, within a process of integration of the local economy in the market.

In Greece, the evolution of this system, in the post war era, has been determined by factors such as:

- ◆ The perceptions of the central state concerning the management of pasturelands and forests, that has led to the partitioning of these land uses;
- ◆ The perceptions about development, which determined the organisation and functions of livestock production and its relations to the surrounding space; and,
- ◆ The increasing influence of the market, leading to a process of individualisation of the, so far, collective behaviours and practices.

In the specific case of pasturelands, examined here, their production capacity, size and concentration triggers the concentration of animal populations, the volume of which is also determined by the capacity of the local society to be incorporated in the market. The emerging dynamics structure the distribution of power, which, in turn, structures the space.

Thus, the issue of pasturelands marks out the problems arising from such complex interrelationships in conjunction with the every-day or strategic decisions of a number of individual or collective actors. Then, the quest towards a sustainable future in the mountains has to be based on the search for a new balance between livestock production and nature.

Therefore, the issue of pastures' management has to be incorporated in and contribute to the local dialogue concerning the spatial organisation of mountainous areas. The importance of local societies has to be stressed at this point. Local societies have been always playing a role in spatial management, based on both the existing institutional framework and unwritten rules and practices. Local communities have been responsible, due to their (relative) cohesion and capacity to impose their decisions the, more or less, rational management of production activities within their territories. Today, though, this 'participatory' process is challenged.

Obviously, the informal part of the management framework can only function upon the consensus of the local society; without it society loses its capacity to initiate dialogue, to evaluate and to make decisions. The post war, weakened or even disrupted, local societies, in parallel with the increased influence exerted by the market and the related policies favouring, if not imposing, the individualisation of family holdings, resulted in the dysfunction of the system. The necessary for the system cohesion and consensus of the local society has been eroded.

On the other hand, the existing institutional framework (determining the relationship between the state, communities and producers) is inadequate; thus, it cannot regulate the malfunctions and conflicts arising within local societies and their territories. Finally, the attenuation of the role played by local societies, in practice, cancels the intervening capacity of state services/agencies aiming at supporting the system.

Most of the recent empirical research concludes with a description of the trend for disorganisation of these systems; the focus is restricted on the evaluation of the problems such systems cause to the environment. Such pieces of research, while arguing for the expiration of the systems, have neither explored their capacity for adaptation nor assessed the costs related to their abolishment or (supported) adaptation.

Nowadays, such collective management systems, if improved and retain their extensive character, seem to offer a credible pathway vis a vis complex collective problems relating to sustainability. Such an approach, based on collective action, presupposes the active participation of producers. In addition, the perception that the management of such areas can be distributed among various actors, services and agencies (forestry service, prefecture, community, producers etc.) needs to be revisited towards a commonly accepted and articulated system of responsibilities and rights.

Hence, the re-organisation and improvement of collective management systems, rather than their replacement by individualised ones, introduces a mid-term target as regards the Greek rural space. These systems can contribute to the design and application of complex collective targets concerning territorial cohesion, the protection of the environment, the function of local production systems and the quality of produces.

Spatial planning is thus confronted with the question of how to better contribute and support systems that will obtain both the protection of the environment and the development of production systems. Besides nation wide policies, usually, narrowly focusing on the preservation of environmental resources, the issue at stake is the search for environmental management concepts and tools capable of securing the viability of extensive production systems in mountainous areas.

### **3. Spatial planning and mountainous areas**

The current transformations in the field, among many others, of spatial planning concern, to a large degree, its relationship with the environment. During the 20<sup>th</sup> century, the mainstream development targets and the design of relevant actions/measures were, either explicitly or implicitly, reduced to the exploitation of natural resources; in the eve of the 21<sup>st</sup> century, though, the protection of the environment begun to arise as a key-issue. Consequently, modern spatial planning broadens its horizons and strives for new knowledge and tools in order to both turn to smaller scales and develop a more balanced interventionist role.

At the same time, spatial planning tries to pursue its re-orientation towards an in depth exploration of the rural space<sup>6</sup>. New targets, such as the protection of the environment and the preservation of social cohesion in rural areas, arise. As already mentioned, plans/interventions have to be designed within a 'sustainable development' framework. The latter, though, is continuously revised and reformed; thus, there is no fixed system of rules available to apply. This, in turn, means that spatial planning needs to continuously enrich its analytical and design tools in order to be able to support the dynamic adaptation of the local societies vis a vis their increasing needs for spatial organisation and development.

Such considerations, combined with the peculiar and difficult conditions of life and organisation of productive activities in mountainous areas, determine a new role for spatial planning in such areas. An approach compatible with sustainability has to

---

<sup>6</sup> In general, all kinds of action plans in rural areas have to be conceived as spatial interventions. This is so, since they concern territories with residential, social and economic structures, depicting the organisation of production, the use of techniques and the practices, as well as the ability of the central state and the localities to organise, function and manage such structures.

seriously take into account natural parameters such as the richness, fragility and downgrading of the environment along with the density, nature and distribution of human intervention. Striving after sustainability implies the search for new processes and practices as well. However, processes, given their currently vague status, need to be continually scrutinised while practices, esp. of those related either to anthropogenic activities and the market or with abandonment, are also in need of continuous adaptation.

However, a change of the rationale regarding the management and development of mountainous areas cannot be superimposed. Usually, broad targets are conceived and elaborated (i.e., institutional framework, policies, measures and actions) at higher levels. However, they often appear as ‘premature’ in terms of local/rural societies, esp. when the relevant processes are not clearly explicated and decisions on specific actions are not taken in consultation with them (i.e., when top-down approaches are followed<sup>7</sup>). Policies and actions will have to be explained, negotiated and co-ordinated; the close co-operation with local stakeholders is necessary.

### **3.1. New approaches**

The relationship between spatial planning and mountainous spaces is especially determined by the fact that the latter constitute, after decades of marginalisation, a field where emerging development approaches are put in the test; such approaches try to reconcile economic efficiency, the empowerment of social networks and spatial quality.

Nowadays, policies for mountainous areas aim at searching and attaining a balance between ecosystems, and production and management systems. Such a search is favoured by the fact that neither livestock production or the narrowly conceived agricultural/rural activities can by themselves lead to the development of these areas; the solution is to be found in the logic of pluri-activity which anyway characterises native populations (Gaudray and Sleimi, 1995).

New prospects for the strengthening of the diversified character of local economies along with environmental constraints restrict the degree of intensification of the production systems in mountainous areas. These, along with market competition, lead, taking into account the production capacity and the environment, towards a re-structuring of the existing extensive systems. The aim is the improvement and utilisation of production activities, know-how and local systems, and their incorporation within a ‘rational’ resource management. Hence, a long term development and spatial approach should seek to protect and utilise the strengths and advantages of mountainous areas as well as to give an opportunity to traditional activities<sup>8</sup> to respond to such a demand for re-structuring.

Forms, structures and practices developed through the centuries are nowadays considered as the richness of these areas. This is so, since these elements and structures

---

<sup>7</sup> This concerns esp. cases where prohibition is chosen as the means to protect the quality of the environment, landscapes etc. In such cases no permanent solution can be attained. Behind such a measure rests a perception a) ignoring the capacity of traditional management systems to adapt, and b) escaping the responsibilities of local societies related to the protection of the inherited resources and social progress.

<sup>8</sup> I.e., activities besides the emerging, more ‘modern’ and scarcely spotted ones which were recently established in order to appropriate the mountainous resources.

have been the result of an anthropogenic system within which the balanced articulation of human activity and environment was assured.

Insofar this inheritance has been considered as a disadvantage or an obstacle to socio-economic progress, this was due to the domination of a development approach which identified progress in rural areas with the intensification of production activities, with the latter being reduced to its techno-economic aspects (Braudel, 1985). Therefore, during the last decades, management systems, and livestock production around which the former are organised and function, were considered 'outdated' and 'dangerous for the environment'. Such a logic still determines the lenses through which mountainous areas are conceived. The fact, though, is that both new functions (diversification of mountainous economies/activities) and the issue of quality and safe produces tend to radically change the perceived relationship between production and nature, thus affirming the value of extensive systems.

### **3.2. Critical remarks**

Indeed, the various problems faced by mountainous areas in managing and utilising their resources can also explained, beyond financial and organisational issues or the evolution of production systems, by the dominant position of approaches stemming from the 'great forestry schools', and esp. the German one (Geray, 1995, p. 44). According to them, the forest is considered as an isolated space in need of protection from its enemies, the latter including humans and their flocks.

However, livestock activities in forests remain an important element, esp. of mountainous economies. Thus, policies have to be sought, so as to allow for the elaboration of plans, which while adapted to the socio-economic realities of mountainous areas will safeguard the sustainability of forests, the development of livestock production and the generation of incomes for the users of these resources (Naggar, 1995).

Nevertheless, the strict conventional frame of European forestry in the 19<sup>th</sup> century still determines, to a large degree, developments in science and policy making. Criticisms to these 'schools of thought' now focus on the spatial, social and economic implications of their approaches as well as on a better understanding of complex and flexible spatio-social systems and their capacity to contribute in the reconciliation of the environment and the social and economic potential. Since the '60s, the adoption of principles such as 'polyvalent use' and 'sustainable production' marks a turning point, i.e. signifies the need to consider and utilise traditional forms and systems understood as the interfaces between local societies and space/environment. This presupposes new spatial planning practices regarding the role of natural resources (forests, grasslands) and the ways local societies have been developing systems of production and management - with the forests taking a central position. Knowledge, know-how and practices are in need of evaluation, utilisation and adaptation so as to allow for their re-production and evolution. Multi-criteria and multi-dimensional approaches are deemed necessary for the elaboration of development plans and actions at local and regional level (Geray, 1995, p. 44).

In the case of Greece, the socio-economic situation of the mountainous areas, and especially their production systems, are closely related to common lands.

#### 4. The issue of common lands

A major issue, still occupying both researchers and the administration, refers to the role and the future of common lands. The dominant approach maintains that common appropriation is an obstacle to the modernisation of agriculture and the rational use of resources (Hardin, 1968). However, recent research is in a process of evaluating the implications of the role of the state as regards the forests as well as of the individual appropriation of natural resources (Reveret et Weber, 1994). According to Auclair (1995), the downgrading of natural resources has to be mainly attributed to historical processes of social transformations which are often marked by weakening forms of communal regulation, than to common appropriation. De-regulation often leads to free access to resources due to the lack of commonly recognised and effective public regulation.

In Greece, the surface corresponding to such a status is of considerable size. Of equal importance is the role of the historically developed collective management systems which during the last two decades are under pressure due to the changes in extensive livestock systems and frictions between the national and the EU policies, esp. the CAP.

These long-standing spatial and socio-economic structures are now re-emerging as research and evaluation objects. The need for specific policies also arises; such policies might need to target on the utilisation of potentially adaptable, to the new conditions, structures and practices related to the management and development of mountains.

Thus, collective, extensive management systems re-gain their importance. While, on the one hand, market dynamics push towards the individualisation of farm holdings, and weakens the collective management practices, environmental restrictions along with the search for quality produces, on the other, push towards soft techniques such as the ones obtained by extensive systems of production and management. New challenges concern, then, the possibility of re-structuring such systems without leading them to intensification as well as the degree to which a collective management system can safeguard the individual/family interests.

The crisis of the traditional systems in mountainous areas.

The occupation of mountainous areas resulted in systems and management forms capable of corresponding to the constraints imposed by a tough ecological and socio-economic balance in the Mediterranean region<sup>9</sup>.

Especially in Greece, changes in the demographic structure (rural exodus), the permanent installation of nomadic populations in lowland or semi-mountainous areas, the incorporation in the national economy and the intervention of the central state through spatial planning have resulted in the crisis of collective management modes since the '50s. The implications have been considerable, leading to the destruction of the rural systems and the degradation of the areas.

---

<sup>9</sup> This explains the characterisation of the traditional livestock and pasturelands management systems in these areas as more complex when compared to similar systems in other areas.

The destruction of these modes of use and management as well as the degradation of the pasture resources constitutes a knotty, not easily resolvable problem. In order to be able to make proposals and take measures for the development of the mountainous areas or the rural space, in general, it is necessary to pinpoint the causes leading to the destruction of production and pasturelands' management systems.

The resilience of management systems in areas with common lands

It is often claimed that the incorporation of the mountainous economy, and esp. of livestock production, to the market inevitably leads to individualised patterns reflected on landscapes and the organisation of their use. However, research at local level argues for the capacity of traditional livestock systems to adapt (Goussios and Tsiboukas, 1995; Goussios, 1997). This is a very interesting point given the significance of livestock production and the large numbers of mountainous communities and livestock units in these territories.

The exploration of the resilience of the traditional management systems points out that producers, in a first phase, faced with market competition, strive for the intensification of land use. The increase of productivity, encouraged by the CAP and the market, puts, in turn, pressures the environment. In a second phase, the use of feedstuff and looking for pastures to rent appear as the alternative(s) to the pressure exerted upon the traditional pasturelands management system.

The use of concentrates and their importance in animal diet marks a turning point. In the short term, this practice increases the flexibility of the system but, at the same time, has negative consequences for the quality of products. In addition, such a dependency on feedstuffs increases production costs, a fact currently obscured due to the provision of support and subsidies by the CAP.

The rental of pasturelands within the community territory or neighbouring communities which appears to be the ultimate means towards the growth of the flocks and the decrease of the dependence upon the communal system, is nowadays confronted with by changes of land uses favoured and financed by the CAP. Reforestation, land set-aside and the like change the use of the so far pasturelands and provoke the destabilisation of the delicate balance concerning pastureland management systems within the community territory.

## **5. On participatory processes**

In any attempt towards 'prudent' utilisation of local resources and the safeguarding of the quality of produces, undertaken through the restructuring and reorganisation of the extensive production and management systems, it is necessary to take into account the knowledge and priorities of local actors. In parallel, the organisational inadequacies of local actors have to be tackled through the harnessing of their professional groups and local authorities. To support the development of grassroots participatory processes also presupposes the adoption on the part of the central state of an enabling stance. According to Fays (, 1985, pp. 113-128), for the attainment of effective planning there

is a need to be based on socio-spatial units capable of constituting the link between the central authorities and local communities -managers of space

Indeed, the involvement of a wide range of informal organisations (either traditional or new, but still playing a role in local matters) in spatial and resource management is of strategic importance. In many cases, they provide the background upon which participatory development processes, capable of transforming the relationship between administration and the users of forests and pasturelands, can be anchored (Auclair, 1995). Policies should aim at empowering the capacity of local actors to intervene, while creating the conditions for their transformation into intermediary actors and sustainable resource uses (Auclair, op. cit.). Therefore, important local structures<sup>10</sup> have to be invited to actively participate in the elaboration and implementation of development projects and the restructuring of the management systems.

Therefore, in mountainous areas where collective management is of importance, a policy aiming at supporting social agreements consistent with sustainable development might be based on (Mathieu, 1991, pp. 336-338):

- ◆ the provision of support for the organisation and institutional empowerment of local communities through the utilisation of their elementary socio-political structure;
- ◆ a process based on the views of local users, their priorities, their management practices and their organisational modes; and
- ◆ a classification of land rights and the provision of guarantees to resource users i.e. the benefits from the management of forests and pastures.

Before starting the elaboration of development plans and actions, the problems imposed by collective land use patterns should be addressed (i.e. the empowerment of the legal status of the communities so as to be able to intervene in management issues). Intervention has to be conceived as the regulation of the relationships between ecosystems and markets.

### Management, local society and partnerships

Local rural societies, being the managers of rural structures and, thus, of the environment, are called upon to face challenges that, more or less, threaten their traditional relationship with agricultural activities and change-over land appropriation techniques and practices in order to protect the environment and safeguard the quality of produces.

Faced with such challenges, local societies will have to look after, within the framework of policies and measures designed on higher level, for appropriate processes and tools. The latter will have to facilitate their active and effective involvement in the design and implementation of specific policies and actions aiming at spatial development. They also have to obtain the co-operation of agencies able of quickly utilising updated know-how, specialists and organisational technology. Such actions will have, in turn, to provide for the co-operation of regional and local agencies/ services with the local society.

---

<sup>10</sup> Such as: local authorities, co-operatives, professional and cultural clubs etc.

The problem of the co-operation and its effectiveness is related, as already mentioned, with the peculiarity of land status, the lack of professional organisation and esp. the lack of co-operation experience between the producers and higher level administration. However, this lack and the inability of the producers to be incorporated in a process of negotiation and mutually agreed decisions do not only depend to the 'negative attitudes' on the part of livestock breeders. The prefectural authorities/extension services who for a long time have been working with producers functioned only as an intermediary centre between the central state and the community for the implementation of top-down policies designed within an intensification-of-production strategy (Koutsouris, 1999). Very often, the experiences and knowledge of the local society were not just ignored but awarded the status of outdated/ backward claims; such characterisations followed the disqualification of their systems that were underestimated as inefficient.

During the last decade, local development agencies try to incorporate producers in the processes of design and implementation of actions; nevertheless, there is a profound lack of trust, experience and technical means and tools. The search for tools incorporating updated high technology and, at the same time, handy for local societies, constitutes an essential contribution in supporting participative processes and the design of appropriate small scale actions. Such tools, used by the producers themselves allows for the mapping of their territory and recording on it information necessary for evaluation and decision-making.

Based upon such a spatial background and a user friendly/participative environment, which assembles the experiential and organisational perceptions of the producers, the effective co-operation between specialists and local societies is largely facilitated. This initially takes the form of a territorial diagnosis which will result in taking commonly accepted decisions and the articulation of partnerships for the implementation of actions concerning the management of pasturelands and, in general, of the mountainous space.

## **6. Methodology for the construction of a participatory tool**

The successful implementation of an integrated spatial management plan, and within it of a pasturelands' plan, ultimately depends on information concerning the organisation and function of the current management system. Besides, information in relation to the availability and quality of (mainly natural) resources and the evolving production system (i.e. no's of farms, flock size, diet and feedstuff etc.) are also of crucial importance. The quality and validity of such information, due to the large size of the areas under examination, depend on the capability of incorporating local producers in an accessible and understandable process of conveyance of knowledge, information and experience.

However, up to date, the implementation of research methods at local level as well as the tools used do not facilitate the effective participation of local producers and the utilisation of local information and knowledge. Maps, management studies and the like, more often than not, do not provide local populations with a comprehensive background, while local studies tend to relate (and, thus, collect information) within rather narrow, mono-disciplinary frames (animal science, production economics, botany etc.). The problem is more acute when an 'integrated plan' of a mountainous area is at



stake. In such a case, their specific natural characteristics<sup>11</sup> along with the size of the area, the fragmentation of land uses, the number of producers etc. do not allow for sufficient field work given the usually restricted research resources<sup>12</sup>

In parallel, the incorporation of producers is of paramount importance in terms of both the analysis of the current situation and the elaboration of interventions and specific actions esp. when and where deliberation between producers and local agencies/services/ authorities is required.

Securing such pre-requisites allows for ‘territorial diagnosis’ to take place<sup>13</sup>. The use of new technologies and know-how to support such a territorial diagnosis and the complex targets related to it, has been the research focus of the team of the Lab of Rural Space, University of Thessaly within a FAIR-3/EU<sup>14</sup> project. The final result of the FAIR project was the production of tool with the capacity to assist local producers in the process of re-organisation of local production systems. The Lab. undertook the specific task to construct a tool aiming at facilitating a participatory diagnostic process.

The production of a tool favouring active grassroots participation in the process of designing regulatory interventions concerning spatial management was proved both innovative and effective. Its innovative character relates to the fact that for the successful implementation of the method, producers should participate in the construction of the tool that would, in turn, be utilised by themselves, the local society and its agencies. Therefore, it was essential that the producers would be able to identify their own area with the help of 3D images<sup>15</sup>.

Identification was based on relief, land use and land cover, transportation networks, the position of the village and other infrastructure and fixed capital which are a structural part of the family production system. Thereon, the specification, upon the 3D background, of toponyms and land uses based on the information provided by producers led to a spatial model – tool that was easily identified and accepted by the producers. Thus, this model proved appropriate in allowing the incorporation of the producers in the process of exploration and analysis of the village territory to follow.

Based on the capability to ‘read’ the 3D spatial background, further information was added on from both primary (field research) and secondary sources. Of crucial, though, importance has again been the thematic, quantitative as well as qualitative information provided by the involved agencies/services and producers. Such information concerned the spatial specification of land use and, consequently, of the spatio-temporal

---

<sup>11</sup> Mountain environments are characterised by unique qualities; understanding these special characteristics is a critical step in the formulation of policies and action priorities capable of bringing real benefits to mountain regions. For example, their ecosystems have in common the combined effects of rapid changes in altitude, climate, soil, and vegetation over short distances. Biologically, their high diversity - including prolific concentrations of species found nowhere else - leaves them vulnerable to losses of whole plant or animal communities.

<sup>12</sup> That is personnel, money and time.

<sup>13</sup> The difference between a diagnosis and a conventional analysis of the situation concerns the fact that the former is completed when there is consensus in the adoption of decisions relating to the restructuring or adaptation of the management system, given the specified conditions.

<sup>14</sup> “Diversification et reorganisation des activites productives liees a l’ elevage dans les zones defavorisees”, Contract No: FAIR3-CT96-1893 (1997-2000).

<sup>15</sup> Thus, the first task of the team was to collect proportional data (geographic and land use maps, aerial photos) and their transformation to digital ones. In addition, Landsat TM and ICONOS satellite pictures were bought. The second task was the transformation of the various backgrounds into the same reference system (the ERDAS software and liner programming were used).

organisation of livestock production practices<sup>16,17</sup>. Producers' participation in the development of the tool resulted in a user-friendly model, enabling the smooth collection and analysis of data.

The territorial projection and representation of such a voluminous and accurate data set was attained through the use of GIS. For the collection and classification of information, the community territory was divided into successive zones; their use and relations portray the organisation of the local production system on the space as well as producers' strategies and practices. Thereon, the in-depth exploration of the roles and behaviours of local social actors and (mainly informal) co-operation schemes as regards the organisation of activities and system's function/dysfunction was attained<sup>18</sup>.

The system, in its totality, is influenced by the varying family strategies with the latter being, more or less, dependent upon the existing agricultural policies. This, underlines the value of the active participation of producers in the evaluation of their own system. The implementation of the method substantially contributed to the detection of strategies as well as of the socio-economic factors and actors influencing them.

The determination of the boundaries of pasturelands, and the assessment of their production/grazing capacity allows, in real terms, to track down the pressures exercised by groups of producers upon certain pasture zones as well as on the collective management system. Thus, structural features of the production-management system are located, discussed and evaluated<sup>19</sup>. Such features while creating obstacles in the smooth functioning of the system cannot be detected upon the totality of the territory since the collective character of occupancy and collective rights obscure the individual and family strategies and deviations from informal obligations<sup>20</sup>.

## **7. An open-ending**

Through the methodology followed, the overall picture of the organisation and function of a local, collective management system was attained. The use of high tech and the active participation of producers, further allows for the exploration of relevant regulations – interventions in agro-ecological zones via the incorporation of information concerning the production system. Thus, implications related, either directly or indirectly, to land uses, management practices and the environment are detected.

Such a process contributes decisively in the understanding and the acceptance on the part of specialists and relevant services of spatial/environmental problems the way the producers/ local people experience and bring out themselves. This is of considerable importance for the adoption of commonly agreed proposals (i.e. building consensus)

---

<sup>16</sup> Such as: movement and tracks of flocks, temporal distribution in grazing zones etc.

<sup>17</sup> This was attained with the use of a virtual flight model (ERDAS software) which facilitated producers to determine the organisation and function of the spatio-temporal system of pasturelands' management.

<sup>18</sup> The basic concepts used are those of "seasonal practice" and "spatio-temporal system of the distribution of activities" which allow for the organisation and classification of information in a way that depicts and relates the activities of the community production system and of family farms with space.

<sup>19</sup> Such as: mixed production system, lack of working hands, excessive animals' populations etc.

<sup>20</sup> Such as: the opening dates of the grazing period, limits to the increase of the numbers of animals etc.

concerning the re-organisation of spatial management system on the part of all the involved parties and services with a view to sustainability.

The overall result of the above mentioned action-research practice is possible to be further utilised for the development of a tool which will map proposals for the improved organisation and function of spatio-temporal management systems and their implications on the environment. Finally, another dimension of this methodology and the derived tool concerns its contribution, as a methodological and design means, to the emergence of a new field for the function and expression of local democracy as well as to the facilitation of the communication and co-operation between administrative levels.

## Bibliography

- Auclair, L., (1995), "L'appropriation communautaire des forets dans le Haut Atlas Marocain: interet pour le developpement durable." In: *Sylvopastoralisme et developpement: de la gestion traditionnelle a l'amenagement*. Actes du 3eme seminaire international du reseau PARCOURS. CIHEAM, Montpellier.
- Braudel, F. (sous la dir. de) (1985), *La Mediterranee. L'espace et l'histoire*. Flammarion, Paris.
- Chambers, R. (1992), "Rural Appraisal: rapid, relaxed and participatory." *IDS Discussion Paper*, 331. IDS, University of Sussex.
- Checkland, P. (1999), *Soft systems methodology in action*. John Wiley and Sons Ltd., Chichester.
- Gaudray, C., Sleini A. (1995), "Une ONG de developpement face e l'amenagement sylvopastoral dans les regions montagneuses du Nord-Ouest Tunisien." In: *Sylvopastoralisme et developpement: de la gestion traditionnelle e l'amenagement*. Actes du 3eme seminaire international du reseau Parcours. Ciheam, Montpellier 1995.
- Geray, U. (1995), "Travaux de developpement en milieu forestier de Turquie." In: *Sylvopastoralisme et developpement: de la gestion traditionnelle a l'amenagement*. Actes du 3eme seminaire international du reseau Parcours. Ciheam, Montpellier.
- Fays, G. (1985), "Re-inventer la jmaa: Reflexions pour le developpement des milieux pastoraux. In: Hommage a P. Pascon, *Bulletin economique et social du Maroc*.
- Goussios, D. (1997), "Le succes d'une communaute d'elevateurs du massif du Pinde." In: *Les zones defavorisees Mediterraneennes* (Sous la direction de Roux B et Guerraoui D.). Ed. L'Harmattant-Ed. Toubkal, Paris.
- Goussios, D., Tsiboukas, K. (1995), *Planification d'un projet agro-sylvo-pastoral d'une zone montagneuse de la Grece. Analyse diagnostic-elaboration des objectifs-etude de faisabilite. Le cas du conseil Territorial de Menelaida*. Institut Agronomique Mediterranéen de Montpellier, Montpellier.
- Hardin, G. (1968), "The tragedy of commons." *Science*, n. 162.

- Ison, R., Russel, D. (2000), *Agricultural Extension and Rural Development*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Koutsouris, A. (1999), "Organisation of Extension Services in Greece." In: *Options Mediterraneeennes*, n. 38, 47-50.
- Mathieu, P. (1991), "Tragedies ou bien faits des ressources communes." In: *L'appropriation de la terre en Afrique noire*. Ed. Khartala, Paris.
- Naggar, M. (1995), "L'aménagement sylvopastoral: un outil a la recherche d'organisation des eleveurs et de regeneration des forets marocaines." In: *Sylvopastoralisme et developpement: de la gestion traditionnelle a l'aménagement*. Actes du 3eme seminaire international du reseau Parcours. Ciheam, Montpellier.
- Pretty, J., Chambers, R. (1993), "Towards a learning paradigm." In: *IDS Discussion Paper*, 334. IDS, University of Sussex. Brighton.
- Reveret et Weber (1994), "Biens communs: les leures de privatisation." In: *Savoir 2: Une terre en renaissance*. Orstom, Paris.
- Rlingo, N., Wagemakers, A. (eds) (1998), *Facilitating sustainable agriculture*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Shepherd, A. (1998), *Sustainable rural development*. Macmillan Press, London.

# **Desenvolvimento sustentável e a gestão do ambiente na Roménia**

**Constanta Herea Buzatu<sup>\*</sup>**

## **Resumo**

O conceito de desenvolvimento sustentável.

Os programas e os planos de acção governamentais na pós – revolução.

Estratégias, a curto e a longo prazo para a utilização dos recursos naturais.

---

<sup>\*</sup> Doutoranda Eng<sup>a</sup>. Prof<sup>a</sup>. da Universidade Técnica de Construção de Bucareste – Roménia.

O equilíbrio ecológico do planeta foi gravemente perturbado nas últimas décadas em consequência da industrialização e da necessidade do desenvolvimento económico. Vários conflitos como homem /natureza, desenvolvimento sócio - económico / recursos naturais manifestaram-se, cada vez mais, no desequilíbrio social, aumento de desemprego e empobrecimento da população.

No que respeita aos recursos naturais e ao sistema biológico tem-se exercido uma forte pressão e desgaste com a expansão económica , aumento demográfico e o desenvolvimento em geral.

Por isso, frequentemente, vemo-nos confrontados com a degradação do ambiente e com os elevados custos dessa degradação que se reflectem na saúde e bem estar da população. São cada vez mais importantes as investigações neste domínio para se encontrarem soluções aplicáveis com o fim de irradiar os fenómenos que recaem sobre a qualidade e a quantidade dos recursos humanos.

Partindo destes considerandos impõem-se uma nova abordagem do desenvolvimento no sentido de desenvolvimento sustentável que assegure os direitos fundamentais do homem.

A poluição e a protecção do ambiente são problemas primordiais da sociedade contemporânea porque estão directamente ligados ao bem estar do homem e da sociedade em geral.

A existência e a sobrevivência da humanidade, a longo prazo, poderá ser assegurada se conseguirmos fazer muito com os poucos recursos, preservando e gerindo o meio ambiente, a nível global.

O bem estar das sociedades actuais não poderá ser pensado sem preservar o bem estar das sociedades futuras, objectivo que pode ser atingido se submetermos o desenvolvimento sócio - económico à protecção do ambiente e dos recursos daí decorrentes.

O alargamento do acesso do homem aos recursos limitados, promovendo o conceito “de bem estar económico” desperta-nos a atenção para a deterioração das relações entre a actividade humana e os recursos naturais. Esta degradação é causada pelo consumo descontrolado dos recursos naturais devido ao progresso técnico. O desejo de desenvolvimento quantitativo induziu-nos ao erro de julgar ilimitada a capacidade do sistema económico perante os limites do ambiente.

A industrialização desenfreada dos anos 70 e o aumento económico dos países tecnicamente desenvolvidos conduziu, cada vez mais, às desigualdades sociais, desemprego e pobreza de algumas classes sociais, Neste contexto, a gestão equilibrada do ambiente tem um papel importante para conseguir ultrapassar a crise do ambiente e de assegurar o desenvolvimento sustentável, a curto e a longo prazo.

O aparecimento do conceito de desenvolvimento sustentável, da Comissão Internacional de Desenvolvimento e Ambiente (Brundtland) em 1987, foi alargando sob o ponto de vista do seu conteúdo e dos domínios de aplicação, abrindo novos horizontes na elaboração de estratégias nacionais e nas políticas sectoriais adaptadas em função das características sócio - económicas dos diversos países.

A Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Ambiente do Rio de Janeiro adoptou a “Agenda 21” e um plano de acção para a elaboração de programas

sustentáveis da gestão do ambiente, da protecção dos recursos naturais e da orientação dos mesmos. A “Agenda 21” apresenta como objectivos a protecção da biosfera, utilização mais eficaz do capital humano e material e da igualdade da sua distribuição entre as gerações.

O Relatório Brundtland mais conhecido por “O Nosso Futuro Comum” revela grande importância do futuro desenvolvimento sustentável: do modo como procedermos no presente dependerá o futuro da humanidade. O bem estar da humanidade futura dependerá da forma como o homem actual gere os recursos da natureza. Por conseguinte, cada país, indiferentemente do seu nível de desenvolvimento deverá enfrentar este difícil desafio que é harmonizar a competitividade económica com o equilíbrio ecológico.

A Cimeira sobre o Ambiente realizada em Estocolmo, em 1992 chamou a atenção para os grandes problemas da degradação do ambiente tendo influenciado a decisão da ONU para a formação da Comissão Mundial sobre o Ambiente e Desenvolvimento que terá a missão de resolver os problemas do meio ambiente.

A Economia e o Meio Ambiente constituem o fulcro fundamental dos programas do desenvolvimento que são prioritários e nos quais sobressaem as possibilidades e prioridades da sociedade.

O conceito de “desenvolvimento sustentável “ foi adaptado a alguns países tendo em conta as particularidades sócio - económicas de cada um e, por isso, cada país elaborou estratégias e políticas sectoriais consoante os objectivos económico e ecológicos que serão tratados de forma unitária e coerente.

A orientação do desenvolvimento económico deve ter, permanentemente, em conta a importância da redimensão económica para que haja uma distribuição mais equilibrada dos recursos e a preocupação da qualidade dos produtos. No que respeita à conservação dos recursos e à prevenção do impacto provocado pelas actividades económicas sobre o ambiente, deve constituir uma prioridade. Ao mesmo tempo deve ser feito um estudo das actuais tecnologias e da acção negativa destas sobre o ambiente.

As transformações surgidas nos últimos dez anos nas economias dos países do Leste Europeu e os desafios necessários para poderem aderir à União Europeia impôs uma redimensão entre a economia e a ecologia. Nas economias europeias há, nalguns países, a tendência para desequilíbrios económicos, mesmo até entre as diversas regiões do mesmo país.

A gestão eficiente dos recursos pode ser efectuada não só pelos progressos técnicos, mas, também, pela melhoria do nível de vida das populações e com um maior controle das despesas.

Não podemos esquecer que , a nível mundial, assiste-se a uma degradação contínua do meio ambiental afectada pela falta de informação e interesse das entidades responsáveis.

A intensidade dos desequilíbrios ecológicos manifesta-se por três formas: a nível mundial, regional e local. A nível mundial assiste-se à destruição da camada do ozono, poluição das águas e à devastação das florestas. A nível regional registam-se catástrofes nas indústrias químicas e nucleares que afectam os recursos naturais. A nível local há poluição sonora, do ar, das águas e estética. Embora esta última seja a menos perigosa, quando associada a outros efeitos negativos é suficiente para causar o mal-estar das populações.

Não se pode esquecer que não há desenvolvimento económico sem uma boa gestão do ambiente e vice-versa.

Paradoxalmente, há países desenvolvidos que pretendem prevenir a poluição, mas aplicando, nessa defesa, tecnologias poluentes e uma exploração irracional dos recursos. Por isso, o Estado deve intervir e regular, através de leis e coimas, a boa gestão dos recursos para que não hajam abusos e não se cometam excessos.

Os princípios reguladores duma economia de mercado são: a liberdade na fixação de preços e dos ordenados, livre circulação de pessoas, produtos e capitais e a autonomia total e real dos agentes económicos.

Os neoclássicos apoiavam uma política macro-económica livre, com a limitada intervenção do Estado, sendo adeptos da iniciativa privada, das reformas estruturais e da economia de mercado.

Na Roménia, no período de transição da economia centralizada para uma economia de mercado o Estado também teve um papel interventor embora de pouca intensidade.

O processo de transformação do sistema económico que teve início, na Roménia, em 1989, teve:

- Um carácter particular - transformação da economia centralizada numa economia de mercado;
- Um carácter histórico - porque se desenvolveu num dado espaço geográfico e num certo momento; teve, também,
- Um carácter inédito - pela forma do seu conteúdo, na organização e funcionamento visto que há uma diferença entre as economias socialistas, clássicas e neoclássicas.

Além disso foi um processo multi-dimensional na medida em que teve uma dimensão económica, social, cultural, política, regional e institucional. Além disso, houve a preocupação estatal de dar prioridade à resolução dos problemas relacionados com a poluição e defesa ambiental e dos recursos naturais, ao mesmo tempo que surgiram programas para a destruição dos resíduos provocados pelo uso de tecnologias poluentes.

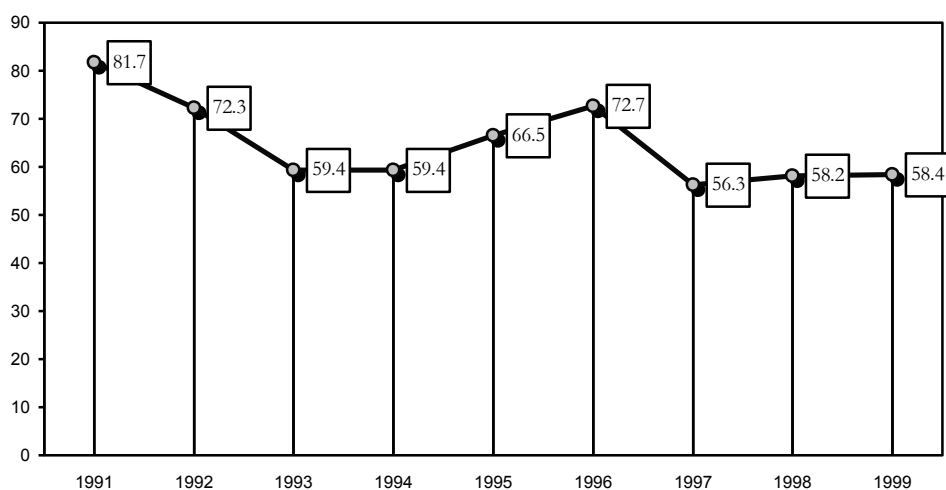
Nos últimos dez anos, há grandes diferenças nos indicadores macro-económicos e nas estatísticas da Roménia em relação a outros países da União Europeia tais como do Luxemburgo, Dinamarca, Alemanha Holanda e diferenças menores em Portugal, Espanha e Grécia tal como se constata no quadro e nos gráficos seguintes:



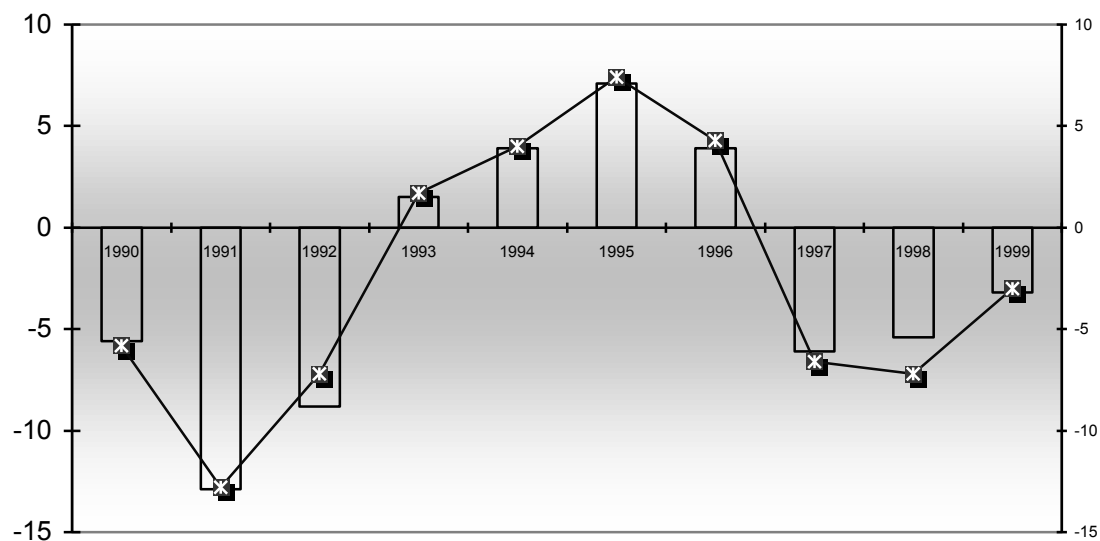
**Quadro 1**

Nr.c rt.	INDICADORES	UM	Ano	ROMÉLIA	UNIÂ EUROPEIA
1	População	MilhaHab.	1999	22.489	374.566
2	Superfície	Km <sup>2</sup>	1999	238.391	3.191.00
3	<i>Densidade da população</i>	<i>Hab./Km<sup>2</sup></i>	<i>1999</i>	<i>94,3</i>	<i>117,4</i>
4	Evoluçãoda população	%	1999/ 1992	98,6	103
5	<b><i>Populaçãoa rural</i></b>	<b>%</b>	<b>1999</b>	<b>45,1</b>	<b>17,0'</b>
6	Estrutura de idade	%	1999	100,0	100,0
	-0-14 anos	%		19,0	17,0
	-15-64 anos	%		68,0	67,0
	-+65 anos	%		13,0	16,0
7	<b><i>PIB/hab.</i></b>	<b><i>\$/hab</i></b>	<b>1997</b>	<b>3.964</b>	<b>18.075'</b>
8	Estrutura da pop.	%	1997	100,0	100,0
	<b><i>- agricultura.</i></b>	<b>%</b>		<b>37,5</b>	<b>5,0</b>
	- industria	%		32,0	29,4
	- serviços	%		30,5	65,6
10	<b><i>Taxa desemprego</i></b>	<b>%</b>	<b>1999</b>	<b>11,3</b>	<b>10,7</b>
11	Investimentos estrang.	\$/hab	1997	111,4	-

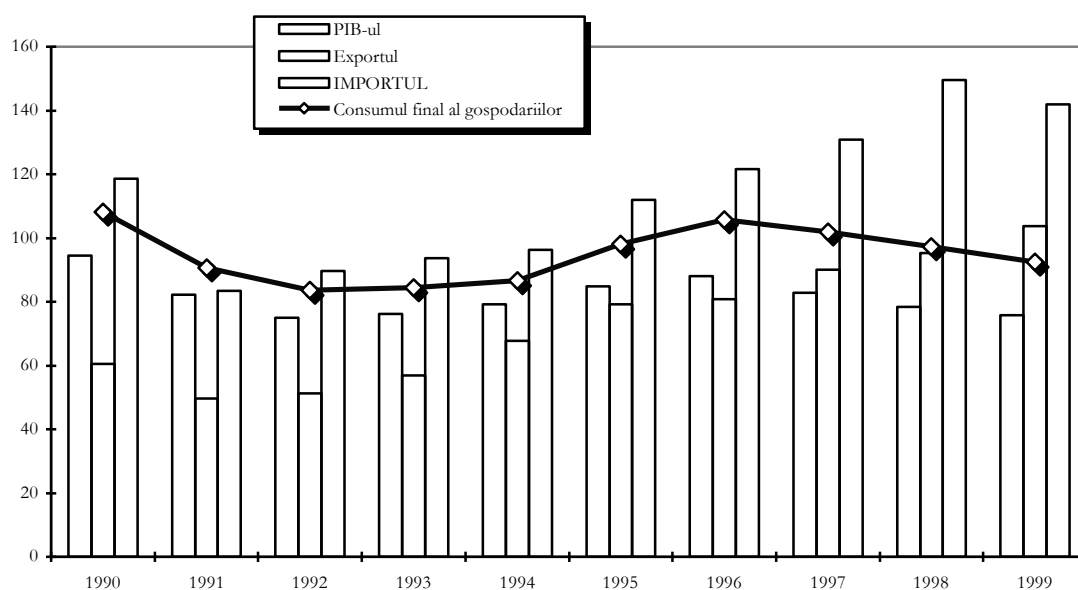
**Gráfico nº 1 - Evolução do Ordenado no Período de 1991/1999**



**Gráfico nº 2 - Evolução do PIB e PIB/habitante 1990/1999**



**Gráfico nº 3 - Dinâmica dos Indicadores PIB**



Não há sociedade moderna que possa funcionar sem a intervenção do Estado no que respeita à imposição de regras de segurança, de defesa nacional e do respeito pelos direitos dos povos.

No desejo de cumprir as exigências impostas para a entrada na Comunidade Europeia, a Roménia aderiu à maioria dos tratados e convenções internacionais sobre o ambiente e protecção da Natureza. Ao mesmo tempo que os princípios dali emanados foram

adaptados às leis internas e respeitando a Constituição em vigor. Esta implementação de princípios impôs um crescente volume de investimentos, embora alguns tivessem o contributo da U. E. Para além disso foi, também, elaborado um Plano de Acção para a Protecção do Ambiente do biénio 2000 - 2002.

A concluir direi que os objectivos e estratégias para o desenvolvimento sustentável devem ser realizados em consonância com os programas de Defesa do Ambiente. Esta defesa deve ser prioritária e não constituir um obstáculo ao desenvolvimento e bem estar dos povos.

## **Bibliografia**

Governo da Roménia, *Monitor Oficial*.

Governo da Roménia (1999), *Estratégia de Desenvolvimento Sustentável*,.

Governo da Roménia (2000), *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Económico na Roménia a curto prazo*.

Academia Romena Pnud (1995 a 1999), *Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano*.

Ministério das Obras Públicas e Ordenamento do Território, *Plano Nacional do Ordenamento do Território, Secção I a V*.

Comissão Nacional de Estatística (1998-99), *Anuário Estatístico da Roménia*.

Comissão Nacional de Estatística (1999-2000), *Boletins estatísticos mensais*.

# **As questões ambientais e o desenvolvimento territorial: argumentos em favor de uma nova abordagem metodológica**

**Anastássios Perdicoulis<sup>1</sup>**

**Luís Ramos<sup>2</sup>**

## **Resumo**

O tratamento das questões ambientais no âmbito da elaboração de estudos e de planos de desenvolvimento territorial assenta, regra geral, numa abordagem metodológica que conduz a um diagnóstico essencialmente estático, fragmentado e impressivo. Ora, num tempo em que a problemática do desenvolvimento aparece intrinsecamente associada às questões da sustentabilidade, as limitações deste tipo de abordagem são por demais evidentes: âmbito restrito da análise e insuficiente tratamento da informação disponível, omissão das interacções entre as actividades e o seu meio ambiente ou ainda a desprezo inexistência de uma perspectiva dinâmica dos sistemas. Para tentar ultrapassar estas limitações, foi concebida uma nova abordagem interdisciplinar, de âmbito sistémico, integrando a noção de dinâmica relativamente às actividades humanas entre si e entre elas e o seu meio ambiente, concretizada através da construção de duas matrizes de registo quantitativo dos recursos e dos resíduos. A utilização desta abordagem num estudo de caso, o da a região de Trás-os-Montes e Alto Douro, permitiu pôr em evidência o seu potencial e, ao mesmo tempo, identificar as suas limitações que resultaram, essencialmente, da ausência de informação desagregada e actualizada relevante.

---

<sup>1</sup> Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro - Departamento de Engenharia Biológica e Ambiental; e-mail: tasso@utad.pt.

<sup>2</sup> Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro - Departamento de Engenharias; e-mail: lramos@utad.pt.

## 1. Introdução

As questões ambientais, como a escassez ou degradação de recursos (p.ex. água, solo, energia) e a gestão de resíduos, ocupam hoje em dia um lugar central nos estudos e nos planos de desenvolvimento territorial. Este facto resulta não só da atenção crescente, por razões de moda ou de convicção profunda, que o tema ambiente tem vindo a suscitar por parte dos técnicos e dos responsáveis políticos, mas também da necessidade de alargar, à luz da problemática da sustentabilidade, o âmbito e o alcance destes mesmos estudos e planos. Contudo, as abordagens tradicionais utilizadas na sua elaboração remetem, quase sempre, para uma análise estática, fragmentada e impressiva dos problemas ambientais, e ainda para estratégias de intervenção e acções meramente reactivas e correctivas.

Numa tentativa de ultrapassar esta situação, é sobejamente reconhecida a necessidade de integrar os aspectos ambientais com as actividades humanas. No planeamento estratégico, entendido como o novo modelo de planeamento guiado por uma visão global e sendo, portanto, compreensivo, a abordagem dos problemas ambientais deve ser pró-activa e sistémica, de modo a integrar estes no conjunto das preocupações (ou objectivos) do desenvolvimento territorial. Esta integração não é uma necessidade ética ou um mero desejo para assegurar a melhoria da qualidade de vida das populações, mas uma realidade na dinâmica das actividades humanas, dependendo estas de um substrato biofísico, designado por “ambiente”. Uma abordagem sistémica pressupõe um maior esforço de concepção, de planeamento e de execução, mas este esforço é indispensável para a implementação de estratégias de desenvolvimento territorial sustentável.

Nesta comunicação apresentamos uma nova abordagem metodológica para o estudo das questões ambientais relacionadas com o desenvolvimento territorial que toma em consideração a necessidade de integração dos aspectos ambientais com as actividades humanas (Jackson, 2001). Num primeiro ponto, descreve-se as limitações das abordagens clássicas a partir da análise de um conjunto de estudos e de relatórios elaborados recentemente para TMAD. Num segundo ponto, serão apresentados os princípios e o conteúdo de uma abordagem metodológica alternativa. Finalmente, num terceiro ponto apresentaremos os resultados da sua aplicação a um estudo de caso, o da região de Trás-os-Montes e Alto Douro, e identificaremos o potencial e as limitações desta nova abordagem.

## 2. As abordagens tradicionais

Para identificar as abordagens tradicionais das questões ambientais nos estudos e planos de desenvolvimento territorial recorreremos a uma série de documentos recentes sobre o desenvolvimento da região de Trás-os-Montes e Alto Douro (Tabela 1).

No *Relatório do Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território na Região* (CCRN, 1995), a dissociação dos temas resíduos e ambiente faz desaparecer a interacção entre eles. Pior ainda, a fragmentação do tema ambiente impede a conceptualização da sua natureza sistémica e transversal, através de todos os sectores de actividades humanas.

O relatório *Norte de Portugal em Números* (CCRN, 1998a) não contém informações ambientais relevantes, enquanto que o *Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social, 2000-2006: Diagnóstico Prospectivo da Região do Norte* nas suas duas versões (1998b e 1999) contém pouca informação de âmbito ambiental, fragmentada e pouco precisa. Evidentemente, estes dois documentos estão longe de satisfazer a necessária integração da problemática ambiental no desenvolvimento territorial.

O *Anuário Estatístico, Região do Norte 1999* (INE, 2000) trata o tema ambiente de uma forma muito restrita, reduzindo-o a um conjunto de indicadores de energia e de água ou a um mero quadro de despesas e receitas municipais. Esta abordagem também não satisfaz as exigências teóricas e conceptuais de integração ambiente/desenvolvimento territorial, uma vez que não permite uma apreciação de todos os seus aspectos, reduzindo mesmo a sua importância às despesas municipais com as várias rubricas ambientais.

Por outro lado, o *Relatório de Estado do Ambiente 1998* (DGA, 1999) mostra claramente o estado do ambiente no território nacional, tal como as pressões ambientais exercidas pelas actividades humanas. Esta notável novidade, mesmo para a série de relatórios de estado do ambiente nacionais, nota-se a falta da aplicação desta metodologia de análise dinâmica em assuntos de natureza socioeconómica, embora também se possa considerar que esse não é nem o âmbito nem o objectivo de um Relatório do estado do Ambiente.

No *Estudo Estratégico para o Desenvolvimento de Trás-os-Montes e Alto Douro* (Quaternaire, 1996 e 1997), o ambiente é abordado como recurso, enquanto os resíduos aparecem associados às infra-estruturas, o que conduz a não equacionar claramente os problemas de perturbação de (eco)sistemas.

**Tabela 1 - Abordagens às questões ambientais por vários estudos de desenvolvimento territorial**

RELATÓRIO	ABORDAGEM ÀS QUESTÕES AMBIENTAIS
CCRN, 1995	Dissociação de resíduos e ambiente; fragmentação no tratamento do tema “ambiente”
CCRN, 1998a	Sem tema “ambiente”, nem indicadores relevantes
CCRN, 1998b	Sem tema “ambiente” (ou difuso – mas não integrado – nas actividades consideradas)
CCRN, 1999	Âmbito limitado (“recursos hídricos”, “resíduos sólidos urbanos”, e “conservação da natureza”)
DGA, 1999	Recursos e resíduos (modelo “actividade-ambiente”)
INE, 1997	Ambiente considerado como despesas municipais e como indicadores de energia e água
Quaternaire, 1996	Ambiente considerado como recurso; resíduos agrupados com infra-estruturas
Quaternaire, 1997	Ambiente e recursos naturais juntos; resíduos agrupados com infra-estruturas

Mau grado a diversidade de abordagens metodológicas adoptadas, os estudos analisados revelam algumas características comuns. Em todos eles, com a excepção do relatório da

DGA, o “ambiente” é tratado como uma entidade estática, espacialmente circunscrita e desprovida de qualquer tipo de interacção. A informação ambiental fornecida por estes estudos, não permite identificar e analisar as interacções das actividades humanas com o meio que as sustenta. Por outro lado, o REA de 1998 (DGA, 1999) oferece um bom exemplo de análise da dinâmica entre as actividades humanas e determinados indicadores ambientais. Infelizmente, a metodologia adoptada não inclui indicadores socioeconómicos, o que compromete a utilização eficaz de uma abordagem sistémica (DGA, 2001).

Uma segunda característica relativa a quase todos os estudos em análise é a fragmentação do tema ambiente. Não resulta claro o significado do tema ambiente, quais os seus componentes e os seus limites. O relatório da DGA, ao contrário, esclarece estas dúvidas de maneira bastante inovadora, baseada em indicadores de estado e de pressões ambientais, posicionando as actividades humanas dentro um meio ambiente e ligando-as com fluxos de recursos e resíduos (DGA, 1999, p.5). A informação contida nestes estudos tem um âmbito mais restrito do que o sistema que inclui as actividades humanas e o seu meio envolvente.

Finalmente, uma terceira característica comum entre os relatórios examinados é o seu carácter impressivo, visível na falta de informação, na sua desactualização ou ainda na sua fraca desagregação (p. ex. ausência de informação ao nível municipal).

Estas três características comuns dos estudos analisados conduzem, numa primeira análise, a uma dificuldade de integração das questões ambientais nos planos e nos programas de desenvolvimento territorial. Ficando o ambiente excluído ou mal integrado no desenvolvimento territorial, corre-se o risco de cometer erros graves e irreparáveis. Ambiente fragmentado, mal definido (e uma descrição impressiva) significa que não sabemos do que estamos a tratar. Isto é, não conhecemos os componentes do sistema em causa, que pode ser local, regional, nacional, ou supranacional. Além dos componentes de um sistema, é necessário saber como é que eles interagem. Uma visão estática do ambiente implica que não podemos identificar a sua dinâmica. Senão conhecer os componentes do sistema e a sua dinâmica, não é possível saber como é que o sistema funciona e, por isso, não temos hipóteses de intervir no sistema (p. ex. acções de planeamento ou gestão) de uma maneira eficaz. Dentro da mesma questão, uma abordagem não sistémica implica que nunca poderemos curar as causas dos problemas que surgem – só fazer curas sintomáticas.

Sintetizando, as deficiências reveladas pelas abordagens tradicionais das questões ambientais, conduzem a uma fraca integração do tema ambiente nas acções de planeamento e de desenvolvimento territorial. É lógico que não podemos preparar um sistema local ou regional para enfrentar o futuro, sem conhecer o que este sistema contém bem como a maneira como funciona. Perante esta situação, não se podem colocar as questões certas relativamente aos objectivos estratégicos do planeamento, nem resolver os problemas ambientais ou económicos estruturais existentes. As actividades humanas não podem estar inseridas num mundo desconhecido, porque isso traz surpresas desagradáveis, como as crises económicas e ambientais evidenciadas ao longo da história da humanidade.

### 3. Uma nova abordagem integradora

O desenvolvimento territorial inclui um conjunto de actividades humanas, económicas ou não, tal como o seu meio envolvente, numa relação dinâmica. Seria lógico, portanto, aproveitar as abordagens tradicionais e fragmentadas, de forma interdisciplinar e integradora, com o objectivo de conseguir um âmbito sistémico e um carácter dinâmico. Neste caso, o âmbito do desenvolvimento territorial deverá ter em conta o sistema global, considerando sempre a sua dinâmica, mesmo quando se colocassem questões particulares – p. ex. sobre as actividades económicas ou o ambiente.

A abordagem proposta, numa tentativa de ultrapassar as limitações evidenciadas pelas abordagens tradicionais, baseia-se no modelo sistémico de “actividade-ambiente” (DGA, 1999, p.5; Perdicoúlis, 2001, p.1), devidamente adaptado numa versão simplificada (Fig. 1) ou extensa (Fig. 2). Assim, as actividades humanas mantêm-se no centro das preocupações do desenvolvimento territorial, enquanto se considera o tema “ambiente” o conjunto de recursos e resíduos relacionados com estas actividades, numa perspectiva de “input-output”. Embora o enfoque principal esteja centrado nas actividades humanas, a nova abordagem dá a devida importância ao meio que as apoia (o ambiente), tal como ao seu interface de ligação (fluxos de recursos e resíduos), porque todos estes elementos juntos constituem o sistema em causa.

Um argumento comum para respeitar as preocupações ambientais – e assim justificar a sua presença no âmbito de um sistema alargado – tem tido origem numa perspectiva utilitária, nomeadamente na importância do ambiente como o suporte das actividades económicas (i.e. fornecer recursos e receber resíduos). Isto é suficiente para elevar o “meio envolvente” ao nível de importância equivalente ao das actividades económicas. Para o público em geral, tal como para as disciplinas académicas predominantes, não é necessário de invocar a perspectiva da ecologia profunda – i.e. de atribuir valor intrínseco ao “ambiente” – para convencer uns e outros da importância do meio envolvente, pois o argumento da perspectiva utilitária será suficientemente convincente.

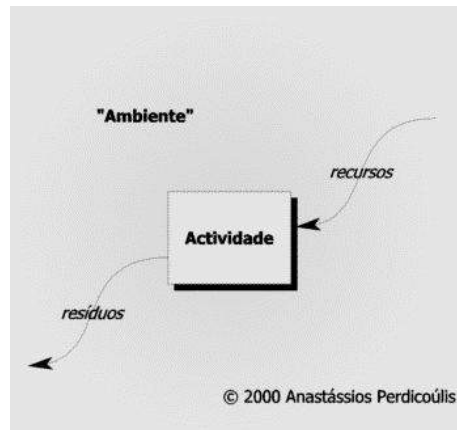
#### 3.1. O modelo ‘actividade-ambiente’

Com o objectivo metodológico de demonstrar a dinâmica do sistema (alargado) de desenvolvimento territorial, representamos a relação dinâmica *senso lato*, nomeadamente aquela da interacção das actividades humanas com o seu ambiente, num modelo “actividade-ambiente” (DGA, 1999, p.5; Perdicoúlis, 2001). Considerando o “sentido vertical” do modelo como a dinâmica entre as actividades humanas e o seu ambiente (Fig. 1), definiu-se o “sentido horizontal” do modelo como a dinâmica entre as actividades humanas (Fig.2). De seguida, referem-se algumas das definições necessárias para o enquadramento do referido modelo.

A noção de “ambiente” abrange geralmente o que fica fora das actividades humanas, conhecida pelos economistas como “externalidades” e tantas vezes ignoradas ou omitidas. Todavia, estas “externalidades” contêm os recursos necessários para o desenvolvimento das actividades em causa servindo também como receptor dos seus resíduos.



**Figura 1 - O sentido vertical do modelo ‘actividade-ambiente’ caracteriza a dinâmica das actividades com o seu ambiente (Perdicoúlis, 2001a, p.1)**



Como recursos, naturais ou transformados, consideramos aquelas comodidades, renováveis a diferentes ritmos, que existem em grande abundância ou não, tendo utilidade para as actividades da população humana ou para qualquer outra favorecida por nós. Como resíduos consideramos a matéria e energia não desejada, que vem como “byproduct” das nossas actividades (embora potencialmente útil em outras actividades a descobrir).

Em qualquer versão do modelo “actividade-ambiente”, os fluxos de ambos os recursos e resíduos são o interface de ligação entre as actividades e o seu ambiente (Fig. 1 e 2). Assim, os recursos e resíduos são organizados de modo a facilitarem o estudo, a descrição e a apresentação na dinâmica do referido modelo.

**Tabela 2 - Organização de recursos e resíduos  
(Adaptado de: CEC, 1985 e CEC, 1997)**

RECURSOS	RESÍDUOS
Fauna e Flora	Poluentes das águas
Solo	Poluentes do ar
Água	Poluentes do solo
Ar	Ruído
Factores Climáticos	Vibração
Património Arquitectónico e Arqueológico	Luz
Recursos Minerais	Calor
Recursos Energéticos	Radiação
Recursos Transformados	
Paisagem/ Espaço	

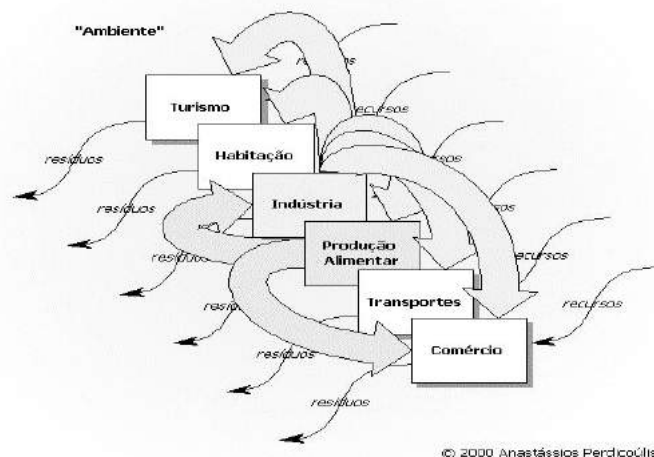
As actividades humanas devem também ser classificadas de forma a facilitarem o estudo das interacções (dinâmica?) com o seu ambiente e entre si (Tabela 2; Fig. 2).

**Tabela 3 - Sectores de actividades humanas (adaptado de CEC, 1993 e CEC, 1985)**

SECTORES DE ACTIVIDADE	CATEGORIAS/ EXEMPLOS
<b>Habitação</b>	Actividades domésticas
<b>Indústria</b>	Armazenamento/ Tratamento de Resíduos Tóxicos ou Perigosos Metalurgia Extracção Florestal Construção (p. ex. Infra-estruturas) Produção de Electricidade Indústria Química/ Petroquímica Borracha Têxteis, Papel, Madeira, Couro Transformação Alimentar (incl. Artesanato)
<b>Transportes</b>	Aéreos, Rodoviários, Ferroviários, Marítimos Cargo/ Mercadoria/ Distribuição/ Pessoas
<b>Produção Alimentar</b>	Agricultura Pesca Produção Animal
<b>Serviços</b>	Turismo Comércio

Além das interacções “actividade-ambiente” para cada sector de actividades, também consideramos interacções entre sectores de actividades, uma vez que alguns sectores podem influenciar o “throughput” (i.e. input/ output) de outros (Fig. 2). Esta consideração envolve recursos transformados e manifesta-se como pressão relacionada com recursos naturais e/ ou resíduos em outros sectores de actividade.

**Figura 2: O sentido horizontal do modelo ‘actividade-ambiente’ caracteriza a dinâmica entre os sectores das actividades humanas (Perdicoúlis, 2001a, p.3)**



#### 4. Aplicação

Apresentada a nova abordagem do tema “ambiente”, com o seu âmbito alargado e carácter sistémico, vamos de seguida aplicá-la a um caso concreto, a região de Trás-os-Montes e Alto Douro (Ramos *et al.*, 2000). Nesse sentido, procedemos ao levantamento e ao tratamento da informação disponível relativa quer aos resíduos, quer aos recursos. Por um lado, relativamente aos resíduos, que geram os problemas ambientais mais persistentes, procuramos documentar a sua origem, a sua produção e libertação, a sua gestão e os seus impactes ambientais manifestados e previstos (Perdicoúlis, 2001c). Por outro lado, relativamente aos recursos, que ficam sujeitos à exploração e à contaminação, procuramos os sectores de actividades para os quais eram úteis, as suas reservas (no caso dos recursos naturais) e fluxos de fornecimento, estado e riscos de contaminação/ degradação, tal como a expectativa da sua duração (nos padrões actuais) para o apoio das actividades económicas (Perdicoúlis, 2001b). Este procedimento permite identificar e caracterizar as interacções entre as actividades económicas e os recursos e os resíduos e *vice versa*. Para organizar, classificar e hierarquizar a informação recolhida, optamos por construir duas matrizes: uma para os recursos (Fig. 3) e outra para os resíduos (Fig. 4).

Figura 3 - Matriz de recursos (Adaptado de Perdicoulis, 2001b)

Identificação		Fornecimento							Utilização				Referência										
Classe de Recursos	Recurso Principal (Recurso ou Transformado)	Sector de Actividade (Utilização)	Infraestruturas / Equipamento para o fornecimento do Recurso Principal	Quantificação (Infraestruturas / Equipamento)	Método de Gestão do Recurso Principal	Aplicação do modelo de Gestão do Recurso Principal	Origem do Recurso Principal	Quantidade do Recurso Principal	Área Geográfica	Aspecto Especial do Recurso Principal	Estimativa do Recurso Principal (Stock, Aspecto Temporal)	Unidades do Estímulo do Rec. Prin.	Fluxo de Recurso Principal / Produção do Recurso Principal	Unidades de Fornecimento / Produção do Recurso Principal	Consumo	Fluxo de Utilização do Recurso Principal	Unidades de Utilização do Recurso Principal	Consumo	Aspecto Especial de Utilização do Recurso Principal	Estimativa de Utilização do Recurso Principal	Impactos Ambientais Significativos	Fonte de Referência	Fonte Original
Água	Água	Indústria																					
Água	Água	Produção Alimentar																					
Água	Água	Transportes																					
Água	Água potável	Habituação	Rede de distribuição doméstica em 97% das freguesias						TMAD														
Água	Água	Todos os sectores	Infraestruturas de captação		34	Infraestruturas de captação			TMAD														
Água	Água	Energia	Centrais hidroelétricas		15	Centrais hidroelétricas			TMAD														
Energia	Carvão	Habituação																					
Energia	Carvão	Indústria																					
Energia	Óleo	Indústria																					
Energia	Diesel	Habituação																					
Energia	Diesel	Transportes																					
Energia	Electricidade	Todos os sectores	Rede pública (EDP)																				
Energia	Electricidade	Todos os sectores	Rede pública (EDP)																				
Energia	Electricidade	Todos os sectores	Rede pública (EDP)																				
Energia	Electricidade	Todos os sectores	Rede pública (EDP)																				
Energia	Electricidade	Todos os sectores	Rede pública (EDP)																				
Energia	Gás Natural	Habituação																					
Energia	Gás Natural	Indústria																					
Energia	Gás Natural	Transportes																					
Energia	Gasolina	Transportes																					
Energia	Lenha	Habituação																					
Espação	Espaco	Comércio																					
Espação	Zonas industriais	Indústria																					
Espação	Solo agrícola	Produção Alimentar																					
Espação	Solo agrícola	Produção Alimentar																					
Espação	Floresta e Matos Semi	Actividades Florestais																					
Espação	Floresta e Matos Semi	Actividades Florestais																					
Espação	Espaco urbano	Habituação																					
Espação	Infraestruturas	Transportes																					
Espação	Melhores aquedutos	Nenhum																					
Espação	Melhores aquedutos	Nenhum																					
Fauna Flora	Biotó (biót.)	Produção Alimentar																					
Fauna Flora	Biotó (biót.)	Nenhum																					
Minerais	Pedras	Indústria	Pedreiras																				
Minerais	Pedras	Indústria	Pedreiras																				
Minerais	Carvão	Indústria	Minas																				
Minerais	Óuro e Prata	Indústria	Minas																				
Minerais	Caucho	Indústria	Minas																				
Minerais	Talco	Indústria	Minas																				
Património	Parque	Todos os sectores																					
Património	Parque	Todos os sectores																					
Património	Parque	Todos os sectores																					
Património	Edifícios Históricos	Habituação																					
Património	Edifícios Históricos	Indústria																					
Património	Áreas de Património	Nenhum																					
Património	Áreas de Património	Nenhum																					
Património	Áreas de Património	Nenhum																					
Património	Áreas de Património	Nenhum																					
Transformado	Agricultura	Produção Alimentar																					
Transformado	Alimento	Habituação																					
Transformado	Habituação	Turismo																					
Transformado	Lubrificantes	Transportes																					
Transformado	Materiais de Construção	Habituação																					
Transformado	Materiais de Construção	Indústria																					
Transformado	Preços	Transportes																					
Transformado	Têxteis	Habituação																					

**Figura 4 - Matriz de Resíduos (Adaptado de Perdicoulis, 2001c)**

[illegible]

## 5. Resultados e discussão

As matrizes foram completadas, com base nos relatórios fonte (Tabela 1), mas a informação disponível é claramente insuficiente para satisfazer os requisitos da nova abordagem (Fig.3 e 4). Embora a concepção das duas matrizes tenha procurado obedecer a critérios de simplicidade e operacionalidade, sem pôr em causa a sua coerência e os seus fundamentos teóricos, não foi possível ultrapassar as insuficiências de informação, mesmo quando a tentamos obter, através de um inquérito específico realizado para o efeito. As 36 autarquias locais e os 12 especialistas contactados não foram capazes de fornecer a informação necessária para preencher, ainda que parcialmente, as respectivas matrizes. Apenas foi possível obter alguma informação complementar, fornecida num formato diferente do solicitado, resultando evidente que esta informação não está disponível ou simplesmente não existe, pelo menos com o nível de desagregação requerido.

Mesmo assim, foi possível realizar um diagnóstico superficial do estado do ambiente na região de Trás-os-Montes e Alto Douro, tendo sido identificados alguns problemas relacionados com a poluição e a conservação da água para consumo doméstico, o aproveitamento óptimo dos recursos minerais, a conservação da paisagem e a gestão dos resíduos sólidos e líquidos (Ramos *et al.*, pp. 61-72). A informação recolhida, insuficientemente desagregada ou referenciada (p. ex. DGA, 1999), não permitiu ainda o aproveitamento de todo o potencial da nova abordagem, faltando assim elementos substanciais para a documentação da dinâmica ambiental dentro da região de TMAD.

Para ilustrar o potencial desta abordagem, introduzido pelas matrizes, referimos dois tipos de resultados que poderão ser obtidos quando for possível assegurar o seu total preenchimento. No domínio de recursos, para o recurso “carvão”, além da taxa de extracção anual em TMAD será possível, *inter alia*, conhecer a localização das reservas, a sua quantidade e qualidade, uma expectativa de duração daquelas reservas com as taxas extractivas correntes, impactes ambientais associados com o fornecimento do recurso (extracção, purificação, transporte, etc.) os destinos/ utilização do recurso e a sua procura comercial. Por outro lado, no domínio de resíduos, para o poluente dióxido de enxofre (SO<sub>2</sub>), além das estimativas das taxas de produção/ libertação anualmente em TMAD será possível, *inter alia*, identificar e caracterizar a sua origem tal como a sua localização na região, padrões temporais, concentrações em determinados locais, modelos de gestão e impactes ambientais significativos na região. O preenchimento das matrizes permitirá representar a informação nelas contida em vários fluxogramas e mapas geográficos, ilustrando explicitamente a dinâmica entre os vários componentes do sistema descrito.

A nova abordagem permite aos cidadãos em geral e aos agentes de desenvolvimento em particular ter uma visão sistémica das questões ambientais, em tudo idêntica àquela que estes têm actualmente das actividades económicas. Esta visão pode contribuir eficazmente para introduzir melhorias substanciais não só nas práticas de desenvolvimento territorial, mas também no desempenho ambiental das entidades directamente responsáveis para as actividades económicas. Estas duas contribuições são indispensáveis para um desenvolvimento territorial equilibrado e sustentável.

Para satisfazer as expectativas de um desenvolvimento territorial equilibrado e sustentável, a nova abordagem das questões ambientais necessita do contributo dos agentes técnicos e políticos, responsáveis pelo desenvolvimento territorial à escala local

e/ou regional. Para alcançar este objectivo é necessário alterar as mentalidades e as atitudes destes agentes, sensibilizando-os para a necessidade de produzir e divulgar a informação requerida.

## 6. Conclusão

Uma abordagem interdisciplinar das questões ambientais na elaboração de planos e estudos de desenvolvimento territorial, com um âmbito sistémico, mais abrangente do que as abordagens disciplinares tradicionais, e um carácter dinâmico, tem a vantagem de contribuir para a promoção de um desenvolvimento mais sustentável. Esta abordagem foi testada no diagnóstico ambiental da região Trás-os-Montes e Alto Douro, tendo em vista a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial para este espaço. O relativo fracasso da aplicação desta nova abordagem resultou da ausência de informação relevante e de fraca receptividade dos agentes locais à tentativa de compensar estas insuficiências através da recolha directa de dados estatísticos. Mesmo assim, foi possível demonstrar claramente o seu interesse bem como os benefícios potenciais que podem resultar da sua aplicação, nomeadamente a possibilidade de introduzir melhorias substanciais não só nas práticas de desenvolvimento territorial, mas também no desempenho ambiental das entidades directamente responsáveis para as actividades económicas.

## Bibliografia

- Comissão de Coordenação da Região do Norte (1995), *O Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território na Região do Norte*. Porto: CCRN. ISBN: 972-734-182-9
- Comissão de Coordenação da Região do Norte (1998a), *Norte de Portugal em Números*. Porto: CCRN. ISBN: 972-734-206-x
- Comissão de Coordenação da Região do Norte (1998b), *Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social, 2000-2006: Diagnóstico Prospectivo da Região do Norte (Versão Provisória)*. Porto: CCRN. ISBN: 972-734-207-8
- Comissão de Coordenação da Região do Norte (1999), *Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006) – Diagnóstico Prospectivo e Orientações Estratégicas para Trás-os-Montes e Alto Douro*. Porto: CCRN (Documento de Trabalho, 1ª Versão Provisória)
- Commission of the European Communities (1985), *Council Directive 85/337/EEC*. Official Journal N° L 175, 5.7.1985, p. 40
- Commission of the European Communities (1993), *Towards Sustainability*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Commission of the European Communities (1997), *Council Directive 97/11/EC*.

Official Journal N° L 73, 14.3.1997, p. 5

Direcção Geral do Ambiente (1999), *Relatório do Estado do Ambiente 1998*. Lisboa: DGA. ISBN: 972-8419-31-7

Direcção Geral do Ambiente (2001), *Proposta para um Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável*. Download de: [www.dga.min-amb.pt](http://www.dga.min-amb.pt)

Instituto Nacional de Estatística (2000), *Anuário Estatístico, Região do Norte 1999*. Porto: INE, Direcção Regional do Norte. ISBN: 972-673-214-x/ISSN: 0871-911x

Jackson, T. (2001), "Integrating the Environment and Regional Development in the European Union". *European Environment* 11, 61-63.

Perdicoúlis, A. (2001a), "The Core of the 'Activity-Environment' Model (2<sup>nd</sup> ed.)". *On-Line Student Guide*: [www.utad.pt/~tasso/guides/concept/activity-environment.PDF](http://www.utad.pt/~tasso/guides/concept/activity-environment.PDF)

Perdicoúlis, A. (2001b), "Organização para o Estudo de Recursos no Modelo 'Actividade-Ambiente'". *On-Line Student Guide*: [www.utad.pt/~tasso/guides/concept/recursos.PDF](http://www.utad.pt/~tasso/guides/concept/recursos.PDF)

Perdicoúlis, A. (2001c), *Organização para o Estudo de Resíduos no Modelo 'Actividade-Ambiente'". On-Line Student Guide*: [www.utad.pt/~tasso/guides/concept/residuos.PDF](http://www.utad.pt/~tasso/guides/concept/residuos.PDF)

Quatenaire (1996), *Estudo Estratégico para o Desenvolvimento de Trás-os-Montes e Alto Douro (Relatório Final, 2 Vols, policopiado)*. Quatenaire.

Quatenaire (1997), *Estudo Estratégico para o Desenvolvimento de Trás-os-Montes e Alto Douro (Versão Condensada)*. Vila Real: Quatenaire.

Ramos, L., A. Perdicoúlis, C. Lima, P. Cardoso e B. Fernandes (2000), "Estruturação do Território e Ambiente. Diagnóstico Prospectivo e Visão Estratégica.", *Forum Económico de TMAD*, Vila Real, Junho 2000, 114 p. (policopiado)

Ramos, L., e J. Pereira (1998), *Les Colectivites Locales et la Contractualisation des Services Publics: le cas de Portugal*. Porto: MEPAT (CCRN).

Ramos, L., J. Pereira, A. Fontes, C. Lima, P. Cardoso, R. Pereira e M. Russo (1999), *Trás-os-Montes e Alto Douro: Diagnóstico Prospectivo e Orientações Estratégicas*. Edição conjunta da Associação de Municípios de Trás-os-Montes e Alto Douro (AMTAD), Comissão de Coordenação da Região do Norte (CCRN) e Programa de Desenvolvimento do Douro (PRODOURO). Porto, Julho 1999



# **Integración del turismo en la ordenación del territorio: aplicación al Municipio de Ribadeo (Ne Galicia-España)**

**Díaz Varela, E.R.**<sup>\*</sup>

**Cancela Barrio, J.J.**<sup>\*\*</sup>

**Crecente Maseda, R.**<sup>\*\*\*</sup>

## **Abstract**

Las actividades turísticas han sufrido en los últimos años un importante incremento, que en la mayor parte de las ocasiones ha tenido lugar en ausencia de una correcta planificación. El desarrollo desordenado de tales actividades turísticas ha tenido muchas veces consecuencias negativas para el medio ambiente, los valores patrimoniales locales y las actividades de la población. Todo ello hace que sea cada vez más importante la consideración como categoría de ordenación la vocación turística de un territorio, o su desarrollo turístico compatible con el resto de actividades que en el se desarrollan.

Tal necesidad de inclusión del turismo en la ordenación del territorio ha llevado a la realización de un estudio sobre las posibilidades y alternativas de integración a nivel municipal. Estableciendo un municipio, el de Ribadeo (Galicia, España), como marco de referencia, se ha desarrollado una metodología de integración del turismo en la ordenación del territorio. El resultado ha sido la obtención de una serie de categorías de ordenación para diferentes tipos de actividades turísticas que pueden llevarse a cabo en el territorio municipal.

---

<sup>\*</sup> Laboratorio de Proyectos y Planificación. Escuela Politécnica Superior de Lugo. Campus Universitario s/n. 27002 LUGO; e-mail: ediazv@lugo.usc.es.

<sup>\*\*</sup> Laboratorio de Proyectos y Planificación. Escuela Politécnica Superior de Lugo. Campus Universitario s/n. 27002 LUGO; e-mail: rcancela@lugo.usc.es.

<sup>\*\*\*</sup> Laboratorio de Proyectos y Planificación. Escuela Politécnica Superior de Lugo. Campus Universitario s/n. 27002 LUGO; e-mail: jcancela@lugo.usc.es.

## **1. Introducción**

Se puede considerar al turismo como un incentivo para el desarrollo local de un gran número de zonas rurales. Este sector en auge permite dinamizar las actividades económicas tradicionales y valorizar las particularidades culturales locales, ofreciendo al mismo tiempo posibilidades de empleo a jóvenes de zonas rurales y frenando a la vez el éxodo rural. Por otra parte, se considera que la ordenación del territorio tiene como objetivos centrales la búsqueda de un desarrollo socioeconómico equilibrado como marco de una producción y aprovechamiento sostenibles de bienes y recursos, a través de una articulación e integración de los diferentes elementos constituyentes del territorio, tanto interna como externamente.

Partiendo de ambas concepciones, cabe observar que la ordenación turística de un ámbito territorial dado puede integrarse dentro del esquema más general de la ordenación del territorio. El incremento de las actividades turísticas en los últimos años hace que sea cada vez más importante la consideración como categoría de ordenación la vocación turística de un territorio, o su desarrollo turístico compatible con el resto de actividades que en el se desarrollan.

Tal necesidad de inclusión del turismo en la ordenación del territorio ha llevado a la realización de un estudio sobre las posibilidades y alternativas de integración a nivel municipal. Con tal fin, se ha partido de la identificación, diagnóstico y evaluación de las potencialidades de desarrollo inherentes al ámbito territorial del municipio de Ribadeo (Galicia, España). Tomando como base la información generada en tal análisis, se ha utilizado un sistema de información geográfica para facilitar la distribución y ordenación óptima y equilibrada de las actividades turísticas dentro del municipio, buscando una compatibilidad con las restantes actividades económicas, la prevención de riesgos de origen tanto natural como antrópico, y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural. Como resultado de esta ordenación se delimitaron una serie de categorías de ordenación correspondientes a diferentes actividades turísticas, que en su conjunto suponen una metacategoría de uso turístico del suelo, a tener presente en los procesos de ordenación municipal.

## **2. Antecedentes**

La situación actual del sector turístico dentro del ámbito de la Unión Europea puede describirse partiendo de dos características principales (Comisión Europea, 1997):

- La existencia de un significativo incremento en las actividades turísticas en las últimas dos décadas.
- La importancia fundamental de la modernización e inversión rápida en infraestructuras turísticas que se adecuen a las nuevas demandas especialmente en países de la periferia, entre los que se incluye España.

Así, las tendencias actuales en los estados miembros son la toma en consideración de la degradación ambiental causada por niveles rápidamente ascendentes de turismo en localizaciones clave (p.ej. áreas costeras en España), lo cual hace necesario el desarrollo

de políticas de protección del ambiente físico e histórico de mayores daños, a través de la promoción del desarrollo sostenible y el “turismo verde”.

Por otra parte, en el informe de la Comisión Europea “Europa 2000+”, relativo a la cooperación para la ordenación del territorio europeo, se mencionan como principales problemas en los espacios rurales de gran atractivo turístico la desestructuración del tejido productivo de zonas de origen de la población atraída por zonas en las que se ha desarrollado un turismo masivo, junto con la saturación de zonas costeras por difusión de los perjuicios ligados al turismo hacia zonas rurales del interior, y la aparición de problemas de degradación del paisaje.

A partir de estos hechos, se pone en evidencia la existencia de un desequilibrio territorial entre las zonas en las que se desarrolla un turismo de tipo masivo y las zonas adyacentes espacialmente. La solución propuesta en tal informe implica directamente a la ordenación del territorio en forma de una serie de tareas específicas, entre las que se destacan:

- La protección del patrimonio natural en las zonas de actividad turística intensa.
- La gestión de flujos de transporte en relación con la frecuencia estacional.
- La promoción de recursos turísticos en tierras del interior de modo respetuoso con los paisajes y el medio ambiente.

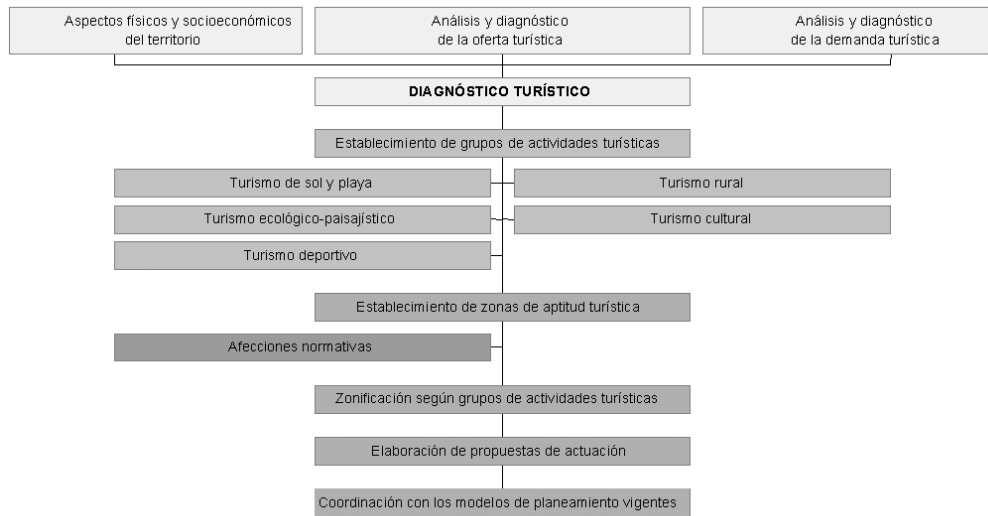
La integración del turismo en la ordenación del territorio supone, pues, el desarrollo de una serie de metodologías que permitan, a través de un correcto análisis de la situación actual y una prospección de la evolución en el futuro, la correcta administración de las capacidades turísticas de un territorio, de una forma compatible con las restantes actividades de la población, y con el patrimonio histórico, cultural y ambiental.

### **3. Esquema metodológico**

La metodología utilizada se ha basado en la realización de un diagnóstico turístico (Leiva, 1997) a partir del análisis de los aspectos físicos y socioeconómicos del territorio, y de la oferta y la demanda turísticas. Tal análisis permite conocer las potencialidades y carencias del territorio en cuanto al desarrollo turístico, con lo cual se puede realizar una clasificación de las actividades turísticas susceptibles de instaurar o desarrollar en la zona. La referenciación espacial con la que se cuenta permite determinar las zonas con mayor aptitud para los diferentes tipos de actividad turística determinados, permitiendo, una vez tenidas en cuenta las actuales afecciones normativas vigentes, la zonificación en la forma de grupos de actividades turísticas. Tras tal zonificación se elaboran las propuestas de actuación para cada actividad y zona turística, y finalmente se busca, si fuese necesario, la coordinación del nuevo modelo de ordenación territorial orientada al turismo con los modelos de planeamiento municipal vigentes en la actualidad.

Esquemáticamente, la metodología propuesta puede representarse como sigue:

**Figura 1 - Esquema metodológico**



A continuación se realizará un análisis de cada una de las fases seguidas hasta la obtención de un modelo territorial que considere.

#### 4. Realización del diagnóstico turístico

La realización de un diagnóstico turístico es necesaria dentro de un estudio de para vincular directamente el turismo dentro de la ordenación del territorio . Se desarrolla a partir de un proceso de evaluación del potencial turístico y su objetivo es la detección tanto de los puntos fuertes y oportunidades en el territorio como de las debilidades y amenazas (Observatorio Europeo LEADER, 1996), que analizadas en conjunto conduzcan al correcto desarrollo de un modelo territorial dado. Así un diagnóstico turístico ha de contener información descriptiva de la situación actual de la actividad turística y de los factores que en ella confluyen, especialmente de las características de la oferta y sobre el comportamiento y las tendencias de la demanda turística.

El presente diagnóstico turístico se ha obtenido a partir de un análisis del sistema territorial, dividido en tres partes diferenciadas:

- Aspectos físicos y socioeconómicos del territorio, donde se describe la situación actual de las características naturales y socioeconómicas del territorio en el ámbito considerado.
- Análisis de la oferta turística, en la que describen y evalúan las características de los atractivos turísticos y de las infraestructuras y equipamiento turísticos en el municipio de Ribadeo.
- Análisis de la demanda turística, en el que se describe y evalúa la situación actual y la tendencia de la actividad turística en el municipio.

Dado que el conocimiento del clima, geología, vegetación , fauna, etc. están directamente relacionados con las actividades de sol y playa, excursionismo, deportes al

aire libre, caza y pesca, etc., el análisis de los aspectos físicos y socioeconómicos del territorio considerado permite definir las potencialidades del mismo para el desarrollo de diferentes actividades turísticas. Posteriormente, el análisis de la oferta y demanda turística facilita el conocimiento de las tendencias actuales en cuanto al desarrollo de las actividades turísticas, así como del desarrollo y proyección de las mismas en el futuro. La relación entre las potencialidades territoriales y las tendencias dentro de la oferta y la demanda permiten finalmente diagnosticar la situación general del turismo desde una perspectiva territorial.

## 5. Establecimiento de grupos de actividades turísticas

La información obtenida a través del diagnóstico turístico permite, como se ha indicado, la identificación de las actividades turísticas a desarrollar en el territorio considerado, bien sean aquellas ya instauradas en la zona, o aquellas no desarrolladas en absoluto, o no desarrolladas suficientemente, pero que tienen un amplio potencial de realización. Para una mejor gestión posterior de la información relativa a cada actividad, se han dividido las actividades en una serie de grupos que comparten una serie de características comunes. Tales modalidades serían las siguientes:

- **Turismo de sol y playa:** Corresponde a las actividades de disfrute estival de las playas y actividades anexas.
- **Turismo rural:** Se engloban en esta modalidad las diferentes modalidades de agroturismo, turismo verde, etc.
- **Turismo ecológico-paisajístico:** Visita y contemplación de zonas de interés paisajístico o de alto valor ecológico.
- **Turismo cultural:** Corresponde a las actividades ligadas a la oferta cultural de Ribadeo.
- **Turismo deportivo:** Basado en las diferentes actividades deportivas por las que Ribadeo puede representar un atractivo turístico diferenciado.

## 6. Establecimiento de zonas de aptitud turística

A partir de las conclusiones emanadas del diagnóstico turístico se puede obtener una caracterización de la situación actual y la tendencia del turismo en la zona en estudio, basadas en la información generada sobre:

- Las actividades turísticas que es posible realizar
- Las infraestructuras y equipamientos generales disponibles para el desarrollo de las actividades identificadas.
- Los atractivos turísticos del área

A partir de tal caracterización, se ha procedido a identificar territorialmente las zonas con mayor potencialidad para el desarrollo de cada una de las actividades turísticas

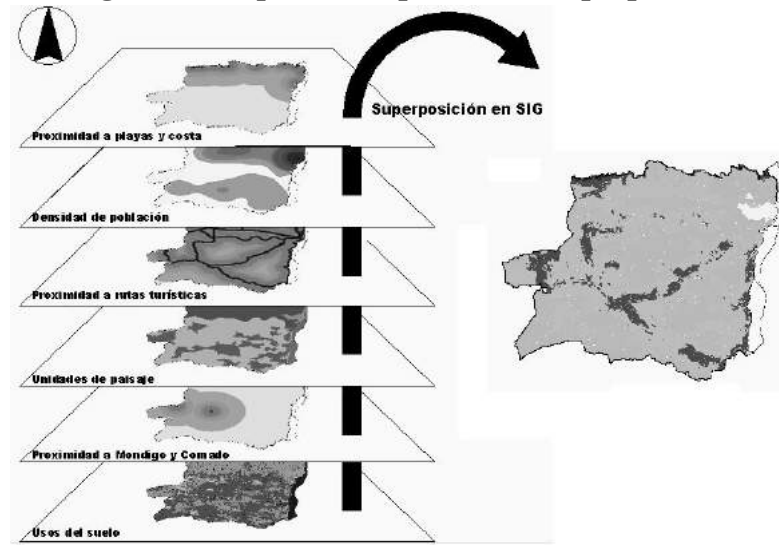
englobables dentro de alguno de los grupos mencionados con anterioridad. Mediante el conocimiento de cada una de tales actividades, junto con los equipamientos que exige, y los atractivos ya existentes dentro del territorio municipal para el desarrollo de las mismas, se ha procedido a implementar la información para su gestión y obtención de resultados en un sistema de información geográfica (SIG). La utilización de este tipo de herramientas permite el tratamiento espacial de la información estadística relativa al turismo, mediante la utilización de datos georreferenciados, es decir datos en relación a unidades espaciales definidas mediante coordenadas geográficas, al tiempo que ofrece entre sus funcionalidades más destacadas, la integración de diferentes tipos de datos, la relación interactiva de variables, la representación cartográfica de la información estadística y el análisis espacial (Lobo Montero, P. et. al., 1999).

## **7. Análisis de la aptitud del territorio para la realización de actividades turísticas**

La identificación y delimitación de las zonas con mayor potencialidad para cada una de los grupos de actividades turísticas se ha realizado mediante el empleo de un Sistema de Información Geográfica (SIG). Para ello se ha comenzado por la realización de cartografía temática de aquellos elementos considerados de importancia en la realización de cada actividad. Los diferentes elementos finalmente cartografiados son los siguientes:

- La ubicación de los equipamientos hoteleros.
- La ubicación de los restaurantes.
- La ubicación de casas de turismo rural
- La ubicación de las instalaciones turísticas generales
- La densidad de población.
- Los usos del suelo.
- La ubicación de playas
- La ubicación de elementos paisajísticos de interés
- La ubicación de zonas de alto valor ecológico
- La ubicación de los principales elementos del patrimonio histórico-artístico
- Las rutas turísticas
- Las unidades de paisaje

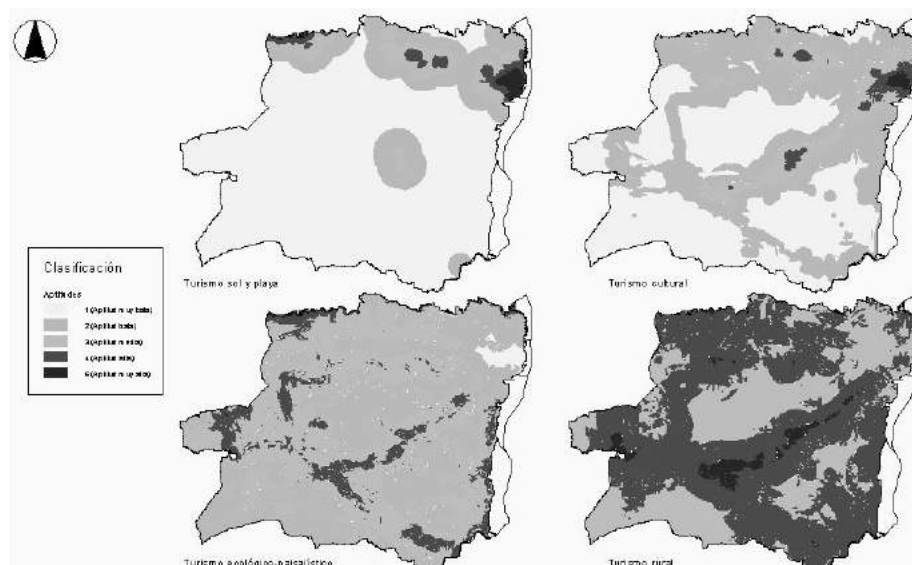
**Figura 2 - Esquema del proceso de superposición**



La cartografía temática ha sido realizada en formato digital, y en la misma se han localizado geográficamente los diferentes elementos de forma vectorial, es decir, en forma de líneas, puntos y polígonos. A partir de tal información vectorial, se ha realizado una transformación a formato raster, es decir, en forma de malla de píxeles de un tamaño de 10x10 m. Cada píxel lleva una información numérica o alfanumérica asociada, que en el caso de las ubicaciones concretas, representadas vectorialmente por puntos, es la distancia a los mismos. El objetivo buscado es el de obtener un formato digital que permita el análisis territorial por superposición de diferentes capas mediante un sistema de información geográfica. Cada capa, como se ha visto, incluye información de diferentes aspectos o elementos que afectan de forma más o menos directa a la implantación y/o desarrollo de las actividades turísticas en la zona que se pretende delimitar.

Para que la información sea superponible, y dadas las diferentes tipologías en que la información se presenta, es necesaria la realización de forma previa a la superposición de una reclasificación que permita representar los datos en un formato numérico que permita la realización de operaciones matemáticas entre las distintas capas. En esta reclasificación se tienen en cuenta criterios tanto cuantitativos como cualitativos, y depende del tipo de información resultante que se pretenda obtener de la superposición. El criterio general ha sido la adopción de una escala de 5 clases, numerada de 1 a 5, en donde el 1 es el valor mínimo para las características de un elemento determinado, y el 5 es el valor máximo. Tal escala permite la realización de operaciones de adición entre capas, que darán como resultado un mapa en el que los mayores valores numéricos indicarán una mayor aptitud del territorio para la realización de las actividades turísticas clasificadas dentro de alguno de los grupos mencionados con anterioridad (Ver figura 3).

**Figura 3 - Mapas de aptitud para las diferentes modalidades de turismo estudiadas**

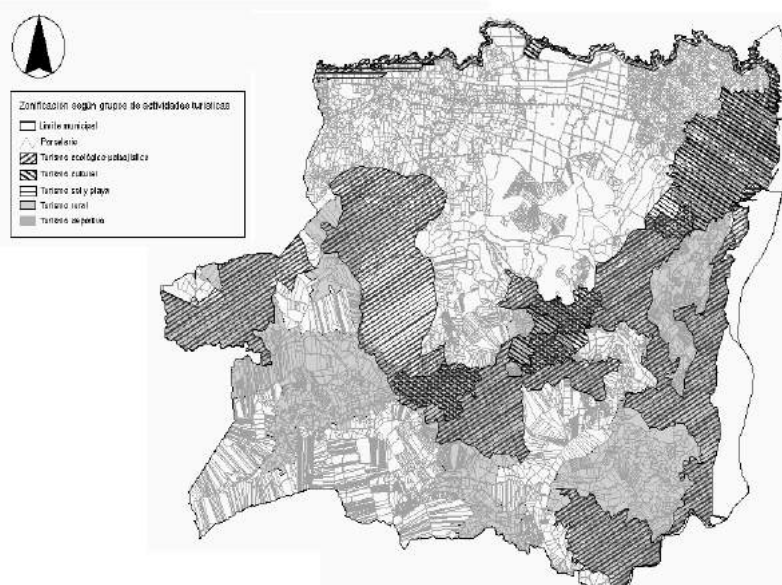


## 8. Zonificación

El paso final del análisis ha sido la realización de una zonificación del territorio considerado. Ésta ha consistido en la delimitación de aquellas zonas que se consideran como de mayor aptitud para el desarrollo de cada grupo de actividad. De forma previa a esta zonificación, se han tenido en cuenta las afecciones normativas actuales, que en cualquier caso deberán considerarse para la realización de cualquier actividad dentro de los límites de las zonas turísticas.

El resultado cartográfico de la zonificación se muestra en la Figura 4.

**Figura 4 - Zonificación según grupos de actividades turísticas**





Las características de las superficies finalmente delimitadas se muestran en la siguiente tabla:

**Tabla 5.1 - Características zonas de actividades turísticas**

<b>Tipo de actividad turística</b>	<b>Superficie (ha)</b>	<b>% respecto superficie municipal</b>	<b>Nº de teselas</b>
Sol y playa	97,7	0,91	4
Rural	3775,6	35,06	1
Ecológico-Paisajística	2860,2	26,56	6
Cultural	946,8	8,79	4
<i>Total</i>	7680,3	43,39	15

## **9. Propuestas de actuación**

El paso siguiente a la zonificación ha sido la redacción de una serie de propuestas de actuación aplicables en cada categoría de ordenación turística creada, que serán las siguientes:

- Propuestas generales para las zonas de actividad turística cultural
- Propuestas generales para las zonas de turismo de sol y playa
- Propuestas generales para las zonas de turismo ecológico-paisajístico
- Propuestas generales para las zonas de turismo rural

Los objetivos generales que se persiguen mediante las mismas son:

- La protección del patrimonio natural, histórico, artístico y arquitectónico en las áreas afectadas por la zonificación como primera condición para la implantación de actividades turísticas en las mismas.
- La protección de las actividades socioeconómicas habituales en las áreas afectadas por la zonificación, con especial énfasis en las actividades tradicionales.
- La promoción de los recursos turísticos que se pretende incentivar.
- La mejora en las condiciones generales del entorno en el que se pretenden desarrollar las actividades.

Mediante tales propuestas, se pretende ordenar y regular tanto las actividades a realizar como las actuaciones que permitan la optimización de las infraestructuras y equipamientos necesarios para mejorar el entorno en el que se desarrollarán cada una de las actividades previstas.

## 10. Coordinación con los modelos de planeamiento vigentes

Una vez desarrollada tal normativa, ha de procurarse la coordinación del modelo de ordenación turística del territorio con las fórmulas de planeamiento vigentes, si bien se considera como medida óptima la inclusión de la metodología expuesta en la revisión de tales modelos de planeamiento.

En la actualidad, el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) vigente, está siendo sometido a revisión en la forma de un futuro Plan General de Ordenación Municipal, existiendo un avance del mismo (IDASA, 1999). Asimismo, la regulación de las actividades turísticas vendrá dada por la puesta en marcha del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Ribadeo.

## 11. Conclusiones

Las actividades turísticas pueden ser integradas dentro de la generalidad de actividades implicadas en la ordenación del territorio. En aquellos municipios en los que el turismo es un importante generador de renta y empleo, la integración del mismo en la planificación territorial es una necesidad que permitirá el desarrollo equilibrado del turismo dentro del conjunto de las actividades que en ellos se desarrollan.

## Bibliografía

- Comisión Europea (1997), *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Comisión Europea (1995), *Europa 2000+. Cooperación para la Ordenación del Territorio Europeo*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Leiva, V. (1997), *Turismo y Gestión Municipal*. Serie de Manuales Didácticos para la Gestión Municipal. Asociación Chilena de Municipalidades. Santiago de Chile.
- IDASA (1999), *Avance del Plan General de Ordenación Municipal del Ayuntamiento de Ribadeo*. Ingeniería del Atlántico, S.A.
- Observatorio Europeo LEADER (1996), *Evaluar el Potencial Turístico de un Territorio*. Iniciativa LEADER II.
- Lobo Montero, P. et.al. (1999), “Sistema de Información Geográfica para el Análisis del Turismo. Aspectos Metodológicos.” *Estudios Turísticos*, nº 142 (1999), pp.57-72.

# **Ecologia humana e turismo : breves apontamentos**

**Victor Figueira<sup>\*</sup>**

## **Resumo**

O presente trabalho procura salientar a importância de recorrer à Ecologia Humana como campo de análise a fim de melhor integrar e estruturar a actividade turística, face às características do Mundo de hoje. Para esse efeito, começa por apresentar a Ecologia Humana enquanto uma especialização da ciência ecológica e prossegue realçando o facto de aquela implicar uma abordagem multidisciplinar e integrada, tal como o fenómeno turístico. Na realidade, é vulgar ouvirmos condenar o turismo pelo facto de se expandir e assim, colocar-se numa posição de conflito com a preservação do ambiente; pretende-se mostrar que esta apreciação é algo injusta, já que o turismo enquanto actividade económica não é fundamentalmente culpado, assim como os diferentes desequilíbrios e as consequentes intervenções, por vezes, desadequadas sobre o ambiente e a própria sociedade são motivados pela definição e aplicação de programas de crescimento inadequados e que visam exclusivamente o crescimento.

O Ecoturismo ou turismo verde surge enquanto uma forma de turismo alternativo implicando uma gestão planeada que visa preservar o equilíbrio ecológico assim como potencializar e preservar os recursos existentes. Tendo por base este exemplo, procura-se alertar para a necessidade das empresas procurarem desenvolver uma economia global sustentável, de acordo com o conceito de desenvolvimento sustentável e de desenvolvimento turístico sustentável.

---

<sup>\*</sup> ESAB, Instituto Politécnico de Beja; e-mail: victorfigueira@esab.ipbeja.pt.

## 1. Introdução

Actualmente vivemos confrontados com problemas graves de ordem ambiental, correndo o risco daqueles poderem vir a afectar a nossa forma de vida e, inclusivamente, o equilíbrio ecológico da Terra. O emergir desta “consciência ecológica” deveu-se, segundo Melo e Pimenta (1993), a alguns acontecimentos, por um lado, desastres ambientais, por outro lado, a realização de encontros donde resultaram documentos que hoje constituem referências a ponderar quando se pretende encetar qualquer estudo neste domínio e encontrar alternativas viáveis. Segundo Canha (1997), podem citar-se enquanto *exemplos de desastres ambientais ocorridos no Mundo* :

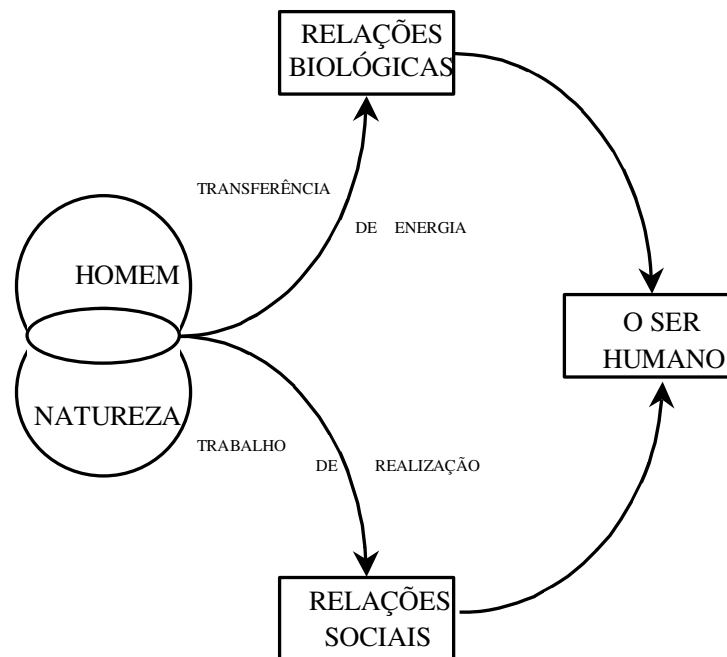
- Os derrames de petróleo de Exxon Valdez, Amoco Cadiz ou Torrey Canyon que envenenaram as aves marinhas e inibiram a fotossíntese das plantas;
- Em 1976, uma fábrica de produtos químicos em Seveso, perto de Milão, cuspiu material tóxico sobre a região. Cerca de 70 mil animais morreram, 500 pessoas adoeceram.
- Em 1957, um incêndio num reactor de Windscale que se encontrava a fabricar plutónio para o programa de armamento nuclear britânico, libertou grandes quantidades de materiais radioactivos para a atmosfera, contaminando áreas de lavoura e causando muitas mortes por cancro;
- Um dos piores casos de poluição ocorreu na Índia, em Bhopal, em 1984, quando entrou água num reservatório de químicos da fábrica de pesticidas da Union Carbide, tendo como resultado uma nuvem maciça de gás letal. Morreram cerca de 2500 pessoas e muitos milhares sofreram lesões nos olhos e nos pulmões;
- Em 1986, perto de Kiev, dava-se um desastre na central nuclear de Chernobyl - um reactor explodia e incendiava-se. A explosão lançou na atmosfera nuvens de material radioactivo que foi arrastado pelo vento para grande parte dos solos da Europa do Norte. O resultado foi a contaminação da cadeia alimentar. O acidente despertou a consciência de muita gente para controlar uma situação deste tipo. Tratou-se do pior acidente nuclear da história - libertou mais radiações que as bombas atómicas de Hiroshima e Nagasaki.

Estes são apenas alguns exemplos das catástrofes ecológicas que ocorreram nos anos 70 e 80 e que divulgados através dos meios de comunicação social, tiveram um grande impacto na opinião pública. Simultaneamente, começou a desenhar-se um movimento ecológico activo nos anos 70 - ocorre a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972; a Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento concebeu e divulgou o Relatório Brundtland em 1987 que deu a conhecer o conceito de desenvolvimento sustentável; em 1992, ocorre no Rio de Janeiro, a Conferência sobre o Ambiente e Desenvolvimento (Eco 92), donde resultou a “Agenda 21”, um dos cinco documentos desenvolvidos na Cimeira da Terra, diga-se mesmo, o maior, contendo 900 páginas e 40 capítulos, e onde uma das preocupações dominantes foi dar a conhecer a forma de financiamento dos projectos necessários para assegurar a sobrevivência do planeta. Neste contexto, importa, numa primeira análise, definir concisamente conceitos que até se utilizam amiúde, mas cujo real significado nem todos conhecem. Melo e Pimenta (1993), definiram sumariamente “a **Ecologia** como uma disciplina científica, um dos ramos das ciências da vida”. Por seu turno,

entendem que “ o **Ambiente** pode definir-se como o conjunto de sistemas físicos, ecológicos, económicos e socio-culturais com efeito directo ou indirecto sobre a qualidade de vida do Homem”. Por outro lado, vulgarizou-se o recurso a um termo - **Ecologismo** - que importa definir e que, no entender dos referidos autores, surge enquanto “uma ideologia, que defende um estilo de sociedade, com a particularidade de atribuir uma importância crucial à questão do equilíbrio ecológico”. Vejamos um pouco mais desenvolvidamente o que é a ciência ecológica. Enquanto um ramo das Ciências da Vida, a Ecologia estuda as relações entre os seres vivos e entre estes e o envolvente físico. Melo e Pimenta (1993), adiantam que a Ecologia, enquanto área independente do conhecimento é relativamente recente, situando a sua origem no final do século XIX. Se atendermos à sua divulgação e ao seu estudo, ainda a podemos considerar como mais recente atribuindo-lhe pouco mais de trinta anos. De acordo com estes autores, o seu objecto de estudo prende-se com o “ sistema constituído pelo conjunto dos seres vivos e das diferentes componentes do seu ambiente físico (água, atmosfera, solo), bem como as suas inter-relações”. Apresenta, portanto (...) “ uma ligação importante às Ciências da Terra (geologia, climatologia, hidrologia, oceanografia). Pelo facto de recorrer à recolha e análise da informação, apresenta” interfaces com outros ramos da Ciência da Vida (biologia, bioquímica, genética), bem como as diferentes especialidades taxonómicas (zoologia botânica, microbiologia e suas subdivisões)”.

Dado a sua abrangência ou vastidão, a Ecologia tem sido alvo de variadas especializações no seu âmbito, de acordo com o tipo de sistema visado para a realização do estudo ecológico. Surge assim, por exemplo, a Ecologia Marinha ou a Ecologia Humana. A Ecologia pode também ser alvo de abordagens diferenciadas. Assim, caso se pretenda abordar uma espécie integrante do ecossistema, estaremos face à **dinâmica das populações**, caso pretendemos estudar o ecossistema no seu todo, estaremos face à **dinâmica das comunidades**. Bernardo (1995) opina que “ as populações e as comunidades constituem níveis de abordagens de excepional importância no âmbito da teoria ecológica”. Também Melo e Pimenta (1993) se pronunciam a este propósito, definindo a **dinâmica das populações** enquanto “ (...) um ramo da Ecologia que estuda o modo de vida de uma dada espécie e as suas relações com outras espécies e com o meio. Incide sobre os parâmetros demográficos da população e respectivos factores influentes, a regulação da população, a interacção entre os membros de uma mesma espécie e outras (predação, parasitismo, comensalismo, simbiose, indiferença)”; por outro lado, entendem que “ a **dinâmica das comunidades** [enquanto um ramo] da Ecologia que estuda o ecossistema no seu conjunto (...) [procedendo à análise da] composição de toda uma comunidade, a diversidade e abundância de espécies presentes e os padrões de organização (tipos e níveis de interacção entre as espécies). Estuda-se a evolução dessa comunidade em função dos estímulos exteriores e os estádios de evolução de uma comunidade em relação ao clímax (estádio mais evoluído em função de certas condições de clima e solo, na ausência de pressões humanas)”. Veja-se agora, particularmente, as interacções que o Homem estabelece com o ecossistema de acordo com a **Figura 1** onde surge esquematizado o processo de interacção homem - natureza.

**Figura 1 - Esquematisação do processo de interacção Homem – Natureza**

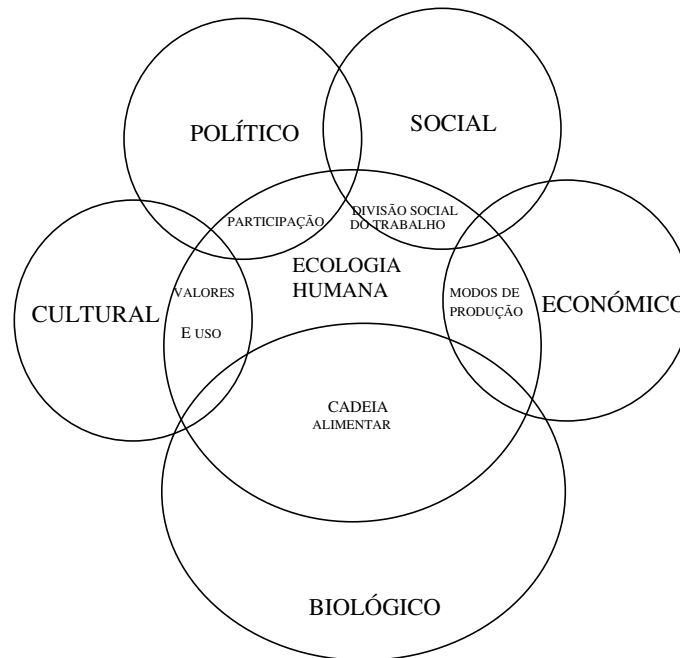


Fonte: Lima (1984:32)

Neste contexto, qualquer estudo que pretenda ser explicativo a propósito das interações entre o Homem e a Natureza, deverá sempre contemplar esta **dupla perspectiva** : por um lado, o Homem que desempenha um papel na teia alimentar, integra a biosfera e faz parte da complexidade ecológica, por outro lado o Homem que transforma a Natureza integra a complexidade social e produz a evolução social. Serve isto para dizer que, e segundo Lima (1984), esta análise “envolve aspectos biológicos, sociais, económicos, políticos e culturais, que a partir de um processo de interacção, constituem o objecto de estudo da Ecologia Humana. Trata-se, portanto, de uma abordagem global que só é viável num contexto biossosocial concreto, dado as implicações de interdependência entre esses factores”.

Atenda-se à **Figura 2** relativa à abordagem multidisciplinar em Ecologia Humana.

**Figura 2 - Abordagem multidisciplinar em ecologia humana**



Fonte: Lima (1984:24)

É exactamente pelo facto da Ecologia Humana implicar uma abordagem multidisciplinar e, por isso, integrada, que o estudo do fenómeno turístico é, neste âmbito, conveniente. De acordo com Baptista (1997) “ encaradas estas questões, em Portugal, na óptica da ecologia humana, associada ao conceito de capacidade de carga [que se aborda adiante] (...) são pertinentes as seguintes considerações : (1) Na sua feroz conquista do espaço e de recursos, a sociedade humana atingiu actualmente duas realidades : uma traduziu-se na progressiva diminuição das paisagens naturais ; a segunda, diz respeito à disponibilidade cada vez maior do tempo livre. A Ecologia Humana diz-nos actualmente que o Homem precisa, para além dos alimentos, de água para usos pessoais, de uma atmosfera equilibrada em oxigénio e dióxido de carbono, ou seja, de um reservatório natural que lhe propicie fontes de descanso e de saúde física e moral; (2) A dimensão actual do fenómeno turístico ameaça a perpetuação dessas paisagens naturais, tal é a procura humana de que são objecto. Por conseguinte, o turismo depara-se com a urgente necessidade de recorrer ao âmbito da Ecologia Humana, como campo de análise para melhor estruturar e integrar a actividade turística ; (3) Justifica-se, pois, recordar que, segundo a UNESCO (1971), a paisagem é a estrutura do ecossistema formada pelo conjunto de elementos essencialmente estáveis e permanentes onde se efectuam mecanismos cíclicos e últimos desse ecossistema.”O autor prossegue ainda com outras considerações. Contudo, importa neste trabalho salientar que, atingir o desenvolvimento, particularmente sem pôr em causa o equilíbrio ecológico e potencializando e preservando os recursos existentes é decerto, objectivo primeiro dos estudos em Ecologia Humana, aliás, tal como se entende ser objectivo da prática turística. Afirmar esta possibilidade é objectivo deste trabalho.

## 2. O ecoturismo

O ecoturismo, enquanto uma forma de turismo alternativo, começou a vulgarizar-se particularmente na presente década, revelando a preocupação de todos os países em minimizar os impactos negativos aliados à prática do turismo, assim como em proteger o ambiente. Os factores que mais contribuíram para a forte divulgação do ecoturismo foram, segundo Hawkins (1994) :

- ☒ a manifestação de uma consciencialização a nível internacional a propósito das realidades ecológicas globais ;
- ☒ o desejo manifestado por um razoável segmento de turistas pertencentes ao mundo industrializado de visitarem locais onde lhes fosse possível experimentar situações de contacto com a Natureza ;
- ☒ a convicção sentida por parte de todos os países do Mundo de que os recursos naturais são escassos e, por tal, necessitam de ser preservados para as gerações vindouras.

Em 1992, a “**Ecotourism Society**” definiu o ecoturismo enquanto a actividade de “viajar intencionalmente para zonas [ditas] «naturais» [preservadas] afim de compreender a história cultural e natural de todo o envolvente e assim proteger e não alterar a integridade do ecossistema, produzindo [simultaneamente] oportunidades em termos económicos que viabilizem a conservação dos recursos naturais e também beneficiem financeiramente os autóctones.” (Hawkins, 1994). Nesta sua análise, Hawkins (1994) apresenta ainda a perspectiva de Ziller, salientando a ideia de que proteger e conservar os recursos disponíveis é factor determinante na prática do ecoturismo e que, as regiões ou zonas de acolhimento que pretendem implementar o ecoturismo deverão, estrategicamente, munir-se de uma gestão planeada que tenha como objectivos principais manter e conservar os recursos, afinal o foco de atracção dos turistas socorrendo-se para o efeito, da ajuda dos autóctones. Para tal, deverão fazer uso das técnicas de marketing adequadas, implementar o cumprimento dos preceitos legislativos, visando consolidar, tanto o aproveitamento turístico da zona ou região, como o desenvolvimento da própria comunidade. O potencial turista dever-se-á caracterizar enquanto um indivíduo que procura realizar experiências que o coloquem em contacto directo com a Natureza. Burns e Holden (1995) referem ainda que Poon (1993) registou o aparecimento nos anos 90 de um novo tipo de turistas que manifestam comportamentos, apresentam valores e expectativas absolutamente diferenciados e que, por tal, caracterizou em contraste com o convencional turista de massas, tal como se pode observar no **Quadro 1**. Assim e em súmula, poder-se-á dizer que o ecoturismo ocorre em zonas que apresentam uma baixa densidade populacional, implica o exercício de actividades cujo impacto ambiental é reduzido e que poderão ocorrer em zonas privilegiadas pela Natureza e preservadas ou em qualquer local onde se manifeste um interesse quer biológico, cultural ou até geográfico suficientemente forte para atrair turistas. Segundo Hawkins (1994), o ecoturismo apresenta duas dimensões que resultam do rápido crescimento de que tem sido alvo - segundo dados estimados pela WTO - World Tourism Organization, 1991, o turismo da natureza em 1989 constituiu 7% das viagens internacionais - e influenciam a indústria turística na generalidade. São elas :

- 1 - Um mercado turístico de especialidade;



2 - Oferece à indústria turística uma perspectiva “verde”, onde prevalecem posturas “amigas do ambiente” cujo objectivo é conservar os recursos tanto no desenvolvimento do produto turístico, como nas necessárias operações conducentes à sua transacção, como ainda no seu próprio consumo.

**Quadro 1 - O desenvolvimento do turismo alternativo e sustentável**

<b>Turistas clássicos</b>	<b>Turistas contemporâneos</b>
Procura do sol	Experimentam algo novo
Seguem as massas	Querem ser os responsáveis
Hoje aqui, embora amanhã	Vêm, tiram proveito mas não destroem
Pretendem elementos que comprovem as suas viagens	Movimentam-se pelo gosto de conhecer
Preocupação em possuir	Preocupação em “ser”
Revelam superioridade	Revelam compreensão
Gostam de atracções	Gostam de desporto e natureza
Cautelosos	Aventureiros
Comem no restaurante do hotel	Experimentam as feiras locais
São homogéneos	São heterogéneos

Fonte : Poon (1993). Traduzido e adaptado.

## 2.1. O ecoturismo enquanto um mercado turístico da especialidade

O mercado primário do ecoturismo caracteriza-se por indivíduos oriundos, em particular, dos países considerados como maiores produtores de turismo, conscientes da necessidade de preservar os escassos recursos ambientais existentes e que procuram, enquanto destino para as suas viagens, locais onde a intervenção humana seja reduzida no sentido de alterar a beleza paisagística natural. O ecoturismo constitui, actualmente um segmento de mercado em franco crescimento. Hawkins (1994) refere que dados relativos a operadores turísticos nos E.U.A. indicam que por ano, 4 a 6 milhões de Americanos viajam para o exterior, procurando locais onde estejam em contacto directo com a Natureza. No âmbito destes indivíduos identifica **dois segmentos** distintos de acordo com o foco de interesse verificado :

- “Observadores de Pássaros”: 80 milhões de Americanos interessam-se por esta prática e gastam cerca de 40 bilhões de dólares em equipamento de viagem e despesas relacionadas.
- Mergulho e Exploração Submarina : três milhões de mergulhadores nos Estados Unidos na actualidade, registando um aumento anual de 16%. Anualmente são fornecidos 500 mil novos certificados de mergulhadores ; 98,5% dos mergulhadores têm um passaporte válido e 66,2% dos mergulhadores saem para fora dos Estados Unidos em «viagens para mergulhadores»

Burns e Holden (1995) referem que “o mercado do «ecoturismo» constitui cerca de 5% do mercado turístico internacional” . Também Hawkins (1994) apresenta, de acordo com dados da “Ecotourism Society” (1992), alguns elementos que justificam o crescimento do ecoturismo no Mundo. Assim, “ O US Data Center determinou que

cerca de sete e meio por cento dos viajantes americanos, ou 8 milhões de americanos, já fizeram uma ecoviagem. Um terço dos inquiridos afirmaram que pretendiam voltar a fazer uma viagem do mesmo género, o que significam 35 milhões de adultos. Um estudo recente conduzido pela McKinsey & Co indica que 7 milhões de turistas estão dispostos a pagar 2.000 - 3.000 dólares por uma viagem que proporcione contacto com a natureza. O estudo McKinsey estimou que existem nos Estados Unidos, 275 operadores turísticos que comercializam estas viagens e que realizaram no ano de 1991, viagens para 108.000 pessoas, produzindo receitas no valor de 95 milhões de dólares e um lucro de 4 milhões. Estes operadores turísticos afirmaram que 63% pagariam 50 dólares e 27% pagariam 200 dólares a fim de proceder à conservação da área visitada”. A “Ecotourism Society” também registou uma clara tendência de crescimento no número de visitantes que pratica o turismo em contacto com a natureza, contribuindo assim para o desenvolvimento dos países de destino. Por exemplo, 47.000 pessoas visitaram as Ilhas Galapagos em 1990, o que significa um crescimento de 44% em número de visitantes desde 1987. Também o turismo em parques naturais e áreas protegidas na Costa Rica cresceu cerca de 80% de 1987 a 1990 (“Ecotourism Society”, 1992). Hawkins (1994) apresenta também a classificação de Lindberg (1991) onde são identificados **quatro tipos básicos de ecoturistas** cujas preferências em termos de escolha dos destinos, recaíam nas regiões/zonas com atracções de beleza natural :

- 1 - Especialistas: Cientistas ou elementos pertencentes a grupos que encetam viagens especializadas a fim de recolherem informação para estudos para fins educativos ou outros similares.
- 2 - Dedicados: Indivíduos que pretendem ver áreas protegidas e, simultaneamente, compreender a história local, natural e cultural.
- 3 - Típicos : Indivíduos que escolhem como destinos, por exemplo, a Amazónia ou o Parque de Gorilas de Rwandan, já que é sua intenção procurar locais menos vulgares.
- 4 - Casuais : Eventualmente, talvez até como uma das visitas previstas no seu programa de viagem, estabelecem um contacto com a Natureza.

O autor refere que esta tipologia (aliás como outras), se bem que útil em termos de planeamento e gestão, é insuficiente, dado oferecer uma descrição muito simplista dos diversos segmentos de mercado. Alerta, inclusivamente, que um mesmo indivíduo pode, em alturas diferentes, integrar-se em categorias distintas.

Burns e Holden (1995) de acordo com Mawforth (1993) propõem **outra classificação de ecoturistas**, onde identificam três segmentos diferentes e caracterizando-os da seguinte forma :

- (1) O Ecoturista Rude : Jovem a meia idade que viaja individualmente ou em pequenos grupos e cuja organização é independente. Procura hotéis baratos, viaja de autocarro e come nos locais visitados. Pratica um turismo de desporto e aventura.
- (2) O Ecoturista Polido : Indivíduo de meia idade a idoso que procura hotéis 3 - 5 estrelas assim como restaurantes de luxo. Pratica um turismo de Natureza e Safari.
- (3) O Ecoturista Especialista : Indivíduo jovem a idoso que viaja individualmente em viagens de especialidade ou a título meramente pessoal. Apresenta uma larga escolha de hotéis e desloca-se em transportes locais. Come nos locais visitados e procura fazer, normalmente, investigação científica ou tem interesses similares.

Já atrás se mencionou que os ecoturistas evidenciam, na generalidade, motivações, comportamentos e valores distintos, daqueles que até há algum tempo faziam movimentar e caracterizavam o turismo no Mundo. Consciente desta evidência assim como da validade de conhecer profundamente o perfil dos turistas a fim de otimizar o planeamento turístico, Burns e Holden (1995), partilhando a perspectiva de Mackay (1994), acrescentam que “a própria indústria divide os ecoturistas em três categorias diferentes : O «E» grande, o «e» pequeno e o Aventureiro Brando.” Os ecoturistas - «E» grande são os exploradores que apreciam a vida ao ar livre em contacto com a Natureza; os ecoturistas - «e» pequeno apreciam o contacto com a Natureza, mas privilegiam, em simultâneo, níveis razoáveis de conforto e julga-se que a maior parte dos ecoturistas se insere nesta categoria; os «aventureiros brandos» - apreciam por um lado, visitar áreas selvagens, passíveis de serem exploradas, mas não descuram, simultaneamente, o conforto.

## **2.2. A indústria turística vista numa óptica “verde”**

Nesta perspectiva, a prática do turismo deve apresentar como objectivo contribuir para o desenvolvimento económico e, simultaneamente, preservar e conservar os recursos físicos e culturais. Daí que Hawkins (1994) acrescente que, tal como se referiu no “Tourism Policy Forum” (1991), uma gestão eficaz do turismo deve significar proceder à avaliação dos custos que o desenvolvimento turístico acarreta, tanto a nível físico como social. Assim e em função do reconhecimento da importância da articulação entre a preservação do ambiente e o desenvolvimento do turismo, o WTTC (World Travel and Tourism Council) criou um Centro de Pesquisa Ambiental, em 1991, no “Oxford Polytechnic”, cujo objectivo foi proceder à criação de uma base de dados colocada em rede, a nível mundial, disponibilizando informação que servisse à compatibilização do crescimento económico e do crescimento da indústria do turismo no Mundo, sem descurar, claro, a preservação ambiental. Hawkins (1994) refere que, de acordo com a World Travel and Tourism Council, em 1992, aquele Centro deveria identificar os variados impactos resultantes do desenvolvimento do turismo e promover as práticas ambientais adequadas a fim de minimizar os custos e otimizar os benefícios. Quando se pretende perceber com exactidão as implicações da prática do ecoturismo, há que conhecer e entender um conceito relativamente recente mas que rapidamente se vulgarizou, fazendo hoje parte, tanto dos discursos governamentais, como de conversas comuns: o conceito de desenvolvimento sustentável. Para já pretende-se, de acordo com Hawkins (1994), referenciar que “ o ecoturismo apresenta um potencial extraordinário como meio para atingir o desenvolvimento sustentável e, por outro lado, os princípios do desenvolvimento sustentável são fundamentais para a prática do ecoturismo”. Por fim, há que acrescentar que o ecoturismo é visto, por alguns, numa perspectiva elitista, que se baseia, presume-se, nos preços razoavelmente elevados que este turismo pratica. Mais moderado mas também crítico encontra-se Buttler (1991) que entende que o ecoturismo além de elitista, “transporta” os turistas para áreas ainda não deterioradas pela prática do turismo e que, mesmo numa óptica de sustentabilidade, a médio-longo prazo, existirão certamente implicações, inclusivamente a nível social, negativas.

### 3. Desenvolvimento sustentável - o que é

Segundo Hart (1997) “embora as raízes do problema ambiental ultrapassem as competências das empresas, elas são as únicas organizações com recursos, alcance e motivação para o resolver”. Actualmente é sabido que as empresas convivem com problemas ecológicos variados, inclusivamente pelo facto de e enquanto motores da economia, equacionarem a todo o momento o investimento/crescimento/desenvolvimento. Se bem que não se pretenda entrar em questões de ordem basicamente económica, há contudo, que salientar que se entende que as empresas nos dias de hoje são confrontadas com um verdadeiro desejo, passível de ser aproveitado e transformado em verdadeiras oportunidades de negócio - desenvolver uma economia global sustentável, isto é, uma economia global que o planeta consiga suportar indefinidamente.

De acordo com Hart (1997) “há quase três décadas que ambientalistas como Paul Ehrlich e Barry Commner fizeram esta simples mas importante afirmação sobre o desenvolvimento sustentável : a carga ambiental total ( CAT ) criada pela actividade humana é o produto de três factores - população (P), afluência (A), que é equivalente ao consumo, e tecnologia (T), que é a forma como a riqueza é criada. Pode ser expresso através da fórmula :  $CAT = P \times A \times T$  .” Neste contexto, a fim de alcançar a sustentabilidade, dever-se-á reduzir a carga ambiental total. Isto pode ser conseguido caso se proceda à redução do consumo ou caso alteremos a tecnologia que usamos para criar riqueza. Face a este panorama, proceder à redução da população não parece muito possível dado que vivemos num mundo que procurou, ao longo do tempo, criar mais e melhores condições a fim de controlar a mortalidade precoce ; fazer baixar o nível de consumo também não se afigura como uma possibilidade viável já que a pobreza e o crescimento populacional são dependentes; estamos, pois, limitados à terceira e última alternativa : alterar a tecnologia usada para criar os bens e os serviços que constituem a riqueza no Mundo. Apesar de conhecerem o problema e terem noção desta constatação nem todas as empresas, ainda ponderam esta questão de sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável nos seus planos estratégicos, optando por atitudes e actividades cuja rendibilidade e reembolso financeiro é mais rápido, mas colocando em causa os recursos existentes no Mundo. Aliás, a questão que se entende como fulcral é exactamente equacionar crescimento - desenvolvimento - sustentabilidade. Fazer a gestão destes três elementos de uma forma exacta e eficaz, parece constituir um factor fundamental para o sucesso das empresas. Felizmente, podem-se citar alguns exemplos de empresas que têm esta preocupação. Hart (1997), cita alguns exemplos de entre os quais se destaca :

» A gigante química alemã BASF está a ajudar a projectar e a construir indústrias químicas menos poluentes na China, Índia, Indonésia e Malásia ;

» A Dow Chemical utilizou pela primeira vez um painel de técnicos ambientais e representantes externos a nível de administração com a finalidade de ajudarem à gestão do produto.

Ainda nesta óptica introdutória ao tema do desenvolvimento sustentável e por tal, generalista e claramente empresarial, importa apresentar um Quadro e uma Figura que se classificam enquanto ferramentas para as empresas, o primeiro, de diagnóstico (Quadro 2), a segunda de definição da estratégia adequada (Figura 3), a fim de determinar e prosseguir estratégias consistentes com a sustentabilidade. Ressalva-se, a

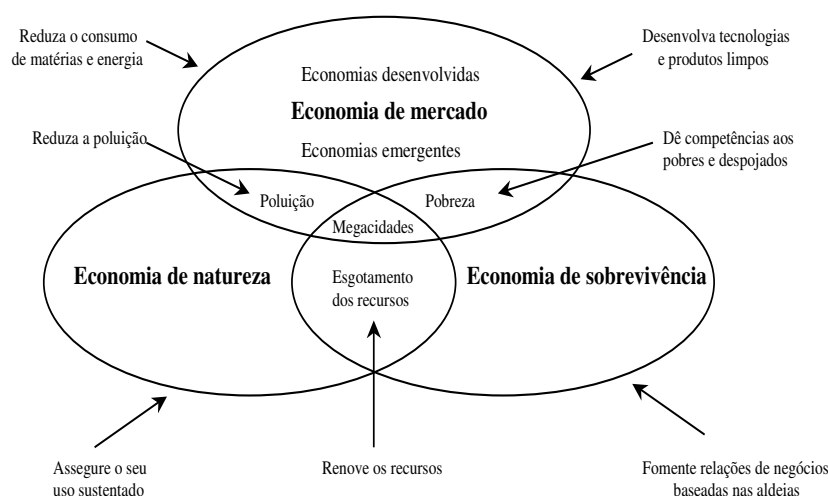
título explicativo, dado serem termos que são referenciados nos quadros que e muito sucintamente, a economia de mercado integra o conhecido mundo de comércio, incluindo os países desenvolvidos e as economias emergentes. São sociedades ricas responsáveis por mais de 75% do consumo de energia e de recursos do Mundo, garantem grande parte dos lixos. A economia de sobrevivência inclui a forma tradicional de vida nas aldeias e encontra-se nas zonas rurais de maior parte dos países desenvolvidos. Inclui cerca de 3 mil milhões de pessoas, quase exclusivamente africanos, indianos e chineses e que visam conseguir a sua subsistência e satisfação das suas necessidades básicas directamente da Natureza. A economia da natureza é formada pelos sistemas e recursos naturais que apoiam as economias de mercado e as economias de subsistência. Tendo-se já constatado a sua importância no Mundo de hoje, o que é afinal o desenvolvimento sustentável ?

**Quadro 2 - O portfólio do desenvolvimento sustentável**

Amanhã	<b>Tecnologia limpa</b> A performance ambiental dos nossos produtos está limitada pela actual base de competências?  Há potencial para realizar melhorias importantes através de novas tecnologias?	<b>Visão de sustentabilidade</b> A nossa visão empresarial conduz-nos para a solução de problemas ambientais e sociais?  A nossa visão orienta o desenvolvimento de novas tecnologias, mercados, produtos e processos?
	<b>Prevenção da poluição</b>  Quais são os resíduos e emissões mais importantes das nossas operações?  Podemos baixar os custos e riscos através da eliminação de resíduos na fonte ou usá-los como matéria-prima ?	<b>Gestão do produto</b>  Quais serão as implicações para o <i>design</i> e desenvolvimento do produto se assumirmos a responsabilidade pelo seu ciclo de vida completo?  Podemos acrescentar valor ou reduzir os custos baixando simultaneamente o impacte dos nossos produtos?
	<b>Interno</b>	<b>Externo</b>

Fonte: Canha (1997)

**Figura 3 - Estratégias de negócio para um mundo melhor**



Fonte: Canha (1997:22)

Reportemo-nos a 1972 quando Daniella e Dennis Meadows chocaram o Mundo ao publicitar o livro “Limits to Growth”, onde afirmaram que os recursos existentes na Terra assim como a capacidade de absorver a poluição são finitos. Recorrendo a modelos de simulação em computador, mostraram que, quer a população na Terra quer o progresso e desenvolvimento existentes, debater-se-iam com sérios constrangimentos no espaço de um século. Este foi, digamos, o primeiro aviso.

Outros trabalhos se seguiram. Salienta-se a publicação do “World Conservation Strategy” pela INCN (Union for the Conservation of Nature and Natural Resources) em 1980, e onde surge um dos primeiros artigos que introduz o conceito de desenvolvimento sustentável. Segue-se o Relatório “Our Common Future” da WCDE (World Commission on Environment and Development) em 1987, onde o conceito de desenvolvimento sustentável é considerado de máxima importância, devendo ser entendido enquanto a forma ou o meio mais viável para a preservação do Mundo. Neste relatório o desenvolvimento sustentável é definido enquanto o tipo de desenvolvimento que procura resolver as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras resolverem as suas. Assim, o desenvolvimento sustentável, para ter lugar, implica a existência de uma visão ou de uma filosofia, isto é, que aos princípios económicos de crescimento e desenvolvimento se incorpore uma postura mais ecológica, de preservação de recursos e de bem estar social. O Relatório “Our Common Future” também deu a conhecer algumas linhas de actuação que pretendem, de forma sistematizada ajudar à implementação do desenvolvimento sustentável. De salientar que o Governo Canadiano, preocupado em assimilar esta filosofia e incorporá-la na sua política, serviu-se dos nove primeiros componentes para a definir (Canadian Environment Advisory Council, 1987). Murphy (1994) partilha a opinião de Slater (1992) ao afirmar que a experiência canadiana com a criação do “Green Plan”, “representa uma considerável mudança na forma como o Governo do Canadá vê o desenvolvimento económico e a protecção ambiental ...”, tendo demonstrado que o desenvolvimento sustentável pode ser compatível com os objectivos das empresas ou instituições.

O interesse do turismo no desenvolvimento sustentável justifica-se pelo facto de se tratar de uma indústria que vende o ambiente, tanto físico como humano, sob a forma de produto/serviço. De acordo com Murphy (1994) o “Tourism Canadá Group” (1990) **propõe que se entenda por desenvolvimento turístico sustentável** “a gestão de todos os recursos disponíveis de forma a satisfazer as necessidades económicas, sociais e estéticas, ao mesmo tempo que mantém a integridade cultural, os processos ecológicos essenciais, a diversidade biológica e os sistemas de suporte da Vida”. Esta definição deve, pois, ser perspectivada **sob variadas dimensões** :

- a primeira, a necessidade de gerir os recursos, deve-se ao facto de todos sabermos que face à existência de recursos que são finitos, há que preservar e manter os existentes, devendo esta ser uma preocupação não só do turismo, mas de todas as actividades económicas;
- Assim, esta gestão deve perspectivar o turismo enquanto uma actividade económica, passível de gerar lucros e benefícios financeiros, que, se aplicados correctamente em benefício da comunidade de acolhimento podem prover a melhorias em termos da qualidade de vida dos autóctones - esta é a segunda dimensão ;

- a terceira dimensão tem a ver a realização das obrigações sociais, o que significa que a prática do turismo deve saber respeitar costumes e valores diferentes que integram outras formas de viver. Aliás esta é uma mais valia do turismo num mundo que cada vez mais tende para a globalização a todos os níveis.
- a quarta dimensão tem a ver com a face estética do ambiente e da cultura no seu todo que “desenha” ambientes e locais específicos e particulares ;
- todas as necessidades referidas devem enquadrar-se dentro de parâmetros ecológicos - a quinta dimensão - que sustentam o ambiente físico e humano. O turismo deve procurar minimizar os impactos decorrentes da sua prática ;
- manter a diversidade biológica, a sexta dimensão, é manter “com saúde” a fauna e a flora dos locais de acolhimento ;
- finalmente, a sétima dimensão prende-se com algo que é básico para assegurar a sobrevivência do Homem na Terra : manter os sistemas de suporte da Vida.

Burns e Holden (1995) acrescentam, partilhando a postura do Departamento de Ambiente do Reino Unido (1991), alguns princípios que entendem como fundamentais para se atingir o desenvolvimento turístico sustentável e que são :

⇒ O ambiente tem um valor intrínseco que ultrapassa o seu valor como qualidade turística. O uso deste pelas futuras gerações e a sua preservação a longo prazo não pode ser prejudicado por considerações a curto-prazo.

⇒ O turismo devia ser reconhecido como uma actividade positiva com potencial para beneficiar a comunidade, o lugar, assim como o visitante.

⇒ A relação entre o turismo e o ambiente deve ser gerida de forma a que o ambiente seja sustentável a longo prazo. O turismo não pode danificar os recursos, prejudicar a utilização futura ou trazer impactos inaceitáveis.

⇒ Os desenvolvimentos e actividades turísticas deviam respeitar a dimensão, a natureza e as características do lugar no qual elas estão situadas.

⇒ Em qualquer lugar, a harmonia deve ser tida em conta no âmbito das necessidades do visitante assim como no lugar e na comunidade de alojamento.

⇒ Num mundo em constante dinamismo a mudança é inevitável, podendo até ser positiva. Contudo a adaptação àquela não pode resultar do sacrifício de qualquer um destes princípios.

⇒ Tanto a indústria do turismo como as autoridades locais e os órgãos relacionados com o ambiente têm o dever de respeitar os princípios acima referidos e trabalhar no sentido de atingir, na prática, a sua realização .

Murphy (1994:280), acrescenta o contributo de Taylor e Stanley (1992), ao construir uma matriz de áreas e de pesquisas que entendem como prioritárias quando se considera o desenvolvimento turístico sustentável. Esta matriz baseia-se numa escala que relaciona o campo de acção ou área de competência com a urgência de dar início à acção, tal como é apresentado no **Quadro nº 3**.

Os seus autores consideram que o resultado das pesquisas deve ser acompanhado ao longo do tempo a fim de identificar eventuais desvios ou alterações e proceder aos adequados ajustes. De salientar que esta matriz apresenta um dado de grande importância - estabelece níveis da “capacidade de carga” para o turismo em variados

loais e diferentes circunstâncias. O conceito de “**capacidade de carga**” sendo fundamental para o estudo do desenvolvimento sustentável, não é fácil de definir. Em Ecologia, particularmente na

**Quadro nº 3 - Áreas e prioridades de pesquisa sugeridas para o desenvolvimento sustentável**

Alcance	Actualmente	Médio prazo	Longo prazo
<b>Lugar</b>	Estudos sobre uma variedade de tópicos Operações Envolvimento dos empregados Custo-benefício Cultura colectiva Verificação ambiental	Valor das águas protegidas (estético e económico) Prontidão em pagar meios para aumentar as experiências Monitorização da mudança de casos estudados	
<b>Localidade</b>	Estudos específicos Capacidade de carga : económica, social e física Estudos de imagem	Estudos longitudinais Natureza da mudança dos estudos	Indicadores sociais Indicadores económicos Indicadores físicos
<b>Região</b>	Inventário dos recursos Estudo das necessidades e atitudes do mercado	Estudos longitudinais das necessidades e atitudes do mercado Medição dos custos e benefícios	
<b>Nação</b>	Coordenação Disseminação Standards	Trabalho em rede Instituição bancária Metodologias Modelos, paradigmas	
<b>Internacional</b>	Cooperação Adaptação	Instituição bancária Definição de termos	

Fonte : Murphy (1994:281). Traduzido e adaptado.

Os seus autores consideram que o resultado das pesquisas deve ser acompanhado ao longo do tempo a fim de identificar eventuais desvios ou alterações e proceder aos adequados ajustes. De salientar que esta matriz apresenta um dado de grande importância - estabelece níveis da “capacidade de carga” para o turismo em variados locais e diferentes circunstâncias. O conceito de “**capacidade de carga**” sendo fundamental para o estudo do desenvolvimento sustentável, não é fácil de definir. Em Ecologia, particularmente na Ecologia das Populações, fala-se a propósito da “capacidade de suporte ou de sustentação do meio” que Bernardo (1995:22) traduz como “ a densidade máxima sustentável [ e que ] corresponde a um nível de saturação, [ verificando-se um abrandamento do crescimento ]”. O conceito de “capacidade de carga” encontra aqui analogia. Murphy (1994), de acordo com Barkham (1979), refere que : “ A capacidade de carga é um termo encantador pela sua simplicidade, complexo no seu significado e difícil de definir, podendo ser entendido de várias formas de acordo com as pessoas envolvidas e a especificidade das situações onde é tratado e abordado”. Falar de “capacidade de carga” implica falar de limites para o desenvolvimento previamente fixados e determinados. Implicitamente, abaixo desses limites ou mesmo no seu limiar não deverão ocorrer situações de deteriorização. Baptista (1997) refere de acordo com Lopes (1992) que o aparecimento do conceito da capacidade de carga reporta-se à constatação, em função de estudos realizados por economistas sobre o turismo de massas, “ que os fluxos económicos financeiros nem sempre revertem para as regiões onde [ o turismo ] se desenrola, que o carácter especulativo de bens e serviços



anulavam muitas vezes as supostas vantagens da indústria turística e que o efeito múltiplo era mais baixo do que o previsto (...). “ (...) O conceito de capacidade de carga é o limiar da actividade turística através da qual as oportunidades estão saturadas (capacidade física), o ambiente está degradado (capacidade ambiental) ou o prazer de visitar fica diminuído (capacidade psicológica ou de percepção)”. Continuando esta abordagem, Baptista (1997) salienta que “ de facto, a carga turística sobre o meio ambiente é proporcional à frequência turística, em termos quantitativos e qualitativos, e à vulnerabilidade do meio, que é multiformas, o que pode ser insatisfatório; quanto à avaliação do impacto do turismo sobre a ecologia humana, classificando as estâncias como sobre desenvolvidas, desenvolvidas ou ainda com potencial de desenvolvimento, pode utilizar-se o conceito de taxa de função turística ( $Tf_t$ ), com a expressão:  $Tf_t = L \times 100 / P$ , sendo o  $L$  = número de camas e  $P$  = número de residentes permanentes numa estância ou numa região. Se  $Tf_t > 100$ , trata-se de uma estância turística ; se  $Tf_t > 500$ , pode falar-se de uma cidade turística “. “ Ainda na óptica do conceito de capacidade de carga, associado ao designado turismo ecológico, o mesmo corresponde ao volume de danos turísticos que um local pode assimilar sem danos a longo prazo, o qual pode ser medido com referência ao número total de turistas que usam o local para determinar se o óptimo social pode ser excedido e o local está a ser sobreutilizado, o que é mais notório em épocas de ponta, mas o dano deve ser expresso não só como resultado do volume total de turistas mas também como resultado dos danos per capita”. Sabe-se que as alterações verificadas no ambiente, os impactos ambientais, a qualquer nível, apresentam um efeito propulsor ou multiplicador. Por isso e já que desenvolvimento é também sinónimo de mudança, seja maior ou menor, se deva conhecer, contabilizar e apreciar atentamente, todas as alterações ocorridas em todos os estádios de desenvolvimento recorrendo, para o efeito, aos instrumentos de medida que temos à disposição.

#### 4. Conclusão

A existência de diversos desastres ambientais contribuíram, de forma decisiva, para o emergir de uma consciência ecológica oferecendo uma posição de destaque às questões relacionadas com o ambiente. A relação existente entre o turismo e o ambiente é claramente reconhecida já que este último constitui a matéria prima da actividade. A deterioração das condições de vida nos grandes aglomerados urbanos determina que um grande número de pessoas procure nas suas férias e fins de semana, locais ainda preservados. Contudo, a questão que se coloca é até quando esses locais resistirão a uma futura deterioração. A relação entre o turismo e o ambiente não se tem caracterizado por um relacionamento harmonioso se bem que, actualmente, se caminha para que esta interacção seja cada vez mais profícua para ambos. Insere-se aqui o conceito de ecologia humana como campo de análise e, simultaneamente, como forma de melhor estruturar a actividade turística sem por em causa o equilíbrio ecológico e potencializando e preservando os recursos existentes. O ecoturismo como forma de turismo alternativo em franca ascensão, ilustra esta possibilidade. Por seu turno, a indústria turística deve adoptar um duplo objectivo: contribuir para o desenvolvimento económico mas, também, preservar e conservar os recursos físicos e culturais.

Actualmente as empresas convivem com diversos problemas de carácter ambiental cuja resolução passa pelo desenvolvimento de uma economia global sustentável que consiste, em particular, na alteração da tecnologia usada para criar os bens e os serviços que constituem a riqueza do mundo. A indústria turística percebida numa óptica “verde” pode ser contributiva para se conseguir alcançar o desenvolvimento sustentável do planeta e assim legar, para as gerações futuras, os recursos que como sabemos, são finitos.

## **Bibliografia**

- Baptista, M. M. (1990), *O Turismo na Economia - uma abordagem técnica, económica, social e cultural*, Lisboa: Instituto Nacional de Formação Turística.
- Baptista, M. M. (1997), *Turismo - Competitividade Sustentável*, Lisboa / S. Paulo: Ed. Verbo.
- Bernardo, João M. (1995), *Ecologia das Populações e das Comunidades*, Lisboa: Universidade Aberta.
- Burns, P. e A. Holden (1995), *Tourism a New Perspective*, Prentice Hall.
- Buttler, R. W. (1991), “Tourism, Environment, and Sustainable Development”, *Environmental Conservation*, 18, nº3.
- Canha, I. (1997), “Todos Ganham se Respeitarem o Ambiente”, *Executive Digest*, Ano 3, nº29.
- Figueira, A. P. (1998), *A Oferta de Alojamento de Turismo em Espaço Rural no Baixo Alentejo - estudo exploratório*, Beja: P.Gráfica.
- Hart, Stuart L. (1997), “Todos Ganham se Respeitarem o Ambiente”, *Executive Digest*, Ano 3, nº29.
- Hawkins, D. (1994), “Ecotourism : opportunities for developing countries” In W. Theobald (ed) *Global Tourism - The next decade*, Oxford: Butterworth - Heinemann.
- Lima, M.J.A. (1984), *Ecologia Humana - Realidade e Pesquisa*, Brasil: Editorial Vozes.
- Murphy, Peter E. (1994), “Tourism and sustainable development”, Oxford: In W. Theobald (ed) *Global Tourism - The next decade*, Butterworth - Heinemann.
- Pimenta, C. e João J. Melo (1993), *Ecologia e Ambiente*, Lisboa: Difusão Cultural.
- Poon, A. (1993), *Tourism, Technology and Competitive Strategies*, Wallingford: CAB International.

## **Alguns contributos para uma reflexão sobre o estudo do turismo e da comunicação**

**Ana Isabel Rodrigues\***

### **Resumo**

No decurso de um trabalho de investigação a decorrer no âmbito da temática em causa, esta comunicação pretende contribuir para uma reflexão sobre o estudo de duas áreas que, cada vez mais, deverão ser entendidas numa óptica de complementaridade: o *turismo* e a *comunicação*. O turismo recorre, com frequência, à dinâmica do processo comunicacional – elemento base da comunicação – como forma de promover um contacto entre a oferta e a procura, influenciando e conduzindo o potencial turista ao “consumo” do produto si gerado, enquanto actividade económica. Por outro lado, a comunicação vê no turismo a possibilidade de explicar aspectos associados com a produção, processo e respectivos efeitos inerentes à transmissão de uma dada mensagem. A presente comunicação propõe assim, num primeiro momento, uma compreensão em torno do estudo do turismo para, numa fase posterior, trabalhar a noção de comunicação e processo comunicacional. Por fim, e com vista a clarificar o entendimento destas duas áreas, enfatiza-se a necessidade de uma concepção da comunicação e turismo segundo uma perspectiva sistémica.

---

\* Escola Superior de Tecnologia e Gestão /Instituto Politécnico de Beja; e-mail: ana.rodrigues@estig.ipbeja.pt.

## 1. Para um entendimento do estudo do turismo: actividade, indústria ou fenómeno?

*«There have been many different attempts to answer the question what tourism is. Unfortunately no definition has so far gained widespread acceptance. Some would even suggest that such a definition would be impossible to formulate, if indeed it were really needed. In general, tourism has been defined by experts dealing with various fields of knowledge and these definitions reflect their point of view.» (Przeclawski, 1993:9).*

O turismo, enquanto objecto de estudo remete, impreterivelmente, para um confronto com a sua complexidade e abrangência.

Complexidade porque, como refere Przeclawski, não existe uma definição de aceitação universal, mas antes um conjunto de várias tentativas para responder à questão: o que é o turismo. Abrangência, porque esta actividade penetra no campo de várias ciências sociais, tornando-se alvo de uma multiplicidade de abordagens.

Independentemente da escolha de uma entre várias definições de turismo, importa clarificar que ao estudo do turismo se referem duas abordagens diferentes (Apostolopoulos *et al*, 1996:xii):

↓ uma perspectiva profissional, operacional e técnica que estuda e concebe o turismo como uma actividade económica e como tal geradora de produtos e serviços, assente no desenvolvimento de um conjunto de profissões turísticas, onde a formação é condição *sine qua non* ao desenvolvimento da indústria;

↓ uma perspectiva académica que estuda e concebe o turismo como um fenómeno complexo. Advêm assim a necessidade de descrever, analisar e compreender o fenómeno do turismo, por forma a construir um quadro teórico sobre o mesmo. De uma abordagem mais técnica e operacional do turismo é proposta uma abordagem mais académica e científica;

É claramente na segunda abordagem que se pretende inserir os vários contributos para o entendimento do turismo. O propósito é o de introduzir, numa primeira análise, várias propostas de concepção da temática em causa.

De realçar que, numa primeira análise, para certos autores o turismo é, sobretudo, um fenómeno social ( Mathieson e Wall, 1982; Krippendorf, 1987; Cohen e Dann, 1991; MacCannell, 1989; Urry, 1990), enquanto que para outros é concebido, principalmente, como uma indústria (Leiper, 1979; Holloway, 1994).

Os primeiros estudos sobre o turismo, enquanto matéria de investigação universitária, datam do período entre as duas grandes guerras mundiais (1919-1938). Da actividade destacava-se a sua vertente económica. Em 1910 um economista Austríaco, Herman Von Schullard, caracterizava o turismo como o “*somatório de operações, principalmente de natureza económica, directamente relacionadas com a entrada, estada e movimento de estrangeiros dentro e fora de um certo país, cidade ou região.*” (citado por Gilbert, 1990: 8). Nas primeiras definições era valorizada, sobretudo, uma visão do turismo de natureza mais técnica para fins estatísticos, descurando uma visão de carácter mais conceptual e como tal científica.

**Kommentar [AR1]:** Falta acrescentar na bibliografia

Nesta linha de pensamento e com vista a uma medição do turismo face à sua importância económica, surgia a primeira tentativa de definição técnica de “turista”, pela Comissão Económica da Sociedade das Nações no ano de 1937, como “*toda a pessoa que viaja por uma duração de 24 horas, ou mais, para um país diferente do da sua residência.*” (Cunha, 1997:5). O principal objectivo desta definição, prendia-se com a necessidade de determinar critérios precisos para a elaboração de estatísticas turísticas internacionais.

Em 1963, a Conferência das Nações Unidas sobre o Turismo e as Viagens Internacionais considerava as recomendações da *International Union of Official Tourism Organizations* (UIOTO)<sup>1</sup>, e adoptava uma definição de “visitante” para fins estatísticos como “*...toda a pessoa que se desloca a um país, diferente daquele onde tem a sua residência habitual, desde que aí não exerça uma profissão remunerada.*” (Cunha, 1997:5). De acrescentar ainda a esta definição a distinção entre “turista”, como os visitantes que permanecem mais de 24 horas no país de destino; e “excursionista”, como os visitantes que permanecem menos de 24 horas.

As definições propostas pela Organização Mundial de Turismo (OMT) pretendiam fixar indicadores económicos que permitissem uma medição da actividade numa óptica de comparação entre diferentes regiões, segundo uma relação de custo-benefício.

No entanto, o turismo começava a ser percepcionado, igualmente, pela sua dimensão social e humana, permitindo assim compreender a sua verdadeira natureza e complexidade.

Neste contexto, surgia em 1942, uma definição de Walter Hunziker e Kurt Krapf, professores na Universidade de Berna, onde o turismo era caracterizado como o “*o conjunto das relações e fenómenos originados pela 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*” (citado por Cunha, 1997:8). Desta forma, o turismo denunciava uma complexidade, necessitando de diferentes abordagens que permitissem conhecê-lo nas suas diferentes ópticas.

Assim, paralelamente à relevância da perspectiva económica do fenómeno, a definição clássica de Hunziker e Krapf debruçava-se já sobre o aspecto social e humano do turismo, percepcionado aqui como um fenómeno compósito. Esta definição denunciava já uma relação social e cultural a estudar entre quem visita (turista) e quem é visitado (população local).

Deste modo, o turismo surgia assim como um campo da realidade constituindo-se como objecto de estudo com possível interesse para outras ciências sociais como a Sociologia, a Antropologia ou a Geografia.

A partir de então, surgia uma panóplia de entendimentos sobre a abrangência e complexidade do turismo, construindo já um quadro teórico sobre o mesmo. Uma perspectivando-o mais como um fenómeno, outras enquanto actividade, outras mesmo como indústria.

Deste modo e já numa dimensão mais alargada do fenómeno, abordando a questão dos impactes sociais, económicos e físicos que o turismo provoca, Mathieson e Wall (1982:14) concebem o turismo como um fenómeno multifacetado, o qual envolve a

---

<sup>1</sup> A UIOTO foi a designação adoptada até ao surgimento da actual Organização Mundial de Turismo (OMT).

deslocação e a estada em locais fora da sua residência habitual. O turismo é assim caracterizado como um fenómeno compósito, complexo onde são estabelecidas inter-relações entre os vários elementos que o integram (*ibid*:15).

Nesta linha de pensamento, também Mill e Morrison afirmam que o turismo é um fenómeno de difícil descrição, em grande parte, devido à inexistência de uma definição aceite universalmente. O turismo é caracterizado pelos autores como “(...) *uma actividade que ocorre(...) quando um indivíduo atravessa uma fronteira por motivos de lazer ou negócio, permanecendo mais de 24 horas e menos de um ano.*”(1985: xvii). Importa ainda realçar que os autores caracterizam o turismo como “... *o estudo de um fenómeno e seus efeitos.*”(*ibid*), razão esta que lhes permite classificar o turismo como uma actividade complexa.

Nesta perspectiva, Bull (1995:1) identifica o turismo, sobretudo, como um fenómeno mas, particulariza o autor, um fenómeno social. Segundo o Bull, o turismo é uma actividade humana que envolve, além do comportamento humano, uma utilização de recursos e uma interacção com outros indivíduos, economias e ambientes. É uma perspectiva sistémica do turismo, o qual integra várias dimensões, estruturas e intervenientes. O turismo apresenta-se assim como um campo de estudo susceptível de interessar a várias ciências sociais. O autor salienta mesmo quer a importância económica do turismo, quer a sua relevância do ponto de vista social, geográfico, cultural e psicológico.

No âmbito de um levantamento sobre os vários entendimentos do turismo importa, igualmente, introduzir uma abordagem que o concebe, principalmente, como uma indústria.

As condições provenientes do período pós-segunda Guerra Mundial marcado por um rejuvenescimento da economia e, conseqüentemente, uma maior propensão para o consumo, fizeram-se também sentir no lazer que “(...) *passou a produzir os anseios de uma sociedade orientada para a produtividade(...)*” (Paiva, 1995:10). É o fenómeno do consumo a atingir igualmente o turismo e, como tal, a necessidade de uma organização de todos os sectores envolvidos na prestação de serviços turísticos, contribuindo para uma industrialização da actividade.

Neste âmbito, Holloway (1994:58) caracteriza o turismo, principalmente, como uma indústria assente na existência de uma cadeia, cadeia esta constituída por um conjunto de sectores que se inter cruzam e se complementam, os quais tornam possível a produção de produtos e bens turísticos. Um estudo do turismo, refere o autor, passa pelo seu entendimento como indústria. A abordagem de Holloway pretende assim chamar a atenção para a componente da oferta no turismo, sua organização, estrutura e intervenientes.

Há ainda neste debate a acrescentar o interesse do modelo de turismo de Leiper, apresentado em 1979 e mais tarde actualizado em 1990. O turismo é um sistema centrado na concepção da actividade como uma indústria (Leiper, citado por Cooper *et al*, 1998:5). Para o autor o sistema turístico integra várias partes que se interrelacionam: o turista, os elementos geográficos e a indústria em si.

As vantagens do modelo de Leiper residem precisamente no facto de perspectivar o turismo como um sistema integrado, no qual interagem várias partes intimamente relacionadas.

Em jeito de conclusão importa acrescentar a visão de Jafari (1989:437) que, de certo modo, remata o debate quanto à classificação do turismo como fenómeno, indústria ou actividade.

O autor propõe uma visão integradora do turismo, através de um modelo que considera como alternativo. Para Jafari o turismo assenta na sua concepção, por um lado enquanto fenómeno sócio-cultural; por outro lado, o turismo deve ser igualmente visto como uma indústria, composta por um *sistema gerador* de turistas e por um *sistema receptor* de turistas assente numa relação de total interdependência.

Conclui o autor que uma exploração teórica do turismo complementado com uma visão de aplicação prática, permitem que a investigação deste fenómeno seja mais completa e abrangente. Jafari propõe assim um “*tratamento holístico do turismo*”. Turismo é interacção social e cultural mas envolve, igualmente, uma estrutura que necessita de ser compreendida, para ser operacionalizada e optimizada.

## **2. Para um entendimento do estudo do turismo: o turismo como fenómeno pluridimensional**

Como se constatou anteriormente, o turismo é um fenómeno compósito devendo ser estudado segundo uma abordagem holística.

Estudar “holisticamente” o fenómeno do turismo é procurar integrar as diferentes perspectivas existentes sobre o mesmo. Ou seja, abordar o turismo a partir do ponto de vista sociológico, económico, psicológico, ou geográfico, contribuindo para o *produto científico* de cada uma dessas ciências.

Sob este propósito questiona Nunes: « *Mas o que é que um dado sistema social de produção de conhecimentos produz, quando acerca do seu produto é legítimo afirmar que se trata de um produto científico? Por outras palavras o que é fazer ciência (...) ?* (1996:33). Nesta linha de pensamento, concluem Silva e Pinto, « *... a ciência é uma representação, intelectualmente construída, da realidade(...) cada disciplina só acede ao estatuto de ciência quando constrói o seu objecto próprio*» (1999: 11). É possível assim inferir que a ideia de *produto científico* está intimamente relacionada com a construção de um objecto de estudo. Este objecto provém do estudo da realidade a partir de diferentes perspectivas.

É neste contexto que a Economia, a Psicologia, a Sociologia, a Geografia, a História, entre outras ciências sociais, foram construindo o seu próprio objecto científico da realidade social estudada. Não significa que a realidade para cada um delas seja diferente. Cada uma estuda a realidade consoante a sua perspectiva, conferindo uma abordagem pluridimensional sobre a mesma.

É neste âmbito que o turismo surge como objecto de estudo de várias ciências sociais e humanas.

Sob este propósito, Przeclawski (1993:13) afirma que a Economia, Sociologia, Psicologia, Geografia tem apenas providenciado um estudo parcial do turismo, mais do que propriamente uma abordagem integrada e holística sobre o mesmo. Deste modo, o autor defende que o turismo deverá tomar-se como objecto de uma interdisciplinaridade, onde cada ciência aborda este fenómeno segundo o seu próprio

quadro de leitura. No entanto, cada uma contribui para um entendimento global do mesmo.

A corroborar esta ideia, Krippendorf afirma que o objecto do turismo está a tornar-se cada vez mais amplo, face à multiplicidade de relações e conexões que o mesmo envolve no seu interior. Como tal, “...these relationships cannot be identified if they are viewed from a narrow, monodisciplinary angle.” (1987:xx), conclui.

Nesta óptica o turismo resulta, cada vez mais, da necessidade premente de estudar este fenómeno sob várias perspectivas. As implicações que o mesmo exerce sobre várias dimensões da sociedade implicam uma investigação interdisciplinar, onde cada ciência social estuda o campo da realidade sob perspectivas diferentes. Nenhuma disciplina, isoladamente, poderá ajustar, estudar e compreender o turismo (Jafari e Graburn, 1991:7).

Por conseguinte, o turismo é um fenómeno económico, psicológico, antropológico, cultural e social.

É um fenómeno económico porque, em termos gerais, a economia estuda-o: (i) segundo uma perspectiva de micro-análise ao se debruçar sobre os recursos envolvidos no processo de produção e consumo de actividades turísticas, bem como no entendimento do que determina o mercado turístico; (ii) segundo uma perspectiva de macro-análise ao focalizar a sua atenção na utilização que faz dos recursos da sociedade, assim como nas trocas e relações económicas com vários países ( Eadington e Redman: 1991).

É um fenómeno psicológico, dado que a Psicologia analisa o processo de escolha presente no acto de viajar, tendo por base o estudo das diferenças dos atributos, capacidades e competências de cada indivíduo, bem como a interacção existente entre as variáveis individuais e o contexto social em causa ( Pearce e Stringer: 1991).

É um fenómeno antropológico uma vez que, enquanto actividade humana, permite um contacto entre diferentes culturas, cada uma expressando uma forma de vida característica, suscitando assim o interesse desta ciência. Como referem Nash e Smith (1991:3), aos antropólogos interessa tudo o que é humano, independentemente do tempo e espaço de ocorrência.

É um fenómeno sociológico porque, como sublinha Krippendorf, o turismo e o lazer são o resultado e ao mesmo tempo partes integrantes das sociedades industriais e a forma como estas se encontram organizadas (1987:xx). Por conseguinte, é possível inferir que o estudo do turismo proporciona um contributo na análise e entendimento da evolução da própria sociedade.

Apesar de Fortuna revelar o desinteresse que a Sociologia tem demonstrado pelas questões do lazer (1995:5), onde se inclui o turismo enquanto prática social, Cohen (1996:53) apresenta as quatro áreas de estudo, no âmbito de uma Sociologia do Turismo: (i) o turista; (ii) a relação entre turistas e a comunidade local; (iii) os impactes do turismo; (iv) o desenvolvimento e a estrutura do sistema turístico. Saliente-se a última área de estudo apontada por Cohen que, segundo o autor, procura estudar como se encontra organizado o sistema turístico, com um enfoque particular nos seus intervenientes e relações estabelecidas entre si, bem como no ambiente político, jurídico, ecológico, económico, cultural que o rodeia. (*ibid*).

É inserido nesta área que a relação entre turismo e comunicação se desenvolve. A ligação que se pretende estabelecer entre a esfera da produção do produto turístico e a esfera do seu consumo - a componente da oferta e da procura – é um dos aspectos-chave



no entendimento da estrutura do sistema turístico. A criação e transmissão de uma dada mensagem sobre um produto/destino turístico, por um determinado emissor, de acordo com um objectivo estipulado, utilizando o canal mais adequado e dirigida a um receptor específico é um processo que desencadeia a conexão entre a oferta (produto/destino) e a procura (actual ou potencial turista).

Significa pois que é com base num entendimento da natureza do processo comunicacional e consequente aplicação correcta dos seus elementos que será possível fazer chegar o turista ao produto turístico, uma vez que esta actividade económica é, sobretudo, caracterizado por uma deslocação do mercado em direcção ao produto e não o contrário.

### **3. A comunicação, o processo comunicacional e o sistema**

Desde que existe vida existe comunicação. Comunicar é viver. Para a escola de Palo Alto *não se pode não comunicar*. Em 1909 dizia-se que a comunicação é “*o mecanismo através do qual existem e se desenvolvem as relações humanas*.” (Cooley: citado por Santos:9). A comunicação é assim apontada como elemento fundamental para a existência do próprio Homem: facilita relações, promove interações e clarifica procedimentos.

Procurar definir comunicação é, no entanto, uma tarefa complicada. A este propósito, refere Garcia que “*...qualquer discurso sobre a comunicação tem de enfrentar a dificuldade de a definir*.” (2000:257). A diversidade do uso do termo de comunicação é considerável, assim como os campos de actuação onde ocorre a sua aplicação. Segundo Garcia, a dificuldade de definição não reside, propriamente, na impossibilidade de exprimir o significado de comunicação, mas antes à proliferação das suas apropriações (*ibid*).

Este aspecto assume particular relevância porque, da mesma forma que o turismo é objecto de estudo de várias ciências sociais, a comunicação tem sido objecto de investigação de vários domínios de especialização.

Por essa razão, a comunicação apresenta-se como um objecto que requer a integração de um quadro de conhecimentos proveniente de outras disciplinas. Apenas partindo de uma contribuição de várias abordagens será possível ter uma visão integral e abrangente deste objecto de estudo. A comunicação deve assim ser perspectivada num sentido amplo e abrangente.

Mais propriamente do que procurar identificar a diversificação do uso do termo comunicação pretende-se reflectir sobre o processo comunicacional. Esta opção justifica-se pelo facto de se considerar que, em comunicação, é de extrema relevância tudo o que envolve o processo de envio e recepção de mensagens. É perceber o que sucede durante todo o processo desencadeado e, desta forma, adaptar-se ao acontecimento em si por forma a optimizá-lo. É a identificação da função de cada um dos elementos da comunicação, seu significado e relações estabelecidas entre eles. É, sobretudo, o entendimento do processo de comunicação que está em causa.

É com base no estudo das teorias da comunicação que se procura entender a essência do processo comunicacional. A teorização sobre a comunicação partiu de estudos

sociológicos e psicológicos. Eram, principalmente especialistas das áreas referenciadas que iniciaram primeiros estudos relativos a este objecto.

A teoria da comunicação proporciona um conjunto útil de instrumentos conceptuais, os quais permitem conhecer quer o contexto social, histórico e económico em que determinado modelo de comunicação se desenvolveu, quer o próprio o modelo de processo comunicativo.

O entendimento do processo comunicacional é assim o elemento central da teoria da comunicação, independentemente do “patamar da sociedade “ onde ela tem lugar. Sob este propósito Frade sublinha que os “...processos de comunicação podem ocorrer numa pluralidade de patamares” (1991:47):

- ↓ Coextensivamente à sociedade global – inclui uma comunicação mediatizada abrangendo um público vasto potencialmente expansível;
- ↓ Interinstitucional e interorganizacional – corresponde a um nível comunicacional que ocorre entre entidades institucionais ou organizacionais. Por vezes, abrange relações não apenas comunicacionais;
- ↓ Intra-institucional e intraorganizacional – reporta-se à comunicação desenvolvida no interior das organizações ou instituições;
- ↓ Intergruppal – refere-se à comunicação desenvolvida entre grupos, cuja actividade ou troca implica o seu estabelecimento ou manutenção;
- ↓ Intragruppal – relativo à comunicação estabelecida no interior dos grupos entre os seus elementos;
- ↓ Interpessoal – refere-se aos processos comunicacionais que têm lugar entre pelo menos dois sujeitos individuais;
- ↓ Intrapessoal – refere-se ao processamento de informação por um sujeito singular;

Frade identifica assim a existência de diferentes níveis de sociedade onde a comunicação ocorre e a relação estabelecida entre os mesmos.

Este ponto remete para a ideia de que o processo comunicacional está presente em qualquer um desses níveis sendo, no entanto, determinado por vários factores: o tipo dos interlocutores envolvidos na emissão e recepção, os objectivos gerais e específicos da comunicação, que por sua vez determinam a mensagem e o modo de transmissão.

Sob este propósito, Chaffee e Berger (1989:107) identificam quatro níveis de análise da comunicação, ou seja, quatro níveis onde pode ocorrer a comunicação:

- (a) Intraindividual - aborda o processo de relacionamento do indivíduo com actividades de comunicação;
- (b) Interpessoal - identifica e estuda relações de comunicação que se ocorrem entre duas ou mais indivíduos;
- (c) Organizacional ou de Rede - estuda as relações entre um conjunto de indivíduos e o contexto onde se inserem;
- (d) Macro-Social - estuda propriedades e actividades comunicacionais desenvolvidas em e entre sistemas sociais mais amplos.

Pretende-se realçar que, qualquer que seja o nível da sociedade onde a comunicação ocorre, a sua essência reside sempre no processo comunicacional.

Independentemente da comunicação ocorrer entre indivíduos, organizações ou sociedades, apenas serão produzidos os efeitos comunicacionais desejados caso sejam otimizados todos os elementos que compõem o processo comunicacional. Efectivamente, é o processo comunicacional que viabiliza ou não que a comunicação atinja um dos seus objectivos - influenciar atitudes e moldar comportamentos.

Neste quadro, torna-se relevante procurar compreender no concreto a natureza da comunicação. Para tal, optou-se por reflectir e adoptar um modelo de processo comunicacional, proposto na década de 60, por David K. Berlo.

A determinação de objectivos representa, para o autor uma questão-chave em comunicação. A razão pela qual se está a comunicar é um ponto que está permanentemente presente no Homem, seja com o propósito de informar, persuadir ou divertir. No entanto, Berlo remata referindo que a comunicação se assume, como objectivo primordial influenciar comportamentos, orientar acções e persuadir indivíduos. Para o autor a própria linguagem adquire uma dimensão persuasiva. Ninguém comunica sem uma intenção pré-definida, mesmo que não tenha consciência de tal procedimento.

O objectivo é assim um elemento-chave no processo de comunicação. Quem envia uma mensagem, quem recebe essa mesma mensagem, bem como os efeitos que se pretendem atingir com o seu conteúdo, determinam a razão pela qual se comunica.

Em suma, a comunicação seja ela interpessoal, intraorganizacional ou interorganizacional apresenta como objectivo geral provocar uma «re-acção» no seu receptor, seja ela positiva ou negativa.

A par do objectivo, o receptor é um elemento essencial do processo comunicacional. Porque, “...quem realmente determina qual será a estratégia de comunicação é sempre o receptor da mensagem” (Costa, 1992:71).

Da mesma forma, Berlo sublinha que “(...) o receptor é o elo mais importante do processo de comunicação.” (1997:58). De acordo com esta análise a noção de *feedback* ganha relevância na comunicação. Isto porque, proporciona à fonte - ou seja, à pessoa ou organização - a informação respeitante ao alcance ou não do seu objectivo, a partir de uma avaliação da reacção do receptor, ou seja, do público-alvo para o qual se destina a mensagem.

Mas se o processo comunicacional é o suporte da comunicação então torna-se fundamental, antes de mais, reflectir sobre o significado da palavra “processo”.

Processo é continuidade, dinamismo e sentido de evolução circular, ou seja, o processo comunicacional não apresenta propriamente um princípio, um meio e um fim. Segundo Berlo, o processo comunicacional é “construção” da realidade que vai ocorrendo com base nos elementos que compõem esse mesmo processo.

Mas a existência de um conjunto de elementos ou “ingredientes”, como Berlo lhe chama, não determina por si só que se possa falar em processo propriamente dito. É acima de tudo o modo como se articulam as relações estabelecidas entre os vários elementos ou “ingredientes” do processo que determina a sua própria existência (*ibid*:36).

É nesta óptica que Berlo apresenta o seu modelo de comunicação, do qual se destacam três aspectos fundamentais, os quais deverão estar presentes em qualquer discurso comunicacional:

- (1) Levantamento e caracterização dos elementos-base ou “ingredientes” da comunicação;
- (2) Identificação clara da função a desempenhar por cada um desses elementos;
- (3) Necessidade de entender a articulação/dinâmica entre os vários elementos do processo comunicacional;

Neste contexto, e no que concerne aos dois primeiros aspectos, são identificados seis elementos ou “ingredientes” da comunicação e respectiva função.

A fonte podendo assumir várias formas e dimensões - desde um indivíduo, um grupo de pessoas, uma empresa, um organismo público, uma sociedade – que decidem comunicar algo face a uma determinada intenção, um objectivo definido, mais ou menos consciente, mais ou menos “orientado”; a mensagem que permite expressar num conteúdo as intenções, as ideias e objectivos da fonte; o codificador que transforma o objectivo da fonte em mensagem, através de um código; o canal entendido como o condutor das mensagens, permitindo fazer a ligação entre a fonte e o destino da mensagem; o receptor representando o alvo que a mensagem pretende atingir e, de certo modo, a razão pela qual a comunicação se processou; e o descodificador para decifrar a mensagem e colocá-la em situação de ser compreendida pelo destinatário da mensagem.

O terceiro aspecto reporta-se à necessidade de, não apenas conhecer os elementos da comunicação mas, sobretudo, compreender a dinâmica que se estabelece entre eles.

Significa pois, procurar “desmontar” algo que se apresenta como um todo. É de difícil análise cada uma das suas partes per si, pois *“os ingrediente do processo agem uns sobre os outros; cada um influencia todos os demais.”* (ibid:33). O processo de comunicação ocorre assim em qualquer dimensão da sociedade, mas é a forma como se articulam e inter cruzam as suas partes que fará com que os resultados sejam ou não alcançados.

É a qualidade de ligação, aquilo que Berlo denomina de dinâmica, que determina o sucesso da comunicação. Mas para Berlo a comunicação é um sistema. Significa conceber o acto de comunicação como uma interacção, segundo um modelo circular, onde todas as partes se interligam, não podendo ser vistas separadamente. Para Berlo a comunicação evidencia um carácter não-linear.

Quer o turismo, seja enquanto fenómeno, actividade ou indústria, quer a comunicação deverão ser entendidas segundo uma perspectiva sistémica, onde vários intervenientes interagem entre si, mantendo fortes relações de interdependência. O sistema turístico aponta para a necessidade de uma utilização correcta do processo comunicacional, com vista a estabelecer uma ligação entre a oferta e a procura, objectivo principal de qualquer actividade económica. Por essa razão, os elementos da comunicação deverão convenientemente “orientados”, obedecendo a intenções pré-definidas, com objectivos e estratégias precisas, sempre em função dos resultados que se pretende alcançar.

Conhecer para assim dominar o processo de comunicação revela-se como um dos pontos-chave do sistema turístico.

#### 4. Conclusão

O turismo é um fenómeno, actividade e indústria caracterizada por uma complexidade e abrangência que, como sublinha Figueira, integra “ (...) *variadas organizações como variadas áreas de negócios que, se bem que aparentemente independentes, directa ou indirectamente servem o público que viaja.*” (1998:44). O mesmo apresenta-se como um fenómeno pluridimensional, sendo estudado a partir de diferentes perspectivas. Todavia, o turismo apresenta uma natureza muito própria com uma especificidade que o caracteriza e que necessita de ser convenientemente compreendida. Por essa razão, mais do que considerar o turismo como actividade, indústria ou fenómeno importa, acima de tudo, entender a sua estrutura, por forma a que a mesma possa ser devidamente orientada, conduzida e assim operacionalizada.

Enquanto actividade económica, o turismo pretende que o seu produto chegue junto do seu potencial cliente e que o “consume” entretanto. Para que este acto de consumo ocorra deverá existir uma deslocação em direcção a um determinado destino turístico. Ou seja, é o mercado que vai ao encontro do produto e não o contrário. Neste sentido, a comunicação pode servir como uma importante ferramenta, uma vez que tem a capacidade de moldar comportamentos, atraindo o potencial turista até junto do produto/destino turístico. Mais do que informar, a comunicação pretende assim persuadir, atrair e influenciar.

Neste contexto, propõe-se que se compreenda verdadeiramente a dinâmica do processo comunicacional. Ou seja, mais do que proceder a um levantamento dos elementos de comunicação e respectiva função de *per si* - emissor, receptor, canal, mensagem – importa, sobretudo, perceber a relação e inter-relação que se estabelece entre esses elementos. Apenas, assim, a comunicação poder ser útil à actividade, indústria ou fenómeno do turismo, uma vez que de forma estratégica poderão ser dadas orientações claras ao processo comunicacional, o que em marketing se denomina de: *estratégias da comunicação*.

#### Bibliografia

- Apostolopoulos, Yiorgos (1996), “Preface”, in Yiorgos Apostolopoulos, Stella Leivadi and Andrew Yiannakis (eds), *The Sociology of Tourism*, London: Routledge.
- Berger, Charles, B.; Chaffee, Steven (1989), “What communications Scientists Do”, in Charles Berger e Steven Chaffee (eds) *Handbook of Communication Science*, 2ª ed., Sage Publications : Califórnia, pp: 99-122.
- Berlo, David, K. (1997), *O Processo da Comunicação. Introdução à teoria e a prática*, 8ª ed., Martins Fontes: São Paulo.
- Bull, Adrian, (1995), *The economics of travel and Tourism*, 2ª ed., Longman.
- Cohen, Eric (1996), “The Sociology of Tourism: Approaches, issues and findings”, in Yiorgos Apostolopoulos, Stella Leivadi and Andrew Yiannakis (eds), *The Sociology of Tourism*, London: Routledge, pp.51-71.

- Cooper, C.; Fletcher, J.; Gilbert, D.; Wanhill, S. (1998), *Tourism Principles and Practise*, 2ª ed. Addison Wesley Longman Limited: Londres.
- Figueira, Ana P. (1998), *A Oferta de Alojamento de Turismo em Espaço Rural no Baixo Alentejo*, s.e., Beja .
- Fortuna, Carlos (1995), “Turismo, Autenticidade e Cultura Urbana”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 43, CES, Outubro, pp.11-26.
- Frade, Pedro, M. (1991), “Comunicação”, in Manuel Maria Carrilho (dir.) *Dicionário do Pensamento Contemporâneo*, Publicações D. Quixote: Lisboa, pp. 45-56.
- Garcia, José Luís (2000) “A comunicação e a Ciência”, in Maria Eduarda Gonçalves (org.), *Cultura Científica e Participação Pública*, Celta editora: Oeiras.
- Holloway, Christopher; (1994), *The Business of Tourism*, 4ªed, Longman: Inglaterra.
- Jafari, Jafar, (1989), “Sctructure of Tourism”, in Stephen Witt & Luis Moutinho (eds), *Tourism Marketing and Management Handbook*, Prentice Hall International: Reino Unido, pp. 437-442.
- Krippendorf, Jost (1987), *The Holiday Makers*, Butterworth Heinemann: Oxford.
- Mathieson, A.; Wall, G. (1982), *Tourism: Economics, physical and social impacts*, Longman Scientific & Technical, Inglaterra.
- Mill, R.; Morrison, (1985), *The Tourism System*, ed. Pretice-Hall, New Jersey.
- Przeclawski, Krzysztof, (1993), *Tourism as the subject of interdisciplinary research*, in Douglas Pearce e Richard Butler (eds), *Tourism Research*, Routledge: Londres, pp.10-20.

# Os ciclos económicos e a modelação do turismo da Região Norte de Portugal

José Ramos Pires Manso<sup>\*</sup>

## Resumo

O presente texto pretende estudar os ciclos que regulam a actividade turística em Portugal. Para tal socorre-se de uma amostra das dormidas de turistas na região Norte do país entre os anos de 1971 e 1998. Depois de uma primeira parte em que estuda diversas questões relacionadas com os ciclos económicos – algumas definições, métodos de estimação, metodologia que se pode usar para identificar os ciclos económicos, entre outras – o estudo, numa segunda parte, apresenta uma aplicação empírica a Portugal usando dados relativos ao turismo da região Norte. Aprecia várias expressões para traduzir a tendência dos dados, estima-a com base na expressão adoptada, e depois isola os movimentos cíclicos que regularam a actividade turística do Norte ao longo dos 30 anos e fala sobre as causas que poderão estar por detrás das expansões e das contracções dos ciclos entretanto identificados.

**Palavras-chave:** ciclos económicos, turismo, região norte, economia portuguesa.

---

<sup>\*</sup> Professor Associado - Departamento de Gestão e Economia - Universidade da Beira Interior, 6200 Covilhã, Portugal; tel. (+351)275331179; fax (+351)275319601; e-mail: pmanso@ubista.ubi.pt.

## 1. Introdução

Começemos por ver algumas definições de termos que têm que ver com o objecto deste estudo: os ciclos económicos e a actividade turística. Do primeiro grupo vamos definir o que é um ciclo económico, um ciclo de negócios e um ciclo do produto; do segundo vamos ver as noções de turista, de excursionista e de visitante.

Assim, um **ciclo económico** é um movimento de longo prazo, com vagas alternadas de prosperidade ou de expansão e vagas de contracção ou de declínio, recorrente e com periodicidade irregular que acompanha a evolução da actividade económica de uma ou de várias nações, designadamente das grandezas macro-económicas como o Rendimento Nacional, o Produto Interno Bruto, a Taxa de Desemprego e outras.

Por sua vez um **ciclo de negócios** ou *business cycle* é um ciclo com as mesmas características do ciclo económico só que mais virado para o mundo empresarial.

Um **ciclo do produto** é mais uma vez um movimento de longo prazo, igualmente recorrente que acompanha o desenvolvimento de um produto no mercado com as diversas fases desde a implementação à fase de crescimento, maturidade e declínio, que se continua eventualmente por uma fase de rejuvenescimento e pelas mesmas fases por que passou anteriormente.

Para além destes ciclos – económicos, de negócios e do produto – há outros a que nos dispensamos de aprofundar como os ciclos de pressão e outros.

Passemos agora às definições de termos ligados ao turismo. Vamos começar pelo termo **turista** para o definirmos como um visitante que permanece pelo menos 24 horas no país ou região visitado com o propósito de lazer, de realizar negócios, de visitar a família ou amigos, participar em congressos ou seminários, ...

Um termo que muitas vezes se confunde com o de turista é o de **excursionista**, um visitante temporário que permanece no país ou região visitado menos de 24 horas.

Estas definições são as dadas por Cunha (1997:7) que define ainda um **visitante**, como “toda a pessoa que se desloca temporariamente para fora da sua residência habitual, quer seja no seu próprio país ou no estrangeiro, por uma razão que não seja a de aí exercer uma profissão remunerada”.

## 2. Considerações gerais sobre ciclos económicos

A expressão ciclo económico usa-se para identificar um período de expansão da actividade económica seguido de um de contracção. Os ciclos são, de entre os movimentos de uma série cronológica, os mais difíceis de prever por não terem um período conhecido e por, além disso, serem recorrentes mas não periódicos.



## 2.1. Métodos de previsão de ciclos económicos

De entre os métodos que podem ser usados para modelar os efeitos cíclicos, e nalguns casos para prever os pontos de viragem<sup>1</sup> crescimento-declínio (ou vice-versa), citamos de DeLurgio (1998: 1) os índices cíclicos que usam a decomposição percentual relacionada com os métodos de média móvel (MA); 2) a diferenciação estacional para isolar o ‘trend-cycle’ que faz apelo aos modelos ARIMA; 3) a análise de Fourier para estudar variações simultâneas de movimentos estacionais, de tendência e de ciclos; 4) os modelos econométricos; 5) os modelos ARIMA E MARIMA (estes são especialmente indicados para interligar um ‘leading indicator’ com o comportamento de uma firma); 6) a utilização de indicadores duplos que combinam ‘leading indicators’ com variações percentuais no comportamento da firma (McLaughlin, 1975, e Zarnovitch, 1992); 7) os índices empresariais compostos a partir de muitos outros indicadores (McLaughlin, 1975); e 8) os ciclos de pressão. Alguns destes métodos podem ser usados para a previsão do ciclo de negócios, logo indicados para serem usados no mundo empresarial.

## 2.2. Breve referência a alguns autores e teorias sobre ciclos económicos

Há muitas teorias relativas a ciclos económicos. Muitas são teorias cíclicas de longo prazo ou ‘long-wave’ cujas causas recorrentes continuam a ser estudadas por muitos investigadores de muitas instituições. Não sendo o nosso objectivo aprofundar demasiado este tema fazemos referência a alguns dos autores que mais se têm notabilizado nos estudos do fenómeno cíclico. De entre eles temos, Dewey (1979) que identificou um ciclo climático de 33 meses que afecta outras actividades como os preços dos cereais, do cobre e a construção de habitação. Identificou igualmente um ciclo de 30 a 40 meses nas taxas de juro. Jevons (1835-1882) descobriu que as manchas solares<sup>2</sup> afectam o clima e a agricultura; segundo ele, os ciclos devidos a manchas solares têm a duração de 22 anos. Lord W. Beveridge (1922) identificou um ciclo de 50-60 anos na evolução dos preços do trigo na Europa. Por sua vez N. Kondratieff (1892-1956), o pai dos famosos ciclos de Kondratieff, descobriu que as economias capitalistas ou de mercado têm ciclos de crescimento de aproximadamente 50 anos; estes ciclos continuam a suscitar um interesse muito grande entre a comunidade científica. Beveridge e Dewey estudaram a evolução do preço do trigo ao longo de 500 anos e concluíram que este evoluía segundo ciclos de 54 anos.

Há muitos outros estudiosos deste fenómeno. Outros, como Bernstein (1991), por exemplo, que referem que estes estudos não são conclusivos. Relativamente às teorias económicas sobre ciclos económicos e de negócios podemos referir muitas e entre elas as de A Pigou, de J-B Say, de J. Schumpeter (1883-1950), de J. Hudson (1858-1940), de John M. Keynes (1883-1946), e de Milton Friedman. O contributo destes autores para a teoria dos ciclos económicos pode ver-se em diversos livros, designadamente na já citada referência DeLurgio (1998, pp. 620-623).

Vamos encerrar estas breves considerações fazendo apenas referência a um estudo recente (11/1999) de M. Baxter e R. G. King em que estes referem que estudar os ciclos de negócios começa obrigatoriamente pela medição desses ciclos. Segundo eles o

---

<sup>1</sup> “Turning-points”

<sup>2</sup> “Sunspots”

estudo embrionário de Burns e Mitchell (1946) foi importante porque disponibilizou um conjunto de elementos empíricos relativos aos ciclos económicos dos países desenvolvidos como os EUA, e porque desenvolveu métodos para medir os ciclos económicos que puderam ser usados por outros investigadores para outros países e outros períodos amostrais. Os investigadores actuais enfrentam os mesmos desafios básicos, sendo um deles o de saber como isolar a componente cíclica de uma série. Por exemplo, os macro-econometristas usam uma grande variedade de técnicas de eliminação da tendência e de alisamento dos dados para decompor o ‘*trend-cycle*’. Mas estas são frequentemente *ad hoc* no sentido em que apenas se lhes exige que conduzam a componentes cíclicos estacionários, sem explicitar as características estatísticas dos ciclos económicos. Exemplos das técnicas usadas com esta finalidade são a utilização de médias móveis centradas, das primeiras diferenças, a remoção de tendências lineares ou quadráticas e a aplicação do filtro de Hodrick- Prescott (1980). Estudos mais recentes usam uma bateria de tais métodos para medir os ciclos. No entanto, em muitos destes, tem-se ignorado uma questão fundamental no dizer quer de Burns e Mitchell (1946) quer de Baxter e King (1999): a definição do ciclo económico e/ou de negócios. Os dois últimos autores desenvolveram um método que começou por especificar previamente a componente cíclica. O processo usado conduziu ao isolamento destas componentes através da transformação dos dados macroeconómicos com recurso a técnicas particulares de média móvel que respeitam aquelas características. No dizer dos autores “tecnicamente desenvolvemos uma aproximação a um filtro ‘band-pass’ que força a produção de séries estacionárias quando aplicadas a séries crescentes” (p. 575). Usaram ainda a definição de ciclo de negócios de Burns e Mitchell, tendo, por isso, sido especificado que os componentes cíclicos teriam uma duração entre 6 e 32 trimestres. Foi ainda usado um filtro linear como o da média móvel centrada.

### 3. Metodologia de estimação dos ciclos económicos

O método tradicional de estimar os efeitos ou influências cíclicos passa pela decomposição clássica de uma série nos seus diferentes movimentos – tendência, movimentos estacionais ou sazonais, movimentos cíclicos e movimentos irregulares ou aleatórios. De facto, segundo esta metodologia eliminando sucessivamente os efeitos sazonais (dessazonalizando), os efeitos de tendência (operação de ‘*detrend*’) e os movimentos aleatórios ou irregulares põem-se em evidência as flutuações cíclicas.

De referir que este processo é correcto se a série tiver estes quatro efeitos. Se os dados forem anuais, por exemplo, a série não tem efeitos sazonais ou estacionais pelo que, neste caso, não é necessário estimar nem eliminar estes efeitos.

O processo de estimação dos ciclos – económicos, de negócios, ... – que vamos seguir passa pelas seguintes etapas: (1º) verificar se os dados apresentam sazonalidade e em caso afirmativo fazer o teste para indagar se essa sazonalidade é aditiva ou multiplicativa; suponhamos, para efeitos de exposição, que a sazonalidade era multiplicativa e que a série se pode escrever com o aspecto  $Y_t = X_t \cdot C_t \cdot S_t + A_t$ , onde  $Y_t$  representa a série original,  $X_t$  a tendência,  $C_t$  os movimentos cíclicos,  $S_t$  os movimentos sazonais,  $A_t$  os movimentos aleatórios ou irregulares e  $t$  um índice temporal; (2º) calcular os índices estacionais,  $S_t$ , por um dos métodos conhecidos – por exemplo pelo método das percentagens médias ou pelo das percentagens da tendência caso os dados

estatísticos tenham periodicidade inferior a um ano; (3º) eliminar os efeitos sazonais (ou *dessazonaliar*) a série original como se indica  $Y'_t = Y_t / S_t$ ; 4º estimar a tendência usando uma técnica adequada – de regressão, médias móveis, ou alisamento exponencial – e obter os valores estimados dessa mesma tendência se for caso disso; (5º) multiplicar as duas componentes anteriores, se existirem, isto é, obter uma componente conjunta para os efeitos de tendência e estacionais  $X_t S_t$ ; (6º) isolar os *movimentos cíclico - irregulares*, da seguinte forma  $Y_t^* = Y_t / (X_t S_t)$ ; (7º) calcular os movimentos cíclicos,  $C_t$ , através do método das médias móveis centradas de três (eventualmente de cinco) elementos com esta série cíclico – irregular  $C_t = (Y_{t-1}^* + Y_t^* + Y_{t+1}^*) / 3$ ; (8º) confirmar a racionalidade teórica e intuitiva dos valores cíclicos assim obtidos; e (9º) calcular os valores ajustados de  $Y_t$  e  $A_t$  usando as expressões  $\hat{Y}_t = X_t \cdot C_t \cdot S_t$  e  $A_t = Y_t - \hat{Y}_t$ .

Convém ter em atenção que se os dados estatísticos forem muito erráticos para a identificação dos efeitos cíclicos pode ser necessário calcular médias móveis de mais de 3 períodos, e que, há casos em que nem todos os componentes da série – tendência, estacionais e irregulares – têm que ser eliminados antes da identificação da componente cíclica. Há igualmente casos em que a tendência e os movimentos cíclicos estão muito interligados razão pela qual, nestes casos, é difícil estimar as flutuações cíclicas. É esta, aliás, a razão pela qual alguns métodos de decomposição, como o Census II-XII, identificam uma componente conjunta ‘tendência – ciclo’.

## 4. Aplicação empírica

### 4.1. Objectivos

Pretende-se nesta segunda parte do estudo, fazer uma aplicação empírica à realidade portuguesa. Para tanto seleccionamos o sector turístico e escolhemos a variável ‘número de dormidas em estabelecimentos hoteleiros da Região Norte de Portugal’ para com os dados estatísticos por ela tomados levarmos a cabo o nosso estudo.

Outros objectivos passam pela apresentação dos valores da série seleccionada, pela análise das características dessa série – recorrendo a diversos métodos –, pelo estudo dos movimentos que compõem a série respectiva recorrendo a um método de decomposição habitual e já anteriormente referido; convém ter em atenção que sendo dados anuais não integram componente estacional.

Com esse método pretende-se estimar em particular diversos tipos de tendências ou movimentos de longo prazo, seleccionar um delas, estimá-la, retirá-la de série original e depois com a solução residual, estimar, finalmente, os movimentos ou efeitos cíclicos que nos conduzem aos ciclos económicos que regularam a actividade turística ao longo das três últimas décadas.

## 4.2. Dados estatísticos

Os dados estatísticos são constituídos pelo ‘número de dormidas em estabelecimentos hoteleiros da Região Norte de Portugal’ entre os anos de 1971 e 1998. Os seus valores são os constantes do quadro nº 1 seguinte:

**Quadro nº1 - Número de dormidas em estabelecimentos hoteleiros da R. Norte**

Ano	Dormidas( $10^3$ )	Ano	Dormidas( $10^3$ )
1971	1168,094	...	...
1972	1262,406	1985	1630,584
1973	1405,486	1986	1693,541
1974	1291,840	1987	2048,157
1975	1295,147	1988	2211,604
1976	2120,602	1989	2302,590
1977	2201,748	1990	2459,997
1978	1883,644	1991	2481,642
1979	1820,090	1992	2325,618
1980	1718,622	1993	2251,375
1981	1554,509	1994	2408,191
1982	1670,861	1995	2387,388
1983	1507,164	1996	2546,673
1984	1531,179	1997	2658,937
...	...	1998	2922,069

## 4.3. Fontes dos dados estatísticos

Os dados por nós utilizados foram colhidos das referências **INE**; *Anuários Estatísticos do Turismo de 1971 a 1998*; Lisboa e Fernandes, P. O e F. J. T. Cepeda, *Evolução do Turismo na Região Norte de Portugal: Aplicação do Ciclo de Vida*, 2º Seminário Luso-Espanhol de Economia Empresarial, UBI, 11/2000.

## 4.4. Apreciação prévia dos dados estatísticos

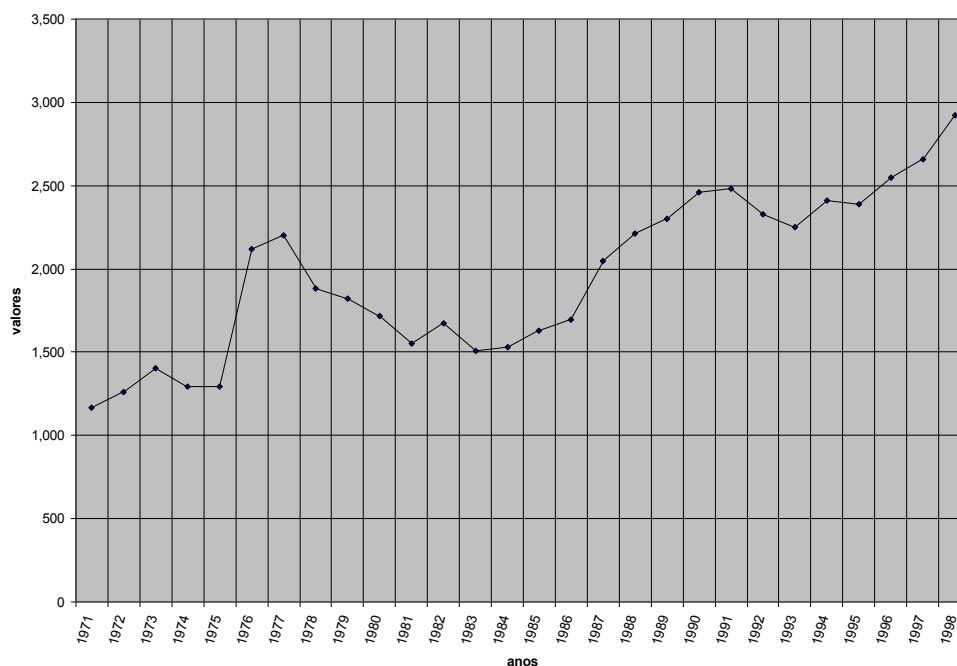
### 4.4.1. Descrição

Como acabamos de referir os dados que vamos usar no nosso estudo referem-se ao número de dormidas – de nacionais ou de estrangeiros – em estabelecimentos hoteleiros situados na Região Norte de Portugal no período 1971-1998.

#### 4.4.2. Evolução global

Para melhor apreciar a evolução de longo prazo do número de dormidas na Região Norte do País nada melhor do que ver a representação gráfica dos dados do quadro nº 1 através de um gráfico de linhas.

**Gráfico nº 1 - Evolução do número de dormidas na Região Norte**



#### 4.4.3. Apreciação da estacionaridade da série

Para apreciar a estacionaridade ou não integração da série “dormidas em estabelecimentos hoteleiros da Região Norte”, doravante simplesmente chamada “Dormidas” vamos usar o teste Augmented Dickey-Fuller (ADF), o teste Phillips-Perron (PP) e o teste Q; com a mesma finalidade usaremos igualmente os correlogramas ou gráficos das funções de autocorrelação total (ACF) e de parcial (PACF).

##### (1) Teste Augmented Dickey-Fuller (ADF)

Este teste obriga a estimar um modelo em várias versões – sem termo independente, com termo independente, e com termo independente e ‘trend’ simultaneamente – para verificar a hipótese nula de que a série original ‘dormidas’ tem raiz unitária, ou, o que é equivalente, que a série é não estacionária. Todas as estimações permitiram admitir como verdadeira a hipótese nula; quer nuns casos quer nos outros os erros apresentam-se não autocorrelacionados como mandam as regras de aplicação do teste ADF. Deixam-se em seguida, para ilustração, no quadro nº 2, os resultados da aplicação deste teste no caso em que se ajustou o modelo  $DY_t = \alpha + \beta Y_{t-1} + \gamma + u_t$ , onde  $Y_t$  representa os valores anuais da série,  $DY_t$  os valores das primeiras diferenças da mesma série,  $t$  o ‘trend’ temporal e  $u_t$  os resíduos aleatórios.

**Quadro nº 2 - Resultados da aplicação do teste ADF**

Parâmetro	Estimativa	d. padrão	t observado	Probab.
$\alpha$	453.902	212.9545	2.13145	0.0435
$\beta$	-0.00033	0.000158	-2.079267	0.0484
$\gamma$	17.25841	9.065981	1.903646	0.0690

O valor de  $R^2$  encontrado foi  $R^2=0.155$  e o valor da estatística de Durbin-Watson foi  $d(DW)=1.555289$ . Este último valor indica erros ou desvios não autocorrelacionados aos níveis de significância de 1% e 5%. Comparando o valor da estatística  $t$  observado (-2.079267) com os valores críticos da estatística de MacKinnon (-4.3382, -3.5867 e -3.2279, para os níveis de significância de 1%, 5% e 10%, respectivamente) temos que confirmar o que atrás se disse, isto é, que a série ‘dormidas’ apresenta raiz unitária, é integrada, ou não é estacionária.

### (2) Teste Phillips-Perron (PP)

Este teste obriga igualmente a estimar um modelo em várias versões – sem termo independente, com termo independente, e com termo independente e ‘trend’ simultaneamente, entre outros – para verificar a hipótese nula de que a série original ‘dormidas’ tem raiz unitária (é não estacionária). Todas as estimações permitiram admitir como verdadeira a hipótese; quer nuns casos quer nos outros os erros apresentam-se não autocorrelacionados como mandam as regras de aplicação do teste PP. Deixam-se em seguida, para ilustração, no quadro nº 3, os resultados da aplicação deste teste.

**Quadro nº 3 - Teste ADF**

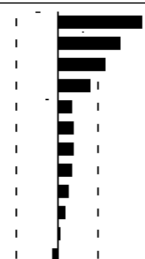
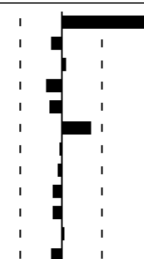
Parâmetro	Estimativa	d. padrão	t observado	Probab.
$\alpha$	29.50211	96.05084	0.307151	0.7615
$\beta$	-0.0009053	0.0002107	-4.295779	0.0003
$\gamma$	1.993236	5.834184	0.341648	0.7357

O valor de  $R^2$  encontrado foi  $R^2=0.44689$  e o valor da estatística de Durbin-Watson foi  $d(DW)=1.927394$ . Este último valor indica erros ou desvios não autocorrelacionados aos níveis de significância habituais. Comparando o valor da estatística PP observado (-4.234148) com os valores críticos da estatística  $t$  de MacKinnon (-4.3552, -3.5943 e -3.2321, para os níveis de significância de 1%, 5% e 10%, respectivamente) temos que confirmar o que atrás se disse, isto é, que a série ‘dormidas’ apresenta raiz unitária, é integrada, ou não é estacionária, ao nível de significância de 1% (de referir que aos outros níveis de significância já se rejeita a hipótese nula).

### (3) Correlogramas das funções de autocorrelação e teste Q

A aplicação do teste Q de Box-Pierce e a construção dos correlogramas das funções de autocorrelação total (ACF) e parcial (PACF) à série “dormidas” de turistas – figura nº 1 seguinte – revela que ela é não estacionária, como se pode ver através da figura nº 1.

**Figura nº 1 - Correlogramas e teste Q para a série dormidas**

Autocorrelation	Partial Correlation	AC	PAC	Q-Stat	Prob
		1 0.778	0.778	18.816	0.000
		2 0.575	-0.074	29.514	0.000
		3 0.440	0.044	36.022	0.000
		4 0.287	-0.133	38.907	0.000
		5 0.137	-0.093	39.593	0.000
		6 0.142	0.263	40.363	0.000
		7 0.152	-0.002	41.284	0.000
		8 0.126	-0.029	41.955	0.000
		9 0.098	-0.067	42.380	0.000
		10 0.067	-0.063	42.591	0.000
		11 0.018	0.025	42.606	0.000
		12 -0.048	-0.077	42.725	0.000

Mais, as formas dos correlogramas das ditas funções não deixam dúvidas e indiciam claramente que se trata de uma série autorregressiva de ordem 1, isto é, uma série que se pode traduzir por modelos do tipo  $Y_t = \alpha + \beta Y_{t-1} + u_t$ , onde  $Y_t$  representa os valores da série no período t,  $Y_{t-1}$  os valores da série no período imediatamente anterior a t e  $u_t$  são os resíduos ou perturbações aleatórias.

Uma vez que a série tem andamento de longo prazo típicos de modelos AR(1) vamos agora ajustar – pelo método dos mínimos quadrados – esse modelo aos dados. Esta operação conduz aos seguintes resultados deixados no quadro nº 4.

**Quadro nº 4 - Estimativas dos parâmetros do modelo AR(1)**

Parâmetros	d. p.	t	Probab.
$\alpha=213.7698$	180.3527	1.185288	0.2470*
$\beta=0.000922$	0.0000915	10.08295	0.0000
$R^2=0.80263$	---	---	---
$F=101.6658$	---	---	0.0000

\* Valor não significativo aos níveis de significância habituais (1% a 10%).

O valor do F encontrado quando comparado com os valores críticos desta mesma estatística revela uma regressão altamente significativas em termos globais apesar de um dos seus parâmetros (a constante) o não ser.

Também aplicando o teste de normalidade de Jarque-Bera aos resíduos obtidos a partir desta regressão (JB=17.92032) se prova serem estes normais aos níveis de significância habituais.

#### 4.5. Isolamento da tendência da série

Foram tentadas várias expressões matemáticas para traduzir o andamento da tendência da série, os melhores resultados foram fornecidos pela tendência linear, e pelas tendências polinomiais do 2º e 3º grau. No primeiro caso obtiveram-se os constantes do quadro nº 5 para a expressão  $Y_t = c(1) + c(2)t + u_t$ , onde  $Y_t$  representa o número de dormidas no ano t (1971=1, 1972=2, ..., 1998=28), t é o ano e  $u_t$  são as perturbações aleatórias.

**Quadro nº 5 - Estimação dos parâmetros da tendência linear**

Parâmetro	coeficiente	D. padrão	Estat. t	Probab.
c(1)	1225.679	100.2679	12.22404	0.0000
c(2)	50.34668	6.040890	8.334316	0.0000
R <sup>2</sup>	0.727637	---	---	---
d(DW)	0.673438			
F	69.46082	---	---	0.0000

Relativamente às tendências polinomiais do tipo

$$Y_t = c(1) + c(2)t + c(3)t^2 + u_t$$

$$Y_t = c(1) + c(2)t + c(3)t^2 + c(4)t^3 + u_t$$

obtiveram-se os seguintes resultados, primeiro com um polinómio do 2º grau (quadro nº 6):

**Quadro nº 6 - Estimativas dos parâmetros da tendência polinomial do 2º grau**

Parâmetro	coeficiente	D. padrão	Estat. t	Probab.
c(1)	1364.336	156.5496	8.715035	0.000
c(2)	22.61531	24.88152	0.908920	0.3721*
c(3)	0.956254	0.832628	1.148476	0.2616*
R <sup>2</sup>	0.741287	---	---	---
d(DW)	0.706794			
F <sub>obs</sub>	35.81602	---	---	0.0000

\* Valor não significativo aos níveis de significância habitais: 1%, 5% e 10%

E depois com um polinómio do 3º grau (quadro nº 7):

**Quadro nº 7 - Estimativas dos parâmetros da tendência polinomial do 3º grau**

Parâmetro	Coefficiente	D. padrão	Estat. t	Probab.
c(1)	1162.826	220.3557	5.277042	0.0000
c(2)	99.34879	64.65449	1.53661	0.1375*
c(3)	-5.544050	5.132561	-1.080172	0.2908*
c(4)	0.1494323	0.116466	1.283048	0.2117*
R <sup>2</sup>	0.757893	---	---	---
d(DW)	0.731204			
F <sub>obs</sub>	25.04328	---	---	0.0000

\* Valor não significativo aos níveis de significância habitais: 1%, 5% e 10%



Como se pode ver pelos resultados expostos as três estimações são significativas em termos globais. Os coeficientes de determinação andam entre os 72.8% do modelo linear, os 74.1% do modelo polinomial do 2º grau e os 75.8% do modelo polinomial do 3º grau. O facto de os coeficientes das potências do  $t$  superiores a 1 – nas tendências polinomiais – serem não significativos em termos estatísticos aos níveis de significância habituais de 1% a 10% levam-nos a adoptar como curva para traduzir o andamento de longo prazo, ou tendência, o modelo linear.

De referir que os erros resultantes da estimação da tendência, ou seja as flutuações cíclico - irregulares ou aleatórias se estivéssemos a usar a combinação aditiva dessas flutuações, com base no teste de Durbin-Watson, apresentam indícios de autocorrelação positiva aos níveis de significância quer de 1% quer de 5%, e ainda que da aplicação do teste de Jarque-Bera para verificar a satisfação da hipótese de normalidade desses resíduos que em nenhuma das três expressões ela é satisfeita (quadro nº 8).

**Quadro nº 8 - Teste de normalidade de Jarque-Bera (JB) para os resíduos**

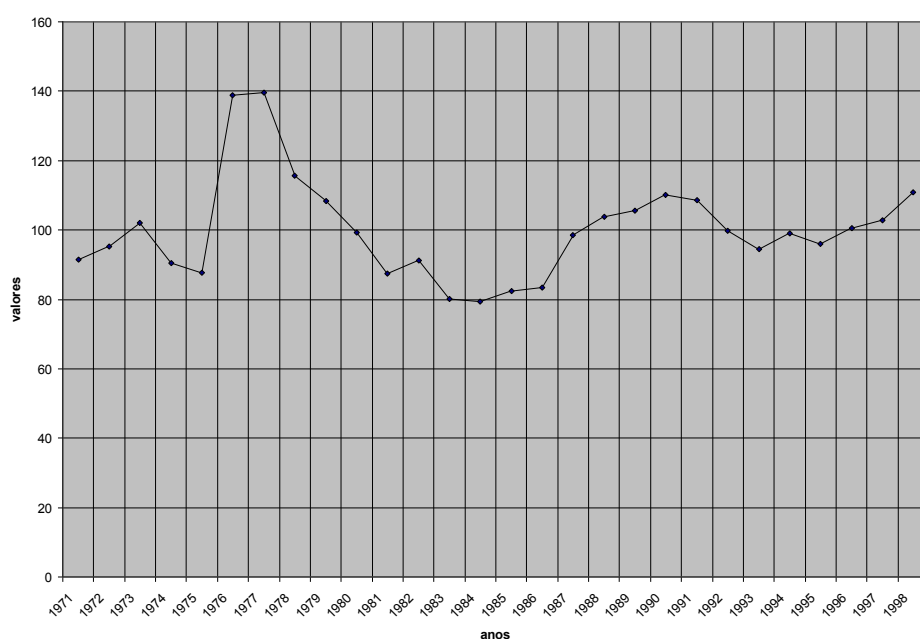
<b>Tipo de Tendência</b>	<b>Valor da estat. JB</b>	<b>Probabilidade</b>
Linear	2.154116	0.3406
Pol. 2º grau	3.931801	0.1400
Pol. 3º grau	2.327177	0.3406

#### **4.6. Isolamento das flutuações cíclico – irregulares**

Procedendo como se referiu em secção anterior deste artigo após seleccionar a tendência a usar estimou-se os valores que essa tendência toma ao longo dos 28 anos e depois, admitindo a hipótese de combinação multiplicativa dos movimentos que integram a série procedeu-se à eliminação desse movimento de longo prazo<sup>3</sup> da série das dormidas. Desta forma se obtém uma nova série contendo as flutuações cíclico-aleatórias ou cíclico-irregulares cujo andamento se pode ver na representação gráfica seguinte (gráfico nº 2):

<sup>3</sup> Operação de *detrend* em linguagem anglo-saxónica.

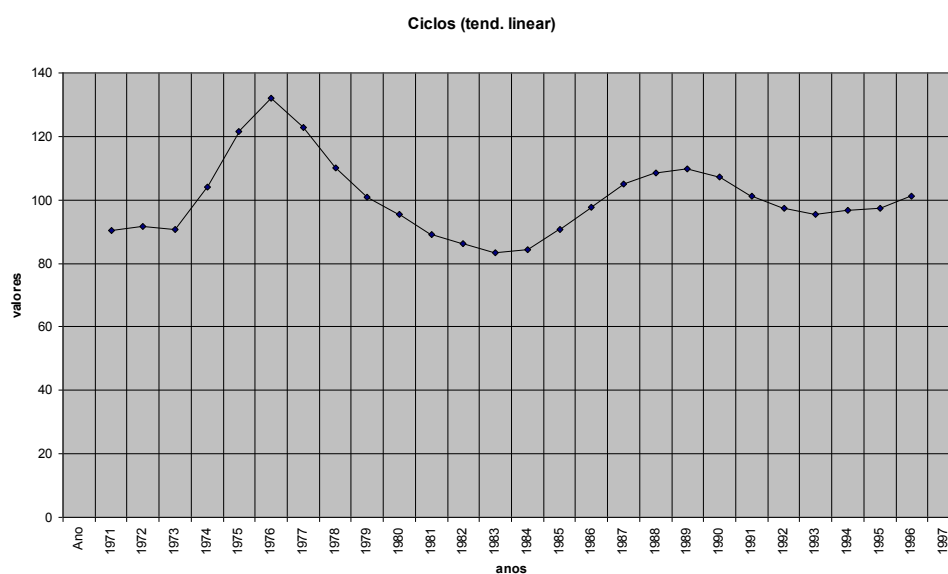
**Gráfico nº 2 - Isolamento das flutuações cíclico-irregulares da série**



#### 4.7. Isolamento das flutuações cíclicas e determinação dos ciclos económicos

Apesar de o gráfico anterior (nº 2) nos dar já uma ideia aproximada dos ciclos que regularam a actividade turística (em termos de dormidas) na região Norte de Portugal vamos desprezar desta série as flutuações irregulares ou aleatórias – pelo método das médias móveis centradas de período 3 – e isolar desta forma as flutuações cíclicas. São essas flutuações que se deixam no gráfico nº 3 seguinte.

**Gráfico nº 3 - Evolução das flutuações cíclicas**



No que se segue vamos assentar, para começar, que um ciclo tem apenas duas fases – uma de expansão e outra de contracção da actividade económica.

Do gráfico anterior pode afirmar-se, no que diz respeito aos ciclos que regularam a actividade turística ao longo destes 28 anos: que ao longo destes 28 anos é possível identificar dois ciclos económico-turísticos completos e parte de dois outros – a parte final de um que se iniciou nos anos 60, e a parte inicial de outro que se prolonga pelos finais dos anos noventa e atinge certamente os primeiros anos do século XXI; que os dois primeiros anos (1972/73) do gráfico nº 3 fazem parte de um ciclo económico que já vem dos anos 60, mais concretamente refere-se à fase de contracção desse ciclo; que em 1974 se inicia um novo ciclo económico-turístico de 10 anos com a respectiva fase de expansão a ir até 1977 (com uma duração de 3 anos); que a fase de contracção deste ciclo de dez anos se inicia em 1977 e termina em 1984, sete anos depois; que, neste ano se inicia um novo ciclo económico - turístico novamente com 10 anos, pelo que termina em 1994; que a fase de expansão desse ciclo económico vai de 1984 a 1990, durando por isso 6 anos; que a fase de contracção deste mesmo ciclo é mais breve pois tem apenas 4 anos – os que vão de 1990 a 1994; que neste último ano se inicia um novo ciclo económico - turístico com a respectiva fase de expansão já bem visível no gráfico anterior; que esse ciclo se prolonga pelos anos noventa e o mais natural é que entre pelos anos 2000; que a fase de expansão do primeiro ciclo económico completo surge imediatamente após o choque petrolífero de 1973 – o que é algo contraditório – e a revolução ocorrida em Portugal de 1974, sendo bastante impulsionado por esta; que este ciclo se contrai com o avolumar de algumas desilusões do 25 de Abril que se foram acumulando, com a crise energética de 1979/80, com os contratos a prazo, com a crise de ouro e divisas em Portugal, com a instabilidade político-governamental; que se trata de um ciclo muito empolgado com declives acentuados; que a fase de expansão do segundo ciclo económico completo surge associado ao fim dos governos minoritários, ao início das ajudas de pré-adesão à CEE/UE, à desvalorização do dólar e à redução do preço dos combustíveis e sobretudo aos benefícios da adesão à CEE/UE e da estabilidade política; que a fase de contracção surge associada à crise internacional, ... que se trata de um ciclo bastante suave, com declives muito reduzidos; que o fundo, *trough*, ou início do primeiro ciclo completo ocorre em 1974, enquanto o do segundo ocorre em 1984; que, por sua vez, o pico (*peak*) do primeiro ciclo completo ocorre em 1977 e o do segundo em 1990.

## 5. Conclusão

O presente texto enquadra-se no âmbito daquilo a que se convencionou chamar de ciclo económico (e também de negócios). Faz-se uma aplicação empírica à realidade portuguesa apreciando a ligação entre os ciclos económicos e a procura turística na Região Norte de Portugal. Para levar a cabo este estudo sectorial selecciona a variável ‘número de dormidas de turistas’ naquela região. O período temporal abarcado cobre os anos 1971 a 1998, precisamente aquele para que dispusemos de dados.

Aplicados diversos métodos (ADF, PP e Q) conclui-se que os dados estatísticos usados apresentam raiz unitária – ou não são estacionários – sendo, ao invés disso, melhor traduzidos por um modelo do tipo autorregressivo de primeira ordem ou AR(1).

Dos vários métodos inventariados para estudar os movimentos cíclicos adoptou-se o da divisão tradicional de uma série nos seus diversos componentes, tendo-se começado a análise pela sua tendência ou movimento de longo prazo tendo em atenção que dados anuais não têm efeitos sazonais.

No que diz respeito a essa tendência, depois de testar várias expressões, conclui-se que a que parece mais adequada – pela sua significância global e pela significância individual dos seus parâmetros – é a linear, pelo que foi esta a seleccionada e a estimada.

Após o isolamento desta e a sua eliminação da série inicial obtém-se uma solução residual que integra apenas os movimentos cíclico-aleatórios. Usando o método das médias móveis de período três consegue-se isolar finalmente os movimentos cíclicos e estes conduzem-nos aos ambicionados ciclos económicos que regularam a actividade turística ao longo das três últimas décadas.

Da análise dos ciclos económicos que assim se isolaram se pode concluir que há dois ciclos completos com cerca de 10 anos cada, que o primeiro – que vai de 1973 a 1983 – é mais empolgado, com uma fase de prosperidade muito rápida (3 anos) uma fase de contracção mais lenta (7 anos), e o segundo – que vai de 1983 a 1993 – é mais suave, que o primeiro, com 6 anos de fase de prosperidade e 4 de contracção ou declínio.

Conclui-se ainda que os primeiros anos do período fazem parte da fase de contracção de um outro ciclo que já vem dos anos 60, e que os últimos anos do período integram certamente a fase de prosperidade de um novo ciclo que se prolonga pelos anos 90 e possivelmente pelos primeiros anos do século XXI.

O primeiro ciclo completo referido indexamo-lo às crises petrolíferas de 1973 e 1979/80, aos acontecimentos políticos associados ao 25 de Abril, às frequentes crises político-governamentais que se seguiram, e às desilusões por aquele e por estas provocadas, aos contratos a prazo, à crise de ouro e divisas.

O segundo ciclo completo referido indexamo-lo ao fim dos governos minoritários, às ajudas de pré- e pós-adesão à CEE/UE, à crise internacional, ...

## **Bibliografia**

- Backus, D., P. Kehoe (1992), “International Evidence on the Historical Properties of Business Cycles”, *American Economic Review*, 82, set., pp. 864-888.
- Baxter, M. (1991), “Business Cycles, Stylized Facts, and The Exchange Rate Regime: Evidence from the USA”, *Journal of International Money and Finance*, 10, 01/91, pp. 71-88.
- Baxter, M. (1994), “Real Exchange Rates and Real Interest Differentials: have we Missed the Business Cycle Relationship?”, *Journal of Monetary Economics*, 33, 02/94, pp. 5-37.
- Baxter, M., King, R. G. (1999), “Measuring Business Cycles: Aproximate Band-Pass Filters for Economic time Series”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 81, nº 4, Nov, pp. 575-593.

- Bowerman, B. L., O'Conner, R.T. (1987), *Time Series Forecasting*. Duxbury Press, Boston.
- Campbell, J. Y., Perron, Pierre (1992), "Racines Unitaires en Macroeconomie: le cas Multidimensionnel", *Annales d'Économie et de Statistique*, 27, pp. 1-50.
- Campbell, J. Y., Shiller, R. J. (1988), "Interpreting Cointegrated Models", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 12, pp. 505-522.
- Choy, Dexter J.L. (1992), "Life Cycle Models for Pacific Island Destinations", *Journal of Travel Research*, Vol. 30, n°3, pp.26/31.
- Cunha, Licínio (1997), *Economia e Política do Turismo*, Editora McGraw-Hill de Portugal, Lda.
- Davidson, R., MacKinnon, J. G. (1993), *Estimation and Inference in Econometrics*, Oxford University Press, N. Y.
- DeLurgio, Stephen A. A. (1998), *Forecasting Principles and Applications*. MacGraw-Hill International Editions, Statistics & Probability Series.
- Dhalla, Nariman K., Yuspeh, Sonia (1976), "Forget the product life cycle concept!", *Harvard Business Review*, n°54, pp.102/112.
- Enders, W. (1995), *Applied Econometric Time Series*. John Wiley & Sons.
- Engle, Granger (1987), "Cointegration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing", *Econometrica*, 55(2), pp. 251-276.
- Engle, Granger, Hallman (1989), "Merging Short and Long-Run Forecasts – an Application of Seasonal Cointegration to Monthly Electricity Sales Forecasting", *Journal of Econometrics*, 40, pp. 45-62.
- E-Views (1995), *User's Guide. Econometric Views for Windows and Macintosh*.
- Eymann, Angelika, RONNING, Gerd (1997), "Microeconomic models of tourists destination choice", *Regional Science & Urban Economics*, Vol 27 n° 6, pp.735/761.
- Fernandes, P. O., Cepeda, F. J. T., "Evolução do Turismo na Região Norte de Portugal: Aplicação do Ciclo de Vida", *II Seminário Luso-Espanhol de Economia Empresarial*, UBI, 11/2000
- Gaynor, P. E., Kirpatrick, R. C. (1994), *Introduction to Time Series Modelling and Forecasting*. MacGraw-Hill.
- Gonçalves, Victor F. C., Águas, Paulo M. R. (1997), "The Concept of Life Cycle: An Application to the Tourist Product", *Journal of Travel Research*, Vol.36, n°2, pp.12/22.
- Gourieroux, C., Monfort, A. (1997), "Time Series and Dynamic Models", *Themes in Modern Econometrics*, Cambridge University Press.
- Granger, C., Newbold, P. (1986), *Forecasting Economic Time Series*. 2ª ed., Academic Press.
- Granger, C. W. J. (1988), "Causality, Cointegration and Control", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 12, pp. 551-559.

- Gujarati, D. N. (1995), *Basic Econometrics*. MacGraw-Hill International Editions, Economic Series, 3<sup>a</sup> ed.
- Hall, S. (1994), *Applied Economic Time Series Techniques*. Harvester Wheatsheaf.
- Harris, R. (1995), "Using Cointegration Analysis" in *Econometric Modelling*. Prentice Hall.
- Hendry, David (1986), "Econometric Modelling with Cointegrated Variables: an Overview", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 48(3), pp 201-239.
- Hylleberg, S. , Granger, C. W. J., Engle, R. F. (1990), "Seasonal Integration and Cointegration", *Journal of Econometrics*, 44, pp. 215-238.
- INE, *Anuários Estatísticos do Turismo de 1971 a 1998*, Lisboa.
- Johansen, S. (1988), "Statistical Analysis Of Cointegration Vectors", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 12, pp. 231-254.
- Johansen, S., K. Juselius (1990), "Maximum Likelihood Estimation And Inference On Cointegration – With Applications To The Demand For Money", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, v. 52, pp.159-210.
- Klein, Phillip A *Monitoring growth cycles in market oriented countries: developing and using international economic indicators by Philip A Klein and Geoffrey H. Moore*. Cambridge, MA, 1985.
- Kotler, Philip, (1988), *Marketing Management*. New Jersey, Prentice-Hall.
- Lendrive, Jacques, et al (1996), *Mercator-Teoria e Prática do Marketing*, Publicações Dom Quixote, 6<sup>a</sup> Edição, Lisboa.
- Levitt, Theodore (1965), "Exploit the Product Life Cycle", *Harvard Business Review*, nº43, pp.81/94.
- Levitt, Theodore (1986), *The Marketing Imagination*. New York, The Free Press.
- Manso, José R. P. (1998). *Curso de Econometria*. U.B. Interior, Covilhã.
- Manso, José R. P. (s/d). *Apontamentos de Econometria*. UBI.
- Manso, José R. P., "Can The Economic Cycles Be Modelled By ARIMA?An Attempt to Understand the Portuguese-Spanish Relationship Using Stock Exchanges' Data", *International Congress on Economic Cycles*, Orense (Espanha), 25-27 de Junho, 2000.
- Manso, José R. P. (1996), *Estatística Descritiva e Previsão*. 2<sup>a</sup> ed revista, UBI/autor.
- Manso, José R. P. (2001), *Os Ciclos Económicos nos Grandes Agregados Nacionais*, w-p, aguarda publicação.
- Manso, José R. P. (2000), "Serão Os Modelos ARIMA Adequados Para Modelar A Economia Portuguesa?", *VIII Encontro Nacional de Economia Industrial*, Universidade Autónoma de Lisboa, 6/7 Janeiro.
- Marques, Carlos R. (1992), *Cointegration and Dynamic Specification*. Ed. Autor.
- Martinet, A. Ch. (1992), *Estratégia*. Edições Sílabo, Lda., 2<sup>a</sup> Edição, Lisboa.

- Montejano, Jordi M. (1991), *Estructura del Mercado Turístico*. Editorial Sintesis, S.A., Madrid.
- Murteira, B., Muller, D. e Turkman, K. (1991), *Análise de Sucessões Cronológicas*. Mac-Graw-Hill.
- Phillips PCB, Oulianis, S. (1988), “Testing For Cointegration using Principal Components Methods”, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 12, pp. 205-230
- Pindyck, R. S., Rubinfeld, D.J. (1991), *Econometric Models and Economic Forecasts*. 3 ed., Mac-Graw-Hill.
- Porter, Michael (1985), *Competitive Advantage*. New York, The Free Press.
- Salmon, Mark (1988), “Error Correction Models, Cointegration and the Internal Model Principle”, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 12, pp. 523-549.
- Shearer, Peter (1994), *Business Forecasting and Planning*. Prentice Hall.
- Stern Gabriel (1993), *Temporary cycles or volatile trends?: economic fluctuations in 21 OECD countries by Gabriel Sterne and Tamim Bayoumi*. London: Economic Division, Bank of England,.
- Vernon, Raymond (1966), “International Investment and International Trade in the Product Cycle”, *The Quarterly Journal of Economics*, nº319, pp.190/207.
- Viegas, Mª M. V. de Arrais (1997), *As Estatísticas do Turismo e a Uniformização de Conceitos*, INE, Lisboa.
- Watson, M. W. (1994), “Business Cycle Duration and Postwar Stabilization of the US Economy”, *American Economic Review*, 84, 03/94, pp. 24-46.
- Zornoza, César Camisón, Mir, Vicent Monfort (1998), “Estrategias de reposicionamiento para destinos turísticos maduros: el caso de la Costa Blanca”, *Estudios Turísticos*, nº135, pp.5/28.

**Além da bibliografia Clássica de** Burns, A M. e Mitchell W. C. (1946), Kuznett, Simon Smith (1953), Lundberg, Eric (1957), Moore, Henry Ludwell (1914), NBER (National Bureau of Economic Research) (diversos anos), Tinbergen, Jan (1950) e outros.

# **Patrón dominante en las decisiones de colaboración de las empresas turísticas de la región de Castilla-La Mancha**

**Ángela González Moreno\***

**María José Ruiz Ortega\*\***

## **Resumen**

Las empresas turísticas de la región de Castilla-La Mancha están experimentando una importante mejora gracias a los cambios experimentados en el entorno, sobre todo, procedentes de las modificaciones en los gustos de los consumidores que se muestran cada vez más interesados por los destinos de interior con atractivos naturales, culturales o históricos.

La aparición de segmentos diferenciados dentro del sector turístico global permite a las empresas localizadas en regiones como la de Castilla-La Mancha obtener resultados superiores a los que venían obteniéndose en décadas anteriores

El impulso generado en la actividad de las empresas de este sector nos llevó al planteamiento de este trabajo en el que pretendemos determinar los diferentes patrones de colaboración y asociacionismo, detectando la existencia de una lógica dominante, para posteriormente, analizar qué características son las que influyen en su comportamiento. Para ello procedimos a la realización de una encuesta que nos permitió captar la información con una muestra de 54 establecimientos turísticos, el posterior tratamiento de la misma –factorial, cluster y análisis de la varianza- nos permitió cumplir con nuestro objetivo.

**Palabras clave:** Empresas turísticas; Castilla-La Mancha; estrategia de colaboración; análisis cluster; ANOVA.

---

\* Área de Organización de Empresas - Universidad de Castilla-La Mancha.

\*\* Área de Organización de Empresas - Universidad de Castilla-La Mancha.



## 1. Introducción: el sector turístico en Castilla-La Mancha

Las características sociales y económicas de la región castellano-manchega son las típicas de una región del interior peninsular. La superficie de Castilla-La Mancha es de 79.461 Km<sup>2</sup>, lo que supone el 15,7% de la nacional. Basándonos en el censo del año 1998, su población representa sólo el 4,3% de la nacional. Está integrada por 1.716.152 habitantes que se dispersan en 915 municipios, de los cuales 633 tienen menos de 1.000 habitantes y tan sólo 23 superan los 10.000 habitantes. Un factor característico de la región es su baja densidad poblacional 21,59 hab/Km<sup>2</sup>, muy por debajo de la media nacional, que está en 78,76 hab/Km<sup>2</sup>. La provincia castellano-manchega más densamente poblada es Toledo con 33,81 hab/Km<sup>2</sup>, mientras que Cuenca y Guadalajara presentan una densidad de 11,61 y 13,04 hab/Km<sup>2</sup> respectivamente y tanto Albacete como Ciudad Real están en torno al 24 hab/Km<sup>2</sup>.

Los datos revelan la despoblación que sufre esta zona, a lo que se suma un elevado envejecimiento de la población. Los habitantes castellano-manchegos mayores de 60 años representan el 22,84% de la población total, mientras que dicho intervalo de población a nivel nacional supone el 19,25%.

El escaso crecimiento vegetativo se puede considerar otro factor limitador de carácter demográfico en la región, el movimiento natural llegó a tener saldo negativo en las provincias de Cuenca y Guadalajara, -297 y -253 respectivamente, en el año 1997. La provincia que más creció en número de habitantes en ese año fue Albacete con 682, seguida de Toledo con 186 y Ciudad Real con 175 habitantes. El saldo vegetativo de la región fue 493 habitantes en ese mismo año.

El PIB regional supone el 3,6% del nacional. La economía en Castilla-La Mancha está orientada hacia el sector primario, con una participación del 12% en el PIB regional frente al 3% de estas actividades al nivel nacional. El sector industrial representa el 24% en la región, mientras que en España es del 25%. La construcción participa en la economía regional con un 12% frente 8% en la nacional. El sector servicios supone el 52% a nivel regional y un 64% el nacional. Un hecho destacable en este último sector es la participación de la actividad turística con un 7.8% en el PIB castellano-manchego.

El crecimiento regional de este sector turístico ha sido del 37%, duplicando al registrado en el conjunto del país, esto pone de manifiesto el hecho de que se está dejando de ser un lugar de paso para convertirse en un destino turístico. En 1999 se consiguió colocar a la región en el tercer punto de interés más solicitado de España (12,3% del turismo nacional), por detrás de Andalucía (19,5%) y Valencia (13,8%).

Este crecimiento se debe en parte a los cambios generados en el entorno, procedentes principalmente, de los consumidores de estos servicios. El turismo de naturaleza adquiere cada día más valor, a este respecto Castilla-La Mancha cuenta con cinco parques naturales y una geografía muy diversa lo que actúa como foco de atracción de los nuevos turistas. Esta circunstancia ha hecho surgir un segmento con gran potencial de crecimiento como es el de el turismo rural y que está siendo promocionado por la Junta de Comunidades a través del apoyo a los alojamientos rurales.

El turista que llega a nuestra región procede en el 81% de otras partes de España, mientras que el restante 19% son extranjeros. Dentro del turismo nacional la Comunidad de Madrid es la principal emisora de visitantes (33%), seguida de la propia

Castilla-La Mancha (18,6%). A mayor distancia se sitúan la Comunidad Valenciana (11,3%), Cataluña (7,8%) y Andalucía (6,6%).

Entre los países de origen de los turistas extranjeros destaca Francia (16,6%), seguido de Estados Unidos (12,1%), Reino Unido (8,4%), Alemania (7,7%), Italia (7%), Japón (6,3%) y Argentina (5,6%).

La situación vivida en el sector turístico nos motivó para analizar las empresas que operan en él, en concreto, los establecimientos que ofrecen alojamiento, estudiando sus estrategias de colaboración con otros agentes del sector.

## **2. Objetivos e hipótesis del estudio**

El objetivo principal de nuestro estudio es la determinación de una clasificación de las empresas del sector turístico a partir de sus decisiones de colaboración, intentando detectar si existe un patrón de comportamiento dominante, para posteriormente indagar en las variables que pueden influir en el patrón manifestado por las organizaciones, en concreto, se estudiarán las variables básicas (experiencia, tamaño, tipo de propiedad y categoría del establecimiento) y variables de decisión de *marketing*.

Así, analizaremos cómo influye la experiencia en el sector, la dimensión del establecimiento, la categoría y el tipo de propiedad en la decisión de colaborar con otros operadores del sector. No obstante, a priori no especificamos una relación y será a partir de los resultados cuando podamos obtener una conclusión en este sentido.

Por otro lado intentaremos detectar si las variables de decisión relativas a la función de *marketing* presentan diferencias entre los distintos tipos de patrones de colaboración identificados en las empresas de la muestra.

De acuerdo con los objetivos expuestos las hipótesis que pretendemos contrastar quedan enunciada como sigue:

H<sub>0</sub>: Las empresas del sector turístico de la Región de Castilla-La Mancha presentan un patrón de colaboración dominante.

H<sub>1</sub>: Los patrones de colaboración presentan diferencias en las variables básicas de las empresas

H<sub>2</sub>: Los patrones de colaboración presentan diferencias en variables de *marketing*.

## **3. Metodología**

Para contrastar las hipótesis anteriores planteamos las siguientes etapas metodológicas:

3.1. Determinación de la población y selección de la muestra.

3.2. Establecimiento del método de recogida de datos.

3.3. Variables del estudio.

3.4. Tratamiento de la información.

### 3.5. Determinación de la población y selección de la muestra

Para captar información acerca de las empresas de turismo rural establecidas en Castilla-La Mancha procedimos a la confección de un fichero de empresas. Para la generación del mismo utilizamos la información proporcionada por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de acuerdo con esta información, en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha existe una población total de 298 empresas dedicadas al turismo rural, esta cifra engloba no sólo las casas rurales (129), sino también hoteles (48), hostales (77), camping (31), y pensiones (13).

#### **Establecimiento del método y recogida de datos**

De cara a la contrastación empírica de las hipótesis planteamos la realización de una encuesta que nos permitiera la recogida de información acerca de la “estrategia de cooperación” desarrollada por estas empresas.

La información fue recogida a través de un cuestionario postal, que enviamos y nos devolvieron cumplimentado por correo, éste iba dirigido al gerente de las empresas. Se enviaron un total de 298 encuestas, esto es, a todas las empresas que componían el fichero que habíamos generado. Como respuesta recibimos un total de 54<sup>1</sup> cuestionarios debidamente cumplimentado, lo que supone un 18,12% del total de la población. El nivel puede considerarse satisfactorio dado el bajo índice de respuesta de las encuestas postales.

#### **Variables de estudio**

Para identificar el patrón de colaboración de las empresas utilizamos las variables que se recogen en la tabla 1.

---

<sup>1</sup> Este número de cuestionarios supone un error muestral del 12% para un nivel de confianza del 95%.

<b>Tabla 1 - Variables de colaboración</b>
OPERTUR: Trabaja con operadores turísticos
OPERLOC: Trabaja con operadores turísticos de ámbito local
OPERPRO: Trabaja con operadores turísticos de ámbito provincial
OPERREG: Trabaja con operadores turísticos de ámbito regional
OPERNAC: Trabaja con operadores turísticos de ámbito nacional
OPEREXT: Trabaja con operadores turísticos de ámbito extranjero
COLABORA: Colabora con otras empresas del sector
COLALOC: Colabora con empresas del sector de ámbito local
COLAPRO: Colabora con empresas del sector de ámbito provincial
COLAREG: Colabora con empresas del sector de ámbito regional
COLANAC: Colabora con empresas del sector de ámbito nacional
COLAEXT: Colabora con empresas del sector de ámbito extranjero
PERTASOC: Pertenece a alguna asociación
ASOCLOC: Pertenece a alguna asociación de ámbito local
ASOCPRO: Pertenece a alguna asociación de ámbito provincial
ASOCREG: Pertenece a alguna asociación de ámbito regional
ASOCNAC: Pertenece a alguna asociación de ámbito nacional
ASOCEXT: Pertenece a alguna asociación de ámbito internacional

Además de estas variables, en el cuestionario recogimos información acerca de las características básicas de las empresas referidas al tamaño, a la experiencia, a la categoría del establecimiento y al carácter de la propiedad –familiar o no-. En la tabla 2 se exponen las citadas variables.

<b>Tabla 2 - Variables de características básicas</b>
CIFRANEG: Cifra de negocio
CAPABSOR: Capacidad del establecimiento turístico
EXPERIEN: Años de experiencia en el mercado
CATEGORI: Categoría del establecimiento
FAMILIAR: Propiedad familiar

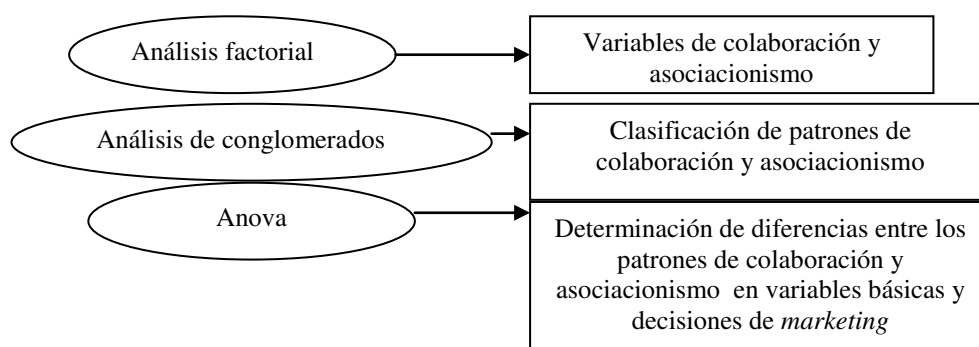
Otro grupo de variables que se incluyeron en la encuesta postal fueron las que se relacionaban con las decisiones de *marketing*, en concreto, decisiones de publicidad y ámbito de mercado. En la tabla 3 se presentan las mismas.

<b>Tabla 3 - Variables de <i>marketing</i></b>
CLIREGIO: Clientes procedentes del mercado regional
CLINACIO: Clientes procedentes del mercado nacional
CLIEXTRA: Clientes procedentes del extranjero
NUMEDIOS: Número de medios de publicidad utilizados
PUBLOC: Realización de publicidad en medios de ámbito local
PUBPRO: Realización de publicidad en medios de ámbito provincial
PUBREG: Realización de publicidad en medios de ámbito regional
PUBNAC: Realización de publicidad en medios de ámbito nacional
PUBEXT: Realización de publicidad en medios de ámbito internacional

## Tratamiento de la información

Los tratamientos llevados a cabo con la información recogida se resumen en la figura 1:

**Figura 1 - Tratamiento de la información**



En primer lugar, realizamos un análisis factorial con las variables de colaboración y asociacionismo con la finalidad de resumir las variables en un número menor de factores con una pérdida mínima de información. Para la extracción de los factores utilizamos el método de componentes principales y una rotación *varimax* la cual garantiza la independencia de los factores obtenidos.

Con los factores obtenidos en el tratamiento anterior llevamos a cabo un análisis de conglomerados en dos fases (Punj y Stewart, 1983), en primer lugar efectuamos un análisis *cluster* jerárquico para determinar el número óptimo de grupos y, posteriormente, se realizó uno de k-medias con la información anterior. La finalidad de este análisis es obtener la clasificación de las empresas del sector turístico regional basándonos en las decisiones de colaboración y asociacionismo.

Seguidamente un análisis de la varianza (ANOVA) nos permitió determinar si existían diferencias en las variables básicas y de marketing entre los diferentes patrones de colaboración.

Los resultados obtenidos con los tratamientos anteriores se recogen a continuación.

## 4. Resultados

### 4.1. Resultados del análisis factorial

El análisis factorial resumió las variables en seis factores que explican casi un 75% de la varianza. En la tabla 4 se recoge la matriz de componentes rotados que nos permite la interpretación de los factores.

Tabla 4 - Matriz de componentes rotados						
Variables	Factores					
	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5	Factor 6
OPERNAC	.885					
OPERTUR	.815					
OPEREXT	.761					
ASOCEXT	.444					
COLABOR		.817				
COLAPRO		.747				
COLAREG		.663				
COLALOC		.545				
OPERPRO			.882			
OPERREG			.749			
OPERLOS			.684			
COLAEXT				.823		
COLANAC				.800		
ASOCPRO					.837	
PERTASOC					.772	
ASOCLOC					.500	
ASOCREG						.788
ASOCNAC						.736
%var.explic.	15.366	13.365	13.035	11.992	11.164	9.676
Total	74.599					

#### Factor 1: Operadores ámbito amplio

Las elevadas saturaciones de las variables referentes a la colaboración con operadores en un ámbito nacional e internacional nos llevó a asignarle esta denominación. Este factor agrupa los *ítems* indicadores de las empresas que trabajan en un ámbito amplio. Así, tiene una puntuación de 0.815 la variable que indica que trabaja con operadores turísticos, de 0.885 el trabajo con operadores de ámbito nacional y de 0.761 la variable que indica que trabaja con operadores de ámbito internacional.

Por otro lado también presenta una saturación alta la variable que indica la pertenencia a asociaciones de ámbito internacional, con lo que recoge las variables de colaboración y asociacionismo de ámbito amplio.

#### Factor 2: Colaboración ámbito reducido

Este segundo factor tiene las mayores saturaciones en variables relacionadas con las variables de colaboración, y en concreto en aquellas variables que indican un ámbito de colaboración reducido. Así tenemos que la variable colaboración con otras empresas del sector presenta una puntuación de 0.817.

De otra parte, la variable que recoge la colaboración con otras empresas de ámbito provincial presenta una puntuación de 0.747, y las de colaboración con empresas de ámbito regional y local presentan puntuaciones de 0.663 y 0.545, respectivamente. Esto nos llevo a calificar a este factor como colaboración en ámbito reducido.

#### Factor 3: Operadores ámbito reducido

Este factor agrupa las variables: “trabaja con operadores de ámbito provincial” (0.882), “trabaja con operadores de ámbito regional” (0.749) y “trabaja con operadores de ámbito local” (0.684).

Los altos niveles de saturación en estas variables indican que se trata de un factor que engloba la información de las variables que indican la utilización de los operadores para acceder a los mercados cercanos (local, provincial o regional).

#### Factor 4: Colaboración ámbito amplio

Si el factor 3 recogía las variables referidas a la colaboración con operadores en mercados cercanos, éste agrupa la información de variables que indican un nivel de colaboración con empresas del sector en un ámbito más amplio. Así, las variables: “colabora con empresas de ámbito nacional” y “colabora con empresas de ámbito internacional” presentan unas saturaciones de 0.800 y 0.823, respectivamente.

#### Factor 5: Asociacionismo ámbito reducido

Las variables incluidas en este factor indican, en primer lugar, la pertenencia a asociaciones del sector (0.772). El resto de variables con puntuaciones altas en este factor son: la pertenencia a asociaciones de ámbito provincial (0.837) y la pertenencia a asociaciones de ámbito local (0.500).

Estas puntuaciones indican la pertenencia de las empresas a asociaciones que únicamente operan en un nivel reducido, esto es local y provincial.

#### Factor 6: Asociacionismo ámbito amplio

Este factor alcanza sus mayores saturaciones en las variables de pertenencia a asociaciones de ámbito regional y pertenencia a asociaciones de ámbito nacional. La primera tiene un peso en el factor de 0.788 y la segunda de 0.736, estos valores nos muestran la pertenencia a asociaciones con un ámbito de actuación amplio.

#### Resultados del análisis *cluster*

A partir del análisis de conglomerados obtuvimos la clasificación de las empresas utilizando los factores obtenidos en la etapa anterior. El análisis de conglomerados permite la obtención de grupos de empresas, de forma que, respecto a la distribución de los valores de las variables, por un lado, cada conglomerado sea lo más homogéneo posible y, por otro, los conglomerados sean muy distintos entre sí.

En primer lugar realizamos un análisis de conglomerados jerárquico. Éste permite determinar el número óptimo de grupos a extraer en función de la solución obtenida en cada etapa y observada en el gráfico de este proceso, representado en el dendograma. En nuestro caso fue tres el número de conglomerados óptimo. Posteriormente, acudimos al análisis de K-medias, seleccionando *a priori* el número de *cluster* según la etapa anterior, esto es, tres.

El análisis de conglomerados de *k-Medias* nos proporcionó los resultados contenidos en la tabla 5:

Tabla 5 - Análisis de conglomerados					
Variables	Conglomerado			Anova	
	Cong. 1 n = 3	Cong. 2 n = 49	Cong. 3 n=2	F	Scheffè
Operadores ámbito amplio	2.490	-0.168	0.384	15.820**	1>2,3
Colaboración ámbito reducido	-0.159	0.039	-0.717	0.582	n.s.
Operadores ámbito reducido	-0.971	-0.067	3.122	18.904**	3>1,2
Colaboración ámbito amplio	1.790	-0.196	2.116	16.035**	2<1,3
Asociacionismo ámbito reducido	-0.948	0.034	0.577	1.762*	n.s.
Asociacionismo ámbito amplio	0.250	-0.038	0.573	0.450	n.s.

\*significativo al 95%

\*\* significativo al 99%



Los tipos estratégicos que han surgido de la clasificación empírica son los siguientes:

### **Cluster 1: Cooperación en ámbito amplio**

Este primer grupo queda definido por la puntuación altamente positiva en los factores: operadores en ámbito amplio (2,490) y colaboración ámbito amplio (1,790), también se obtiene una puntuación positiva en el factor asociacionismo en ámbito amplio (0,250). Asimismo podemos observar que se obtienen puntuaciones negativas en los factores colabora y opera en ámbito reducido (-0,159) y (-0,971), así como en el factor asociacionismo ámbito reducido (-0,948). Con estos resultados podemos deducir que las empresas incluidas en este grupo presentan una estrategia de cooperación caracterizada por la colaboración y asociación con empresas en un ámbito amplio, es decir, a nivel nacional o internacional. Este comportamiento puede ser consecuencia de la expansión de sus mercados, buscando clientes en otras regiones y países.

### **Cluster 2: Cooperación en ámbito reducido**

Este grupo de empresas presenta puntuaciones negativas en todos los factores relacionados con la cooperación en un ámbito amplio, así vemos que estas empresas no trabajan con operadores turísticos nacionales o internacionales (-0,168), tampoco colabora con empresas del sector a nivel nacional o internacional (-0,196) y no pertenece a asociaciones del sector a nivel nacional o internacional (-0,038). Por su parte, el factor colaboración en ámbito reducido es el único que presenta puntuación positiva (0,039) lo que indica un nivel de cooperación en ámbito reducido para las empresas incluidas en este grupo., centrando sus operaciones en los clientes más cercanos.

### **Cluster 3: Cooperación combinada**

Se trata de un grupo de empresas con puntuaciones positivas altas en los factores que indican que se trabaja con operadores turísticos y que se pertenece a asociaciones en un ámbito reducido (3,122) y (0,577), sin embargo, presentan puntuaciones altas los factores que indican que la empresa colabora con empresas del sector a nivel nacional o internacional (2,116) y pertenencia a asociaciones del sector a nivel nacional o internacional (0,573).

La mayoría de las empresas de la muestra se encuentran clasificadas dentro del segundo tipo de patrón de colaboración, es decir cooperan con operadores turísticos y con otras empresas del sector en un ámbito provincial. Éste es el patrón dominante en el sector turístico de la región reflejando, en parte, la falta de apertura de las empresas para entrar en contacto con otros competidores de mercados nacionales e internacionales, generándoles las correspondientes deficiencias para acceder a clientes de mercados más alejados.

### **Resultados del análisis de la varianza (ANOVA)**

Tras el establecimiento de la clasificación de las empresas según su grado de apertura pasamos a analizar si las empresas de cada grupo presentaban diferencias significativas en las variables incluidas en el estudio. Los resultados se exponen en la tabla 6.

Tabla 6 - ANOVA		
Variables	F	Scheffè
<b>Básicas</b>		
CIFRANEG	1.979*	n.s.
CAPABSOR	.313	n.s.
EXPERIEN	.331	n.s.
CATEGORI	1.042	n.s.
FAMILIAR	1.243*	n.s.
<b>Marketing</b>		
CLIREGIO	.649	n.s.
CLINACIO	.536	n.s.
CLIEXTRA	.292	n.s.
NUMEDIOS	6.024**	1>2
PUBLOC	.810	n.s.
PUBLPRO	1.085	n.s.
PUBLREG	1.889	n.s.
PUBLNAC	.811	n.s.
PUBLEXT	5.761*	n.s.

En el conjunto de variables de características básicas sólo dos de ellas presentan diferencias significativas entre los tipos. Aunque la cifra de negocios y el carácter familiar son variables diferenciadoras, éstas no permiten discriminar los tres tipos de colaboración que hemos identificados tal y como indica la prueba Scheffè.

Por otra parte, las variables de mercado -origen de los clientes, medios de publicidad utilizados y ámbito de la publicidad- que presentan diferencias significativas son “número de medios de publicidad” y “ámbito de la publicidad internacional”. No obstante, tan solo la primera permite diferenciar significativamente dos de los patrones de colaboración: -colaboración ámbito amplio y colaboración ámbito reducido-, siendo más intensa la publicidad efectuada por las empresas del primer grupo.

Los resultados expuestos en los apartados anteriores nos llevan a aceptar  $H_0$  ya que hemos detectado un patrón dominante de colaboración en las empresas del sector turístico. El grupo 2 está formado por 49 empresas de la muestra y se caracteriza por el estrecho ámbito de colaboración y asociacionismo de las organizaciones. Por lo que se refiere a las otras dos hipótesis relativas a la existencia de diferencias entre los tres tipos de patrones de colaboración en las variables descriptivas básicas y en las variables de decisiones de *marketing*, debemos rechazarlas ya que, o no existen tales diferencias o, si existen, éstas no permiten discriminar los tres comportamientos.

## 5. Conclusiones

El patrón dominante refleja que las empresas turísticas de la Región de Castilla-La Mancha no optan por la colaboración con otros entes del sector, empresas, asociaciones u operadores turísticos. Este hecho limita las estrategias que puede implantar y los clientes que puede atraer.

Al no existir diferencias en el tamaño, experiencia, categoría y tipo de propiedad se puede deducir que la decisión de colaborar no es una cuestión estructural sino que el comportamiento “cerrado” dominante en el sector no es consecuencia de características básicas sino se debe más bien a la existencia de una cultura compartida entre las empresas turísticas de Castilla-La Mancha.

En cuanto a las decisiones de *marketing*, que inicialmente pensábamos podría estar relacionada con los patrones de colaboración debemos concluir que no se han detectado diferencias entre los distintos patrones de colaboración, este hecho puede significar que las empresas no perciben las estrategias de colaboración como una forma de acceder y captar un mercado más amplio.

Por último queremos reiterar el carácter exploratorio del trabajo y la necesidad de profundizar en el estudio de las estrategias de colaboración analizando los casos pertenecientes a cada uno de los patrones identificados y cuestionando sobre las razones de sus decisiones.

## Bibliografía

- Esteban Talaya, A. (1996), “Planificación estratégica y marketing turístico”, *Boletín de Estudios Económicos*, Vol. LI, nº 157, págs. 89-106.
- Ferrán Aranaz (1996), *SPSS para Windows. Programación y Análisis Estadístico*, McGraw-Hill, Madrid.
- Instituto de Estudios Turísticos (1998), *Informe Anual de movimiento Turístico en Fronteras (FRONTUR). Año 1997*, Instituto de Estudios Turísticos, Madrid.
- Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (2000), “Conjuntos históricos: Patrimonio en valor”, *Castilla-La Mancha. Revista de Información de la Junta de Comunidades*, nº120, págs.18-23.
- Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (2000), “Un patrimonio al servicio de la sociedad”, *Castilla-La Mancha. Revista de Información de la Junta de Comunidades*, nº120, págs. 24-25.
- Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (2000), “Informe especial turismo”, *Castilla-La Mancha. Revista de Información de la Junta de Comunidades*, nº122, págs.18-53.
- O.M.T. (2000), *Turismo: panorama 2020. Influencias, flujos direccionales y tendencias claves*, OMT, Madrid.

- Poon, A. (1998), *Tourism, technology and competitive strategies*, CAB International, Oxon.
- Punj, Stewart (1983), "Cluster analysis in marketing research review and suggestions for application", *Journal of Marketing Research*, vol. 20, págs. 134-148.
- Trujillo Aranda, F.; López Delgado, P., Alarcón Urbistondo, P. (2000), "Imagen turística de las Comunidades Autónomas Españolas", *Anales de Economía Aplicada*, Asepelt-España, Oviedo.

# **Modelo econométrico de empleo y población en 98 regiones europeas**

**Eva Aguayo<sup>\*</sup>**

**M<sup>a</sup> Carmen Guisán<sup>\*\*</sup>**

## **Abstract**

El objetivo de este trabajo es analizar la interdependencia entre el empleo y la población a nivel regional. Para ello, partimos del análisis de las diferencias en términos de densidad de empleo no agrario y población en 98 regiones europeas de la CEE-12 en 1995 y planteamos un modelo econométrico interregional que recoge dicha interdependencia. El análisis que se efectúa tiene conclusiones importantes para la política económica regional europea la cual debería diseñarse en mayor medida que la actual para favorecer el crecimiento del empleo en las regiones que tienen menor dinamismo endógeno.

---

<sup>\*</sup> Sección de Econometría, Facultad de CC. Económicas y Empresariales; Universidad de Santiago de Compostela; e-mail: [economet@usc.es](mailto:economet@usc.es).

<sup>\*\*</sup> Sección de Econometría, Facultad de CC. Económicas y Empresariales; Universidad de Santiago de Compostela; e-mail: [eccg@usc.es](mailto:eccg@usc.es).

## 1. Introducción

En este trabajo ponemos de manifiesto la interdependencia entre empleo no agrario y población en 98 regiones europeas. Los movimientos migratorios interregionales son frecuentes cuando existen diferencias importantes en el crecimiento económico en cada país, o en un espacio económico como el europeo. A pesar de la importancia de este tema son pocos los modelos econométricos que analizan las características principales de esta relación, como se recoge en la revisión realizada en AGUAYO(2001).

Tras el análisis de las diferencias en términos de densidad de empleo no agrario y densidad de población en 98 regiones europeas y de la relación entre dichas variables, en la sección 3 presentamos nuestro modelo econométrico interregional que recoge la interdependencia entre empleo no agrario y población de las 98 regiones europeas analizadas en los años 1990 y 1995. En la sección 4 analizamos las políticas europeas dinamizadoras del crecimiento regional. Finalmente, en la última sección presentamos las principales conclusiones.

## 2. Densidad de empleo no agrario y población en 98 regiones europeas

Para el análisis de la densidad de empleo no agrario y población en las regiones europeas hemos tomado la clasificación en 98 regiones europeas de los países de la CEE-12, utilizada en trabajos como GUISÁN y FRÍAS(1996) y GUISÁN y CANCELO(1996). Dadas las importantes lagunas en la disponibilidad de datos no consideramos el total de las regiones de la Unión Europea o de otros países europeos.

La no disponibilidad de datos a nivel regional es algo común en los trabajos de temática regional, limitando las posibilidades del análisis econométrico tanto en términos de desagregación sectorial como de variables incluidas.

**Tabla 1 - Densidad de empleo no agrario. 1995 (empleos no agrarios por Km<sup>2</sup>)**

	Máximo	Mínimo	Media
España	220(Madrid)	5(Castilla-La Mancha)	23
Dinamarca			56
Italia	159(Lombardía)	16(Basilicata)	68
Alemania	1489(Hamburg)	77(Niedersachen)	136
Bélgica	4017(Bruxelles)	60(Région Wallonne)	120
Holanda	298(West-Nederland)	70(Noord-Nederland)	171
Luxemburgo			81
Irlanda			16
Gran Bretaña	374(North West)	29(Scotland)	105
Portugal	117(Lisboa e Vale do Tejo)	10(Alentejo+Algarve)	43
Grecia	32(Kentriki Ellada+Attiki)	16(Voreia Ellada)	23
Francia	417(Île de France)	9(Corse)	39
CEE-12	4017(Bruxelles)	5(Castilla-La Mancha)	59

**Tabla 2 - Densidad de población. 1995 (habitantes por Km<sup>2</sup>)**

	Máximo	Mínimo	Media
España	626(Comunidad de Madrid)	21(Castilla-La Mancha)	77
Dinamarca			121
Italia	423(Campania)	36(Valle de d'Aosta)	190
Alemania	3894(Berlin)	163(Niedersachsen)	270
Bélgica	5911(Région Bruxelles)	197(Région Wallonne)	332
Holanda	672(West-Nederland)	179(Noord-Nederland)	401
Luxemburgo			157
Irlanda			52
Gran Bretaña	874(North West)	65(Scotland)	240
Portugal	251(Lisboa e Vale do Tejo)	28(Alentejo+Algarve)	106
Grecia	100(Kentriki Ellada+Attriki)	59(Voreia Ellada)	79
Francia	914(Île de France)	30(Corse)	107
CEE-12	5911(Bruxelles)	21(Castilla-La Mancha)	149

En las tablas 1 y 2 recogemos los datos correspondientes al máximo, mínimo y la media de densidad de empleo no agrario y densidad de población de las regiones de los países de la CEE-12 en 1995.

En el conjunto de la CEE existen importantes diferencias en términos tanto de densidad de empleo no agrario como de densidad de población. Algunos países presentan en la mayor parte de sus regiones unas densidades de empleo y población bastante bajas, mientras que otros las tienen muy elevadas llegando a duplicar y a triplicar a los países más bajos.

En las páginas siguientes recogemos distintos gráficos de la densidad de empleo no agrario, de la densidad de población y de la relación entre ambas variables para las regiones de los países de CEE-12 en 1995. En todos los países se pone de manifiesto la importante relación entre ambos tipos de densidades: las regiones que presentan mayor densidad de empleo no agrario, también tienen mayor densidad de población.

La primera posición del ranking europeo es para Bruxelles tanto en términos de empleo no agrario como de población, seguida por Hamburg, Berlín y Bremen que alcanzan valores por encima de los 1000 empleos no agrarios y habitantes por Km<sup>2</sup>.

Las regiones españolas se sitúan en general en niveles bajos, tanto de densidad de empleo no agrario como de densidad de población. En ambos sentidos los niveles más elevados corresponden a Comunidad de Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana, Baleares, Canarias y País Vasco, seguidas de otras regiones del Norte(Asturias, Galicia, Cantabria, Navarra y La Rioja) y del Sur(Andalucía y Murcia). Las menores densidades corresponden a las regiones interiores de Aragón, Extremadura, Castilla y León y Castilla-La Mancha.

Las regiones españolas del primer grupo superan los valores de 30 en densidad de empleo no agrario y de 100 en densidad de población y las del tercer grupo no alcanzan la mitad de dichos valores.

Gráfico 1. Densidad de empleo no agrario en las regiones españolas. 1995  
(empleos no agrarios por Km<sup>2</sup>)

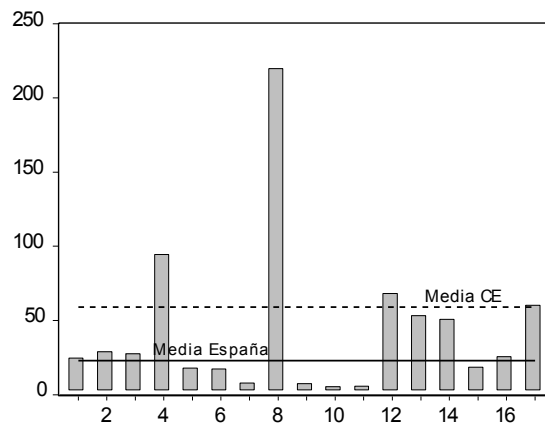


Gráfico 2. Densidad de población en las regiones españolas. 1995  
(habitantes por Km<sup>2</sup>)

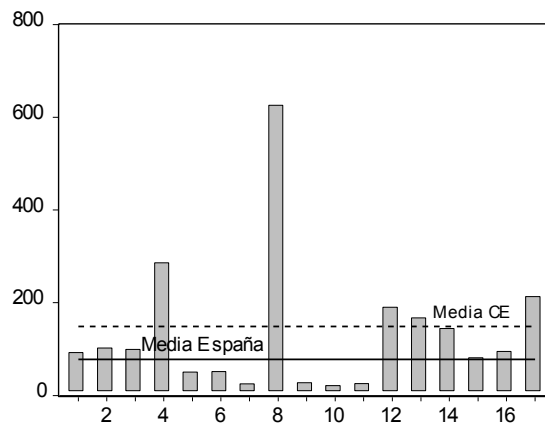


Gráfico 3. Densidad de empleo no agrario y población de las regiones españolas en 1995

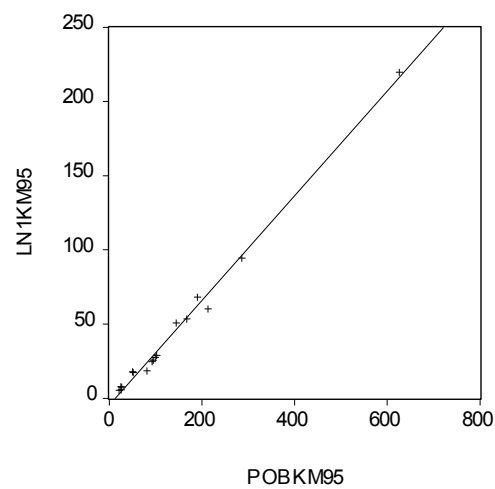




Gráfico 4. Densidad de empleo no agrario en las regiones italianas. 1995  
(empleos no agrarios por Km<sup>2</sup>)

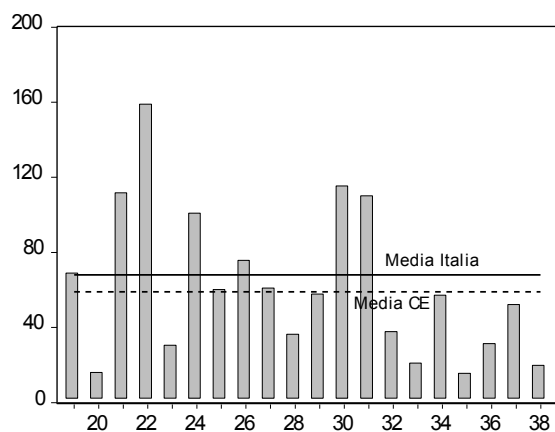


Gráfico4. Densidad de población en las regiones italianas. 1995  
(habitantes por Km<sup>2</sup>)

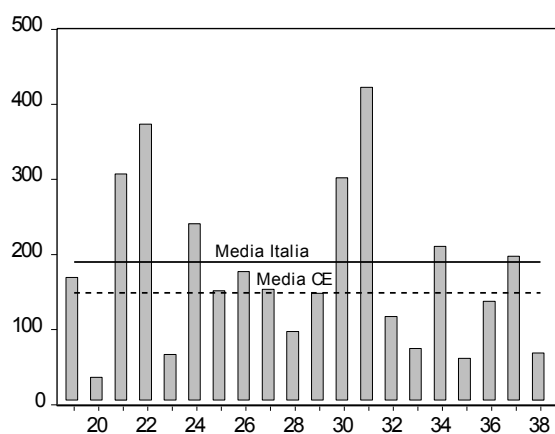


Gráfico 6. Densidad de empleo no agrario y población de las regiones italianas en 1995

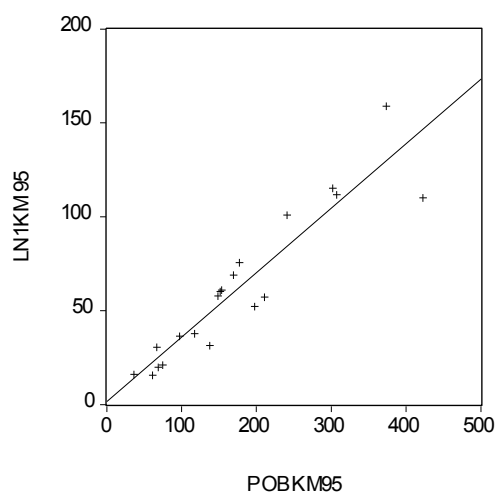


Gráfico 7. Densidad de empleo no agrario en las regiones alemanas. 1995  
(empleos no agrarios por Km2)

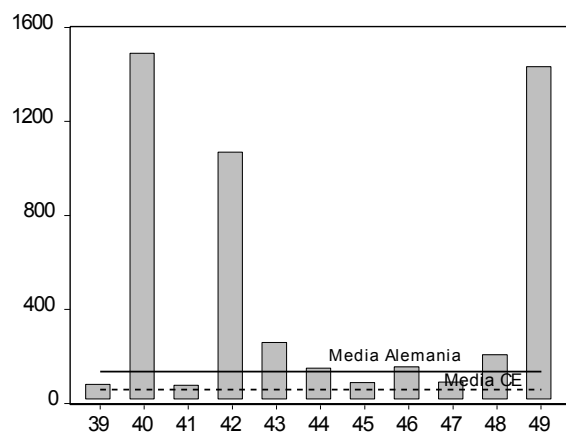


Gráfico 8. Densidad de población en las regiones alemanas. 1995  
(habitantes por Km2)

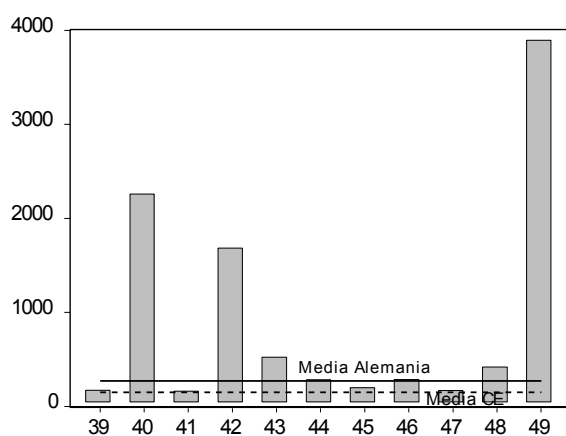


Gráfico 9. Densidad de empleo no agrario y población de las regiones italianas en 1995

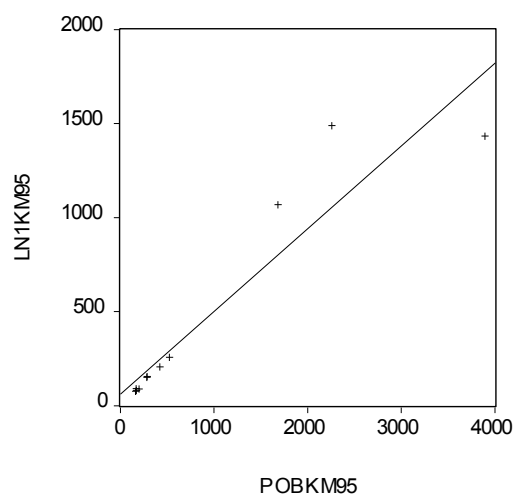


Gráfico 10. Densidad de empleo no agrario en las regiones británicas. 1995  
(empleos no agrarios por Km2)

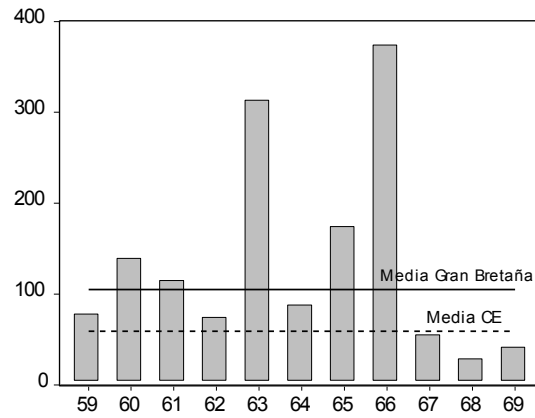


Gráfico 11. Densidad de población en las regiones británicas. 1995  
(habitantes por Km2)

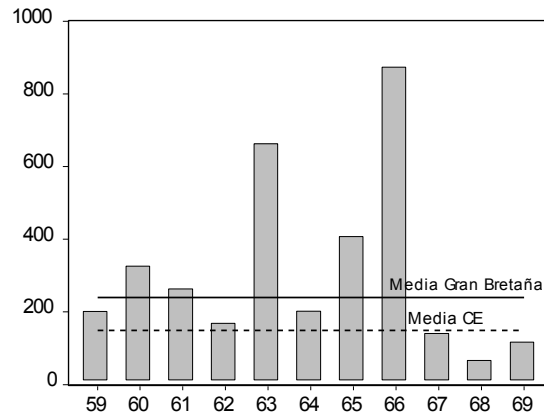


Gráfico 12. Densidad de empleo no agrario y población de las regiones británicas. 1995

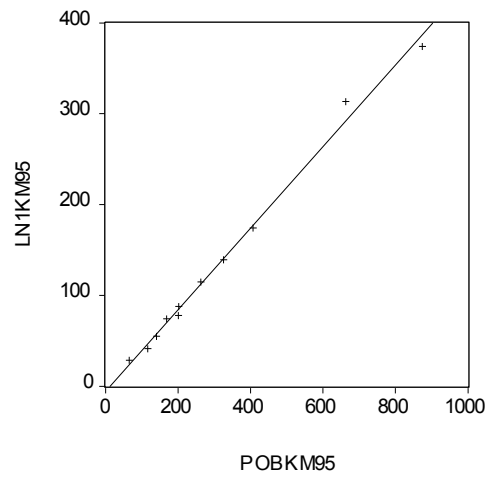


Gráfico 13. Densidad de empleo no agrario en las regiones francesas en 1995  
(empleos no agrarios por Km2)

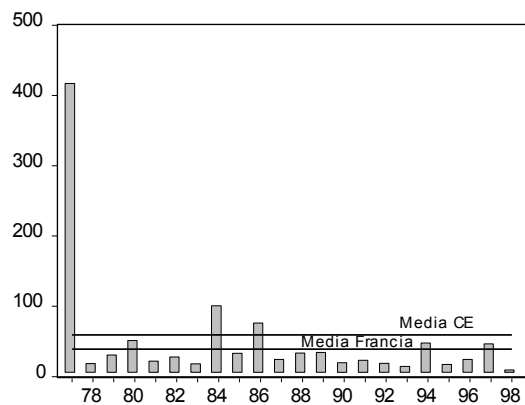


Gráfico 14. Densidad de población en las regiones francesas en 1995  
(habitantes por Km2)

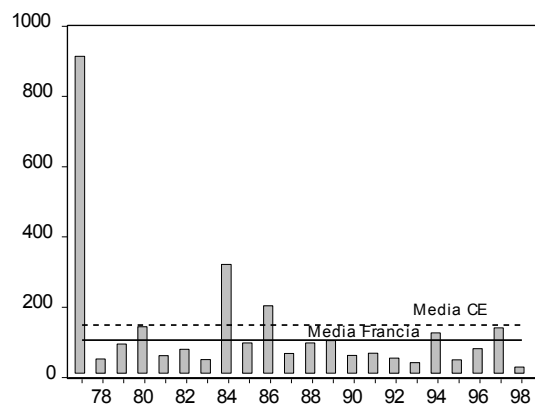


Gráfico 15. Densidad de empleo no agrario y población de las regiones francesas en 1995

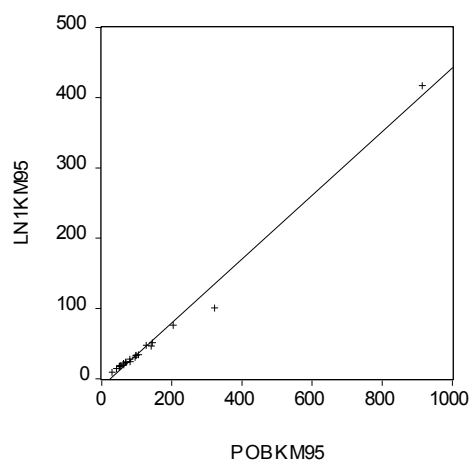


Gráfico 16. Densidad de empleo no agrario en las regiones portuguesas y griegas. 1995  
(empleos no agrarios por Km2)

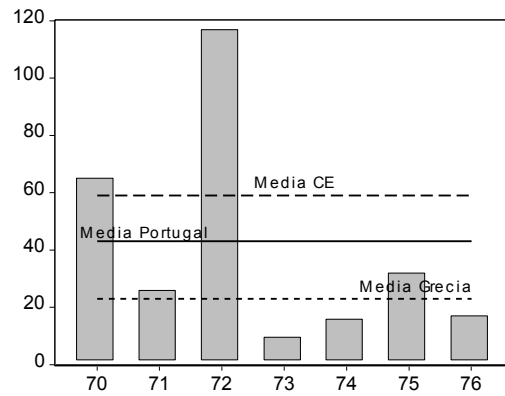


Gráfico 17. Densidad de población en las regiones portuguesas y griegas. 1995  
(habitantes por Km2)

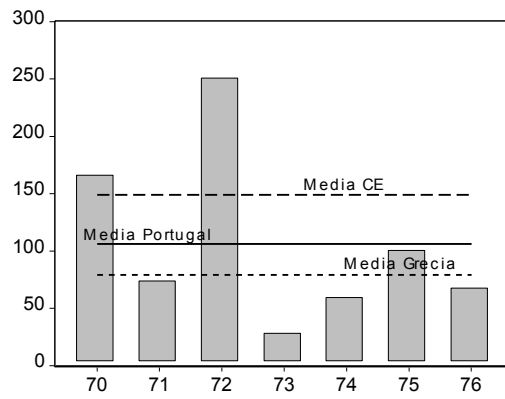


Gráfico 18. Densidad de empleo no agrario y población de las regiones portuguesas y griegas en 1995

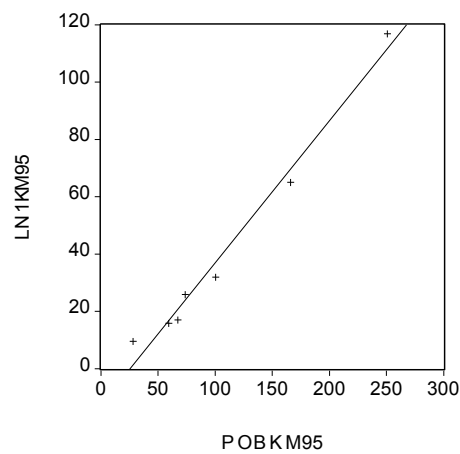


Gráfico 19. Densidad de empleo no agrario en las regiones de Dinamarca, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Irlanda. 1995 (empleos no agrario por Km2)

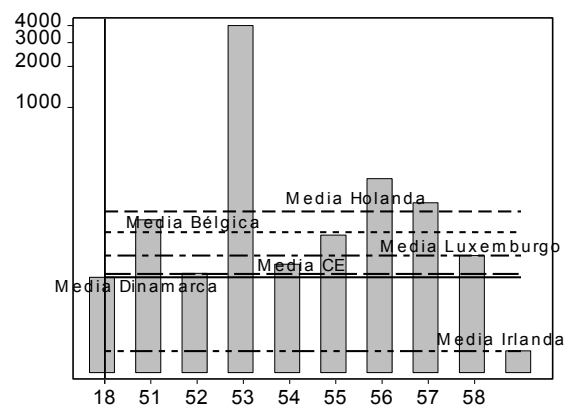


Gráfico 20. Densidad de población en las regiones de Dinamarca, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Irlanda. 1995 (habitantes por Km2)

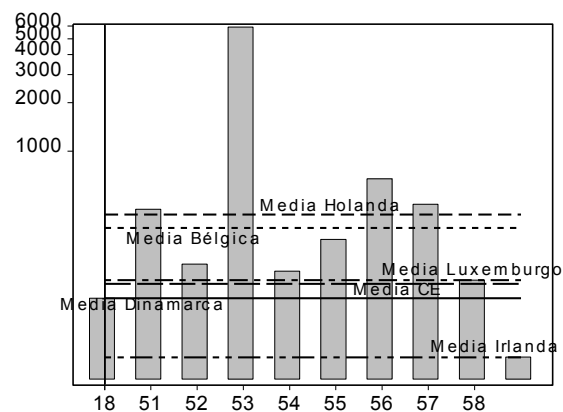
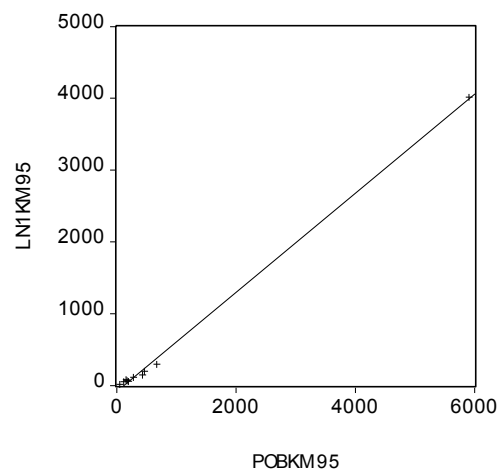


Gráfico 21. Densidad de empleo no agrario y población de las regiones de Dinamarca, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Irlanda en 1995



En *Italia*, las regiones de Liguria, Lombardía, Veneto, Lazio y Campania con más de 100 empleos no agrarios y habitantes por Km<sup>2</sup> se sitúan en las primeras posiciones en 1995. Mientras que Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Basilicata y Sardeña con menos de 50 empleos no agrarios y habitantes por Km<sup>2</sup>, presentan las menores densidades.

Las *regiones alemanas* de Hamburg, Bremen y Berlín presentan densidades muy altas tanto en términos de densidad de empleo no agrario como de población, superando los 1000 empleos no agrarios y habitantes por Km<sup>2</sup>.

Entre las *regiones británicas*, destacan North West y South East con más de 300 empleos no agrarios y habitantes por Km<sup>2</sup>. Mientras que Scotland presenta las densidades más bajas, con 29 empleos no agrarios y 65 habitantes por Km<sup>2</sup>.

En *Francia*, la región Île de France se sitúa muy por encima de la media europea y alejada del resto de las regiones francesas con 417 empleos no agrarios y 914 habitantes por Km<sup>2</sup> en 1995. Corse presenta las densidades menores con sólo 9 empleos no agrarios y 30 habitantes por Km<sup>2</sup>.

Las densidades medias de *Portugal* y *Grecia* se sitúan por debajo de la media europea, tanto en términos de empleo no agrario como de población. Destaca la región portuguesa de Lisboa e Vale do Tejo que, con 117 empleos no agrarios y 251 habitantes por Km<sup>2</sup> en 1995, se coloca por encima de la media europea de 59 empleos no agrarios y 107 habitantes por Km<sup>2</sup>.

Las densidades de empleo no agrario y población medias de *Holanda*, *Bélgica* y *Luxemburgo* se encuentran por encima de las densidades medias de la CEE-12, las de *Dinamarca* próxima a la media europea e *Irlanda*, con 16 empleos no agrarios y 52 habitantes por Km<sup>2</sup>, se sitúa por debajo.

### **3. Modelo de econométrico de empleo y población en 98 regiones europeas**

En esta sección presentamos un modelo interregional para las 98 regiones europeas de la CEE-12, que recoge la interdependencia entre empleo no agrario y población en términos de densidad.

Muy pocos modelos econométricos regionales recogen la interdependencia entre empleo y población a nivel regional, a pesar de la importancia que el análisis de estas relaciones tiene para el desarrollo regional. En este sentido, cabe destacar el modelo para 64 regiones europeas de FABERBERG et al. (1997), el modelo para los condados de USA de CLARK y MURPHY(1996) y el modelo para seis regiones francesas de SCHIMITT(1999).

Nuestro análisis econométrico de la relación entre población y empleo de 98 regiones europeas en los años 1990 y 1995 pone de manifiesto la existencia de una relación de causalidad bidireccional entre ambas variables, de tipo positivo, de forma que el incremento de empleo regional influye positivamente sobre la población y los incrementos de población influyen positivamente sobre el empleo.

El modelo consta de dos ecuaciones simultáneas, una para la densidad de empleo no agrario y otra para la densidad de población, y es estimado por MC2E a partir de los datos regionales de 1985, 1990 y 1995. Proporciona una elevada bondad de ajuste y muestra la significatividad del coeficiente del incremento de población sobre el empleo y del incremento del empleo sobre la población.

### Ecuaciones del modelo

TSLS // Dependent Variable is LNAKM				
Sample: 1 196				
Included observations: 196				
Instrument list: LNAKM5 POBKM5 IVNAKM				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LNAKM5	1.044419	0.005398	193.4695	0.0000
IPOBKM	2.750047	0.290160	9.477697	0.0000
IVNAKM	4.594591	0.789707	5.818095	0.0000
R-squared	0.996431	Mean dependent var	146.8773	
Adjusted R-squared	0.996394	S.D. dependent var	450.1765	
S.E. of regression	27.03283	Akaike info criterion	6.609292	
Sum squared resid	141039.4	Schwarz criterion	6.659467	
F-statistic	26934.66	Durbin-Watson stat	1.838336	

TSLS // Dependent Variable is POBKM				
Sample: 1 196				
Included observations: 196				
Instrument list: LNAKM5 POBKM5 IVNAKM				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
POBKM5	0.989449	0.001334	741.7757	0.0000
ILNAKM	0.312946	0.035967	8.700873	0.0000
R-squared	0.999819	Mean dependent var	319.1193	
Adjusted R-squared	0.999818	S.D. dependent var	745.0211	
S.E. of regression	10.05655	Akaike info criterion	4.626600	
Sum squared resid	19620.03	Schwarz criterion	4.660050	
F-statistic	1069911.	Durbin-Watson stat	1.720114	



Donde:

LNAKM= Densidad de empleo no agrario. Número de empleos no agrarios por  $\text{Km}^2$  en 1990 para la muestra de 1 a 98 y en 1995 para la muestra de 99 a 196.

POBKM= Densidad de población. Habitantes por  $\text{Km}^2$  en 1990 para la muestra de 1 a 98 y en 1995 en la muestra de 99 a 196.

VNAKM= Valor añadido no agrario. Millones de \$ por  $\text{Km}^2$  base 1990. En 1990 para la muestra de 1 a 98 y en 1995 en la muestra de 99 a 196.

LNAKM5= Densidad de empleo no agrario en el quinquenio anterior.

POBKM5= Densidad de empleo no agrario en el quinquenio anterior.

VNAKM5= Valor añadido no agrario en el quinquenio anterior.

La primera ecuación del modelo explica la densidad del empleo no agrario en función de la endógena retardada, del incremento de la densidad de población y del incremento de la densidad de valor añadido no agrario.

La segunda ecuación pone de manifiesto el impacto positivo del incremento de la densidad de empleo no agrario sobre la densidad de población. Este efecto positivo del empleo sobre la población aparece recogido en modelos como el de Alabama de CHANG(1979), el modelo de GUI SAN(1985 a) para las comarcas gallegas y el de GUI SÁN(1985 b) para las áreas urbanas españolas.

El análisis de la causalidad contemporánea de las variables endógenas nuestro modelo, mediante la utilización del test de Hausman, nos confirma la evidencia de existencia de interdependencia entre empleo no agrario y población en las regiones europeas.

Los resultados obtenidos en nuestro análisis econométrico apoyan por lo tanto la existencia de interdependencia y muestran que es sobre todo la influencia de la densidad de empleo no agrario la que explica la densidad de población. Como consecuencia las políticas regionales para la consolidación o incremento de la densidad de población tienen que centrarse en el incremento de la densidad de empleo no agrario.

#### **4. Política regional europea**

En varios trabajos de nuestro equipo, como en Guisán, Cancelo y Díaz (1998) y Guisán, Cancelo, Aguayo y Díaz (2001) hemos analizado el efecto de las políticas europeas de desarrollo regional, en la línea de las interesantes propuestas de Mayes(1994) sobre los factores de dinamización, y hemos encontrado una excesiva concentración de las ayudas a la industria en los países que ya tienen un nivel más elevado de industrialización, y por lo tanto una escasa atención en ese sentido a las regiones periféricas.

Hay que constatar una insuficiente política de desarrollo industrial en aquellas regiones periféricas que no tienen suficientes recursos de turismo o de otro tipo que les permitan desarrollar el empleo no agrario. Nuestros modelos intersectoriales ponen de manifiesto un gran impacto positivo del incremento del Valor Añadido de la industria manufacturera sobre el desarrollo de los sectores de construcción y de servicios, tanto a

través de los consumos intermedios que genera dicha industria como de las rentas familiares que incrementa en la región las cuales a su vez impulsan el desarrollo de la construcción y de los servicios. Así pues es importante una política más decidida de promoción de desarrollo industrial por parte de la UE a nivel regional.

Hay muchas formas de incentivar dicho desarrollo, como las que indica Mayes en relación con el desarrollo del capital humano, en forma de educación y de investigación, y promoviendo la colaboración entre la universidad y la empresa. En ese sentido hay que señalar que los modelos econométricos que se recogen en los estudios citados muestran que el impacto de la investigación socio-económica es muy importante para el desarrollo regional, especialmente la que se realiza a nivel de las universidades. Esto no se tiene en cuenta en la tecnológica política europea que da una prioridad casi absoluta a las investigaciones de tipo tecnológico y dedica escasísimos recursos a la promoción de la investigación socio-económica en las regiones periféricas.

La mayoría de los buenos equipos de investigación socio-económica de las regiones menos desarrolladas de la Unión Europea no reciben ayudas de la UE y en muchos casos tampoco de sus propios países. Por otra parte el sistema de la UE de co-financiación hace que a sus convocatorias sólo puedan acudir equipos que ya gocen de una cantidad importante de financiación en su propio país, ya que los equipos con menos recursos no pueden cofinanciar ni el 50% ni el 25% ni ningún otro porcentaje. Por otra parte existen unas barreras burocráticas, dado el carácter disperso, complicado y bastante caótico de las ayudas de la UE, las cuales sólo pueden ser superadas por equipos que dispongan de una importante dotación de personal de secretaría y apoyo que dedique muchas horas a las tareas burocráticas que requieren las solicitudes. Obviamente las regiones periféricas no tienen en general esos recursos en abundancia.

En un espacio económico como el de la UE es preciso promover el desarrollo regional armónico y es preciso que se emprenda una política decidida de acercamiento a los problemas de las regiones periféricas para propiciar su desarrollo económico, por que si no se hace así se perderán empleos y se producirá un declive en su peso poblacional.

## 5. Conclusiones

Las principales conclusiones de este trabajo son las siguientes:

- 1) Existen grandes diferencias entre las regiones europeas tanto en términos de densidad de empleo no agrario como de densidad de población. Algunos países presentan en la mayor parte de sus regiones unas densidades de empleo y población bastante bajas, mientras que otros las tienen muy elevadas llegando a duplicar o a triplicar a los países más bajos.
- 2) En nuestro análisis de los datos de las regiones europeas se pone de manifiesto la importante relación entre densidad de empleo no agrario y población. Bruxelles, Hamburg, Berlín, Bremen, Île de France, North West y South East presenta más de 300 empleos no agrarios y habitantes por Km<sup>2</sup> en 1995.
- 3) Nuestro modelo econométrico, que consta de dos ecuaciones que explican la densidad de empleo no agrario y la densidad de población, proporciona una elevada

bondad del ajuste y muestra la significatividad del coeficiente del incremento de población sobre el empleo y del incremento del empleo sobre la población en la estimación por MC2E.

4) Los resultados obtenidos en nuestro análisis econométrico apoyan la existencia de interdependencia entre empleo no agrario y población y muestran que es sobre todo la influencia positiva de densidad de empleo no agrario la que explica la densidad de población.

5) Las políticas regionales para la consolidación o el incremento de la densidad de población tienen que centrarse en el incremento de la densidad de empleo no agrario, mediante el impulso de la inversión industrial y los gastos en educación, como señala GUISÁN (2000) y AGUAYO y GUISÁN(2001).

## **Bibliografía**

Aguayo, E. (2001), *Empleo regional y población: un modelo econométrico interregional de las regiones europeas*. Tesis Doctoral. Universidad de Santiago de Compostela.

Aguayo, E., Guisán, M. C. (2001), *Empleo y población en las regiones europeas*. Mundi-Prensa. Madrid.

Aguayo, E., Guisán, M. C., Rodríguez, X. A.(1997), “Modelización regional: técnicas y tipos de modelos”. *Documentos de Econometría*, nº 8. Servicio de Publicaciones de la Universidade de Santiago de Compostela.

Arellano, M. (1992), “Introducción al análisis econométrico con datos de panel”. Servicio de Estudios del Banco de España.. *Documento de Trabajo* nº 9222. Madrid.

Birg, H. (1981), “An Interregional Population-Employment Model for the Federal Republic of Germany: Methology and Forecasting Results for the year 2000”. *Papers of the Regional Science Association*, vol 47. pp.97-117.

Bolton, R. (1993), "Regional Econometric Models". En Bodkin, R.G, Klein, L.R. y Marwah, K. (edit.) “*A history of Macroeconometric Model-Boulding*”. pp. 451-479. Edward Elgar Publishing. New York.

Catin, M. (1992), “La modélisation régionale”. En: Derycke, P. (ed.) *Espace et dynamiques territoriales*. Economica. París. pp. 187-213.

Clark, D. E., Murphy, C. A.(1996), “Countywide Employment and Population Growth: an Analysis of the 1980s”. *Journal of Reginal Science*, vol.36-2, pp.235-256.

Courbis, R. (1979), “Modèles régionaux et modèles régionaux-nationaux”. *Actes du II Colloque international d'Econometrie appliquée*. Editions Cujas.

Chang, S. (1974), “An Econometric Forecasting Model Based on Regional Economic Information System Data: The Case of Mobile Alabama”. *Journal of Regional Science*. Vol. 19, pp. 293-319.

EUROSTAT. *Base de datos REGIO*.

Fagerberg, J., Verspagen, B., Caniëls, M. (1997), "Technology, Growth and Unemployment across European Regions". *Regional Studies*, Vol. 31,5-pp.457-466.

Glickman, N. J. (1977), "Econometric Analysis of Regional Systems: Explorations in Model Building and Policy Analysis". *Studies in Urban Economics*. Academic Press, New York.

Greenwood, M. J. (1985), "Human Migration: Theory, Models and Empirical Studies". *Journal of Regional Science*, vol.25-4. pp.521-544.

Guisán, M. C. (1985 a), "Crecimiento económico y distribución espacial de la población". *Papeles de Economía Española*, nº3, pp. 75-82.

Guisán, M. C. (1985 b), "Crisis económica y crecimiento urbano en España(1970-81)". *IX Reunión de Estudios Regionales*. pp. 443-452. Santiago de Compostela.

Guisán, M. C. (2000), "Educación, emprego e poboación de Galicia". *Revista Galega de Economía*, vol.9, nº 1, pp. 153-166.

Guisán, M. C., Cancelo, M. T. (1996), "Territorial Public Expenditure and Revenue: Economic Impact in the European Regional Growth". *European Regional Science Association. 36th European Congress*, Zürich.

Guisán, M. C., Cancelo, M.T., Aguayo, E., Díaz, R. (2001), *Modelos econométricos interregionales de crecimiento de la industria y los servicios en las regiones europeas. 1985-95*. Distribuye Mundi-Prensa.

Guisán, M. C., Cancelo, M. T., Díaz, R. (1998), "Evaluation of the Effects of European Regional Policy in the Diminution of Regional Disparities". *38<sup>th</sup> European Congress of Regional Science Association*. Viena.

Guisán, M. C., Frias, I. (1996), "Economic Growth and Social Welfare in the European Regions". *36th European Congress of European Regional Science Association*, Zürich.

Klein, L. R. (1969), "The Specification of Regional Econometric Models". *Papers of the Regional Science Association*, 23. pp. 105-115.

Mayes, D. G.(1994), "Rethinking industrial policy in Europe: A decentralised Approachs". Paper in *Fall Meeting of Project Link*. Salamanca(España).

Salvatore, D. (1984), "An Econometric Model of Internal Migration and Development". *Regional Science and Urban Economics*. Vol.14, pp.77-87.

Schmitt, B. (1999), "Economic Geography and Contemporary Rural Dynamics: An Empirical Test on Some French Regions". *Regional Studies*, vol.33-8. pp.697-711.

### Clasificación en 98 regiones europeas

1 Galicia	50 Vlaams Gewest
2 Asturias	51 Région Wallonne
3 Cantabria	52 Région Bruxelles-
4 Pais Vasco	53 Noord-Nederland
5 Navarra	54 Oost-Nederland
6 La Rioja	55 West-Nederland
7 Aragón	56 Zuid-Nederland
8 Madrid	57 Luxembourg
9 Castilla y León	58 Ireland
10 Castilla-la Mancha	59 North East
11 Extremadura	60 Yorkshire and The Humber
12 Cataluña	61 East Midlands
13 Comunidad Valenciana	62 East Anglia
14 Baleares	63 South East
15 Andalucía	64 South West
16 Murcia	65 West Midlands
17 Canarias (ES)	66 North West
18 Denmark	67 Wales
19 Piemonte	68 Scotland
20 Valle d'Aosta	69 Northern Ireland
21 Liguria	70 Norte
22 Lombardia	71 Centro (P)
23 Trentino-Alto Adige	72 Lisboa e Vale do Tejo
24 Veneto	73 Alentejo+Algarve
25 Friuli-Venezia Giulia	74 Voreia Ellada
26 Emilia-Romagna	75 Kentriki Ellada+Attiki
27 Toscana	76 Nisia Aigaiou, Kriti
28 Umbria	77 Île de France
29 Marche	78 Champagne-Ardenne
30 Lazio	79 Picardie
31 Campania	80 Haute-Normandie
32 Abruzzo	81 Centre
33 Molise	82 Basse-Normandie
34 Puglia	83 Bourgogne
35 Basilicata	84 Nord - Pas-de-Calais
36 Calabria	85 Lorraine
37 Sicilia	86 Alsace
38 Sardegna	87 Franche-Comté
39 Schleswig-Holstein	88 Pays de la Loire
40 Hamburg	89 Bretagne
41 Niedersachsen	90 Poitou-Charentes
42 Bremen	91 Aquitaine
43 Nordrhein-Westfalen	92 Midi-Pyrénées
44 Hessen	93 Limousin
45 Rheinland-Pfalz	94 Rhône-Alpes
46 Baden-Württemberg	95 Auvergne
47 Bayern	96 Languedoc-Roussillon
48 Saarland	97 Provence-Alpes-Côte d'Azur
9 Berlin	98 Corse

# **A influência do nível de preços na procura turística externa de Portugal**

**Celeste Eusébio\***

**Eduardo Castro\*\***

**Carlos Costa\*\*\***

## **Resumo**

Este artigo analisa as relações de causalidade entre os preços e a procura de Portugal por parte dos principais países emissores de turistas (Espanha, Reino Unido, Alemanha, França e Holanda). Para a sua concretização foram utilizados dados do tipo série temporal que correspondem a uma amostra de valores mensais recolhida entre 1970 e 1998.

A variável preços seleccionada corresponde à razão do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) no país de origem e IPC em Portugal multiplicada pelas taxas de câmbio bilaterais nominais entre o escudo e as moedas dos países emissores. Esta variável representa o poder de compra real dos turistas estrangeiros face a Portugal.

Para representar a procura turística externa de Portugal foram utilizadas três variáveis: a entrada de turistas nas fronteiras, a estadia média dos turistas estrangeiros em todos os meios de alojamento e as receitas cambiais atribuídas ao turismo.

Os resultados sugerem que o efeito dos preços varia de acordo com o país emissor e segundo a variável representativa da procura turística. Assim, enquanto que esta determinante tem um peso significativo na procura de Portugal por parte dos turistas britânicos, alemães, franceses e holandeses ela demonstra não ter qualquer efeito na entrada de turistas espanhóis nas fronteiras Portuguesas. Além disso, os resultados também sugerem que esta variável tem um maior impacto nas receitas turísticas, do que no número de turistas que entram nas fronteiras Portuguesas. Por sua vez, é a permanência média dos turistas que evidencia ter menor reflexos dos preços.

---

\* Assistente do Departamento de Gestão, Economia e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro.

\*\* Professor Associado do Departamento de Ambiente e Ordenamento da Universidade de Aveiro.

\*\*\* Professor Auxiliar do Departamento de Gestão, Economia e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro.

## 1. Introdução

Na actualidade, o turismo português é uma das actividades económicas mais importantes do país. É responsável pela entrada de divisas, contribui positivamente para o saldo da Balança de Pagamentos, para a criação de emprego, para a geração de rendimento, para o aperfeiçoamento da estrutura económica e para o desenvolvimento de outras actividades económicas, tanto a montante como a jusante.

A posição que o turismo ocupa na economia nacional é fruto de um percurso histórico longínquo. No entanto, considera-se que a sua génese, como actividade estratégica para o desenvolvimento económico do país, remonta a finais da década de 60, altura em que começaram a emergir as condições necessárias para o seu progresso. Foi a partir deste período, que ocorreu um aumento considerável na capacidade de alojamento turístico. Este crescimento da oferta de alojamento foi acompanhado pela procura turística, na medida em que, em 1970, o número total de dormidas na hotelaria tradicional era da ordem dos 8 milhões, em 1998, ultrapassava os 32 milhões. Destes, cerca de 23 dizem respeito às dormidas efectuadas por estrangeiros.

O mercado estrangeiro é responsável por cerca de 72% das dormidas efectuadas no hotelaria global. Este mercado tem, assim, um papel fundamental no crescimento e no desenvolvimento da actividade turística do país. Facto bem patente no saldo da Balança Turística, pois no período em análise, esta variável têm-se apresentado sempre positiva, sendo em 1998 da ordem dos 417 milhões de contos (DGT, 1999, p.1117). O elevado Superavit da Balança Turística tem permitido a este sector contribuir positivamente para o saldo da Balança de Pagamentos de Portugal.

Devido à importância estratégica da procura turística externa no desenvolvimento do turismo português considera-se fundamental analisar as características que lhe estão associadas e os factores que a influenciam. Só assim será possível tomar medidas ao nível da gestão e do planeamento que permitam um desenvolvimento adequado desta actividade.

Dos factores que poderão influenciar a procura turística externa de Portugal, considera-se que o preço é um dos mais relevantes, daí a sua análise neste trabalho.

A variável preço que será utilizada traduz o custo real dos produtos turísticos de Portugal, para os seus consumidores externos. Espera-se, desta forma, que exista uma relação directa entre esta variável e a compra de produtos turísticos Portugueses.

A procura turística externa de Portugal será analisada para os cinco principais países emissores de turistas para Portugal (Espanha, Reino Unido, Alemanha, França e Holanda). Estes mercados representam aproximadamente 82% do número de turistas estrangeiros que chega às fronteiras Portuguesas e 71% das receitas cambiais atribuídas ao turismo.

Face a uma diminuição real do poder de compra dos turistas estrangeiros relativamente aos produtos turísticos portugueses, os turistas poderão optar por ficar no seu país de origem ou por visitarem outros destinos turísticos concorrentes de Portugal. Se os turistas tiverem esta reacção, esperam-se cortes no número de chegadas de turistas estrangeiros e no valor das receitas. Contudo, poderá acontecer que os turistas não se apercebam das alterações verificadas ao nível dos preços antes de escolherem Portugal como destino turístico, mas quando chegam a este país constatarem que o seu poder de

compra diminuiu, o que poderá contribuir para que efectuem cortes no valor das despesas ou que permaneçam menos tempo do que aquele que tinham programado. Quando ocorre um acréscimo espera-se que os turistas tenham reacções inversas às mencionadas.

Das possíveis reacções dos turistas espera-se que o número de entradas de turistas e o valor das receitas sejam as variáveis mais influenciadas pelas alterações dos preços. Considera-se que o impacto na estadia média seja pouco significativo, uma vez que existem outras variáveis que são detentoras de um maior grau de influência, nomeadamente, a duração do tempo livre, as características da oferta turística e o facto de um grande número de turistas se deslocarem a Portugal em viagem organizada.

Outra das hipóteses que se pretende comprovar é a de que os principais mercados turísticos de Portugal apresentam diferentes níveis de sensibilidade aos preços, na medida em que, muitas vezes, o peso que esta variável representa na decisão dos turistas está dependente das suas características sócio-económicas e de questões motivacionais.

## 2. Breve caracterização da procura turística externa de Portugal

Se em 1970 chegavam a Portugal cerca de 3 milhões visitantes estrangeiros, dos quais cerca de 47,5% eram turistas, em 1998, o número total de visitantes ultrapassava os 26 milhões. Destes, cerca de 42,5% são turistas.

A evolução da entrada de turistas estrangeiros nas fronteiras portuguesas, como se pode observar na tabela 1, não se processou de forma homogénea. Embora, em termos globais, a taxa de crescimento verificada seja considerável (612%), existiram períodos onde isso não se verificou.

**Tabela 1**

**Evolução dos principais indicadores que caracterizam a procura externa de Portugal, 1970-1998**

		1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998	Var. 98/70 (%)
Receitas totais (preços correntes)	1000000 esc	6368	6502	57480	191765	502858	652093	958365	14950
	variação		2	784	234	162	30	47	
Receitas totais (Preços constantes, base 1970=100)	1000000 esc	6368	3223	10549	12378	18979	17394	23855	275
	variação		-49	227	17	53	-8	37	
Receitas por turista (preços correntes)	escudos	4014	7067	21226	38437	62701	67188	84849	2014
	variação		76	200	81	63	7	26	
Receitas por turista (preços constantes, base 1970=100)	escudos	4014	3502	3895	2480	2366	1792	2112	-47
	variação		-13	11	-36	-5	-24	18	
Receitas por turista/dia (preços correntes)	escudos	441	589	2041	4576	8473	9598	12121	2649
	variação		34	247	124	85	13	26	
Receitas por turista/dia (preços constantes, base 1970=100)	escudos	441	291	374	295	319	256	301	-32
	variação		-34	29	-21	8	-20	18	
Entradas de turistas nas fronteiras	Milhares	1586	920	2708	4989	8020	9706	11295	612
	variação		-42	194	84	61	21	16	
Estadia Média	Nº de dias	9,1	12	10,4	8,4	7,4	7	7	-23
	variação		32	-13	-19	-12	-5	0	

Fonte: Elaborado com base em INE, *Estatísticas do turismo* (várias publicações) e DGT, *O Turismo em* (várias publicações); INE, *Índice de Preços ao Consumidor* (várias publicações)



Durante o período do 25 de Abril o número de turistas que entraram nas fronteiras portuguesas diminuiu, consequência da crise política instaurada, em Portugal.

A partir do início da década de 90, o número de turistas estrangeiros que entram nas fronteiras portuguesas começou a registar taxas de crescimento mais moderadas, ocorrendo em alguns anos mesmo decréscimos. Para esta realidade, terão contribuído factores como: a conjuntura internacional pouco favorável, o aumento da competição no sector a nível internacional e o modelo de desenvolvimento turístico que vigorou, em Portugal, nas últimas décadas. Este modelo descurava actividades como o planeamento, a gestão estratégica, a qualificação dos trabalhadores e a qualidade dos produtos turísticos oferecidos. Procuravam-se obter lucros imediatos, realçando a quantidade em detrimento da qualidade, desprezando os potenciais efeitos que a médio e longo prazo este tipo de comportamento poderia causar.

O modelo enunciado poderá ter contribuído para que as receitas atribuídas ao turismo em termos reais tivessem tido um acréscimo pouco satisfatório.

Como se pode verificar na tabela 1, Portugal, em 1970, apenas recebia cerca de seis milhões de contos provenientes da actividade turística. Passados 28 anos esse valor ultrapassa os 950 milhões. No entanto, se a evolução das receitas cambiais atribuídas ao turismo for expurgado do efeito da inflação, verifica-se que esse acréscimo foi muito mais moderado, e, em 1998, o valor real das receitas cambiais não chegava aos 24 milhões de contos. Valor considerado pouco satisfatório, na medida em que o acréscimo global das chegadas de turistas às fronteiras (612%) foi muito superior ao verificado nas receitas cambiais em termos reais (275%). Estes resultados indicam que Portugal está a caminhar para uma massificação do turismo, principalmente em algumas regiões, no que diz respeito à quantidade de turistas e para uma degradação em termos de rentabilidade do sector.

A comprovar a realidade apresentada encontra-se a evolução da receita obtida por cada turista que entra nas fronteiras portuguesas e a receita obtida por cada dia que esse turista permanece em Portugal. Pois, tal como se pode verificar na tabela 1, embora em termos nominais estas duas variáveis tivessem registado um crescimento em termos reais isso não aconteceu, ocorrendo pelo contrário um decréscimo. A agravar esta situação evidencia-se o facto de que se houvesse uma contabilização dos custos, em termos económicos, ambientais e sócio-culturais suportados pelo país, por cada turista que entra nas fronteiras, o saldo real poderia apresentar valores pouco interessantes.

Também a estadia média dos turistas estrangeiros sofreu um decréscimo, pois, em 1998, um turista estrangeiro permanecia em média cerca de 7 dias no país (menos dois dias do que em 1970 e menos quatro dias do que em 1976). Foi a partir do início da década de 80 que esta variável entrou no ciclo descendente.

Em termos de mercados emissores observa-se na tabela 2 que o mercado espanhol é o principal mercado emissor de turistas para Portugal. Actualmente, este mercado é responsável por mais de metade dos turistas estrangeiros que entram nas fronteiras portuguesas. Além dos turistas espanhóis, assumem especial importância os turistas provenientes do Reino Unido, da Alemanha, da França e da Holanda. A importância relativa deste grupo de países torna-se preocupante, pois eles são responsáveis por mais de quatro quintos dos turistas estrangeiros que visitam Portugal (82%). Basta que nestes países se verifique um clima de instabilidade política, económica ou social, para que o turismo em Portugal sofra quebras consideráveis.

**Tabela 2**

**Os principais mercados emissores de turistas para Portugal, em termos de entrada de turistas nas fronteiras e de permanência média, 1998**

Mercados Emissores	Chegadas de turistas às fronteiras			Estadia média	
	valor (milhares)	%	Rank	Valor (nº de dias)	Rank
Espanha	5759,9	51,0	1	3,1	17
Reino Unido	1723	15,3	2	9,6	14
Alemanha	870,1	7,7	3	12,8	8
França	696,6	6,2	4	11,6	12
Holanda	434,5	3,8	5	15,5	3
Itália	254,4	2,3	6	8,3	15
Bélgica	223,6	2,0	7	12,4	9
EUA	230	2,0	8	8,3	15
Dinamarca	116,9	1,0	9	12,3	10
Suécia	122,8	1,1	10	13,6	6
Irlanda	106,6	0,9	11	12,1	11
Canadá	89,8	0,8	12	17,1	1
Brasil	88,7	0,8	13	15,4	4
Suíça	85,9	0,8	14	16,7	2
Finlândia	70,7	0,6	15	13,5	7
Áustria	55,1	0,5	16	9,9	13
Japão	44,2	0,4	17	6,3	16
Noruega	37	0,3	18	13,7	5
Outros	285,2	2,5	19	4,6	
Total	11295	100	20	7	

Fonte: Elaborado com base em DGT, *O turismo em 96/97/98*, 1999

Em termos de permanência média (tabela 2), a liderança é ocupada pelo Canadá, com uma estadia média de 17,1 dias, seguindo-se o Suíça. Verifica-se que apenas dois dos países (Holanda e Alemanha) que fazem parte do grupo dos cinco principais países emissores de turistas de Portugal, pertencem ao grupo dos cinco que apresentam a estadia média mais elevada. Por sua vez, o principal mercado emissor de turistas para Portugal (a Espanha) é o que apresenta a estadia média mais baixa. Facto que poderá estar relacionado com a sua situação geográfica onde para o turista espanhol Portugal possa ser considerado uma extensão do mercado doméstico.

Em termos de receitas, como se pode observar na tabela 3, o mercado britânico é o principal mercado gerador de receitas para Portugal, seguindo-se o mercado espanhol.

**Tabela 3**  
**Os principais mercados emissores de turistas em termos de receitas cambiais, 1998**

Mercados Emissores	Receitas cambiais totais			Receitas por turista		Receitas por turista/dia	
	Milhares de contos	%	Rank	escudos	Rank	escudos	Rank
Espanha	151323,00	15,8	2	26272	16	8475	11
Reino Unido	207821,00	21,7	1	120616	9	12564	7
Alemanha	119443,00	12,5	4	137275	8	10725	10
França	149002,00	15,5	3	213899	4	18440	3
Holanda	21995,00	2,3	5	50621	14	3266	16
Itália	25588,00	2,7	8	100582	10	12118	8
Bélgica	54713,00	5,7	5	244691	3	19733	2
EUA	42601,00	4,4	6	185222	5	22316	1
Dinamarca	6624,00	0,7	12	56664	13	4607	13
Suiça	23543,00	2,5	9	274075	2	16412	5
Suécia	10272,00	1,1	10	83648	11	6151	12
Brasil	a)					0	
Irlanda	5004,00	0,5	14	46942	15	3879	15
Canadá	27653,00	2,9	7	307940	1	18008	4
Finlândia	4140,00	0,4	15	58557	12	4338	14
Áustria	8448,00	0,9	11	153321	7	15487	6
Japão	a)						
Noruega	5726,00	0,6	13	154757	6	11296	9
Outros	95069,00	9,9		333342		72466	
Total	958965,00	100		84902		12129	

Fonte: Elaborado com base em DGT, *O turismo em 96/97/98*, 1999

Em 1998, os cinco principais países geradores de turistas para Portugal (Espanha, Reino Unido, Alemanha, França e Holanda), foram responsáveis por cerca de 71% das receitas cambiais atribuídas ao turismo. Acontece, contudo, que os mercados que lideram em termos de receitas globais não ocupam a mesma posição quando as variáveis em análise são a receita média obtida por turista ou a receita média obtida por turista/dia.

O mercado canadiano e o mercado suíço são os líderes em termos de receitas obtidas por cada turista que visita Portugal. Por sua vez, o principal país gerador de turistas para Portugal (Espanha), em termos de receitas por turista ocupa a última posição.

Em termos de receitas obtidas por cada dia que um turista estrangeiro permanece em Portugal, a liderança é ocupada pelo mercado americano, seguindo-se o mercado belga e francês. Portugal terá todo o interesse em apostar fortemente nestes mercados, devido à sua contribuição positiva para a rentabilidade do sector.

Embora se considere relevante a análise mais pormenorizada da procura de Portugal como destino turístico por parte de todos os mercados emissores, a natureza do presente trabalho obrigou-nos a uma selecção. Assim, optou-se por estudar de forma mais pormenorizada os cinco principais países emissores de turistas para Portugal (Espanha, Reino Unido, Alemanha, França e Holanda).

**Tabela 4**  
**Algumas das principais variáveis que caracterizam a evolução da procura de Portugal, como destino turístico, por parte dos cinco principais países emissores de turistas**

Variáveis (em percentagem)	Espanha	Reino Unido	Alemanha	França	Holanda
Evolução das entradas de turistas (1998/1970)	1147	762	761	312	1378
Evolução da estadia média (1998/1970)	-54	4	12	-13	18
Evolução das receitas cambiais totais (1998/1970) (preços correntes)	1935	23570	21421	21780	26723
Evolução das receitas cambiais totais (1998/1970) (preços constantes, ano base = 1970))	400	489	436	445	568
Evolução das receitas por turista (1998/1970) (preços correntes)	1513	2648	2398	5209	656
Evolução das receitas por turista (1998/1970) (preços constantes, ano base = 1970))	-60	-32	-38	32	-81
Evolução das receitas por turista (1998/1970) (preços correntes)	3074	2995	2080	4487	592
Evolução das receitas por turista (1998/1970) (preços constantes, ano base = 1970))	-21	-23	-46	14	-83
Principal motivação*	Praia	Praia	Praia	Praia	Praia
Distribuição etária*					
Jovens	34	35	39	54	36
Meia Idade	33	35	43	21	32
Terceira idade	33	30	17	25	32
Distribuição por classes sociais*					
Baixa	a)	13	6	10	a)
Média	42	62	47	65	45
Alta	a)	25	47	25	a)

Fonte: Elaborado com base em INE, *Estatísticas do turismo* (várias publicações); DGT, *O Turismo em* (várias publicações); ICEP (1995) *Guia de Mercado: Reino Unido*; ICEP (1995), *Guia de Mercado: Espanha*; ICEP (1995), *Guia de Mercado: Holanda*; 1995), *Guia de Mercado: Alemanha* e ICEP (1995), *Guia de Mercado: França*

Nas últimas décadas, como se pode observar na tabela 4, o número de turistas que entraram nas fronteiras portuguesas, provenientes dos cinco mercados em estudo, apresentaram taxas de crescimento consideráveis, destacando-se, contudo, o mercado holandês e o mercado espanhol.

Apesar do número de turistas que entram nas fronteiras portuguesas ter aumentado a permanência média dos turistas espanhóis e franceses diminuiu. Por sua vez, a permanência média dos turistas britânicos, holandeses e alemães, em 1998, foi superior à verificada em 1970.

Em termos de receitas obtidas totais (tabela 4) ocorreu um aumento nos cinco principais mercados geradores de turistas para Portugal. No entanto, verificou-se que cada turista espanhol, britânico, alemão e holandês que actualmente entra nas fronteiras portuguesas, a preços constantes, gasta menos do que em 1970, apenas os turistas franceses aumentaram os seus gastos. O mesmo se passou com as despesas diárias efectuadas.

A praia é a principal motivação para visitar Portugal dos cinco principais mercados emissores. Além disso, em termos de distribuição etária dos visitantes verifica-se pouca heterogeneidade, com excepção do mercado francês, onde mais de metade dos turistas que entram nas fronteiras portuguesas pertence ao grupo dos jovens.

Em termos de distribuição dos turistas por classes sociais (tabela 4), constata-se que nos cinco mercados a classe média é a mais representativa, salientando-se, no entanto, o

mercado britânico e francês onde mais de 60% dos turistas que visitam Portugal pertence a esta classe.

Em suma, a caracterização da procura turística externa de Portugal permitiu observar que, embora este tipo de procura seja fundamental para o desenvolvimento do turismo português, ela está impregnada de fragilidades que poderão inviabilizar o seu desenvolvimento futuro, caso não sejam tomadas as medidas correctas em termos de gestão e de planeamento. A definição destas medidas deverá basear-se em investigação que permita identificar os principais factores que influenciam este tipo de procura. Só tendo conhecimento da sensibilidade dos mercados turísticos a variáveis sociais, políticas, psicográficas, culturais e económicas é que será possível planear o desenvolvimento turístico de uma forma sustentável. Neste sentido, apresenta-se na secção seguinte uma breve revisão bibliográfica do preço como determinante da procura turística externa.

### **3. Algumas reflexões sobre o papel dos preços na procura turística externa**

A utilização de modelos para explicar o comportamento dos consumidores em turismo é uma prática já muito comum. Neste sentido, como afirma Witt (1993, p.999), muitos autores têm especificado a procura turística através da seguinte função:  $Y = f(X_1, X_2, \dots, X_k)$ . Onde:  $Y$  é a variável que representa a procura turística de um determinado destino. Por sua vez,  $X_1, X_2, \dots, X_k$  são as variáveis que influenciam essa procura. De todas as variáveis, segundo Mieczkowski e Chadee (1987, p.13) assumem especial relevância o nível de rendimento dos turistas, o nível de preços no país de destino e no país de origem e as taxas de câmbio.

Partilhando da mesma opinião de Mieczkowski e Chadee (1987, p.13), considera-se, que os preços são uma forte determinante económica da procura turística externa de Portugal. A grande questão que se coloca é a de conhecer o grau de sensibilidade com que a procura turística reage a alterações no nível de preços.

Segundo Mahammad (1993, p.672), a elasticidade da procura turística-preços poderá apresentar valores superiores a 1, igual a 1 ou ainda inferiores a 1. Estes resultados variam de acordo como o tipo de turista e o destino que visita. Assim, tal como afirma Grouch (1994, p.13), existe uma grande variabilidade nos resultados obtidos sobre a elasticidade procura turística-preços. Esta variabilidade deve-se ao facto da sensibilidade da procura turística, relativamente a alterações no nível de preços dos produtos, variar de acordo com as motivações dos turistas. Espera-se, desta forma, que, por exemplo, uma viagem de negócios seja menos sensível ao preço do que uma viagem de férias.

Acontece, no entanto, que no domínio da procura turística a introdução do preço como variável explicativa deverá ser analisada com algum cuidado, pois, apesar de não existirem dúvidas relativamente ao facto de esta variável ser uma determinante importante da procura turística, implantou-se um consenso generalizado de que existem bastantes dificuldades em seleccionar a medida mais apropriada para o preço turístico. Esta opinião é partilhada por Crouch (1992, p.49), que considera o preço do produto turístico uma variável bastante complexa. Esta complexidade advém do facto de ser

constituído por vários componentes, nomeadamente: custos de transporte para o destino; custos dos bens e serviços adquiridos no destino, bem como outro tipo de custos (ex: custos de oportunidade).

Relativamente aos custos de transporte, apesar de existir um consenso generalizado de que esta variável é uma determinante importante da procura turística, em muitos estudos ela não é incluída. Segundo Witt e Witt (1992, p.18), alguns autores (ex: Uysal e Crompton, 1984) excluem os custos de transporte do conjunto das variáveis explicativas, por motivos de multicolineariedade e de falta de dados disponíveis. Nos estudos onde esta variável foi utilizada, alguns optaram pelo preço médio das viagens aéreas entre o país de origem e o país de destino (ex: Bechdolt, 1973; Gray, 1966; Kliman, 1991), enquanto que outros (ex: Quayson e Van, 1982) utilizaram o preço dos combustíveis.

Além dos custos de transporte, considera-se que uma das principais componentes do custo das viagens dos turistas é o preço dos bens e serviços que ele consome no destino. A variável que tem sido utilizada como *proxy* do preço turístico tem sido o Índice de Preços ao Consumidor (IPC). A utilização desta variável deve-se ao facto de existirem muitas dificuldades em calcular um Índice de Preços Turísticos (IPT), pois é difícil definir os produtos que devem ser incluídos no “cabaz”. No entanto, embora existam muitas dificuldades em calcular um IPT, alguns investigadores, nomeadamente Martin e Witt (1987, p.245) calcularam este tipo de índice designado-o por *Tourist's Cost-of-Living Index*. Acontece que estes mesmos autores verificaram, ao comparar os resultados obtidos com o IPC com os resultados obtidos com o *Tourist's Cost-of-Living Index*, que as diferenças não compensavam os esforços. Com base nestes resultados optou-se, neste trabalho, pelo IPC para representar os preços turísticos.

A selecção do IPC como variável *proxy* do IPT teve como base o pressuposto de que alterações do IPC reflectem, razoavelmente, as alterações nos preços de bens e serviços consumidos pelos turistas. No entanto, tal como afirma a teoria económica, o preço dos bens substitutos, também poderá ser uma forte determinante da procura turística de Portugal. Considera-se, assim, que o país de origem dos turistas e os países concorrentes são os principais produtos substitutos do produto turístico “Portugal”.

Partindo do pressuposto de que o nível de preços em Portugal não é alterado, um aumento do nível de preços praticados nos países concorrentes e/ou nos países de origem contribuirá para que ocorra um aumento da procura turística externa de Portugal.

Embora se considere que os preços praticados nos países concorrentes possam influenciar significativamente a procura turística para Portugal, neste estudo apenas se analisa o preço turístico praticado no país de origem como factor determinante da procura turística de Portugal. Esta selecção baseou-se na hipótese de que os turistas comparam essencialmente os preços existentes em Portugal com os preços existentes no seu país<sup>1</sup>.

Uma das formas de introduzir os preços dos produtos substitutos na função procura turística é a de incluir, em vez dos preços absolutos, os preços em termos relativos. Se se partir do pressuposto de que as duas alternativas de escolha são ou vir para Portugal

---

<sup>1</sup> Não se considera o nível de preços existente nos países concorrentes, na medida em que isso exige uma análise aprofundada do posicionamento concorrencial de Portugal. Este estudo apesar de se considerar de extrema relevância, não está incluído nos objectivos deste trabalho pelo que se optou pelo IPC no país de origem para representar os preços dos produtos substitutos do produto turístico “Portugal”.

ou passar férias no seu próprio país, então os preços relativos serão expressos em termos de nível de preços no país de origem/nível de preços em Portugal ( $\frac{P_i}{P_j}$ )

Um aumento do nível de preços relativos terá um impacto directo na procura de Portugal como destino turístico.

Outra das variáveis que está associada ao impacto dos preços na procura turística externa de Portugal é a cotação do escudo face às moedas dos países emissores de turistas. Opinião partilhada por muitos autores (Gray, 1966, p.86; Mieckozowski e Chaddee, 1987, p.13; Grouch, 1994, p.14; Gibbons, 1985, p.548 e Mattee e Matteo, 1993, p.34) que consideram muito importante a introdução das taxas de câmbio nos modelos da procura turística internacional.

Neste estudo, utilizar-se-ão as taxas de câmbio bilaterais nominais para corrigir os preços relativos. Assim, a variável preço que será incluída no modelo da procura turística terá a seguinte configuração:

$$\frac{P_j}{P_i} * S_{ij}$$

Onde:

$P_j$  - >é o nível de preços do país estrangeiro;

$P_i$  -> é o nível de preços em Portugal;

$S_{ij}$  -> é cotação bilateral nominal entre a moeda do país doméstico (Portugal) e a moeda do mercado emissor de turistas.

A introdução desta variável como determinante da procura turística em Portugal, assenta no pressuposto de que os turistas antes de se deslocarem a Portugal procuram obter informações relativamente ao custo real dos produtos turísticos neste país, comparando-os com o custo no seu próprio país.

#### 4. Metodologia

Neste estudo recorreu-se a um modelo econométrico para analisar a influência dos preços na procura turística externa de Portugal e utilizou-se o RATS como *software*. Os dados utilizados para a construção deste modelo são do tipo *série temporal* e correspondem a uma amostra de valores mensais recolhida entre 1970 e 1998.

As fontes de informação utilizadas foram: o Instituto Nacional de Estatística (INE), a Direcção Geral de Turismo (DGT), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Banco de Portugal.

As variáveis utilizadas no modelo fazem parte de dois grupos: as representativas da procura turística por parte dos cinco principais países emissores de turistas (Espanha, Reino Unido, Alemanha, França e Holanda) e as que traduzem o preço (preços relativos corrigidos pela taxa de câmbio bilaterais nominais - PR).

As variáveis representativas da procura turística são: o número de turistas estrangeiros que entram nas fronteiras portuguesas segundo o país de nacionalidade (NTE), o valor da estadia média dos turistas estrangeiros, em todos os meios de alojamento, segundo a país de nacionalidade (EM) e o valor das receitas cambiais atribuídas ao turismo, segundo o país de nacionalidade (RCT).

Relativamente à variável receitas cambiais atribuídas ao turismo, apenas existem dados anuais, pelo que os seus valores mensais foram estimadas tendo como base as quotas mensais das chegadas de turistas às fronteiras. Para este efeito recorreu-se à seguinte equação:

$$\text{Receitas Mensais} = (\text{Quota Mensal das Chegadas} \cdot \text{Receitas Anuais}) / 100.$$

Com o objectivo de homogeneizar os valores da base de dados, todas as variáveis foram logaritmizadas e em seguida foram feitas as primeiras diferenças, com o objectivo de transformar as variáveis em taxas de crescimento.

O estudo das relações de causalidade baseou-se em dois métodos, o proposto por Granger e o proposto por Sims. No entanto, antes destes métodos serem aplicados, estudou-se a estacionariedade das séries, através dos procedimentos ADF do RATS, na medida em que o estudo das relações de causalidade pressupõe a utilização de variáveis estacionárias.

Após se ter estudado a estacionariedade das séries, recorreu-se a dois critérios de informação muito úteis quando se analisam relações de causalidade, o critério de Akaike e o critério de Schwarz. Com estes critérios, pretende-se determinar o grau de polinómio de desfasamentos das variáveis explicativas do modelo de forma a que a informação contida nesse modelo sobre os valores da variável dependente seja a mais completa possível.

Em seguida, passou-se ao estudo da causalidade à Granger, utilizando os seguintes modelos:

$$DNTEL_t = \sum_{i=1}^{m1} a_i \cdot DNTEL_{t-i} + \sum_{i=1}^{m2} b_i \cdot DPRL_{t-i} + \xi_t \quad 1)$$

$$DEML_t = \sum_{i=1}^{m1} a_i \cdot DEML_{t-i} + \sum_{i=1}^{m2} b_i \cdot DPRL_{t-i} + \xi_t \quad 2)$$

$$DRCTL_t = \sum_{i=1}^{m1} a_i \cdot DRCTL_{t-i} + \sum_{i=1}^{m2} b_i \cdot DPRL_{t-i} + \xi_t \quad 3)$$

onde:

DNTEL -> taxa de crescimento do número de turistas estrangeiros que entram nas fronteiras portuguesas, segundo o país de nacionalidade;

DEML -> taxa de crescimento da estadia média dos turistas estrangeiros, em todos os meios de alojamento, segundo o país de nacionalidade;

DRCTL -> taxa de crescimento das receitas cambiais atribuídas ao turismo, segundo o país de nacionalidade;

DPRL -> taxa de crescimento dos preços relativos corrigidos pelas taxas de câmbio bilaterais nominais entre o escudo e as divisas dos países emissores de turistas.



Utilizaram-se três metodologias, apresentadas por Andrade (1995, p.76), para estudar as relações de causalidade à Granger.

A) Obteve-se o valor de m1 que minimiza os critérios de Akaike e de Schwarz nos modelos:

$$DNTEL_t = \sum_{i=1}^{m1} a_i \cdot DNTEL_{t-i} + \xi_t$$

$$DEW\Gamma^t = \sum_{i=1}^{m1} a_i \cdot DEW\Gamma^{t-i} + \xi_t$$

$$DRCTL_t = \sum_{i=1}^{m1} a_i \cdot DRCTL_{t-i} + \xi_t$$

Após ter sido obtido o valor de m1 determinou-se o valor de m2, recorrendo para o efeito a dois métodos:

A.1) Calculou-se o valor de m2 que minimiza os critérios de Akaike e de Schwarz nos modelos 1), 2) e 3) e realizou-se em seguida o teste de nulidade aos coeficientes  $b_i$ .

A.2) Testaram-se diferentes valores para m2 verificando se em algum deles era possível rejeitar a hipótese nula para os coeficientes  $b_i$ .

B) Calcularam-se, através dos modelos 1), 2) e 3) os valores de m1 e de m2 que minimizam os critérios de Akaike e de Schwarz. Efectuou-se em seguida o teste de nulidade dos coeficientes  $b_i$ .

C) Calcularam-se os valores de m1 e de m2 utilizando apenas o teste de nulidade para os coeficientes  $b_i$ .

Verificou-se, igualmente, a possibilidade de existir uma relação de causalidade instantânea, introduzindo para o efeito o valor corrente das variáveis. Neste sentido, os modelos sofreram as seguintes alterações:

$$DNTEL_t + b_0 \cdot DPRL_t = \sum_{i=1}^{m1} a_i \cdot DNTEL_{t-i} + \sum_{i=1}^{m2} b_i \cdot DPRL_{t-i} + \xi_t \quad 1.1)$$

$$DEML_t + b_0 \cdot DPRL_t = \sum_{i=1}^{m1} a_i \cdot DEML_{t-i} + \sum_{i=1}^{m2} b_i \cdot DPRL_{t-i} + \xi_t \quad 2.1)$$

$$DRCTL_t + b_0 \cdot DPRL_t = \sum_{i=1}^{m1} a_i \cdot DRCTL_{t-i} + \sum_{i=1}^{m2} b_i \cdot DPRL_{t-i} + \xi_t \quad 3.1)$$

Quando os resultados obtidos com o método proposto por Granger não permitiam aceitar a existência de uma relação de causalidade, utilizou-se o método de Sims, partindo-se do pressuposto de que as séries eram sensíveis aos filtros por ele apresentados, para verificar se isso se comprovava. Para o efeito utilizaram-se as metodologias B e C e as seguintes equações:

$$DNTEL_t^* = \sum_{i=1}^n b_i \cdot DPRL_{t-i}^* + \sum_{i=1}^m a_i \cdot DPRL_{t+i}^* + \xi_t \quad 1.2)$$

$$DEML_t^* = \sum_{i=1}^n b_i \cdot DPRL_{t-i}^* + \sum_{i=1}^m a_i \cdot DPRL_{t+i}^* + \xi_t \quad 2.2)$$

$$DRCTL_t^* = \sum_{i=1}^n b_i \cdot DPRL_{t-i}^* + \sum_{i=1}^m a_i \cdot DPRL_{t+i}^* + \xi_t \quad 3.2)$$

## 5. Apresentação dos resultados

Após a aplicação do teste ADF, todas as variáveis em estudo demonstraram tratar-se de variáveis estacionárias, como se pode constatar na tabela 4.

**Tabela 4**

**Resultados do estudo da estacionariedade das séries – Teste ADF (Estatística *Dickey-Fuller*)**

Países	Chegadas de turistas		Estadia Média		Receitas cambiais		Preços	
	V. Cri.	V.Efect.	V. Cri.	V.Efect.	V. Cri.	V.Efect.	V. Cri.	V.Efect.
Espanha	2.8702	12.8889	2.8714	15.4705	2.8701	15.3418	2.8719	14.7979
Reino Unido	2.8701	11.6323	2.8714	16.5718	2.8701	11.9990	2.8701	14.7111
Alemanha	2.8701	10.8566	2.8714	18.7855	2.8701	11.1626	2.8701	17.3318
França	2.8701	14.5851	2.8716	10.3495	2.8701	14.6608	2.8701	15.6729
Holanda	2.8701	9.3790	2.8733	12.0547	2.8718	9.5504	2.8701	17.2521

**Tabela 5**

**Resultados obtidos pelos métodos A.1 e B no estudo da causalidade à Granger entre os preços relativos corrigidos pela taxa de câmbio e a procura turística de Portugal, por parte dos principais países emissores de turistas.**

Mercados Emissores	Modelos	variáveis	Desfasamentos	R <sup>2</sup>	D-W	T( $\sum \alpha_i$ ) – (T( $\sum \beta_i$ ))
Espanha	1	DNETL	13	0,66	2,	-7,75 - (0,00)
		DPRL	9			0,68 - (0,49)
	2	DEML	13	0,50	1,99	-4,15 - (0,00)
		DPRL	13			-0,70 - (0,48)
	3	DRCTL	12	0,43	2,00	-9,02 - (0,00)
		DPRL	13			3,86 - (0,00)
Reino Unido	1	DNETL	13	0,82	20,8	-1,58 - (0,11)
		DPRL	1			-1,31 - (0,18)
	2	DEML	13	0,52	1,98	-7,96 - (0,00)
		DPRL	1			-2,39 - (0,01)
	3	DRCTL	13	0,72	2,00	-0,69 - (0,48)
		DPRL	1			-1,08 - (0,28)
Alemanha	1	DNETL	13	0,74	2,05	-6,98 - (0,00)
		DPRL	1			3,34 - (0,00)
	2	DEML	13	0,65	1,93	-9,85 - (0,00)
		DPRL	11			-2,96 - (0,00)
	3	DRCTL	13	0,66	2,07	-6,49 - (0,00)
		DPRL	1			2,91 - (0,00)
França	1	DNETL	13	0,84	2,04	-6,15 - (0,00)
		DPRL	1			1,45 - (0,14)
	2	DEML	13	0,58	1,98	-7,83 - (0,00)
		DPRL	1			2,45 - (0,01)
	3	DRCTL	13	0,82	2,04	-4,73 - (0,00)
		DPRL	1			1,43 - (0,15)
Holanda	1	DNETL	13	0,84	2,02	-5,18 - (0,00)
		DPRL	1			2,73 - (0,00)
	2	DEML	13	0,53	1,99	-7,55 - (0,00)
		DPRL	1			-0,74 - (0,45)
	3	DRCTL	13	0,74	2,00	-0,98 - (0,32)

		DPRL	1			1,81 - (0,07)
--	--	------	---	--	--	---------------

Em termos de relações de causalidade, os resultados obtidos pelo método A.1 e pelo método B, no estudo de causalidade à Granger (tabela 5), conduzem a não afastar a hipótese de existirem relações de causalidade entre os preços e:

- as receitas atribuídas ao mercado espanhol;
- a estadia média do mercado britânico;
- as entradas, a estadia média e as receitas do mercado alemão;
- a estadia média do mercado francês;
- as entradas e as receitas do mercado holandês.

A utilização do método A.2 e C veio confirmar, parcialmente, os resultados obtidos com os métodos A.1 e B, como se pode observar na tabela 6.

**Tabela 6**

**Número de modelos onde é possível aceitar relações de causalidade entre os preços e as exportações turísticas portuguesas para os principais mercados.**

Mercados emissores	"Causalidade à Granger"			"Causalidade à Sims"		
	DPRL->DNTEL	DPRL->DEML	DPRL->DRCTL	DPRL->DNTEL	DPRL->DEML	DPRL->DRCTL
Espanha	0	6	32	0	a)	a)
Reino Unido	6	-3	0	a)	a)	-62
Alemanha	53	-18	62	a)	a)	a)
França	28	40	23	a)	a)	a)
Holanda	54	0	32	a)	0	a)

a) Não foi determinada pelo facto de através dos testes de “causalidade à Granger” se verificar a hipótese do preço influenciar a variável dependente

Em todos os mercados emissores foram encontrados modelos onde pode ser considerada a possibilidade dos valores passados da variável preço em estudo causarem as exportações de produtos turísticos portugueses para esses mercados. No entanto, apenas o mercado francês é influenciado directamente por alterações dos preços em termos de número de turistas que entram nas fronteiras portuguesas, estadia média e valor obtido das receitas cambiais totais.

Relativamente ao mercado espanhol, os testes de Granger sugerem que se aceitem relações de causalidade entre a variável preço e as receitas cambiais atribuídas a este mercado, ocorrendo uma situação semelhante com a estadia média. Por sua vez, tanto os testes de Granger como de Sims levam a rejeitar a hipótese de existirem relações de causalidade entre o preço e a entrada de turistas espanhóis nas fronteiras portuguesas. Estes resultados poderão dever-se ao facto de o mercado espanhol face a Portugal apresentar um elevado nível de mobilidade, podendo considerar-se que para este mercado Portugal é uma extensão do seu mercado doméstico.

A variável preço em estudo influencia, também, a entrada de turistas britânicos nas fronteiras portuguesas. Determina, igualmente, o número de dias que passam em Portugal, bem como as suas despesas, no entanto, de uma forma inversa à esperada. Das várias explicações possíveis para este comportamento, salienta-se a possibilidade de, após um aumento do poder de compra dos ingleses face a Portugal, ocorrerem alterações

no tipo de turista. Podendo acontecer que passem a visitar este país turistas com menor poder de compra (por natureza mais sensíveis a variações no preço). Esta alteração terá reflexos negativos tanto na estadia média como nas receitas obtidas por turista, apesar de em termos quantitativos o número de turistas britânicos que entram nas fronteiras portuguesas aumentar. Para reforçar esta hipótese efectuou-se um estudo de relações de causalidade entre o poder de compra real dos britânicos face a Portugal e a receita obtida por cada turista que entra nas fronteiras Portuguesas. Os resultados obtidos sugerem também a existência de uma relação inversa.

No que diz respeito ao mercado alemão, os resultados indicam que é elevada a sensibilidade deste mercado a variações no seu poder de compra real, pois foram encontradas relações de causalidade entre esta variável e a entrada de turistas alemães nas fronteiras portuguesas, o valor das receitas turísticas cambiais atribuídas a este mercado e o valor da sua estadia média. No entanto, relativamente ao valor da estadia média, em todos os modelos onde se pode aceitar a existência de uma relação de causalidade, verifica-se uma relação inversa à esperada.

De forma a clarificar esses resultados, procedeu-se a um estudo de relações de causalidade (à Granger) entre a variável preços e a receita cambial obtida por cada turista alemão que entra em Portugal, pois existe a possibilidade de que, quando ocorre um aumento do poder de compra dos turistas alemães, passem a vir para este país um grupo de turistas com menor poder de compra. Neste estudo foram encontrados oito modelos onde a hipótese dos preços causarem a receita obtida por cada turista alemão que entra nas fronteiras portuguesas não pode ser rejeitada, mas em todos os modelos existe uma relação inversa. Estes resultados vão ao encontro da hipótese apresentada, indicando que, quando ocorre um aumento do poder de compra dos turistas alemães face a Portugal, passem a visitar este país turistas com menor poder de compra, logo permanecem menos dias no país.

O mercado francês é de todos os mercados em análise aquele que apresenta um maior nível de sensibilidade a alterações no nível de preços. Assim, poder-se-á afirmar que quando ocorre um aumento do poder de compra dos turistas franceses face a Portugal se verifique um aumento do número de turistas provenientes deste mercado que visitam o nosso país, ocorra um aumento da sua permanência média e que aumentem os seus gastos. Verificar-se-á uma reacção contrária quando ocorre uma diminuição do poder de compra deste mercado.

Relativamente ao mercado holandês os resultados sugerem que se pode aceitar a hipótese de a variável preços influenciar a entrada de turistas holandeses nas fronteiras portuguesas e o valor das receitas cambiais atribuídas a este mercado, o mesmo já não se verifica com a estadia média, onde tanto o estudo da causalidade à Granger como à Sims não permitem aceitar a hipótese de existirem relações de causalidade entre o preço e o valor da estadia média dos turistas holandeses. A hipótese de existirem relações de causalidade instantânea entre os preços relativos corrigidos pela taxa de câmbio e as variáveis representativas da procura turística para os diferentes mercados também foi testada. No entanto, das três variáveis em análise, como se pode observar na tabela 7, apenas se poderá aceitar uma relação deste tipo no caso das receitas turísticas no mercado holandês. Relativamente ao mercado espanhol e alemão este tipo de relação também poderá existir, no entanto para um nível de significância de 10%.



**Tabela 7**  
**Resultados obtidos no estudo da causalidade instantânea**

Mercados emissores	Causalidade instantânea		
	DPRL->DNTEL	DPRL->DEML	DPRL->DRCTL
<b>Espanha</b>	Não -> -0,20 - (0,84)	Não -> -0,53 - (0,59)	Sim* -> 1,78 - (0,07)
<b>Reino Unido</b>	Não -> 0,41 - (0,67)	Não -> -0,12 - (0,90)	Não -> -0,19 - (0,84)
<b>Alemanha</b>	Não -> 1,47 - (0,14)	Não -> 0,40 - (0,27)	Sim* -> 1,74 - (0,08)
<b>França</b>	Não -> -0,44 - (0,65)	Não -> -0,61 - (0,54)	Não -> -0,47 - (0,64)
<b>Holanda</b>	Não -> 0,98 - (0,32)	Não -> 0,57 - (0,56)	Sim -> 2,02 - (0,04)

Nota: na tabela está representado o valor do t-stat e o nível de significância.

\* - apenas se pode aceitar uma relação de causalidade com um nível de significância de 10%

## 6. Conclusão

Os resultados obtidos permitem inferir que os preços relativos corrigidos pela taxa de câmbio influenciam a procura turística externa de Portugal. No entanto, tal como se previa, alguns mercados são mais sensíveis a variações no seu poder de compra real face a Portugal, do que outros. Além disso, a variável preços tem um impacto diferente nas exportações turísticas em termos de volume (número de turistas que entram nas fronteiras portuguesas), de permanência (estadia média) e de valor (receitas cambiais atribuídas ao turismo).

Relativamente ao mercado britânico e alemão os resultados sugerem que quando ocorre um aumento do seu poder de compra face a Portugal comecem a visitar este país turistas com menor poder de compra. A concretização desta hipótese sugere a necessidade de apostar numa estratégia de diferenciação em detrimento de uma estratégia de baixo preço, pois este tipo de estratégia tem contribuído para uma massificação do turismo português e para uma degradação, em termos de poder de compra, do tipo de turista que visita Portugal. Esta constatação torna-se preocupante na medida em que estes dois mercados representam cerca de um terço das receitas cambiais obtidas no sector e aproximadamente um quarto das chegadas de turistas às fronteiras portuguesas.

Para terminar salienta-se que a abordagem empírica realizada neste estudo fica longe de esgotar todas as análises possíveis para uma melhor compreensão desta temática. Considera-se pertinente a realização de estudos complementares neste domínio, nomeadamente o estudo do impacto dos preços na procura turística, de acordo com o tipo de viagem, o tipo de motivação e a proveniência sócio-cultural dos turistas. Além disso, a inclusão de outras variáveis económicas enriqueceria esta abordagem e permitiria uma melhor compreensão da procura turística externa de Portugal. No entanto, o estudo apresentado poderá ajudar as entidades responsáveis pelo desenvolvimento do turismo português a melhor definir os seus planos e as suas estratégias, para que ocorra um desenvolvimento sustentável desta actividade a médio e longo prazo.

## Bibliografia

- Afonso, A. M. P (1993), “Causality Between Public Deficits and Inflation: some testes for the portugueses case”, *Estudos de Economia*, Vol. XIII.
- Andrade, J. S. (1993), *Análise Econométrica: uma Introdução para Economistas e Gestores*, Texto Editora.
- Banco de Portugal, *Boletim Económico Trimestral* (várias publicações).
- Chadee, D., Mieczowski, K. Z. (1987), “An Empirical Analysis of the Effects of The Exchange Rate on Canadian Tourism”, in *Journal of Travel Research*, volume 26, nº1, pp.13-17.
- Direcção Geral de Turismo, *O Turismo em* (várias publicações), DGT, Lisboa.
- Gibbons, J. D., Fish, M. (1991), “Real Exchange Rate Indexes Applied to Mexico’s International Tourism Receipts”, *Social and Economics Studies*, volume 40, nº 3, pp. 177-185.
- Grouch, G. I., (1992), “Effect of Income and Price on International Tourism”, *Annals of Tourism Research: a Social Sciences Journal*, Volume 19, nº 4, pp. 643-664.
- Grouch, G. I., (1994a), “The Study of International Tourism Demand: a Review of Findings”, *Journal of Travel Research*, volume XXXII, nº 1, pp. 12-21.
- Grouch, G. I., (1994b), “The Study of International Tourism Demand: a Survey of Practice”, *Journal of Travel Research*, volume XXXII, nº 4, pp.41-54.
- Grouch, G. I., (1994c), “Demand Elasticities for Short-Haul versus Long-Haul Tourism”, *Journal of Travel Research*, volume XXXIII, nº 2, pp. 2-14.
- Instituto Nacional de Estatística, *Estatísticas do Turismo*, (várias publicações), INE, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística, *Estatísticas Monetárias e Financeiras*, (várias publicações), INE, Lisboa.
- Matteo, L. Di, Matteo, R. Di, (1993), “The Determinants of Expenditures by Canadian Visitors to the United States”, *Journal of Travel Research*, volume XXXI, nº4, pp. 34-43.
- Mohammad, G. (1993), “Elasticity of Tourism Demand” in AAVV, VNR’s *Encyclopedia of Hospitality and Tourism*, Colectânea de artigos, editores: Mahmood khan, Michael Olsen e Turgut Van, editora: van Nostrand Reinhold, pp. 671-678.
- OECD (1997), *MEI Database Master Series List*, OECD.
- Witt, S. F. (1993), “Forecasting: The Econometric Approach”, in AAVV, VNR’s, *Encyclopedia of Hospitality and Tourism*, colectânea de artigos, editores: Mahmood Khan et. al., editora: Van Nostrand Reinhold, pp. 697-704.
- Witt, S. F., W., C. A., (1992), *Modelling and Forecasting Demand in Tourism*, Academic Press Limited, London.

# **A previsão da procura turística - estudo do caso português**

**Ana Cristina Marques Daniel\***

**Francisco José Sanches Tomé\*\***

## **Resumo**

O turismo tem sido reconhecido como uma das maiores indústrias do mundo. Relativamente a Portugal, o sector do turismo foi sem dúvida o que apresentou o maior crescimento (com alguns sobressaltos), de entre todos os sectores económicos, durante as últimas três décadas. A entrada de Portugal na Comunidade Europeia foi um dos factores mais relevantes para o aumento da importância do nosso país como destino turístico. O turismo é crucial para a economia do país. Para além da sua importância ao nível do emprego (alojamentos, restaurantes, etc), é-lhe também reconhecida a sua função de “motor” de desenvolvimento de outras actividades, de entre as quais se destacam a construção civil, a indústria (transportes, mobiliário, entre outras) e a agricultura (aumento do consumo). A previsão dos fluxos turísticos é crucial para o planeamento estratégico dos recursos turísticos. Apesar de muitos autores defenderem a utilização de modelos de previsão mais complexos, a verdade é que estes não apresentam vantagens em termos de performance sobre os modelos mais simples, como sejam os modelos de séries temporais univariados. A comparação destes modelos em termos da sua precisão das previsões é pois o principal objectivo deste estudo.

**Palavras-chave:** Previsão, procura turística, precisão, modelos de séries temporais, Portugal.

---

\* Instituto Politécnico da Guarda, ESTG, 6300-559 Guarda - Telef: 271220111; Fax: 271222690; e-mail: adaniel@ipg.pt.

\*\* Instituto Politécnico da Guarda, ESTG, 6300-559 Guarda - Telef: 271220111 - Fax: 271222690; e-mail: tome@ipg.pt.



## 1. Introdução

De acordo com Cunha (1997), “O turismo é uma das actividades mais relevantes nas relações internacionais ultrapassando, em alguns casos, o comércio internacional, as remessas de emigrantes e os movimentos de capitais que se estabelecem entre países. Por vezes, as receitas turísticas internacionais ultrapassam, as receitas geradas pelas exportações de mercadorias e, noutras, financiam integralmente as importações totais de alguns países” (pág. 213).

O turismo tem sido reconhecido como uma das maiores indústrias do mundo. Pearce (1989), defende que o seu crescimento se deve a múltiplos factores como sejam o aumento da população e do seu nível de vida, alterações tecnológicas, desenvolvimento de programas turísticos, entre outros. Ioannides e Debbage (1998) reconhecem ainda que existe uma correlação positiva entre o crescimento económico de um país e o nível de procura turística.

Relativamente a Portugal, o turismo foi sem dúvida o sector que durante as últimas três décadas apresentou o maior crescimento (com alguns sobressaltos) de entre todos os sectores económicos (DGT, 1994). A entrada de Portugal na Comunidade Europeia foi um dos factores mais relevantes para o aumento da importância do nosso país como destino turístico (Ministério do Comércio e Turismo, 1991). O turismo é crucial para a economia do país. Para além da sua importância ao nível do emprego (alojamentos, restaurantes, intérpretes, etc) é-lhe também reconhecida a sua função de “motor” de desenvolvimento de outras actividades de entre as quais se destacam a construção civil, a indústria (transportes, mobiliário, entre outras) e a agricultura (aumento do consumo) (Ministério do Comércio e Turismo, 1991). Actualmente, conta com cerca de 8% do PIB empregando 250.000 pessoas (6% da força de trabalho). No entanto o seu peso em termos reais tem vindo a decair (Smith e Jenner, 1998).

O turismo português depende de um número reduzido de mercados sendo a Espanha o país emissor mais significativo. O Reino Unido, a Alemanha, a França e a Holanda são os que seguidamente e por ordem decrescente apresentam um maior peso neste fenómeno, embora em menor percentagem que a verificada para Espanha (Ministério do Comércio e Turismo, 1991; Smith e Jenner, 1998).

A previsão dos fluxos turísticos é crucial para o planeamento estratégico dos recursos turísticos.

No entanto mais importante que prever simplesmente, é prever eficazmente. Witt & Martin manifestam especial interesse por este tema em vários dos seus artigos “Reliable forecasts are essential for planning by airlines, railways, ferry operators, coach operators, hoteliers, tour operators, and other industries associated with the foreign tourism market, and are of great interest to national tourist organizations” (1987a, 1987b, 1989). Archer (1987) referido por Witt & Witt reforça ainda “In tourism industry...the need to forecast accurately is especially acute because of the perishable nature of the product. Unfilled airline seats and unused hotel rooms cannot be stockpiled” (1992: 1,2; 1995: 447). Uma vez que são vários os métodos usados na previsão da procura turística, a análise da performance de previsão torna-se imprescindível num estudo de procura turística.

Apesar de muitos autores defenderem a utilização de modelos de previsão mais complexos como por exemplo Witt&Witt (1995), González e Moral (1995) e Kulendran e King (1996), a verdade é que estes não apresentam vantagens em termos de performance sobre os modelos mais simples, como sejam os modelos de séries temporais univariados. Liu et al. (1996) referem a este propósito “...empirical results indicate that simple models overall perform rather well in terms of forecast error magnitudes...Therefore, instead of using the complex ARIMA models, simple models may prove practical and workable for tourism demand forecasting, particularly for hard pressed practitioners in public and private sectors”(pág. 9).

A comparação dos modelos de séries temporais univariados em termos da sua precisão das previsões é pois o principal objectivo deste estudo. O artigo encontra-se estruturado da seguinte forma: na secção dois é feita um breve referência à evolução do turismo em Portugal. A secção três aborda os vários métodos de previsão existentes, de entre os quais se destacam os que iremos utilizar neste estudo. Os resultados são apresentados na secção seguinte e as conclusões são elaboradas numa secção final.

## **2. O turismo em Portugal**

Ao longo de todo o século podemos dizer que o turismo em Portugal sofreu grandes alterações.

Em 1911 foi criada a Repartição do Turismo (primeira organização oficial do turismo português) integrada no Ministério do Fomento. Entre 1911 e 1940 a Repartição sofre alguns abalos quer a nível político quer financeiro - “No plano doméstico, assistiu à implementação agitada de dois regimes antagónicos – a I República e o Estado Novo, escorados em duas diferentes Constituições Políticas – e como se isso não bastasse, experimentou restrições de meios humanos e financeiros (Ministério do Comércio e Turismo, 1991: 9).

É no entanto no início da década de 60, quando o fenómeno turístico apresenta um crescimento intenso a nível mundial que se começa a criar um ambiente de interesse por este sector. Segundo Cunha (1997), “O ano de 1964 marca o início do verdadeiro desenvolvimento do turismo português... ultrapassando-se, pela primeira vez, o milhão de entradas de estrangeiros, praticamente o dobro do ano anterior” (pág. 93, 94).

Nos finais da década de 60, princípios da década de 70 o turismo é já considerado como um sector fundamental para o crescimento económico. Durante a Revolução de Abril como é evidente, o turismo foi afectado. No entanto no início da década de 80 a situação encontrava-se estabilizada.

Todos os autores são unânimes em afirmar que a década de 80 registou um elevado crescimento no número de entradas de visitantes estrangeiros – 162% se compararmos os anos de 1980 e 1990.

Se fizermos uma análise por país de residência dos turistas, um estudo realizado pela DGT (1994) ao longo do período 79-92 revela que a Espanha, o Reino Unido, a Alemanha, a França e a Holanda são os principais emissores de turistas representando 79.6% do total das entradas, daí que uma das principais características do turismo

português seja o facto de depender de um número reduzido de mercados. No entanto, a Espanha é de longe o país que mais se destaca, contribuindo com 54.3% sobre essa percentagem, seguida do Reino Unido com 20.3%.

Cunha (1997), reforça ainda esta ideia através da seguinte afirmação: “A origem dos turistas que visitam Portugal concentrou-se excessivamente nos mercados britânico e espanhol e a dependência destes mercados tornou o turismo português bastante vulnerável” (pág. 97, 98).

Apesar de ser inegável o reconhecimento do crescimento do sector ao longo de toda a década de 80, este crescimento gerou um excesso de oferta provocado pela ânsia de “lucro fácil”. Exemplo disso foi o que aconteceu no Algarve. A excessiva exploração dos *beach products* fez com que a partir de 1990 se registasse a primeira quebra depois de anos contínuos de evolução. Smith e Jenner (1998) referem ainda a este propósito: “The success of the 1980s and its accompanying expansion, especially on the Algarve, led to a rapid increase in prices. Portugal suffered a major setback in 1993 when hotel occupancy fell dramatically. Since then growth has been more patchy, although still at a healthy average” (pág. 51).

Relativamente à década de 90, a principal ideia a reter é a consciencialização por parte dos agentes ligados ao turismo de que algo está mal.

Cunha (1997), sugere algumas políticas de turismo a seguir que vão no sentido quer da oferta de novos produtos quer da procura de novos mercados: “A evolução do turismo português, no período de 1990/95, indicia o esgotamento do modelo de desenvolvimento iniciado na década de sessenta baseado na excessiva exploração do “sol e mar”. Surgem sinais claros de que o turismo português se arrisca a entrar na decadência se não for adoptada uma nova estratégia que conduza à sua revitalização mediante a requalificação da oferta existente e do desenvolvimento de novos produtos turísticos” (pág. 101 e 102). Dentro destes novos produtos o autor sugere um conjunto de produtos turísticos que se podem desenvolver como por exemplo o turismo de saúde (termalismo), o turismo desportivo, o turismo no espaço rural, o turismo religioso, entre outros.

Esta política permitiria também diminuir o efeito da sazonalidade. Com a política de procura de “novos mercados emissores” pretende-se evitar a dependência de um número reduzido de mercados. Esta preocupação é ainda posta em destaque por Smith e Jenner (1998: 53) “Portugal’s tourism authorities feel that it is overly exposed, in that it derives half its overnight visits from one country – Spain – and over 70% from just three countries”.

Os mesmos autores salientam ainda que actualmente existem dois grupos antagónicos que defendem duas políticas de turismo diferentes consoante os seus interesses: por um lado aqueles que defendem que Portugal deve continuar a promover os mesmos produtos (*beach products*) – os que investiram na Costa Algarvia e por outro, aqueles que defendem que Portugal necessita de uma nova imagem e produtos diferentes. Relativamente a esta segunda política, os autores referem como exemplo o desenvolvimento e expansão de pousadas, o designado Turismo no Espaço Rural. É o que se tem vindo a verificar.

Seja qual for a política defendida, a verdade é que a Espanha, o Reino Unido, a Alemanha, a França e a Holanda continuam a ser actualmente e por ordem decrescente

os principais países emissores de turistas, daí a razão pela qual se decidiu serem estes os que se considerarão neste estudo.

### 3. Métodos ou técnicas de previsão

Segundo Archer (1976), a metodologia de previsão depende de vários factores: dos objectivos do investigador, da qualidade e quantidade dos dados possíveis de obter e do tempo disponível para a realização do trabalho.

Podemos dizer que, de uma forma geral, os métodos de previsão são divididos em métodos qualitativos e quantitativos. Os primeiros (por vezes também designados por métodos subjectivos ou de julgamento) baseiam-se no julgamento e opinião de *experts* e são geralmente usados quando não existem dados ou quando estes são insuficientes (Bowerman e O'Connell, 1993). Outros autores referem ainda que estes podem ser usados quando a informação existente é não quantificável ou quando esta é afectada por alterações tecnológicas (Gaynor e Kirkpatrick, 1994). Pearce (1989) refere ainda que estes métodos são mais aplicados em previsões de médio e longo prazo enquanto que os quantitativos aplicam-se geralmente para previsões de curto prazo.

Dentro das previsões quantitativas distinguem-se também dois métodos: causais e não causais (ou modelos de séries temporais univariados). Nos métodos não causais a previsão é feita apenas com base nos valores passados da variável, pressupondo desta forma que o seu padrão histórico do passado continuará no futuro (Witt & Witt, 1995; Bowerman e O'Connell, 1993). Relativamente aos modelos causais a previsão da variável em estudo é feita com base na relação entre esta variável e um conjunto de outras variáveis relacionadas com aquela. Geralmente falamos em variável dependente e variáveis independentes.

Quando o principal objectivo de um estudo é a análise da performance de previsão, os métodos não causais ou métodos de séries temporais univariados, são os mais aplicados. De entre eles destacamos:

*Naive 1* – Segundo Gaynor e Kirkpatrick (1994), este modelo é talvez o mais simples de previsão univariada. Usa o valor do período corrente como previsão para o período seguinte.

$$\hat{Y}_{t+1} = Y_t \quad (1)$$

Onde:

$Y_t$  valor do período corrente

*Naive 2* – O valor da variável num determinado período é igual ao valor registado no período anterior multiplicado pela taxa de crescimento ao longo desse período, ou seja:

$$\hat{Y}_{t+1} = Y_t \left(1 + \frac{Y_t - Y_{t-1}}{Y_{t-1}}\right) \quad (2)$$

Onde:

$Y_t$  - valor do período corrente  
e  $Y_{t-1}$  - valor do período anterior

*Análise da curva da tendência* – De acordo com Witt & Witt (1992) e Witt & Martin (1989) este método é bastante utilizado uma vez que é relativamente fácil de usar. São ajustadas 10 curvas de tendência (modelos) a cada série (linear, *constrained hiperbola*, exponencial, geométrico, semi-logarítmico, exponencial modificado, hiperbólico, hiperbólico modificado, quadrático, e log quadrático). O modelo que melhor se ajusta aos dados é então seleccionado para gerar previsões.

*Média Móvel Simples* – Este método não é mais do que a média simples das observações mais recentes.

$$MM_t = \frac{Y_t + Y_{t-1} + Y_{t-2} + \dots + Y_{t-(k-1)}}{k} \quad (3)$$

$$\hat{Y}_{t+1} = MM_t \quad (4)$$

Onde:

k - número de termos da média móvel

*Alisamento Exponencial Simples* – Segundo Bowerman e O’Connell (1993), este é um método de revisão contínua de uma previsão uma vez que tem em consideração as alterações mais recentes nos dados. Granger e Newbold (1986) acrescentam ainda que este método reduz o erro de previsão corrigindo a previsão do último período através de uma proporção do erro do ano anterior.

$$\hat{Y}_{t+1} = S_t = \alpha Y_t + (1 - \alpha) S_{t-1} \quad (5)$$

Onde:

$\alpha$  - constante;  $0 < \alpha < 1$

$S_t$  - Estatística Alisada Simples

No entanto, se existir *trend*, ciclo ou sazonalidade, o alisamento exponencial simples não deve ser usado. Daí que falemos em outros tipos de alisamentos. Se estivermos perante séries com *trend* linear ( $Y_t = a + b_t + e_t$ ) o método a aplicar será o alisamento exponencial duplo que usualmente designamos por Método de Brown. Na prática, este método consiste na repetição do alisamento exponencial simples.

No que diz respeito ao método da média móvel simples e de acordo com Montgomery et al. (1990) este deve ser aplicado nas mesmas situações que o método do alisamento exponencial simples. No caso de estarmos perante um *trend* linear então o procedimento a seguir será a aplicação do método da média móvel dupla (MM2).

Apesar da existência de outros modelos não causais, como por exemplo o modelo Gompertz e o modelo auto-regressivo, iremos apenas considerar no nosso estudo os modelos já apresentados, uma vez que são estes os mais referidos na literatura.

No que diz respeito aos dados, optámos por medir a procura turística em função do número de visitas turísticas e da definição de turista segundo a ONU: “Turista é todo o visitante temporário que permanece no local visitado mais de 24 horas” (ONU in Cunha, 1997: 7). Referimos ainda na introdução que relativamente a Portugal, os principais países emissores de turistas são a Alemanha, Espanha, França, Holanda e Reino Unido, daí que estes serão os países que consideraremos neste estudo. As 5 séries são trimestrais e de 1980-1991 os dados foram retirados das Estatísticas do Turismo do Instituto Nacional de Estatística (INE). De 1992 a 1999, os dados foram fornecidos pela Direcção Geral do Turismo (DGT), uma vez que a partir de 1991, as estatísticas do INE apenas apresentam as entradas de visitantes, deixando de haver separação entre turistas e excursionistas (visitantes temporários que permanecem no local visitado menos de 24 horas).

A representação gráfica das séries em análise apresentam-se em anexo.

#### 4. Resultados empíricos

No sentido de aferir a qualidade das previsões, vários são os métodos de precisão existentes. Witt & Witt (1992) referem a este propósito: “One of the difficulties in dealing with the criterion of accuracy of forecasting situations is the absence of a single universally measure of accuracy” (pág. 82).

De entre estes métodos quer o MAPE (*Mean Absolute Percentage Error*), quer o MSE (*Mean Squared Error*) são aplicados por vários autores. Enquanto que o primeiro resulta da soma do quociente entre o erro absoluto de cada período, e o valor observado nesse mesmo período, dividindo posteriormente esse resultado pelo número de observações, o segundo é calculado através da divisão da soma do quadrado dos erros pelo número de observações em questão. Estes métodos permitem por um lado penalizar os maiores erros de previsão uma vez que o MSE considera o quadrado dos erros na sua fórmula, e por outro com o MAPE é possível analisar se as previsões efectuadas estão muito longe dos valores observados da série cronológica.

Dada a existência de trend e sazonalidade nas séries cronológicas (ver anexo), considerar-se-á o alisamento exponencial duplo, em vez do simples e pelos mesmos motivos, o método das médias móveis duplas ( $k = 3$ ).

No que diz respeito à análise da curva da tendência, cada um dos modelos referidos anteriormente foi estimado para cada país e a escolha do melhor modelo foi feita com base no valor de  $R^2$ . O modelo log quadrático ( $\ln Y_t = \alpha + \beta_1 t + \beta_2 t^2$ ) mostrou ser

sempre o melhor modelo, excepto no caso da França cuja escolha recaiu sobre o modelo hiperbólico modificado ( $1/Y_t = \alpha + \beta_1 t$ ).

Os resultados da precisão das previsões de acordo com o MSE e MAPE apresentam-se nas tabelas 1 e 2, respectivamente.

**Tabela 1 – Precisão das previsões – MSE**

	Naive 1	Naive 2	Curva da Tendência	Média Móvel	Alisamento Exponencial
<b>Alemanha</b>	13959	51499	7047	6717	6757
<b>Espanha</b>	257526	842332	126167	163652	121893
<b>França</b>	17134	90423	13858	7197	8130
<b>Holanda</b>	3358	15646	1765	1759	1687
<b>Reino Unido</b>	24482	51481	12997	15498	13330

**Tabela 2 – Precisão das previsões – MAPE**

	Naive 1	Naive 2	Curva da Tendência	Média Móvel	Alisamento Exponencial
<b>Alemanha</b>	0.9012	1.7270	0.5372	0.5996	0.6327
<b>Espanha</b>	0.5993	1.1068	0.3505	0.3856	0.3916
<b>França</b>	1.1740	2.9058	0.6002	0.7196	0.8795
<b>Holanda</b>	0.9207	1.6619	0.5719	0.6226	0.7296
<b>Reino Unido</b>	0.5282	0.8460	0.3689	0.3855	0.4318

De acordo com o MAPE, não há qualquer dúvida sobre a superioridade da análise da curva da tendência, relativamente aos outros métodos de previsão. A média móvel ocupa o segundo lugar para todos os países.

Se analisarmos o MSE, a análise da curva da tendência ocupa ainda o primeiro lugar no caso do Reino Unido e o segundo se compararmos os resultados obtidos para Espanha. A média móvel continua a destacar-se ocupando a primeira posição na performance de previsão no caso da Alemanha e França e a segunda no caso da Holanda. É ainda de destacar o método do alisamento exponencial que aparece como sendo o melhor modelo de previsão no caso da Espanha e Holanda e ocupando a segunda posição para a Alemanha, França e Reino Unido.

Quer considerando uma medida de precisão, quer outra e à semelhança de Liu et al. (1996), o modelo naive 2, é de longe o pior modelo de previsão.



## 5. Conclusões

O turismo é crucial para a economia do nosso país. O esforço que tem sido feito nos últimos anos no sentido de oferecer novos produtos para além dos “beach products”, tem-se reflectido no desenvolvimento do turismo rural. A necessidade de prever eficazmente torna-se pois crucial para o bom aproveitamento dos recursos disponíveis.

Uma revisão de literatura da previsão da procura turística, permite-nos verificar que nos últimos tempos tem-se assistido ao desenvolvimento de modelos de previsão complexos, nomeadamente os modelos causais. Apesar de ser inegável a sua vantagem no que se refere ao designado por “What if forecasting”, a verdade é que, em termos de performance, a sua superioridade sobre os modelos mais simples como os apresentados neste estudo, não tem sido provada (Liu et al. (1996); Kulendran e King (1996); González e Moral (1995), etc).

Os resultados deste estudo permitem-nos concluir que os modelos simples podem ser um óptimo instrumento de previsão, nomeadamente a análise da curva da tendência e o método das médias móveis. Desta forma, em vez de se utilizarem modelos complexos e por vezes de difícil interpretação, os modelos aqui desenvolvidos além da sua simples aplicação, podem ser bastante úteis, especialmente para as instituições directamente ligadas ao turismo do nosso país.

## Referências bibliográficas

- Archer, Brian H. (1976), *Demand Forecasting in Tourism*. North Wales. University Wales Press.
- Bowerman, Bruce L.O’Connell, R. T. (1993), *Forecasting and Time Series – An Applied Approach*. 3ª edição. Boston. Duxbury Press.
- Cunha, Licínio (1997), *Economia e Política do Turismo*. Alfragide. MacGraw-Hill de Portugal, Lda.
- Direcção Geral do Turismo (1994), *Inquérito de Fronteira a Residentes no Estrangeiro*. Lisboa. Direcção Geral do Turismo.
- Gaynor, P. E., Kirkpatrick, R. C. (1994), *Introduction to Time Series Modeling and Forecasting in Business and Economics*. New York. McGraw-Hill.
- González P., Moral, P. (1995), “An Analysis of the International Tourism Demand in Spain”. *International Journal of Forecasting*, 11: 233-251.
- Granger, C. W. J. (1986), “Developments in the Study of Cointegrated Economic Variables”. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 48: 213-228.
- Instituto Nacional de Estatística (1980-1991), *Estatísticas do Turismo*. Lisboa. INE.
- Ioannides, Dimitri e Debbage, K. (1998), *The Economic Geography of the Tourism Industry*. London. Routledge.

- Kulendran, N., King, Maxwell. "Forecasting International Quarterly Tourist Flows Using Error Correction and Time Series Models". *Comunicação Apresentada ao 16<sup>th</sup> International Symposium of Forecasting*, Turquia, Junho de 1996.
- Liu, Sharon Su-Chin, Lawler, K. e Tabatabai, B. "The Tourism Demand Forecasting – A case Study for Taiwan". *Comunicação Apresentada ao 16<sup>th</sup> International Symposium of Forecasting*. Turquia, Junho de 1996.
- Ministério do Comércio e Turismo (1991), *Livro Branco do Turismo*. Lisboa. Ministério do Comércio e Turismo.
- Montgomery, D. C., Johnson, L. A, Gardiner, J. S. (1990), *Forecasting and Time Series Analysis*. 2<sup>a</sup> edição. Singapore. McGraw-Hill.
- Pearce, D. (1989), *Tourist Development*. New York. John Wiley & Sons, Inc.
- Smith, C., Jenner, P. (1998), "International Tourism Reports". *Travel and Tourism Intelligence*, 1: 47-66.
- Witt & Martin (1987a), "International Tourism Demand Models – Inclusion of Marketing Variables". *Tourism Management*, 3: 33-40.
- Witt & Martin (1987b), "Econometric Models for Forecasting International Tourism Demand". *Journal of Travel Research*, 25: 23-30.
- Witt & Martin (1989), "Forecasting Tourism Demand: A Comparison of the Accuracy of Several Quantitative Methods". *International Journal of Forecasting*, 5: 7-19.
- Witt & Witt (1992), *Modeling and Forecasting Demand in Tourism*. San Diego. Academic Press Limited.
- Witt & Witt (1995), "Forecasting Tourism Demand: A Review of Empirical Research". *International Journal of Forecasting*, 11: 447-475.

## **Capítulo 10**

### **Fronteiras e desenvolvimento**

# **A cooperação empresarial como factor de integração económica e territorial em regiões fronteiriças da periferia europeia: uma análise do projecto Hinterland**

**João Fermisson<sup>\*</sup>**

**Sérgio Caramelo<sup>\*\*</sup>**

## **Problemática e objectivos**

Esta comunicação incide sobre o papel que a cooperação entre empresas localizadas em regiões fronteiriças pode assumir enquanto resposta de base territorial às oportunidades e ameaças inerentes ao processo de integração europeia actualmente em curso, visando por este meio robustecer espaços situados na periferia geoeconómica da União Europeia (UE). Defende-se que a constituição de um mercado aberto contribui para o aumento da exposição de empresas e regiões a um contexto fortemente concorrencial, sendo que este coloca dificuldades acrescidas de ajustamento estrutural em espaços caracterizados por uma base económica débil e pouco competitiva, daí relevando a necessidade de promover mecanismos de apoio à actividade empresarial e à integração desta em lógicas de funcionamento transnacionais. Por fim, analisam-se os fundamentos e resultados esperados do Projecto Hinterland – Cooperação e Serviços de Informação Empresarial para Pequenas e Médias Empresas das Regiões de Castilla y León e Norte/Centro de Portugal<sup>1</sup>.

---

<sup>\*</sup> Geógrafo, Consultor do Projecto Hinterland, Fundación General de la Universidad de Valladolid.

E-mail: joao.fermisson@ceso-id.pt.

<sup>\*\*</sup> Geógrafo, Bolseiro pela FCT - Programa PRAXIS XXI, Universidad de Salamanca.

E-mail: svcaramelo@hotmail.com.

<sup>1</sup> Deve frisar-se que as opiniões aqui expressas apenas vinculam os respectivos autores, não comprometendo por isso as entidades responsáveis pelo projecto Hinterland.

## 1. Integração europeia, regiões de fronteira e estratégias empresariais: um novo enquadramento geoeconómico

A emergência de um novo referencial geoeconómico no espaço da União Europeia (UE), derivado da progressiva integração económica e política que tem caracterizado a sua evolução nas últimas décadas e actualmente materializada na constituição de uma União Económica e Monetária (UEM), «veio introduzir um tipo de concorrência interterritorial e interespaçial completamente novos, cujo efeito mais imediato consistiu na alteração das posições relativas entre os territórios»<sup>2</sup>. A este novo referencial geoeconómico corresponde igualmente um território marcado por disparidades relevantes observáveis, quer à escala dos Estados-Membros, quer, em especial, das suas várias regiões, evidenciando uma clara desigualdade de condições disponíveis para enfrentar o processo de abertura de mercado em curso. Neste sentido, o quadro de disparidades actualmente existente apresenta riscos consideráveis no que respeita ao seu agravamento estrutural, situação que justifica plenamente a adopção de políticas comunitárias orientadas para o reforço da coesão económica e social no espaço europeu<sup>3</sup>.

Se a fragilidade do tecido empresarial e da base económica que caracteriza um conjunto alargado de espaços pertencentes à UE determina o seu posicionamento relativo na geografia económica emergente, este facto é especialmente incidente em algumas das regiões fronteiriças intracomunitárias. Muitos destes espaços entraram na Comunidade estruturalmente debilitados e, portanto, com poucas capacidades de concorrer ou de se posicionar individualmente, quer em relação ao mercado interno, quer, mesmo, em relação à “nova” dimensão transfronteiriça dos mercados regionais.

Para o caso luso-espanhol, temos que recordar que logo após a adesão, o imperativo de caminhar na direcção de um *Mercado Único* efectivo, que implicava a eliminação de muitas barreiras existentes (fiscais, físicas e técnicas), conduziu ao Acto Único Europeu, o qual entraria em vigor logo em 1987 e indicia os passos que se seguem; Mercado Único e a União Económica e Monetária. Neste sentido, e para as regiões fronteiriças em particular, este processo representou, num espaço de tempo relativamente curto, uma significativa mutação funcional da fronteira, uma vez que a livre circulação de pessoas, mercadorias, capitais e serviços, implicava a redução quase total dos controlos fronteiriços e a progressiva abolição das actividades aduaneiras de forma simultânea e análoga dos dois lados da fronteira. Assim, este “novo modelo” arranca com um incremento brusco da permeabilidade funcional da fronteira, feita *por decreto* e pela desactivação da maioria das infra-estruturas de controlo da mesma, mantendo, no entanto, um elevado grau de desarticulação territorial entre as regiões fronteiriças e uma forte impermeabilidade física da fronteira, o que na prática cerceou profundamente os processos de aproveitamento das vantagens da “nova” dimensão transfronteiriça dos mercados regionais.

Um das manifestações da adaptação ao novo enquadramento geoeconómico, com uma grande importância ao nível transfronteiriço e inter-regional, assenta na criação e promoção de redes de cooperação entre territórios e entre empresas. Este facto decorre, entre outros, da constatação que a inserção das regiões na nova geografia económica

---

<sup>2</sup> P.A. NETO (1999, 18).

<sup>3</sup> Sobre o conceito de coesão económica e social consulte-se S.CARAMELO (1999), S.CARAMELO e J.FERMISSON (1999) e J.FERMISSON (2000).

comunitária «não depende apenas dos recursos materiais e imateriais de cada uma delas, mas antes dos circuitos, redes e figuras de cooperação em que estão envolvidas»<sup>4</sup>, o que deve ser entendido enquanto factor-chave no seu processo de integração.

No que respeita aos agentes privados, «as estratégias de actuação em redes transnacionais estão a ser entendidas pelos agentes económicos como um meio de penetrar em mercados não nacionais e, simultaneamente, enquanto forma de substituição do modelo de divisão internacional do trabalho e dos processos produtivos, estruturado em processos de fileira transnacionais e transterritoriais de cooperação e ou subcontratação em sentido lato»<sup>5</sup>. Neste quadro, a intervenção ao nível da envolvente empresarial possui como principal vantagem e justificação a criação de mecanismos facilitadores da sua actividade, dirigidos à generalidade do tecido empresarial (em especial PME's), promovendo o acesso a condições nem sempre ao seu alcance.

Mais uma vez, esta questão apresenta-se de primeira magnitude para o caso das regiões fronteiriças, pois neste caso a cooperação empresarial transfronteiriça ou mesmo inter-regional contribuem, entre outros, para explorar novos mercados, para aceder as novos conhecimentos técnicos e para repensar estratégias e parcerias. Neste sentido, “as medidas destinadas à cooperação entre empresas têm especial importância pela sua capacidade de melhorar os sistemas produtivos, por permitir que as PME's beneficiem de economias de escala e de redução de custos através de serviços e as acções conjuntas de cooperação contribuem, basicamente, para activar um potencial endógeno latente e, em geral, promover novas actividades económicas e criar postos de trabalho nas zonas fronteiriças”<sup>6</sup>.

A importância associada à promoção da cooperação empresarial no âmbito do processo de integração europeia não se restringe apenas à esfera económica, contribuindo igualmente para o reforço da integração territorial do espaço comunitário, designadamente, através do aumento de fluxos de duplo sentido entre regiões de diferentes Estados-Membros<sup>7</sup>.

Assim, paralelamente à eliminação de barreiras à mobilidade dos factores produtivos e ao relacionamento económico entre os diferentes Estados-Membros, a União Europeia tem igualmente estimulado o desenvolvimento de mecanismos tendentes a fortalecer o relacionamento transnacional entre territórios, empresas e organizações, visando por este meio agilizar a integração. Para o caso sobre o qual centramos aqui a nossa atenção, pensamos que a aposta em políticas de promoção da cooperação empresarial, poderá constituir um relevante contributo quer para a consolidação da coesão económica e social, quer para ultrapassar alguns dos obstáculos históricos e estruturais das regiões fronteiriças. Esta postura representa igualmente uma nova visão das políticas de base regional, complementando as tradicionais políticas de vocação redistributiva com a estimulação da proactividade regional, ao mesmo tempo que contribui para mitigar o estatuto subsidiário e dependente que caracteriza as regiões com menores graus de desenvolvimento; é, em suma, um estímulo ao reforço da capacidade auto-organizativa deste tipo de regiões.

---

<sup>4</sup> P.A.NETO (1999, 41-42).

<sup>5</sup> P.A.NETO (1999, 48).

<sup>6</sup> SANTOS, P. S., 1993a, p.205, *Trad. do A.*

<sup>7</sup> Conforme tem vindo a ser definida por autores como P.A. NETO (1999), S.CARAMELO (1999) e J.FERMISSON (2000).

## **2. Integração territorial e cooperação inter-empresarial no conjunto Castilla y León e Norte/Centro de Portugal**

A concretização do Mercado Único e a maximização das vantagens que este virtualmente encerra não poderá omitir a internacionalização das PME's e, para o caso específico de Castilla y León – Regiões Norte/Centro de Portugal, a promoção do incremento da integração e da cooperação empresarial inter-regional. Este ultimo ponto ganha especial relevância tendo em conta que, no decorrer do século XX e até à entrada dos dois países na CE, a fronteira e a lógica económica que imperou na sua funcionalização muito contribuíram para o subdesenvolvimento destes espaços e para a desarticulação dos respectivos tecidos produtivos regionais.

Importa, portanto, desenvolver algumas ideias que, em nossa, opinião têm marcado o processo global de cooperação inter-regional e da cooperação inter-empresarial, para o caso destas regiões, bem como tentar esboçar algumas das razões que justificam a actuação/intervenção neste campo, por forma a caminhar no sentido do desenvolvimento do tecido económico e, conseqüentemente, da promoção do desenvolvimento destas regiões, em especial das suas áreas mais periféricas (isto é, as fronteiriças).

Assim, se nos centrarmos no caso mais específico das regiões fronteiriças de Castilla y León e as suas congéneres portuguesas, a dinâmica da cooperação transfronteiriça da ultima década apoiou-se maioritariamente numa cooperação formal (político-institucional), facto para o qual contribuíram grandemente os apoios financeiros existentes (por exemplo o Interreg). Neste caso, as iniciativas foram, como é lógico, muito mais políticas e institucionais e os seus propósitos, geralmente, resultaram em projectos cujo impacto em termos transfronteiriços e mesmo inter-regionais é limitado ou inexistente por falta de um suporte endógeno ou por responder a lógicas unicamente intra-nacionais. Não terá sido, assim, notoriamente potenciada a cooperação informal, ou, pelo menos, a cooperação “não institucional”, que continua a encontrar regularmente limitações financeiras e burocráticas.

Apesar de no âmbito da promoção da cooperação empresarial inter-regional, terem sido já efectuadas algumas actividades importantes tais como “Encontros Empresariais”, “Fóruns e Seminários Empresariais”, “Feiras de Actividades Económicas Gerais”, “Feiras Raianas” ou contactos permanentes entre associações empresariais dos dois lados da fronteira, ainda bastante estará por fazer. Na verdade, e apesar de sabermos que as economias destas regiões (e dos dois países em geral) estão fortemente dependentes do país vizinho, a situação pode ser bastante distinta consoante a unidade territorial analisada. A título exemplificativo e tendo em conta o comércio internacional declarado em 1995 para os casos portugueses da Região Norte, Região Centro, Beira Interior Norte, Douro e Alto Trás-os-Montes e para os casos espanhóis de Castilla y León, província de Salamanca e província de Zamora, poderemos chegar às seguintes conclusões:

- No que respeita às chegadas/importações:
  - Em relação às NUT 2 - É importante o peso do comércio com origem em Espanha para a Região Centro (27.8% do total) e Região Norte (19.6% do total) mas não tão significativo para o caso de Castilla y León, uma vez que o comércio com origem em Portugal apenas representa 7%;

- Em relação às NUT 3 - É muitíssimo importante o peso do comércio com origem em Espanha para a Beira Interior Norte (64.5% do total) e Alto Trás-os-Montes (46.1% do total) mas relativamente pouco expressivo para o caso do Douro (16.7%). Em relação aos casos das províncias espanholas a situação é substancialmente distinta, uma vez que o comércio internacional com origem em Portugal tem um peso de 39.9% no total das Chegadas/importações no caso de Zamora, por oposição a Salamanca que apenas regista 7%;
- No que respeita às expedições/exportações:
  - Em relação às NUT 2 – O cenário não é muito distinto do anterior, mas invertem-se relativamente as tendências anteriores, ou seja, é significativo o peso do comércio internacional com destino a Espanha para a Região Centro (22.2% do total), mas já não tanto para a Região Norte (11% do total), bem como para o caso de Castilla y León, pois o comércio com destino a Portugal apenas representa 10.2%;
  - Em relação às NUT 3 – Para estes casos, encontramos uma alteração do quadro anterior. As expedições/exportações com destino a Espanha, são importantes para a Beira Interior Norte (24.7% do total), pouco significativas para o Alto Trás-os-Montes (11.9% do total) e quase insignificantes para o caso do Douro (2%). Por oposição, o comércio internacional com destino a Portugal é muitíssimo importante para o caso de Salamanca (55.1% do total) e de Zamora (35.6% do total).

A conclusão final relativamente ao comércio internacional centra-se no facto de que, quer por via das importações, quer por via das exportações (ou das duas simultaneamente), é significativa a interacção económica de qualquer das regiões em relação ao país vizinho, sendo este facto mais marcado na parte portuguesa. Contudo, não poderemos inferir directamente que é grande a interacção económica entre as regiões. Por exemplo, e em relação às NUT 3 fronteiriças, que em alguns casos revelam uma forte e inequívoca interacção económica com o país vizinho, tivemos a oportunidade de constatar<sup>8</sup> que interacção económica não é sinónimo de integração inter-regional ao nível do sistema produtivo. Referimo-nos por exemplo à inexistência neste âmbito de um efectivo mercado de trabalho, de redes logísticas e de distribuição, de acções concertadas de I&D, etc., ou seja, é grande a dependência em relação ao comércio com o país vizinho, mas será muito menos significativo o peso deste mesmo comércio entre as empresas presentes em mercados que são *espacialmente* contíguos mas *territorialmente* separados por uma fronteira internacional.

---

<sup>8</sup> Cf. CAMELO, S., 1999



## Comércio internacional declarado - 1995

(x1000 Euros)

Chegadas e/ou	Espanha	Portugal	Resto UE	Resto Mundo	
Importações	Chegadas	Chegadas	Chegadas	Importações	Total
Região Centro	709930	.	1480206	362068	2552204
Região Norte	1480710	.	4354865	1712326	7547901
BINorte	118728	.	64038	1361	184127
Douro	9383	.	45464	1208	56055
Alto T-Montes	12695	.	10781	4039	27515
Castil. León	.	314299	3783503	371245	4469047
Salamanca	.	19167	161192	93233	273592
Zamora	.	11492	11775	5549	28816
Expedições e/ou	Espanha	Portugal	Resto UE	Resto Mundo	
Exportações	Expedições	Expedições	Expedições	Exportações	Total
Região Centro	689790	.	2022476	401762	3114028
Região Norte	968500	.	6338172	1372037	8678709
BINorte	27450	.	80534	3089	111073
Douro	2050	.	96471	1958	100479
Alto T-Montes	2863	.	15982	5163	24008
Castil. León	.	459899	3566032	466426	4492357
Salamanca	.	55303	87331	12538	155172
Zamora	.	18411	12426	2560	33397

**Fonte:** Anuário Estatístico Região Centro (Portugal), Castilla y León (Espanha) - 1997 e

Anuário Estatístico Região Norte (Portugal), Castilla y León (Espanha) - 1999

Por forma a auxiliar estas regiões a ultrapassar algumas dificuldades que decorrem da sua especificidade territorial, ou seja, o seu carácter periférico e a permanência de alguns problemas estruturais em termos de desenvolvimento, o tecido económico terá um papel determinante. Neste sentido, o fomento da cooperação e interacção inter-regional entre agentes económicos – tendo em conta, por exemplo, a criação e utilização de infra-estruturas e recursos humanos comuns e a melhoria do acesso do acesso a novos mercados – poderá constituir um motor para o incremento da eficiência e do desenvolvimento harmonioso e coeso destas regiões, por um lado, e para a concretização do mercado interior, por outro.

Deste modo, caso partamos do pressuposto que no âmbito do processo de integração europeia o incremento da integração territorial tem um papel fulcral, pensamos que o aumento da integração ao nível económico e empresarial constitui uma pedra basilar deste mesmo processo. Isto deve-se não apenas aos efeitos directos mas, essencialmente, aos efeitos multiplicadores (ao nível inter-regional, incremento de mercados de trabalho, redes logísticas e de comunicação, entrosamento cultural e pessoal, *lobby* político, etc.) que induzem no movimento global de crescimento e desenvolvimento económico.

Por fim, salientamos que as iniciativas de promoção da cooperação empresarial inter-regional constituem em relação à promoção da integração uma estratégia de «baixo para cima», muito mais sustentável e menos *subsídio-dependente*, que não deverá ser negligenciada no momento de *puxar* pelo desenvolvimento destas regiões fronteiriças e pela competitividade do seu tecido produtivo.

### 3. Projecto Hinterland: contornos de uma experiência em curso

O Projecto Hinterland – Cooperação e Serviços de Informação entre Castilla y León e Norte/Centro de Portugal tem como finalidade incrementar o grau de integração económica entre regiões que, localizando-se em diferentes países, apresentam contiguidade geográfica, enquadrando-se na chamada *periferia europeia*.

O ponto de partida para a concepção do projecto Hinterland reflecte alguns dos aspectos referidos nos pontos anteriores, acrescidos estes das especificidades próprias que caracterizam as realidades regionais e sectoriais de Castilla y León e Norte/Centro de Portugal, nomeadamente:

- ⇒ uma estrutura produtiva caracterizada pela forte expressão detida por sectores tradicionais com problemas de modernização e ajustamento estrutural;
- ⇒ um tecido empresarial caracterizado pelo predomínio de unidades de reduzida dimensão apresentando consideráveis debilidades no plano organizacional;
- ⇒ uma lógica de internacionalização muito dependente de mercados de sub-contratação assentes no baixo custo do factor trabalho;
- ⇒ uma fraca capacidade de inovação em produtos e processos;
- ⇒ um insuficiente desenvolvimento de funções relacionadas com a ligação ao mercado (*marketing*, comercialização, distribuição, etc.).

Face a este quadro de partida, a programação do projecto Hinterland contemplou dois grandes momentos de execução (Hinterland I e II), consistindo o primeiro na caracterização e identificação de oportunidades de cooperação e o segundo na operacionalização de condições estimuladoras para o efeito.

No que respeita ao sub-projecto Hinterland I, pretendeu-se constituir um sistema de informação de base que, incidindo especificamente em cinco sectores de actividade previamente seleccionados<sup>9</sup>, constituísse uma das plataformas susceptíveis de atingir os seguintes objectivos gerais:

- favorecer a permeabilização da fronteira de Castilla y León com Portugal através da dinamização do tecido empresarial de PME's;
- criar e/ou estimular processos de cooperação inter-empresarial estáveis e duradouros;

---

<sup>9</sup> Têxtil/vestuário, vitivinicultura, carnes, componentes automóveis e turismo.

- potenciar o aproveitamento de recursos endógenos como forma preferencial de dinamizar a actividade económica num quadro territorial relativamente deprimido e periférico;
- superar barreiras físicas, comunicacionais e psicológicas ao nível da esfera empresarial.

Para o efeito, foram previstas acções concretizadoras destes objectivos, devendo citar-se as relativas a (i) recolha de informação (sectorial e de empresas), (ii) promoção de contactos com actores e agentes relevantes, (iii) promoção de acções de sensibilização/divulgação e (iv) produção de material formativo de apoio (em formato bilingue).

Quanto ao sub-projecto Hinterland II, a finalidade central radica na edificação de condições potenciadoras não só da acessibilidade ao manancial de informação produzido na fase anterior mas, e sobretudo, na dinamização de relacionamentos inter-empresariais, para o que foram estabelecidos os seguintes objectivos gerais:

- criar um vínculo telemático permanente entre as empresas das regiões envolvidas apoiado em conteúdos definidos no âmbito do Hinterland I;
- potenciar a utilização das novas tecnologias pelo tecido empresarial;
- impulsionar o desenvolvimento de um mercado transfronteiriço tanto quanto possível *perfeito* (acesso à informação) e *avançado* (utilização de NTI's).

As acções previstas no âmbito desta segunda fase do projecto assentam (i) na construção de um portal na *internet* que, decorrendo da fase anterior, será constituído pela informação recolhida e analisada e pela oferta de serviços de apoio à efectiva cooperação entre empresas, (ii) realização de acções de sensibilização/divulgação, com especial enfoque na importância da informação (e das NTI's) na actividade empresarial.

Este conjunto de acções desenvolvido ao abrigo do projecto Hinterland (I e II) possui, como finalidade última, a intenção de aprofundar o grau de integração económica e territorial entre as regiões de Castilla y León e Norte/Centro de Portugal, potenciando por esta via a consolidação de um espaço de conexão comercial ágil e sem fricções.

#### 4. Notas finais

A desigualdade de condições de que as diversas regiões do espaço comunitário dispõem para enfrentar o processo de abertura de mercado em curso pressupõe ameaças específicas que, incrementando a concorrência inter-territorial, poderão alargar o quadro de disparidades já actualmente existente.

Face a este risco, a UE tem concebido políticas que, dotadas dos respectivos instrumentos e dotações financeiras, canalizam para regiões mais frágeis importantes recursos de apoio ao processo de ajustamento estrutural e de integração no mercado comunitário. Não obstante, é hoje consensual que as políticas de natureza meramente assistencialista revelam-se insuficientes para a dinamização, *per si*, das condições de integração e competitividade dessas regiões num contexto fortemente concorrencial,

revelando-se fundamental a adopção de lógicas territorializadas dirigidas ao estímulo e à capacitação dos respectivos agentes no seu percurso de consolidação e afirmação.

Neste quadro, o Projecto Hinterland assume-se como experiência-piloto que, partindo de duas realidades regionais específicas e escassamente integradas entre si, pretende despoletar dinâmicas decorrentes da criação de condições que proporcionem o fortalecimento dos laços entre empresas e agentes dos dois lados da fronteira, visando assim apoiar uma lógica de integração transnacional em termos económicos e territoriais.

Os resultados expectáveis centram-se na montagem de dispositivos facultadores de informação relevante num espaço onde o efeito de fronteira é ainda fundamentalmente marcado pelo seu carácter de separação, tendo como finalidade a geração de dinâmicas que, apoiadas no recurso informação, se venham a consolidar a médio prazo. Há assim, para o efeito, que extrair lições e divulgar exemplos de boas práticas/casos de sucesso cuja disseminação promova um envolvimento cada vez mais alargado.

## **Bibliografia**

Caramelo, Sérgio, (1998), “Desenvolvimento em Regiões Fronteiriças: Contributo para a Definição de um Modelo de Interpretação Territorial”, in *Emprego e Desenvolvimento Regional*, vol.1, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, Coimbra, pp.467-480.

Caramelo, Sérgio, (1999), “Da Coesão Económica e Social à Integração Territorial Transfronteira”, in *Regiões e Cidades na União Europeia: Que Futuro?*, vol.2, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, Coimbra, pp.727-743.

Caramelo, Sérgio e Fermisson, João, (1999), “Política Regional e Ordenamento do Território Europeu: o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC)”, in *Regiões e Cidades na União Europeia: que Futuro?*, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, Coimbra, pp.571-585.

Church, A. e Reid, P., (1995), “Transfrontier co-operation, spatial development strategies and the emergence of a new scale of regulation”, in *Regional Studies*, vol. 29, nº3, pp. 297-316.

Fermisson, João, (2000), “O Território Europeu e a Coesão Económica e Social: das Estratégias aos Instrumentos de Política”, in *Perspectivas de Desenvolvimento para as Regiões Marítimas*, vol. 2, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, Coimbra, , pp.1215-1224.

Marques Reigado, Felisberto e Fernandes De Matos, António de Jesus, (2001), “O Ordenamento do Território numa Perspectiva Transfronteira”, in *Como Está a Economia Portuguesa?*, Centro de Investigação sobre Economia Portuguesa, Lisboa, pp.343-358

Neto, Paulo Alexandre, (1999), *A Integração Espacial – Economias de Rede e Inovação*, Instituto Piaget, Lisboa.

- Philippart, Eric (ed.) (1993), *Nations et frontières dans la nouvelle Europe*, Editions Complexe, Bruxelles.
- Santos, P. da Silva (1993a), “Zonas fronterizas, desarrollo local y cooperación”, in *Frontera y Desarrollo. El Programa Transfronterizo de España y Portugal*, Instituto de Recursos Naturales y Agrobiología. C.S.I.C., Salamanca, pp. 199-210.
- Santos, P. da Silva, (1993b), “Cooperación empresarial transfronteriza”, in *Frontera y Desarrollo. El Programa Transfronterizo de España y Portugal*, Instituto de Recursos Naturales y Agrobiología. C.S.I.C., Salamanca, pp. 189-197.
- Williams, R. H., (1996), *European Union. Spatial Policy and Planning*, Paul Chapman Publishing, London.
- Documentos diversos produzidos no âmbito do projecto Hinterland (vd. [www.hinterland.com](http://www.hinterland.com)).

# **Structure and economic development of the EU's 'central' border regions from 1981 to 1995**

**Thilo Ramms\***

**Silvia Stiller\***

## **Abstract**

The analysed questions within our paper are influenced by traditional location theory which implies particularities of border regions both before and within an integration process. Firstly, border regions should have a lower density of economic activities than inner regions as long as national borders are significant. Secondly, economic development in central border regions should be better than in inner regions when countries integrate. As a background for our analysis we take those considerations and the widely spread opinion that being a border region is somehow bad as long as nations are strictly separated by borders and might be advantageous if national borders lose importance. Within the paper we examine for a sub-sample of the member states of the European Union whether regions at the edge of the national territory and among integrating countries in Europe are marked by 'typical' structures and developments. For this issue we apply a set of indicators on population, employment and gross value added. Altogether we have to conclude from the data, at least for the examined period of time, that those border regions which became more central in the course of European integration are heterogeneous as to their structure as well as to their economic development.

---

\* Hamburg Institute of International Economics – HWWA, Department European Integration, Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Germany, Tele:++49-40/42834-452, Fax: ++49-40/42834-451, email: thilo.ramms@hwwa.de, silvia.stiller@hwwa.de.

## 1. Introduction

National borders in the European Union have significantly lost importance during the last decades. At the same time the costs for the movement of goods, services, production factors and information continuously decreased. Lower distance costs and almost meaningless national borders open up best conditions for intensifying trade, factor mobility and the international and interregional division of labour. Thus, European integration is likely to affect the spatial structure of economic activities. Most probably also a region's relative geographical position in the whole integration area is important for the spatial adjustments to European integration.

Marked by a particular geographical position are those regions which are located at the national borders among integrating countries and thus are – at least from the geographical perspective – the focal point of integration. A striking feature of those regions is that their relative geographical position is immensely altered in the course of integration: It changes from a peripheral position on the national scale to a central one in the common market.<sup>1</sup> Thus the 'central' border regions of the European Union are a revealing object to study. The orientation of the analysis on such regions is not only interesting regarding historical and prospective developments among current European Union member states. Furthermore, plenty of such border regions will emerge when EU Eastern enlargement becomes reality. Especially, with regard to regional policy more precise results related to the spatial impact of integration are of utmost importance.

The paper deals with the question whether the fact of being located at the edge of the national territory and among integrating countries in Europe is reflected in 'typical' regional characteristics and developments. The results, which are merely descriptive in this part of our research project on border regions, are meant to give first hints at the issue whether border regions and the rest of the country develop differently in the course of integration. The paper is organised in three additional parts. Section 2 outlines the framework of the analysis with reference to border regions in economic theory. Section 3 presents the empirical results. Section 4 concludes.

## 2. Structure of the analysis

### 2.1. Theoretical background

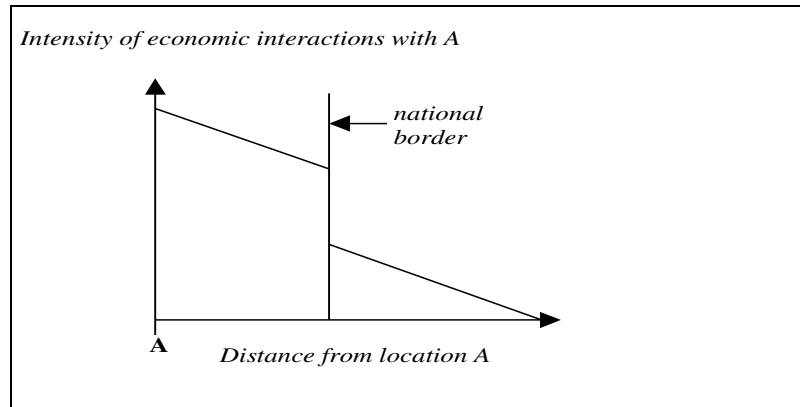
The particularities of border regions from the geographical perspective are obvious: they differentiate from other sub-national areas since they are located to a national frontier. For motivating the following analysis from an economic background we will subsume theses developed by economic theory on how their particular geographical position might affect the economic situation of a border region while a border exists and after it is abolished. Economists treat national barriers primarily as physical or non-

---

1 Instead, border regions adjoined to nations which do not belong to the integration area become more distant from the geographical centre of the common market. The impact of integration on peripheral regions of the EU has been analysed in plenty of studies. In the following we focus on border regions which became more central in the common market since evidence on this issue is scarce.

physical impediments to international trade and factor flows. The consequence is that the intensity of interaction in space suddenly drops at places where an incompletely or completely impermeable border is located (see Figure 1).<sup>2</sup> Thus borders are distortions in the market networks and tend to divide market areas.

**Figure 1 - Discontinuity in spatial interaction due to national borders**



For this reason, borders have a negative effect on a firm's market potential. How this relation affects a firm's location decision was analysed in traditional location theory, e. g. by Lösch (1940). He argues that the economic landscape, which is a system of market areas for different products, is affected by introducing national borders which cut sales and profits of firms located near to it. Economic losses discourage profit-maximising firms to locate in border regions as long as the border is significant. Furthermore, Lösch shows for an homogenous space that firms will be the more distant from the border and the nearer to a nation's geographical centre the bigger their required minimal market area is. Consequently, border regions have only little economic activities and only firms which require a small market area. Subsuming those results Lösch describes a border region as a desert, a wasteland in which many products can only be obtained from a distance or not at all.<sup>3</sup>

Like Lösch also Giersch (1949/50), Heigl (1978)<sup>4</sup> and Guo (1996)<sup>5</sup> derive within location models, that border regions are disadvantaged areas since borders tend to push away economic activities while the centre attracts them.<sup>6</sup> In those models, in which physical flows associated with economic activities are of utmost importance and are spatially limited by borders, borders have centripetal power on economic activities. Due to this 'border effect' firms orient towards the interior of an area enclosed by national borders. The other way round, the abolishment of a national border among integrating countries gives a location advantage to border regions since it becomes attractive to locate there in order to supply also the foreign market. Furthermore, probably new prod-

2 The relevance of border for cross-border economic relationships is examined by several studies, e. g. Bröcker (1984), McCallum (1995) and Helliwell (1997).

3 Cited according to van Houtum (1999), p. 113.

4 Graphical illustration for the effects borders have on the location of firms can for example be found in Heigl (1978), pp. 63-65.

5 See Guo (1996), pp.

6 See Giersch (1949/50), p. 89. Similar conclusions can be found in Giersch (1988).



ucts for which the national market was too small can be supplied profitably in the integrated market area if a firm is located near the centre of the common market.<sup>7</sup> Thus, border regions, due to their geographical position at the interface of the domestic and the foreign market should disproportionately benefit from integration. Giersch (1949/50) explicitly deals with the location consequences of the abolition of barriers to trade and factor mobility within an economic union. This model indicates a generally favourable evolution for border regions of the Common Market if they represent a central location within the European Community.<sup>8</sup>

Altogether, from the perspective of location theory we can find arguments for an above average positive impact on border regions in the course of integration. According to those arguments, the internationalisation of economic relationships among integrating countries might affect the choice of location by firms.<sup>9</sup> For some firms it might be attractive to locate at the international border taking advantage of low-cost access to the foreign market. Concerning real integration processes the crucial question is how strongly barriers to trade are reduced since this is decisive for a border region's gain in attractiveness for investors. Like Engel (1999) emphasises, a firm only decides to locate near the national border if the demand gain from the foreign market is sufficient to compensate the losses in domestic demand. From a theoretical point of view this will always be the case as long as we assume that consumers are equally distributed in space. Instead, a relatively low population density in peripheral regions would strengthen the centripetal force of the border.

Admittedly, traditional location theory has several shortcomings and thus is not an ideal framework for dealing with economic adjustments in border regions among integrating countries. A serious disadvantage of these kinds of location models is that they mostly disregard factor mobility, especially the migration of labour. Furthermore, the models are merely static, neglect development processes and are not formulated as general equilibrium models. Nevertheless, in our opinion location theory gives some valuable insights in how border regions might be affected by the reduction of border impediments. For our purpose we have to refer to those conclusions since theoretical frameworks for dealing with border economics are scarce although this issue attracts a lot of interest in practice. General integration theory, e. g. trade and growth theory, treats nations as dimensionless points in space, does not differentiate among central and border regions and thus give no hints at the spatial impact of integration.

It should be mentioned that beyond traditional location theory also the new economic geography<sup>10</sup> has – although not that straightforward as traditional location theory – implications concerning the position of border regions among integrating countries. Under certain assumptions new economic geography models support the results of traditional location theory. A key aspect in new economic geography models is the local market size. It is a basic result of those models that as long as transport costs matter they encourage firms and consumers to locate where the market is relatively large. This is where the density of suppliers and buyers is relatively high and possibly in regions with

---

7 See Bröcker (1990), p. 51.

8 See Giersch (1949/50), p. 91.

9 How the proximity to a border influences the location decisions for firms is for example examined for East German border regions by Engel (1999). Van Houtum (1999) did a case study concerning the internationalisation process of economic relationships for regions located at the national frontier among Belgium and the Netherlands. The location of firms near to the border between Mexico and The United States is the topic of Sander/Schmidt (1997) and Hanson (1996).

10 For an overview on the New Economic Geography see Fujita et. al. (1999).

good access to foreign markets. Centripetal forces in favour of border regions are strengthened by the fact that a larger market not only is attractive from the sale side and the consumption perspective but also for production issues if the production of final goods consumes intermediate goods that are produced abroad.<sup>11</sup> It is obvious that the market potential of border regions increases if the market areas of the regions at both sides of the border melt to a common market. Therefore, one might be of the opinion that the border regions at the core of the EU would be best placed to exploit the supply and demand linkages emphasised by the new economic geography.<sup>12</sup> But, different from traditional location theory that suggests positive integration effects for border regions, the effects of integration on regional disparities are ambiguous according to economic geography models. For spatial changes in the course of integration it is decisive how powerful agglomeration effects are which preserve the pre-integration spatial structure.

In the context of the economics of border regions, there are - apart from strict theoretical considerations - several arguments put forward which suggest a relatively bad position of border regions as long as national borders are significant. For instance, the regions along the borders are considered as geographically and also as culturally peripheral elements of their respective national systems.<sup>13</sup> Peripherality is often regarded as harmful. For example Guo (1996, p. 33-34) argues that border regions have a geographical disadvantage stemming from the peripherality in relation to their national cores and the remoteness from the centres of power and decision making. Also, as van Houtum (1999, p. 110) points out, large politically important cities are rarely located in the direct vicinity of a country's borders.<sup>14</sup> Furthermore, it is argued that there is often a centre-periphery differential marked by an unbalanced division of wealth between the centre and the periphery of a country.<sup>15</sup>

Concerning the effects of integration on the development of central border regions, it is sometimes argued that due to the spatial proximity to foreign regions the expected intensification of cross-border trade and factor mobility may be especially strong among the regions located at each side of the border. Then we expect trade to shift resources to relatively low-cost access to foreign markets, such as border regions and port cities.<sup>16</sup> Indeed, border regions due to their specifically geographic and social features should per se have a great potential to develop trans-border co-operation and integration so as to overcome the internal diseconomies of spatial sizes and benefit from the external economies of spatial sizes.<sup>17</sup> Intensive cross border relations should lead to a more cost-effective and efficient spatial division of employment. Consequently, the border regions will disproportionately profit from the overall welfare gains of integration due to an above average cross-border integration of factor and good markets.

---

11 See *Hanson* (1996), p. 942.

12 See European Commission (2000), p. 68,

13 See *Hansen* (1977).

14 See *van Houtum* (1999), p. 110.

15 See *Hansen* (1977).

16 See *Hanson* (1996).

17 See *Guo* (1996), p. 52.

## 2.2. Method

The analysed questions within our study are influenced by traditional location theory which implies particularities of border regions both before and within an integration process. Firstly, border regions should have a lower density of economic activities than inner regions as long as border are significant. Secondly, economic development in central border regions should be better than in inner regions when countries integrate. The results of traditional location are reflected in the widely spread opinion that being a border region is somehow bad as long as nations are strictly separated by borders and might be advantageous if national borders lose importance.

Within the analysis we go beyond traditional location theory since we not only check whether border regions are marked by a lower density of economic activities but by a general unfavourable economic situation. If the disadvantages from being peripheral do not immediately vanish if national border become more permeable the following relations should still hold for the border regions of the European Union:

- lower employment and population density than in the rest of the country and
- compared to the rest of the country economic backwardness in terms of gross value added per capita and the economic structure, e. g. a relatively high share of the agricultural sector.

If the reduction of border impediments entails above average positive economic impulses in border regions located at the national frontiers among the EU member states we should find there:

- higher employment and population growth than in the rest of the country,
- higher growth of gross value added per capita than in the rest of the country and
- more intensive structural change.

The aim of our analysis is to check whether the central border regions of the EU are indeed marked by the above-mentioned characteristics. Therefore we compare border regions and the rest of their respective country (ROC) by a set of indicators which capture differences in the structure and the development of those regional subgroups.

The comparison of population and employment density as well as of gross value added per capita in border regions is suited for working out basic differences among border regions and the rest of their respective country. For comparing economic structures among regions we apply localisation coefficients for the agricultural and the industrial sector:

$$(1) \quad L_{s,i,t} = \frac{E_{s,i,t} / E_{i,t}}{E_{s,ROC,t} / E_{ROC,t}} * 100.$$

in which  $E_{s,i,t} / E_{i,t}$  measures the share of sector  $s$  in total employment in region  $i$  in the year  $t$ .  $E_{s,ROC,t} / E_{ROC,t}$  is the employment share of sector  $s$  in rest of the respective

country in the year  $t$ . Thus  $L_{s,i,t}$  points out whether the region  $i$  is more ( $L_{s,i,t} > 100$ ) or less ( $L_{s,i,t} < 100$ ) specialised on sector  $s$  than the rest of the country is.

Concerning the development of population, employment and gross value added we focus on relative growth which is exemplarily defined for employment by equation (2):

$$(2) \quad \text{relative employment growth} = \frac{E_{i,t} / E_{i,0}}{E_{ROC,t} / E_{ROC,0}} * 100,$$

where  $E_{i,0}$  ( $E_{ROC,0}$ ) is total employment in region  $i$  ( $ROC$ ) in a base year ( $t = 0$ ). The calculations for relative population growth and growth of gross value added per capita are analogous. By measuring employment, population and gross value added growth in border regions relative to the average growth in the rest of the country it is controlled for effects which equally occur in all regions. Thus, effects which merely go back to regional particularities are emphasised. The analysis provides insight in the issues whether there are particularities in the development of border regions, i. e. whether it is marked by above or below average growth rates.

Furthermore, for measuring the intensity of structural change in region  $i$  ( $SC_i$ ) we apply the following indicator:

$$(3) \quad SC_i = \sum_s |E_{s,i,t} / E_{i,t} - E_{s,i,0} / E_{i,0}| \quad \text{for } s = \text{agriculture, manufacturing}.$$

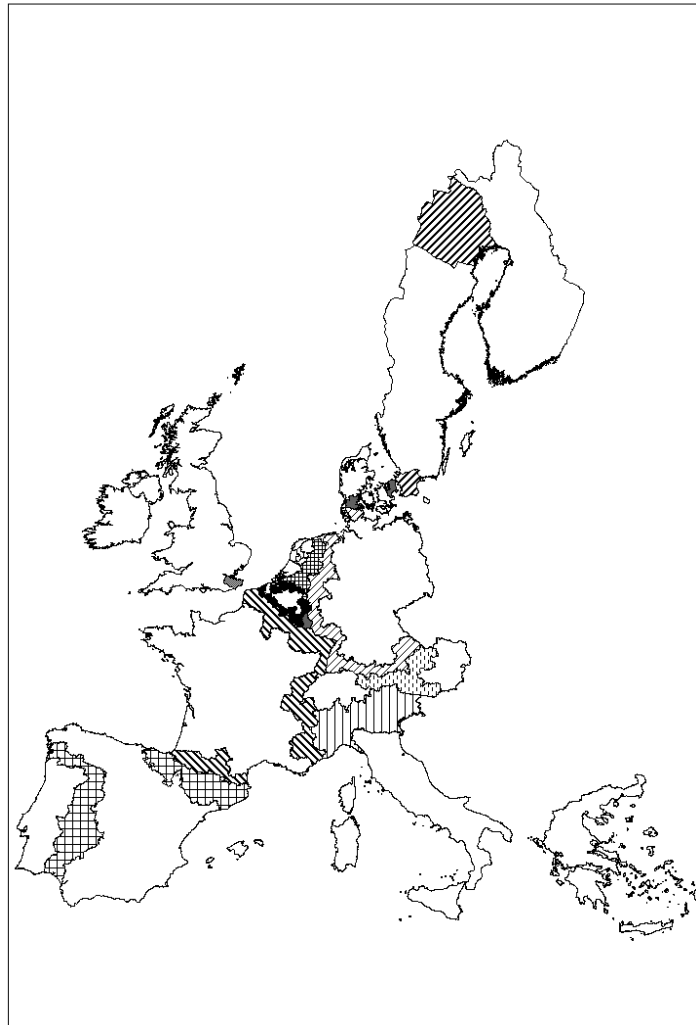
$SC_i$  sums up how the employment share of the agriculture and the manufacturing sector changed from a base year until  $t$ . The higher  $SC_i$  is the stronger the importance of the agriculture and the manufacturing sector changed in the course of time.

### 2.3. Definition of border regions

We consider as ‘central’ border regions, our object of interest, those regions which are located along the national borders among EU member states and regions which economic centre (its biggest town) is not exceeding a linear distance of 50 kilometres from the border of an EU member country. Furthermore, we add Luxembourg, although it is not separable in border an inner regions, to the data set for descriptive issues. The chosen regional units differ among the countries depending on data availability as well as on the country specific size of regions on the different NUTS levels whereby our selection criterion is having as far as possible regions of similar size. For Italy, the Netherlands, Austria and the UK regions are defined by NUTS II. The regional level for Belgium, France, Spain and Sweden is NUTS III whereby we subsumed narrowly defined urban regions with their hinterland in order to consider functional relationships among those regions. For West-Germany we refer to ‘Raumordnungsregionen’ which are func-

tional regions defined by commuter flows. Greece is not in the data set since it has no border regions fitting with our definition. Furthermore, the data availability for Finland's and Portugal's NUTS III regions as well as for the Raumordnungsregionen in East-Germany, which would be for those countries resp. East-Germany the adequate regional level for our analysis, is not sufficient for being considered in the data set. Map 1 illustrates the border regions of our sample.

**Figure 2 - Border regions in the data set**



Depending on the national border they are located at we subsume the respective NUTS III and Raumordnungsregionen to one unit. Accordant the zoning for Denmark (East and South), Spain (East and West) and Sweden (North and South) is self-explanatory. In Belgium there are three border regions among which the "North" contains all regions abut on the Netherlands, "East" represents the frontier to Germany and Luxembourg and "Southwest" regions located at the French border. In Germany border region "North" is next to Denmark, "West" sums up the regions at the frontiers to the Netherlands, Belgium, Luxembourg and France and "South" subsumes regions next to Switzerland, Austria as well as the regions next to France in Baden-Württemberg. In France the border regions next to Spain are denominated as "Southwest", the "East" is located

at the frontier to Italy and Switzerland and "Northeast" pools the remaining central border regions. In the Netherlands the "East" represents the border to Germany and "South" the regions located at the Belgian frontier.

Data for the analysis are from Eurostat and Cambridge Econometrics. For the countries where we differentiate among border zones we present data for all border regions on average as well as for the single border zones. For most indicators and countries time series are from 1981 to 1995. But for some regions data are only available for a shorter period of time. Therefore the length of time series differs among the countries in the sample. For population development the time series range for all countries from 1977 to 1996.

### 3. Results

In the following we examine whether structure and development in the border regions of our data set fulfil criteria stated in section 2.1. We firstly look at **population density and population growth** from 1977 to 1996 (see Table 1). First of all the data indicate that there are strong distinctions in population density among border regions and the rest of the country. At the same time there are enormous differences among the various border regions within a country where more than one border region is defined. Thus, altogether we do not find typical patterns in population structure and development for all central border regions of the European Union.

On the one hand in most of the countries (except for the Netherlands and Austria) there is one border region whose population density is significantly higher than in the rest of the country. On the other hand each country (except for Italy) has one border region which is significantly less densely populated than the remaining regions on average. Thus being located near to a border may come along with high as well as with low population density.

For the border regions in our sample a general trend of population growth can be found since 1977. For some countries population dynamics differ among the border regions within the particular countries. In Denmark, Spain and Italy border regions grow significantly less than the reference region. In the Netherlands population growth in border regions is also slightly below average population growth. In the rest of the countries there are border regions with above average population growth as well as border regions realising below average population growth. These differences among a country's border regions in terms of demographic development are extremely strong in Germany, France and Sweden. Furthermore, Austria's border region realises significantly higher population growth than the rest of Austria.

Comparing initial population density with population growth points to some regularities characterising the evolution of population density since 1977. Generally, disparities in population density decrease if the relatively thinly populated of the defined regional subgroups have above average population growth and vice versa. There are clear tendencies towards declining disparities in Austria and France where the less densely populated parts of the country achieve the highest population growth rates. Also the strong population growth in Germany's South border region contributes to decreasing spatial disparities in population density - although differences are still high. Further-

more we have relatively slow population growth in regions which are relatively densely populated like Denmark's East, Spain's West and Italy's border region. In general, the disparities among border regions within countries decrease in all countries except for the Netherlands and Sweden.

**Table 1 - Population density and population growth**

Country	Region	Persons/km <sup>2</sup>		Persons /km <sup>2</sup> ROC=100 1977-1996		Population Growth, % 1977-1996	Population Growth, % ROC= 100	Density ROC > region	Growth ROC <region
		1977-1996	1977-1996	1977-1996	1977-1996	1977-1996	1977-1996	1977-1996	1977-1996
<b>Belgium</b>	Border regions	261	269	62	62	2.6	99.2	•	
	North	417	436	100	100	4.6	100.9		•
	Southwest	162	162	39	37	0.0	96.4	•	
	East	165	166	39	38	0.3	96.8	•	
<b>Denmark</b>	Border regions	294	295	346	330	0.4	95.3		
	East	613	613	722	686	0.1	95.0		
	South	63	64	74	72	2.8	97.4	•	
<b>Germany (West)</b>	Border regions	259	276	112	110	6.8	98.5		
	North	103	105	45	42	1.1	93.2	•	
	West	379	396	163	158	4.5	96.4		
	South	135	155	58	61	14.8	105.9	•	•
<b>Spain</b>	Border regions	78	80	119	109	2.7	91.7		
	West	38	39	57	53	2.5	91.9	•	
	East	138	141	209	191	2.1	91.7		
<b>France</b>	Border regions	110	119	117	115	8.7	98.4		
	Northeast	161	166	172	160	3.0	93.3		
	East	70	84	74	81	20.2	108.9	•	•
	Southwest	73	84	78	81	15.3	104.4	•	•
<b>Italy</b>	Border regions	221	220	132	125	-0.5	95.1		
<b>Luxem- bourg</b>	Border regions	140	160	100	100	14.4	100.0		
<b>Nether- lands</b>	Border regions	312	348	53	52	11.5	98.8	•	
	East	267	296	45	45	11.0	98.3	•	
	South	380	426	65	64	12.1	99.3	•	
<b>Austria</b>	Border regions	70	79	63	68	11.7	108.5	•	•
<b>Sweden</b>	Border regions	12	13	50	51	7.7	100.4	•	•
	North	3	3	12	11	0.4	93.6	•	
	South	92	101	398	407	9.6	102.2		•
<b>United Kingdom</b>	Border regions	396	416	173	175	5.1	100.8		•

Source: Eurostat, Cambridge Econometrics, own calculations.

Next it is analysed whether the **economic structure and its change** in border regions systematically deviates from the corresponding pattern in the rest of the respective

country. The localisation coefficients (see Table 2) point out specialisation differences among the considered regions. Additionally the measure of structural change stresses the regions which demonstrate particular dynamics in terms of economic adjustments in the considered period of time. It is explicitly not our intention to assess structural change as positive or negative. Such an assessment would require more detailed information on the regions.

**Table 2 - Localisation coefficients and structural change**

Country		$L_{Agrar,i}$		$L_{Industry,i}$		$SC$	$SC$	$SC$
		1981-1995		1981-1995		1981 - 1995	ROC = 100	region > ROC
<b>Belgium</b>	Border regions	145	156	119	126	7.3	97.7	
	North	129	144	126	136	6.9	91.4	
	Southwest	215	221	99	101	7.7	102.3	•
	East	147	151	111	108	9.2	122.7	•
<b>Denmark</b>	Border regions	22	27	80	69	3.7	68.7	
	East	11	15	77	65	3.6	67.3	
	South	114	119	103	102	5.5	103.5	•
<b>Germany (West)</b>	Border regions	100	113	103	101	10.4	105.5	•
	North	186	205	62	73	4.9	50.1	
	West	62	77	104	98	10.9	110.8	•
	South	208	208	105	113	10.0	101.1	•
<b>Spain</b>	Border regions	83	80	125	122	14.2	101.9	•
	West	204	220	72	86	21.2	152.1	•
	East	35	33	146	134	12.3	88.1	
<b>France</b>	Border regions	71	69	116	113	12.8	107.7	•
	Northeast	60	65	123	119	13.1	110.7	•
	East	77	64	110	113	11.8	99.8	
	Southwest	108	94	93	93	12.3	103.5	•
<b>Italy</b>	Border regions	47	37	145	140	12.0	99.4	
<b>Luxembourg</b>	Border regions	100	100	100	100	13.5	100	
<b>Netherlands*</b>	Border regions	197	186	143	148	5.7	135.2	•
	East	206	199	132	142	4.4	103.5	•
	South	187	173	154	154	7.1	167.5	•
<b>Austria*</b>	Border regions	94	102	114	114	4.7	96.6	
<b>Sweden</b>	Border regions	128	118	97	103	8.5	90.9	
	North	122	113	96	91	10.9	116.8	
	South	130	119	97	105	7.9	85.1	•
<b>United Kingdom*</b>	Border regions	146	136	83	94	9.2	68.4	

\* The base year is 1987 for the Netherlands, 1988 for Austria and 1985 for the agricultural sector in United Kingdom. Source: Eurostat, Cambridge Econometrics, own calculations.



Concerning the importance of agrarian employment two things are immediately eye-catching. Firstly, the majority of the border regions is more specialised on the agricultural sector than the remaining part of the country is on average. Secondly, in some border regions the share of the agricultural employment is more than twice as high as in the rest of the country. It was only in Denmark's East, France's Northeast and East as well as in the Italian border region explicitly lower than in the rest of the country. In four countries – Belgium, the Netherlands, Sweden and United Kingdom – all border regions are more specialised on agriculture than the rest of the respective country. Altogether, border regions are often but not generally faced with a relatively high share of the agrarian sector in total employment.

A similar conclusion holds for the industrial coefficient of localisation. In most border regions the share of industrial in total employment is above the average of rest of country. This takes especially place in the Italian, Dutch and Austrian border regions where disproportionately much people are employed in the industrial sector. In the remaining countries of the sample there are border regions with a disproportionately high share as well as with a below average share.

The dynamics of structural change clearly differ among the border regions. Whereas Denmark's, Austria's and partly Belgium's border regions show structural change only on a very low level in other countries sector employment of the frontier area changed rapidly (e. g. Spain's West). Compared to the rest of the respective country only a few border regions exhibit a more dynamic structural change. For example Belgium's East, Spain's West, Sweden's North and the Netherlands are faced with a more distinctive structural change than the rest of the country. On the other hand only Denmark's East, Germany's North and United Kingdom's border region significantly fall below the rest of country. In all the other cases at least one region shows a disproportional structural change whereas other fall below. But the extent of structural change is always near to the average.

The indicators subsumed in Table 1 and Table 2 are merely descriptive and we cannot directly – without referring to economic theory - judge about certain population trends or changes in the economic structure as good or bad from the perspective of regional development. For getting an idea of the economic performance of border regions we concentrate on **employment development** (see Table 3).

There are some countries in which distinctions of employment development in border regions and the rest of the country are very obvious. First of all, UK's and Austria's border regions do very well in creating new jobs. The opposite holds for Denmark, Spain and Italy where border regions on average perform worse than the rest of the country. Among those Spain's Western border area develops extremely bad since it has significantly employment losses while employment grows in the rest of Spain during that period of time. Different from the above-mentioned countries (where employment growth in border regions either uniformly fell short of or surpassed job creation in the rest of the country) we find for the rest of the sample - except for the Netherlands - clear differences in employment development among the border regions within a country. While one border region realises higher growth than the rest of the country another region clearly lags behind. Among those border regions Germany's South, France's East and Southwest have a very favourable economic performance from the perspective of employment.

**Table 3 - Employment density and growth**

Country	Region	Employment Density  1981-1995		Employment Density ROC = 100 1981-1995		Employment growth, %  1981-1995	Employment Growth, %  ROC= 100	Density ROC > region	Growth ROC < region
Belgium	Border regions	93	93	56	56	0.2	101.1	•	•
	North	154	160	93	97	4.0	105.0	•	•
	Southwest	46	44	28	27	-4.1	96.8	•	
	East	61	56	37	34	-8.1	92.8	•	
Denmark	Border regions	148	148	384	357	-0.3	92.8		
	East	314	310	813	748	-1.2	92.0		
	South	28	30	73	73	6.7	99.3	•	
Germany (West)	Border regions	110	112	107	102	2.0	96.0		
	North	43	43	42	39	-0.7	93.4	•	
	West	159	158	154	144	-0.5	93.6		
	South	60	66	58	61	10.1	103.5	•	•
Spain	Border regions	27	28	127	119	3.6	94.1	•	
	West	13	12	61	50	-9.5	82.1		
	East	47	51	223	220	8.9	98.9	•	
France	Border regions	41	42	104	105	3.7	100.8		•
	Northeast	57	57	147	141	-1.2	96.0		
	East	28	30	71	76	9.8	106.8	•	•
	Southwest	28	32	73	81	14.2	111.1	•	•
Italy	Border regions	97	92	156	152	-4.4	97.4		
Luxem- bourg	Border regions	61	83	100	100	35.2	100.0		
Nether- lands*	Border regions	126	148	49	50	18.2	100.4	•	•
	East	106	126	42	42	18.7	100.8	•	•
	South	155	183	61	61	17.7	100.0	•	
Austria*	Border regions	31	33	67	68	6.0	102.1	•	•
Sweden	Border regions	6	5	49	49	-5.6	99.9	•	
	North	1	1	11	10	-10.4	94.9	•	
	South	46	44	396	397	-4.4	101.2		•
United Kingdom*	Border regions	156	174	155	163	11.8	105.4		•

\* The base year is 1987 for the Netherlands, 1988 for Austria and 1985 for United Kingdom .

Source: Eurostat, Cambridge Econometrics, own calculations.

Interestingly, the border regions with relatively high employment growth coincide with those regions which had higher population growth than the rest of the country during the examined period of time. The other way round those border regions whose popula-

tion growth is relatively modest have a bad performance from the perspective of job creation (see table 1).

**Table 4 - Gross value added per capita**

Country	Region	GVA per cap- ita  ROC =100		GVA per capita, growth in %  1980   1995	Growth  GVA per capita  ROC=100  1980 - 1995	GVA per capita	GVA per capita Growth
		1980	1995			ROC > region	ROC < region
Belgium	Border regions	103	109	30.3	105.7		•
	North	114	124	33.9	108.4		•
	Southwest	73	72	21.8	99.6	•	
	East	95	93	20.8	98.3	•	
Den- mark*	Border regions	126	116	4.4	92.1		
	East	129	118	3.2	91.0		
	South	105	106	14.2	100.7		•
Germany (West)	Border regions	95	89	20.2	93.8	•	
	North	79	79	28.8	100.5	•	•
	West	98	91	18.6	92.5	•	
	South	85	83	26.2	98.4	•	
Spain	Border regions	105	112	43.4	106.7		•
	West	75	79	40.7	104.6	•	•
	East	117	126	44.7	107.6		•
France*	Border regions	87	86	16.3	99.5	•	
	Northeast	84	85	17.4	100.5	•	•
	East	92	89	13.3	97.0	•	
	Southwest	90	89	15.9	99.2	•	
Italy	Border regions	134	142	34.6	107.9		•
Luxem- bourg	Border regions	100	100	42.7	100.0		
Nether- lands	Border regions	86	93	32.9	111.1	•	•
	East	92	98	30.3	110.2	•	•
	South	79	88	36.1	112.3	•	•
Austria	Border regions	97	91	29.8	94.6	•	
Sweden	Border regions	94	90	11.5	95.7	•	
	North	102	96	10.5	92.7		
	South	92	88	11.9	96.8	•	
United Kingdom	Border regions	91	98	48.9	111.8	•	•

\* The base year for Denmark is 1988 and for France 1986.

Source: Eurostat, Cambridge Econometrics, own calculations.

Table 4 exhibits data on **gross value added per capita** which we regard as an indicator for the prosperity of a region. There are strong distinctions in GVA per capita among border regions and the rest of the country. In five countries (Germany, France, the Netherlands, Austria and United Kingdom) GVA per capita in border regions is relatively low. Instead, in Denmark and Italy the border regions are – from the perspective of GVA per capita – better off than the rest of the country. In the additional three countries some border regions are better off than the rest of the country and at least one falls behind whereby Belgium's North and Spain's East have significantly higher GVA than the remaining border region. Altogether, the number of border regions dominates which have a relatively bad position with respect to GVA per capita. Among those regions only Spain's West, France's East, and the border regions of the Netherlands and United Kingdom slightly improve their relative position during the period under consideration. For the other border regions which had a relatively bad starting position in terms of GVA per capita the gap between them and the rest of the respective country even widens. Altogether there is a trend enforcing disparities among border regions and the rest of the country in seven countries. In contrast, in Denmark, the Netherlands and United Kingdom a reduction of disparities is visible.

Generally, in Spain, Italy, the Netherlands and United Kingdom GVA per capita grows unexceptionally more strongly in border regions. In the other countries – except for Sweden and Austria where GVA in border regions grew relatively slow - border regions developed differently.

#### 4. Conclusions

Traditional location theory provides arguments which suggest that the level of economic activities in border regions should differentiate from that of inner regions as long as national borders cut the potential market area of firms. Furthermore, this framework supplies arguments for different regional adjustment processes to integration, e.g. the abolishment of barriers to the international movement of factors and good. We examined by a set of indicators if there are indeed particularities of border regions reflected by the data for the central border regions of a sub-sample of the European Union member states. For this purpose we analysed whether there are 'typical' differences among a country's central border regions and its other regions. Furthermore, we examined whether developments in border regions systematically deviated from those in central regions.

Table 5 subsumes the results of the analysis whereby we marked above average dynamics and positive structural characteristics by an . Thereby the positive evaluation of relatively high employment density and growth as well as of relatively high GVA per capita and GVA growth are self-evident. Instead, a relatively high population growth and density are not positive by itself. But with reference to new economic geography models a relatively high number of consumers is advantageous for the respective region due to its larger market potential. We add to the summary the measure for structural change as an indicator for the regional dynamics in economic adjustments.

**Table 5 - Summary, structure and development in Central Border Regions**

Region	Total	Population Density Region > ROC Base year	Employ- ment Density Region > ROC Base year	GVA per Capita region > ROC Base year	Popula- tion Growth Region > ROC	Employ- ment Growth Region > ROC	GVA per capita Growth Region > ROC	SC Region > ROC
Structure				Development				
<b>Belgium</b>								
North	•••••			•	•	•	•	
Southwest	•							•
East	•							•
<b>Denmark</b>								
East	•••	•	•	•				
South	•••			•			•	•
<b>Germany</b>								
North	•						•	
West	•••	•	•					•
South	•••				•	•		•
<b>Spain</b>								
West	••						•	•
East	•••••	•	•	•			•	
<b>France</b>								
Northeast	•••••	•	•				•	•
East	••				•	•		
Southwest	•••				•	•		•
<b>Italy</b>								
Border	•••••	•	•	•			•	
<b>Nether- lands</b>								
East	•••					•	•	•
South	••						•	•
<b>Austria</b>								
Border	••				•	•		
<b>Sweden</b>								
North	•							•
South	•••••	•	•		•	•		
<b>United Kingdom</b>								
Border	•••••	•	•		•	•	•	

Looking at the structural indicators for the base year it becomes obvious that three border regions have an above average position from the perspective of population as well as employment density and gross value added. Those are Denmark's East, Spain's East and the Italian border region. Four additional border regions are marked by relatively high population and employment density. But the majority of the border regions has neither a good position from the perspective of GVA nor from the perspective of population and employment density.

Concerning the development of border regions Belgium's North and United Kingdom's border region are marked by higher growth rates than the rest of the particular country for population, employment and GVA. Five border regions have only relatively high population and employment growth. Another seven border regions have compared to the rest of the respective country only higher growth rates of GVA. Altogether, there are only three regions in which we have simultaneously relatively high GVA per capita and employment growth. Also there are five border regions which development has been bad in terms of GVA and employment.

It is a striking result of the analysis that we find positive developments in border regions which started from a rather bad position as well as in regions which started from a relatively good position in the base year. Furthermore, we have unfavourable developments in relatively well-positioned as well as in relatively bad-positioned regions. Altogether we have to conclude from the data, at least for the examined period of time, that those border regions which became more central in the course of European integration are heterogeneous as to their structure as well as to their economic development. All in all we do not generally find positive developments in the central border regions of the European Union for the examined period of time.

## References

- Bröcker, J. (1984), "How do international trade barriers affect interregional trade?", in: *Regional and Industrial Development Theories, Models and Empirical Evidence*, A. E. Andersson, W. Isard, T. Puu (eds.), pp. 219-239.
- Bröcker, J. (1990), "Räumliche Wirkungen der europäischen Integration" – ein Survey, in: *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, Vol. 11, pp. 43-63.
- Engel, D. (1999), "Der Einfluß der Grenznähe auf die Standortwahl von Unternehmen: Eine theoretische Analyse und empirische Befunde für Ostdeutschland, in: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung", *Discussion Paper* No. 99-18.
- European Commission (2000), *The impact of economic and monetary union on cohesion*, European Union, Regional Policy, Study 35.
- Fujita, M.; Krugman, P.; Venables, A.J. (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*.
- Giersch, H. (1949/50), "Economic Union between Nations and the Location of Industries", in: *The Review of Economic Studies*, Vol. 17, pp. 87-97.

- Giersch, H. (1988), *Der EG- Binnenmarkt als Chance und Risiko*, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 147.
- Guo, R. (1996), *Border-Regional Economics*, Heidelberg.
- Hansen, N. (1977), "Border Regions: A Critique of Spatial Theory and a European Case Study", in: *Annals of Regional Science*, Vol. 11, pp. 1-14.
- Hanson, G. H. (1996), "Integration and the location of activities – Economic integration, intra industry trade, and frontier regions", in: *European Economic Review*, Vol. 40, pp. 941-949.
- Heigl, F. (1978), *Ansätze einer Theorie der Grenze. Ihre Merkmale und Eigenschaften als Element der Raum-planung*, Wien.
- Helliwell, J. F. (1998), *How Much do National Borders Matter*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Houtom van, Henk (1999), "What is the Influence of Borders on Economic Internationalisation?", in: *Understanding European Cross-Border Labour Markets*, P. de Gijsel, M.. Jansen, H.-J. Wenzel, ;M. Woltering (eds.), pp. 107-141.
- Lösch, A. (1940), *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*, Jena.
- Mc Callum (1995), "National Borders Matter: Canada – U.S. Regional Trade Patterns", in: *American Economic Review*, Vol. 85, pp. 615-23.
- Sander, B.; Schmidt, K.-D. (1998), "Wirtschaftliche Perspektiven von Grenzregionen - Ein internationaler Vergleich", in: *Die Weltwirtschaft*, Heft 4, pp. 443-461.

# **Structure and economic development of the EU's 'central' border regions from 1981 to 1995**

**Thilo Ramms\***

**Silvia Stiller\***

## **Abstract**

The analysed questions within our paper are influenced by traditional location theory which implies particularities of border regions both before and within an integration process. Firstly, border regions should have a lower density of economic activities than inner regions as long as national borders are significant. Secondly, economic development in central border regions should be better than in inner regions when countries integrate. As a background for our analysis we take those considerations and the widely spread opinion that being a border region is somehow bad as long as nations are strictly separated by borders and might be advantageous if national borders lose importance. Within the paper we examine for a sub-sample of the member states of the European Union whether regions at the edge of the national territory and among integrating countries in Europe are marked by 'typical' structures and developments. For this issue we apply a set of indicators on population, employment and gross value added. Altogether we have to conclude from the data, at least for the examined period of time, that those border regions which became more central in the course of European integration are heterogeneous as to their structure as well as to their economic development.

---

\* Hamburg Institute of International Economics – HWWA, Department European Integration, Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Germany, Tele:++49-40/42834-452, Fax: ++49-40/42834-451, email: thilo.ramms@hwwa.de, silvia.stiller@hwwa.de.



## 1. Introduction

National borders in the European Union have significantly lost importance during the last decades. At the same time the costs for the movement of goods, services, production factors and information continuously decreased. Lower distance costs and almost meaningless national borders open up best conditions for intensifying trade, factor mobility and the international and interregional division of labour. Thus, European integration is likely to affect the spatial structure of economic activities. Most probably also a region's relative geographical position in the whole integration area is important for the spatial adjustments to European integration.

Marked by a particular geographical position are those regions which are located at the national borders among integrating countries and thus are – at least from the geographical perspective – the focal point of integration. A striking feature of those regions is that their relative geographical position is immensely altered in the course of integration: It changes from a peripheral position on the national scale to a central one in the common market.<sup>1</sup> Thus the 'central' border regions of the European Union are a revealing object to study. The orientation of the analysis on such regions is not only interesting regarding historical and prospective developments among current European Union member states. Furthermore, plenty of such border regions will emerge when EU Eastern enlargement becomes reality. Especially, with regard to regional policy more precise results related to the spatial impact of integration are of utmost importance.

The paper deals with the question whether the fact of being located at the edge of the national territory and among integrating countries in Europe is reflected in 'typical' regional characteristics and developments. The results, which are merely descriptive in this part of our research project on border regions, are meant to give first hints at the issue whether border regions and the rest of the country develop differently in the course of integration. The paper is organised in three additional parts. Section 2 outlines the framework of the analysis with reference to border regions in economic theory. Section 3 presents the empirical results. Section 4 concludes.

## 2. Structure of the analysis

### 2.1. Theoretical background

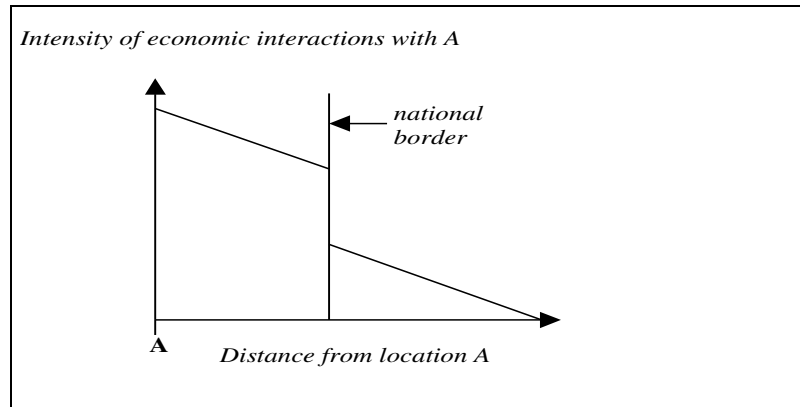
The particularities of border regions from the geographical perspective are obvious: they differentiate from other sub-national areas since they are located to a national frontier. For motivating the following analysis from an economic background we will subsume theses developed by economic theory on how their particular geographical position might affect the economic situation of a border region while a border exists and after it is abolished. Economists treat national barriers primarily as physical or non-

---

1 Instead, border regions adjoined to nations which do not belong to the integration area become more distant from the geographical centre of the common market. The impact of integration on peripheral regions of the EU has been analysed in plenty of studies. In the following we focus on border regions which became more central in the common market since evidence on this issue is scarce.

physical impediments to international trade and factor flows. The consequence is that the intensity of interaction in space suddenly drops at places where an incompletely or completely impermeable border is located (see Figure 1).<sup>2</sup> Thus borders are distortions in the market networks and tend to divide market areas.

**Figure 1 - Discontinuity in spatial interaction due to national borders**



For this reason, borders have a negative effect on a firm's market potential. How this relation affects a firm's location decision was analysed in traditional location theory, e. g. by Lösch (1940). He argues that the economic landscape, which is a system of market areas for different products, is affected by introducing national borders which cut sales and profits of firms located near to it. Economic losses discourage profit-maximising firms to locate in border regions as long as the border is significant. Furthermore, Lösch shows for an homogenous space that firms will be the more distant from the border and the nearer to a nation's geographical centre the bigger their required minimal market area is. Consequently, border regions have only little economic activities and only firms which require a small market area. Subsuming those results Lösch describes a border region as a desert, a wasteland in which many products can only be obtained from a distance or not at all.<sup>3</sup>

Like Lösch also Giersch (1949/50), Heigl (1978)<sup>4</sup> and Guo (1996)<sup>5</sup> derive within location models, that border regions are disadvantaged areas since borders tend to push away economic activities while the centre attracts them.<sup>6</sup> In those models, in which physical flows associated with economic activities are of utmost importance and are spatially limited by borders, borders have centripetal power on economic activities. Due to this 'border effect' firms orient towards the interior of an area enclosed by national borders. The other way round, the abolishment of a national border among integrating countries gives a location advantage to border regions since it becomes attractive to locate there in order to supply also the foreign market. Furthermore, probably new prod-

2 The relevance of border for cross-border economic relationships is examined by several studies, e. g. Bröcker (1984), McCallum (1995) and Helliwell (1997).

3 Cited according to van Houtum (1999), p. 113.

4 Graphical illustration for the effects borders have on the location of firms can for example be found in Heigl (1978), pp. 63-65.

5 See Guo (1996), pp.

6 See Giersch (1949/50), p. 89. Similar conclusions can be found in Giersch (1988).

ucts for which the national market was too small can be supplied profitably in the integrated market area if a firm is located near the centre of the common market.<sup>7</sup> Thus, border regions, due to their geographical position at the interface of the domestic and the foreign market should disproportionately benefit from integration. Giersch (1949/50) explicitly deals with the location consequences of the abolition of barriers to trade and factor mobility within an economic union. This model indicates a generally favourable evolution for border regions of the Common Market if they represent a central location within the European Community.<sup>8</sup>

Altogether, from the perspective of location theory we can find arguments for an above average positive impact on border regions in the course of integration. According to those arguments, the internationalisation of economic relationships among integrating countries might affect the choice of location by firms.<sup>9</sup> For some firms it might be attractive to locate at the international border taking advantage of low-cost access to the foreign market. Concerning real integration processes the crucial question is how strongly barriers to trade are reduced since this is decisive for a border region's gain in attractiveness for investors. Like Engel (1999) emphasises, a firm only decides to locate near the national border if the demand gain from the foreign market is sufficient to compensate the losses in domestic demand. From a theoretical point of view this will always be the case as long as we assume that consumers are equally distributed in space. Instead, a relatively low population density in peripheral regions would strengthen the centripetal force of the border.

Admittedly, traditional location theory has several shortcomings and thus is not an ideal framework for dealing with economic adjustments in border regions among integrating countries. A serious disadvantage of these kinds of location models is that they mostly disregard factor mobility, especially the migration of labour. Furthermore, the models are merely static, neglect development processes and are not formulated as general equilibrium models. Nevertheless, in our opinion location theory gives some valuable insights in how border regions might be affected by the reduction of border impediments. For our purpose we have to refer to those conclusions since theoretical frameworks for dealing with border economics are scarce although this issue attracts a lot of interest in practice. General integration theory, e. g. trade and growth theory, treats nations as dimensionless points in space, does not differentiate among central and border regions and thus give no hints at the spatial impact of integration.

It should be mentioned that beyond traditional location theory also the new economic geography<sup>10</sup> has – although not that straightforward as traditional location theory – implications concerning the position of border regions among integrating countries. Under certain assumptions new economic geography models support the results of traditional location theory. A key aspect in new economic geography models is the local market size. It is a basic result of those models that as long as transport costs matter they encourage firms and consumers to locate where the market is relatively large. This is where the density of suppliers and buyers is relatively high and possibly in regions with

---

7 See Bröcker (1990), p. 51.

8 See Giersch (1949/50), p. 91.

9 How the proximity to a border influences the location decisions for firms is for example examined for East German border regions by Engel (1999). Van Houtum (1999) did a case study concerning the internationalisation process of economic relationships for regions located at the national frontier among Belgium and the Netherlands. The location of firms near to the border between Mexico and The United States is the topic of Sander/Schmidt (1997) and Hanson (1996).

10 For an overview on the New Economic Geography see Fujita et. al. (1999).

good access to foreign markets. Centripetal forces in favour of border regions are strengthened by the fact that a larger market not only is attractive from the sale side and the consumption perspective but also for production issues if the production of final goods consumes intermediate goods that are produced abroad.<sup>11</sup> It is obvious that the market potential of border regions increases if the market areas of the regions at both sides of the border melt to a common market. Therefore, one might be of the opinion that the border regions at the core of the EU would be best placed to exploit the supply and demand linkages emphasised by the new economic geography.<sup>12</sup> But, different from traditional location theory that suggests positive integration effects for border regions, the effects of integration on regional disparities are ambiguous according to economic geography models. For spatial changes in the course of integration it is decisive how powerful agglomeration effects are which preserve the pre-integration spatial structure.

In the context of the economics of border regions, there are - apart from strict theoretical considerations - several arguments put forward which suggest a relatively bad position of border regions as long as national borders are significant. For instance, the regions along the borders are considered as geographically and also as culturally peripheral elements of their respective national systems.<sup>13</sup> Peripherality is often regarded as harmful. For example Guo (1996, p. 33-34) argues that border regions have a geographical disadvantage stemming from the peripherality in relation to their national cores and the remoteness from the centres of power and decision making. Also, as van Houtum (1999, p. 110) points out, large politically important cities are rarely located in the direct vicinity of a country's borders.<sup>14</sup> Furthermore, it is argued that there is often a centre-periphery differential marked by an unbalanced division of wealth between the centre and the periphery of a country.<sup>15</sup>

Concerning the effects of integration on the development of central border regions, it is sometimes argued that due to the spatial proximity to foreign regions the expected intensification of cross-border trade and factor mobility may be especially strong among the regions located at each side of the border. Then we expect trade to shift resources to relatively low-cost access to foreign markets, such as border regions and port cities.<sup>16</sup> Indeed, border regions due to their specifically geographic and social features should per se have a great potential to develop trans-border co-operation and integration so as to overcome the internal diseconomies of spatial sizes and benefit from the external economies of spatial sizes.<sup>17</sup> Intensive cross border relations should lead to a more cost-effective and efficient spatial division of employment. Consequently, the border regions will disproportionately profit from the overall welfare gains of integration due to an above average cross-border integration of factor and good markets.

---

11 See *Hanson* (1996), p. 942.

12 See European Commission (2000), p. 68,

13 See *Hansen* (1977).

14 See *van Houtum* (1999), p. 110.

15 See *Hansen* (1977).

16 See *Hanson* (1996).

17 See *Guo* (1996), p. 52.

## 2.2. Method

The analysed questions within our study are influenced by traditional location theory which implies particularities of border regions both before and within an integration process. Firstly, border regions should have a lower density of economic activities than inner regions as long as border are significant. Secondly, economic development in central border regions should be better than in inner regions when countries integrate. The results of traditional location are reflected in the widely spread opinion that being a border region is somehow bad as long as nations are strictly separated by borders and might be advantageous if national borders lose importance.

Within the analysis we go beyond traditional location theory since we not only check whether border regions are marked by a lower density of economic activities but by a general unfavourable economic situation. If the disadvantages from being peripheral do not immediately vanish if national border become more permeable the following relations should still hold for the border regions of the European Union:

- lower employment and population density than in the rest of the country and
- compared to the rest of the country economic backwardness in terms of gross value added per capita and the economic structure, e. g. a relatively high share of the agricultural sector.

If the reduction of border impediments entails above average positive economic impulses in border regions located at the national frontiers among the EU member states we should find there:

- higher employment and population growth than in the rest of the country,
- higher growth of gross value added per capita than in the rest of the country and
- more intensive structural change.

The aim of our analysis is to check whether the central border regions of the EU are indeed marked by the above-mentioned characteristics. Therefore we compare border regions and the rest of their respective country (ROC) by a set of indicators which capture differences in the structure and the development of those regional subgroups.

The comparison of population and employment density as well as of gross value added per capita in border regions is suited for working out basic differences among border regions and the rest of their respective country. For comparing economic structures among regions we apply localisation coefficients for the agricultural and the industrial sector:

$$(1) \quad L_{s,i,t} = \frac{E_{s,i,t} / E_{i,t}}{E_{s,ROC,t} / E_{ROC,t}} * 100.$$

in which  $E_{s,i,t} / E_{i,t}$  measures the share of sector  $s$  in total employment in region  $i$  in the year  $t$ .  $E_{s,ROC,t} / E_{ROC,t}$  is the employment share of sector  $s$  in rest of the respective

country in the year  $t$ . Thus  $L_{s,i,t}$  points out whether the region  $i$  is more ( $L_{s,i,t} > 100$ ) or less ( $L_{s,i,t} < 100$ ) specialised on sector  $s$  than the rest of the country is.

Concerning the development of population, employment and gross value added we focus on relative growth which is exemplarily defined for employment by equation (2):

$$(2) \quad \text{relative employment growth} = \frac{E_{i,t} / E_{i,0}}{E_{ROC,t} / E_{ROC,0}} * 100,$$

where  $E_{i,0}$  ( $E_{ROC,0}$ ) is total employment in region  $i$  ( $ROC$ ) in a base year ( $t = 0$ ). The calculations for relative population growth and growth of gross value added per capita are analogous. By measuring employment, population and gross value added growth in border regions relative to the average growth in the rest of the country it is controlled for effects which equally occur in all regions. Thus, effects which merely go back to regional particularities are emphasised. The analysis provides insight in the issues whether there are particularities in the development of border regions, i. e. whether it is marked by above or below average growth rates.

Furthermore, for measuring the intensity of structural change in region  $i$  ( $SC_i$ ) we apply the following indicator:

$$(3) \quad SC_i = \sum_s |E_{s,i,t} / E_{i,t} - E_{s,i,0} / E_{i,0}| \quad \text{for } s = \text{agriculture, manufacturing}.$$

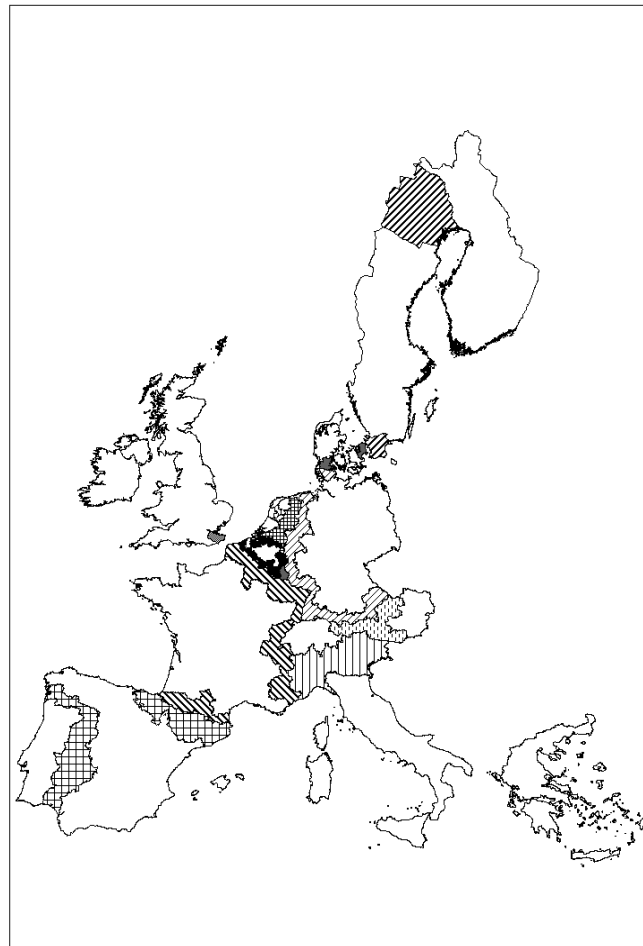
$SC_i$  sums up how the employment share of the agriculture and the manufacturing sector changed from a base year until  $t$ . The higher  $SC_i$  is the stronger the importance of the agriculture and the manufacturing sector changed in the course of time.

### 2.3. Definition of border regions

We consider as ‘central’ border regions, our object of interest, those regions which are located along the national borders among EU member states and regions which economic centre (its biggest town) is not exceeding a linear distance of 50 kilometres from the border of an EU member country. Furthermore, we add Luxembourg, although it is not separable in border and inner regions, to the data set for descriptive issues. The chosen regional units differ among the countries depending on data availability as well as on the country specific size of regions on the different NUTS levels whereby our selection criterion is having as far as possible regions of similar size. For Italy, the Netherlands, Austria and the UK regions are defined by NUTS II. The regional level for Belgium, France, Spain and Sweden is NUTS III whereby we subsumed narrowly defined urban regions with their hinterland in order to consider functional relationships among those regions. For West-Germany we refer to ‘Raumordnungsregionen’ which are func-

tional regions defined by commuter flows. Greece is not in the data set since it has no border regions fitting with our definition. Furthermore, the data availability for Finland's and Portugal's NUTS III regions as well as for the Raumordnungsregionen in East-Germany, which would be for those countries resp. East-Germany the adequate regional level for our analysis, is not sufficient for being considered in the data set. Map 1 illustrates the border regions of our sample.

**Figure 2 - Border regions in the data set**



Depending on the national border they are located at we subsume the respective NUTS III and Raumordnungsregionen to one unit. Accordant the zoning for Denmark (East and South), Spain (East and West) and Sweden (North and South) is self-explanatory. In Belgium there are three border regions among which the "North" contains all regions abut on the Netherlands, "East" represents the frontier to Germany and Luxembourg and "Southwest" regions located at the French border. In Germany border region "North" is next to Denmark, "West" sums up the regions at the frontiers to the Netherlands, Belgium, Luxembourg and France and "South" subsumes regions next to Switzerland, Austria as well as the regions next to France in Baden-Württemberg. In France the border regions next to Spain are denominated as "Southwest", the "East" is located at the frontier to Italy and Switzerland and "Northeast" pools the remaining central border regions. In the Netherlands the "East" represents the border to Germany and "South" the regions located at the Belgian frontier.

Data for the analysis are from Eurostat and Cambridge Econometrics. For the countries we differentiate among border zones we present data for all border regions on average as well as for the single border zones. For most indicators and countries time series are from 1981 to 1995. But for some regions data are only available for a shorter period of time. Therefore the length of time series differs among the countries in the sample. For population development the time series range for all countries from 1977 to 1996.

### 3. Results

In the following we examine whether structure and development in the border regions of our data set fulfil criteria stated in section 2.1. We firstly look at **population density and population growth** from 1977 to 1996 (see Table 1). First of all the data indicate that there are strong distinctions in population density among border regions and the rest of the country. At the same time there are enormous differences among the various border regions within a country where more than one border region is defined. Thus, altogether we do not find typical patterns in population structure and development for all central border regions of the European Union.

On the one hand in most of the countries (except for the Netherlands and Austria) there is one border region whose population density is significantly higher than in the rest of the country. On the other hand each country (except for Italy) has one border region which is significantly less densely populated than the remaining regions on average. Thus being located near to a border may come along with high as well as with low population density.

For the border regions in our sample a general trend of population growth can be found since 1977. For some countries population dynamics differ among the border regions within the particular countries. In Denmark, Spain and Italy border regions grow significantly less than the reference region. In the Netherlands population growth in border regions is also slightly below average population growth. In the rest of the countries there are border regions with above average population growth as well as border regions realising below average population growth. These differences among a country's border regions in terms of demographic development are extremely strong in Germany, France and Sweden. Furthermore, Austria's border region realises significantly higher population growth than the rest of Austria.

Comparing initial population density with population growth points to some regularities characterising the evolution of population density since 1977. Generally, disparities in population density decrease if the relatively thinly populated of the defined regional subgroups have above average population growth and vice versa. There are clear tendencies towards declining disparities in Austria and France where the less densely populated parts of the country achieve the highest population growth rates. Also the strong population growth in Germany's South border region contributes to decreasing spatial disparities in population density - although differences are still high. Furthermore we have relatively slow population growth in regions which are relatively densely populated like Denmark's East, Spain's West and Italy's border region. In general, the disparities among border regions within countries decrease in all countries except for the Netherlands and Sweden.



**Table 1 - Population density and population growth**

Country	Region	Persons/km <sup>2</sup>		Persons /km <sup>2</sup> ROC=100 1977-1996		Population Growth, % 1977-1996	Population Growth, % ROC= 100	Density ROC > region	Growth ROC <region
		1977-1996							
<b>Belgium</b>	Border regions	261	269	62	62	2.6	99.2	•	
	North	417	436	100	100	4.6	100.9		•
	Southwest	162	162	39	37	0.0	96.4	•	
	East	165	166	39	38	0.3	96.8	•	
<b>Denmark</b>	Border regions	294	295	346	330	0.4	95.3		
	East	613	613	722	686	0.1	95.0		
	South	63	64	74	72	2.8	97.4	•	
<b>Germany (West)</b>	Border regions	259	276	112	110	6.8	98.5		
	North	103	105	45	42	1.1	93.2	•	
	West	379	396	163	158	4.5	96.4		
	South	135	155	58	61	14.8	105.9	•	•
<b>Spain</b>	Border regions	78	80	119	109	2.7	91.7		
	West	38	39	57	53	2.5	91.9	•	
	East	138	141	209	191	2.1	91.7		
<b>France</b>	Border regions	110	119	117	115	8.7	98.4		
	Northeast	161	166	172	160	3.0	93.3		
	East	70	84	74	81	20.2	108.9	•	•
	Southwest	73	84	78	81	15.3	104.4	•	•
<b>Italy</b>	Border regions	221	220	132	125	-0.5	95.1		
<b>Luxem- bourg</b>	Border regions	140	160	100	100	14.4	100.0		
<b>Nether- lands</b>	Border regions	312	348	53	52	11.5	98.8	•	
	East	267	296	45	45	11.0	98.3	•	
	South	380	426	65	64	12.1	99.3	•	
<b>Austria</b>	Border regions	70	79	63	68	11.7	108.5	•	•
<b>Sweden</b>	Border regions	12	13	50	51	7.7	100.4	•	•
	North	3	3	12	11	0.4	93.6	•	
	South	92	101	398	407	9.6	102.2		•
<b>United Kingdom</b>	Border regions	396	416	173	175	5.1	100.8		•

Source: Eurostat, Cambridge Econometrics, own calculations.

Next it is analysed whether the **economic structure and its change** in border regions systematically deviates from the corresponding pattern in the rest of the respective country. The localisation coefficients (see Table 2) point out specialisation differences among the considered regions. Additionally the measure of structural change stresses the regions which demonstrate particular dynamics in terms of economic adjustments in

the considered period of time. It is explicitly not our intention to assess structural change as positive or negative. Such an assessment would require more detailed information on the regions.

**Table 2 - Localisation coefficients and structural change**

Country		$L_{Agrar,i}$		$L_{Industry,i}$		$SC$	$SC$	$SC$
		1981-1995		1981-1995		1981 - 1995	ROC = 100	region > ROC
<b>Belgium</b>	Border regions	145	156	119	126	7.3	97.7	
	North	129	144	126	136	6.9	91.4	
	Southwest	215	221	99	101	7.7	102.3	•
	East	147	151	111	108	9.2	122.7	•
<b>Denmark</b>	Border regions	22	27	80	69	3.7	68.7	
	East	11	15	77	65	3.6	67.3	
	South	114	119	103	102	5.5	103.5	•
<b>Germany (West)</b>	Border regions	100	113	103	101	10.4	105.5	•
	North	186	205	62	73	4.9	50.1	
	West	62	77	104	98	10.9	110.8	•
	South	208	208	105	113	10.0	101.1	•
<b>Spain</b>	Border regions	83	80	125	122	14.2	101.9	•
	West	204	220	72	86	21.2	152.1	•
	East	35	33	146	134	12.3	88.1	
<b>France</b>	Border regions	71	69	116	113	12.8	107.7	•
	Northeast	60	65	123	119	13.1	110.7	•
	East	77	64	110	113	11.8	99.8	
	Southwest	108	94	93	93	12.3	103.5	•
<b>Italy</b>	Border regions	47	37	145	140	12.0	99.4	
<b>Luxembourg</b>	Border regions	100	100	100	100	13.5	100	
<b>Netherlands*</b>	Border regions	197	186	143	148	5.7	135.2	•
	East	206	199	132	142	4.4	103.5	•
	South	187	173	154	154	7.1	167.5	•
<b>Austria*</b>	Border regions	94	102	114	114	4.7	96.6	
<b>Sweden</b>	Border regions	128	118	97	103	8.5	90.9	
	North	122	113	96	91	10.9	116.8	•
	South	130	119	97	105	7.9	85.1	
<b>United Kingdom*</b>	Border regions	146	136	83	94	9.2	68.4	

\* The base year is 1987 for the Netherlands, 1988 for Austria and 1985 for the agricultural sector in United Kingdom. Source: Eurostat, Cambridge Econometrics, own calculations.

Concerning the importance of agrarian employment two things are immediately eye-catching. Firstly, the majority of the border regions is more specialised on the agricultural sector than the remaining part of the country is on average. Secondly, in some border regions the share of the agricultural employment is more than twice as high as in the rest of the country. It was only in Denmark's East, France's Northeast and East as well as in the Italian border region explicitly lower than in the rest of the country. In four countries – Belgium, the Netherlands, Sweden and United Kingdom – all border regions are more specialised on agriculture than the rest of the respective country. Altogether, border regions are often but not generally faced with a relatively high share of the agrarian sector in total employment.

A similar conclusion holds for the industrial coefficient of localisation. In most border regions the share of industrial in total employment is above the average of rest of country. This takes especially place in the Italian, Dutch and Austrian border regions where disproportionately much people are employed in the industrial sector. In the remaining countries of the sample there are border regions with a disproportionately high share as well as with a below average share.

The dynamics of structural change clearly differ among the border regions. Whereas Denmark's, Austria's and partly Belgium's border regions show structural change only on a very low level in other countries sector employment of the frontier area changed rapidly (e. g. Spain's West). Compared to the rest of the respective country only a few border regions exhibit a more dynamic structural change. For example Belgium's East, Spain's West, Sweden's North and the Netherlands are faced with a more distinctive structural change than the rest of the country. On the other hand only Denmark's East, Germany's North and United Kingdom's border region significantly fall below the rest of country. In all the other cases at least one region shows a disproportional structural change whereas other fall below. But the extent of structural change is always near to the average.

The indicators subsumed in Table 1 and Table 2 are merely descriptive and we cannot directly – without referring to economic theory - judge about certain population trends or changes in the economic structure as good or bad from the perspective of regional development. For getting an idea of the economic performance of border regions we concentrate on **employment development** (see Table 3).

There are some countries in which distinctions of employment development in border regions and the rest of the country are very obvious. First of all, UK's and Austria's border regions do very well in creating new jobs. The opposite holds for Denmark, Spain and Italy where border regions on average perform worse than the rest of the country. Among those Spain's Western border area develops extremely bad since it has significantly employment losses while employment grows in the rest of Spain during that period of time. Different from the above-mentioned countries (where employment growth in border regions either uniformly fell short of or surpassed job creation in the rest of the country) we find for the rest of the sample - except for the Netherlands - clear differences in employment development among the border regions within a country. While one border region realises higher growth than the rest of the country another region clearly lags behind. Among those border regions Germany's South, France's East and Southwest have a very favourable economic performance from the perspective of employment.

**Table 3 - Employment density and growth**

Country	Region	Employment Density		Employment Density ROC = 100		Employment growth, %	Employment Growth, %	Density ROC > region	Growth ROC < region
		1981-1995		1981-1995		1981-1995	ROC= 100		
<b>Belgium</b>	Border regions	93	93	56	56	0.2	101.1	•	•
	North	154	160	93	97	4.0	105.0	•	•
	Southwest	46	44	28	27	-4.1	96.8	•	
	East	61	56	37	34	-8.1	92.8	•	
<b>Denmark</b>	Border regions	148	148	384	357	-0.3	92.8		
	East	314	310	813	748	-1.2	92.0		
	South	28	30	73	73	6.7	99.3	•	
<b>Germany (West)</b>	Border regions	110	112	107	102	2.0	96.0		
	North	43	43	42	39	-0.7	93.4	•	
	West	159	158	154	144	-0.5	93.6		
	South	60	66	58	61	10.1	103.5	•	•
<b>Spain</b>	Border regions	27	28	127	119	3.6	94.1	•	
	West	13	12	61	50	-9.5	82.1		
	East	47	51	223	220	8.9	98.9	•	
<b>France</b>	Border regions	41	42	104	105	3.7	100.8		•
	Northeast	57	57	147	141	-1.2	96.0		
	East	28	30	71	76	9.8	106.8	•	•
	Southwest	28	32	73	81	14.2	111.1	•	•
<b>Italy</b>	Border regions	97	92	156	152	-4.4	97.4		
<b>Luxembourg</b>	Border regions	61	83	100	100	35.2	100.0		
<b>Netherlands*</b>	Border regions	126	148	49	50	18.2	100.4	•	•
	East	106	126	42	42	18.7	100.8	•	•
	South	155	183	61	61	17.7	100.0	•	
<b>Austria*</b>	Border regions	31	33	67	68	6.0	102.1	•	•
<b>Sweden</b>	Border regions	6	5	49	49	-5.6	99.9	•	
	North	1	1	11	10	-10.4	94.9	•	
	South	46	44	396	397	-4.4	101.2		•
<b>United Kingdom*</b>	Border regions	156	174	155	163	11.8	105.4		•

\* The base year is 1987 for the Netherlands, 1988 for Austria and 1985 for United Kingdom .

Source: Eurostat, Cambridge Econometrics, own calculations.

Interestingly, the border regions with relatively high employment growth coincide with those regions which had higher population growth than the rest of the country during the examined period of time. The other way round those border regions whose population growth is relatively modest have a bad performance from the perspective of job creation (see table 1).

**Table 4 - Gross value added per capita**

Country	Region	GVA per cap-ita		GVA per capita, growth in %		Growth	GVA per capita	GVA per capita
		ROC =100		1980	1995	GVA per capita	ROC > region	ROC < region
		1980	1995			ROC=100		
Belgium	Border regions	103	109	30.3	105.7			•
	North	114	124	33.9	108.4			•
	Southwest	73	72	21.8	99.6	•		
	East	95	93	20.8	98.3	•		
Den-mark*	Border regions	126	116	4.4	92.1			
	East	129	118	3.2	91.0			
	South	105	106	14.2	100.7			•
Germany (West)	Border regions	95	89	20.2	93.8	•		
	North	79	79	28.8	100.5	•		•
	West	98	91	18.6	92.5	•		
	South	85	83	26.2	98.4	•		
Spain	Border regions	105	112	43.4	106.7			•
	West	75	79	40.7	104.6	•		•
	East	117	126	44.7	107.6			•
France*	Border regions	87	86	16.3	99.5	•		
	Northeast	84	85	17.4	100.5	•		•
	East	92	89	13.3	97.0	•		
	Southwest	90	89	15.9	99.2	•		
Italy	Border regions	134	142	34.6	107.9			•
Luxem-bourg	Border regions	100	100	42.7	100.0			
Nether-lands	Border regions	86	93	32.9	111.1	•		•
	East	92	98	30.3	110.2	•		•
	South	79	88	36.1	112.3	•		•
Austria	Border regions	97	91	29.8	94.6	•		
Sweden	Border regions	94	90	11.5	95.7	•		
	North	102	96	10.5	92.7			
	South	92	88	11.9	96.8	•		
United Kingdom	Border regions	91	98	48.9	111.8	•		•

\* The base year for Denmark is 1988 and for France 1986.

Source: Eurostat, Cambridge Econometrics, own calculations.

Table 4 exhibits data on **gross value added per capita** which we regard as an indicator for the prosperity of a region. There are strong distinctions in GVA per capita among

border regions and the rest of the country. In five countries (Germany, France, the Netherlands, Austria and United Kingdom) GVA per capita in border regions is relatively low. Instead, in Denmark and Italy the border regions are – from the perspective of GVA per capita – better off than the rest of the country. In the additional three countries some border regions are better off than the rest of the country and at least one falls behind whereby Belgium's North and Spain's East have significantly higher GVA than the remaining border region. Altogether, the number of border regions dominates which have a relatively bad position with respect to GVA per capita. Among those regions only Spain's West, France's East, and the border regions of the Netherlands and United Kingdom slightly improve their relative position during the period under consideration. For the other border regions which had a relatively bad starting position in terms of GVA per capita the gap between them and the rest of the respective country even widens. Altogether there is a trend enforcing disparities among border regions and the rest of the country in seven countries. In contrast, in Denmark, the Netherlands and United Kingdom a reduction of disparities is visible.

Generally, in Spain, Italy, the Netherlands and United Kingdom GVA per capita grows unexceptionally more strongly in border regions. In the other countries – except for Sweden and Austria where GVA in border regions grew relatively slow - border regions developed differently.

#### **4. Conclusions**

Traditional location theory provides arguments which suggest that the level of economic activities in border regions should differentiate from that of inner regions as long as national borders cut the potential market area of firms. Furthermore, this framework supplies arguments for different regional adjustment processes to integration, e.g. the abolishment of barriers to the international movement of factors and goods. We examined by a set of indicators if there are indeed particularities of border regions reflected by the data for the central border regions of a sub-sample of the European Union member states. For this purpose we analysed whether there are 'typical' differences among a country's central border regions and its other regions. Furthermore, we examined whether developments in border regions systematically deviated from those in central regions.

Table 5 subsumes the results of the analysis whereby we marked above average dynamics and positive structural characteristics by an +. Thereby the positive evaluation of relatively high employment density and growth as well as of relatively high GVA per capita and GVA growth are self-evident. Instead, a relatively high population growth and density are not positive by itself. But with reference to new economic geography models a relatively high number of consumers is advantageous for the respective region due to its larger market potential. We add to the summary the measure for structural change as an indicator for the regional dynamics in economic adjustments.

**Table 5 - Summary, structure and development in Central Border Regions**

Region	Total	Population Density Region > ROC Base year	Employ- ment Density Region > ROC Base year	GVA per Capita region > ROC Base year	Popula- tion Growth Region > ROC	Employ- ment Growth Region > ROC	GVA per capita Growth Region > ROC	SC Region > ROC
Structure				Development				
<b>Belgium</b>								
North	•••••			•	•	•	•	
Southwest	•							•
East	•							•
<b>Denmark</b>								
East	•••	•	•	•				
South	•••			•			•	•
<b>Germany</b>								
North	•						•	
West	•••	•	•					•
South	•••				•	•		•
<b>Spain</b>								
West	••						•	•
East	•••••	•	•	•			•	
<b>France</b>								
Northeast	•••••	•	•				•	•
East	••				•	•		
Southwest	•••				•	•		•
<b>Italy</b>								
Border	•••••	•	•	•			•	
<b>Nether- lands</b>								
East	•••					•	•	•
South	••						•	•
<b>Austria</b>								
Border	••				•	•		
<b>Sweden</b>								
North	•							•
South	•••••	•	•		•	•		
<b>United Kingdom</b>								
Border	•••••	•	•		•	•	•	

Looking at the structural indicators for the base year it becomes obvious that three border regions have an above average position from the perspective of population as well as employment density and gross value added. Those are Denmark's East, Spain's East and the Italian border region. Four additional border regions are marked by relatively high population and employment density. But the majority of the border regions has neither a good position from the perspective of GVA nor from the perspective of population and employment density.

Concerning the development of border regions Belgium's North and United Kingdom's border region are marked by higher growth rates than the rest of the particular country for population, employment and GVA. Five border regions have only relatively high population and employment growth. Another seven border regions have compared to the rest of the respective country only higher growth rates of GVA. Altogether, there are only three regions in which we have simultaneously relatively high GVA per capita and employment growth. Also there are five border regions which development has been bad in terms of GVA and employment.

It is a striking result of the analysis that we find positive developments in border regions which started from a rather bad position as well as in regions which started from a relatively good position in the base year. Furthermore, we have unfavourable developments in relatively well-positioned as well as in relatively bad-positioned regions. Altogether we have to conclude from the data, at least for the examined period of time, that those border regions which became more central in the course of European integration are heterogeneous as to their structure as well as to their economic development. All in all we do not generally find positive developments in the central border regions of the European Union for the examined period of time.

## References

- Bröcker, J. (1984), "How do international trade barriers affect interregional trade?", in: *Regional and Industrial Development Theories, Models and Empirical Evidence*, A. E. Andersson, W. Isard, T. Puu (eds.), pp. 219-239.
- Bröcker, J. (1990), "Räumliche Wirkungen der europäischen Integration" – ein Survey, in: *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, Vol. 11, pp. 43-63.
- Engel, D. (1999), "Der Einfluß der Grenznähe auf die Standortwahl von Unternehmen: Eine theoretische Analyse und empirische Befunde für Ostdeutschland, in: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung", *Discussion Paper* No. 99-18.
- European Commission (2000), *The impact of economic and monetary union on cohesion*, European Union, Regional Policy, Study 35.
- Fujita, M.; Krugman, P.; Venables, A.J. (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*.
- Giersch, H. (1949/50), "Economic Union between Nations and the Location of Industries", in: *The Review of Economic Studies*, Vol. 17, pp. 87-97.



- Giersch, H. (1988), *Der EG- Binnenmarkt als Chance und Risiko*, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 147.
- Guo, R. (1996), *Border-Regional Economics*, Heidelberg.
- Hansen, N. (1977), "Border Regions: A Critique of Spatial Theory and a European Case Study", in: *Annals of Regional Science*, Vol. 11, pp. 1-14.
- Hanson, G. H. (1996), "Integration and the location of activities – Economic integration, intra industry trade, and frontier regions", in: *European Economic Review*, Vol. 40, pp. 941-949.
- Heigl, F. (1978), *Ansätze einer Theorie der Grenze. Ihre Merkmale und Eigenschaften als Element der Raum-planung*, Wien.
- Helliwell, J. F. (1998), *How Much do National Borders Matter*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Houtom van, Henk (1999), "What is the Influence of Borders on Economic Internationalisation?", in: *Understanding European Cross-Border Labour Markets*, P. de Gijsel, M.. Jansen, H.-J. Wenzel, ;M. Woltering (eds.), pp. 107-141.
- Lösch, A. (1940), *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*, Jena.
- Mc Callum (1995), "National Borders Matter: Canada – U.S. Regional Trade Patterns", in: *American Economic Review*, Vol. 85, pp. 615-23.
- Sander, B.; Schmidt, K.-D. (1998), "Wirtschaftliche Perspektiven von Grenzregionen - Ein internationaler Vergleich", in: *Die Weltwirtschaft*, Heft 4, pp. 443-461.

# **O ordenamento do território numa perspectiva transfronteiriça<sup>1</sup>**

**Felisberto Marques Reigado<sup>\*</sup>**

**António de Jesus Fernandes de Matos<sup>\*\*</sup>**

## **Resumo**

A ocupação do território é fundamentalmente resultado da interacção dinâmica entre os recursos disponíveis do território e as necessidades das distintas sociedades que dele usufruem. Em termos metodológicos, as acções que levam ao desenho de um modelo territorial são agrupadas em quatro tipos, nomeadamente: acções sobre o meio físico, acções para o fortalecimento e reequilíbrio da malha urbana, acções sobre as áreas “não urbanas” e programas de dinamização territorial (J.E., 1997, pp. 106-111). Além destas deve-se, ainda, incluir as medidas direccionadas ao potencial científico e tecnológico.

O interior de Portugal, deve seguir uma metodologia particular no ordenamento do território, tendo em consideração a sua posição de fronteira. Esta circunstância e o facto de estarmos integrados na EU “Europa sem fronteiras” aconselha a que o ordenamento das regiões fronteiriças seja abordado simultaneamente a quatro níveis, isto é, ao nível regional, nacional, transfronteiriço e europeu.

---

<sup>1</sup> Uma 1ª versão desta comunicação foi apresentada na IV Conferência sobre a Economia Portuguesa, realizada pelo CISEP a 4 e 5 de Maio de 2001, ISEG, Lisboa.

<sup>\*</sup> Prof. Doutor - Universidade da Beira Interior – Deptº. de Gestão e Economia, Tel. (00351) 275 319 600 (ext. 3831); Fax (00351) 275 319 601, E-mail: freigado@hotmail.com.

<sup>\*\*</sup> Prof. Doutor - Universidade da Beira Interior - Deptº de Gestão e Economia, Tel. (00351) 275 319 600 (ext. 3832), Fax (00351) 275 319 601, E-mail: fmatos@alpha2.ubi.pt.

## 1. Introdução

A ocupação do território é fundamentalmente resultado da interacção dinâmica entre os seus recursos disponíveis e as necessidades das sociedades que dele usufruem.

A maior parte dos actuais modelos territoriais distinguem-se dos anteriores pela sua maior independência em relação à fisiografia. Efectivamente, se no passado este factor era determinante para a fixação da população e, conseqüentemente, da actividade económica, hoje o desenvolvimento tecnológico e o processo de globalização conduziram à polarização e concentração das populações em zonas cada vez mais reduzidas e relativamente independentes da existência de recursos naturais na sua proximidade. Na maioria dos casos, os níveis de desenvolvimento das economias nacionais não está directamente associada aos seus recursos naturais, mas sim à capacidade de os transformar, ou por outras palavras, o desenvolvimento só é possível desde que os recursos humanos, numa perspectiva educativo-formativa, sejam capazes de transformar os recursos potenciais em recursos reais<sup>2</sup>.

A expressão *ordenamento do território*, embora numa acepção ampla que engloba o planeamento económico regional e a economia do espaço, é utilizada pela primeira vez, em 1947, por François Gravier (Antunes, 1998). Anteriormente, já Cantillon (1755), Von Thünen (1826), Weber (1909) e Lösch (1940) se tinham referido ao ordenamento do território sem, contudo, o explicitar formalmente. Klaassen define o ordenamento do território como *o estudo da utilização do solo na região e a repartição desta utilização entre nós de diferente importância* (op. cit., 1965, p. 121). Outros autores entendem-no como o conjunto de acções concertadas visando dispor ordenadamente num território os habitantes, as actividades, as construções, os equipamentos e os meios de comunicação. Reigado define o ordenamento do território como a *expressão espacial da política económica, social, cultural e ecológica de toda a sociedade* ou ainda como *uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política concebida com um enfoque interdisciplinar e global, cujo objectivo é um desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço segundo um conceito que o rege* (op. cit., 1999, p. 171).

O ordenamento do território, sendo interdisciplinar, é composto por vários sistemas e domínios - a demografia, o ordenamento urbano, a rede hidrográfica, a floresta, a agricultura, a ecologia, as redes de distribuição, a conservação do património e o recreio - que, por sua vez, se desdobram em vários sub-sistemas<sup>3</sup>. Contudo, o indivíduo e o seu bem-estar, assim como a sua interacção com o meio ambiente, constituem o ponto central numa perspectiva de desenvolvimento sustentável<sup>4</sup>. O ordenamento do território, estendendo-se a quase todas as políticas nacionais e comunitárias, é considerado um

---

<sup>2</sup> O Japão e o Brasil são dois exemplos que ilustram este postulado. Socorrendo-nos do Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD, em 1998, verifica-se que o Japão ocupa o 8º lugar e o Brasil o 62º.

<sup>3</sup> A título de exemplo citem-se os subsistemas: urbanização, espaço rural, região de fronteira, habitação, indústria, equipamentos e serviços, ordenamento, gestão e utilização de recursos, protecção e conservação da biodiversidade, transportes, comunicações, lazer, desporto, etc..

<sup>4</sup> O conceito de desenvolvimento sustentável representa uma tentativa de ir mais além do simples enunciado dos limites físicos do crescimento económico e de procurar como, em que termos e em que proporção os objectivos sócio-económicos tradicionalmente ligados ao crescimento podem ser conciliados com a preocupação de qualidade ambiental e as preocupações de equidade intertemporal (O'Connor, 1991).

instrumento no esforço de coesão económica e social, bem como um meio importante para a integração do ambiente nas políticas sectoriais.

Portugal não é um país homogéneo, pelo contrário as suas regiões têm diferentes níveis de desenvolvimento sócio-económico. A diversidade territorial, em termos de população residente e recursos humanos, de actividade produtiva e inovação, dotação de infra-estruturas, equipamentos e acessibilidades, em sentido lato, mostra-nos um país fortemente litoralizado com duas áreas metropolitanas polarizadoras (Lisboa e Porto) e, no outro extremo, um vasto território fronteiriço caracterizado pela baixa densidade demográfica, dispersão do sistema de povoamento e falta de recursos humanos qualificados. A utilização consciente da especificidade nacional representa uma das vias de afirmação no contexto europeu e mundial.

Em termos metodológicos, as acções que levam ao desenho de um modelo territorial são agrupadas em quatro tipos, nomeadamente: acções sobre o meio físico, acções para o fortalecimento e reequilíbrio da malha urbana, acções sobre as áreas “não urbanas” e programas de dinamização territorial (J.E., 1997, pp. 106-111). Além destas deve-se, ainda, incluir as medidas direccionadas ao potencial científico e tecnológico.

Entendemos que para o interior de Portugal, deve ser seguida uma metodologia particular no ordenamento do território, tendo em consideração a sua posição de fronteira. Esta circunstância e o facto de estarmos integrados na EU “Europa sem fronteiras” aconselha a que o ordenamento das regiões fronteiriças seja abordado simultaneamente a quatro níveis, isto é, ao nível regional, nacional, transfronteiriço e europeu.

## **2. Pontos fortes e pontos fracos da cooperação transfronteiriça<sup>5</sup>**

### **2.1. Metodologia de abordagem**

A questão do desenvolvimento e da cooperação transfronteiriça pode, teoricamente, ser colocada a três níveis:

- 1.** Situação de existência legal de fronteiras e de relações de conflitualidade entre os países por elas separados. As estratégias de cada país beligerante são estratégias de guerra, de conquista de espaço, que lhes permitam conquistar um posição de força para impor as condições de negociação da paz;
- 2.** Situação de existência legal de fronteiras e de relações de cooperação ou de coexistência pacífica entre os países por elas separados. Caracteriza-se por uma certa mobilidade de bens, pessoas, serviços e capitais condicionada pelas barreiras alfandegárias e por outras restrições legais à mobilidade dos recursos. As estratégias são normalmente compósitas e algo contraditórias. Isto é, por um lado, o bom relacionamento e o reforço das transações económicas reclamam estratégias de aproximação política e diplomática, de intercâmbio científico, cultural e outros; por outro lado, na perspectiva de conquistar espaço no mercado do país vizinho, são defendidas estratégias de abertura. Enquanto isso, a defesa do mercado nacional conduz

---

<sup>5</sup> Adaptado de Reigado, F. Marques e Carolina Almeida (1994).

normalmente, pelo menos a curto prazo, a estratégias de defesa e consequentemente de menor abertura;

3. Situação em que as fronteiras legais foram abolidas, como é o caso da União Europeia. Importa salientar que a abolição legal das fronteiras teve como consequência imediata, por um lado, a desactivação dos postos de fronteira, provocando , a nível local, uma considerável redução do emprego directo e indirecto e, como resultado uma diminuição nas actividades comerciais, por outro lado, reforçaram-se as condições para a cooperação entre populações, empresários instituições de ensino e investigação de ambos os países vizinhos. Além disso, o aproveitamento conjunto de um espaço transnacional através de programas de desenvolvimento transfronteiriço criou razoáveis possibilidades de aproveitamento de economias de escala e economias externas.

Na chamada Europa sem fronteiras, na Europa dos cidadãos, as regiões de fronteira têm a particularidade de:

- Continuarem a ser regiões pertencentes a um dos países soberanos justificando estratégias convergentes com os objectivos de desenvolvimento nacional;
- Assumirem no desenvolvimento económico o papel de zonas transnacionais marcadas historicamente pela fronteira com todas as consequências que daí advêm (o facto de terem servido de amortecedores de conflitos, de terem sido marcadas por relações comerciais e de cooperação entre as populações vizinhas de ambos os lados da fronteira, muitas vezes à margem da lei...) justificando estratégias particulares de cooperação e de convergência de objectivos entre os países envolvidos;
- Assumirem na União Europeia das regiões o papel de pivot justificando, por parte da Comissão da U.E., apoios específicos e uma atenção particular para a problemática destas regiões.

Estas três dimensões em que as regiões de fronteira devem ser vistas aconselham, pois, o correspondente delinear de estratégias a três níveis:

- Nível regional interno ( virado para a especificidade da região de cada lado da fronteira e para a convergência dos objectivos regionais com os objectivos nacionais);
- Nível regional Transfronteiriço, realçando as acções de cooperação interfronteiras e a necessidade de convergência dos objectivos de desenvolvimento dos países separados pela mesma fronteira;
- Nível transnacional (nível comunitário) com a preocupação da integração plena a nível económico e social, devendo estas regiões assumir a dianteira na construção da Europa das regiões.

As regiões são, em geral, simultaneamente subsistemas do sistema mais geral que é o país e sistemas articulados e integrados de subsistemas de nível inferior que são, as sub-regiões, as associações de municípios (onde eles existirem) ou os próprios municípios. No caso particular das regiões de fronteira e, para efeitos de escolha das estratégias mais adequadas para o desenvolvimento transfronteiriço, as regiões são subsistemas não só dos correspondentes sistemas nacionais, mas também do sistema Comunidade Europeia. Com efeito, não só o ordenamento do território tende a alinhar-se com a regionalização

de nível europeu, mas também o seu desenvolvimento tem como objectivo primeiro esbater o efeito fronteira e reforçar a coesão económica e social dentro da comunidade.

Esta concepção sistemático-dinâmica das regiões e o assumir como sua função fundamental a função de planeamento do desenvolvimento regional convergente com:

- a) os objectivos de desenvolvimento de cada país a que pertencem os espaços contíguos da cada lado da fronteira;
- b) as orientações de política regional comunitária, e em particular as que são orientadas para o desenvolvimento transfronteiriço ( *vide* INTERREG ), aconselha o delinear de uma proposta metodológica para o traçar das estratégias e objectivos de desenvolvimento, que leve em conta os diversos níveis sistémicos em que ela terá de situar-se.

O ordenamento do território em todas as dimensões e aos diversos níveis territoriais, deverá, pois, ter em conta a situação de fronteira com as potencialidades e os constrangimentos que a sua abolição legal<sup>6</sup> acarretou.

As estratégias de desenvolvimento deverão garantir, por um lado, a mobilização dos recursos para o desenvolvimento da área em questão e, por outro lado, a mobilidade e a convergência económica e social transfronteiriça.

A criação de instituições preparadas e vocacionadas para o desenvolvimento de dimensão transfronteiriça, quer ao nível administrativo, quer a nível científico, cultural, recreativo e empresarial, surge como um dos vectores mais importantes da estratégia de desenvolvimento transfronteiriço, que merecerão particular atenção dentro do nível intraregional.

A consideração do subnível transfronteiriço dentro do nível intraregional resulta, sobretudo, da dupla posição que ambos os lados da fronteira ocupam no desenvolvimento da zona fronteira. Com efeito, enquanto espaços regionais de cada um dos países, têm costumes próprios que reforçam a sua coesão interna e convergente com os interesses de cada um dos países. Enquanto zonas de fronteira têm geralmente dois traços comuns que justificam e facilitam intervenções apropriadas da política económica, isto é:

- São zonas normalmente deprimidas económica e socialmente;
- Têm alguns pontos de contacto e de identificação a nível dos costumes, da cultura e mesmo dos interesses.

Efectivamente, no caso concreto da União Europeia, as regiões de fronteira ocupam no processo da criação do Mercado Único e consequente desarmamento das fronteiras um duplo papel de extraordinário alcance. Sem deixarem de ser espaços económicos, sociais, culturais e políticos do país a que pertencem, elas assumem a dianteira como espaços económicos e sociais europeus o que aconselha um crescente apoio comunitário ao seu desenvolvimento integrado. A consideração do subnível transfronteiriço dentro do nível intraregional (e não no nível interregional) tem o propósito de sublinhar a necessidade do reforço desses laços económicos e sociais numa perspectiva de regionalização a nível europeu.

---

<sup>6</sup> Note-se que a abolição legal não significa desaparecimento de fronteiras. As fronteiras culturais, linguísticas, tecnológicas, económicas, físicas, etc. só a muito longo prazo e com muita vontade política serão esbatidas. Para sempre ficarão as fronteiras linguísticas e mesmos as diferenças culturais, porque são elas que conferem identidade a um povo.

Nas regiões transfronteiriças, o desenvolvimento das relações com os países limítrofes implicará, simultaneamente, um acentuar de pressões (por exemplo, no domínio dos fluxos migratórios) e novas oportunidades comerciais. A cooperação interfronteiras será, por conseguinte, um importante factor de desenvolvimento que permitirá realizar a nível transfronteiriço:

- as economias de escala;
- uma planificação dos serviços públicos;
- uma organização dos sistemas de transporte e comunicações;
- o desenvolvimento urbano;
- uma promoção conjunta das actividades económicas;
- o desenvolvimento científico e tecnológico.

No caso particular de Portugal e Espanha, esta problemática ganha maior expressão, na medida em que as regiões de fronteira de ambos os países constituem espaços social e economicamente deprimidos, cujos indicadores se situam bastante abaixo das médias nacionais e comunitárias. Esta situação é agravada pela distância e perifericidade de ambas as regiões em relação aos centros mais desenvolvidos de Espanha e de Portugal.

## **2.2. Obstáculos à cooperação transfronteiriça**

Existem outras importantes debilidades e obstáculos que é necessário esbater para que o ordenamento geográfico e económico a nível transfronteiriço ganhe a dinâmica que todos desejamos. Apesar da existência de fronteiras físicas, têm vindo a registar-se, entre países da Comunidade, algumas formas de cooperação transfronteiriça.

Mas a transição para uma cooperação "sem Estado" levanta, uma série de dificuldades, já que, não interferindo o processo de integração europeia directamente com as estruturas político-administrativas nacionais, os vários Estados continuam diferentemente apetrechados para resolver os seus problemas de fronteira. Assim, a problemática das regiões fronteiriças é, nesta fase fundamentalmente de dois tipos. Por um lado, continuam por resolver problemas de cooperação fronteiriça tradicional e, por outro, surgem novos problemas decorrentes da construção do Mercado Único e da União Europeia. Para além disso, é de notar que quando a fronteira separa duas regiões social e economicamente deprimidas, as possibilidades e capacidades de cooperação transfronteiriças são substancialmente mais reduzidas, do que no caso de espaços com graus de desenvolvimento elevados e nivelados, onde os tipos e os níveis de possibilidades de cooperação transfronteiriça são de longe mais ricos.

### **2.2.1. Obstáculos de ordem institucional**

Considerando as diferentes estruturas político-administrativas portuguesas e espanholas, os seus respectivos poderes e as relações poder central/poder regional, podemos dizer que as fronteiras institucionais são uma barreira ao desenvolvimento transfronteiriço. No caso português/espanhol elas situam-se a dois níveis:

- **O nível transfronteiriço.** Com efeito, não há instituições com experiência de coordenação de Programas de Desenvolvimento Transfronteiriço;

- **De cada lado da fronteira.** Enquanto em Espanha existem os poderes regionais e governos de Província com poderes legitimados pelo voto dos eleitores, em Portugal, as zonas de fronteira estão sob a coordenação das Comissões de Coordenação, que abrangem áreas extremamente heterogéneas, com interesses fortemente contraditórios e dinâmicas diferentes...

Podemos pois considerar como principais obstáculos à cooperação transfronteiriça:

- 1) A actual **centralização política** e administrativa especialmente em Portugal;
- 2) O quase **monopólio** da Administração Central em matéria de **relações exteriores**;
- 3) A **divergência na repartição de competências** de um lado e de outro da fronteira;
- 4) A **inexistência de estruturas institucionais vocacionadas** e com experiência para a cooperação fronteira.

Para além disso, para que a cooperação transfronteiriça seja uma realidade é necessário a **criação de uma estrutura organizacional transfronteiriça**, que garanta a eficácia e continuidade dessa mesma cooperação.

### 2.2.2. Obstáculos de ordem orçamental

Para que possam ser adoptadas medidas comuns de desenvolvimento para as regiões fronteiriças, é obviamente necessária a atribuição de recursos significativos e a criação de instrumentos financeiros, específicos para estas áreas, com vista a atraírem e fixarem capital e população, sobretudo quadros técnicos, a fim de se incentivar e promover o estabelecimento de relações de interdependência entre ambas as regiões fronteiriças. No entanto, poderão continuar a existir algumas dificuldades de ordem prática:

- Ausência de rubricas orçamentais especificamente transfronteiriças;
- Ausência de orçamentos comuns transfronteiriços;
- Problemas formais no caso de co-financiamentos transfronteiriços.

### 2.2.3. Outros obstáculos à cooperação transfronteiriça

Apesar dos problemas semelhantes aos níveis demográfico, económico e social, entre a região fronteira portuguesa e espanhola, o estágio actual de desenvolvimento e a dimensão geográfica e económica das regiões de ambos os lados da fronteira, são bastante diferentes. Salienta-se:

- 1) **Níveis e ritmos de desenvolvimento desiguais;**
- 2) **Fragilidade das relações entre organizações empresariais;**
- 3) **Problemas de integração no mercado de trabalho;**
- 4) **Não aproveitamento conjunto de recursos complementares existentes de um e de outro lado da fronteira;**
- 5) **Não aproveitamento dos recursos hídricos e ecológicos comuns;**



**5) O intercâmbio comercial entre ambas as zonas realiza-se com produtos dos mesmos ramos produtivos, ainda que cada uma tenha uma certa especialização em termos de exportação.**

O isolamento e distanciamento sócio-cultural entre Portugal e Espanha, têm raízes já muito antigas e foram alimentados durante anos pela cultura popular. Estes traduzem-se em determinados comportamentos da população, na fragilidade de fluxos culturais, sociais e informativos e de um espírito de cooperação transfronteiriço entre as regiões portuguesas e espanholas da Raia Central. Apesar disso, são de referir algumas identidades importantes, como sejam, a identidade étnica e semelhanças culturais e sociais que devem ser desenvolvidas, já que poderão ser potenciadoras de formas de cooperação. Como obstáculos de ordem cultural ao estabelecimento de formas de cooperação transfronteiriça, podemos referir a existência de mitos e barreiras linguísticas entre os dois lados da fronteira.

### **3. A dimensão transfronteiriça do ordenamento do território**

#### **3.1. A experiência europeia**

As políticas de ordenamento do território, iniciadas um pouco por toda a Europa após a carta de Atenas nos anos trinta, tiveram até aos anos noventa uma dimensão nacional. Embora na década de 60 se esboce a primeira estratégia comum de ordenamento do território dos Estados-membros, só em 1982, o Conselho da Europa adoptou a **Carta Europeia do Ordenamento do Território**, no seguimento das Cartas Europeias do Património Cultural, do Solo e da Água, definindo de forma inovadora os grandes objectivos que deveriam orientar as políticas de ordenamento, de melhoria da qualidade de vida e de organização das actividades humanas no continente europeu. Em Novembro de 1989, na primeira reunião de Ministros responsáveis pela Política Regional, realizada em Nantes, surge novamente na ordem do dia o debate sobre os problemas do ordenamento do território, ainda que ligados à realização do Mercado Único.

O alargamento das políticas regionais verificado nos anos 90, intimamente ligado com a aceleração do processo de aprofundamento da integração europeia, e os Fundos Estruturais têm como objectivo apoiar a reestruturação e requalificação do espaço europeu, apoiando prioritariamente as regiões mais desfavorecidas. Em Lieja (1993), numa iniciativa conjunta dos Estados-membros e da Comissão, deu-se início à elaboração de um documento que servisse de guia para o desenvolvimento da política territorial europeia. Assim, desde Lieja a Potsdam (1999), as várias presidências rotativas da União Europeia têm colaborado na elaboração da **Estratégia Territorial Europeia – ETE** - que estabelece como objectivos prioritários: *a coesão económica e social, o desenvolvimento sustentável e a competitividade equilibrada do território europeu*. Esta estratégia é inovadora visto, por um lado, os objectivos se combinarem através de uma abordagem territorial e, por outro lado, se relacionarem de forma directa formando, assim, três pares: coesão/equilíbrio, desenvolvimento sustentável/protecção e competitividade territorial/desenvolvimento. Paralelamente, procedeu-se à elaboração do **Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário – EDEC** - com o objectivo

de melhorar a implementação das políticas comunitárias e aumentar a sua eficácia e relevância. A **ETE/EDEC** poderá contribuir para aumentar os níveis de cooperação entre os Estados-membros e entre estes e a Comissão e, levar as autoridades responsáveis pelo ordenamento do território a uma maior ponderação das questões de desenvolvimento territorial europeu numa fase precoce. Actualmente, a política de ordenamento do território nos países da União, exceptuando alguns projectos pontuais, é realizada fundamentalmente através das políticas sectoriais<sup>7</sup> pelo que é urgente de pensar o território nacional em termos supranacionais, isto é, em termos da União Europeia e, em termos multisectoriais.

A dimensão europeia começa a ganhar alguma consistência nas políticas espaciais na maioria dos Estados-membros. Na realidade são cada vez mais frequentes, quer as consultas entre os Estados sobre questões transnacionais, quer a troca regular de informação sobre planeamento do território num quadro multi lateral. Além das orientações saídas das cimeiras internacionais, alguns Estados-membros têm elaborado documentos<sup>8</sup> nos quais são traçadas estratégias comuns para a sua política nacional de ordenamento do território ou para problemas específicos de planeamento<sup>9</sup>. Saliente-se ainda, neste âmbito, os programas e projectos ligados ao desenvolvimento espacial coerente de regiões pertencentes a vários países que encontraram em problemas idênticos uma plataforma para a colaboração<sup>10</sup>. Neste contexto, é de salientar a iniciativa comunitária INTERREG II-C (cooperação transnacional) que aborda, entre outros aspectos importantes do desenvolvimento sustentável, *a cooperação em matéria do ordenamento do território, a prevenção da seca mediante a utilização racional dos recursos hídricos, a prevenção das inundações e a gestão das bacias hidrográficas, bem como a utilização sustentável dos recursos naturais* (CE, 1998, p. 144).

Não obstante este esforço no sentido de dotar a União com uma política comum de ordenamento do território os resultados alcançados estão longe do desejável. Efectivamente, o alargamento das políticas regionais e dos Fundos Comunitários, e em particular dos Fundos Estruturais, não conseguiram provocar as alterações pretendidas no ordenamento económico e social do espaço europeu. Pelo contrário, as tendências para o agravamento das, já de si profundas, assimetrias regionais parecem acentuar-se.

Num processo paralelo, a política de desenvolvimento regional e as políticas orientadas para o fortalecimento do Mercado Único e para o reforço da coesão económica e social, embora implementadas a ritmos diferentes e com impactos diferenciados (por vezes, até contraditórios) no ordenamento do território, vão moldando a União Europeia. A situação é idêntica no que diz respeito aos programas de apoio ao desenvolvimento transfronteiriço já que, ao ficarem aquém das expectativas geradas, têm consequências ao nível da coesão económica e social e da criação da Europa dos cidadãos.

---

<sup>7</sup> A Política Agrícola Comum ou os intervenções em infra-estruturas financiadas pelo FEDER têm uma extraordinária incidência territorial.

<sup>8</sup> Cite-se, por exemplo, a *Quarta Nota do Governo Holandês*, a *Horizon 2108* da Dinamarca, o *Raumordnungpolitische Orientierungsrahmen* alemão.

<sup>9</sup> Por exemplo: o *Segundo Esquema Estrutural do Benelux* debruça-se sobre o desenvolvimento rural, os principais eixos de desenvolvimento e a política de localização; o *Baltique 2010: visão prospectiva e estratégias* deve servir de base para as iniciativas de desenvolvimento integrado nas fronteiras da Alemanha, Dinamarca e futuros membros nórdicos da União.

<sup>10</sup> Cite-se, a título de exemplo, o programa piloto ATLANTIS (regiões do eixo atlântico) ou o INTERREG (regiões de fronteira).

### 3.2. Os desequilíbrios territoriais e o modelo de desenvolvimento nacional

A análise profunda dos desequilíbrios territoriais mostra que há duas séries de desequilíbrios:

- 1) Um desequilíbrio profundo entre a capital e a província devido, entre outros factores, a uma aberrante centralização que se foi agravando durante séculos e que originou uma hipertrofia da capital e região circundante geradora, por sua vez, de desequilíbrios demográficos, económicos e culturais bem visíveis.
- 2) Desigualdades existentes entre as regiões do interior. O modelo extensivo e dual de crescimento económico conduziu a uma acentuada litoralização do território português<sup>11</sup>, isto é, levou à criação de uma faixa costeira, descontínua a Sul, com uma forte concentração de recursos humanos e actividade económica, e um vasto interior (Alentejo, toda a zona de fronteira luso-espanhola e algumas bolsas do litoral) com baixa densidade populacional, dotação insuficiente de infra-estruturas e equipamentos, bem como um reduzido número de centros urbanos de média dimensão.

Os índices sectoriais de desenvolvimento humano<sup>12</sup> (*índices de educação, esperança de vida, conforto e PIB Real per capita*) confirmam a existência e, de certo modo, quantificam as disparidades regionais já enunciadas e, em particular, a débil situação de toda a raia luso-espanhola.

A ideia, muito comum em Portugal, de que *no nosso estágio de desenvolvimento, a qualidade do espaço não é compatível com o caminho do progresso* tem de ser definitivamente erradicada. Não pode ser aceite qualquer política ou estratégia de desenvolvimento que não inclua a qualidade do ambiente como um dos vectores essenciais do bem-estar das populações. Da mesma forma, um território arruinado pelo mau uso e ocupação anárquica, é um território perdido para hoje e, sobretudo, para o futuro. É necessário implementar uma correcta política de ordenamento do território, isto é, ordenar e impor as soluções adequadas através do planeamento, tendo em consideração os valores sócio-culturais e ecológicos, que devem presidir à gestão dos recursos naturais e à localização das actividades vitais do homem.

A falta de uma verdadeira política de ordenamento do território, durante muitos anos, foi a causa principal dos graves problemas e elevados prejuízos humanos e materiais que as fortes chuvadas de Novembro de 2000 a Março de 2001, provocaram. O inexistente ou deficiente ordenamento do território nacional traduz-se na forte concentração da população e actividades produtivas na faixa litoral a par da construção de habitação dispersa no interior, nos loteamentos desordenados e sem qualidade, na construção em zonas de inundação e sobre as linhas de água, na destruição de dunas devido, entre outros factores, aos desportos de sucesso, à especulação imobiliária, aos restaurantes clandestinos e à falta de manutenção, na substituição da drenagem natural por betão e asfalto, nas praias, albufeiras e rios assoreados, nos canais artificiais e

---

<sup>11</sup> Os eixos de Aveiro-Valença e Leiria-Setúbal concentram 70% da população residente no litoral ou 14% da população da Península Ibérica (MEPAT, 1998a, p. III-2).

<sup>12</sup> Para uma análise mais detalhada veja-se, por exemplo, CÓNIM, C. N. P. S., (1999) **POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO HUMANO. Uma Perspectiva de Quantificação**, DPP, Lisboa.

diques mal dimensionados, de deficiente qualidade de construção e sem manutenção, etc.

### 3.3. O planeamento da raia luso-espanhola: a perspectiva transfronteiriça

O modelo de ordenamento territorial está intimamente ligado a um espaço que foi sendo construído e reconstruído, vivido e representado - um espaço histórico geo-económico e sócio-cultural- cuja existência fluiu no tempo e se foi moldando em função da forma como as comunidades nele se integraram e dele se apropriaram e manipularam. As sucessivas revoluções tecnológicas, o crescimento da produção industrial e a globalização da economia retiraram protagonismo aos territórios tornando alguns deles periféricos. Contudo, embora a globalização seja dominante na lógica de organização do espaço, à escala supranacional, nacional e local, esta não constitui uma dinâmica aglutinadora e supressora de outras sensibilidades, ou seja, de outras formas de estar e pensar o território. Perante a tendência da uniformização, a diferença e a qualidade constituem-se em elementos-chave das estratégias de desenvolvimento regional pelo que *um território qualificado e com identidade cria predisposição para a fixação da população* (Fernandes, 1998, p. 68) e, em particular, de quadros técnicos tão necessários ao desenvolvimento sustentável.

A capacidade de oferecer espaços diferenciados para funções, também elas, diferenciadas é um argumento de competitividade do país/região. *O território, enquanto espaço organizado e moldado, política, económica e administrativamente, pela acção do homem ao longo da história encontra-se de algum modo estruturado em seis grandes tipos de cluster: o cluster da natureza ou dos recursos naturais (incluindo aqui o ambiente ecológico); o cluster das actividades económicas; o cluster das actividades, dos equipamentos e das infra-estruturas de acessibilidades físicas e sociais; o cluster dos recursos humanos com a sua história, as suas tradições e o seu sistema de valores; o cluster do conhecimento e da ciência e tecnologia e o cluster das relações grupos* (Reigado, 1999, texto mimeografado).

A semelhança da situação económica e social que se vive em ambos os lados da fronteira exige, de um modo muito particular, uma política de coordenação das políticas públicas de ambos os lados da fronteira tornando-a permeável e permitindo, por um lado, o estabelecimento de processos de consulta e de cooperação transfronteiriça e, por outro, o uso comum de equipamentos e infra-estruturas. Assim, o interior de Portugal, **enquanto espaço de fronteira com Espanha**, não poderá ser estruturado numa perspectiva exclusivamente nacional. A organização territorial da raia luso-espanhola, tendo por base uma filosofia de cooperação transfronteiriça, apoia-se na seguinte tipologia de intervenções (J.E., 1997, pp. 106-111):

- acções sobre o meio físico (suporte do modelo territorial) que, além do ordenamento hídrico (regularização de caudais e prevenção de inundações), visa a protecção e gestão da natureza e o tratamento do solo não urbanizável;
- acções para o fortalecimento e reequilíbrio da malha urbana nas quais se incluem medidas para as cidades e núcleos populacionais, infra-estruturas (incluindo as vias de comunicação) e equipamentos;
- acções sobre as áreas “não urbanas” de forma a valorizar o património natural, arqueológico e cultural. Nestas acções incluem-se a definição de estratégias de

recuperação e melhoramento paisagístico, de dotação de equipamentos de turismo e lazer, de protecção, renovação e reabilitação dos centros históricos, de utilização de parques e reservas naturais, bem como de caminhos e roteiros turísticos;

- programas de dinamização territorial tendo em vista melhorar a eficácia administrativa (marketing regional, desenho de novos instrumentos e mecanismos de trabalho, controle de implementação de medidas, etc.) e os níveis de relacionamento entre os agentes do desenvolvimento.

Além destas acções deve-se incluir ainda as medidas direccionadas ao potencial científico e tecnológico, isto é, acções que conduzam, por um lado, à articulação das instituições de ensino superior, de formação profissional e de investigação e, por outro lado, apoiem a sua ligação ao tecido produtivo. A estruturação desta rede de instituições e o reforço das interdependências criadas entre si e no relacionamento com as actividades económicas contribuem, decisivamente, para a vitalidade da região e, deste modo, para o ordenamento da raia luso-espanhola.

Seguindo esta metodologia vejamos, então, os “pontos de amarração” deste vasto território transfronteiriço. No tocante ao primeiro grupo (*acções sobre o meio físico*) seria importante a organização de uma grande bacia agrícola, formada pela Cova da Beira, lezíria da Idanha, vale do Alagón e regadios de Alqueva e Badajoz, capaz de fornecer os mercados consumidores de produtos frescos e frutas das duas capitais ibéricas.

Os recursos hídricos são, tal como a montanha, a planície e as infra-estruturas, um dos elementos determinantes do ordenamento do território, quer pelo facto de as populações e as actividades produtivas terem tendência a localizarem-se na sua proximidade, quer por darem origem a constrangimentos. A região raiana e, em particular a região central, tem um enorme potencial hídrico à superfície e no subsolo. Ao longo da fronteira, e com percurso em ambos os países, correm os rios Minho, Águeda, Douro, Tejo e Guadiana. Refira-se a criação dos Parques Internacionais do Douro e Tejo como mais um passo rumo ao ordenamento do território, numa perspectiva transfronteiriça, e com preocupações ao nível da sustentabilidade dos frágeis ecossistemas aí existentes.

As *acções para o fortalecimento e reequilíbrio da malha urbana* implica, entre outras, uma rede de vias de comunicação rodoviária. Assim, de forma a complementar os grandes eixos rodoviários existentes<sup>13</sup> que, estruturando o território nacional, permitem ainda permeabilização da fronteira, seria necessário ainda:

- reforço das ligações Norte-Sul, como por exemplo, a conclusão do IP2
- a conclusão dos eixos paralelos ao IP5 no território nacional que prolongando-se em território espanhol permitiria a permeabilização da fronteira, como por exemplo, a ligação Mêda/Salamanca ou Castelo Branco/Cáceres;
- aumento da densidade da rede viária intra-regional dotando esta região fronteiriça de um sistema viário integrado que facilite os fluxos de tráfego inter e intra municipais de ambos os lados da fronteira.

---

<sup>13</sup> Auto estradas A3 (Porto-Valência) e A6 (Lisboa-Caia); Itinerários Principais: IP1 (Albufeira-Vila Real de Stº António), IP3 (Figueira da Foz-Vila Verde da Raia), IP4 (Vila Real-Bragança), IP5 (Aveiro-Vilar Formoso) e IP8 (Sines-Vila Verde de Ficalho).

No terceiro grupo de acções, ou seja, *acções sobre as áreas “não urbanas”*, o ordenamento do território deveria partir da existência em território transfronteiriço das Serras da Peneda, do Gerês, de Montezinho e de São Mamede e que estão integradas em Reservas ou Parques Nacionais/Naturais. Ao mesmo tempo, a criação de um grande Parque Natural Transfronteiriço (um dos maiores da Europa) que englobe as Serras do Açor, da Estrela e da Malcata, em Portugal, e as da Gata, Penha de França e Gredos, em Espanha, além de contribuir decisivamente para o ordenamento e preservação do território pode constituir-se num pólo de desenvolvimento assente em actividades económicas como o turismo, a pastorícia e a exploração da floresta e flora autóctone (Reigado, 1998a). Neste contexto, a elaboração de Roteiros Turísticos que abarquem os dois lados da fronteira luso-espanhola são indispensáveis visto permitir ao turista saber qual a oferta de produtos, equipamentos e de infra-estruturas que irá encontrar introduzindo no circuito económico e valorizando o património natural, cultural e arquitectónico, a gastronomia, o artesanato, etc..

Nos *programas de dinamização territorial* (quarto grupo de acções) refira-se, desde já, a extrema importância da estratégia de desenvolvimento e de ordenamento da região transfronteiriça resultar de uma ampla discussão que envolva a Administração Central e Local de ambos os países, os cidadãos, as instituições e os diferentes colectivos da sociedade civil de modo a que o empenho de todos constitua o elemento dinamizador de um correcto ordenamento do território que concilie o desenvolvimento económico e social com a gestão e preservação do ambiente. Aliás, a concretização e aproveitamento das potencialidades inerentes a cada território apenas se concretizará com o envolvimento das populações locais e a afirmação de sentimentos de pertença e de co-responsabilização por um território. A título de exemplo, citem-se as actividades desenvolvidas pelos Eixo Atlântico de Cidades do Noroeste Peninsular e a Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal.

Por último, o *SC&T* tem, igualmente, um papel determinante na questão da dinamização e ordenamento do território. Como sustenta Reigado (1993), o impacto do ensino superior no desenvolvimento regional faz-se sentir na dimensão do capital fixo público e privado, da criação de mercados locais, da formação de quadros superiores, do apoio técnico e científico e da dinâmica cultural e atracção da população jovem. Além da rede, relativamente, densa de estabelecimentos de ensino superior<sup>14</sup> existem, ainda, vários centros de investigação<sup>15</sup> e de formação profissional.

Nos últimos anos, a colaboração entre as instituições congéneres de ambos os lados da fronteira tem vindo a aumentar. O Mestrado em Desenvolvimento Regional Transfronteiriço desenvolvido pelas Universidades da Beira Interior e da Extremadura (Cáceres), em 195/1996, os projectos de investigação conjuntos no âmbito do INTERREG I e II são exemplos desta cooperação. O seu aprofundamento, através da ligação em rede das várias instituições de ensino superior, de investigação e das empresas, formando um *cluster Ensino & Investigação Transfronteiriço*, é fundamental para a intensificação dos fluxos de “conhecimento científico” intra e inter fronteiras que, certamente, teria consequências positivas para o desenvolvimento da raia luso-

---

<sup>14</sup> Além das Universidades do Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Interior e Algarve, do lado português, existem vários Institutos Politécnicos. Do lado espanhol, citemos, por exemplo, as Universidades de Santiago de Compostela, Léon, Salamanca, Extremadura e Sevilha.

<sup>15</sup> Por exemplo, cite-se o CITEVE (Centro de Inovação Empresarial da Beira Interior), o CILAN (Centro de Formação Profissional para a Indústria de Lanifícios) ou o CIEBI (Centro Tecnológico das Indústrias do Têxtil e do Vestuário de Portugal).

espanhola e permitiria a sua inserção nas redes europeia e internacional de investigação científica.

#### 4. Conclusões

O deficiente ordenamento do território nacional e, em particular, da zona raiana e os prejuízos humanos e materiais daí decorrentes a par do modelo dual de desenvolvimento seguido nos últimos anos colocaram, definitivamente, o planeamento do território na ordem do dia.

O ordenamento do interior dado, por um lado, se encontrar na raia (refira-se que toda a fronteira terrestre portuguesa é com Espanha) e, por outro lado, se verificar uma situação semelhante em ambos os lados da fronteira leva-nos a considerar a necessidade de perspectivar o ordenamento conjunto deste espaço através da articulação dos dois territórios e criação de complementaridades tornando este espaço contínuo apesar de, em termos de soberania, pertencerem a dois estados ibéricos.

A reestruturação da raia luso-espanhola deve proporcionar a polarização dos aglomerados urbanos com maior potencial, ou seja, o modelo de desenvolvimento regional, integrando pólos de crescente urbanidade com o vasto hinterland rural, terá de promover uma correcta articulação territorial. Contudo, a par dos eixos rodo e ferroviários principais e para não correremos o risco de formar um “deserto” entre eles, é necessário implementar toda uma série de ligações transversais que, permitindo a desconcentração da população, equipamento e infra-estruturas leve à criação de uma rede transfronteiriça de centros urbanos atractivos e com possibilidades de inverter a tendência de desertificação deste vasto território.

Em termos gerais, o ordenamento do território não começa e acaba com a estruturação das vias de comunicação (estruturas rodo e ferroviárias), estas “apenas” suportam os fluxos de pessoas e bens, daí que ordenar o território implique compatibilizar as áreas de forte densidade populacional com as áreas deprimidas, integrar as aldeias históricas com a cidade moderna, valorizar os recursos naturais e o património histórico-cultural, integrar o urbano e o rural numa rede policêntrica, formar os quadros técnicos e criar as condições para a sua fixação na região, ou por outras palavras, pôr o território ao serviço do homem numa lógica de equidade intra e intergeracional. As políticas sectoriais nacionais e comunitárias, com destaque para a PAC, além das Iniciativas Comunitárias como o INTERREG e LEADER são também “instrumentos” de ordenamento do território.

As acções para o desenho do modelo territorial devem ser concebidas de forma inter-relacionada pelo que o modelo territorial adoptado para a região transfronteiriça luso-espanhola (regulamentado através de Planos Directores Intermunicipais e, num futuro próximo, de Planos Regionais de Ordenamento do Território Transfronteiriço), deverá apoiar-se nos recursos humanos, na rede de infra-estruturas e de equipamentos, nos recursos hídricos, na cadeia montanhosa, na bacia agrícola e na rede de instituições de ensino superior, de formação e de investigação.

## Bibliografia

- Aliseda, J. M., (1998), “Desequilibrio y oportunidades en una región rural. El Modelo cometa como alternativa universitária ao desarrollo”, Comunicação apresentada no *V Encontro Nacional da APDR*, Coimbra, 18 a 20 de Junho.
- Andresen, T., (1999), “Políticas para o Ambiente e Recursos Naturais”, Comunicação apresentada no *3º Encontro Nacional dos Planeadores do Território*, APPLA/Univ. Aveiro, Aveiro, 27 de Março.
- Junta da Extremadura (1997), *Estudio Territorial de Extremadura II*, Cáceres, Espanha.
- Matos, A. J. F. (1999), “Ordenamento do Território Nacional: a perspectiva de uma região de fronteira”, Comunicação apresentada no Congresso internacional *Ambiente e desenvolvimento Sustentável às Portas do terceiro Milénio*, Instituto Politécnico de Castelo Branco, 25 a 27 de Setembro.
- Matos, A. J. F. (2000), *Ordenamento do território e desenvolvimento regional*, Tese de Doutoramento, Universidade da Beira Interior, Covilhã.
- Reigado, F. M. et all (1998a), *Potencialidades, Modelo e Estratégias Económicas para a Beira Interior*, UBI – Núcleo de Economia, Covilhã.
- Reigado, F. M. et all (1998b), *Dinâmicas de Inovação na Beira Interior*, UBI - Núcleo de Economia, Covilhã.
- Reigado, F. M., (1994), “Estratégia de Desenvolvimento Transfronteiriço”, em *Economia de las Comunidades Autónomas. Papeles de Economía Española*, Fundacion Fondo para la Investigacion Economica y Social de las Cajas de Ahorros Confederadas - em co-autoria com a Dr<sup>a</sup>. Carolina Almeida.
- Reigado, F. M., (1999), *Estratégias de Inovação para a Região Centro: o caso da Beira Interior*, UBI – Núcleo de Economia, Covilhã.
- Reigado, F. M., (2000), *Desenvolvimento e Planeamento Regional: Uma Abordagem Sistémica*, Editorial Estampa, Lisboa.
- Sousa, F.F., (2000), “Articulação economia, território e cidadão resume bem-estar nacional” in *Economia Pura*, nº 20, Janeiro, pp. 62-64.



# **Os recursos naturais e históricos e as economias locais transfronteiriças: caracterização do Baixo Miño (Galiza) e Alto Minho (Portugal) como destino turístico conjunto**

**Xulio Pardellas**<sup>\*</sup>

**Carmen Padín**<sup>\*\*</sup>

**J. Cadima Ribeiro**<sup>\*\*\*</sup>

**Pedro Gomes**<sup>\*\*\*\*</sup>

## **Resumo**

A comarca do Baixo Miño, no extremo sudeste da Galiza, integrada pelos municípios de Tui, Tomiño, O Rosal, A Guarda e Oia, e o Alto Minho português, com os municípios de Arcos de Valdevez, Barcelos, Caminha, Esposende, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Terras de Bouro, Valença do Minho, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira, compartilham um importante e singular património natural e histórico, constituindo, em conjunto, um território transfronteiriço com os atributos turísticos de maior atractivo da Euroregião Galiza - Norte de Portugal, atravessado pelo “Caminho de Santiago Português”.

A presente comunicação, elaborada conjuntamente por equipas de investigadores das Universidades do Minho e de Vigo, pretende fazer uma análise do património natural e histórico deste território, configurando a sua caracterização como destino turístico comum, singular e diferenciado. Partindo de um diagnóstico de recursos e potencialidades, avança-se de seguida algumas propostas de intervenção futura, a título de contributo para uma eventual estratégia de definição de produtos turísticos conjuntos, integrados nos sistemas produtivos locais, mantendo como objectivos o desenvolvimento do território em referência.

---

<sup>\*</sup> Departamento de Economía Aplicada, Facultade de CC. Económicas, Universidade de Vigo, xulio@uvigo.es.

<sup>\*\*</sup> Departamento de Economía Aplicada, Facultade de CC. Económicas, Universidade de Vigo.

<sup>\*\*\*</sup> NIPE, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, jcadima@eeg.uminho.pt.

<sup>\*\*\*\*</sup> Agência de Desenvolvimento Regional do Vale do Cávado/Universidade do Minho, Braga, adrcv@bragatel.pt.

## **PRIMEIRA PARTE: breve caracterização sócio-económica do território**

### **1. Demografia**

No lado galego, a povoação da comarca do Baixo Miño atravessou por diferentes situações, em expressão de acontecimentos históricos e económicos que a marcaram. Podemos resumir esse percurso em três grandes etapas:

- O primeiro terço do século XX apresenta um moderado crescimento, embora inferior ao do conjunto da Galiza;
- A partir da guerra civil e até 1960 observamos um decréscimo demográfico quase contínuo, para o que terão contribuído quer a descida da taxa de natalidade depois da guerra quer a emigração para a Europa, muito importante nesse período em toda a Galiza, como aponta Taboada (1996);
- Desde 1970 a população volta a crescer, em grande medida pelas oportunidades de emprego e o crescimento económico em volta da área industrial da cidade de Vigo.
- No lado português, e por referência ao mesmo contexto temporal, a dinâmica demográfica atravessou as seguintes tendências:
- A primeira década apresentou uma evolução favorável, partilhada pelo conjunto do território minhoto;
- A década seguinte, todavia, exprime-se por uma situação de estagnação demográfica, com um ligeiro recuo, embora menos acentuado que o conjunto da região;
- Dos anos 20 ao final dos anos 40, o Alto Minho atravessou um período de crescimento demográfico sustentado, embora moderado;
- Desde os anos 50 e até ao início da década de 70 a sub-região assistiu a um movimento de recessão demográfica, especialmente acentuada na década de 60 e sem paralelo no restante território minhoto que, tendo assistido embora a um abrandamento do ritmo de expansão da sua população durante os anos 60, manteve, ainda assim, um saldo positivo;
- Desde meados dos anos 70 e até à actualidade, o Alto Minho vem experimentando um crescimento demográfico fraco, comandado pelos concelhos de Viana do Castelo e Barcelos (para o efeito, aqui considerado conjuntamente com o distrito de Viana do Castelo).

Em nota complementar, assinala-se que os concelhos de Barcelos e Viana do Castelo concentram quase 50% do total da população da Região Turística do Alto Minho, o que certamente não será alheio, por um lado, às características mais urbanas destes dois municípios e, por outro lado, à presença de um sector industrial com algum relevo e tradição.

## 2. Infra-estruturas

No lado galego, a auto-estrada A-55, que envolve Tui, constitui o eixo básico das comunicações por estrada do Baixo Miño, permitindo um acesso razoavelmente cómodo dos seus habitantes a outras áreas da Galiza e da Península, e também a entrada e saída de produtos como complemento da actividade económica.

Esta via possibilita quatro ligações fundamentais para produtos e pessoas:

- Ligando o norte, em Porriño, com a A-9, para dirigir-se ao aeroporto, e com a A-52, para dirigir-se a Ourense e ao centro da Península;
- Continuando a mesma A-55 até Vigo, para utilizar as suas instalações portuárias;
- Atravessando a ponte internacional em direcção ao sul, para ligar com o IP1 / A3 em Valença do Minho, até ao Porto, a Lisboa e ao resto de Portugal.

No âmbito local, a estrada comarcal C-550 contorna os 5 municípios, atravessando os principais núcleos populacionais e estabelecendo as conexões internas com as estradas da rede secundária, na direcção norte-sul, o que gera problemas de intercomunicação entre as populações rurais da comarca.

No lado português, a principal infraestrutura rodoviária é a auto-estrada A3, que faz a ligação do território à Galiza (norte) e ao resto do país. Esta via de comunicação é, assim, o principal eixo viário que liga Portugal à Galiza, permitindo uma deslocação rápida e cómoda das pessoas, mas sendo igualmente um elemento fundamental para o desenvolvimento das trocas comerciais na Euro Região Norte de Portugal – Galiza.

Paralelamente à A3, bordeando a costa marítima, surge o IC1, com características de traçado similares a auto-estrada. Esta via permite actualmente a ligação entre Viana do Castelo e o Porto, sendo o eixo viário mais importante para a indústria do território (esta espacialmente concentrada em Viana do Castelo, Barcelos e Esposende), uma vez que facilita a ligação com a Área Metropolitana do Porto e com o respectivo aeroporto internacional e porto marítimo (Leixões). Falta, no entanto, concluir o troço Viana do Castelo – Valença.

No que toca às ligações regionais/locais, estas são realizadas por meio de vasta rede de estradas nacionais. Contudo, e dada a antiguidade destas, o traçado e, por vezes, as próprias condições de segurança, comprometem seriamente a ligação entre os municípios do litoral e os do interior. O atraso verificado na concretização do Plano Rodoviário Nacional tem prejudicado particularmente este território, que apenas beneficiou dos atravessamentos verticais. Em particular, está por concretizar o IC28 / IP9, ligando Viana do Castelo a Ponte de Lima e à A3, com seguimento previsto para o interior ao longo do Rio Lima, conectando a rede rodoviária galega no Lindoso.

No que respeita a outras infra-estruturas, no lado galego existem duas linhas ferroviárias de faixa larga que atravessam o município de Tui. Uma provém de Vigo para dirigir-se a Ourense e Madrid e a outra liga a rede ferroviária galega com a portuguesa através da ponte internacional de Valença do Minho. Cumpre destacar igualmente o funcionamento de duas linhas de *Ferry* que unem as margens do rio, entre Camposancos (A Guarda) e Caminha, e entre Goián e Vila Nova de Cerveira. Este último atravessamento será substituído a curto/médio prazo por uma ponte internacional, já aprovada, estando previstos o início dos trabalhos de construção para breve.

O território comum conta com duas instalações portuárias de carácter predominantemente pesqueiro, em A Guarda e Viana do Castelo, ainda que também registem um certo tráfego de mercadorias. Pelo contrário, não há nenhum aeroporto nesta área, estando o de Vigo, com o tráfego orientado basicamente para Espanha, a 12 km de Tui, e o do Porto, com tráfego internacional, a 90 km de Viana do Castelo.

### **3. Sistema produtivo**

No lado galego, devemos destacar como característica relevante o notável peso percentual do sector primário no seio da população activa da comarca, que alcança 17.3% da ocupação total. O sector dos serviços constitui, como é normal, o maior fornecedor de emprego, aproximadamente 41.2% (maioritariamente voltado para o comércio, com 12.9%), seguido pela indústria, que proporciona cerca de 25% do trabalho, e a construção, que se aproxima dos 16.3%.

Os sub-sectores agrário e florestal desempenham um importante papel na economia da comarca, persistindo ainda graves problemas estruturais que dificultam o incremento da produtividade, como são o pequeno tamanho das explorações, a persistência de técnicas obsoletas com elevados custos, um escasso investimento na melhoria técnica dos processos de cultivo pela falta de formação profissional dos agricultores, e sérios problemas de mercado, apenas para sublinhar alguns dos mais evidentes.

Sem dúvida que a pesca, apesar do singular estrangulamento que implica a falta de instalações portuárias adequadas para o atracamento e desembarque das embarcações que pescam em águas longínquas, poderia desempenhar um papel mais importante no desenvolvimento turístico da comarca, tendo em conta a qualidade e boa imagem dos produtos vendidos na lota de A Guarda, e vendidos de seguida nos seus restaurantes.

Na actividade industrial da comarca, convém realçar a notável influência dos centros industriais de Porriño e Vigo, que determina a orientação da actividade de muitas pequenas empresas como auxiliares dos grandes complexos sediados naqueles centros.

Por último, o sector dos serviços gira em torno do comércio, especialmente do comércio levado a cabo na faixa estritamente fronteiriça, mas sem dar, ainda hoje, uma resposta correcta às novas exigências da procura, mostrando uma inútil concorrência geográfica e descoordenação na oferta, resultando em grave ineficiência no uso dos factores em ambos os lados do rio, que desde logo pode e deve ser corrigida, nomeadamente no âmbito da potenciação do sector turístico.

No lado português, a nota dominante é a grande disparidade existente dentro do próprio território de referência no que toca ao tecido económico e industrial, e a implicação daí resultante ao nível da ocupação da população activa. Assim, poderíamos dividir este território em três zonas económicas distintas: uma zona litoral industrializada, densamente povoada, que integra os concelhos de Barcelos e Viana do Castelo; uma zona intermédia ou de transição, onde se verifica um certo equilíbrio entre o sector agrícola e industrial; e, finalmente, uma zona predominantemente agrícola representada pelos concelhos do interior, e que ocupa a maior parte do território, mas que representa uma pequena parte da população activa.

Fazendo uma breve análise dos sectores de actividade, o sector agro-pecuário assume um papel importante na ocupação da mão-de-obra deste território. Segundo dados do Censo de 1991, na NUT Minho-Lima o sector primário ocupava 28,7% da população activa, sendo que nos concelhos de Barcelos (10,9%), Esposende (18,4%) e Terras de Bouro (25,6%) o sector desempenhava igualmente um papel importante. Este sector encontra-se, na generalidade do território, em franco declínio, uma vez que assenta numa estrutura fundiária muito compartimentada, num regime de empresa familiar, com utilização de uma mão-de-obra familiar geralmente envelhecida e pouco especializada, e carecendo de inovação a nível de culturas e processos produtivos.

Apesar do sector primário ainda ocupar um papel de relevo, o sistema económico do território assenta, sobretudo, no sector secundário. Se é verdade que na NUT Minho – Lima este sector (segundo dados de 1996) empregava 33% da população activa, com 43,7% em Viana do Castelo, este valor sobe para 64,3% em Barcelos e 50,4% em Esposende. O sector industrial é, entretanto, pouco diversificado, predominando os sectores têxtil e do vestuário. Disso é ilustração a estrutura das vendas (dados de 1996) das empresas industriais sediadas no território: em primeiro lugar, surge a fabricação de têxteis, vestuário, couro e calçado, com um peso de 59,7%; e, em segundo lugar, temos a fabricação de pasta de papel e papel, com apenas 8,8% do volume de vendas do território.

Globalmente, o sector terciário também ocupa uma parte relevante da população activa no território, sendo contudo que apenas nalguns concelhos (em especial no de Viana do Castelo) assume posição dominante no emprego total local. Assim, em termos médios a NUT Minho – Lima emprega, neste sector, 38,3% da sua população activa. Por seu turno, em Barcelos e Esposende (municípios com mais acentuado perfil industrial), o sector dos serviços representa apenas 24,8% e 32,2%, respectivamente, do seu emprego total.

Em leitura de síntese, podemos dizer que o território do Alto Minho (na acepção de Região Turística) se encontra num processo de transformação do seu tecido produtivo. Mercê do seu perfil de especialização actual, o território apresenta, entretanto, graves debilidades, devido não só às enormes discrepâncias de desenvolvimento internas, como também em razão da fraca presença de sectores económicos mais dinâmicos e mais exigentes em matéria de recursos humanos qualificados e de inovação. Em qualquer dos casos, a viabilidade do desenvolvimento de uma oferta industrial e de um terciário mais qualificados enfrentariam sérias dificuldades de recrutamento de activos com adequada formação, que são bastante escassos.

Em suma, e considerando o território conjunto, estamos perante dinâmicas demográficas que, ao longo do século XX, atravessaram situações distintas, mas que apresentam alguns traços comuns, particularmente em anos mais recentes (último terço do século). Outro dado comum é a tendência de concentração demográfica nos principais centros urbano-industriais.

No que diz respeito às infraestruturas rodoviárias, ambos os territórios partilham boas facilidades de acesso ao exterior, sendo no entanto que a infraestruturização viária interna no lado português ainda encontra bastantes limitações em resultado da deficiente qualidade da rede viária existente.

Quanto ao sistema produtivo, os territórios apresentam diferenças ao nível da ocupação da mão de obra. Se, por um lado, o sector dominante no lado galego é o sector dos serviços, particularmente o comércio, no lado português destaca-se o sector da indústria,

mais concretamente a indústria têxtil e do vestuário. Por outro lado, o sector agrário, com uma estrutura, diríamos, rudimentar, ainda preenche um lugar de elevado destaque em ambos os territórios.

## **SEGUNDA PARTE: a configuração do destino turístico comum**

O turismo não é considerado aqui como mais uma actividade económica, mas um conjunto de actividades que transformam a visão dos recursos genéricos naturais e históricos em activos específicos, como ofertas de consumo em geral não destrutivo, e que ao mesmo tempo constitui uma prática social colectiva com mecanismos de relação singulares, que afecta um território e sobretudo duas comunidades sociais: *a que se desloca* (os turistas), definida por características culturais concretas, e *a que habita naquele território*, definida igualmente por outros traços culturais que podem mesmo ser absolutamente diferentes dos primeiros, e aqui radicaria já um claro atractivo e motivação para a sua deslocação.

Qualquer região ou comarca dispõe de recursos que podem ser usados na actividade turística, e o espaço geográfico que configura a base desse território deve considerar-se num duplo sentido como recurso e como factor de localização daquelas actividades. Por esta razão, o factor espacial terá para nós uma acepção:

- A partir da perspectiva do espaço como território que, sem hesitação, pode ser tomado como lugar de concentração dos atractivos turísticos que configuram um destino, e motivam o turista para decidir uma deslocação;
- A partir da perspectiva da teoria económica da localização, em que tem um claro significado em termos de distância/tempo e distância/custo, na relação entre o lugar da oferta dos produtos turísticos e a residência habitual dos turistas-consumidores.

Quase poderíamos afirmar hoje que a diversidade dos recursos turísticos é ilimitada, dependendo o seu uso da capacidade imaginativa dos agentes económicos para criarem produtos atractivos e motivarem assim a deslocação e o consumo. Contudo, e para efeito da nossa análise, convém estabelecer alguma sistematização que facilite o seu estudo, para o que, aproveitando a classificação elaborada por Vera (1997), e recorrendo também às velhas propostas de Defert (1966), contemplaremos quatro grandes categorias de recursos turísticos, inertes, vivos, monumentais e etnográficos, constituindo os dois primeiros os principais factores ambientais e os outros dois os factores de localização de carácter histórico e cultural.

### **Factores ambientais inertes**

O clima e os recursos hídricos são neste caso os principais elementos a considerar como condicionante físico das demais actividades.

## **Baixo Miño**

A comarca do Baixo Miño está situada dentro de um segmento climático temperado e típico das regiões litorais da faixa atlântica da Península, com temperaturas médias anuais superiores aos 13°, o que supõe uma zona muito agradável na perspectiva do conforto humano para o desfrute das práticas turísticas, contando além disso com o duplo atractivo de uma zona litoral e outra fluvial, ao que igualmente devemos agregar a existência de águas termais, configurando assim uma notável diversidade de oportunidades de uso dos recursos hídricos e incrementando os atractivos da comarca como destino turístico.

## **Alto Minho**

No que toca ao lado português, as condições climatéricas são muito idênticas ao Baixo Miño, tornando este território igualmente aprazível para o “consumo” dos recursos ambientais existentes e dos produtos turísticos que entretanto podem ser constituídos. Se, por um lado, os invernos apresentam elevados índices de pluviosidade (dos mais elevados a nível nacional), contribuindo, a par da própria morfologia do terreno, para dotar este espaço de características distintivas em relação ao restante espaço nacional, no verão a temperatura atinge valores relativamente elevados, justificando assim a elevada procura dos espaços livres, quer na zona montanhosa quer no litoral.

Trata-se de um território recortado por vários cursos fluviais de diferentes dimensões, fazendo com que o elemento “água” se apresente como um aspecto estruturante no território. Para além disso, este espaço possui uma vasta área costeira, pouco acidentada, contribuindo desta forma para a oferta de um importante recurso turístico, o “sol e praia”, especialmente nos concelhos de Esposende e Caminha. Para além disso, há que destacar os abundantes recursos termais (termas do Gerês, Monção, Eirôgo, e Melgaço, sendo que apenas as duas primeiras se encontram activas) que, após um período de crise na procura, atravessam um momento de reconversão, sendo que a médio prazo este constituirá, indubitavelmente, um indispensável recurso na elaboração de uma estratégia de promoção do turismo de qualidade.

## **Factores ambientais vivos**

### **Baixo Miño**

A dupla faceta litoral e fluvial tem tradução nas condições do *habitat* da flora e fauna da comarca, com manifestação concreta na configuração de massas florestais atlânticas (pinheiro, carvalho) e as junqueiras do Rio Minho, dando lugar a uma abundante variedade de espécies vegetais e animais, que permitem tanto uma simples actividade de contemplação, isto é, um produto turístico natural sem qualquer elaboração, como a realização de outras práticas de turismo activo, apresentadas já como produtos específicos que implicam a criação de emprego próprio (a caça, por exemplo), como também a coexistência do turismo com as actividades económicas agrícolas ou pesqueiras, que podem assim incrementar o seu valor de mercado e recuperar o prestígio social e mesmo as oportunidades de criar emprego.

Cumpramos aqui sublinhar a existência do Parque Natural do Monte Aloia, situado no município de Tui e declarado “sítio natural de interesse nacional” já em 1935, sendo o

primeiro com essa denominação outorgada na Galiza. Este conjunto de recursos apresenta uma especial relevância no contexto mundial, face às tendências actuais da procura turística, porquanto permite a elaboração de produtos dirigidos aos segmentos de procura culturo-naturalista, de tendência crescente desde as duas últimas décadas e considerados como os de maior futuro a longo prazo (Muñoz, 1997).

## **Alto Minho**

Não obstante as considerações abonatórias genéricas tecidas acerca deste território, a verdade é que o clima varia significativamente mesmo ao nível local, sendo que para isso contribui, entre outros, o relevo e a distância ao mar. Assim, não é de estranhar a diversidade e riqueza que, quer ao nível da flora, quer ao nível da fauna, aqui se faz sentir. Para além de um interessante momento de contemplação paisagística, o que por si só justifica uma aposta na sua promoção, este produto turístico permite já uma combinação interessante com aspectos ligados à relação homem/natureza, nomeadamente no que concerne às práticas agrícolas e pecuárias e à pesca. Mais do que uma actividade de substituição, o turismo pode constituir-se numa actividade complementar às actividades económicas tradicionais. Trata-se, mais concretamente, de criar condições para uma melhoria das condições de vida dos seus habitantes, o que passa necessariamente por encontrar fontes de rendimento alternativas.

O Alto Minho possui três áreas protegidas: o Parque Nacional da Peneda-Gerês, o Litoral de Esposende, e o Corno do Bico. Neste contexto, será de destacar o papel do Parque Nacional da Peneda-Gerês (único parque natural em Portugal com a designação de “Parque Nacional”), criado em 1971, e que, neste território, se estende pelos concelhos de Melgaço, Arcos de Valdevez, Ponte da Barca e Terras de Bouro. Inclui as serras do Gerês, Peneda e Amarela, e apresenta-se como um verdadeiro santuário natural, albergando espécies de fauna e flora únicas, muitas das quais, por se encontrarem em vias de extinção, são consideradas “espécies protegidas”. Neste espaço, a relação do Homem com o meio envolvente assumiu, desde sempre, características muito particulares, o que, se devidamente potenciado, poderá ir de encontro ao referido anteriormente em matéria de criação de riqueza.

## **Factores antropológicos monumentais**

A distribuição dos recursos materiais que resultam da evolução da vida humana ao longo do tempo é em geral mais extensa e menos concentrada que a dos ambientais antes citados. Com efeito, deparamo-nos com restos arqueológicos e monumentais por todo o mundo, expressão da capacidade dos seres humanos para propagar-se e viver em qualquer lugar, quase independentemente das condicionantes climatéricas.

O seu interesse como recursos turísticos depende muito mais da actividade actual do que da época em que foram criados, porquanto a sua conservação e adequação àquele uso depende das decisões que se tomam agora, principalmente a nível das autoridades e instituições, por se tratarem, na maior parte dos casos, de bens de domínio público.

No Baixo Miño conserva-se um importante património histórico, quer sob a forma de restos arqueológicos – entre os quais se destacam os do monte de Santa Tegra, no município da Guarda, declarados Monumento Nacional Histórico-Artístico em 1931-, quer sob a forma de monumentos de carácter militar eclesiástico e civil, que mostram a



relevância estratégica desta comarca no contexto das relações fronteiriças entre Espanha e Portugal ao longo da história.

Do lado português, é possível encontrar inúmeras construções, civis e militares, retratos de um povoamento que vem desde tempos imemoriais. Castelos, igrejas, moinhos, casas solarengas, vestígios romanos e pré-romanos, constituem um património de elevado valor histórico e arquitectónico, geralmente em bom estado de conservação.

O renascer do denominado “turismo cultural” dentro das tendências actuais em todo o mundo - depois de ser um dos mais importantes no princípio do século XX, dentro das reduzidas dimensões do turismo naquela época -, confere um novo papel a estes recursos, que nalguns casos mobilizam fluxos muito consideráveis de visitantes ao longo do ano, mesmo comparáveis aos destinos de sol e praia.

No contexto do exposto, a situação comum do Baixo Miño Galego e o Alto Minho Português como partes integrantes do denominado “Caminho Português”, dentro das diferentes vias para chegar a Santiago de Compostela, vêm acrescido o seu atractivo, agregando aos demais factores de localização as motivações culturais e religiosas para configurarem as características de destino turístico de eleição.

### **Factores antropológicos etnográficos**

De modo um tanto diferente relativamente ao referido para os recursos arqueológicos e monumentais, a personalidade das sociedades humanas ao longo do tempo aparece mais determinada pelos restantes factores ambientais, que condicionaram tanto as formas de vida e de trabalho próprias de cada território como as atitudes vitais e culturais das sociedades humanas que aí se estabeleceram, expressas em tradições, ofícios e utensílios, e igualmente nos tipos de habitações e obras complementares.

O Baixo Miño é um claro exemplo desta expressão diferenciada, contando com um património etnográfico singular e de excepcional riqueza, manifestado na sua fala peculiar, nos ditos e refrões populares, nos eventos festivos que mantêm relação com a exploração de certos recursos pecuários (a “rapa das bestas” em várias paróquias do município de Oia), ou também no tipo de moinhos de água na sua valia de construções auxiliares da actividade agrícola, isto para retermos só alguns exemplos.

Este acervo cultural constitui e complementa o atractivo para a procura de turismo cultural que, como dissemos antes, apresenta maior relevância dentro das tendências actuais e de médio prazo da procura, modelando a base de uma extensa diversidade de produtos turísticos individualizados ou combinados, e contribuindo para a identificação das características desta comarca como destino turístico específico na Galiza.

Também do lado português o património etnográfico, quer pela quantidade quer pela diversidade, é um elemento estruturante de uma identidade cultural perfeitamente definida. Resultado de um conjunto de vivências ancestrais, onde se revela uma convivência, nem sempre fácil, do Homem com a natureza, o património etnográfico deste território ocupa um lugar de destaque a nível nacional, constituindo-se numa importante peça no xadrez cultural do país. Para tal, bastará recordar dois exemplos: o traje folclórico vianense, e o galo de Barcelos, dois verdadeiros ícones na promoção turística portuguesa. Contudo, esse património não se esgota nesses dois bens. O folclore, o artesanato, as festas e romarias, e, porque não, a gastronomia, desde há muito ultrapassaram as fronteiras deste espaço.

Para além dos aspectos sentimentais que revestem, são um complemento indispensável à oferta turística consubstanciada em paisagens, monumentos, manifestações culturais, constituindo-se numa característica diferenciadora adicional, e, portanto, num atributo de relevo na afirmação do potencial turístico do Alto Minho num contexto de um mercado cada vez mais exigente e competitivo.

## TERCEIRA PARTE: a oferta actual de produtos turísticos

### Hotelaria

Entendemos por oferta hoteleira o conjunto de camas que, tanto em hotéis como em residenciais, se encontram disponíveis na comarca. O número total de camas de que dispõe o Baixo Miño neste momento ascende a 1348, repartidas em hotéis de três e menos estrelas, já que, actualmente, em toda a zona não existem hotéis de maior categoria.

#### Hotéis na comarca do Baixo Miño por categorias

HOTEIS	5*	4*	3*	2*	1*	TOTAL
GUARDA, A	...	...	...	3	8	11
OIA	...	...	1	2	3	6
ROSAL, O	...	...	...		2	2
TOMIÑO	...	...	...	1	2	3
TUI	...	...	2	1	6	9
<b>ÁREA TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>21</b>	<b>31</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de: Xunta de Galicia. *Guía de aloxamentos turísticos 2000*.

À semelhança do que acontece no Baixo Miño Galego, grande parte dos estabelecimentos hoteleiros existentes no lado português encontram-se qualificados numa categoria inferior, o que se pode verificar através do número de pensões acima indicado. Mesmo dentro desta classificação, há várias categorias, sendo que, por uma questão de simplificação de processo, optámos por uma indicação conjunta. Apesar disso, há ainda a registar a presença, embora pouco significativa, de Pousadas (três) e Estalagens (cinco), estabelecimentos de categoria média/superior, não incluídos na tabela supra indicada.

Ainda neste contexto, justifica-se uma breve nota acerca da distribuição espacial dos estabelecimentos hoteleiros. Tal como acontece na generalidade do território português, os estabelecimentos concentram-se, em grande parte, nos principais centros administrativos (caso de Viana do Castelo), e onde há uma tradição turística perfeitamente enraizada, o caso de Esposende e Caminha (devido ao recurso “sol e praia”) e Terras de Bouro (quase todos na vila do Gerês, devido à oferta termal).

### Hotéis no Alto Minho por categorias

HOTEIS	5*	4*	3*	2*	Pensão	TOTAL
Arcos Valdevez	,,,	,,,	,,,	,,,	3	3
Barcelos	,,,	,,,	,,,	,,,	3	3
Esposende	,,,	1	2	,,,	4	7
Caminha	,,,	1	1	,,,	5	7
Melgaço	,,,	,,,	,,,	,,,	,,,	,,,
Monção	,,,	,,,	,,,	,,,	2	2
Paredes Coura	,,,	,,,	,,,	,,,	1	1
Ponte da Barca	,,,	,,,	,,,	,,,	2	2
Ponte de Lima	,,,	,,,	,,,	,,,	2	2
Terras Bouro	,,,	,,,	2	,,,	15	17
Valença	,,,	,,,	1	1	4	6
Viana Castelo	,,,	1	1	2	11	15
V.N. Cerveira	,,,	,,,	,,,	,,,	1	1
<b>ÁREA TOTAL</b>	,,,	3	7	3	53	66

Fonte: Elaboração própria a partir de: ADETURN. *Guia de alojamento: Porto e Norte de Portugal*, s/d.

O conceito de oferta extra-hoteleira faz referência à oferta turística de acolhimento que não se pode considerar como hotel ou residencial. Trata-se, portanto, dos parques de campismo, apartamentos, “fondas”, casas de hóspedes e casas de aluguer, que não cumprem apenas uma função complementar à oferta hoteleira, como também (caso dos parques de campismo) constituem uma forma diferenciada de turismo.

### Alojamentos extra-hoteleiros na comarca do Baixo Miño

	PARQUES CAMPISMO	APARTAMENTOS	TOTAL
GUARDA, A	,,,	1	1
OIA	2	,,,	2
ROSAL, O	,,,	,,,	0
TOMIÑO	1	,,,	1
TUI	,,,	,,,	0
<b>ÁREA TOTAL</b>	3	1	4

Fonte: Elaboração própria a partir de: Xunta de Galicia. *Guía de aloxamentos turísticos 2000*.

### Alojamentos extra-hoteleiros no Alto Minho

	PARQUES CAMPISMO	APARTAMENTOS	TOTAL
Arcos Valdevez	...	...	...
Barcelos	...	...	...
Esposende	1	1	2
Caminha	4	...	4
Melgaço	2	...	2
Monção	...	...	...
Paredes Coura	...	...	...
Ponte da Barca	1	...	1
Ponte de Lima	...	...	...
Terras Bouro	2	...	2
Valença	...	...	...
Viana Castelo	2	...	2
V.N. Cerveira	1	...	1
<b>ÁREA TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>14</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de: ADETURN. *Guia de alojamento: Porto e Norte de Portugal, s/d.*

Os restaurantes são um elemento de especial protagonismo no conjunto da oferta turística da comarca, que em grande medida é conhecida pela sua riqueza em produtos típicos (lagosta, mexilhão, lampreia, vinho, etc.). Associando o crescente interesse da procura pela gastronomia como mais uma manifestação da cultura popular, deduziremos o potencial desta actividade para o desenvolvimento turístico do território.

Quanto à qualidade dos estabelecimentos, observamos no quadro que se indica de seguida que não existe nenhum restaurante de primeira, nem de segunda categoria. Pelo contrário, os de quarta categoria representam três quartos da oferta total.

### Restaurantes na comarca do Baixo Miño

	2ª cat.	3ª cat.	4ª cat.	TOTAL
GUARDA, A	...	5	26	31
OIA	...	5	5	10
ROSAL, O	...	3	2	5
TOMIÑO	...	2	11	13
TUI	...	5	21	26
<b>ÁREA TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>20</b>	<b>65</b>	<b>85</b>

Fonte: Elaboração própria a partir das listas de restaurantes e cafés da Dirección Xeral de Turismo. 1999.

Em Portugal, a partir de 1997 deixou de ser feita a distinção dos restaurantes por categoria. A única distinção existente neste momento é a de “restaurante típico”, uma designação atribuída pela Direcção-Geral do Turismo, com base em factores como a ementa, animação, etc. No território do Alto Minho apenas existem três estabelecimentos com essa designação, o que não significa, obviamente, que não seja possível desfrutar da enorme riqueza gastronómica desta região em outros estabelecimentos. Do conjunto da gastronomia minhota, devemos destacar a Posta Barrosã, o Bacalhau, a Lampreia, o Cabrito, as Papas e Arroz de Sarrabulho, a Truta e o Sável, etc. E, claro, tudo isto devidamente acompanhado pelo Vinho Verde.

#### Restaurantes no Alto Minho

Concelho	Restaurantes	Restaurantes Típicos	TOTAL
Arcos Valdevez	22	...	22
Barcelos	28	...	28
Esposende	44	1	45
Caminha	18	...	18
Melgaço	23	...	23
Monção	31	...	31
Paredes Coura	5	...	5
Ponte da Barca	17	...	17
Ponte de Lima	31	...	31
Terras Bouro	12	...	12
Valença	21	...	21
Viana Castelo	60	2	62
V.N. Cerveira	19	...	19
<b>ÁREA TOTAL</b>	<b>331</b>	<b>3</b>	<b>334</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela RTAM (referente ao ano 2000).

Por seu turno, o **turismo em espaço rural** faz parte da estratégia territorial de desenvolvimento formulada no contexto da sociedade pós-industrial do último quarto de século XX, mais especificamente dos últimos quinze anos. No Baixo Miño observamos uma pequena presença de alojamentos turísticos que responde a esta tipologia de turismo, onde cumpre destacar a ausência de casas de agro-turismo (“*casas de labranza*”), algo que não encaixa com a presença e singular relevância da agricultura da comarca.

Em Portugal, os estabelecimentos de Turismo em Espaço Rural (TER) encontram-se assim classificados: Turismo Rural (TR), Turismo de Habitação (TH), Agro-Turismo (AT), Casas de Campo (CC), Casas de Aldeia, e Hotéis Rurais (HR). No território em análise, os estabelecimentos TER são abundantes, tal como acontece na generalidade do Norte de Portugal. Não obstante, os estabelecimentos TER são maioritariamente TR e

TH, sendo de alguma forma estranho não haver uma oferta significativa de casas de Agro-Turismo, dada igualmente a intensa actividade agrícola tradicional existente no território. Por outro lado, os estabelecimentos existentes encontram-se fortemente concentrados em três concelhos: Ponte de Lima, Barcelos e Viana do Castelo.

#### Turismo rural. Estabelecimentos

	“PAZOS”	“C. ALDEIA”	“C. LABRANZA”	<b>TOTAL</b>
GUARDIA,A	...	1	...	<b>1</b>
OIA	...	1	...	<b>0</b>
ROSAL,O	...	1	...	<b>1</b>
TOMIÑO	...	3	...	<b>3</b>
TUI	1	1	...	<b>2</b>
<b>TOTAL ÁREA</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>8</b>
<b>PONTEVEDRA</b>	<b>8</b>	<b>57</b>	<b>7</b>	<b>72</b>
<b>GALICIA</b>	<b>34</b>	<b>151</b>	<b>42</b>	<b>227</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de Xunta de Galicia. *Guía de aloxamentos turísticos 2000.*

#### Turismo em espaço rural. Estabelecimentos

	<b>T. Rural</b>	<b>T. Habitação</b>	<b>Agro-Turismo</b>	<b>TOTAL</b>
Arcos Valdevez	4	4	...	<b>8</b>
Barcelos	7	7	1	<b>15</b>
Esposende	1	...	...	<b>1</b>
Caminha	7	...	...	<b>7</b>
Melgaço	...	1	...	<b>1</b>
Monção	1	4	1	<b>6</b>
Paredes Coura	1	1	...	<b>2</b>
Ponte da Barca	...	2	2	<b>4</b>
Ponte de Lima	22	16	5	<b>43</b>
Terras Bouro	4	...	1	<b>5</b>
Valença	...	...	1	<b>1</b>
Viana Castelo	7	6	4	<b>17</b>
V.N. Cerveira	...	...	...	<b>...</b>
<b>ÁREA TOTAL</b>	<b>54</b>	<b>41</b>	<b>15</b>	<b>110</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de: ADETURN. *Guia de alojamento: Porto e Norte de Portugal, s/d.*

## Produtos turísticos complementares

Como conclusão desta terceira parte, consideraremos de seguida a oferta de produtos e actividades complementares, a fim de tentar sistematizar a análise da elaboração actual de produtos turísticos e o grau de aproveitamento das potencialidades do território, sempre na óptica de um desenvolvimento sustentável e integrador das distintas actividades presentes na área estudada.

**Matriz de produtos e recursos turísticos na área conjunta**

	<i>Água (PN)</i>	<i>P Etnográf.</i>	<i>P.Cult- Hist</i>	<i>Gastrono m.</i>	<i>Paisagem (PN)</i>	<i>Monte (PN)</i>	<i>LUGAR</i>
Artesanato		x					BM, AM
Cruzeiros pelo Minho	x				x		Tui
curros-rapa bestas		x		x	x	x	Oia, Tomiño
Escalada desc. Mont.					x	x	Oia, Rosal, Tui, Melgaço,
Feiras e mercados		x					BM, AM
Festas		x		x			BM, AM
Moinhos	x	x			x	x	M do Folón, V. Castelo
Parapente-asa delta					x	x	Oia
pesca	x						Oia, Rosal,Tui
“Piragüismo”	x				x		Oia,Tomiño
Caminhos florestais					x	x	Rosal,O, Terras de Bouro
Lagoas	x				x	x	Mougás
Rios	x				x	x	Miño, Tamuxe, Cávado, Lima, Homem, Coura, Âncora
Rotas do românico			x		x		BM, V. Castelo, Caminha, Cerveira, Valença, Monção, Melgaço
Sendeiros sinalizados		x			x	x	BM, Paredes Coura,
Surf	x						Oia

Fonte: Elaboração própria com base nos guias turísticas dos concelhos e comarca.

## Conclusões

Após este diagnóstico sintético do turismo no território conjunto e das características que o mesmo oferece, na perspectiva de apontar caminhos para o aproveitamento das potencialidades turísticas do território, há alguns condicionamentos e recursos que convém destacar. Por razões meramente analíticas, organizamos esse levantamento em “pontos fortes” e “pontos fracos”, se bem que estes últimos devam ser tomados, acima de tudo, como oportunidades a serem aproveitadas (pela conformação da sua superação com os objectivos de desenvolvimento que vierem a ser definidos).

Como **pontos fortes** retemos:

- Fortes semelhanças entre os sistemas produtivos dos dois territórios vizinhos, destacando-se a importante implantação do sector primário, com boas perspectivas para o uso turístico, através da criação de actividades complementares à agricultura (p.e., turismo em espaço rural);
- Idênticas condições naturais, nomeadamente no que respeita a recursos turísticos como a morfologia do terreno, a água, a flora, a fauna, etc., o que cria idênticas condições de uso desses mesmos recursos;
- Fortes potencialidades ao nível etnográfico, materializadas na riqueza folclórica, no artesanato, e, até, na gastronomia;
- Grande proximidade socio-económica e cultural, o que está a facilitar já no curto prazo a configuração de um novo território transfronteiriço, animando a consciência social conjunta das vantagens da criação de um espaço turístico único;
- Grande quantidade e diversidade de património construído, o que abre boas perspectivas no campo do turismo cultural;
- Boas ligações viárias às principais áreas metropolitanas no Noroeste Peninsular (Porto e Vigo), um aspecto sem dúvida importante para colmatar algumas deficiências existentes ao nível logístico (hotéis, restaurantes,...), por um lado, e para complementar a oferta turística dessas áreas, por outro.

Como **pontos fracos** destacam-se:

- Uma forte debilidade ao nível das infra-estruturas hoteleiras, havendo uma carência, em ambos os territórios, de estabelecimentos de categoria superior, o que desde já condiciona a escolha de públicos-alvo;
- Excessiva concentração geográfica dos estabelecimentos hoteleiros existentes, encontrando-se uma grande faixa do território mal servida neste particular;
- Um sub-aproveitamento das capacidades gastronómicas do território, revelado pelo baixo número de restaurantes de categoria superior, no lado galego, e de restaurantes típicos, no lado português;
- Um relativo sub-aproveitamento das condições naturais existentes no que toca à criação de produtos turísticos ligados à natureza (turismo activo), apesar de alguns produtos já constituídos;
- Deficiente promoção e deficiente estratégia de promoção da história e etnografia comuns às comunidades galega e portuguesa como recurso turístico,



provavelmente também por falta de tradição na realização de acções conjuntas, o que limita a exploração do elevado potencial turístico do território conjunto.

Rematando as conclusões, não queremos deixar de enunciar alguns contributos para o estabelecimento de uma estratégia de aproveitamento e valorização do potencial turístico identificado. Não pretendemos, não obstante, apresentar uma lista exaustiva de acções. As sugestões apresentadas, destaque-se, situam-se do ponto de vista da oportunidade da formulação de uma estratégia de desenvolvimento comum. A essa luz, parece-nos relevante:

- Valorizar os recursos patrimoniais existentes, nomeadamente através da elaboração de rotas conjuntas;
- Fomentar o aproveitamento turístico desses recursos, constituindo produtos associados comuns, sendo para tal necessário a execução de investimentos em ambos os lados da fronteira que, para além de salvaguardar o “património”, sublinhem e fomentem a complementaridade entre territórios e produtos turísticos;

Apostar em acções de promoção turística concertadas dos dois territórios, “vendendo-os” como um destino turístico único.

## **Bibliografia**

### **1. Fontes de informação**

Associação de Municípios do Vale do Lima – [www.valima.pt](http://www.valima.pt)

Associação de Municípios do Vale do Minho – [www.amvminho.pt](http://www.amvminho.pt)

Comissão de Coordenação da Região Norte – [www.ccr-n.pt](http://www.ccr-n.pt)

Concellos de A Guarda, Oia, O Rosal, Tomiño e Tui (2000) *Guías turísticas municipais*

Concelhos de Arcos de Valdevez, Barcelos, Caminha, Esposende, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Terras de Bouro, Valença do Minho, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira. *Folhetos Municipais de Promoção Turística*

Fundación Comarcal do Baixo Miño (2000), *Guías turísticas da comarca*. Tui

I.G.E. (1996). *Galicia en cifras. Anuario 1998*. Ed. Xunta de Galicia. Santiago.

Instituto Nacional de Estatística – [www.ine.pt](http://www.ine.pt).

Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica – [www.meteo.pt](http://www.meteo.pt).

Parque Nacional da Peneda Gerês- [www.geira.pt/pnpg/index.html](http://www.geira.pt/pnpg/index.html).

Região de Turismo do Alto Minho – [www.rtam.pt](http://www.rtam.pt).

## 2. Publicações

- Adeturn (s/d). *Turismo Norte de Portugal – Guia de alojamento, Porto e Norte de Portugal*. Porto.
- Bigné, J.E e López, D. (dir) (2000), *Planificación territorial y comercialización turística*. Servic. Publicaciones Universitat Jaume I. Castellón.
- Fayos-Sola, E. y Sancho Pérez, A. (1996), “Impactos globales del turismo en el desarrollo de las regiones: Estado de la cuestión”. *Actas XX Congreso de Economía Regional, Pamplona 1996*.
- Fernandes, António José (1994), *Impacto da Integração Europeia no Desenvolvimento do Minho*. Universidade do Minho e Comissão Europeia, Livraria Pax Lda. Braga.
- Hernández Borja, J. et al (2000), *O turismo en Galicia*. Deputación de Pontevedra. Pontevedra.
- Organización Mundial Del Turismo (1996), *El desarrollo sustentable del turismo: papel del municipio*. Ed. OMT. La Habana.
- Pardellas, X. (1996), “Turismo rural, turismo de habitação y cooperación transfronteriza: El sur de Galicia y el Minho portugués” in VVAA. *Factores de desarrollo en regiones periféricas*. Ed. Zona Franca. Vigo.
- Pardellas, X. et al (2000), "La integración del turismo en proyectos municipales de desarrollo local: experiencias en Galicia" in *Actas III Congreso de Turismo, Universidad y Empresa*. Castellón.
- Região de Turismo do Alto Minho (2000), *O Turismo no Alto Minho*, n.ºs 1,2,3. Edição RTAM, Viana do Castelo.
- Região de Turismo do Alto Minho (2001), *O Turismo no Alto Minho*, n.º4. Edição RTAM, Viana do Castelo.
- Valdés, L. e Ruiz, A. (coord) (1996), *Turismo y promoción de destinos turísticos: implicaciones empresariales*. Servic. Publicaciones. Universidad de Oviedo.
- Vera, F. (coord)(1997), *Análisis territorial del turismo*. Ariel. Barcelona.
- VVAA (1992), *Inventario de Recursos do Baixo Miño*. Fundación Banesto. Madrid.
- World Tourism Organization. (1999), *National and Regional Tourism Planning*. International Thomson Business Press. London.

# **Medir o desenvolvimento ao nível local em espaços transfronteiriços: o caso do norte de Portugal e da Galiza**

**António Eduardo Pereira<sup>\*</sup>**

**Carlos L. Iglesias Patiño<sup>\*\*</sup>**

**María Esther López Vizcaíno<sup>\*\*\*</sup>**

## **Resumo**

Através duma análise multivariada de dados (análise em componentes principais) extraiu-se o essencial da informação contida em 42 variáveis de base, observadas para os concelhos do Norte de Portugal e para as comarcas galegas. Apresenta-se um conjunto de seis índices relacionados com determinadas facetas do processo de desenvolvimento local, bem como um indicador sintético de desenvolvimento. Os resultados permitem evidenciar, entre outros aspectos interessantes, a importância estratégica dos principais pólos urbanos desta euronregião, o forte dinamismo demográfico do Norte de Portugal, a circunstância de em algumas zonas (sobretudo do Norte de Portugal) o nível relativo de industrialização não ter tradução equivalente num plano sócio-económico mais abrangente, ou ainda a evidente vantagem galega no que se refere ao nível de produtividade.

---

<sup>\*</sup> Instituto Nacional de Estatística – Direcção Regional Norte.

<sup>\*\*</sup> Instituto Galego de Estatística.

<sup>\*\*\*</sup> Instituto Galego de Estatística.

A busca de medidas objectivas do grau de desenvolvimento é uma questão amplamente discutida e permanentemente em aberto, tamanha é a diversidade de perspectivas segundo as quais podemos encarar o próprio conceito de desenvolvimento. As dificuldades tornam-se ainda maiores quando se trata de obter indicadores do grau de desenvolvimento relativos a pequenos espaços, uma vez que grande parte da informação estatística tipicamente utilizada para este fim a um nível nacional ou mesmo regional não se encontra disponível para desagregações territoriais mais finas. Quando, além disso, pretendemos um instrumento capaz de comparar graus de desenvolvimento em pequenos espaços localizados em dois países distintos, as diferenças entre os respectivos sistemas estatísticos, bem como outras especificidades nacionais, representam ainda uma dificuldade acrescida.

O estudo realizado teve por objectivo disponibilizar um conjunto de instrumentos que permitam, de forma objectiva, comparar os concelhos do Norte de Portugal e as comarcas da Galiza quanto ao respectivo grau de desenvolvimento – ou, pelo menos, quanto a alguns aspectos relacionados com o processo de desenvolvimento. Não se ignora que os índices apresentados deixam subrepresentadas algumas componentes do desenvolvimento. Ainda assim, entendemos que deve ser valorizado o facto de estarmos perante um conjunto de instrumentos que permitem – de forma objectiva e pela primeira vez – comparar o processo de desenvolvimento ao nível local numa óptica transnacional. Estamos em crer que essa comparação poderá revelar-se um exercício frutuoso, por exemplo permitindo evidenciar situações que sugiram a necessidade de algum tipo de intervenção no processo de desenvolvimento local.

Partindo de 42 variáveis de base – as quais cobrem tópicos tão diversos como a demografia, a actividade empresarial, alguns dados fiscais, a habitação, a educação, a saúde, o desemprego, o turismo e ainda alguns equipamentos – observadas para 137 unidades territoriais (concelhos e comarcas), aplica-se uma técnica de análise multivariada de dados designada por análise factorial em componentes principais. Esta técnica permite reduzir a dimensão do problema em análise, condensando o essencial da informação contida nas 42 variáveis de base num número mais restrito de variáveis de síntese (designadas por factores). Estes factores sofreram, por sua vez, uma transformação (rotação) no sentido de facilitar a respectiva interpretação e são finalmente apresentados na forma de números-índice. Por último, disponibiliza-se um indicador sintético de desenvolvimento, obtido como combinação linear dos factores ponderados pela respectiva importância relativa no âmbito do modelo.

Foram retidos seis factores, cujo significado se descreve de seguida.

O primeiro factor, designado por *Desenvolvimento de Tipo Urbano*, é de todos o mais abrangente, aparecendo fortemente associado aos seguintes aspectos:

- a existência – em particular no sector terciário, mas também em termos globais – de um sector empresarial importante (pelo número de sociedades, pelo volume de vendas que obtém e pelos postos de trabalho que assegura);
- um conjunto de fenómenos ligados a uma forte urbanização (como a densidade populacional e a dotação/frequência de alguns equipamentos);
- riqueza, tanto na componente de rendimento como na de património imobiliário.

O segundo factor retrata sobretudo a oposição entre concelhos/comarcas que gozam de uma população jovem e em crescimento e outros que, pelo contrário, exibem uma

população envelhecida e decrescente, sendo por isso designado por *Dinamismo Demográfico*.

O terceiro factor surge correlacionado sobretudo com as variáveis relativas à indústria extractiva e transformadora, nomeadamente o número de sociedades, e os respectivos números de pessoal ao serviço e de volume de vendas. Sucede que a indústria já era parcialmente representada pelo primeiro factor, por via do seu contributo para a actividade empresarial global. Deste modo, o terceiro factor distingue sobretudo os concelhos/comarcas cujo desenvolvimento industrial relativo não tem tradução plena no nível de desenvolvimento entendido num sentido mais abrangente (i.e.: tal como é medido pelo primeiro factor). Designamos então este factor por *Especificidade Industrial*.

O quarto factor apresenta correlações fortes com a variável volume de vendas por trabalhador, quer para a globalidade das actividades consideradas, quer em particular para a indústria extractiva e transformadora e mesmo para o comércio, alojamento e restauração. Designamos então este factor por *Produtividade*, considerando que as vendas por trabalhador constituem uma aproximação àquele conceito.

O quinto factor encontra-se intimamente ligado a informação sobre estabelecimentos hoteleiros, permitindo por isso avaliar até que ponto a aposta no desenvolvimento de determinado concelho ou comarca passa ou não por este tipo de turismo. Assim, este factor foi designado por *Especificidade Turística*.

Finalmente, o sexto factor exhibe correlações fortes com as variáveis representativas da agricultura e pescas, nomeadamente o número de sociedades, o pessoal ao serviço e o volume de vendas. Há que ter em conta, no entanto, que a actividade agrícola desenvolvida sem o recurso à forma societária (por exemplo, as explorações de base familiar não organizadas como sociedade) não se encontra aqui retratada. Designámos este factor por *Especificidade na Agricultura e Pescas*.

Estes factores, após serem transformados para assumirem a forma de índices, permitem destacar um conjunto de particularidades observadas no território da Eurorregião no que concerne a diferentes aspectos de algum modo relacionáveis com o conceito de desenvolvimento.

Entre outros aspectos que poderiam ser referidos, realçam-se os seguintes traços gerais:

- o índice de Desenvolvimento de Tipo Urbano permite destacar sobretudo as grandes cidades e outras zonas urbanas;
- o índice de Dinamismo Demográfico assinala sobretudo a existência de uma vasta área caracterizada por uma população jovem, repartida pelas zonas do Cávado, do Ave, do Tâmega e mesmo algumas áreas do Grande Porto, do Entre Douro e Vouga, do Minho-Lima e até do Douro; na Galícia o maior dinamismo demográfico encontra-se em Santiago e nas Rías Baixas;
- o índice de Especificidade Industrial permite um olhar mais atento sobre aqueles concelhos/comarcas cuja relativa vitalidade industrial não arrasta consigo um nível equivalente de desenvolvimento socioeconómico entendido num sentido mais amplo, fenómeno que ocorre sobretudo em algumas zonas do Entre Douro e Vouga, do Ave, do Tâmega, do Grande Porto, do Cávado e das províncias de Lugo e de Ourense;

- o índice de Produtividade evidencia o facto de a Galicia (sobretudo as províncias de A Coruña, de Pontevedra e de Lugo) registar uma produtividade claramente superior ao Norte de Portugal;
- o índice de Especificidade Turística reflecte uma maior importância relativa do fenómeno turístico nas comarcas galegas (sobretudo nalgumas comarcas do litoral, em Santiago e no eixo Quiroga-Verín) do que no Norte de Portugal;
- o índice de Especificidade na Agricultura e Pescas permite valorizar o aproveitamento dos recursos naturais sobretudo na zona do Douro e nalguns pontos do litoral galego.

Em jeito de balanço podemos dizer que o Norte de Portugal, globalmente considerado, obtém vantagem nos três primeiros índices (Desenvolvimento de Tipo Urbano, Dinamismo Demográfico e Especificidade Industrial), enquanto a Galicia surge melhor posicionada nos restantes (Produtividade, Especificidade Turística e Especificidade na Agricultura e Pescas).

O Indicador Sintético de Desenvolvimento combina a informação proporcionada pelos restantes índices, como se explicou anteriormente. Assim, este indicador consegue efectivamente valorizar os aspectos que mais sobressaem em cada concelho ou comarca. Deste modo, torna-se possível que o Indicador Sintético de Desenvolvimento apresente valores muito semelhantes para pares de concelhos e/ou comarcas com características bastante distintas. É o que sucede com Eume e Vila Nova de Famalicão, ou com Oliveira de Azeméis e O Salnés, por exemplo.

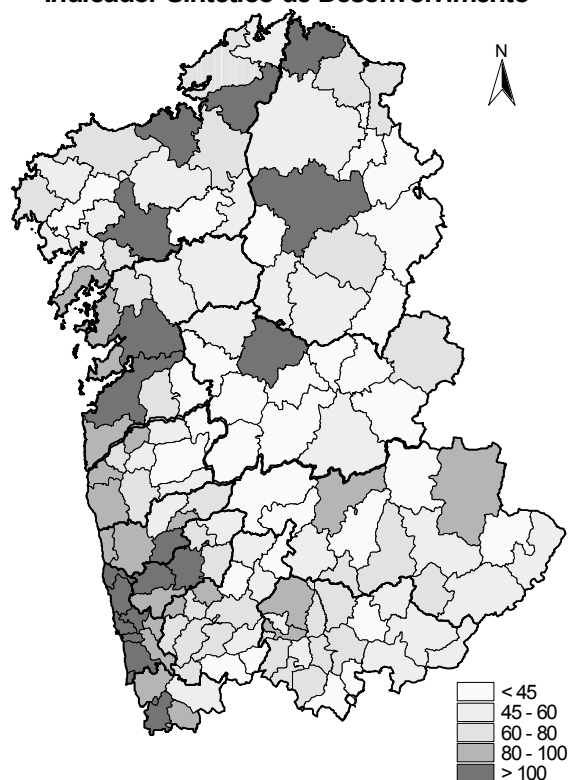
## Indicador Sintético de Desenvolvimento

*valores por NUTS II e NUTS III*

*concelhos/comarcas com maiores valores*

<b>GRANDE PORTO</b>	141,5	Porto	225,5
<b>PONTEVEDRA</b> (Provincia)	110,7	São João da Madeira	169,3
<b>NORTE DE PORTUGAL</b>	102,8	Maia	155,8
<b>EUROREGIÃO</b>	<b>100,0</b>	Matosinhos	154,5
<b>A CORUÑA</b> (Provincia)	99,3	Vigo	143,1
<b>CÁVADO</b>	99,2	Coruña (A)	139,5
<b>ENTRE DOURO E VOUGA</b>	98,8	Santiago	130,9
<b>GALICIA</b>	96,3	Braga	124,4
<b>AVE</b>	95,0	Póvoa de Varzim	120,5
<b>LUGO</b> (Provincia)	74,4	Ourense	114,8
<b>DOURO</b>	72,6	Espinho	111,8
<b>OURENSE</b> (Provincia)	72,4	Mariña Occidental (A)	110,3
<b>TÂMEGA</b>	72,2	Lugo	109,8
<b>MINHO-LIMA</b>	71,0	Pontevedra	109,3
<b>ALTO TRÁS-OS-MONTES</b>	63,7	Vila Nova de Gaia	108,6

### Indicador Sintético de Desenvolvimento



### Bibliografia

INE - Instituto Nacional De Estatística e IGE - Instituto Galego De Estatística (2000): *Indicadores de Desenvolvimento Económico e Social das comarcas/concelhos da Galiza e do Norte de Portugal*, editores INE-Direcção Regional do Norte e IGE, Porto.

# A dimensão regional e fronteiriça das relações comerciais luso-espanholas

José M. Caetano\*

Elsa Vaz\*\*

## Resumo

Os países ibéricos aderiram à CEE em 1986 e, na sequência deste acto, ficaram criadas condições institucionais para um progressivo reforço do relacionamento bilateral, em especial nos domínios económico e político. Na realidade, até aqui, as relações económicas Portugal-Espanha tinham uma reduzida expressão, devido ao facto de jamais, em qualquer momento da História recente, os dois países terem integrado uma mesma *aliança político-económica*, o que não incentivou a convergência de orientações ao nível da política económica exterior e, consequentemente, não contribuiu para o desenvolvimento das relações recíprocas.

No plano temporal, o período subsequente à adesão coincidiu com o reforço das tendências de *globalização* dos mercados à escala mundial e, ainda, com o aprofundamento do processo de *integração regional europeia*, em virtude da concretização do *Mercado Único* e, mais recentemente, da *União Económica e Monetária*. Durante este período ocorreram importantes processos de reorganização e de reestruturação empresarial, que culminaram numa acentuada intensificação dos fluxos comerciais e financeiros entre os dois países e, seguramente, por uma melhoria do relacionamento e da cooperação transfronteiriça.

No contexto referido, a comunicação que propomos tem como objectivo aprofundar o conhecimento sobre as dinâmicas dos fluxos comerciais das regiões portuguesas, enfatizando as relações mantidas com o mercado espanhol. Assim, pretendemos obter resposta a duas questões:

- 1) Quais as características principais do padrão de especialização internacional das regiões portuguesas ao longo da década de 90?
- 2) Qual o grau de importância e a dinâmica das relações comerciais com Espanha no contexto das diferentes regiões portuguesas?

Em termos metodológicos utilizaremos um conjunto de indicadores habitualmente usados em estudos de Comércio Externo, procurando aplicá-los aos dados estatísticos da *Nomenclatura Combinada* referentes aos anos de 1992 e 1998. Em nossa opinião, a análise proposta é relevante porque pretende equacionar a problemática específica das relações comerciais transfronteiriças, por via da aplicação de indicadores uniformes para as Regiões portuguesas –NUT II (ou mesmo III se a disponibilidade de dados estatísticos o permitir)-.

---

\* Dep. Economia da Universidade de Évora – jcaetano@uevora.pt.

\*\* Dep. Economia da Universidade de Évora – elsavaz@uevora.pt.



## 1. Apresentação

Os países ibéricos aderiram à CEE em 1986 e, na sequência deste acto, ficaram criadas condições institucionais para um progressivo reforço do relacionamento bilateral, em especial nos domínios económico e político. Na realidade, até este momento, as relações económicas Portugal-Espanha tinham uma reduzida expressão, devido ao facto de jamais, em qualquer momento da História recente, os dois países terem integrado uma mesma *aliança político-económica*, facto que não incentivou a convergência de orientações ao nível da política económica exterior e, consequentemente, não contribuiu para o desenvolvimento das relações recíprocas.

No plano temporal, o período subsequente à adesão coincidiu com o reforço das tendências de *globalização* dos mercados à escala mundial e, ainda, com o aprofundamento do processo de *integração regional europeia*, em virtude da concretização do *Mercado Único* e, mais recentemente, da *União Económica e Monetária*. Durante este período ocorreram importantes processos de reorganização e de reestruturação empresarial, que culminaram numa acentuada intensificação dos fluxos comerciais e financeiros entre os dois países e, seguramente, por uma melhoria do relacionamento e da cooperação empresarial e institucional transfronteiriça.

No contexto referido, esta comunicação tem como objectivo aprofundar o conhecimento sobre as dinâmicas dos fluxos comerciais das regiões portuguesas, enfatizando a importância e a especificidade das relações mantidas com o mercado espanhol. Em termos concretos pretendemos obter resposta a duas questões centrais:

- Quais as características principais do padrão de especialização internacional das regiões portuguesas ao longo da década de 90?
- Qual o grau de importância e a dinâmica das relações comerciais com Espanha no contexto das diferentes regiões portuguesas?

Em termos metodológicos utilizaremos um conjunto de indicadores habitualmente usados em estudos de Comércio Externo, procurando aplicá-los aos dados estatísticos da *Nomenclatura Combinada* referentes aos anos de 1992 e 1998<sup>1</sup>. Em nossa opinião, o objecto de análise e os objectivos propostos são relevantes porque pretendem equacionar a problemática específica das relações comerciais transfronteiriças, por via do uso de dados de comércio desagregados sectorialmente e por região e, ainda, pela aplicação de indicadores uniformes para o conjunto das Regiões portuguesas –NUT II.

## 2. O padrão de especialização internacional das regiões portuguesas

Numa apreciação global às características do processo de abertura comercial ao exterior e à dinâmica verificada na dimensão espacial do comércio externo português<sup>2</sup> salientamos, entre outros os seguintes aspectos:

---

<sup>1</sup> Foram utilizados dados estatísticos (não publicados) do INE relativos à Nomenclatura Combinada, com uma desagregação a dois dígitos, que corresponde a 99 produtos.

<sup>2</sup> Para informação detalhada sobre o assunto ver CAETANO, J. et al. (2000).

- por um lado, o espectro regional apresenta-se muito amplo no que respeita ao *grau de abertura comercial*, concretizando uma situação diversificada que se manteve estabilizada durante o período tratado;
- por outro, em virtude da disponibilidade de factores e das condições de acesso aos mercados por parte dos agentes (estratégias logística e produtiva) verificou-se forte heterogeneidade na repartição do comércio externo pelas várias regiões, sendo que o Alentejo, o Algarve e as Regiões insulares<sup>3</sup> geraram menos de 5% do comércio total e Lisboa e Vale do Tejo (LVT) representou em 1998 cerca de 50% do comércio exterior de Portugal, evidenciando uma significativa concentração regional dos fluxos;
- finalmente, verifica-se que, com excepção do Norte e Centro, todas as restantes regiões contribuem negativamente para o desequilíbrio do comércio externo português, em especial a região LVT.

Pela aplicação do *Índice de Especialização*<sup>4</sup> (IEE) às exportações das regiões portuguesas concluímos que existe uma acentuada diferenciação das estruturas de especialização regionais e que em traços gerais esta diferenciação foi consolidada durante o período tratado, à medida que o processo de internacionalização das regiões se foi concretizando.

Neste contexto, as regiões mais importantes do ponto de vista económico e populacional (LVT, Norte e Centro) possuem perfis de especialização mais diversificados, embora em cada uma delas possam ser identificados diferentes pontos fortes<sup>5</sup>, ao passo que as restantes regiões concentram as suas exportações em produtos ligados à *Agricultura*, *Pesca* e ao sector *Mineral*, onde impera um reduzido grau de transformação dos Recursos primários existentes. Ora, esta dualidade revela a diferente capacidade das regiões para potenciar os factores endógenos e para mobilizar recursos externos, nomeadamente humanos e financeiros, que sustentam o aparelho produtivo e, consequentemente, dinamizem as actividades de comércio externo.

Em síntese, as características da especialização das regiões portuguesas durante os anos 90 ilustram de forma expressiva a heterogeneidade existente, quer do ponto de vista da importância relativa do comércio externo na actividade económica quer, ainda, no plano da diversificação sectorial das suas exportações. No sentido de dar profundidade a estas conclusões recorreremos a alguns indicadores mais complexos<sup>6</sup>, através dos quais verificámos que as regiões podem ser agrupadas em dois tipos:

- por um lado, LVT, Norte e Centro patenteiam maior abertura ao exterior, uma superior diversificação das suas exportações, uma maior similaridade com o padrão de vantagens comparativas do país e, ainda, uma maior expressão do *comércio intra-ramo*, com tendência a reforçar-se;

<sup>3</sup> No seu conjunto, Açores e Madeira geraram em 1998 apenas cerca de 0,4% do comércio externo de Portugal.

<sup>4</sup> De acordo com a expressão matemática em anexo.

<sup>5</sup> Em LVT o *Material de Transporte e a Electrónica* (sectores com maior incorporação de Alta Tecnologia, mais exigentes em mão-de-obra qualificada e, em geral, onde a presença de empresas multinacionais é mais significativa), no Centro nos sectores *Florestal e Mineral* (mais intensivos na exploração de Recursos Naturais e no Norte no sector *Têxtil, Vestuário e Calçado* (sector intensivos em mão-de-obra de baixo grau de qualificação).

<sup>6</sup> Como os graus de *concentração das exportações e das importações* e um índice de *comércio intra-Ramo*, calculados para níveis mais desagregados da nomenclatura.

- por outro, nas demais regiões o comércio externo tem uma menor expressão na actividade económica, manifestam uma elevada concentração das exportações, geram fluxos de comércio de natureza fundamentalmente *inter-sectorial* e baseiam o seu aparelho exportador, quase em exclusivo, na exploração dos recursos naturais existentes<sup>7</sup>.

### 3. A importância de Espanha no comércio externo das regiões portuguesas

Após a apresentação das características gerais do comércio externo das regiões portuguesas, vamos procurar identificar a expressão e as especificidades das relações comerciais com Espanha no contexto regional. Em nossa opinião, este objectivo justifica-se porque, na sequência da abolição das barreiras comerciais entre Portugal e Espanha, a proximidade geográfica entre os dois países pode ter contribuído, por um lado, para alterar os perfis de especialização regional e, por outro, para dinamizar o processo de internacionalização das regiões portuguesas<sup>8</sup>.

A adesão dos países ibéricos à CEE constituiu um estímulo decisivo para a intensificação das relações económicas bilaterais, alterando de forma decisiva o desconhecimento mútuo em que as duas economias se encontravam. Em Portugal, a política económica incentivou, quase sempre, os agentes a assumirem o território nacional como uma *plataforma insular*, com consequências significativas na forma de ocupação do espaço físico e na estruturação das suas relações exteriores.

O alheamento face à economia espanhola gerou, do ponto de vista económico, situações de desequilíbrio territorial, motivando que mais de (¾) do PIB seja originado na orla litoral, que cerca de 90% do comércio externo do país em 1985 fosse realizado por via marítima e que os fluxos económicos com Espanha tivessem reduzida expressão no conjunto do país.

Também para Espanha as relações económicas com Portugal apresentavam valores pouco significativos e as regiões de Madrid, Barcelona e País Basco polarizavam o processo de desenvolvimento económico. Esta situação de vivência de “costas voltadas” contribuiu para que a região raiana luso-espanhola se apresentasse estruturalmente subdesenvolvida, nos respectivos contextos nacionais e no plano da *União Europeia*, com reduzida permeabilidade e fraca conexão das suas infraestruturas, gerando fluxos económicos pouco significativos no plano transfronteiriço.

Com o desmantelamento progressivo dos regimes proteccionistas nacionais entre 1986-91 ocorreu uma rápida intensificação dos fluxos de bens, serviços e capitais no espaço peninsular e que, passados 15 anos, colocam a Espanha como o principal parceiro económico de Portugal. De acordo com elementos estatísticos recentes relativos aos fluxos comerciais bilaterais verificamos que:

---

<sup>7</sup> Que se traduz no facto de nas exportações destas regiões predominarem os produtos do sistema *Agro-minero-florestal* (Agricultura/Pescas, Alimentares, Minerais ou Florestais).

<sup>8</sup> Todavia, a desagregação regional usada é demasiado transversal do ponto de vista do território, pelo que não permite captar as especificidades transfronteiriças.

- Entre 1985 e 2000, o peso de Espanha no comércio português passou de 3,9% para 19,1% e de 7,2% para 25,1% nas importações e exportações, respectivamente<sup>9</sup>;
- Em consequência, não obstante a *Taxa de cobertura* das importações se ter mantido próximo dos 45%, o comércio com Espanha gera actualmente mais de 35% do défice comercial de Portugal<sup>10</sup>, valor superior ao registado com o conjunto dos restantes parceiros da U.E.<sup>11</sup>.

Da comparação dos perfis de especialização do comércio luso-espanhol face ao comércio destes países com os restantes parceiros da U.E. decorre uma situação contrastada. Assim, enquanto Portugal apresenta *vantagens* e *desvantagens comparativas* com Espanha e com os outros países da U.E. nos mesmos sectores, a Espanha apresenta-se numa situação de *vantagem* face a Portugal em muitos dos sectores em que tem *desvantagens* face ao resto da U.E. Esta *inversão* do padrão de *vantagens comparativas* para Espanha, configura uma posição de *país intermédio* na hierarquia económica da UE e deve-se à existência de diferentes factores de competitividade nos países em causa, em especial na qualificação de recursos humanos e na disponibilidade de infra-estruturas físicas e tecnológicas.

Ora, os perfis de especialização da produção e do comércio de cada país são o reflexo da escassez relativa dos factores de produção, pelo que numa situação de livre circulação de produtos e factores (e dos inerentes ajustamentos empresariais) houve um acentuar dos desequilíbrios nas relações comerciais luso-espanholas, para o qual terão contribuído de forma diferente as várias regiões.

**Quadro n.º 1 - Indicadores relativos ao comércio externo**

	Peso das Exportações para Espanha nas Exportações Totais		Peso das Importações de Espanha nas Importações Totais		Taxa de Cobertura nos fluxos Com Espanha		Peso de cada Região na formação do saldo comercial com a Espanha	
	1992	1998	1992	1998	1992	1998	1992	1998
<b>Portugal</b>	<b>14,8</b>	<b>15,5</b>	<b>16,6</b>	<b>24,0</b>	<b>54,1</b>	<b>42,2</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Açores</b>	6,8	5,3	10,1	10,6	41,6	9,0	0,2	0,3
<b>Alentejo</b>	25,2	24,7	43,8	16,2	91,1	97,0	0,5	0,1
<b>Algarve</b>	27,1	50,2	37,9	47,8	47,4	61,4	1,0	0,5
<b>Centro</b>	20,4	21,6	18,5	31,5	127,2	69,3	-4,7	6,9
<b>LVT</b>	18,2	15,8	16,8	24,7	34,5	23,7	92,4	75,5
<b>Madeira</b>	1,6	0,1	2,6	4,9	8,8	0,2	0,2	0,1
<b>Norte</b>	10,4	12,5	14,0	21,5	86,3	63,3	6,5	16,5

Vejamos então qual a importância assumida pelos fluxos comerciais com Espanha no contexto das diferentes regiões portuguesas, recorrendo para tal à observação do quadro n.º 1, de cuja análise destacamos o seguinte:

<sup>9</sup> O que coloca a Espanha como primeiro fornecedor de Portugal e segundo maior cliente.

<sup>10</sup> Não podemos esquecer que o défice da Balança Comercial representou em 2000 cerca de 12% do PIB, situação única na zona Euro.

<sup>11</sup> Porém, os países ibéricos registaram uma deterioração acentuada dos respectivos saldos comerciais face aos restantes parceiros da U.E.

- do ponto de vista das exportações, o Algarve, o Alentejo e o Centro são as regiões em que o mercado espanhol assume mais importância, sendo esta muito reduzida nas regiões insulares;
- no plano das importações, o peso de Espanha assume maior significado, em 1998, para o Algarve, Centro e LVT, continuando a ter pouco significado para as regiões insulares;
- no conjunto dos dois fluxos, o Algarve, Centro e LVT apresentam uma maior intensidade no comércio com Espanha, sendo de referir que durante o período tratado a importância relativa deste mercado aumentou de forma significativa para todas as regiões, com excepção do Alentejo;
- em 1998 todas as regiões registaram défice comercial com a Espanha, que foi bastante significativo para a região de LVT (as importações cobriram somente 24% das exportações)<sup>12</sup>, sendo de referir ainda que todas as regiões (com excepção do Alentejo) assistiram à degradação do seu saldo comercial durante este período;
- em consequência, em 1998 o défice comercial do país face à Espanha estava muito concentrado regionalmente, tendo LVT e Norte contribuído para a sua formação em 75,5% e 16,5% do seu valor, respectivamente.

**Quadro n.º 2 - Índice de especialização das exportações de cada Região para Espanha**

	<i>Alentejo</i>		<i>Algarve</i>		<i>Centro</i>		<i>LVT</i>		<i>Norte</i>	
	<i>92</i>	<i>98</i>	<i>92</i>	<i>98</i>	<i>92</i>	<i>98</i>	<i>92</i>	<i>98</i>	<i>92</i>	<i>98</i>
<b>1 - Agricultura e Pescas</b>	<b>3,1</b>	<b>1,8</b>	<b>8,6</b>	<b>6,8</b>	1,1	0,9	0,8	0,7	0,6	1,0
<b>2 - Prod. Alimentares</b>	0,3	0,2	<b>1,7</b>	<b>3,0</b>	0,3	0,5	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>	0,4	0,5
<b>3 - Prod. Minerais</b>	<b>1,8</b>	<b>3,5</b>	0,3	0,1	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>	1,3	0,8	0,2	0,5
<b>4 - Química</b>	<b>4,8</b>	<b>3,7</b>	0,4	0,1	0,6	0,8	1,2	1,0	0,5	0,7
<b>5 - Madeira e Papel</b>	0,2	0,1	<b>2,3</b>	<b>1,4</b>	<b>1,7</b>	<b>1,9</b>	1,1	0,9	0,6	0,7
<b>6 - Têxteis, Vest. e Couro</b>	0,5	0,2	0,1	0,2	0,9	0,7	0,2	0,2	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>
<b>7 - Metais Comuns</b>	0,0	0,0	0,1	0,2	0,9	0,9	1,1	<b>1,5</b>	1,1	0,8
<b>8 - Electro-Mecânica</b>	0,0	0,2	0,3	0,3	1,0	0,8	1,3	1,3	0,8	1,0
<b>9 - Material de Transporte</b>	1,1	0,6	0,1	0,0	0,4	0,5	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>	0,5	0,7
<b>10 - Electrónica</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	<b>1,5</b>	0,1	0,6	<b>1,7</b>	<b>1,4</b>	1,1
<b>11 - Produtos Diversos</b>	0,6	<b>2,2</b>	0,1	0,1	0,8	<b>1,7</b>	0,7	0,5	<b>1,5</b>	0,8

Após termos referido os traços mais relevantes do comércio externo das regiões, vamos agora identificar, de forma sumária, os produtos mais representativos no padrão de

<sup>12</sup> Esta situação certamente está enviesada pelo facto de grande parte das importações serem realizadas por empresas comerciais (muitas delas com participação de capital espanhol) com sede na região de Lisboa e, posteriormente, através das suas redes de distribuição reenviam os produtos para os estabelecimentos comerciais espalhados pelo território nacional.

especialização de cada região nas trocas com a Espanha<sup>13</sup>. Deste modo, através do *Índice de Especialização das Exportações* (IEE) classificámos os 11 grupos de produtos de cada região em especialização *Forte* ( $IEE > 1,4$ ), *Reduzida* ( $IEE < 0,6$ ) e *Neutra* ( $0,6 < IEE < 1,4$ ). Da observação dos resultados obtidos por cada região (quadro n.º 2) destacamos:

- O Norte apresenta forte especialização em *Têxteis, Vestuário e Couro* e uma fraca especialização em *Produtos Alimentares e Produtos Minerais*, revelando em termos temporais uma progressão nos sectores *Electro-mecânico* e *Material de Transporte*;
- A região Centro tem como principais pontos fortes os *Produtos Minerais e Madeira e Papel*, está pouco especializada em *Material de Transporte* e apresentou durante o período uma notável perda de especialização no sector *Electrónico*;
- A região LVT baseia o seu perfil de especialização em *Produtos Alimentares, Material de Transporte e Electrónica*, enquanto os *Têxteis, Vestuário e Couro* registam uma reduzida exportação; por outro lado, não se registaram alterações significativas no perfil de especialização durante o período;
- O Alentejo registou uma elevada estabilidade no padrão de especialização, tendo como pontos fortes *Produtos Agrícolas, Minerais, Químicos*<sup>14</sup> e, ainda, em *Produtos Diversos* onde registou uma progressão acentuada;
- O Algarve apresentou também um padrão relativamente estável onde se destacam *Produtos Agrícolas e da Pesca, Alimentares e Madeira e Papel*, enquanto todos os restantes grupos têm um peso muito reduzido na estrutura de exportação da região.

Em síntese, para este nível de desagregação da nomenclatura os perfis de exportação para Espanha não registam diferenças significativas dos verificados nas exportações globais das regiões<sup>15</sup>, continuando a verificar-se que as regiões LVT, Norte e Centro apresentam uma base exportadora mais diversificada, com especial relevo para a região LVT, enquanto Algarve e Alentejo têm uma maior concentração sectorial, fortemente polarizada nos produtos de origem mineral e agrícola.

#### 4. A especificidade das relações comerciais com a Espanha

Após termos analisado as características gerais do padrão de especialização das regiões portuguesas no comércio com a Espanha, procuraremos agora clarificar qual a especificidade das relações comerciais que as regiões mantêm com este país quando comparamos com os fluxos comerciais que aquelas mantêm com o *Resto do Mundo*<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Decidimos excluir desta análise as regiões Madeira e Açores por dois motivos: por um lado, a Espanha tem um reduzido peso nas exportações destas regiões e, por outro, dado o nosso objectivo de avaliar a importância das relações transfronteiriças, não é relevante incluir as regiões insulares.

<sup>14</sup> Os complexos petroquímico de Sines e mineiro de Neves-Corvo têm um elevado peso nas exportações do Alentejo, em especial para o mercado espanhol.

<sup>15</sup> Para observação mais detalhada do assunto ver CAETANO, J. *et al.* (2000).

<sup>16</sup> O *Resto do Mundo* corresponde às relações comerciais totais de cada região, excluindo os fluxos com a Espanha.

Assim, construímos uma metodologia que consideramos adequada ao objectivo e que passamos a descrever sucintamente:

1. identificaram-se os valores do comércio externo de cada uma das regiões nas relações bilaterais com a Espanha e com o *Resto do Mundo*, e calculámos um indicador de *vantagem comparativa*<sup>17</sup> para os respectivos fluxos;
2. Após o cálculo do ICS das regiões com os 2 parceiros, procedemos à comparação dos resultados inter-parceiros, para cada um dos produtos<sup>18</sup>; por exemplo, se para o produto *K* o indicador na relação *Região(i)-Espanha* é positivo e na relação *Região(i)-Resto do Mundo* é também positivo, consideramos que a *Região(i)* detém uma *vantagem absoluta* face aos 2 parceiros no comércio deste produto. Deste modo, a taxonomia utilizada distingue as quatro situações seguintes:

**Quadro n.º 3 - Tipologia da vantagem comparativa da Região**

Sinal do Indicador no Comércio com:		Designação da situação (escalão)
Espanha	Resto do Mundo	
positivo	positivo	<i>Vantagem absoluta -VA-</i>
positivo	negativo	<i>Vantagem relativa -VR-</i>
negativo	positivo	<i>Desvantagem relativa -DR-</i>
negativo	negativo	<i>Desvantagem absoluta -DA-</i>

3. Após a repartição dos produtos pelos 4 escalões para os 2 períodos, calculámos o *Índice de Dissimilaridade*<sup>19</sup> para as distintas regiões da seguinte forma:

$$ID = \frac{\sum \text{do n.º de produtos incluídos em "VR" e "DR"}}{\sum \text{do n.º de produtos incluídos em "VA" e "DA"}}$$

4. Finalmente, identificámos os produtos que permaneciam no mesmo escalão nos dois períodos tratados e fizemos o quociente entre estes e o n.º de produtos classificados no ano de 1998. O valor assim obtido representa o *grau de estabilidade* do padrão de vantagem comparativa no período 1992-98.

<sup>17</sup> É utilizado como indicador de vantagem comparativa o Índice de Contribuição para o Saldo (ICS), cuja expressão matemática está em anexo.

<sup>18</sup> Usámos a desagregação da Nomenclatura Combinada para 99 produtos, por forma a captar com mais detalhe o tipo de vantagem comparativa.

<sup>19</sup> O indicador varia entre 0 e  $+\infty$  e significa que quanto maior for o seu valor mais forte será o *grau de diferenciação* do padrão de vantagem comparativa que a região mantém com os dois parceiros.

**Quadro n.º 4 - Quadro Resumo**

		1992	1998
<b>Portugal</b>	<i>ID</i>	0,45	0,47
	<i>Correlação *</i>	0,80	0,71
	<i>Estabilidade</i>	--	0,63
<b>Alentejo</b>	<i>ID</i>	0,52	0,45
	<i>Correlação *</i>	0,31	0,81
	<i>Estabilidade</i>	--	0,52
<b>Algarve</b>	<i>ID</i>	0,32	0,37
	<i>Correlação *</i>	0,00	0,09
	<i>Estabilidade</i>	--	0,65
<b>Centro</b>	<i>ID</i>	0,18	0,28
	<i>Correlação *</i>	0,69	0,62
	<i>Estabilidade</i>	--	0,66
<b>LVT</b>	<i>ID</i>	0,56	0,43
	<i>Correlação *</i>	0,42	0,22
	<i>Estabilidade</i>	--	0,55
<b>Norte</b>	<i>ID</i>	0,28	0,28
	<i>Correlação *</i>	0,67	0,77
	<i>Estabilidade</i>	--	0,70

\* Correlação entre os valores do ICS nos fluxos com a Espanha e o Resto do Mundo

Os resultados obtidos são apresentados no quadro n.º 4 e da sua observação realçamos os seguintes aspectos

- O Alentejo e LVT apresentam as situações mais diferenciadas, embora com uma ligeira redução do valor do indicador durante o período;
- As restantes regiões apresentam valores inferiores que, no entanto, subiram ligeiramente ao longo do período;
- Em todas as regiões aparece uma maioria significativa dos produtos na posição de “Desvantagem Absoluta”, o que evidencia a forte concentração dos fluxos de exportação com qualquer dos parceiros e ilustra a base precária dos respectivos perfis de especialização;
- Finalmente, realçamos o facto de a estabilidade temporal dos perfis de especialização ter sido elevada, já que o indicador calculado variou entre 0,52 e 0,7 para o Alentejo e Norte, respectivamente, o que significa que mais de metade dos produtos classificados mantiveram a mesma posição relativa nas trocas com a Espanha e o *Resto do Mundo*<sup>20</sup>.

Em função da situação detectada no período temporal observado e da tendência verificada, cremos que para a generalidade das regiões portuguesas as relações comerciais com Espanha vêm adquirindo uma especificidade própria, que as torna distintas das trocas comerciais mantidas com os restantes parceiros<sup>21</sup>, evidenciando ainda um comportamento estável no tempo.

<sup>20</sup> Para uma análise mais aprofundada ver Anexo 2.

<sup>21</sup> Situação que é reconhecida também para o conjunto do país, em que o valor do ID passou de 0,45 para 0,47. Também os valores do grau de *Correlação* existente entre as estruturas do ICS Espanha e do ICS Resto do Mundo, nos dois períodos, passou de 0,8 para 0,71, confirmando a especificidade do comércio luso-espanhol.



## 5. Considerações finais

A especificidade do comércio com Espanha, associada à superior diversificação sectorial das trocas realizadas com este país, radica no facto de a maior dimensão e diversidade do território espanhol ter permitido desenvolver um significativo grau de especialização inter-regional. Ora, esta situação, propicia que em alguns sectores as empresas portuguesas estejam geograficamente melhor colocadas do que as empresas espanholas, permitindo que aquelas sejam bastante competitivas no abastecimento de alguns mercados regionais espanhóis.

De facto, é esta característica da geografia económica peninsular que explica o aparecimento de fluxos de exportação para Espanha de produtos que tradicionalmente não têm expressão no comércio internacional, mas que são perfeitamente justificados numa perspectiva de trocas inter-regionais em que a proximidade relativa e as afinidades culturais são importantes factores de competitividade.

Neste contexto, o aproveitamento de oportunidades comerciais nas regiões mais próximas da fronteira constitui um importante estímulo para o rejuvenescimento dos tecidos económicos das regiões do interior, para a gestão mais integrada e racional dos recursos numa óptica transfronteiriça e, em consequência, para a dinamização de estratégias de internacionalização do tecido empresarial das regiões.

A cooperação transfronteiriça que gradualmente se tem vindo a desenvolver, muitas vezes sob iniciativa institucional<sup>22</sup>, tem permitido o reforço da permeabilidade dos territórios fronteiriços, a recomposição dos sistemas económicos regionais adjacentes, criando condições para a germinação e o desenvolvimento com sucesso de importantes iniciativas empresariais.

No contexto do *Mercado Único Europeu* e na perspectiva de ser consumado o alargamento da União Europeia aos países do Leste, cremos que a dinâmica das relações económicas luso-espanholas ganhará novo vigor e, provavelmente, novos contornos. O reordenamento e a valorização dos territórios regionais, em virtude de melhores condições para a mobilidade dos produtos e dos factores, provocará o aparecimento de novas centralidades na economia peninsular, com o desenvolvimento de novas parcerias e o aumento dos fluxos inter-regionais.

## Bibliografia

- Caetano, J. (1998), *Portugal-Espanha: Relações económicas no contexto da integração Europeia*, Celta Editora, Lisboa;
- Caetano, J., Mira, N., Vaz, E.(2000), “A dinâmica da especialização internacional das Regiões portuguesas nos anos 90”, *VII Encontro Nacional da A.P.D.R.*, Ponta Delgada.
- Mateus, A. (1998), “Competitividade, Especialização e Desenvolvimento regional”, *Economia Pura*, Outubro.

---

<sup>22</sup> Nomeadamente no quadro do programa comunitário INTERREG.

- Lassudrie-Duchêne, B. (1984), “Les incidences régionales des échanges internationaux”, *Révue d’Economie Politique* nº 1.
- Ohlin, B. (1933), *Interregional and International Trade*, Harvard U. P., referido em Lassudrie-Duchêne, B. (1984).
- Freudenberg, M., Muller, F. (1991), *La structure du commerce extérieur de la RFA et de la France en 1989: Une analyse empirique de la structure du commerce et gammes échangées*, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, Nov.
- Vaz, E. (1999), *Impacto da liberalização do Comércio Decorrente da Ronda do Uruguai nas Exportações Portuguesas*, Tese de Mestrado apresentada no ISEG-UTL.

## ANEXOS

### Anexo 1 - Indicadores Utilizados\*

Taxa de Cobertura	$\frac{X_i}{M_i} * 100$
Peso do Saldo Comercial da Região no saldo comercial do País	$\frac{X_i - M_i}{X - M} * 100$
Índice de Especialização das Exportações de cada Região	$IEE = \left( \frac{X_i^k}{\sum_k X_i^k} \right) / \left( \frac{X^k}{\sum_k X^k} \right) * 100$
Índice de Contribuição para o Saldo	$ICS = \left[ \frac{(X_i^k - M_i^k)}{(X_i + M_i)/2} * 100 \right] - \left[ \frac{(X_i - M_i)}{(X_i + M_i)/2} * 100 \right] * \left[ \frac{(X_i^k + M_i^k)}{(X_i + M_i)} \right]$

\* onde a (i) correspondem as diferentes regiões e a (k) os diferentes produtos.

### Anexo 2: Distribuição dos produtos pelos escalões de *vantagens comparativas*

PORTUGAL		
	1992	1998
<b>VA</b>	04, 22, 25, 26, 44, 45, 47, 56, 57, 61, 62, 63, 66, 68, 70, 83, 89, 93, 94, 99	20, <b>26, 45, 47</b> , 48, <b>56, 57, 61, 62, 63</b> , 69, <b>70, 83, 94, 97, 99</b>
<b>VR</b>	01, 03, 08, 09, 23, 24, 36, 39, 48, 51, 53, 55, 59, 60, 65, 74, 80, 82, 85, 88	<b>03</b> , 04, 05, <b>09</b> , 11, 13, 17, 31, <b>39</b> , 44, <b>51, 55, 58, 59, 66, 72, 73, 76, 82, 88</b>
<b>DR</b>	13, 15, 16, 20, 21, 38, 43, 64, 69, 73	14, <b>15, 16</b> , 22, <b>43, 64</b> , 68, 85, 87, 89, 93
<b>DA</b>	02, 05, 06, 07, 10, 11, 12, 14, 17, 18, 19, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 40, 41, 42, 46, 49, 50, 52, 54, 58, 67, 71, 72, 75, 76, 78, 79, 81, 84, 86, 87, 90, 91, 92, 95, 96, 97	01, <b>02, 06, 07</b> , 08, <b>10, 12, 18, 19</b> , 21, 23, 24, 25, <b>27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35</b> , 36, <b>37, 38, 40, 41, 42, 46, 49, 50, 52</b> , 53, <b>54</b> , 60, 65, <b>67, 71, 74, 75, 78, 79, 80, 81, 84, 86, 90, 91, 92, 95, 96</b>

Nota: Os valores a negrito correspondem aos códigos dos produtos que se mantiveram no mesmo escalão da vantagem comparativa.

<i>ALENTEJO</i>		
	<b>1992</b>	<b>1998</b>
<b>VA</b>	03, 08, 15, 22, 25, 39, 44, 55, 57, 68, 74, 87	<b>03</b> , 04, 06, 11, 17, <b>25</b> , 26, 28, <b>39</b> , 51, <b>55</b> , 62, 65, <b>68, 87</b> , 94, 99
<b>VR</b>	01, 09, 11, 14, 35, 38, 41, 43, 46, 61, 62, 91, 93, 94	<b>09, 35</b> , 36, <b>41</b> , 50, 82, <b>93</b> , 96
<b>DR</b>	04, 07, 10, 16, 17, 20, 21, 29, 37, 45, 69, 70, 76, 79	<b>07</b> , 08, 15, <b>16</b> , 19, <b>20, 21</b> , 22, 23, <b>29</b> , 32, <b>45</b> , 47, 48, 57, 60, <b>69</b> , 85, 90
<b>DA</b>	02, 05, 06, 12, 18, 19, 23, 27, 28, 31, 32, 33, 34, 40, 42, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 56, 58, 59, 60, 63, 64, 65, 66, 71, 72, 73, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 90, 92, 95, 96	01, <b>02, 05</b> , 10, <b>12</b> , 13, 14, <b>18, 27</b> , 30, <b>31, 33, 34</b> , 37, 38, <b>40, 42</b> , 44, 46, <b>49, 52, 53, 54, 56, 58, 59</b> , 61, <b>63, 64</b> , 70, <b>71, 72, 73</b> , 74, 76, <b>80, 81, 83, 84, 86</b> , 91, <b>92, 95</b>

Nota: Os valores a negrito correspondem aos códigos dos produtos que se mantiveram no mesmo escalão da vantagem comparativa.

<i>ALGARVE</i>		
	<b>1992</b>	<b>1998</b>
<b>VA</b>	08, 11, 13, 16, 25, 45, 68	12, <b>13, 45</b>
<b>VR</b>	01, 03, 04, 20, 23, 32, 38, 40, 44, 56, 63, 78, 85, 87	<b>03, 20, 44</b> , 52, <b>56</b> , 57, 59, <b>63</b> , 66, 74, 79
<b>DR</b>	07, 12, 52, 69, 74	06, <b>07</b> , 08, 10, 11, 15, 16, 25, 33, 68, <b>69</b>
<b>DA</b>	02, 06, 09, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 37, 39, 42, 43, 46, 48, 49, 54, 55, 57, 58, 59, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 70, 71, 72, 73, 76, 82, 83, 84, 86, 89, 90, 91, 94, 95, 96, 97	01, <b>02</b> , 04, <b>09, 14, 17, 18, 19, 21, 22</b> , 23, <b>27, 28, 29, 30, 31</b> , 32, <b>34, 35</b> , 36, <b>37, 38, 39</b> , 40, <b>42, 46, 48, 49</b> , 51, <b>54, 55, 58</b> , 60, <b>61, 62, 64, 65, 67, 70, 71, 72, 73, 76, 82, 83, 84</b> , 85, 87, <b>89, 90, 91, 92, 94, 95, 96, 97</b>

Nota: Os valores a negrito correspondem aos códigos dos produtos que se mantiveram no mesmo escalão da vantagem comparativa.

<i>CENTRO</i>		
	<b>1992</b>	<b>1998</b>
<b>VA</b>	04, 22, 30, 38, 44, 45, 47, 48, 56, 57, 61, 62, 63, 68, 70, 83, 99	16, 20, <b>38, 47, 48, 56, 57, 62, 63</b> , 64, 69, <b>70, 83</b> , 94
<b>VR</b>	12, 88	03, 04, 41, 44, 51, 58, 65, 73
<b>DR</b>	15, 16, 17, 20, 26, 46, 64, 69, 81, 82, 89, 94	11, <b>15</b> , 19, 21, 22, <b>26</b> , 45, 55, 68, 71, <b>82</b> , 85, 99
<b>DA</b>	01, 02, 03, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 13, 14, 18, 19, 21, 23, 25, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 60, 65, 66, 67, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 79, 80, 84, 85, 86, 87, 90, 91, 92, 93, 95, 96	<b>01, 02, 05, 06, 07, 08, 09, 10</b> , 12, <b>13, 14</b> , 17, <b>18, 23</b> , 24, <b>25, 27, 28, 29</b> , 30, <b>31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 42, 43</b> , 46, <b>49, 50, 52, 53, 54, 59, 60</b> , 61, <b>66, 67, 72, 74, 75, 76, 78, 79, 80</b> , 81, <b>84, 86, 87</b> , 89, <b>90, 91, 92, 93, 95, 96</b> , 97

Nota: Os valores a negrito correspondem aos códigos dos produtos que se mantiveram no mesmo escalão da vantagem comparativa.

<i>LISBOA e VALE do TEJO</i>		
	<b>1992</b>	<b>1998</b>
<b>VA</b>	04, 21, 26, 31, 36, 43, 44, 45, 47, 48, 55, 56, 62, 63, 68, 69, 70, 85, 88, 89, 99	20, <b>21, 45, 47, 55, 63, 70, 85</b> , 97, <b>99</b>
<b>VR</b>	01, 03, 08, 09, 14, 23, 24, 27, 29, 39, 41, 50, 57, 65, 72, 74, 76, 80, 82	<b>01</b> , 05, 11, 13, 17, 19, 28, 31, <b>41</b> , 44, 48, <b>72</b> , 75, <b>76</b> , 88
<b>DR</b>	05, 11, 13, 15, 16, 20, 22, 25, 34, 61, 64, 71, 73, 93, 94, 97	04, <b>15, 16, 22</b> , 26, <b>34</b> , 43, 62, 68, 69, <b>71</b> , 86, 87, <b>93</b>
<b>DA</b>	02, 06, 07, 10, 12, 17, 18, 19, 28, 30, 32, 33, 35, 37, 38, 40, 42, 46, 49, 51, 52, 53, 54, 58, 59, 60, 66, 67, 75, 78, 79, 81, 83, 84, 86, 87, 90, 91, 92, 95, 96	<b>02</b> , 03, <b>06, 07</b> , 08, 09, <b>10, 12</b> , 14, <b>18</b> , 23, 24, 25, 27, 29, <b>30, 32, 33, 35</b> , 36, <b>37, 38</b> , 39, <b>40, 42, 46, 49</b> , 50, <b>51, 52, 53, 54</b> , 56, 57, <b>58, 59, 60</b> , 61, 64, 65, <b>66, 67</b> , 73, 74, <b>78, 79</b> , 80, <b>81, 82, 83, 84</b> , 89, <b>90, 91, 92</b> , 94, <b>95, 96</b>

Nota: Os valores a negrito correspondem aos códigos dos produtos que se mantiveram no mesmo escalão da vantagem comparativa.

<i>NORTE</i>		
	<b>1992</b>	<b>1998</b>
<b>VA</b>	04, 22, 61, 62, 63, 66, 68, 73, 78, 85, 93, 94	30, 45, 56, <b>61, 62, 63</b> , 64, <b>73, 85</b> , 89, <b>93</b> , 97, 99
<b>VR</b>	21, 33, 36, 44, 49, 53, 59, 60, 82, 87, 91	04, 15, <b>21</b> , 25, 27, 40, <b>44</b> , 47, 48, <b>59</b> , 66, 78, <b>82</b> , 87
<b>DR</b>	15, 16, 30, 45, 56, 64, 65, 69, 89, 99	05, <b>16</b> , 22, 29, 68, <b>69</b> , 94
<b>DA</b>	01, 02, 03, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 54, 55, 57, 58, 67, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 79, 80, 81, 83, 84, 86, 88, 90, 92, 95, 96, 97	<b>01, 02, 03, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 23</b> , 24, <b>26, 28, 31, 32</b> , 33, <b>34, 35</b> , 36, <b>37, 38, 39, 41, 42, 43, 46</b> , 49, <b>50, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58</b> , 60, 65, <b>67, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 79, 80, 81, 83, 84, 86, 90</b> , 91, <b>92, 95, 96</b>

Nota: Os valores a negrito correspondem aos códigos dos produtos que se mantiveram no mesmo escalão da vantagem comparativa.

## **Capítulo 11**

### **Espírito de empresa e desenvolvimento regional**

# **The institution of mutual guarantee companies and its contribution to the development of greek small enterprises in urban and rural regions**

**Chryssanthi K. Balomenou<sup>\*</sup>**

## **Abstract**

In the first part of my paper I analyze the Institution of Mutual Guarantee Companies in Greece.

The second part refers to the International experience related to the Institution of Mutual Guarantee Companies and generally to the Credit Supplementation System, focussing on the case of Japan, because this is unique by international comparison.

In the last part of my paper, I will work out a comparison analysis between the Greek Credit Supplementation System and the Japanese one. Moreover, a global assessment of the overall analysis will be carried out, which will also include the conclusion and proposals.

Finally, the appendix of my paper contains, the appropriate organizational and operational charts and of course the relevant bibliography.

---

<sup>\*</sup> Ph. Doctor of the Department of Economic and Regional Development, Panteion University, Athens – Regionalist (M.Sc) - Marketing Analyst in National Bank of Greece, Athens, GR. E – mail:hjlp6543@hol.gr , Phone:++30 1 334 6158 - ++30 1 6891296 - ++ 30 1 6833947 - ++30 1 6814968, Fax: ++30 1 3234706 - ++30 1 3343927.

## **I. PART ONE**

### **THE INSTITUTION OF MUTUAL GUARANTEE COMPANIES IN GREECE**

#### **1. Time evolution of the institution of Mutual Guarantee Companies**

The System of Mutual Guarantee Companies was founded in 1917 in France and simultaneously, it was developed in the majority of central Europe countries (such as Germany, Italy, Belgium etc), during the 1980s' decade. In the early of 1990 decade, the European Community (E.U), started to support the aforementioned Institution, in order to facilitate the Small and Medium Enterprises to obtain loans from the Banking System. In Greece, the Institution of M.G.C, was adopted in 1995, by the law 2367/1995. This System makes up, in my Country, for facing the financial disadvantages of Greek Small Enterprises and reinforcing their important role, that is the creation of new jobs, by guaranteeing the repayment of their loans, which makes it easier for small businesses to borrow from the banks.

#### **2. Law governing the establishment of Mutual Guarantee Companies in Greece**

The establishment of Mutual Guarantee Companies in Greece is governing by the above mentioned Law 2367/29.12.95 and especially by its articles 1-4. According to these articles:

- ↓ The objective of Mutual Guarantee Companies is to grant guarantees for their members only.
- ↓ Members of Mutual Guarantee Companies must engage in commercial or industrial activities and their enterprises must employ less than 100 employees. As an exception credit and financial institutions, chambers of commerce and industry and other public bodies are allowed to participate only in the initial capital of a Mutual Guarantee Company.
- ↓ Minimum share capital for the establishment of a Mutual Guarantee Company is 300 million GRD or 500 million GRD for companies established in the Athens or Thessaloniki area.
- ↓ Company shares may be transferred only after an Executive Board decision requiring a majority of 4/5.
- ↓ The maximum share holding by an individual may not exceed 5%, with the exception of the institutions mentioned in (2) above.
- ↓ Maximum company exposure / guarantee to an individual member may not exceed 5% of the company share capital.



### **3. Terms and conditions for the establishment of a Mutual Guarantee Company in Greece**

The Law 2367/1995, cedes basic responsibilities to the Bank of Greece, concerning the establishment and the operation of the MGCs. Thus, according to the Bank of Greece Governor's Act 2434/3.6.1998:

- Before obtaining the license to start operations, the Company has to submit to the Bank of Greece the following:
  - ↓ A list of all institutional shareholders and of the private shareholders holding 5% of equity or at least the ten biggest shareholders.
  - ↓ The curriculum vitae of two persons responsible for the company, one of whom must be a member of the Executive Board, and of all members of the Executive Board. These persons must have professional experience in the financial-banking sector, no criminal record and no bankruptcy record.
  - ↓ Its statutes, including information on the terms under which it grants guarantees to its members and on its internal audit procedures.
  - ↓ A business plan for the first five years, including expected sources of financing, expected solvency and liquidity ratios and basic balance sheet items.
- The Company has to fulfill the following conditions throughout its operation:
  - ↓ Minimum provisions equal to 3% of the sum of its outstanding guarantees, plus claims from unpaid loans minus any accumulated <<co-guarantee>> capital. The co-guarantee capital is formed by member fees and is used first to pay Company obligations to banks.
  - ↓ Minimum liquid assets equal to the sum of the <<co-guarantee>> capital plus 3% of outstanding guarantees minus the portion of the <<co-guarantee>> capital not insured by the Counter-Guarantee Fund (I will refer to it below). This condition ensures that, at all times, the Company has liquid assets at least equal to 3% of its outstanding guarantees.
  - ↓ Minimum solvency ratio equal to 10%. For the calculation of the ratio, <<own funds>> include provisions in excess of the minimum required in (1) above. The denominator is calculated using the coefficients of the European Union Solvency Directive. The minimum provisions of (1) above plus 80% of guarantees covered by the Counter-Guarantee Fund are subtracted from the denominator.

### **4. The institution of the Counter-Guarantee Fund**

The legislative framework which governs the Mutual Guarantee Companies, has not been completed and, therefore, no such Companies exist yet. In particular, a Ministry of Industry bill for the establishment of a Counter-Guarantee Fund is still pending. Once the Fund is established, Companies will have to sign an agreement with it defining their rights and obligations.

Moreover, an issue which may complicate the relationship between the Counter-Guarantee Fund and the Companies, concerns the point of activation of the Counter-Guarantee Fund. There are two possibilities, either the Fund insures each loan individually or it insures the Company as a whole. In the former case, the Fund would intervene (i.e. compensate the Company) each time a loan is not repaid. In the latter case, the Fund would intervene only once a Company has exhausted its provisions and is unable to fulfill its guarantee obligations.

## **5. The European Union, small enterprises and the institution of Mutual Guarantee Companies**

The European Union aids for the reinforcement of the competitiveness of Greek small medium enterprises is always of crucial importance for the development of Greek productive environment. For that purpose, during the period of the third CSF (2000-2006), in the context of Business Plan << Competitiveness >>, axis 2, measure 2.6. for <<the financial support and encouraging of the SME>> and in cooperation with the National Sector << Ministry of Development>>, is planing the establishment of a Guarantee Fund for SME.

The role of the above mentioned Institution is to allocate the business risk and to guarantee part of the bank loans to the SME. In particular, the aforementioned Fund will provide the SME with the following products/services:

- ↓Guarantees to bank loans for operating capital for investments and generally business activities in Greece and abroad.
- ↓Guarantees to short-term bank credits (such as exports financing etc).
- ↓Guarantees for long term bank loans to SME.
- ↓Guarantees for leasing services, etc.

The Guarantee Fund of SME (GFSME) will cooperate with the Banking System, in order to:

- ↓cover part of the business risk. The projects' evaluation, clients' solvency audits and all the rest engagement in commercial/industrial activities are left to the Banks and SME respectively,
- ↓allocate reasonably the risk among the different sectors, the bank clients and the financing business activities, in Greece and abroad,
- ↓create multiplying/additional benefits and resources than its initial share capital,
- ↓reduce the cost of foreign funds of SME, and finally to
- ↓support, yearly. a great number of SME.

Having a share capital of about 30billion GRD, the above Institution, will aim to support and reinforcement 40.000 SME approximately and to grant guarantees of an amount of 700 billion GRD within a decade.

As regards the way of realization of the aforementioned mechanism, we can say that the loans guarantees will be granted by the GFSME, which will perform like a financial Institution (such as the Banking System) in the context of Law 2076/92, under the audit of the Bank of Greece. The establishment of the GFSME will be governed by a specific legislative framework, which, as it has already mentioned, has not been completed yet, but it is expected that it will be completed by the end of Jun 2002. In this framework will be pointed out the role and the obligations of the Institution, while the rules of its performance will be arranged by the Regulation of guarantees and loans grant which will be worked out by the GFSME. This Regulation must be sent for approval to the relevant, for the ex-ante, on going and ex- post evaluation and appraisal of the Program Committee of the E.U.

## **II. PART TWO**

### **THE INTERNATIONAL EXPERIENCE RELATED TO THE INSTITUTION OF MUTUAL GUARANTEE COMPANIES – THE CASE OF JAPAN**

#### **1. The small enterprises in Japan and the financial difficulties that they face**

The small enterprises have played a very important role in the economic development of Japan. In fact, 99% of the 6,5 million enterprises in Japan in 1994 fell into the <<small business>> category. These firms accounted for 80% of total employment in Japan.

Important as they are, small business are behind large companies in terms of productivity, technological experience, financial and other areas. Particularly, they often lack creditworthiness. They have trouble securing funds needed for their business activities, such as purchasing materials and products and investing in plant and equipment. Since most small companies have only limited capital resources, they have to rely on banks and other financial institutions for their funds. Banks require sufficient collateral or a well-established surety for their debtors to secure a loan. The lack of such assets or appropriate surety makes it difficult for many small business to obtain loans from financial houses.

#### **2. Small enterprises finance and the Credit Supplementation System**

- **The role of the Credit Supplementation System**

The Credit Supplementation System is endowed with a vital role in addressing the problem of Small Enterprises' / Business' access to finance. The system makes up for the financial disadvantages of Small Business by guaranteeing the repayment of their loans, which makes it easier for small businesses to borrow from banks.

The success of the above mentioned System has been well verified by the fact that approximately million small enterprises had utilized this System to obtain loans (March 31,1997).

The Credit Supplementation System consists of the following two interrelated sub-systems:

- ↓The Credit Guarantee System, and
- ↓The Credit Insurance System.

and has been undertaken by the CGCs and the Japan CIC.

This two-tier structure of Credit Supplementation is unique by international comparison.

- **The objective of Credit Guarantee and Credit Insurance System**

- ↓The objective of Credit Guarantee System

The main instrument of the Credit Guarantee System is the Credit Guarantee Corporations (CGCs), which have been established in each prefecture, (the largest unit of local administration), as public institutions, are the key players in the first sub-system. More specifically, the CGCs consists of 52 credit guarantee organizations established in each of all the Japanese prefectures (including Tokyo Metropolitan Area), plus 5 cities (Yokohama, Kawasaki, Nagoya, Gifu and Osaka). This System is an effective mean to strengthen the fundraising capacity of Small and Medium Enterprises (SMEs), thereby helping them gain access to financial institutions and promoting their sound development. In other words The CGCs provide financial institutions with guarantee for their loans to small enterprises.

So, the principal mission and role of the CGCs, can summarized as follows:

- ≡ For SMEs striving to maintain, establish and develop operations.
- ≡ Strengthening credit standing of SMEs by accurately assessing their future growth potential and management capability, facilitating sound, smooth loan processing from financial institutions and meeting diverse financial requirements through <<credit guarantee service>>.
- ≡ Contributing to the establishment and strengthening of financial and management foundations of SMEs by consultation, analysis of the operations and providing information, and finally,
- ≡ Contributing to the prosperity of such SMEs and promote strong regional economic development.

The aforementioned System coordinates activities of the individual credit guarantee organizations, provides them with necessary advice and assistance and serves as a principal contact with related organizations, such as the Small Business Credit Insurance Corporation (Japan CIC). In particular, the CGCs borrow their operating funds from local governments and the Japan CIC, which also plays a central role in the Credit Insurance System, that I am examining bellow.

- ↓The objective of Credit Insurance Corporation

The Small Business Credit Insurance Corporation (Japan CIC), is a government affiliated institution with 100% of its capital provided by the national government. It

was established in order to smoothly finance small business. The Japan CIC handles the following 4 operations:

- ▣ Offers insurance to guarantee liabilities that arise when the Credit Guarantee Corporations guarantee small business loans from financial institutions.
- ▣ Lends to CGCs the necessary funds for their operations.
- ▣ Offers insurance to guarantee liabilities that arise when the Authorized Support Organizations guarantee corporate bonds issued by small business.
- ▣ Offers insurance on leasing contracts and installment-sales contracts for machinery (including software programmes).

Furthermore, the Japan CIC facilitates loans from commercial financial institutions to small enterprises by extending insurance coverage to guarantee liabilities of the CGCs for such loans and by lending funds to the CGCs to enhance their guarantee capabilities.

- **The legal background of CGCs and CIC**

- ↓ The legal background of CGCs

The CGCs are special judicial corporations established under the Credit Guarantee Corporation Law 196 of 1953. No other organization is allowed to use the name <<Credit Guarantee Corporation>>.

Each CGC maintains its own articles of association and work standards setting forth the scope of work, set up on the basis of model articles of association and work standards issued by the government in the form of circular (Circular on Fundamentals of Credit Guarantee Corporation).

- ↓ The legal background of CIC

The corporate status of the CIC is Special juristic person (public corporation) established under the Small Business Credit Insurance Law Corporation Law (July 1958) and finally it was completed by the establishment of the Machinery Credit Insurance Business which was transferred from the Ministry of International Trade and Industry to the Japan CIC (October, 1984). But the System was enacted in December 1950, by the Small Business Credit Insurance Law.

- **Organizational overview of CGCs and CIC**

The Organization of both the CGCs and CIC are presented in charts 1 and 1(a) of the Appendix, respectively.

- **Capital of both CGCs and CIC**

↓The capital of CGCs

- Sources of paid – in capital

The endowment of the CGCs consists of the fund and the reserve. The fund consists of contributions by local governments, financial institutions and trade organizations. The reserve is an accumulated total amount of annual profits (i.e. difference between revenue and expenditure) of the CGC. Contributions by local governments and financial institutions are made annually to the CGCs.

- Sources of income

There are two principal sources of income for the CGCs, credit guarantee fees and interest income (interest on deposit and dividend from securities). Besides, subsidies consist of government subsidy to CGC Funds and Contributions by local governments and financial institutions. In addition, special types of policy guarantee promoted by local governments are backed up by the “loss subsidy system” under which local governments compensate for loss not covered by credit insurance.

↓The capital of CIC

The capital of the Japan CIC has been supplied by the government every year as part of the national budget. This is the only source of paid – in capital. The total amount of capital stock is JPY1,141 billion as of the end of March 1998. The capital is made up of the following three funds:

▣ The Small Business Credit Insurance Reserve Fund is the ultimate security for payment of insurance money. The total amount reached JPY 392 billion at the end of March 1998.

▣ The loan Fund is lent to the CGCs from the Japan CIC and is to be deposited in financial institutions to be used for the guaranteed loans of these financial institutions. The Loan Fund registered a total of JPY 747 billion as of the end of March 1998.

▣ The Machinery Credit Insurance Operating Fund recorded a total of JPY 1,6 billion as of the end of March 1998.

- **The operation and outline of the Credit Supplementation System**

↓Operation of the system

The operation of the Credit Supplementation System is analysed as follows:

- The SME applies to a financial institution for a loan or directly to the CGC or its representative organizations, for credit guarantee service.
- The CGC evaluates the credit rating of the applicant.
- If the application is suitable for credit guarantee, the CGC issues the letter of guarantee to the financial institution. In the case of direct application, the

letter of guarantee is issued after a financial institution is mediated by the CGC and receives the loan application.

- The financial institution extends a loan to the SME according to terms and conditions set forth in the letter of guarantee. The enterprise pays a specific credit guarantee fee to the CGC.
- The enterprise repays the loan to the financial institution according to specified terms and conditions.
- Should the enterprise fail to repay all or part of the loan for a certain reason, the financial institution requests subrogated payment of the CGC.
- The CGC repays the financial institution in place of the SME. As a result, the CGC acquires an indemnity right (i.e. the CGC has the right to receive indemnification from the enterprise, upon completion of subrogated payment).
- The CGC claims payment of insurance money from the Japan CIC, after making payment in subrogation.
- The CIC pays the CGC 70% or 80% of the subrogated amount in principal.
- When the CGC recovers money by exercising the above mentioned right of indemnity, it pays the Japan CIC the sum equivalent to the proportion covered by the insurance.

The aforementioned steps are presented in 2 Schematic flow diagrams (1 and 1(a)) in the Appendix of the present paper.

#### ↓Outline of the system

From the above, it is obvious that the relations between the CGCs and the CIC are based on the fact that:

- The CGCs, which are the key players of the System, have been established at 52 independent institutions in each prefecture and particular cities throughout the Country.
- The CIC is exclusively furnished with the function of reinsuring the guarantee liabilities of the CGCs and covering their risks in order to help promote their guarantee activities.

In the frame of the Credit Supplementation System, the CGCs and the CIC relate with other institutions as well. More specifically, apart from the financial institutions and SMEs, they cooperate with the Central Government (Ministry of Finance), as regards the capital supply to CIC and the supervision of both CIC and CGCs. Moreover the CGCs cooperate to Local Governments that provide them with contributions and loans and of course they supervise the CGCs.

The Outline of the System is shown briefly in chart 2 and is analysed more in charts 2.(a) (working relations in the Credit Guarantee Complex) and 2(b) (relations among the CIC and related institutions).

- **Conditions for guarantee and insurance eligibility**

↓Enterprises

The CGC adopts the following requirements for credit guarantee service, as set forth under the Small Business Credit Insurance Law, provided that each guarantee is covered by credit insurance. Note that the CGC may extend guarantee outside the requirements, subject to the provisions of the Credit Guarantee Corporation Law, which is not covered by credit insurance:

▣ SMEs (an individual, a corporation or a cooperative either with working capital of 100 million yet or less or with 300 employees or less). In the case of a wholesaler, either working capital of 30 million yet or less or with 100 employees or less and in the case of retailers and service industries, either working capital of 10 million JPY or less or with 50 employees or less. Whichever applies means eligibility for guarantee service. Since June 5, 1998, the “Small Business” category stipulated in the Small Business Credit Insurance Law has been expanded in terms of capital for the retail and service industries and the whole sale industry. More specifically, the increased maximum amounts of capital for corresponding industries, are from 10million to 50 million and from 30million to 70 million, for retail and service industries and wholesale industry respectively.

▣ Types of business are based on those designated under the Credit Insurance Law. Mostly commerce, manufacturing and service industries (not including financial), agriculture, forestry, certain types of real estate and entertainment, religious organizations and non – profit organizations.

▣ Past business record

The SME which has been paying business, income and other taxes, with sufficient sales record.

▣ Purpose of loan is limited to business fund

The purpose of the loan eligible for credit guarantee is limited to business fund (working capital and equipment investment).

↓Financial facilities

Credit guarantees made by the CGC are limited to business fund (working capital and equipment investment). It is further divided into general guarantees which do not specify the purpose of use and the terms of repayment and institutional guarantees extended in accordance with special policy of the central government or local governments (the term of repayment and the purpose of use are specified according to the purpose of the policy). In particular, the institutional guarantee is provided, under specific terms and conditions, including eligibility, term of repayment and guarantee amount. The interest rate and guarantee fee, however, are lower than those applied to the general guarantee. Generally, only loans on deeds or bills, bill discounts and overdrafts can be insured in this scheme. Guaranteed loans are required to be used as operating funds and equipment funds necessary for the business operations of the applicant enterprise. Loans to be used for purposes irrelevant to business operations,



such as those to be used as living / consumption expenses or funds for speculative investment, are not insured (see table 1 of the Appendix). With respect to duration and interest rate, there is no regulation.

#### ↓Financial institutions

Financial institutions eligible for guarantee service are defined in work standards under the Circular on Fundamentals of CGCs, as follows:

- ▣ Private financial institutions (such as City Banks, Regional Banks, Trust Banks and Long – term Credit bank).
- ▣ Financial institutions for small and medium enterprise (such as Labor Credit Associations, Credit Cooperatives, National Federation of Credit Associations etc)
- ▣ Financial institutions for agriculture, fishery and forestry (such as Agricultural Cooperatives, Fishery Cooperatives etc). Loans from agricultural co-operatives have been insured since April 30, 1998.
- ▣ Government and affiliated financial institutions (such as Export-Import Bank of Japan, Japan Finance Corporation for Small Business, People's Finance Corporation, Environmental Sanitation Business Finance Corporation and Agriculture, Forestry & Agriculture, Forestry & Fisheries Finance Corporation.
- ▣ Foreign banks operating in Japan

#### ↓Maximum amount / Insurance premium

There are seven types of insurance. The maximum amount of coverage varies from one type of insurance to another (see Table 1 of the Appendix). For ordinary, No-collateral, Special Small Sum and New Business Development Insurance, preferential insurance conditions can be offered for the maximum insurance amount, coverage and premium rate in such specific cases as a serious natural disaster or a bankruptcy of clients. Except for the above mentioned, in table 1 is shown and the Insurance premium.

#### ↓Collateral and guarantor

In most cases collateral and guarantor are required by the CGCs or financial institutions. No material collateral can be taken for No-collateral Insurance. Neither collateral nor a guarantor is required in utilizing Special Small Sum Insurance . For all other types of insurance, collateral and a guarantor can be demanded when necessary.

#### ↓Payment under guarantee / Payment of insurance money

- Conditions for payment: The Japan CIC is not informed of the credit deterioration of each guaranteed enterprise. When the CGCs make payment in subrogation, they must report to the Japan CIC without delay. The CGCs cannot claim payment of insurance money unless one month has elapsed after its subrogated payment. Also, the Japan CIC pays insurance money within 30 days in principle after examining the claim notes. If any point is found in the claim for payment that does not comply with any insurance and procedure

requirements, the Japan CIC is exempt from the responsibility of paying insurance money. This applies, for example, when it has been found that the borrower does not fall under the small business category, or the loan has not been used for business operation.

- Coverage of payment

The CGCs guarantees to repay the whole amount of the outstanding loan and interest which a defaulting enterprise has borrowed from a financial institution. In particular, 70% or 80% of the amount paid by the credit guarantee to the financial institution are covered by insurance issued by the Small Business Credit Insurance Corporation (Japan CIC). Thus, the CGC has to bear 20% to 30% of the defaulted loan. The rest 70% or 80% covered by insurance is called the coverage rate, which is specified according to the type of insurance (see Table 1 of the Appendix).

↓Recovery of insurance money paid

The CGC must try to recover the subrogated amount from a debtor. If the CGCs can recover money from the debtor, they must pay 70% or 80% of the recovered money to the CIC. This proportion corresponds to the ratio of the CIC's insurance coverage for the CGCs' subrogated loans.

- **Result of operations**

As of 1997, about 2,1 million enterprises in Japan enjoyed the benefits of the Credit Guarantee and Credit Insurance System. (see Tables 2 and 2(a) of the Appendix). About 90% of the enterprises are small companies with 50 employees or less. The amount of Insurance applications accepted by the Japan CIC reached JPY 13,1 million and the relevant cases were about 1,4 million, in the same period (see Table 2). As regards the Acceptance of Guarantee, as we observe in Table 2(a), the amount of guarantee applications accepted by the CGCs reached 0,2 million JPY , while the relevant cases were about 1,6 million.

- **Changes in the system**

In order to promote creative business activities among small business, a new insurance system, called "Insurance for Encouragement of Research & Development", was created in April 1996. In the system, Authorized Support Organizations, called "Venture Foundations", guarantee risk borne by venture capitals, by supplying funds to venture business that issue corporate bonds (see chart 3 of the Appendix). The Japan CIC reinsures the guarantee liabilities of the Authorized Support Organizations and covers their risks to help promote their guarantee activities. In two years period (1996-97), it was pointed out that the relevant, to the aforementioned new insurance system, cases and amount were increased from 1,7 to 2,0 (19,1%) and from 4,421 to 4,690 JPY million (6,1%) respectively.

In addition to the Small Business Credit Insurance, the Japan CIC also offers a unique insurance called the “Machinery Credit Insurance”. The CIC insures lease contracts and installment –sales contracts for machinery (including software programs to run the machinery regardless of whether it is produced in Japan or abroad). The types of machinery covered by this system have been designed by a relevant cabinet order, in which special emphasis has been placed on the type of machinery mainly used by small enterprises. Also, in April 1996, was created another System, called “ Special Comprehensive Insurance”, in order to promote the introduction of machinery needed for creative business activities, such as technological development and business start-ups.

- **System problems**

The credit guarantee system is closely related to the economic conditions inside and outside the country as well as to the government policy. Therefore, various problems concerning the system have arisen from time to time. The main recent problems are as follows:

- ▢ Promotion of institutional guarantee under government policy to stimulate general economy.
- ▢ Strengthening of financial foundation of the CGCs.
- ▢ Reviewing the method of collecting the guarantee fee (reduction of the borrowing enterprises’ burden).
- ▢ Effective measures to preserve of guarantee loan.

But generally, there are no major problems in the Credit Supplementation System. However, the Japan CIC is required to further improve the Credit Insurance System to meet the needs of small business by timely responding to changes in economic and financial circumstances.

### **III - PART THREE**

#### **1. Comparison analysis between the Greek credit supplementation system and the Japanese one**

The two Systems of course have some differences, due to their different legal background, such as corporate status and law /government regulation. Moreover they have difference concerned the status of the separate financial institutions and those of the eligible SMEs.

However, the whole structure of both Systems is similar as far as their main axes concerned. In particular:

↓The Institution of “Hellenic Mutual Guarantee System” is corresponding to Japanese “Credit Guarantee System”

▣ The key player of the above mentioned Greek and Japanese Systems are the “Mutual Guarantee Companies” (MGC) and the “Credit Guarantee Corporations” (CGCs).

↓ The Institution of “Hellenic Counterguarantee Fund” is corresponding to Japanese “Credit Insurance Corporation” Japan (CIC).

As regards the objective of both the above mentioned Systems, we can say that they are similar, given that both of them are endowed with a vital role in addressing the problem of SMEs access to finance. These two Systems make up for the financial disadvantages of SMEs by guaranteeing the repayment of their loans, which makes it easier for small business to borrow from financial institutions.

## **2. Conclusions and proposals**

The Mutual Guarantee Companies have been endowed with the role of facilitating SMEs’ access to funds needed to run their operations. Since its founding this Institution has timely and actively responded to newly emerging policy needs for small business, thus greatly contributing to their development.

In Greece, the business environment surrounding SMEs, has become more severe, in the frame of banking system deregulation, due to the abolition of older ways of SMEs’ reinforcement, such as the particular status of small industries financing (Bank of Greece Currency Committee Decision 197/78). According to a study of the Hellenic Organization for SMEs, the successful operation of the Mutual Guarantee Companies in Greece, presuppose the grant of 500 at least guarantees yearly. Thus, the amount of MGC, that can be established in the whole country, is limited and because of this the efficiency of them, due to the great number of Greek SMEs, is become very doubtful. For the enlargement of MGCs, the national Authorities (Ministry of Development) has taken all the appropriate measures for the establishment 2 or 3 MGCs, in Attiki, Thessaloniki and Patra, which are the 3 biggest core regions in Greece. In addition, the relevant subsidies of the E.U. and of the Public expenditure as well, may be provided to Hellenic Bank of Industry Development and to Hellenic Organization of SMEs, via the Program of Public Investments, in order to participate in the initial capital share capital of the MGCs up to 35% (relevant Law 2702/7.4.99, article 1, paragraph 1).

Generally, we can say that in establishment, development and build up of the Institution MGCs in my Country, the role of National Authorities, the Chamber of Commerce and Small Industries and the Banking System, is vital and very crucial. In particular:

↓ The National Authorities must certify the outstanding issues regarding the legislative framework of MGCs operation, and to subsidy also the MGCs, by participating in its initial share capital and developing in that way the funds of Industry Business Program.

↓ The Chambers, acting as representatives of SMEs, must undertake initiatives for the development of co-operations and for the mobilization / activation of small business in order to support the aforementioned Institution and to become members of the MGCs. And,

↓ The Banking System which contribution to the development of the Country is vital, passes through the reinforcement of the competitiveness of SMEs. For that

purpose the banks must participate in the initial share capital of MGCs (the same has happened in many countries). Furthermore, banks may trust the above Institution by accepting the guarantee grants provided by the MGCs.

In conclusion, we can say that the Mutual Guarantee Companies, as financial Institutions, are obliged to rely on credibility / trust worthiness and solvency and these have to ensure, especially in the first difficult years of the new Institution operation in my Country, all the involving authorities, because, only in that way they will manage to contribute to the development of Greek SMEs as an engine developing new markets by positively overcoming the wave of structural change and by developing creative business activities through energetic and flexible entrepreneurship.

## References

- Hellenic Ministry of Development and Industry (2001), *Business Plan "Competitiveness"*, March.
- Balomenou, Chr. (1996), "Co-ordination of Regional Policy, between the E.U. Authorities and its Member States and between the National and Regional / Local Authorities", paper in the *36th ERSA Congress*, Zurich 1996.
- Konsolas, N. (1998), "Evaluation of the Operational Programs", paper in the *Congress of Hellenic Regionalist Association*, Athens 1998.
- Konsolas, N. (1998), *Japan Credit Supplementation System*, Report of the Small Business Credit Insurance Corporation.
- European Commission (1999), *Reform of the Structural Funds (2000-2006)*.
- European Union (1994-1999), *Regional Development Programs*.
- European Union (1994-1999), *Social and Financial Situation and Development of E.U. regions*.
- Balomenou Chr. (2000), *The Banking System and the Evaluation and Approval procedures of Investment Plans*, Ph.D. Thesis.
- Balomenou Chr. (2000), "The impact of Structural Funds and Cohesion Fund on the Development process of Greece(1989-1999) and the relevant to Objective 1 reforms of the Structural Funds (2000-2006)", paper in the *40th ERSA Congress*, Barcelona (Spain).

# **Evolução regional e sectorial do emprego nas actividades da indústria transformadora portuguesa entre 1982 e 1998**

**Artur Furtado<sup>\*</sup>**

**João Fermisson<sup>\*\*</sup>**

---

<sup>\*</sup> Economista, mestrando em Gestão e Estratégia Industrial (ISEG/UTL), artur.furtado@ceso-id.pt. CESO I&D Dois – Investigação e Desenvolvimento, S.A. Rua Joaquim Agostinho, lt. 14B, r/c – 1750-126 LISBOA, Telefone: 217 510 100, Fax: 217 575 620.

<sup>\*\*</sup> Geógrafo, mestrando em Gestão do Território (FCSH/UNL), joao.fermisson@ceso-id.pt, CESO I&D Dois – Investigação e Desenvolvimento, S.A. Rua Joaquim Agostinho, lt. 14B, r/c – 1750-126 LISBOA, Telefone: 217 510 100, Fax: 217 575 620.

## **1. Introdução**

Esta comunicação tem como objecto a análise regional e sectorial da evolução do emprego industrial em Portugal Continental entre 1982 e 1998, procurando aferir os seus contornos, tendências e implicações tendo como variável de referência o volume de pessoal ao serviço nos sectores integrados na indústria transformadora.

A persistência de vincadas assimetrias regionais no território nacional, corporizadas por uma desigual distribuição das actividades económicas, da população e das infraestruturas e equipamentos de apoio ao desenvolvimento sócio-económico, constitui um traço estrutural de caracterização do país. Por outro lado, reconhece-se igualmente que os impactes decorrentes de processos como a integração europeia e a crescente globalização das actividades económicas atingem de modo diferenciado as várias parcelas do território nacional, fenómenos que são acompanhados pela insuficiência das políticas de carácter centralizado e sectorial em face de tecidos locais/regionais heterogéneos do ponto de vista sócio-económico, fazendo apelo a respostas de cariz territorializado.

Assim, mais do que caracterizar a situação existente nos dois momentos temporais considerados (1982 e 1998), a intenção principal residiu na análise da(s) trajectórias registadas para esse período em termos de recomposição do emprego industrial, visando a sua posterior sistematização sob a forma de primeiro esboço tipológico das mudanças ocorridas e das respectivas perspectivas de evolução.

O próximo ponto desta comunicação descreve a metodologia seguida, cabendo aos restantes a apresentação dos resultados obtidos, a sua discussão e conclusões, expondo-se, por fim, as respectivas limitações e as pistas de investigação futura.

## **2. Metodologia**

O estudo realizado baseou-se na análise do comportamento da variável emprego nas actividades integradas na indústria transformadora para o conjunto das regiões portuguesas entre 1982 e 1998, utilizando para o efeito os dados provenientes dos Quadros de Pessoal recolhidos pelo Departamento de Estatística do Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Esta base estatística decorre do preenchimento obrigatório de um instrumento de inquirição aplicado ao universo das empresas com trabalhadores ao serviço, exceptuando-se aqui a Administração Pública, sendo frequente a sua utilização em estudos desta natureza.

Embora a escolha de uma única variável permita apenas uma análise parcelar das mutações ocorridas na indústria transformadora em termos sectoriais e regionais, julgamos que a componente emprego constitui um indicador fundamental que permite escorar as bases para uma avaliação mais aprofundada a desenvolver posteriormente. Deve salientar-se, por outro lado, que a centralidade desta variável encontra plena justificação pelo significado que assume enquanto componente fundamental da economia regional, quer pela sua relevância social a essa escala, quer por representar uma das faces mais evidentes da ligação entre actividades económicas e território.

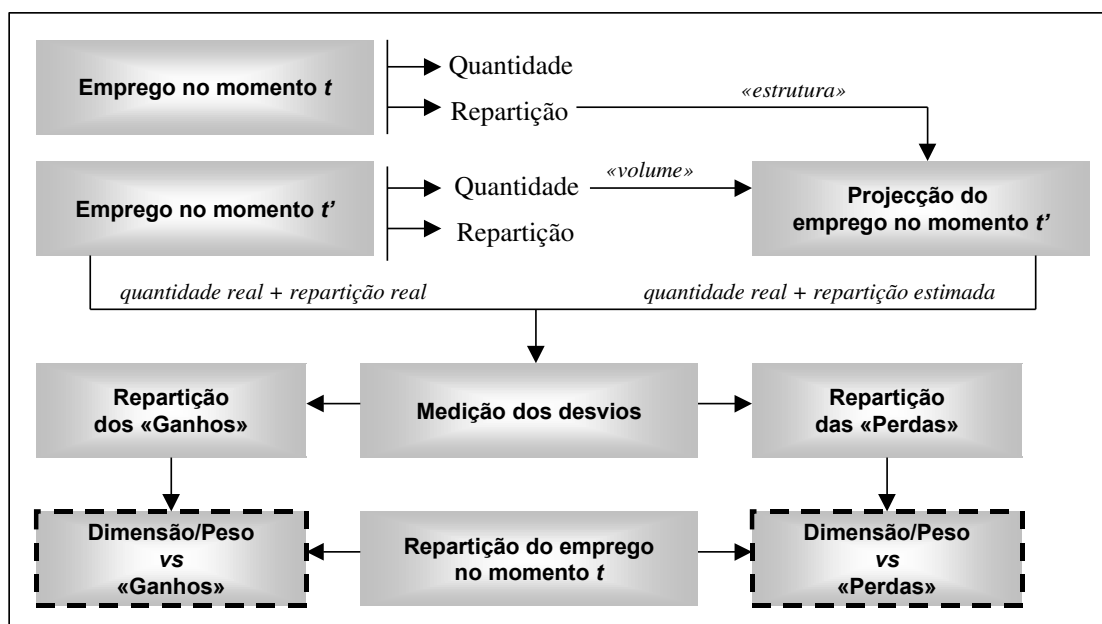
Neste sentido, a abordagem adoptada consistiu na análise evolutiva do volume global de postos de trabalho gerados pela indústria transformadora, considerando a sua repartição sectorial e regional tanto ao nível do referencial-padrão considerado (neste caso Portugal Continental) como ao nível das suas diversas regiões.

A caracterização da estrutura sectorial do emprego industrial apoiou-se em dois indicadores principais, seleccionados em função quer da sua utilização generalizada em estudos desta natureza, quer da clareza de cálculo e de leitura por eles proporcionada:

- Índice de Diversificação de Hirschman-Herfindahl, utilizado para medir o grau de concentração sectorial do emprego; este indicador atinge um valor máximo de 1 (ausência de diversificação) e um mínimo de 0 (diversificação máxima)<sup>1</sup>;
- Índice Discreto de Concentração, através do qual se procurou avaliar o significado regional e inter-regional da parcela dimensional detida pelos sectores empregadores<sup>2</sup>.

Paralelamente, foi definido um *roteiro* de análise das mudanças ocorridas entre 1982 e 1998 que permitisse avaliar a sua natureza e amplitude, em termos sectoriais e regionais, o qual se encontra sistematizado na figura 1.

**Figura 1- Roteiro de análise**



Do ponto de vista da agregação sectorial adoptada, foram consideradas as secções constantes da segunda revisão da Classificação das Actividades Económicas (CAE), procurando com esta *malha larga* captar as principais alterações verificadas e constituir um referencial de suporte a análises mais finas a realizar posteriormente. A existência de uma rotura da série estatística utilizada entre 1994 e 1995, motivada pela substituição da anterior CAE, implicou a elaboração de uma tabela de correspondência entre ambas,

<sup>1</sup>  $\sum x_i^2$ , com  $x_i$  = peso relativo do sector  $i$  no total do emprego.

<sup>2</sup>  $\sum x_i$ , com  $x_i$  = peso relativo do sector  $i$  no total do emprego (peso relativo dos primeiros  $i$ -ésimos sectores mais importantes no total do emprego).



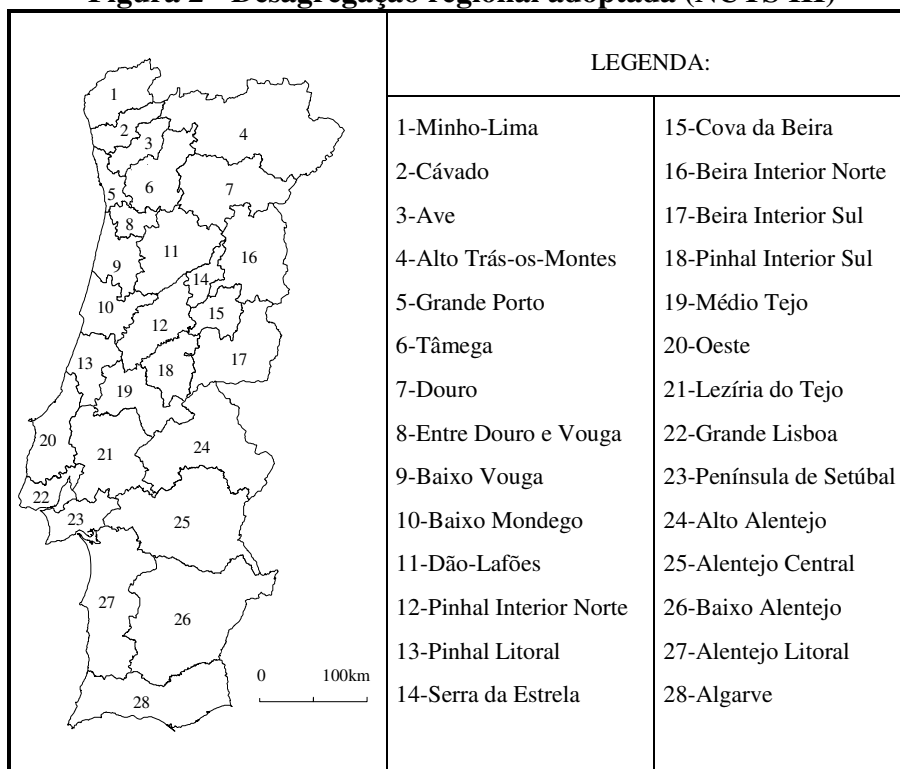
visando dessa forma compatibilizar a informação anterior e posterior a essa alteração (qd.1).

**Quadro 1 - Correspondência entre CAE rev. 1 e CAE rev. 2**

Cód.	Sector	CAE rev.1 (3 dígitos)	CAE rev.2 (2 dígitos)
I	Alimentação, Bebidas e Tabaco	311 a 314	15 e 16
II	Têxtil, Vestuário, Calçado e Couro	321 a 324	17 a 19
III	Madeira e Cortiça	33	20
IV	Papel	34	21 e 22
V	Química	35	23 a 25
VI	Produtos Minerais Não Metálicos	36	26
VII	Metalurgia de Base	37	27
VIII	Fabricação de Produtos Metálicos (exc. Máquinas e Equipamentos)	381	28
IX	Fabricação de Máquinas e Equipamentos	382 e 383	29 a 33
X	Fabricação de Material de Transporte	384	34 e 35
XI	Outras Indústrias Transformadoras	385 e 390	36 e 37

No que respeita à divisão regional, optou-se pela utilização das 28 unidades territoriais correspondentes às NUTS III (Nomenclaturas Territoriais para Fins Estatísticos de nível três) do território de Portugal Continental (fig.2).

**Figura 2 - Desagregação regional adoptada (NUTS III)**



O resultado deste processo conduziu ao esboço de uma tipologia de regiões que resultou do cruzamento das variáveis referentes à dinâmica global de crescimento do emprego industrial e à dinâmica de concentração/diversificação sectorial do emprego, visando assim obter uma primeira imagem de síntese das trajectórias regionais ao longo do período em estudo.

### 3. Resultados

A principal característica da evolução da indústria transformadora ao nível de Portugal Continental entre 1982 e 1998, em termos do emprego registado pelos Quadros de Pessoal, prende-se com a manutenção do volume de postos de trabalho, dada a pouca expressão assumida pela variação global ocorrida nesse período (-0,5%) (qd.2).

**Quadro 2 - Evolução da distribuição sectorial do emprego na indústria transformadora em Portugal Continental (1982/98)**

Código do sector	Evolução sectorial do emprego			Evolução da distribuição sectorial		Distribuição sectorial (%)	
	1982	1998	$\Delta$ (%)	1982	1998	Ganhos	Perdas
I	87201	83473	-3,8	10,4	10	-	3,8
II	255864	299025	17,4	30,6	35,9	46,3	-
III	78421	43702	-44	9,4	5,2	-	35,7
IV	45933	44967	-1,7	5,5	5,4	-	1,0
V	65905	44766	-31,8	7,9	5,4	-	21,8
VI	68168	65080	-4,1	8,1	7,8	-	3,2
VII	23812	9947	-58	2,8	1,2	-	14,3
VIII	73905	70491	-4,2	8,8	8,5	-	3,5
IX	72146	87759	22,2	8,6	10,5	16,7	-
X	50518	34278	-31,8	6	4,1	-	16,7
XI	15505	50051	224,3	1,9	6	37,0	-
Total	837378	833539	-0,5	100	100	100	100

Fonte: Ministério do Trabalho e da Solidariedade

Em termos do peso detido por cada sector no conjunto da indústria transformadora, apenas se registaram aumentos com algum significado nos sectores II (têxtil, vestuário, calçado e couro) e XI (outras indústrias transformadoras), tendo o primeiro reforçado a sua posição já dominante em 1982; todos os restantes sectores apresentam variações pouco significativas face ao conjunto, devendo ser especialmente referido o mau comportamento do sector III (madeira e cortiça), onde a perda assume uma considerável relevância<sup>3</sup>. O cálculo do grau de concentração do emprego nos sectores mais relevantes a esse nível permite constatar pelo seu aumento no período em análise, essencialmente

<sup>3</sup> Deve notar-se que esta relativa estabilidade não pode ser dissociada da agregação sectorial adoptada, dado que a opção por uma malha mais fina conduziria certamente a variações com maior significado em determinados sub-sectores industriais.

motivado pela dinâmica do sector II (têxtil, vestuário, calçado e couro), ainda que não configure alterações estruturais relevantes face a 1982 (qd.3).

**Quadro 3 - Grau de concentração sectorial do emprego industrial em Portugal Continental (1982/98)**

	1982 (%)	1998 (%)
C1 – Peso do maior sector empregador	30,6	35,9
C2 – Peso dos dois maiores sectores empregadores	41,0	46,4
C3 – Peso dos três maiores sectores empregadores	50,3	56,4
C4 – Peso dos quatro maiores sectores empregadores	59,2	64,9

Fonte: Ministério do Trabalho e da Solidariedade

Quanto à evolução individual de cada sector, destaca-se o crescimento observado nos sectores II (têxtil, vestuário, calçado e couro) e IX (máquinas e equipamentos), a par do bom *desempenho* do sector XI (outras indústrias transformadoras); pela negativa, deve referir-se a diminuição da capacidade empregadora dos sectores III (madeira e cortiça), V (química), X (material de transporte) e VI (metalurgia de base), todos com perdas superiores a 30%.

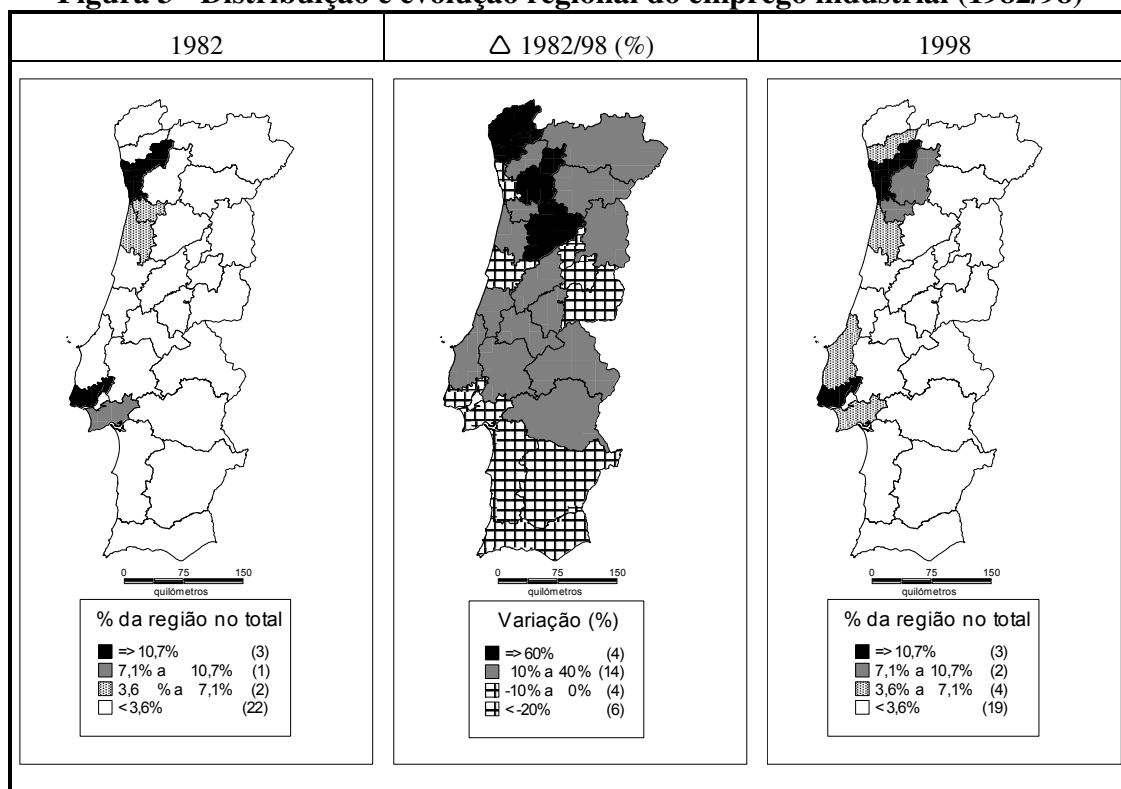
Do ponto de vista do contributo sectorial para a criação de postos de trabalho, salienta-se o sector II (46,3% do total), seguido pelos sectores XI (37%) e I (16,7%); no plano da supressão de postos de trabalho, destaca-se como principal contribuinte o sector III (35,7%), seguido pelo V (21,8%), X (16,7%) e VI (14,3%), isto é, Madeira e Cortiça, Química, Metalurgia e Material de Transporte respondem por cerca de 9 em cada 10 postos de trabalho perdidos ao longo do período 1982/1998 na indústria transformadora.

Em termos espaciais, a repartição regional do emprego industrial reflecte um padrão extremamente desequilibrado, destacando-se as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e respectiva envolvente como principais pólos geradores de emprego (cerca de metade do total do Continente)<sup>4</sup>; note-se que esta distribuição fortemente assimétrica constitui um traço estruturais de maior relevo na diferenciação interna do território nacional, sendo a dinâmica industrial simultaneamente causa e efeito de um conjunto diversificado de factores conducentes a essa situação (fig.3)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Tendo presente a classificação correspondente às NUTS III, considerámos a AML como sendo constituída pelas regiões da Grande de Lisboa e da Península de Setúbal; no caso da AMP, considerámos o Grande Porto.

<sup>5</sup> Consulte-se, a este respeito, S.CARAMELO e J.FERMISSON, **Descontinuidades, Fronteiras e Transições – Um Esboço Prospectivo das Dinâmicas Recentes de (Re)Organização do Espaço Português**, Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional/Universidade Nova de Lisboa (policopiado), Lisboa, 1999.

**Figura 3 - Distribuição e evolução regional do emprego industrial (1982/98)**



Fonte: Ministério do Trabalho e da Solidariedade

O aspecto mais relevante da evolução registada prende-se, num quadro de manutenção do volume de emprego a nível de Portugal Continental, com a forte diminuição ocorrida nas áreas metropolitanas de Lisboa (-42%) e Porto (-24%). O significado destes valores (regionais) a nível nacional é tanto mais expressiva se atendermos ao facto de representarem 94% dos postos de trabalho destruídos nas dez regiões que registaram diminuição do volume de emprego industrial entre 1982 e 1998, podendo por isso concluir-se pelo seu carácter fortemente concentrado do ponto de vista espacial (qd.4)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Estes 94% resultam do somatório dos contributos da Grande Lisboa (49,3%), Grande Porto (27%) e Península de Setúbal (17,8%) para o total do volume de emprego destruído nas regiões onde se verificaram decréscimos no período em análise.

**Quadro 4 - Distribuição regional dos ganhos e das perdas de emprego na indústria transformadoras (1982/98)**

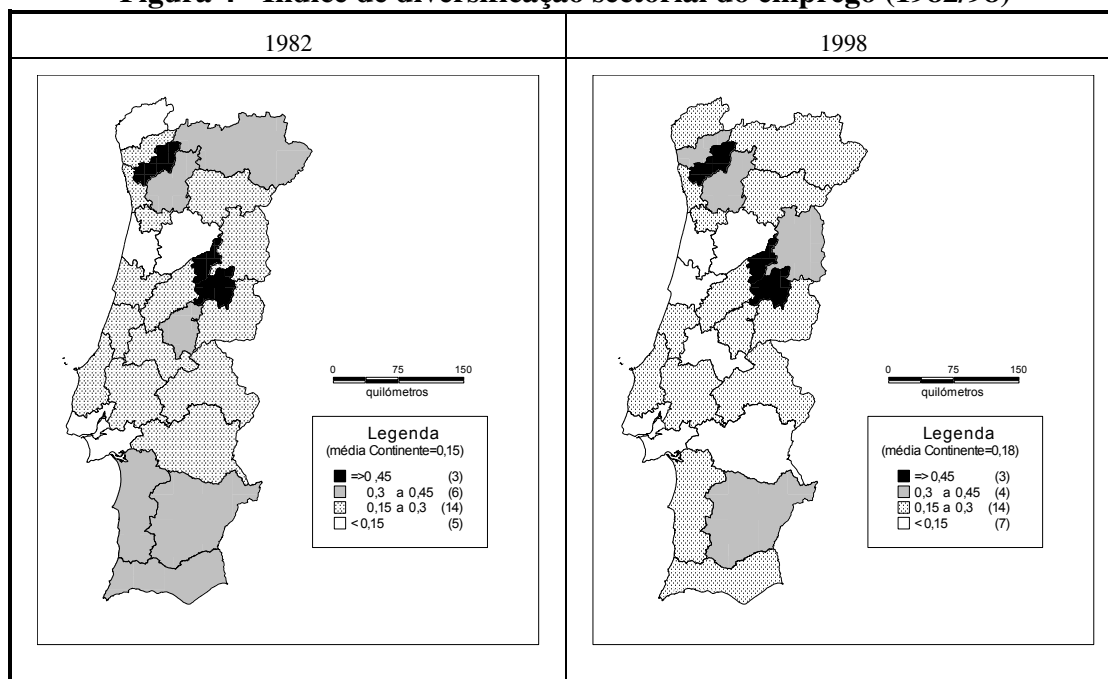
Região	Volume de emprego		Variação 1982/1998	Distribuição regional do emprego		Distribuição regional (%)	
	1982	1998		1982	1998	Ganhos	Perdas
(NUTS 3)			%				
Alentejo Central	6586	7394	12,3	0,8	0,9	0,6	-
Alentejo Litoral	5187	3600	-30,6	0,6	0,4	-	1,1
Algarve	9459	7315	-22,7	1,1	0,9	-	1,5
Alto Alentejo	4249	4960	16,7	0,5	0,6	0,5	-
Alto Trás-os-Montes	3014	3787	25,6	0,4	0,5	0,5	-
Ave	95456	113054	18,4	11,4	13,6	12,2	-
Baixo Alentejo	2007	1879	-6,4	0,2	0,2	-	0,1
Baixo Mondego	21752	20180	-7,2	2,6	2,4	-	1,1
Baixo Vouga	46176	58252	26,2	5,5	7,0	8,4	-
Beira Interior Norte	4248	5496	29,4	0,5	0,7	0,9	-
Beira Interior Sul	4722	4522	-4,2	0,6	0,5	-	0,1
Cávado	28348	51772	82,6	3,4	6,2	16,3	-
Cova da Beira	10797	10611	-1,7	1,3	1,3	-	0,1
Dão Lafões	9964	16450	65,1	1,2	2,0	4,5	-
Douro	2979	3523	18,3	0,4	0,4	0,4	-
Entre Douro e Vouga	47556	63314	33,1	5,7	7,6	11,0	-
Grande Lisboa	164993	92248	-44,1	19,7	11,1	-	49,3
Grande Porto	168533	128696	-23,6	20,1	15,4	-	27,0
Lezíria do Tejo	12787	15378	20,3	1,5	1,8	1,8	-
Médio Tejo	16046	18583	15,8	1,9	2,2	1,8	-
Minho-Lima	9845	16560	68,2	1,2	2,0	4,7	-
Oeste	25741	30053	16,8	3,1	3,6	3,0	-
Península de Setúbal	68013	41826	-38,5	8,1	5,0	-	17,8
Pinhal Interior Norte	8335	10715	28,6	1,0	1,3	1,7	-
Pinhal Interior Sul	1629	2270	39,3	0,2	0,3	0,4	-
Pinhal Litoral	24838	29824	20,1	3,0	3,6	3,5	-
Serra da Estrela	5830	2919	-49,9	0,7	0,4	-	2,0
Tâmega	28288	68358	141,7	3,4	8,2	27,9	-
<b>TOTAL</b>	<b>837378</b>	<b>833539</b>	<b>-0,5</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Ministério do Trabalho e da Solidariedade

No caso das regiões onde o volume de emprego industrial registou um acréscimo entre 1982 e 1998, o principal aspecto a destacar centra-se na concentração espacial dos ganhos nas cinco regiões dispostas em torno do Grande Porto (Tâmega, Cávado, Ave, Entre Douro e Vouga e Baixo Vouga), as quais responderam por 3/4 do total; nas restantes regiões, o contributo para esse crescimento do emprego não alcançou os 5% do total.

Relativamente ao grau de diversificação sectorial do emprego, a generalidade das regiões possuía em 1982 valores superiores à média de Portugal Continental, destacando-se as regiões da Serra da Estrela (0,79), Cova da Beira (0,75) Ave (0,67) como aquelas que maior concentração apresentavam; com valores inferiores ou iguais à média encontravam-se as regiões do Baixo Vouga (0,12), Grande Lisboa (0,12), Dão-Lafões (0,13), Minho-Lima (0,15) e Península de Setúbal (0,15) (fig.4).

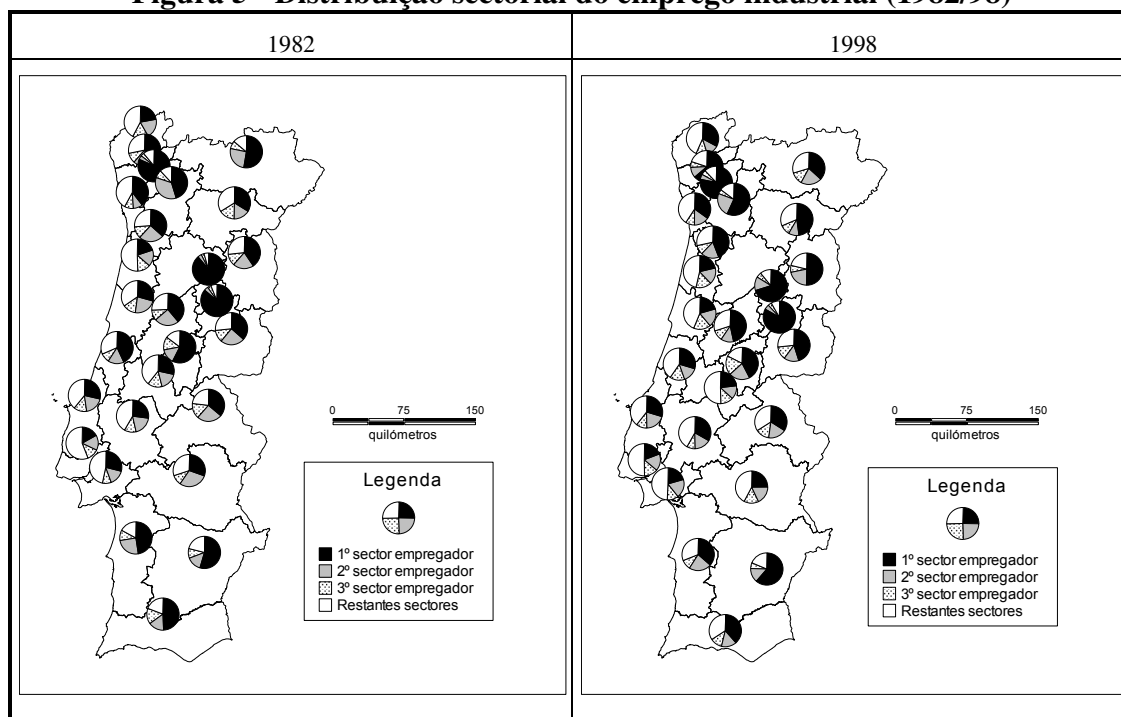
**Figura 4 - Índice de diversificação sectorial do emprego (1982/98)**



Fonte: Ministério do Trabalho e da Solidariedade

A evolução deste indicador ao nível de Portugal Continental entre 1982 e 1998 traduziu-se numa redução da diversificação ao nível de Portugal Continental, tendo passado de 0,15 a 0,18 nesta última data. Em termos espaciais, as regiões que menor diversificação possuíam em 1998 correspondiam à Cova da Beira (0,70), Ave (0,62) e Serra da Estrela (0,52), curiosamente as mesmas que já detinham essa característica em 1982 (fig.5).

**Figura 5 - Distribuição sectorial do emprego industrial (1982/98)**



Fonte: Ministério do Trabalho e da Solidariedade

Tendo presentes quer os valores obtidos por o Coeficiente de Diversificação, quer para o Índice Discreto de Concentração, as regiões que apresentavam em 1982 uma estrutura de emprego mais diversificada eram as integradas na AML, no eixo Baixo Vouga/Dão-Lafões e o Minho-Lima. Não obstante, a trajectória destas regiões durante o período em análise indicia percursos diferenciados tanto de crescimento absoluto como de recomposição da estrutura sectorial do emprego.

#### 4. Discussão dos resultados

A análise efectuada permitiu traçar um quadro de relativa estabilidade do volume de emprego e da respectiva repartição sectorial ao nível de Portugal Continental entre 1982 e 1998. Contudo, a análise realizada à escala regional revela dinâmicas divergentes de evolução quantitativa (variação do emprego industrial total) e qualitativa (recomposição sectorial do emprego industrial) que traduzem importantes mudanças ao nível da geografia do emprego e das economias locais/ regionais.

No caso da geografia do emprego, a evolução registada encontra-se marcada fundamentalmente pela forte concentração espacial tanto dos ganhos como das perdas de emprego industrial, sendo que:

- os ganhos encontram-se concentrados no Norte Litoral, com excepção do Grande Porto, respondendo as regiões localizadas na sua envolvente por mais de  $\frac{3}{4}$  dos ganhos de emprego no período em análise, situação que possui íntima relação com o reforço do sector do Têxtil, Vestuário, Calçado e Couro, dominante nessa

bacia de emprego. Também A. DOMINGUES (1992) relata que o chamado *noroeste industrializado* do país vem corporizando de forma muito expressiva um processo complexo de reestruturação das actividades económicas com reflexos territoriais que conjugam a intensificação de economias de aglomeração apoiadas no sector dos serviços no núcleo central da AMP com a extensificação difusa das actividades industriais na respectiva envolvente regional<sup>7</sup>;

- as perdas concentram-se sobretudo nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (com 84,1% do total de perdas), facto que deve ser entendido no contexto de processos específicos de reestruturação e recomposição do perfil económico urbano-metropolitano (crise dos sectores de base, desinvestimento em actividades intensivas em mão-de-obra, terciarização, etc.) que se encontram em curso desde os anos 70/80. No caso da AML, onde a terciarização da base económica revela maior intensidade (especialmente na Grande Lisboa), julga-se relevante o papel que as deseconomias de aglomeração poderão estar a desempenhar ao nível da estrutura produtiva regional, com reflexos evidentes no plano do emprego, acrescidas estas pelos níveis salariais muito superiores à média nacional, igualmente um factor repulsivo de actividades centradas no custo do factor trabalho.

Paralelamente a esta concentração territorial quer dos ganhos, quer das perdas em emprego industrial, é importante referir que ¼ daqueles apresenta um padrão espacial relativamente disseminado pelas restantes regiões, aspecto que coloca em evidência a problemática das assimetrias regionais e o papel das *pequenas* economias locais/regionais. De fato, a utilização da noção de grandeza exige especial cautela quando, em 1998, 70% do território continental<sup>8</sup> representava apenas 10% do emprego industrial, dado que a reduzida dimensão relativa da maior parte das regiões portuguesas (em termos de população e actividades económicas) naquele contexto não é, de todo, desprovida de conteúdo e relevância social e regional.

Esta diversidade de situações motivou a elaboração de um esboço tipológico que permitisse sintetizar a natureza e o sentido das dinâmicas regionais relativas à evolução do emprego industrial entre 1982 e 1998, categorizando-as em função da leitura cruzada das variáveis dinâmica de crescimento *vs* dinâmica de concentração/diversificação sectorial do emprego industrial. Sobre a base assim construída, conducente a quatro agrupamentos de regiões, foram identificadas as características e as perspectivas/desafios genéricos com que estas se confrontam a médio prazo.

### AGRUPAMENTO A

Este agrupamento é constituído pelas regiões que, entre 1982 e 1998, apresentaram crescimento absoluto do volume global de emprego, bem como uma tendência para a sua diversificação sectorial daquele; encontram-se aqui incluídas as regiões do Alentejo

---

<sup>7</sup> Embora não possuamos dados que o permitam confirmar, julgamos que a deslocalização de unidades produtivas a partir do Grande Porto/AMP poderá explicar, em parte, este processo; no caso da Grande Lisboa (e não da AML, dado julgarmos que a interposição do rio Tejo entre a Península de Setúbal e a margem norte daquele dissuade movimentações deste tipo por via da natureza do modelo de ocupação/organização do território aí presente), pensamos que a deslocalização de unidades para o Oeste e, em menor escala, para a Lezíria do Tejo poderão assumir igualmente algum significado.

<sup>8</sup> Correspondente às regiões não integradas no *corredor* litoral compreendido entre a Península de Setúbal e o Minho-Lima (incluindo aqui toda a região de Lisboa e Vale do Tejo e as regiões não litorais anteriormente consideradas como integrantes do Norte Litoral).



Central, Alto Alentejo, Alto Trás-os-Montes, Ave, Dão-Lafões, Médio Tejo, Pinhal Interior Sul e Pinhal Litoral.

Nestas regiões a diversificação foi acompanhada pela redução do emprego no(s) sector(es) mais expressivos em 1982, o que significa que o crescimento absoluto se deveu à dinâmica positiva de outros sectores de actividade industrial com menor relevância naquela data. Do ponto de vista das perspectivas, as regiões integradas neste agrupamento poderão vir a registar importantes alterações nos sectores mais expressivos em 1982, com reflexos no seu padrão de especialização industrial, embora, a capacidade de criação de emprego noutros sectores indiciem um dinamismo do tecido produtivo com reflexos positivos ao nível do emprego.

### AGRUPAMENTO B

Este agrupamento é constituído pelas regiões que, entre 1982 e 1998, apresentaram crescimento absoluto do volume global de emprego, bem como uma tendência para a concentração sectorial daquele. Encontram-se aqui incluídas as regiões da Beira Interior Norte (II), Cávado (II), Douro (I), Entre Douro e Vouga (II), Lezíria do Tejo (I), Minho-Lima (II), Oeste (VI) e Pinhal Interior Norte (II); embora correspondam a situações dotadas de alguma especificidade, incluíram-se ainda as regiões do Tâmega (que, perdendo expressão no principal sector – C, reforçou a concentração num outro sector igualmente importante) e do Baixo Vouga (cuja estrutura se revela relativamente diversificada nas duas datas).

Nestas regiões o crescimento do emprego industrial foi acompanhado (nalguns casos suportado) pelo aumento absoluto e relativo do emprego no sector mais expressivo em 1982 (com a referida excepção do Tâmega), o que necessariamente conduziu ao reforço deste na configuração do seu perfil industrial. Do ponto de vista das perspectivas, as regiões integradas neste agrupamento revelam capacidade de criação de emprego no sector em que se apresentam especializadas, o que poderá indiciar dinamismo competitivo e aproveitamento de economias de aglomeração/ externalidades positivas; deve referir-se, contudo, a diminuição da diversificação das fontes de emprego industrial.

### AGRUPAMENTO C

Este agrupamento é constituído pelas regiões que, entre 1982 e 1998, apresentaram decréscimo absoluto do volume global de emprego, bem como uma tendência para a diversificação sectorial daquele. Encontram-se aqui incluídas as regiões do Alentejo Litoral (V), Algarve (I), Baixo Mondego (II), Cova da Beira (II), Grande Porto (II), Península de Setúbal (X) e Serra da Estrela (II).

Nestas regiões a diminuição do emprego industrial foi acompanhada (nalguns casos motivada) pela redução absoluta e relativa do emprego no sector mais expressivo em 1982, dinâmica esta conducente a algum declínio da base produtiva regional. Do ponto de vista das perspectivas, as regiões integradas neste agrupamento defrontam-se com problemas de ajustamento estrutural, aspecto que decorre da dinâmica regressiva dos principais sectores empregadores sem que os restantes sectores evidenciem capacidade de compensação desta diminuição.

### AGRUPAMENTO D

Este agrupamento é constituído pelas regiões que, entre 1982 e 1998, apresentaram decréscimo absoluto do volume global de emprego, bem como uma tendência para a concentração sectorial daquele. Encontram-se aqui incluídas as regiões do Baixo Alentejo (I) e da Beira Interior Sul (II); a inclusão da Grande Lisboa deve-se à similitude da dinâmica observada nas variáveis em análise, embora a presença de uma estrutura bastante diversificada e a natureza do processo de recomposição da sua base económica (terciarização com forte diminuição do emprego industrial) a diferencie profundamente daquelas regiões.

Assim, as regiões do Baixo Alentejo e da Beira Interior Sul caracterizam-se por apresentarem uma diminuição efectiva do emprego industrial que, no entanto, é acompanhada pelo reforço da concentração do emprego no sector mais expressivo em 1982. Esta dinâmica decorre da erosão da generalidade dos sectores industriais com excepção do principal sector empregador, o qual revela alguma capacidade de criação de emprego na Beira Interior Sul e a manutenção do volume de emprego no Baixo Alentejo. Do ponto de vista das perspectivas, as regiões integradas neste agrupamento defrontam-se com problemas que decorrem da tendência para a mono-industrialização, sendo que a capacidade de criação de emprego no sector de especialização se revela insuficiente para cobrir o decréscimo do emprego industrial, não se configurando alternativas caso aquele entre em declínio.

## **5. Conclusões**

A evolução do emprego industrial entre 1982 e 1998 caracteriza-se, em primeiro lugar, pela quase manutenção dos valores absolutos do total nacional e pela relativa estabilidade dos pesos relativos dos vários sectores, pese embora o crescimento da importância daquela que já era a principal indústria empregadora: Têxtil, Vestuário, Calçado e Couro.

A nível regional, a análise desenvolvida é reveladora de uma acentuada diversidade de comportamentos em termos quer de criação/destruição de emprego, quer de recomposição sectorial, uma vez que as trajectórias das 28 regiões do Continente não permitem encontrar uma relação clara entre diversificação/concentração e crescimento do emprego industrial. Neste quadro, julgou-se sobretudo relevante identificar uma tipologia de regiões centrada neste tipo de dinâmicas por forma configurar agrupamentos que, de alguma forma, evidenciam percursos semelhantes e enfrentam dificuldades/desafios semelhantes a médio prazo. Sobre estas conclusões importará reflectir acerca de:

- desafios semelhantes que algumas regiões vão enfrentar no futuro;
- vantagem em desenvolver abordagens políticas diferenciadas e/ou de adequadamente considerar a relação custo benefício da intervenção horizontal
- possibilidade de ultrapassar dificuldades ou erodir vantagens de partida (tanto quanto estas podem transparecer da repartição do emprego industrial), uma vez que regiões semelhantes desenvolvem percursos diversos;

- importância de considerar o impacto regional de políticas sectoriais, tendo em conta que há “regiões que são sectores” e “sectores que são regiões”;
- problemática da concentração e diversificação industrial face ao aumento da competitividade (regional) via economias de aglomeração, por um lado, e ao aumento da dependência e sensibilidade conjuntural, por outro.

Sendo pertinente o aprofundamento por estudos mais específicos (tanto regionais como sectoriais), como meio de compreensão desta diversidade de situações, parece desde já claro que estas indicações devem possuir tradução ao nível das estratégias e medidas de política dirigidas a regiões ou sectores específicos (situações que por vezes significam quase o mesmo), ao emprego e formação profissional, à ciência e tecnologia e ao investimento estrangeiro.

## **6. Limitações e pistas de investigação**

Esta comunicação procurou constituir uma abordagem inicial, de carácter genérico, à evolução sectorial e regional do emprego na indústria transformadora nacional ao longo das últimas duas décadas. Nesta perspectiva, mais que um produto acabado, julga-se que o seu maior contributo reside na identificação de pistas de investigação futura, susceptíveis de aprofundar o conhecimento sobre a respectiva problemática.

### **a) Ao nível teórico e conceptual**

Neste domínio, julga-se fundamental enriquecer a base de informação respeitante ao tema em análise através da incorporação de uma bateria ampla e diversificada de variáveis, dado que a variável emprego não reflecte factores externos que o limitam, muitas vezes, a uma variável-resultado de processos económicos, sociais e políticos complexos. Revela-se igualmente pertinente aprofundar a investigação em torno do carácter *positivo* ou *negativo* que as situações de concentração ou especialização sectorial encerram ao nível regional, designadamente enquanto factor de maior competitividade/exploração de economias de aglomeração *vs* factor de dependência estrutural/conjuntural.

### **b) Ao nível sectorial**

A especificidade dos vários sectores integrantes das indústrias transformadoras revela a necessidade de desenvolver estudos que aprofundem uma visão de *fileira* produtiva e respectiva relação/vinculação com o território. A este nível, seria importante caracterizar a importância que as economias de aglomeração e o conceito de externalidade assumem enquanto factores influentes nas decisões de localização e no desempenho competitivo dos vários sectores/fileiras, destacando-se desde logo o caso do sector têxtil, vestuário, calçado e couro. Por outro lado, julga-se relevante desenvolver mecanismos de avaliação dos impactes territoriais/regionais decorrentes da implementação de políticas de natureza sectorial, bem como influir na sua formulação.

### **c) Ao nível regional**

A constatação de situações regionais diversas quer ao nível da composição sectorial do emprego e da respectiva especialização a nível nacional, quer ao nível das trajectórias de evolução, considera-se que o aprofundamento da compreensão das dinâmicas registadas não dispensa a elaboração de estudos dedicados a regiões específicas, privilegiando esta escala de análise como meio essencial para enriquecer a análise de carácter mais genérico que se acaba de efectuar. A este nível merece também atenção especial a pertinência e eficácia de que se reveste a gestão regional de medidas sectoriais, sendo o melhor exemplo desta situação o caso dos Programas Operacionais Regionais constantes do terceiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA III).

### **Bibliografia**

- Corado Simões, Vítor (coord.), *Investimento, Competitividade, Produtividade e Emprego*, CESO I&D-Investigação e Desenvolvimento/Observatório do Emprego e Formação Profissional (no prelo).
- Dionízio, Vítor (coord.), *As Infraestruturas Produtivas e os Factores de Competitividade das Regiões e Cidades Portuguesas*, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, Lisboa, 2001.
- Domingues, Álvaro, “Serviços à Produção e Centralidade Urbana: da Concentração Metropolitana á Desconcentração Periférica”, in *Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, nº17, Edições Afrontamento, Porto, 1992, pp.115-130.
- Ferrão, João, “A Indústria em Portugal: Estruturas Produtivas e Sociais em Contextos Regionais Diversificados”, in *Finisterra – Revista Portuguesa de Geografia*, nº45 (XXIII), Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, Lisboa, 1988, pp.29-54.
- Ferrão, João, *Indústria e Valorização do Capital – Uma Análise Geográfica*, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, Lisboa, 1987.
- Gaspar, Jorge, KULKE, Elmar e SCHATZL, Ludwig (Eds.), *Effects of the European Integration Process on the Spatial Economic Development in Portugal*, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, Lisboa, 1998.
- Madruga, Paulo e Escária, Vítor, “Job Creation and Destruction in the Portuguese Regions”, in *Perspectivas de Desenvolvimento para as Regiões Marítimas*, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, Coimbra, 2001, pp.615-633.
- Mendes Baptista, A. J., *Políticas para o Desenvolvimento do Interior*, Comissão de Coordenação da Região Centro, Coimbra, 1999.
- Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território, *Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006*, Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território, Lisboa, 1998.

- Polèse, Mario, *Economia Urbana e Regional – Lógica Espacial das Transformações Económicas*, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, Coimbra, 1998.
- Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional, *Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006: Diagnóstico Prospectivo*, Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território, Lisboa, 1998.
- Simões Lopes, António, *Desenvolvimento Regional – Teoria, Problemática, Modelos*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1995 (4ª ed.).
- Teixeira, José Afonso, *Emprego nos Serviços e Polarização Inter-Regional em Portugal*, Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, Lisboa, 1988.

# Financiamento da iniciativa microempresarial e território<sup>1</sup>

Ana Pinheiro Costa<sup>\*</sup>

## Resumo

As microempresas e a dinâmica a si associada são cada vez mais importantes na economia portuguesa, apresentando um contributo importante para o desenvolvimento e competitividade do território. Procura entender-se as opções dos empresários no que se refere ao financiamento da empresa na sua fase inicial, a iniciativa microempresarial, em função do seu enraizamento territorial.

Partimos do pressuposto de que à fase de lançamento da empresa se adequa mais o uso de capitais próprios (de origem interna e externa). De acordo com as respostas ao *inquérito a microempresários*, por nós concebido, empresas com estruturas de capital mais ponderadas com capitais próprios revelam resultados da empresa mais comedidos embora o impacte na esfera familiar e na rede social próxima seja bastante positivo.

Da análise da relação entre a estrutura do financiamento e as duas dimensões territoriais escolhidas (em resultado de considerarmos que potenciam a adequação do financiamento ao projecto empresarial específico) - *riqueza* e *capital relacional* do empresário – concluímos haver uma certa preferência dos microempresários pelo uso de capitais próprios, em detrimento de capitais alheios.

**Palavras-chave:** iniciativa microempresarial, financiamento interno, financiamento com capitais próprios, financiamento adequado, enraizamento territorial.

---

<sup>1</sup>

Comunicação baseada na dissertação provisória de Mestrado em Economia e Gestão do Território, no ISEG, orientada pelo Dr. Paulo Madruga, entregue mas ainda não discutida.

<sup>\*</sup>

Rua Maria Veleda, torre 1 – r/c B 1500-441 Lisboa, Tel. 217152745, Tem. 918687412.

## **1. Uma comunicação para comunicar**

Comunicar é pôr em comum, é partilhar, é a nossa entrega na relação com os outros. Por isso, a nossa vontade vai no sentido de partilhar a nossa experiência e o que somos, na medida em que isso seja importante para nós e para vós.

Só podemos e queremos partilhar aquilo que, no momento actual, acreditamos saber, porque sentimos ou intuimos, ou porque experienciámos.

As duas grandes ideias que importa partilhar, são:

- só há desenvolvimento se for desenvolvimento das próprias pessoas, de forma consistente, de dentro para fora;
- os projectos económicos de microdimensão surgem de formas e com características diferenciadas (por exemplo quanto ao financiamento) dependendo, entre outros factores, do enraizamento territorial dos empresários. Reflectem, desta forma, o tipo de relações que os empresários mantêm com as outras pessoas (família, amigos, conhecidos, sócios, etc.), assim como, a riqueza que detêm ou a que podem aceder para aplicar nos seus negócios. Em última instância, as diferenças que existem são ao nível da ética e da fé (individuais e colectivas).

Os pontos seguintes serão espaços para aprofundamento das questões que envolvem o trabalho realizado no âmbito da dissertação de mestrado desenvolvida e entregue no ano 2000. Começaremos por discutir o que entendemos por desenvolvimento, para depois apresentarmos as especificidades da iniciativa microempresarial. O último ponto será aquele onde abordaremos a problemática da relação entre financiamento da iniciativa microempresarial e território.

## **2. Desenvolvimento do território, as pessoas e as microempresas**

Discutir a relação entre financiamento da iniciativa microempresarial e o território serve sobretudo para acrescentar luz a uma questão muito mais vasta que se prende com o que os homens pretendem como desenvolvimento.

Por desenvolvimento entendemos o desenvolvimento das pessoas enquanto o que são e os processos de auto-conhecimento e de auto-desenvolvimento que levam a cabo. Estes processos implicam necessariamente a aceitação em nós de uma ética e de uma fé que nos impelem a fazer o melhor para nós e o melhor para os outros.

Tudo o que for feito sem respeitar essa “lei”, isto é, sem respeitar o bem dos outros (dos familiares, dos vizinhos, do colectivo em geral, das gerações futuras) e, antes de mais, o nosso bem, não corresponderá a desenvolvimento sustentado, mas sim ao remendar ou ao criar situações muito imperfeitas que, mais tarde ou mais cedo, virão a criar outras situações sem a qualidade das iniciais. Para ilustrar essas situações temos: intervenções urbanísticas feitas à pressa que vão, a prazo, ceder e obrigar a novas intervenções, a novos gastos, etc.; actuando de forma inconsciente e nefasta para as gerações futuras não trará qualquer tipo de benefícios para nenhuma das gerações, a actual e a futura; não agindo agora, manteremos um espaço de indecisão, onde só há lugar para a perda de energia.

A criação de microempresas é uma manifestação da capacidade e da vontade de concretizar que um determinado tipo de homens (os empresários) têm. Desta forma, contribuem para o seu desenvolvimento enquanto pessoas, assim como, para o desenvolvimento colectivo (desde que seja criada com respeito aos outros, ao ambiente, etc.).

O desenvolvimento é, cada vez mais, um processo, e menos, um fim em si. Por isso, separar desenvolvimento económico de desenvolvimento social é privarmo-nos de uma visão global e integrante, indispensável ao próprio processo de desenvolvimento.

A economia sustentada pelas pequenas iniciativas económicas que apresentam determinadas características, que, por sua vez, é sustento das famílias e das comunidades nos locais, é tão importante quanto a economia das PME de base-tecnológica, de rápido crescimento, ou ainda das grandes multinacionais.

Todos os tipos de empresas que compõem o tecido empresarial constituem importantes contributos para o desenvolvimento, cada um desempenhando uma função específica; uns com efeitos mais imediatos sobre a economia, outros provocando alterações de longo prazo, nas mentalidades, nas formas de organização, na iniciativa dos indivíduos, entre outros efeitos.

Podemos sistematizar os contributos das microempresas para o desenvolvimento em geral, em:

- criação de emprego e coesão social;
- flexibilidade aos ajustamentos sectoriais;
- criação e difusão de inovação;
- minimização da eficácia das barreiras à entrada;
- desenvolvimento local e competitividade territorial.

O nascimento e o encerramento das microempresas, o seu tempo e “qualidade” de vida, a velocidade de rotação das empresas no tecido económico, a sua sobrevivência, a experiência que é conquistada para o colectivo mesmo quando os negócios falham, entre outros aspectos, são as dinâmicas através das quais as microempresas contribuem para o desenvolvimento em geral.

A análise da demografia das empresas<sup>2</sup>, a partir da base de dados *Quadros de Pessoal* do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, permitiu-nos, não só, constatar o peso preponderante das microempresas no total das empresas nacionais existentes, como verificar a sua importância na dinâmica empresarial, isto é, na criação e encerramento empresariais.

Numa análise mais intuitiva, a ética e a fé são o que permite a sustentabilidade das acções e, portanto, do próprio desenvolvimento.

É no seio das relações próximas (onde se incluem as relações familiares) que encontramos a experiência da união de esforços, do acreditar na capacidade empresarial do potencial empresário porque o conhecemos, da dádiva porque gostamos da pessoa. A iniciativa microempresarial, a mais pequena iniciativa económica, resulta de vários impulsos (entre os quais o económico), embora a sua qualidade seja consequência da ética e da fé dos empresários.

---

<sup>2</sup>

Tipo de análise na sequência de trabalhos pioneiros, em Portugal, como o dos autores Bairrada e Madruga (1994).



### 3. As especificidades da iniciativa microempresarial

De acordo com a Recomendação da Comissão Europeia de 3 de Abril de 1996, relativa à definição de pequenas empresas (Comissão das Comunidades Europeias, 1996) uma microempresa é uma empresa que tem menos de dez trabalhadores ao serviço.

Podemos definir iniciativa microempresarial como um tipo de criação de microempresas cuja origem apresenta especificidades próprias e que, mantêm sensivelmente a mesma dimensão ao longo das suas vidas.

Este carácter de permanência resulta dos objectivos específicos dos empresários e das características próprias das actividades desenvolvidas. Em geral caracterizam-se por um forte enraizamento territorial e uma típica independência face a outras empresas.

As especificidades que encontramos são:

- a) *Localidade*
- b) Proximidade e informalidade nas relações
- c) Debilidade associada à dimensão e falta de formação e de informação
- d) Origem interna do financiamento

No que se refere à primeira especificidade – a *localidade* -, significa que à iniciativa microempresarial associamos as decisões de estabelecimento da actividade que assentam numa ponderação de localizações alternativas em áreas de menor dimensão, dentro de um determinado limiar (*à la Christaller*). Esta análise partiu das ideias levantadas num estudo (Roura, 1989) no qual se constata existirem múltiplas situações em que os empresários não ponderam localizações alternativas para as suas empresas e quando ponderam, a escolha final poder ser apenas satisfatória e não maximizante do lucro, ou até, não estar relacionada com questões económicas.

Em relação à segunda especificidade – a proximidade e informalidade nas relações -, importa, em primeiro lugar, chamar a atenção para o facto de apesar de assistirmos a uma diminuição do peso da distância na competitividade dos territórios, a proximidade física emerge como o factor-chave que concede competitividade a determinados ambientes, ao local. A maioria das iniciativas microempresariais apoia-se fortemente em redes informais de proximidade, também denominadas de *relações primárias* (Filion, 1990, citado em Danson, 1996: 106).

O capital relacional que resulta da existência e da utilização dessas redes é importante na *decisão de investir* (Soderman, 1975, citado em Roura, 1989: 478). Pode tirar-se partido desse capital de diferentes formas: através de vários tipos de aconselhamento do empresário por parte dos elementos da rede (Freire, 1995), através das trocas de favores que introduzem a flexibilidade e rapidez necessárias, através do trabalho familiar não remunerado, através da liberdade financeira de que as empresas familiares podem gozar com a mistura de patrimónios, da família e da empresa (Neves, 2000).

Relativamente à terceira especificidade que identificámos – debilidade associada à dimensão e falta de formação e de informação -, importa referir que a maioria das microempresas são trabalho-intensivas pela escassez inicial de recursos financeiros (Danson, 1996), mas também pelo desconhecimento por parte da maioria destes empresários das tecnologias de informação (Deakins, 1996) e da sua aplicação às actividades que desenvolvem.

Esta característica leva a que se façam poucos estudos de apoio à decisão e que quase não se consultem serviços externos para apoiar ou definir uma estratégia. As opções tendem a ser conservadoras (por normalmente se concentrarem *numa só cabeça*) e a dimensão micro é limitadora do crescimento, no que se refere à obtenção do financiamento externo necessário.

Relativamente à quarta especificidade da iniciativa microempresarial – origem interna do financiamento – as ideias mais relevantes são as de que *as iniciativas típicas não envolvem muito capital* (OECD, 1998: 17) e as de dimensão microempresarial são *muito dependentes de fontes internas de financiamento* (Deakins, 1996:84), constituídas por capital próprio de origem interna (a partir de fundos próprios do empresário) e fundos reunidos dentro da rede familiar ou de amigos e conhecidos do empresário.

A esta característica acresce a evidência que resulta do facto de, por um lado, existir um constrangimento para as empresas de menor dimensão no acesso ao crédito em condições suportáveis para os empresários e, por outro, existir uma barreira à entrada na obtenção de capital nos mercados existentes (CE, 1995).

Para ilustrar esta situação no caso português, decidimos procurar uma evidência clara das diferenças de estruturas de financiamento de acordo com a dimensão das empresas de modo a que fossem óbvias as duas situações que caracterizam o financiamento das microempresas: a sua maior dependência face a capitais próprios e o grande peso do passivo de curto prazo no total do financiamento alheio a que recorrem. Encontrámos essa evidência numa base de dados de indicadores económico-financeiros<sup>3</sup> (AM&A, 2000a), a partir da qual construímos alguns rácios cujos valores são extremamente esclarecedores.

**Quadro 1 – Estrutura de financiamento por dimensão da empresa**

		CP/(CA+CP)			
		Média	Mediana	Máximo	Mínimo
Dimensão da empresa	Empresário	,42	,33	1,00	,00
	2 Trabalhadores	,35	,26	1,00	,00
	3-5 Trabalhadores	,32	,25	1,00	,00
	OutMicros	,31	,25	1,00	,00
	Muito pequenas	,31	,26	1,00	,00
	Pequenas	,34	,31	,99	,00
	Médias	,35	,32	,94	,00
	Grandes	,39	,35	,91	,00

Fonte: Apuramentos realizados pela autora com base nos microdados de AM&A (2000a).

Assim, analisando o Quadro 1 verificamos que as empresas com um só trabalhador (o empresário) são as que têm um maior financiamento baseado em capitais próprios (com certeza a maioria de origem interna). Depois, o peso dos capitais próprios vai

<sup>3</sup>

Trata-se de uma base de dados com informação sobre empresas portuguesas resultante da recolha de informação constante na Central de Balanços do Banco de Portugal, Central de Balanços do BPA e outras informações constantes em Relatórios de Contas de sociedades em funcionamento durante o ano de 1996. Quando comparada com os valores dos Quadros de Pessoal esta base de dados representa quer em termos sectoriais, quer em termos globais cerca de 50% do número das empresas e 70% do emprego observado no ano de 1996 (AM&A, 2000b: n.d.). A amostra que seleccionámos, representa cerca de metade das empresas constantes da base de dados, em resultado de uma selecção daquelas observações que não revelaram erros ou incongruências entre os valores das variáveis.

diminuindo até se chegar às dimensões mais dependentes de capitais alheios – as pequenas e muito pequenas empresas. As empresas de maiores dimensões e com maior poder económico podem contar com um maior autofinanciamento e participações de capital como fontes de financiamento<sup>4</sup>.

Por outro lado, o Quadro 2 revela-nos a dependência das microempresas por capital alheio de curto prazo. Quanto menor a dimensão, maior o peso do curto prazo. Isto pode reflectir a maior dificuldade das microempresas em aceder a capitais de maior duração, mas também o uso pontual que fazem do capital alheio, para resolver situações de emergência.

**Quadro 2 – Estrutura do endividamento por dimensão da empresa**

		CAcp/CA			
		Média	Mediana	Máximo	Mínimo
Dimensão da empresa	Empresário	,786	1,000	1,000	,000
	2 Trabalhadores	,786	,971	1,000	,000
	3-5 Trabalhadores	,774	,933	1,000	,000
	OutMicros	,771	,906	1,000	,000
	Muito pequenas	,748	,854	1,000	,000
	Pequenas	,699	,761	1,000	,000
	Médias	,649	,670	1,000	,000
	Grandes	,587	,603	1,000	,000

Fonte: Apuramentos realizados pela autora com base nos microdados de AM&A (2000a).

#### 4. Financiamento da iniciativa microempresarial e o território

Desenvolver um projecto a partir de uma ideia, criando uma microempresa, implica a reunião de uma série de condições. Uma delas é existir o capital necessário ao investimento inicial. O financiamento inicial da actividade empresarial pode ter uma origem interna às relações sociais próximas do empresário (capital do próprio, de familiares ou amigos) ou externa, isto é, com origem em entidades formais ou informais cuja actividade passa por emprestar capital (capital alheio para a empresa) ou por participar com capital em empresas (capital próprio para a empresa).

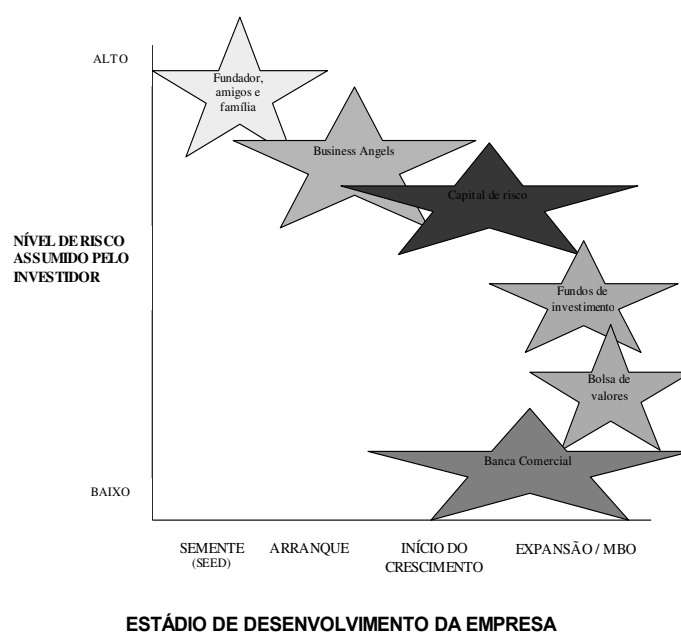
Relacionar financiamento da iniciativa microempresarial com território tem, neste trabalho, como objectivo fundamental entender as opções dos empresários em função dos seus enraizamentos territoriais.

Quanto mais variado o leque de opções de financiamento da empresa maior a probabilidade do financiamento ser adequado ao investimento. Para isto não basta, no entanto, que haja uma grande diversidade na oferta de fontes de financiamento alternativas (perspectiva investigada pela maioria dos estudos existentes). É igualmente importante que haja um real acesso às fontes de financiamento mais adequadas à fase da vida que a empresa atravessa ou ao tipo de investimento que o empresário pretende fazer.

<sup>4</sup> Note-se que a partir da classe das pequenas empresas, inclusive, todas as empresas, sem excepção, usam capital alheio, revelando de alguma forma a maior diversidade de fontes de financiamento.

Assim, se observarmos na Figura 1 uma classificação<sup>5</sup> das fases da vida da empresa e a sua correspondência com os tipos de financiamento que mais se lhes ajustam, podemos verificar que às fases embrionárias dos projectos e ao lançamento da actividade das empresas se associam maiores níveis de risco. Estes decorrem da maior imprevisibilidade em relação à evolução do negócio e à capacidade do empresário<sup>6</sup>, sendo necessários capitais com alguma flexibilidade (que acomodem oscilações em relação ao previsto e que potenciam as novas aventuras). Os capitais que cumprem essas condições surgem sobretudo das relações mais próximas (e menos formais) do empresário, onde se encontram as pessoas que o conhecem e nele confiem, tal como a família, os amigos e investidores informais (*business angels*) pertencentes à rede social mais próxima onde se insere (sobretudo no caso das iniciativas microempresariais).

**Figura 1 – Correspondência fases da vida das empresas e fontes de financiamento**



Fonte: Adaptado de Van Osnabrugge (1998).

Por outro lado, o acesso a fontes de financiamento com origem externa não é automático, nem a posse ou obtenção de capital próprio de origem interna é igual para todos. De facto, a desigualdade na propriedade de activos e de capital condiciona, não só o aproveitamento inicial das ideias, como vem a condicionar o acesso ao financiamento de origem externa, pelas garantias (com activos reais) exigidas.

Para muitos empresários o financiamento inicial da actividade empresarial com capital de origem interna é condição para avançar com o projecto. Tal situação pressupõe duas ideias fundamentais. Uma assenta na hipótese de existir uma preferência por esse tipo

<sup>5</sup> Consideramos mais interessante esta classificação que faz corresponder a cada fase da vida um estágio de desenvolvimento da empresa do que a classificação apresentada no 6º Relatório do Observatório Europeu das PME (ENSR, 2000): empresas que se encontrem na primeira infância (early stage); empresas maduras; empresas altamente inovadoras; empresas em expansão. Essa classificação parece misturar fases da vida com tipo de empresas.

<sup>6</sup> A que se associa uma taxa de mortalidade alta nos primeiros anos de vida nas empresas de pequena dimensão.

de capital, pela maior autonomia que confere aos empresários, que é favorável à flexibilidade necessária para enfrentar a imprevisibilidade dos primeiros tempos e a ausência de rendimentos certos para fazer face a prestações fixas. Outra, relaciona-se com o facto de a ausência de recursos próprios ser indiciadora de uma falha no acesso a recursos financeiros alheios.

O nosso trabalho parte do pressuposto de que existe uma maior adequação do financiamento com capitais próprios, do que com capitais alheios, à fase de lançamento da iniciativa microempresarial, pela sua maior flexibilidade à imprevisibilidade inicial e possibilidade de gerar maiores lucros.

Por outro lado, a adequação da estrutura de financiamento ao investimento pode relacionar-se, de algum modo, com o enraizamento territorial do empresário que mais não é que a fundação do empresário e das relações que estabelece com os outros agentes e entidades, as suas características, as oportunidades que surgem, o património que existe, entre outras tantas manifestações que, em conjunto, constituem uma dada *atmosfera* (Marshall, 1919).

Dentro desse enraizamento, distinguimos dois factores que consideramos estarem mais directamente relacionadas com a adequação do financiamento ao investimento. O primeiro é o capital relacional, e o segundo é a disponibilidade de capital de qualidade.

Por capital relacional entendemos a quantidade e qualidade das diversas relações do empresário, através das quais pode reunir fundos (directa ou indirectamente), ou ser apoiado de outras formas, ou ainda aceder a informação sobre fontes de financiamento alternativas.

Por disponibilidade de capital de qualidade entendemos a capacidade financeira do empresário ou do seu agregado familiar, que possibilita a opção livre entre o investimento directo do capital próprio na iniciativa empresarial ou o seu uso como colateral para aceder a capital externo.

Tendo por base um inquérito a microempresários, por nós concebido no âmbito do estudo de avaliação do Regime de Incentivos às Microempresas (RIME), e realizado via telefone no Verão de 2000, escolhemos um conjunto de variáveis para representar cada um dos factores referidos.

Sem pretendermos, nesta Comunicação, discutir as variáveis escolhidas ou mostrar os resultados parcelares da nossa pesquisa, consideramos revestir-se de maior interesse a apresentação das grandes conclusões do trabalho.

Aproximadamente metade das empresas da amostra que analisámos financiou o início da actividade integralmente com capitais próprios, resultados consistentes com os apontados por diversos estudos consultados acerca desta matéria.

As empresas que usaram uma maior proporção de capitais próprios no financiamento inicial da actividade foram, na sua maioria, as empresas de menor dimensão, quer em termos de volume de investimento, quer em termos de postos de trabalho criados. Correspondem a projectos que tendem a não apresentar um desempenho empresarial tão expansivo quanto os restantes, embora avaliando os resultados pessoais e sociais se constate a existência de um contributo positivo para o desenvolvimento.

Da análise das relações simples entre as variáveis escolhidas para representar os factores territoriais referidos e a estrutura de financiamento no início da actividade, foi possível identificarmos, embora de uma forma não muito imediata, quatro situações distintas no que se refere às opções de financiamento dos microempresários. Em geral, parece-nos

existir uma *opção* pelo uso de capitais próprios no financiamento inicial, em detrimento de dívida, embora essa opção seja condicionada nos casos em que os empresários não têm ou não podem mobilizar junto da família ou rede social mais próxima, o capital próprio suficiente para investir directamente na actividade empresarial ou para aceder a financiamento de origem externa.

Assim, uma primeira situação é a das microempresas que se financiam integralmente com capital próprio. Distinguem-se das outras pela sua menor dimensão, pelos seus promotores não terem sócios, localizando-se com mais incidência na região Norte. Essas situações são, também, as que registam o maior número de financiamentos com capital de risco informal e a maior proporção de empréstimos de familiares e amigos. Este facto justifica-se pela classificação desses dois tipos de financiamento como capital próprio (pois não são um passivo no balanço da empresa).

Pensamos que esta situação reflecte bem as diferenças de natureza histórico-religiosa, bem como culturais, entre o Norte e o Sul do país, no sentido em que evidencia a fé na iniciativa individual bem como a solidariedade vivida, a Norte, no seio da família. Por outro lado, a maior dispersão da riqueza vivida, também a Norte, facilita, não só a propriedade de capital próprio por parte do empresário como das pessoas que lhe estão próximas.

A não existência de sócios, que muito caracteriza este grupo de empresários, pode revelar alguma fragilidade no acesso ao crédito, no entanto, estamos convencidos que, em muitos destes casos de menor dimensão empresarial, a existência de relações familiares próximas, assegura esse acesso, não só através da mobilização de fiadores, como em resultado do fortalecimento do poder negocial do agregado (pelo maior número de pessoas reunidas, representando também mais fontes de rendimento).

Em todo o caso, existe uma segunda situação que revela uma certa dependência do capital alheio para o lançamento da actividade empresarial, pensamos que com origem numa insuficiência de capitais próprios. Incluem-se neste grupo de casos os empresários que recebiam os rendimentos mensais mais baixos (valor inferior a cem contos) e que pela sua fraca capacidade de poupança ficam condicionados a recorrer a capital alheio. Esta situação revela, no entanto, algum poder de negociação no acesso ao crédito, nomeadamente a existência de um rendimento mensal certo que permite ganhar a confiança dos bancos. A situação do acesso ao crédito, não se revela muito do agrado dos empresários que a ele recorrem em maiores percentagens na estrutura do capital, pois afirmam sentir dificuldades sobretudo no acesso ao crédito de curto prazo.

Enquadramos igualmente nesta situação os casos que, embora não tenham sido o objecto principal do nosso estudo para ele contribuíram decisivamente, e que são os que revelaram a existência de uma falha de financiamento com capitais próprios de origem interna, por ausência dos recursos financeiros mínimos ou das relações que possam solucionar essa desvantagem.

Constata-se a existência de uma terceira situação, que abarca um grupo de microempresas que consideramos terem uma ambição de crescimento e de obtenção de resultados superior às anteriores. Essa informação é-nos suscitada pela sua maior dimensão inicial e formalidade e pela necessidade que indiciam de juntar capital de origem externa aos capitais internos existentes. As necessidades de financiamento típicas desta situação enquadram-se na problemática do financiamento das empresas com objectivos de crescimento. No entanto, os fundos disponíveis (do conhecimento do empresário) resumem-se ainda, e em grande parte, ao tradicional crédito. Estes grupo é

constituído por empresas em que, na sua maioria, existe entre um e três sócios, o que se traduz numa maior possibilidade de aceder ao crédito.

Acrescente-se que nesta situação encontramos a maioria dos empresários que tinham já como fonte de rendimento anterior à criação da empresa rendimentos como empresários, o que nos leva a confirmar que a relação já criada com a banca é um factor importante no acesso ao capital alheio para a criação de projectos empresariais.

Finalmente, identificámos uma quarta situação, semelhante à primeira no uso primordial de capitais próprios mas, em que os empresários desenvolvem projectos de maior dimensão (superior à dos projectos da situação imediatamente anterior). Este grupo apresenta características que passam pela existência de uma boa capacidade financeira anterior ou de um grande número de sócios que permite a reunião da totalidade dos capitais próprios.

Quer para este, quer para o primeiro grupo de microempresários contribuem os empresários que residiram e trabalharam no estrangeiro por um período superior a dois anos, que acreditamos melhoraram entretanto a sua situação financeira, aplicando, assim, o capital acumulado na actividade empresarial. Incluem-se, também, os empresários que com maior experiência anterior na criação de negócios (e, portanto, com maior capacidade para usar a informação) optaram maioritariamente por uma só fonte de financiamento (capitais próprios), bem como as empresas com um maior número de relações empresariais, de natureza formal ou informal, e que usavam uma maior diversidade de fontes de financiamento (indicando uma maior capacidade de tratamento de informação).

Assim, estamos em condições de concluir, e a análise dos apuramentos do inquérito a isso nos leva a crer, que existe uma preferência pelo uso de capital próprio no financiamento da iniciativa microempresarial, em detrimento do uso de dívida, independentemente das razões que sustentam essa preferência. Acreditamos que se trata de uma preferência e não de uma ausência de alternativas (logo, uma restrição), não só pelas condições mais flexíveis associadas aos capitais próprios mas, porque reconhecemos uma tendência para o empresário investir os capitais próprios até não ter alternativa. Esta ideia pode, aliás, ser mais facilmente aferida pelo facto dos microempresários que lançam projectos de maior dimensão aplicarem montantes significativos de capitais próprios.

Não é demais frisar que, face ao desconhecimento que temos da existência de outros estudos acerca desta problemática, consideramos haver campo para muitas outras abordagens a esta problemática particular e para a própria reformulação da que aqui apresentamos.

Resta deixar duas ideias que consideramos fundamentais e que decorrem da nossa reflexão ao longo deste ano de trabalho.

Por um lado, estamos convencidos que a desvantagem do factor capital pode ser, na maior parte dos casos, superada pela criação de novos factores como a mobilização solidária de capital no seio da família e nas relações mais próximas. Assim, consideramos que as políticas de apoio à criação de microempresas de qualidade podem, não só tirar partido das relações formais e informais existentes (pois verificámos desempenharem funções insubstituíveis na geração e desenvolvimento da iniciativa), como podem promover a qualidade dessas relações, valorizando todos os actores que contribuem para a iniciativa (reconhecendo a sua importância das mais diversas formas

como por exemplo, beneficiando em termos fiscais as participações dos capitalistas de risco informais).

Algumas das principais vantagens de se induzirem intervenções públicas deste género, passam pela aprendizagem colectiva da procura de soluções internas para os problemas, pelo uso da comunicação e das relações próximas para propagar conhecimentos específicos sobre as formas de financiamento mais adequadas, conduzindo, assim, a uma promoção clara quer do capital humano, quer do capital relacional, com todas os benefícios que daí advêm para o desenvolvimento local e global.

Por outro lado, quando se verificam situações de falha de financiamento com capital próprio de origem interna e externa, duas actuações não podem deixar de ser tomadas. Uma, de longo prazo, passa pela promoção do nível de vida das populações, de modo a que as ideias consistentes que surjam possam sempre ser transformadas em iniciativas empresariais (eliminar o constrangimento financeiro). Outra, de mais fácil execução, passa pela facilitação do encontro entre investidores e empresários nos locais, bem como pela criação de mecanismos que facilitam a obtenção do capital adequado (como por exemplo, os mecanismos de Garantia) podendo evitar, dessa forma, o desperdício de recursos públicos (sob a forma de apoios financeiros) e, permitindo a identificação de soluções mais genuínas e mais adequadas às reais necessidades das microempresas.

Desta forma, não só se providencia um capital mais adequado, porque resulta da escolha dos empresários entre um maior número de alternativas de financiamento disponíveis, como há a passagem de conhecimentos específicos, há um apoio à gestão do empresário e, também, um enriquecimento do capital relacional.

## **Bibliografia**

- AM&A (2000a), *Base de dados de indicadores económico-financeiros*: Lisboa.
- AM&A (2000b), *Caracterização da Estrutura Empresarial Portuguesa*: Lisboa.
- Ashcroft, B., Love, J. E Malloy, E. (1991), “New Firm Formation in the British Counties with special reference to Scotland”, *Regional Studies*, vol.25, pp. 395-409.
- Bairrada, M. e Madruga, P. (1994), *Demografia das Empresas (1982-1992)*, DEMESS.
- Baptista, A. (1985), “As Novas Iniciativas Empresariais no Alentejo”, *Congresso sobre o Alentejo*, Évora.
- Boisier, S. (1999), *Teorias y Metáforas sobre el Desarrollo Territorial*, Santiago de Chile: CEPAL – Naciones Unidas.
- Brealey, R. e Myers, S. (1998), *Princípios de Finanças Empresariais*, McGraw-Hill (Portugal), 5.ª Edição.
- Caraça, J. (1997), *Glocalização: o grande desafio das PME*”, *Economia e Prospectiva*, Vol.I, n.º 3, Out./Dez., Lisboa: GEPE – ME.
- Castells, M. (1999), “Uma polarização social inédita”, *Economia Pura*, n.º18, Novembro.
- CE (1994), *Europa 2000+ : Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu, Políticas Regionais da Comunidade Europeia*, Luxemburgo: S.P.O.C.E..



- CE (1995), *Small and medium-sized enterprises, a dynamic source of employment, growth and competitiveness in the European Union*, Report presented by the European Commission for the Madrid European Council.
- Comissão das Comunidades Europeias (1993), *Crescimento, competitividade, emprego - Os desafios e as pistas para entrar no século XXI* - Livro Branco, Dezembro, Luxemburgo: S.P.O.C.E.
- Comissão das Comunidades Europeias (1996), *Recomendação da Comissão Europeia de 3 de Abril de 1996 relativa à definição de PME*, JO L 107, 30 de Abril, Luxemburgo: S.P.O.C.E.
- Comissão das Comunidades Europeias (1998), Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: *'Promover o Espírito Empresarial e a Competitividade'*. Resposta da Comissão ao Relatório e às Recomendações da Task Force BEST, 30 de Setembro, Luxemburgo: S.P.O.C.E.
- Comité da Regiões (2000), Parecer do Comité das Regiões sobre *'Como encorajar a competitividade das empresas face à mundialização'*, JO C 57, 29 de Fevereiro, Luxemburgo: S.P.O.C.E., pp.23-29.
- Courlet, C., Pecqueur, B. (1994), *Os Sistemas Industriais Locais em França*, in Benko, G. e Lipietz, A., *As Regiões Ganhadoras*, pp. 49-62, Oeiras: Celta.
- Cross, M. (1981), *New Firm Formation and Regional Development*, Hants: Gower Aldershot.
- Danson, M. (ed.) (1996), *Small Firm Formation and Regional Economic Development*, Routledge Series in Small Firms, London: Routledge.
- Deakins, D. (1996), *Entrepreneurship and Small Firms*, McGraw-Hill International UK.
- ENSR (1995), *Observatoire Européen des PME. Troisième Rapport Annuel*, Février, pp. 175-193, 213-225.
- ENSR (1997), *Observatoire Européen des PME. Cinquième Rapport Annuel – Rapport de Synthèse*, Décembre.
- ENSR (2000), *The European Observatory for SMEs. Sixth Report - Executive Summary*, July.
- Fotopoulos, G., Spence, N. (1999), "Spatial Variations in New Manufacturing Plant Openings: Some Empirical Evidence from Greece", *Regional Studies*, vol. 33.3, pp. 219-229.
- Freire, J. (1995), *O Trabalho Independente em Portugal*, Lisboa: CIES-ISCTE.
- Fromm, E. (1976), *To Have or To Be?*, New York: Bantam.
- Gama, A. (2000), "Os Determinantes da Estrutura de Capital das PME's Industriais Portuguesas", *Série Moderna Finança*, Nº. 20, Porto: Associação da Bolsa de Derivados do Porto.
- Garofoli, G. (1994), "Os Sistemas de Pequenas Empresas", in Benko, G. e Lipietz, A., *As Regiões Ganhadoras*, Oeiras: Celta, pp. 33-47.
- Giaccaria, P. (1999), *Competitività e Sviluppo Locale. Produrre valore a Torino*, Scienze geografiche, Milano: FrancoAngeli.

- Gould, A. e Keeble, D. (1984), "New Firms and Rural Industrialization in Est Anglia", *Regional Studies*, 18(3), pp.189-201.
- Guerra, A. (1999), "As Empresas portuguesas: elementos de caracterização e tendências", *Economia & Prospectiva: O Mundo da Micro Empresa*, Nº 9, Abr./Jun., Lisboa: GEPE - ME.
- Guerreiro, M. (1997), "Famílias na Actividade Empresarial. PME em Portugal", *Colecção Sociologias*, Oeiras: Celta.
- Guesnier, B. (1999), "Dynamique Territoriale de la Démographie des Entreprises: Polarisation et processus cumulatifs", *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n.º 1, pp. 159-173.
- Hisrich, R. (1986), "Entrepreneurship and Intrapreneurship: methods for creating new companies that have an impact on the economic renaissance of an area", in Hisrich, R. (ed.), *Entrepreneurship, Intrapreneurship and Venture Capital*, Lexington, Mass: Lexington Books.
- Hisrich, R. e Peters, M. (1991), *Entrepreneurship: Lancer, élaborer et gérer une entreprise*, Paris, Economica, tradução francesa por Michel Le Seac'h, Entrepreneurship. Starting, Developing, and Managing a New Enterprise, 1989, Illinois: Richard D. Irwin, Inc.
- Kalecki, M. (1937), *Principle of increasing risk*, Economica.
- Lundvall, B, Nielsen, P. (1999), "Competition and transformation in the learning economy. Illustrated by the Danish case", *Revue d'Economie Industrielle*, nº 88, pp. 67-90.
- Madruga, P. (1991), *Factores Determinantes da Diferenciação Territorial na Capacidade de Iniciativa Empresarial: O Caso Português 1983/89*, Tese de Mestrado apresentada na Universidade Técnica de Lisboa.
- Madruga, P. (2000), *Determinantes Territoriais da Iniciativa Empresarial*, Tese de Doutoramento apresentada na Universidade Técnica de Lisboa.
- Marshall, A. (1919), *Industry and Trade*, Londres: Macmillan.
- Martins, A. (ed.) (2000), *Capital de Risco*, n.º 1, 2º Semestre, Porto: Ideias & Negócios.
- Martins, J. (1999), *Empresas Familiares*, Lisboa: GEPE.
- Mason, C. e Harrison, R. (1993), "Spatial Variations in the Role of Equity Investement in the Financing of SMEs", in Curran, J. e Storey, D. (ed.), *Small Firms in Urban and Rural Locations*, London: Routledge, pp. 132-205.
- McNicoll, A. (1996), "Social Networking. A comparative behavioural study between would-be entrepreneurs in Scotland and Boston, Massachusetts", in Dason, M. (ed.), *Small Firm Formation and Regional Economic Development*, Routledge Series in Small Firms, London: Routledge, pp. 99-117.
- McQuaid, R. (1996), "Social networks, entrepreneurship and regional development. Research Issues", in Dason, M. (ed.), *Small Firm Formation and Regional Economic Development*, Routledge Series in Small Firms, London: Routledge, pp. 118-131.
- Moura, J. (1999), "Um novo Sistema de Incentivos para a Microempresa", *Economia & Prospectiva: O Mundo da Micro Empresa*, Nº 9, Abr./Jun., Lisboa: GEPE - ME.

- Neves, J. (2000), “The Wealthy Resource in Small Family Business: an exploratory study”, Comunicação apresentada num *seminário do Departamento de Gestão do Instituto Superior de Economia e Gestão*, Lisboa, 5 de Maio.
- OECD (1998), *The OECD jobs strategy: Fostering Entrepreneurship*, Paris: OECD Publications.
- Pedroso, P. (1998), *Formação e desenvolvimento rural*, Janeiro, Oeiras: Celta.
- Polèse, M. (1998), *Economia Regional e Urbana. Lógica Espacial das Transformações Económicas*, Coimbra: APDR.
- Pontes, J. (1987), *Concorrência Espacial e Política Regional*, Tese de Doutoramento apresentada na Universidade Técnica de Lisboa.
- Porter, M. (1998), *Clusters and the new economics of competition*, Novembro-Dezembro, Harvard Business Review.
- Porter, M. (1999), *Competição. Estratégias Competitivas Essenciais*, Editora Campus, 2ª edição, tradução brasileira por Afonso Celso da Cunha Serra, On competition, 1998, Harvard Business Review Book.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º57/95, de 17 de Junho.
- Richardson, H. (1973), *Regional Growth Theory*, The Macmillan press, pp. 103-113.
- Roura, J. (1989), “Facteurs de localisation industrielle. Nouvelles tendances”, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 3, pp. 471-490.
- Santos, C. (1999), “Contribuições para uma Política para as Micro e Pequenas Empresas”, *Economia & Prospectiva: O Mundo da Micro Empresa*, N° 9, Abr./Jun., Lisboa: GEPE - ME.
- Schumpeter, J. (1934), *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital Credit, Interest and Business Cycle*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Sexton, D., Kasarda, J. (ed.) (1992), *The State of Art of Entrepreneurship*, Boston: PWS-KENT.
- Smallbone, D. e North, D. (1996), “Survival, growth and age of SMEs”, in Dason, M. (ed.), *Small Firm Formation and Regional Economic Development*, Routledge Series in Small Firms, London: Routledge, pp. 36-64.
- Stiglitz, J. (2000), “Saí do BM para poder falar”, *Economia Pura*, n.º 26, Julho.
- Stiglitz, J. e Weiss, A. (1981), “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”, *American Economic Review*, 71, Vol. 73, June, pp. 393-409.
- Storey, D. (1982), *Entrepreneurship and New Firm*, London: Croom Helm.
- Storey, D. (1994), *Understanding the Small Business Sector*, London: Routledge.
- Van Osnabrugge, M. (1998), *Comparison of Business Angels and Venture Capitalists*, Julho, University of Oxford.
- Wemans, J. (1999), *Financiamento alternativo das micro-empresas: propostas e práticas*, Dezembro, Animar – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local.
- Yunus, M. e Jolis, A. (1998), *Banker to the poor*, London, Aurum Press Ltd.

# **A dinâmica empresarial e a competitividade da Beira Interior**

**Maria Manuela Santos Natário\***

**Felisberto Marques Reigado\*\***

## **Resumo**

No contexto de crescente globalização, a luta pela competitividade assume um lugar de destaque em todos os países, empresas e mesmo a nível regional e supranacional. A competitividade das economias joga-se cada vez mais pela via da competitividade das empresas. O suporte macroeconómico é fundamental mas não é suficiente para tornar o país ou região competitiva. A nível internacional, são fundamentalmente as empresas que competem, sem que contudo, se possam desresponsabilizar outras instituições públicas e privadas, em particular as administrações central, regional e local. Causa e efeito da inovação é a criação de empresas, de cujo dinamismo depende a competitividade de um país ou região. A criação de empresas é um factor crucial para gerar novos empregos e diminuir o desemprego, é também um dos vectores de renovação e modernização do sistema produtivo. Assim, os meios empresariais são mais ou menos dinâmicos consoante oferecem ou não condições favoráveis à inovação, nomeadamente a oferta de bens, de conhecimento, ambiente inovador, procura de bens, etc. Neste contexto, revela-se importante o estudo da dinâmica empresarial na Beira Interior, bem como avaliar a sua competitividade.

---

\* Prof. Adjunta no Instituto Politécnico da Guarda, e-mail: m.natário @ipg.pt, Instituto Politécnico da Guarda, Av. Dr. Francisco Sá Carneiro, nº 50, 6300 Guarda. Tel: 272/222634,

\*\* Professor Catedrático de Economia. E-mail: freigado@hotmail.com, Rua da Eirinha, 3-1º, 6300 Guarda.

## 1. Introdução

No contexto de crescente globalização, a luta pela competitividade assume um lugar de destaque em todos os países, empresas e mesmo a nível regional e supranacional. Para manter e reforçar a competitividade num mercado cada vez mais agressivo é necessário conhecer os mercados mundiais, as perspectivas da sua evolução, as exigências do consumidor, do fornecedor e das empresas concorrentes e diminuir os custos de produção.

Mas a noção de competitividade é ambígua, daí que tenha gerado por parte dos economistas vivas controvérsias. Ela aborda diferentes realidades consoante a análise que se pretenda fazer. Deste modo, de acordo com o relatório do CEPII (1998, p. 53) a competitividade pode ser encarada de diferentes pontos de vista:

- a longo prazo, a competitividade de uma nação é a sua capacidade de aumentar o bem estar dos seus habitantes graças ao progresso tecnológico e à produtividade;
- a curto prazo e ao nível macroeconómico, exprime-se principalmente pela evolução dos seus preços relativos, cujos custos salariais e taxas de câmbio nominais são os principais determinantes;
- a longo prazo e a nível sectorial, mede-se pelas vantagens comparativas e pela adaptação da oferta à procura mundial;
- a curto prazo, a competitividade das empresas exprime-se pelo crescimento das suas quotas no mercado mundial

De forma sintética podemos definir a competitividade como: *a capacidade de empresas, indústrias, regiões, nações ou regiões supranacionais gerarem, de uma forma sustentada e enquanto expostas à concorrência internacional, rendimentos de factores e níveis de emprego relativamente elevados.*( OCDE, ?).

Todavia, a competitividade das economias resulta cada vez mais da competitividade das empresas. O suporte macroeconómico é fundamental mas insuficiente para tornar o país ou região competitiva. A nível internacional, são fundamentalmente as empresas que competem, sem que contudo, se possam desresponsabilizar outras instituições públicas e privadas, em particular as administrações central, regional e local.

Causa e efeito da inovação é a criação de empresas, de cujo dinamismo depende a competitividade de um país ou região. A criação de empresas é um factor crucial para gerar novos empregos e diminuir o desemprego, é também um dos vectores de renovação e modernização do sistema produtivo, papel que é partilhado com a inovação e com a transferência de tecnologia. A demografia das empresas determina a evolução quantitativa do sistema produtivo, ou seja o saldo líquido do stock de empresas mas também influencia a evolução qualitativa do sistema produtivo e por consequência condiciona mais ou menos as suas performances económicas.

Assim, a concentração e a desertificação, causa ou efeito de um crescimento ou de um abrandamento localizado da demografia das empresas, independentemente das relações de causalidade, acaba por definir as trajectórias das regiões. Além disso, a criação, o prosseguimento e a reactivação de empresas constitui um bom indicador do investimento realizado para melhorar o sistema produtivo.

Os meios empresariais são mais ou menos dinâmicos consoante oferecem ou não condições favoráveis à inovação. Sendo estas condições de dois tipos: a existência de uma procura regional nos sectores avançados e a existência de meios técnicos e financeiros (informação técnica, capital de risco, etc) que acompanhem a criação de empresas inovadoras. Estas condições para o meio envolvente da empresa inovadora serão, sem dúvida, a oferta de bens, de conhecimento, ambiente inovador, procura de bens, etc.

Num quadro mundial em constante mutação, mais que nunca é necessário conhecer os elementos decisivos que explicam “as regiões que perdem” versus “as regiões que ganham”. Por isso, e uma vez que a demografia empresarial condiciona a competitividade de uma região, revela-se importante o seu estudo na Beira Interior, no sentido avaliar a dinâmica e a competitividade desta região.

## **2. A competitividade e o conhecimento**

*Vivemos hoje num mundo cada vez mais complexo, caracterizado pela velocidade de mudança e pela importância do imaterial, pela circulação planetária da informação e pela conectividade.* (Simões, V.C., 1999, p.19). Estamos na era da economia do conhecimento. E nesta economia, o elemento básico é a capacidade de interpretar criativamente a informação disponível, é converter rapidamente o conhecimento, o saber e o aprender, em saber fazer (acção). É esta capacidade que, em última análise, é fonte de vantagem competitiva.

Os indivíduos, as organizações, as sociedades são mais ou menos capazes de aprender, o que implica transformar informação em conhecimento. E, este conhecimento é fundamental para inovar (descobrir, criar ou simplesmente adaptar).

De acordo com Lundvall (1992), Edquist (1997), OCDE (1996, 2000), Cowan e Paal (2000), Corado Simões (1999), entre outros, as possibilidades de inovar estão condicionadas pela base do conhecimento. Lundvall (1992) argumenta mesmo que o conhecimento é o recurso mais importante das modernas economias. Deste modo, e uma vez que a inovação é um factor determinante de competitividade, também esta base de conhecimentos influencia a competitividade quer de um país, quer de uma região, quer das empresas.

*A capacidade para criar, distribuir e explorar conhecimento tornou-se a maior fonte de vantagem competitiva, de criação de riqueza e da melhoria da qualidade de vida.* (OCDE, 2000b). Assim, o conhecimento tornou-se um elemento estrutural da competitividade. O domínio dos países *vem mais da economia e do conhecimento do que do seu arsenal bélico.* (Murteira, Mário, 2000, p.61).

Mais do que o capital físico do passado, mais do que o capital financeiro de ontem é o capital humano, a inteligência e o conhecimento, que contribui para o dinamismo e a prosperidade das nações, regiões e empresas do futuro. É essencial o potencial de conhecimentos disponível e acessível, o seu modo de organização e a capacidade de

exploração desse potencial. Segundo C. Thurow<sup>1</sup>, *o capitalismo do século XXI será um capitalismo sem capital*. O relatório da OCDE (2000) salienta que o capital humano é um elemento chave da inovação e que a ausência de pessoal qualificado é um obstáculo à inovação.

O conhecimento é um factor com a particularidade de que quanto mais se usa mais se tem. Porque, apesar de estar sujeito a desactualização como qualquer outro activo, aumenta, com a utilização, é diferente de uma máquina que se gasta à medida que é utilizada. Isto é, desactualiza-se com o tempo e reproduz-se com o uso. Além disso, *tem um efeito de bola de neve, quanto, maior for a superfície, mais neve consegue captar* como afirma José Maria Pedro (2001, p.2).

Assim, é hoje comumente aceite que as fontes da inovação e da vantagem competitiva encontram-se nos intangíveis, nos conhecimentos<sup>2</sup> das pessoas e dos grupos, nas rotinas e procedimentos organizacionais, na capacidade de combinar saberes de diversas origens. *A base de conhecimentos encerra simultaneamente factores de dinamismo, de inovação, de travagem e inércia*. (Simões, V.C., 1999, p.23). Mário Murteira (2000), salienta, a este respeito, que embora o mercado da oferta e da procura de conhecimento condicione cada vez mais o processo de crescimento das economias não se esgota nele o impulso ou motor determinante desse processo.

A economia baseada no conhecimento, tem a produção e gestão do conhecimento, apoiada nas novas tecnologias da informação e da comunicação, como actividade nuclear do processo de competitividade e de crescimento. No entanto, a crescente importância do conhecimento nas actividades económicas levou a uma mudança de terminologia de “*knowledge-based-economy*” para “*knowledge-driven-economy*”, como refere Cowan e Paal (2000). Estes autores referem que existem três importantes mudanças associadas ao conhecimento e que levaram a esta mudança:

- O conhecimento é progressivamente considerado como mercadoria;
- As tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's) reduziram os custos dos vários aspectos da actividade de conhecimento, tais como obtenção e difusão do conhecimento;
- O grau de conectividade entre os agentes do conhecimento aumentou drasticamente.

Todavia, a base de conhecimentos resulta de um processo histórico de acumulação de saberes, envolvendo a aquisição de novos conhecimentos e o esquecimento de outros. Resulta do meio envolvente e da sua capacidade para oferecer os meios e instrumentos adequados ao processo contínuo de aprendizagem. Neste sentido, o investimento *em capital humano é, porventura, o investimento mais importante na moderna economia do conhecimento e o mais necessário para a criação de melhor emprego, com uma produtividade superior, e gerador de maior riqueza* (Pina Moura, J., 1999, p.48) e competitividade. Pois só com recursos humanos mais qualificados podemos alcançar maior coesão e promover a competitividade.

A competitividade é considerada como a capacidade de um país, ou região de melhorar o nível de vida dos seus habitantes. E esta capacidade depende da sua atitude para

---

<sup>1</sup> Citado por Roger-Gerard Schwartzberg, 2000, **Vers un Espace Européen de L'Innovation**, p.2

<sup>2</sup> No conhecimento codificado e no conhecimento tácito, como refere Howells (1996) na sua obra *Tacit Knowledge, Innovation and Technology Transfer*.

inovar. Esta noção de competitividade afasta-se do conceito de competitividade das empresas que diz respeito à concorrência para conquistar quotas de mercado, e quando umas ganham é porque outras perdem. No caso dos países e das regiões não se passa assim. A melhoria do nível de vida de um país ou região não se faz em detrimento dos outros.

Todavia, a competitividade dos países não dispensa o importante contributo do empenho empresarial. Pois a nível internacional, são fundamentalmente as empresas que competem. No entanto, é necessário uma perfeita coordenação das intervenções dos diversos agentes privados e públicos em particular os agentes de desenvolvimento regional: administração central, autarquias, instituições de ensino superior, associações empresariais, agências de desenvolvimento regional, entre outros.

Mas a crescente globalização económica, com a abertura dos mercados e da concorrência, não exige apenas respostas oportunas e criativas às empresas exige um esforço semelhante e paralelo às regiões em que elas se inserem: *não há empresas competitivas em regiões não competitivas*. (Pereira, J.M.C., 2000, p.243)

Não há empresas verdadeiramente competitivas em regiões dotadas de uma Administração Pública burocratizada e paralizante, de infra-estruturas logísticas débeis insuficientes e de difícil e demorado acesso; em que o planeamento e ordenamento do território não articulem convenientemente a eficiência económica com a qualidade de vida dos seus habitantes; em que o sistema de educação e formação dos recursos humanos não esteja adequado às competências necessárias; em que não existam centros de excelência no domínio do saber e da tecnologia, que não reünam boas condições de vida, saúde e lazer.

Por sua vez, não há regiões competitivas sem um tecido económico forte, inovador e criativo. As novas dinâmicas de especialização, de organização, a variedade de formas de desenvolvimento das empresas, a utilização das novas tecnologias, as novas formas de cooperação em rede utilizadas pelas empresas podem contribuir para valorizar as diferentes regiões. Neste sentido, é fundamental para potenciar a competitividade mobilizar, organizar e coordenar a intervenção de entidades dos sistemas político-administrativo, científico-tecnológico, empresarial, do desenvolvimento económico-social e educativo, ao nível central, regional e local.

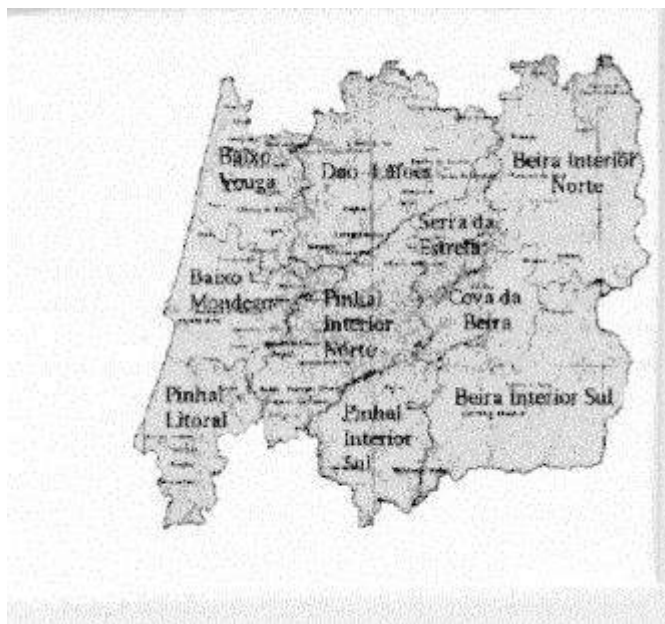
## **2. A demografia das empresas e a dinâmica empresarial da beira interior**

### **2.1. A localização da Beira Interior**

*A designação da Beira Interior começou a difundir-se no final dos anos 70, mas o seu uso radicar-se-á no facto de as regiões de planeamento criadas em 1969 serem, nos casos do Centro e Norte, divididas em Litoral e Interior.* (GASPAR, J., 1993, pp.86). A chamada Beira Interior integra as NUTS III, **Beira Interior Norte, Cova da Beira, Beira Interior Sul, Serra da Estrela e Pinhal Interior Sul**, que correspondem aproximadamente aos distritos da Guarda e Castelo Branco, a que se deve acrescentar o



Concelho de Mação do Distrito de Santarém e excluir os Concelhos de Foz Côa e Aguiar da Beira do Distrito da Guarda.



**Figura 1 - NUTS III da Beira Interior**

Com 12.193 Km<sup>2</sup> e 373.360 habitantes<sup>3</sup>, foi um território intensamente disputado quando da formação da nacionalidade. Primeiro entre os portugueses e muçulmanos e mais tarde entre os portugueses e castelhanos. A fronteira só ficaria definida na segunda metade do século XIII, num contexto de *acerro geral de limites, a partir da luta pela posse do Algarve*, e só então foram construídas uma série de praças fortes, de que se destacam Almeida e Castelo Rodrigo, ainda activas no século passado.

## **2.2. A demografia empresarial da Beira Interior**

Já referimos que a competitividade de um país, de uma região depende, fundamentalmente, do dinamismo das empresas, que por sua vez é causa e efeito da inovação. *Inovação é “micro” - mas envolvente de cultura e políticas favoráveis à inovação é essencial; e não basta que existam textos legais, é necessário ensaiá-los e emular sucessos.* (Carrondo, M.J.T, 1999, p.113)

Neste contexto, recursos humanos bem formados, inteligentes, com espírito de iniciativa, criatividade, mobilidade, polivalência e capacidade de aprender sempre, contribuem para o aumento do conhecimento e da própria empresa. Estes factores são mais relevantes que o controlo de activos físicos ou que a dimensão da empresa. Além disso, e segundo Heunks (1998), a criatividade representa, apenas, o primeiro estágio do processo de inovação. E é hoje reconhecido que a inovação é um factor determinante da competitividade.

---

3 Dados de 1998, conforme INE (1999)

Assim, a crescente globalização, conjugada com a economia do conhecimento envolve novos desafios e simultaneamente novas oportunidades para as empresas ganharem competitividade. Na redução dos custos, é menos importante o baixo custo da mão de obra do que a sua qualidade, e a proximidade das matérias primas é menos relevante do que a sua rápida disponibilidade.

Para uma região, o papel das empresas pode revelar-se estratégico do ponto de vista da sua logística funcional, da sua autonomia e competitividade. Assim, a criação de empresas é um factor crucial para gerar novos empregos e diminuir o desemprego, é também um dos vectores de renovação e modernização do sistema produtivo, papel que é partilhado com a inovação e com a transferência de tecnologia.

A demografia das empresas, com o seu fluxo de criação e encerramento determina a evolução quantitativa do sistema produtivo, ou seja o saldo líquido do stock de empresas mas também influencia a evolução qualitativa do sistema produtivo e por consequência condiciona mais ou menos as suas performances económicas. O fluxo de criação de empresas tem um efeito importante na modificação da repartição espacial das unidades de produção e por conseguinte sobre as actividades e sobre o emprego. Todavia, ainda que o número de empresas seja importante, os sectores (inovadores ou envelhecidos) assumem ainda um papel mais importante.

A concentração e a desertificação, causa ou efeito de um crescimento ou abrandamento localizado da demografia das empresas, independentemente das relações de causalidade, está relacionado com as trajectórias dos territórios: as evoluções diferenciais sugerem a existência de processos cumulativos. Além disso, a criação de empresas constitui um bom indicador do investimento realizado para aumentar ou melhorar o sistema produtivo.

Relativamente ao número de habitantes, o número de empresas na Beira Interior é bastante inferior ao da Beira Litoral e mesmo do País, mostrando a baixa vitalidade do sistema produtivo e das performances da economia daquela região. Esta diferença pode ser responsável pela fraca dinâmica económica da região.

**Quadro 1 - Evolução da criação de empresas**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Beira Interior	100	101.7	111.2	110.4	109.2	115.7
Beira Litoral	100	102.4	114.8	114.2	114.3	122.8
País	100	103.4	116.1	115.6	116.5	125.1

Fonte: INE, 1992 a 1999

A evolução da criação de empresas, apesar de positiva, sugere um fenómeno cíclico. Os anos de 1996 e 1999 realçam o comportamento particular desta evolução: o ano de 1999 aparece como recorde de criação de empresas na Beira Interior com um índice de 115.7, todavia inferior à média nacional e inferior à da Beira Litoral. Portanto um défice, relativamente ao resto do País e à Beira Litoral.

Na verdade, de acordo com o estudo realizado em França, em 1999, por Gerard Guesnier o défice de criação de empresas é devido a várias causas: a repressão do espírito do empresário e a envolvente escolar, administrativa, económica, fiscal e financeira, que não têm sido favoráveis. De tal maneira que, se o número de intenções

de criar uma empresa poderia ser importante, a passagem à acção aparece cada vez mais difícil e cada vez menos realizada. Um importante entrave ao dinamismo empresarial é, sem dúvida, a elevada burocracia no País. A segurança condiciona o volume de criação de empresas e também a natureza das suas actividades e a escolha da localização.

Deste modo, a influência global destes factores macro-económicos sobre a criação de empresas, vai modular as dimensões sectoriais e espaciais. Assim, torna-se necessário analisar as diferentes evoluções a nível sectorial.

A trajetória da evolução do fluxo de criação sectorial sublinha as transformações que se operam no sistema produtivo nomeadamente o efeito cisão entre a indústria e o sector terciário. A estratégia de externalização de diversas funções, utilizada por várias empresas, explica uma parte da transferência da indústria para o sector terciário, mas não é a única responsável pelo fraco crescimento e mesmo diminuição, da criação de empresas na indústria. Repare-se que as agro-indústrias sofreram uma diminuição de 1994 para 1998.

**Quadro 2 - Evolução da criação de empresas na Beira Interior por sectores**

	1994	1996		1998	
		Efectivas	Índice	Efectivas	Índice
Indústrias Agro-alimentares	100	936	101.8	915	99.6
Indústria (sem Agro-alimentares)	100	2730	111.6	2561	104.7
Construção	100	5239	119.6	5203	118.8
Comércio e Reparações	100	12634	114.2	12352	111.6
Transportes	100	969	107.2	964	106.6
Alojamento e Restauração	100	3700	122.2	3743	123.6
Serviços às Empresas	100	1470	136.6	1471	100.1
Outros Serviços <sup>4</sup>	100	2434	113.1	2439	113.3
Agricultura e Pesca	100	6032	110.3	5844	106.8
Outras Empresas <sup>5</sup>	100	564	35.6	566	35.7
Total	100	36708	111.2	36058	109.2

Fonte: INE, 1992 a 1999

O desenvolvimento das actividades terciárias é bem visível de 1994 para 1996 com um índice de 136 para os Serviços às Empresas, nomeadamente Actividades Imobiliárias, Alugueres e Serviços prestados às Empresas e de 113 para os restantes Serviços. É de sublinhar que a Construção, o sector Comércio e Reparações, o sector Alojamento e Restauração tal como o sector Transportes e sobretudo o Serviço às Empresas apresentam uma progressão importante. O peso relativo de cada um sublinha bem a terciarização da economia da Beira Interior.

A terciarização da economia, o rápido desenvolvimento dos transportes, as novas tecnologias de comunicação reduziram as distâncias e têm vindo a contribuir

<sup>4</sup> Actividades Financeiras, Administração Pública, Defesa e Seg. Social Obrigatória + Educação + Saúde e Acção Social + Outras Activ. de Serviços Colectivos, Sociais e Pessoais + Famílias com Empregados Domésticos + Organismos Internacionais e O. Instit. Extra-Territoriais

<sup>5</sup> Nas outras empresas estão incluídas as Actividades Mal Definidas, Indústrias Extrativas, Produção e Distribuição de Gás e Água .

profundamente para a reestruturação dos territórios. Estas mutações espaciais traduzem-se em desordenamentos demográficos e pela colonização de certas regiões.

Se a transformação sectorial do sistema produtivo tem incidências espaciais, que iremos de seguida analisar, é necessário questionar as componentes e as consequências mais gerais desta dinâmica sectorial e interrogar sobre a importância dos factores sectoriais e espaciais na evolução futura do sistema produtivo. Confrontados com uma trajectória global de criação de empresas instável e deficitária e uma recomposição sectorial no qual a terciarização se afirma como determinante, a repartição espacial do sistema produtivo é, ela também, arrastada para uma dinâmica que afecta profundamente as regiões e em particular as sub-regiões da Beira Interior.

Assim, pode-se assistir a dois fenómenos que se conjugam e provocam um desequilíbrio territorial crescente, como refere Bernard GUESNIER (1999, p.164):

- sinergias positivas e negativas que originam um efeito de placa tectónica,
- uma polarização acentuada que gera uma economia de arquipélagos e/ou de oásis.

**Quadro 3 - Número de empresas na Beira Interior por NUTS III em 1998**

	Número de Empresas		
	Efectivas	% BI	% RC
<b>Pinhal Interior Sul</b>	4503	12.5	2.4
<b>Serra da Estrela</b>	4233	11.7	2.3
<b>Beira Interior Norte</b>	11160	31.0	6.0
<b>Beira Interior Sul</b>	7569	21.0	4.1
<b>Cova da Beira</b>	8593	23.8	4.6
<b>Total da Beira Interior</b>	36058	100	19.4
<b>Restante Região Centro</b>	149758		80.6
<b>Total da Região Centro</b>	185816		100

Fonte: INE, 1999

A classificação das NUTS III considerando o número de empresas em 1998, desenha que as sub-regiões estão submetidas a dinâmicas bem diferentes. A leitura do quadro revela sinergias negativas fixadas nas NUTS III da Beira Interior que representam apenas 19.4% da Região Centro. Todavia, observa-se que a maior sub-região da Beira Interior é a Beira Interior Norte. É claro que estamos em presença de processos cumulativos pouco poderosos mas que poderão catalisar forças positivas e atractivas em três sub-regiões e forças negativas e mesmo repulsivas nas duas restantes sub-regiões.

A representação das maiores sub-regiões indiciaria a formação de placas tectónicas, segundo a expressão de C. Lacour<sup>6</sup>. Este facto, leva-nos a questionar sobre a amplitude da força de inércia que escondem estes processos cumulativos: o crescimento de empresas nas regiões dominantes não se deve ao desequilíbrio territorial provocado pela implantação de actividades e de homens ampliando o desvio entre os espaços sobredensificados e os espaços desérticos?

6 Citado por GUESNIER, Bernard (1999, p.165)

Deste modo, se a percentagem de empresas da Beira Interior no total do País sugere uma tendência estável de 1991 para 1997, relativamente ao emprego, a Beira Interior registou um ligeiro aumento do peso. Mas se analisarmos a Beira Litoral, constatamos que reforçou a sua posição relativamente ao País, quer em emprego, quer em empresas. Este facto traduz o já conhecido fenómeno de litoralização das actividades económicas do Continente.

A análise espacial da repartição estrutural das empresas por classes dimensionais sugere que as grandes empresas não estão localizadas nos distritos de Guarda e Castelo Branco. São as micro empresas que aí estão representadas.

**Quadro 4 - Percentagem de emprego e empresas da Beira Interior no total do País<sup>7</sup>**

	Emprego			Empresas		
	1991	1997	$\Delta$	1991	1997	$\Delta$
Beira Interior	2.43%	2.45%	+	3.54%	3.54%	=
Beira Litoral	15.87%	17.22%	+	17.83%	19.03%	+
País	100%	100%		100%	100%	

Fonte: SISED-Ministério do Trabalho e Solidariedade

**Quadro 5 - Estrutura das empresas por classes dimensionais Beira Interior (91-97)**

	Micro	Pequena	Média	Grande
Castelo Branco	82.2	14.5	3.1	0.1
Guarda	83.7	13.3	2.8	0.0
País	75.8	19.7	4.3	0.2

Fonte: Guerra, A.C. 1999 com base em SISED- Ministério do Trabalho e Solidariedade

A leitura dos quadros mostra-nos que a concentração do sistema produtivo progride ligeiramente e que os efeitos de atracção exercidos por um número restrito de pólos urbanos, se manifesta em detrimento das zonas pouco urbanizadas. A localização de zonas de emprego onde a população de empresas aumenta, sugere a formação de placas tectónicas, a realização de uma dinâmica territorial caracterizada por:

- um forte desenvolvimento das actividades produtivas sobre o litoral,
- uma progressão mais moderada na Beira Interior Norte, Beira Interior Sul e Cova da Beira,
- a emergência e o aprofundamento de pólos isolados.

Constatamos ainda que, a atractividade dos territórios é perfeitamente revelada pela evolução diferencial do sistema produtivo traduzido pelas transformações espaciais da repartição do emprego e pela demografia das empresas.

### 3. A competitividade da Beira Interior

<sup>7</sup> Para estes cálculos utilizaram-se os valores dos Distritos de Castelo Branco e Guarda

A **competitividade** de um país, no contexto internacional, reflecte, em boa medida, a competitividade das suas empresas. Assim, de acordo com os vários *World Competitiveness Report*, os factores que contribuem para aumentar ou destruir a vantagem competitiva de uma nação, são essencialmente: o dinamismo e a força da economia nacional; o grau de internacionalização da economia; a actuação do governo; a qualidade do sistema financeiro; a dotação em recursos naturais e infra-estruturas; a gestão das empresas; a ciência e a tecnologia; e os homens

Deste modo, é essencial o estudo de alguns indicadores nomeadamente o Valor Acrescentado Bruto a preços constantes (VABpc) e *per capita*, a produtividade e o grau relativo de penetração nos mercados externos. Com efeito, estas variáveis permitem-nos fazer uma pré avaliação do dinamismo e da força da economia da região.

**Quadro 6 - Evolução do VABpm e da produtividade na Beira Interior**

	VAB preços constantes	VAB preços correntes			VAB per capita <sup>8</sup>			Produtividade <sup>9</sup>		
		BI	% Rc	% País	BI	% Rc	% País	BI	% Rc	% País
<b>1986*</b>	138578	138578	20.3	2.9	329		69.3	821.8*		71.4
<b>1990</b>	225978	253931	19.9	2.8	635 <sup>10</sup>	86.1	68.8	1399 <sup>11</sup>	90.1	69.5
<b>1991</b>	257173	288214	20.0	2.7	725	86.7	67.9	1584.6	91.2	70.1
<b>1992</b>	296741	328255	19.6	2.8	838	85.8	70.3	1872.4	90.0	72.9
<b>1993</b>	316515	339121	19.2	2.7	872	84.7	69.0	2068.9	89.7	74.3
<b>1994</b>	354367	378464	19.3	2.8	980	85.8	72.2	2305.4	89.8	76.1
<b>1995</b>	383980	403294	18.8	2.8	1054	84.2	72.1	2442.7	87.7	74.8
<b>1996</b>	402027	414490	18.2	2.7	1092	81.8	70.5			
<b>1997</b>	427024	436845	18.1	2.7	1160	82.1	70.6			

Fonte: INE, 1988 a 1999; \* Para o ano de 1986 a fonte: BFE e valores retirados da MR8620

A Beira Interior é responsável apenas pela criação de cerca de 2.8 % da Produção Nacional (quando a população representa 3,7% do total nacional em 1998<sup>12</sup>). Relativamente à Região Centro, constata-se que tem vindo a perder peso, contribuindo para acrescentar valor à Produção da Região com menos de 20%, com a particularidade de tendência para decrescer. A análise *per capita* mostra que, apesar do ligeiro aumento verificado no período de 1986-1997, quer a preços constantes<sup>13</sup> quer em termos relativos, a Beira Interior se situa apenas a cerca de 70% da média nacional, e a cerca de 85% da Região Centro. Estas tendências traduzem-se numa baixa produtividade e dinâmica da Beira Interior. Com efeito, a produtividade na Beira Interior representa apenas cerca 70% da produtividade nacional e pouco mais de 88% da Região Centro.

<sup>8</sup> O VAB per capita foi calculado com base na População residente

<sup>9</sup> A produtividade = VABpm/Emprego Total Indivíduos

<sup>10</sup> Foi considerado que a taxa de crescimento da População da BI foi igual à da RC

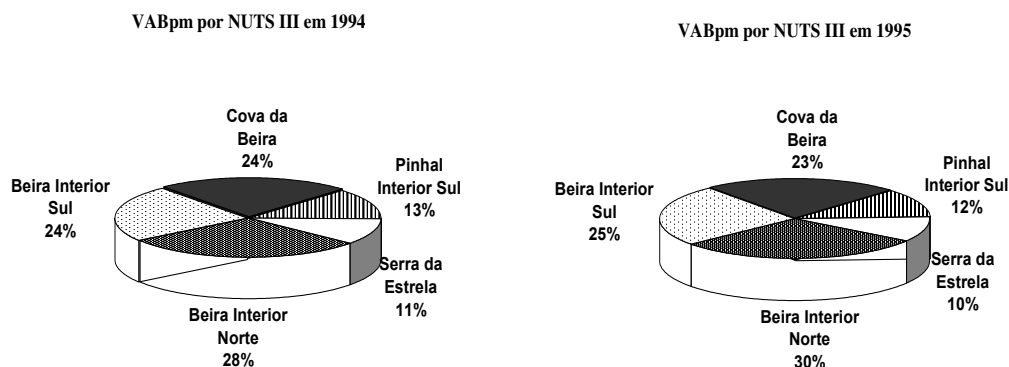
<sup>11</sup> Foi considerado que a taxa de crescimento do Emprego da BI foi igual à da RC

<sup>12</sup> Conforme dados do Anuário Estatístico da Região Centro 1998

<sup>13</sup> Valores constantes de 1986, conforme o Índice de Preços do Anuário Estatístico de Portugal de 1997 e 1995 do INE.

Estes valores denunciam uma reduzida competitividade da Beira Interior relativamente ao País e à Região Centro, o que vem confirmar a litoralização das actividades económicas em detrimento da Beira Interior. Pois para uma região enfrentar com sucesso os desafios do futuro, é cada vez mais importante o aumento da sua competitividade, o que depende em grande medida da produtividade dos factores de produção. Há mesmo alguns autores que sustentam que a produtividade é o único factor que explica a competitividade de forma sustentável (Porter, 1993; Dauderstadt, 1990).

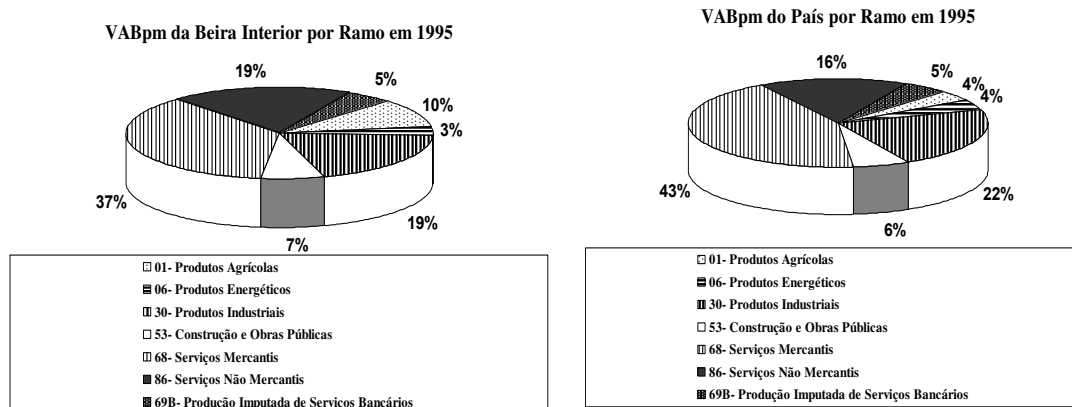
**Figura 2 - VABpm pelas sub-regiões da Beira Interior**



A Beira Interior Norte (BIN) apresenta o maior contributo para o VABpm da Beira Interior (cerca de 30%) e a sub-região Serra da Estrela (SE) o menor contributo (cerca de 10%) para a Beira Interior. Saliente-se que, em 1994 estas mesmas sub-regiões apresentam um emprego total de indivíduos de 30% e 11% respectivamente para a BIN e SE e 30% (BIN) e 14% (SE) da população da Beira Interior.

São os Serviços Mercantis, os Produtos Industriais e os Serviços não Mercantis que mais têm contribuído para acrescentar valor à produção da Beira Interior, confirmando a terciarização da economia da Beira Interior. Sublinhe-se, no entanto, que os produtos agrícolas na Beira Interior contribuem para o VAB com 10% e apenas 4% para o VAB nacional, o que evidencia uma certa dependência da Beira Interior relativamente à agricultura, dado que a produtividade da Beira Interior é bastante inferior à média nacional.

**Figura 3 - VABpm por ramo de actividade na Beira Interior e em Portugal**



A Beira Interior apresenta um baixo grau de internacionalização. Com efeito, apesar de se verificar um crescimento das suas exportações e importações (a preços correntes e a preços constantes), as exportações não chegam a representar 2% da média nacional, com relativa tendência para diminuir, enquanto as importações representam cerca de 0.8% das importações nacionais. Refira-se, no entanto, que a Beira Interior tem uma Balança Comercial positiva contrariamente ao que se verifica no País.

**Quadro 7 - Evolução do comércio internacional na Beira Interior**

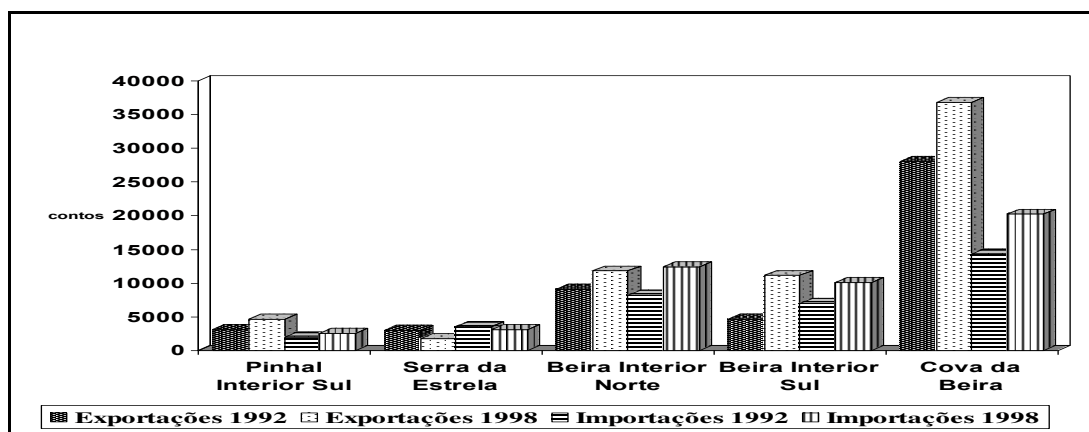
	1986	1992	1995	1996	1997	1998
Balança Comercial da BI	-1	13	23	15	19	18
Balança Comercial do País	-293	-1545	-1527	-1631	-1945	-2454
Peso Exportações BI no País	0.81%	1.73%	1.83%	1.55%	1.57%	1.48%
Peso Importações BI no País	0.72%	0.81%	0.82%	0.81%	0.77%	0.69%

Fonte: INE, 1988 a 1999; Para o ano de 1986 a fonte: BFE e valores retirados da MR8620

É fácil concluir que é a Cova da Beira, em particular a Covilhã, que apresenta maior fluxo de comércio internacional, quer em termos de exportações quer em termos de importações. A sub-região que realiza menos exportações é a Serra da Estrela e a que recorre menos a importações é o Pinhal Interior Sul. Pode ainda constatar-se que o Pinhal Interior Sul e a Serra da Estrela foram as NUTS III que deram menor contributo para a exportações e importações da Beira Interior.



**Figura 4 - Comércio internacional por NUTS III em 1992 e 1998**



É, pois, fraca a abertura da Beira Interior ao exterior. E não podemos esquecer que a internacionalização da região/economia é considerada o motor de desenvolvimento e essencial para assegurar a competitividade empresarial e o seu posicionamento estratégico. Na verdade, a reduzida intensidade das relações económicas com o exterior acabam por não expor suficientemente as empresas da Beira Interior à concorrência internacional, o que de alguma forma se torna um factor inibitório à inovação e ao processo de inovação nesta região.

Deste modo, e uma vez que a inovação empresarial (na gestão, nas marcas, no *design*, na criação de produtos, nos processos de comercialização, etc.) é considerada como uma forma de criar valor, e como o valor acrescentado à produção na Beira Interior se situa em cerca de 70% da média nacional, podemos apontar que a Beira Interior apresenta uma reduzida propensão/aptidão para inovar e por conseguinte pouco potenciadora de competitividade.

#### 4. Conclusão e prospectiva

Podemos então constatar da demografia de empresas:

- Um crescimento lento do conjunto de empresas na região;
- Uma evolução instável do stock global de empresas na Beira Interior: o stock cresce a uma taxa decrescente a partir de 1996 e só retoma em 1999;
- Uma transformação estrutural muito ampla do sistema produtivo: declínio da indústria e terciarização específica em benefício dos serviços às empresas e às pessoas; com trajetórias sectoriais que sugerem a mudança do tecido económico;
- Uma reestruturação/alteração espacial do sistema produtivo destacando-se:
  - ⇒ a formação de placas tectónicas, ou seja regiões mais ou menos densificadas marcadas por trajetórias divergentes em termos de criação de empresas,
  - ⇒ a concentração do sistema produtivo em pólos mais restritos que sugere a ideia de uma economia de oásis rodeada de desertos. Se a densidade dos pólos e

as suas trajectórias conduzem a placas tectónicas, é importante salientar que a dinâmica de alguns pólos relativamente isolados poderão ser o sinal de potencial retorno de algumas das regiões. É, por isso, importante detectar os germes desta dinâmica para os poder reforçar.

Além disso, as forças centrípetas são o resultado de dois factores determinantes que orientam o fluxo de criação de empresas: elas são não somente induzidas automaticamente pelo crescimento das regiões que induzem a instalação de novas actividades terciárias ou de serviços, mas também motivadas pela escolha de localização dos criadores de empresas: a presença de externalidades, de mão de obra disponível e qualificada e de fornecedores constitui um ambiente favorável das economias de proximidade que facilita a tomada de decisão e finalmente o sucesso da criação em actividades industriais inovadoras e portadoras do desenvolvimento futuro.

Na verdade, as tendências difíceis constituem ameaças para o equilíbrio do espaço da Beira Interior mas é preciso interrogar-se sobre a sua força. Com efeito, na opinião de Guerra (1999, p. 26) *as instituições e os agentes económicos ainda se movem predominantemente em quadros de referência locais/regionais de reduzida densidade relacional intra e interregional, fracamente integrados entre si e, por maioria de razão, induzidos pela globalização*. Na Beira Interior, as actividades produtivas só indirectamente estão expostas à concorrência internacional.

A fraca densidade empresarial dos dois lados da fronteira não tem acomodado vantagens de aglomeração e não induz a investimentos novos e significativos. Simultaneamente, a reduzida intensidade das relações económicas transfronteiriças não deixam expor suficientemente as empresas da região à concorrência internacional, em particular à concorrência espanhola.

Todavia, as empresas desta região enfrentam outros desafios competitivos, debatem-se com o problema da protecção dos seus mercados locais/regionais, progressivamente invadidos por empresas de âmbito nacional e mesmo pelas importações. Pois não podemos esquecer que as empresas enfrentam cada vez mais uma concorrência acrescida.

Podemos ser pessimistas sobre as consequências desta dinâmica territorial se ela seguir a evolução anterior mas podemos também questionarmo-nos se não era possível reorientar a localização da criação de empresas para reequilibrar a repartição espacial do sistema produtivo?

Para isso resta-nos debruçar sobre as prováveis zonas de emprego que possuem germes de desenvolvimento e examinar as possibilidades de criação de actividades e de empresas. Pois, não há potencialidades e oportunidades a emergir em zonas de emprego que são relativamente dispersas, e que aparecem com um tamanho pequeno ou médio.

Assim, é indispensável procurar as especificidades dos territórios, isto é de cada região e sub-região, e criar estratégias de diferenciação de oferta de serviços, de infra-estruturas ou externalidades (qualidade do nível de vida). Se os processos cumulativos aparecem reforçados pelo peso dos critérios de escolha de localização, não haverá uma outra estratégia a pôr em prática?

Não pertence a cada região procurar utilizar a sua capacidade, a sua especificidade, sua vantagem comparativa, para melhorar a competitividade local que não resulta mais de uma simples diferença de custos de produção, mas que depende da qualidade do capital

humano, da acessibilidade e da presença de um capital organizacional, do mesmo modo que das condições diferenciais das performances?

As possibilidades de um retorno automático das trajectórias dos territórios são certamente limitadas, por isso convém provocá-las e portanto mobilizar todas as forças capazes de gerar as condições favoráveis à criação de empresas. *A passagem do conceito de ordenamento ao conceito de desenvolvimento é fundamental: o ordenamento é aprovado, concedido, mas largamente esperado, ele é redistributivo e transporta frequentemente os equipamentos materiais; o desenvolvimento é desejado, organizado e repartido, ele é produtor de riqueza.* (GUIGOU, J.L., 1997)<sup>14</sup>

Não haverá um grande desafio a assinalar numa organização voluntarista de reordenamento do território, fundada sobre a noção de espaço projecto que constitua a alavanca privilegiada de um desenvolvimento local? A oportunidade oferecida direccionada para um desenvolvimento durável não será a hipótese a considerar, sacando que para lá de um texto legislativo, é a mobilização de todo um conjunto de actores que se impõe, se verdadeiramente se deseja inflectir a evolução espontânea que comporta as ameaças de ruptura territorial.

## Bibliografia

- Attia, Rajà, Rizoulières, Roland, (2001), *La Dynamique de Structuration du Territoire: Creation de Ressources Locales dans le Pays D'Aix*, Revue d'Économie Régionale et Urbaine, nº 1, p97-114.
- Caraça, João, Martins, Maximiano, (1999), "Inovação, Desenvolvimento empresarial e Bem-estar Social", *Revista Economia & Prospectiva*, nº10, Jul/Set, pp 31-39.
- Carrondo, M.J.T., (1999), "Criação de Empresas e Suporte à Inovação Tecnológica nas PME", *Revista Economia e Prospectiva*, nº10 Jul./Set., p.111-123.
- CEPII, Centre D'Études Prospectives et D'Informations Internationales, (1998), *Compétitivité des Nations*, Ed. Economica, Paris.
- Cowan, Robin, PAAL, Gert Van de, (2000), *Innovation policy in a Knowledge-Based Economy*, A Merit Study Commissioned By the European Commission Enterprise Directorate General, Commission of the European Communities, Luxembourg, ECSC-EC-EAEC, Brussels-Luxembourg, June.
- Dosi, G., (1988), *Sources, Procedures and Microeconomic Effects of Innovation*, Journal of Economic Literature, vol XXVI, p.1120- 1171, September.
- Edquist, Charles, (1997), *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*, Pinter, London and Washington.
- Fernandes, Sílvia, P. B., (1999), "Inovação Tecnológica nas PME e Dinâmica Regional em Portugal - Proposta de Investigação", *VI Encontro da APDR: Regiões e Cidades na União Europeia: Que Futuro*, Braga, 1-2 de Julho.

---

<sup>14</sup> Citado por GUESNIER, Bernard (1999, p.173)

- Ganne, Bernard, Bertrand, Nathalie, (1996), *PME et Milieu Rural: Changer les Problématiques*, RERU, nº2, pp283-306.
- Guerra, António Castro, (1999), “As Empresas Portuguesas: Elementos de Caracterização e Tendências”, *Revista Economia e Prospectiva*, nº9 Abr./Jun. p.21-32.
- Guesnier, Bernard, (1999), *Dynamique Territoriale de la Démographie des Entreprises: Polarisation et Processus Cumulatifs*, RERU, nº1, pp159-173.
- Heunks, F.J., (1998), *Innovation, Creativity and Success*, Small Business Economics, nº10, pp 263-272.
- Howells, (1996), *Tacit Knowledge, Innovation and Technology Transfer*, Technology Analysis & Strategic Management, 8/2 pp91-106.
- INE, de 1992 a 1999, *Anuário Estatístico da Região Centro*; Ine
- INE, de 1988 a 1999, *Anuário Estatístico de Portugal*; Ine
- Jorge, H. Machado, (1999), *Inovação-Mitos, Realidades e...Inferências*, Revista Economia & Prospectiva nº10, Jul/Set, pp 41-52.
- Kurtzman, Joel, (1998), *Economia do Conhecimento*, Executive Digest, nº50, Ano 5, Dezembro, p.92-96.
- Lundvall, B.A, (1992), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London, Pinter.
- Murteira, Mário, (2000), A “Nova Economia” é Sustentável?, *O Economista - Anuário da Economia Portuguesa*, pp.60-63.
- OCDE, (1996), *L'économie Fondée sur le Savoir*, OCDE/GD(96)102, Paris
- OCDE, (1996a), *Developpement Territorial et Capital Humain dans L'Economie de la Connaissance: un Cadre D'action*, OCDE/GD(96)108, Cahier Leed nº23, Paris
- OCDE, (2000), *Une Nouvelle Economie? Transformation du Rôle de L'Innovation et des Technologies de L'Information dans la Croissance*, [www.ocde.org/dsti/sti](http://www.ocde.org/dsti/sti).
- OCDE, (2000b), *Science, Technology and Innovation in the New Economy*, Observer OECD Policy Brief, September [www.ocde.org](http://www.ocde.org).
- Pedro, José Maria, (2001), “A Economia do Conhecimento”, in *Semanário Económico*, [www.iesc.online.pt/subpages/ano4/gsi](http://www.iesc.online.pt/subpages/ano4/gsi)
- Pereira, José Manuel Capa, (2000), “Competitividade Empresarial e Competitividade Regional”, *O Economista - Anuário da Economia Portuguesa*, pp.243-244.
- Pina Moura, Joaquim, (1999), “A Competitividade da Economia Portuguesa”, *O Economista - Anuário da Economia Portuguesa*.
- Simões, Vitor Corado, (1999), “No Limiar de um Novo Milénio: Seis tese sobre Inovação na Economia do Conhecimento”, *Revista Economia & Prospectiva* nº10, Jul/Set, pp 19-29.

Schwartzenberg, Roger-Gerard, (2000), *Vers un Espace Européen de L'Innovation*, Anvar, 21 de Novembre pp1-8, [www.anvar.fr/act/html/d\\_act2d.htm](http://www.anvar.fr/act/html/d_act2d.htm).

## **Capítulo 12**

### **O sector público local e regional**

# **Aplicação empírica do modelo do votante mediano e do modelo de influência dos grupos de interesse aos municípios portugueses e galegos**

**José Neves Cruz\***

## **Abstract**

In this paper the median voter hypothesis is revisited. Some weaknesses in its assumptions are discussed as well as some criticisms that have been made to the median voter model. It is argued that a more realistic comprehension of public choice might be achieved with the opening of the median voter model to the interest group influence hypothesis. A non-nested specification that combines the two models is estimated and its results are compared to the median voter model (MVM) and to the interest group influence model (IGM) results. The empirical analysis is developed for the Portuguese and the Galician municipalities.

In addition, I tested the hypothesis of the relative political power of the median voter and of interest groups to vary with the dimension of the population of the municipalities.

Finally, I analyse the existence of institutional and political differences between the two territories and their effects on the results. Fiscal illusion is compared for Portugal and Galicia.

**JEL classification:** D72; H11; H40; R59

**Keywords:** Economic theory; economic models; median voter; interest groups; municipal expenditures.

---

\* Rua da Arrochada 247, 4415-162 Carvalhos, Portugal. Universidade Portucalense, Porto, Portugal.  
E-mail: josec@upt.pt, josenevescruz@clix.pt.

## 1. Introdução

Este trabalho centra-se na análise da procura no mercado político, segundo a perspectiva “Public Choice”, a qual conjuga o estudo da economia com o da política, com base na metodologia da ciência económica: o individualismo metodológico. O sistema político constitui-se como o espaço que configura a interacção das preferências individuais, a partir do qual se produz a escolha social (pública).

Neste estudo contraponho uma visão da política baseada em actores individuais na formulação da escolha pública (estudo do paradigma do votante mediano - MVM) com uma perspectiva que assenta na interacção de grupos de indivíduos organizados à volta de um interesse comum (estudo da influência dos grupos de interesse - MGI).

## 2. O poder decisivo do votante mediano

Black (1948, 1958) mostrou que a regra de maioria permite uma ordenação transitiva das preferências sociais se todas as preferências forem unimodais. Downs (1957) encontrou condições para um equilíbrio estável quando, para além da existência de preferências unimodais, estiver a ser decidido um único assunto (unidimensionalidade). Representando a decisão num espaço unidimensional euclidiano e assumindo que os eleitores actuam isoladamente, este autor definiu o paradigma do votante mediano, o qual postula que o equilíbrio no espaço político corresponde à posição (preferências) do votante do centro da distribuição de votantes (votante mediano - assumindo que os votantes se encontram monotonamente ordenados relativamente à dimensão relevante). A atracção da posição central levará à minimização das diferenças político-ideológicas entre candidatos que pretendem sair vencedores das eleições, uma vez que todos procurarão a posição do votante mediano. Este resultado desencadeou uma avalanche de literatura (desenvolvimentos, estudos empíricos, críticas) que consubstancia a teoria da competição (espacial) eleitoral com base na “Hipótese do Votante Mediano”<sup>1</sup>. Cruz (1998) discute os pressupostos do modelo, apresenta os principais resultados da sua estimação, descreve diversas aplicações e indica quais as maiores críticas que tem suscitado a sua aplicação.

O facto do modelo pressupor igual acesso à informação por parte de todos os eleitores; que nenhum seja “extremista” (“ou deseje muito bem público, ou muito pouco” - preferências não unimodais); e que todos os eleitores votem com referência a um

---

<sup>1</sup> Para apresentarmos o modelo começamos por definir o significado dos símbolos utilizados na sua formulação:

$m$  - Votante mediano

$G^*$  - Quantidade de bem público desejada

$N$  - População de cada unidade política

$Ym$  - Rendimento do votante mediano

$\alpha$  - Parâmetro de “rivalidade” do bem (associado a  $N$  e indicativo do grau de rivalidade no consumo)

$tm$  - “Partilha de imposto” do votante mediano

A optimização levará à seguinte função procura do votante mediano (a qual determina a função procura da comunidade):  $G^* = g(tm, Ym, N)$



mesmo assunto (unidimensionalidade)<sup>2</sup>, torna-o simplista para descrever a complexa realidade dos processos de interacção política. Uma vasta literatura indica que os eleitores não têm igual interesse em obter informação. Brown e Sacks (1983), Beck (1984) e Husted (1989) mostraram que na presença de bens fornecidos pelo sector privado concorrentes com os bens públicos (educação, cuidados de saúde), ou relativamente a programas redistributivos, pode ser provável a existência de votantes com preferências multimodais. Na competição política é frequente a formação de plataformas políticas que conjugam simultaneamente vários assuntos (multidimensionalidade nas decisões). Estes factos revelam a “heroicidade” dos pressupostos do MVM.

Não obstante este irrealismo, os resultados empíricos da aplicação do MVM são robustos e vários testes e comparações feitas relativamente a formas alternativas de calcular a procura da comunidade por bens públicos (preços hedónicos, inquéritos individuais), revelam resultados semelhantes aos obtidos segundo o MVM<sup>3</sup>. A estimação do modelo indica que as elasticidades preço e rendimento da procura por bens fornecidos pelo sector público são reduzidas (normalmente em valor absoluto inferiores a um) e que existe congestionamento no consumo dos bens fornecidos pelos governos locais.

As maiores críticas que a hipótese do votante mediano enfrenta, para além da exigência dos seus pressupostos, são a exclusão de um papel activo da oferta e do contexto institucional do mercado político, a exclusão do papel da ideologia no posicionamento dos candidatos e a não explicação do “flypaper effect”. Curiosamente o mundo real mostra que a produção de equilíbrios estáveis no “mercado político” em que as decisões se tomam com base na regra 50%+1 (como exige o MVM) é muito frequente. Por outro lado a abundante literatura sobre a aplicação empírica do MVM revela que normalmente este apresenta bons ajustamentos, sobretudo relativamente ao estudo a escolha pública local. Os testes directos à hipótese do poder do votante mediano (Holcombe, 1980; Munley, 1984), assim como alguns testes realizados à possibilidade de não se verificarem os seus pressupostos essenciais, não indicam que ele deva ser rejeitado como abordagem explicativa da escolha pública. Pelo contrário o modelo adapta-se bem a todos os tipos de bens e decisões estudadas. Será que na realidade os eleitores continuam a votar com base numa única dimensão (com todas as outras definidas relativamente a essa), do tipo “esquerda-direita” ou “muito-pouco serviço público”? Será que as actuais facilidades na circulação e difusão da informação fazem com que a competição no “mercado político” se aproxime da concorrência perfeita, no sentido em que, como é pressuposto no MVM, os eleitores competem individualmente com igual informação?

Os resultados do MVM indicam que os candidatos para serem vencedores devem-se deslocar para o centro, esbatendo as diferenças que os distinguem (nomeadamente a ideologia). Esta tendência para o centro poderá explicar o abandono do apoio dos eleitores mais ideológicos, o aparecimento de novos partidos “extremistas” (altamente ideológicos) e a forte abstenção. Assim, vários autores<sup>4</sup> defendem que a dimensão ideológica é válida e há estudos empíricos que mostram que candidatos eleitos que se desviam da sua posição ideológica, dificilmente são reeleitos. Isto é sobretudo verdade

---

<sup>2</sup> Ou ordenam diversos assuntos num mesmo plano.

<sup>3</sup> Ver Gibson (1980); Holcombe (1980); Akin e Lea (1982); Gramlich e Rubinfeld (1982), Munley (1984); Nold (1992); Rongen (1995); Boije (1998); Turnbull e Chang (1998).

<sup>4</sup> Palfrey (1984); Shepsle e Cohen (1990); Paldam e Skott (1995); Levitt (1996); Schmidt, Kenny e Morton (1996); Poole e Rosenthal (1996).

num contexto em que os eleitores estão mal informados acerca das propostas dos candidatos e a observação do seu grau de fidelidade à ideologia é a forma de controlo do desempenho dos eleitos.

Outra fraqueza da hipótese do votante mediano reside no facto de a literatura sobre a estimação do MVM<sup>5</sup> revelar a presença de “flypaper effect”<sup>6</sup>, o que significa a existência de “desvios” face às preferências do votante mediano. O poder da burocracia ou a capacidade de pressão dos grupos de interesse pode estar na origem desse fenómeno.

### 3. O poder de influência dos grupos de interesse

Olson (1965) apresentou uma visão da actuação dos indivíduos na política substancialmente diferente. Este autor não isola o indivíduo na participação no sistema político, mas vai de encontro a uma abordagem mais sociológica indicando que os indivíduos são membros de diferentes grupos que se organizam à volta de determinado(s) interesse(s). No entanto Olson (1965) quebrou com a abordagem sociológica (e com a Marxista) dos grupos de interesse, no sentido em que estas abordagens não previam a liberdade de escolha quanto à contribuição individual para a acção colectiva do grupo. Neste sentido Olson assume o individualismo metodológico, pois admite que os indivíduos fazem uma escolha racional (análise custo-benefício) quanto ao acto de contribuir ou não para o grupo. O interesse que está na base da organização de um grupo é um bem público, pois é partilhado conjuntamente por todos e não exclui consumidores através do preço. Quando a probabilidade de um membro do grupo para influenciar o resultado da pressão política do grupo é muito pequena, ele não tem incentivo para contribuir para a acção colectiva uma vez que o mesmo resultado será obtido, independentemente do seu comportamento (incentivo para ser “free-rider”). Daí pode inferir-se que nos grupos pequenos os membros têm maior incentivo para contribuir e participar na acção colectiva. Os grupos muito grandes e pouco homogéneos tendem a não organizar-se, pois neles é difícil evitar o “free-riding”. Para Olson (1965) estes grupos (por exemplo maioria dos eleitores) tendem a ser prejudicados pelos grupos mais pequenos, muito participativos na pressão política e com capacidade para influenciar a escolha pública a seu favor. No entanto, os grupos grandes podem apresentar economias de escala na pressão política e no acesso ao poder o que lhes dá também vantagens no exercício de “lobbying”.

O estudo do jogo político como uma interacção de grupos de interesse com poder e informação assimétricos rapidamente se tornou na grande alternativa à hipótese do votante mediano na literatura da “Public Choice”. Quem determina a escolha pública: os eleitores (maioria) ou os grupos de interesse (mais bem informados e com poder de “lobbying”)? Esta é uma questão fundamental para este estudo. A resposta não implica necessariamente a exclusão de uma das abordagens. Recentemente têm surgido vozes em defesa da combinação das duas hipóteses como forma de apreender de forma mais realista a racionalidade da escolha pública. De acordo com Colomer (1993) as duas perspectivas levam a conclusões diferentes. Uma tem a ver com a aproximação

---

<sup>5</sup> Turnbull (1987); Turnbull e Djoundourian (1994); Brennen e Pincus (1996); Islam e Chondhury (1998); Bailey e Connolly (1998).

<sup>6</sup> Sendo o votante mediano decisivo, a elasticidade estimada para as transferências não condicionadas provenientes de outros níveis de governo deveria ser idêntica à elasticidade rendimento.

ideológica e a similitude das propostas dos candidatos (partidos) em muitos assuntos de interesse geral, que afectam muitos eleitores (grande maioria), em que a posição central (votante mediano) é decisiva. Outra é a intensificação de diferenças entre os partidos em alguns assuntos sectoriais, que afectam pequenas minorias (grupos) que poderão ser beneficiados. Para Colomer (1993), as plataformas políticas dos candidatos combinam estas características.

Os modelos construídos para representar a influência dos grupos de interesse<sup>7</sup>, descrevem situações de concorrência imperfeita no “mercado político, pois entre os grupos de pressão a informação e o poder de fazer “lobbying” são assimétricos. Apesar dos modelos que descrevem a acção dos grupos de interesse obedecerem a pressupostos irrealistas, estes no seu conjunto não são tão fortes como os que subjagam o MVM. A escolha pública pode ter uma carácter multidimensional e as preferências dos eleitores não estão restritas ao caso unimodal.

O estudo do poder dos grupos de interesse não sofreu um desenvolvimento tão linear como o estudo do MVM, pois a sua consolidação tem surgido a partir de várias perspectivas de análise separadas que procuram representar as relações entre os agentes politicamente relevantes. A teoria de jogos tem sido crescentemente utilizada na modelização das estratégias que decorrem da sua interacção. Uma primeira abordagem da acção dos grupos de interesse centra-se no poder do grupo da burocracia, o qual tem acesso a informação privilegiada que lhe permite “desviar-se” das preferências do votante mediano (ou maioria menos informada) sem que este se aperceba. A par da teoria da burocracia desenvolveram-se modelos que se centram na actuação de diferentes grupos de interesse com o objectivo de influenciar a escolha pública. Uma linha de estudos analisam o “mercado político” de forma geral, isto é, não explicitam as funções influência dos grupos de interesse com base em instituições concretas. A sua aplicação adapta-se ao estudo de “qualquer” democracia baseada na regra de maioria (teoria da regulamentação, “rent-seeking”; modelo de equilíbrio geral de Becker, 1983; 1985). Uma outra linha de análise caracteriza-se pelo facto de abrir a “caixa negra” das funções influência, explicitando a influência dos grupos de interesse nas instituições políticas concretas<sup>8</sup>.

O vasto conjunto de literatura sobre o poder de influência dos grupos de interesse indica um conjunto de conclusões que dependem muito da especificidade da construção dos modelos e do tipo de escolha pública estudada. Deixam claro que o poder da maioria não é sempre determinante, pois os eleitores individualmente considerados não têm incentivo para obter informação e é muito difícil que consigam organizar-se num grande grupo de interesse.

---

<sup>7</sup> Neste estudo a representação do modelo da acção dos grupos de interesse (MGI) seguiu a formulação de Congleton e Bennett (1995):  $G^* = s(N_1 +, \dots, N_i +, N_{i+1} -, \dots, N_n -, I)$ ;  $(N_1 +, \dots, N_i +)$  é o conjunto de grupos de interesse favoráveis a um aumento do nível de fornecimento do bem público (ou despesa pública), sendo  $N$  o número de membros de cada grupo.  $(N_i -, \dots, N_n -)$  é o conjunto de grupos de interesse favoráveis a uma diminuição do nível de fornecimento do bem público.  $I$  é o conjunto de instituições relevantes.

<sup>8</sup> Uma revisão sobre a literatura do poder de influência da burocracia e dos grupos de interesse pode ser vista em Cruz (2000 b).

#### 4. Definição de hipóteses e procedimentos empíricos

Tendo em conta as abordagens apresentadas, defini um conjunto de hipóteses que testei a partir da estimação empírica do MVM<sup>9</sup>, do MGI<sup>10</sup> e de uma especificação combinada (MCOM)<sup>11</sup>, para as despesas correntes “per capita” dos municípios portugueses (275) e galegos (314)<sup>12</sup>. O método de estimação empírica utilizado foi uma análise “cross-section” com base no método de regressão múltipla dos mínimos quadrados (“OLS”)<sup>13</sup>.

As hipóteses que defini foram as seguintes:

I. -A escolha pública é determinada pelas preferências do votante mediano. - **HI**

II. -A escolha pública é determinada pela influência dos grupos de interesse. - **III**

III.-A escolha pública é determinada pelo poder de influência combinado do votante mediano e dos grupos de interesse. - **IIII**

IV.-Relativamente ao fornecimento público a nível local, nas jurisdições de grande dimensão populacional, os grupos de interesse possuem maior capacidade de influência da escolha pública do que nos municípios de pequena dimensão populacional (menor probabilidade de cada eleitor para influenciar os resultados, o que causa menor incentivo para que os eleitores se informem; maior número de grupos mais homogêneos<sup>14</sup> e uma grande maioria desorganizada). - **HIV**

V. -Os bens fornecidos publicamente apresentam uma baixa elasticidade rendimento (bens normais) e uma baixa elasticidade preço da procura, o que significa que à medida que o rendimento dos eleitores aumenta esses bens perdem importância relativa nos gastos do consumidor e que há rigidez na alteração do seu consumo quando o preço varia ( resultados de outros estudos que aplicaram empiricamente o MVM). - **HV**

VI.-Os bens fornecidos publicamente, contrariamente ao que é preconizado pela teoria dos bens públicos, apresentam congestionamento no consumo, o que indica que o fornecimento público ou se deve a impossibilidade de exclusão, ou ao poder do votante mediano ou dos grupos de interesse para impor as suas preferências (resultado obtido em outras aplicações do MVM). - **HVI**

---

<sup>9</sup> Variáveis explicativas tradicionais, excepto o preço que é representado pela sensibilidade aos impostos sobre a propriedade.

<sup>10</sup> Grupos considerados: burocracia local, grupos empresariais que ganham com o fornecimento, população mais disposta a consumir os bens fornecidos publicamente.

<sup>11</sup> Modelo que combina os anteriores (MCOM):

$$G^* = w_1 \cdot [f(t_m, y_m, N)] + (1 - w_1) \cdot [s(N_1 +, \dots, N_i +, N_{i+1} -, \dots, N_n -, I)]$$

com  $0 \leq w_1 \leq 1$ . O teste  $J$  de Davidson e MacKinnon (1981), permite testar se  $w_1 = 0$ , ou se  $w_1 = 1$ . Se  $w_1 = 0$ , apenas os grupos de interesse dominam a escolha pública; se  $w_1 = 1$ , apenas o votante mediano é decisivo; caso contrário, ambos influenciam a escolha pública.

<sup>12</sup> Os dados das variáveis podem ser vistos em Cruz (2000 b)

<sup>13</sup> As variáveis foram estimadas em forma de logaritmos. O coeficiente estimado de cada variável independente é uma elasticidade.

<sup>14</sup> Ver Murrell (1984).

VII.– A configuração institucional do sistema político afecta a escolha pública. Tendo em conta que há diferenças políticas e institucionais entre Portugal e a Galiza<sup>15</sup>, é de esperar a existência de diferenças entre os dois territórios em termos do poder político relativo do votante mediano e dos grupos de interesse.

– **HVII**

De forma a garantir uma certa homogeneidade entre as observações que constituem a amostra, os municípios galegos e portugueses foram divididos em três grupos, de acordo com a sua dimensão populacional: DIMPEQ (população entre 1 e 7499 habitantes); DIMMED (população entre 7500 e 49999 habitantes); PORTUGAL ou GALIZA (todos os municípios do território)<sup>16</sup>.

O principal problema dos modelos que estimei é a falta de uma variável preço adequada, pelo que os resultados obtidos para a “proxy”<sup>17</sup> que utilizei devem ser interpretados com reservas. A impossibilidade de encontrar informação alternativa e a necessidade de não deixar de considerar uma variável extremamente relevante para o modelo levou-me à utilização da referida “proxy”. Estes problemas relativos à variável preço colocam também problemas à interpretação do parâmetro de congestionamento ( $\alpha$ ), uma vez que o seu valor é obtido utilizando o coeficiente estimado para a variável preço<sup>18</sup>.

Quanto à variável dependente que procura identificar o nível de “output” procurado pelo votante mediano, saliento que por falta de informação quanto ao “output” público das autarquias, à semelhança da maioria de estudos em que o MVM é estimado empiricamente, utilizei a variável despesa pública (“input”) como “proxy” a esse “output”.

As variáveis independentes do modelo do votante mediano são, de acordo com a teoria, o rendimento do votante mediano (RENDIM+)<sup>19</sup>, o “preço de imposto” que o votante mediano suporta (PREÇO-), o congestionamento no consumo (variável população – POPULA-) e as transferências não condicionadas (TRANSF+).

No modelo de acção dos grupos de interesse defini a capacidade de influência de cada grupo pelo peso dos recursos gastos com o grupo, ou pelo peso do número de membros

---

<sup>15</sup> Uma diferença importante entre os dois territórios é o facto de em Espanha existir um nível de governo intermédio entre o governo central e o governo municipal. Neste país a actuação pública descentralizada é partilhada entre os governos regionais e os governos municipais. De acordo com Hoyt e Toma (1989), a proximidade de um nível superior de governo pode desviar a pressão dos grupos de interesse do nível inferior de governo. Deste modo, não será surpreendente que o MGI venha a produzir um melhor ajustamento para o caso português que para o caso galego. Os dados estatísticos revelam que o nível de intervenção municipal (vários tipos de despesas “per capita” e transferências “per capita”) é muito superior em Portugal, apesar do rendimento mediano ser superior na Galiza. Isto demonstra que as diferenças político-institucionais entre os territórios são importantes.

<sup>16</sup> Os municípios com mais de 50000 habitantes constituem um conjunto reduzido de observações não suficiente para a aplicação da estimação segundo o método dos mínimos quadrados (OLS), além disso são municípios exportadores de serviços, o que põe em causa a aplicação do MVM. Esses municípios aparecem nas classes PORTUGAL e GALIZA.

<sup>17</sup> Sensibilidade ao imposto de propriedade (expressa pela % de propriedade ocupada por proprietários).

<sup>18</sup> A parametrização do modelo leva a que o coeficiente associado à variável população seja representado da seguinte forma [ $\alpha (1+c) - c - d - 1$ ] em que  $c$  é a elasticidade-preço da procura estimada e  $d$  é a elasticidade-transferências da procura estimada; ver Cruz (2000 b; pág. 484 – 485).

<sup>19</sup> Rendimento “per capita” em Portugal e rendimento mediano na Galiza. Neste território o rendimento “per capita” está muito correlacionado com o rendimento “per capita” ( $\rho = 0,97$ ). O mesmo pressupomos que aconteça em Portugal. Nesse caso a substituição da variável rendimento mediano por rendimento “per capita” não introduz grandes distorções.

do grupo ou pelo nível de actividade desenvolvida para prosseguir o seu interesse. Um grupo que admiti influenciar as despesas correntes é a burocracia (funcionários nos respectivos serviços), para o qual espero uma influência positiva no crescimento da despesa (BUROCR+). O seu poder foi apreendido como a percentagem dos vencimentos dos funcionários dos governos municipais sobre as despesas correntes. Um outro grupo que considero é a percentagem de idosos na unidade política (PPOP65 +). Bergstrom e Goodman (1973), tendo em conta a hipótese do ciclo de vida, indicaram que com o mesmo rendimento e partilha de imposto, um idoso provavelmente procurará mais bens públicos que o jovem, pressupondo que a procura de bens públicos como fracção da procura total não cai com a idade. Além disso grande parte dos membros deste grupo têm mais tempo de lazer para usufruir dos bens públicos locais (parques e jardins, bibliotecas, instalações e espectáculos desportivos) e uma vez que em despesas correntes não se incluem as despesas de educação, o uso da variável poderá não ser de todo irrealista<sup>20</sup>.

A terceira variável que incluo no MGI está relacionada com o turismo (INDTUR +)<sup>21</sup>. Este é um sector de extrema importância e as empresas ligadas a esse tipo de actividades localizam-se nos locais com maior atractividade turística. Nesses municípios a atracção de turistas é potenciada pelo fornecimento autárquico de bons serviços públicos (distribuição de água potável, recolha de resíduos urbanos, oferta de serviços culturais, boa manutenção das vias públicas, serviços de iluminação, bom tratamento de parques e jardins, piscinas municipais, etc.).

Outras variáveis explicativas deveriam ser adicionadas ao MGI, como sejam o número de membros das associações de diversos tipos que recebem apoios dos governos das autarquias, as contribuições para as campanhas dos políticos, o número de encontros entre empresários ou associações de empresários e os políticos... A inexistência de informação publicada impossibilitou a sua consideração.

Para os três modelos em estudo (MVM, MGI; MCOM), são apresentados quadros de resultados com as estimativas dos coeficientes das variáveis independentes relevantes e os resultados do teste de significância *t* (corrigidos de acordo com White (1980)).

#### **4.1. Resultados da estimação do MVM**

Os resultados do Quadro 1 indicam que o MVM produz um bom ajustamento para os municípios de Portugal e da Galiza. Todas as variáveis independentes são estatisticamente significativas para 95% de confiança (com a excepção de PREÇO em DIMPEQ em Portugal e em DIMMED na Galiza, a qual é colinear com RENDIM - ( $\rho = -0,57$ ;  $-0,45$ )). Todos os coeficientes estimados exibem o sinal esperado. A capacidade explicatória das especificações é relativamente elevada para “cross-sections”. Os resultados indicam que a elasticidade preço e a elasticidade rendimento da procura são reduzidas nos dois territórios (não rejeição de HV) e que existe congestionamento no consumo dos bens locais associados às despesas correntes (não rejeição de HVI). Estes resultados estão em harmonia com os que foram obtidos na literatura empírica sobre a aplicação do MVM.

---

<sup>20</sup> Uma discussão mais detalhada sobre o uso desta variável pode ser vista em Cruz (2000 a, b).

<sup>21</sup> Representada em Portugal pelo número de dormidas em estabelecimentos hoteleiros, para evitar as distorções da distribuição das empresas de acordo com a sua sede. Na Galiza a variável é representada por um índice de actividade turística calculado pelo Instituto Galego de Estatística (IGE).

**Quadro 1 - Resultados da estimação do MVM para Portugal e Galiza**

Variáveis	DIMPEQ		DIMMED		Municípios	
	Portugal	Galiza	Portugal	Galiza	Portugal	Galiza
Ter ind..	0,84	-8,36**	0,50	-9,18*	-0,43	-9,60**
	(0,44)	(-3,33)	(0,60)	(-2,60)	(-0,72)	(-4,85)
Rendim	0,48**	0,73**	0,45**	0,64**	0,51**	0,77**
	(5,85)	(4,83)	(7,93)	(2,38)	(13,56)	(7,76)
Preço	-0,03	-0,42*	-0,56**	-0,45	-0,44**	-0,49**
	(-0,22)	(-2,15)	(-4,57)	(-1,33)	(-4,80)	(-3,36)
Popula	-0,87**	-0,60**	-0,69**	-0,53**	-0,71**	-0,57**
	(-9,90)	(-16,08)	(-20,55)	(-7,52)	(-19,08)	(-32,51)
Transf	0,65**	0,56**	0,55**	0,68**	0,61**	0,60**
	(6,18)	(13,15)	(10,76)	(8,88)	(20,78)	(34,62)
$\alpha$	0,77	0,93	0,68	1,27	0,82	1,06
R <sup>2</sup> Ajust.	0,72	0,38	0,53	0,49	0,70	0,46
F	35,13	32,24	50,14	15,95	164,57	58,72
Nr Obser	55	203	174	64	275	274

\*\* Estatisticamente significativa para um nível de confiança de 99%

\* Estatisticamente significativa para um nível de confiança de 95%

Valores da estatística t entre parêntesis

A comparação dos resultados entre Portugal e Galiza indica que a elasticidade rendimento da procura é superior na Galiza e que a elasticidade preço é pouco diferente em Portugal e na Galiza.

Os resultados indicam também que em Portugal existe “flypaper effect” (elasticidade transferências superior à elasticidade rendimento) e na Galiza isso não acontece. Uma provável explicação para este fenómeno poderá ser a maior pressão dos grupos de interesse sobre os municípios portugueses (de acordo com o postulado na hipótese HVII). A estimação do MGI poderá ajudar a esclarecer este ponto.

Os resultados apresentados nesta secção relativos à estimação do MVM, baseiam-se numa formulação relativamente “pura”<sup>22</sup> do modelo, isto é, admite-se que o sistema político responde perfeitamente à procura do votante mediano e que a oferta tem um papel plenamente passivo. Os políticos não têm qualquer atitude no sentido de promoverem os seus interesses. Para tornar a análise mais completa procurei apreender se os políticos possuem algum poder para afectar os níveis de despesa corrente por forma a desviarem-se das preferências do votante mediano. Para isso incluí no MVM duas “dummies” para apreender duas características institucionais de ordem política. Uma delas diz respeito ao facto de o presidente do município no poder já ter sido (ou não) presidente da autarquia em mandato anterior (“incumbent”). Este tipo de variável tem sido muito utilizada nos modelos de ciclos políticos (ver por exemplo Frey e Schneider, 1978) e foi utilizada na estimação do MVM para Portugal por Santos (1995). A variável considerada na estimação foi DINCUMB, que toma o valor 1 se o presidente do governo do município em 1995 foi o presidente da autarquia no ciclo eleitoral anterior e o valor 0 caso contrário. O sinal esperado para o coeficiente estimado da

<sup>22</sup> O facto de a variável Transferências ser estimada separadamente da variável rendimento é já um desvio à formulação “pura” e abre caminho à possibilidade de incluir no modelo a existência de “flypaper effect”.

variável é indeterminado, pois depende do interesse do político em fazer mais ou menos despesa corrente. No estudo de Santos (1995) a variável foi estatisticamente significativa para 95% de confiança e o sinal do coeficiente estimado foi negativo.

A introdução desta variável deve-se ao facto de existir “à priori” uma certa vantagem dos “incumbents” em relação aos novos candidatos. Por um lado estes representam um maior risco para os eleitores, uma vez que a actuação do “incumbent” já é conhecida. Por outro lado o presidente no poder usa muitas vezes publicações da autarquia para divulgar a “obra feita”, fazendo por essa via, ao longo do seu mandato, propaganda política dissimulada, útil para futura recandidatura. O presidente eleito está também em melhores condições para aceder aos média pois através da realização do âmbito das suas competências pode aparecer nos meios de comunicação com frequência. Este tipo de vantagem política sobre os adversários pode “à priori” permitir ao “incumbent” algum poder discricionário no uso dos recursos, no sentido de se desviar das preferências do votante mediano sem perder a possibilidade de ser reeleito.

A introdução da variável DINCUMB no MVM estimado para despesas correntes (com e sem Transferências - para eliminar sobreposição com “flypaper effect”) em todas as classes de municípios não melhorou de forma significativa o ajustamento, uma vez que DINCUMB não foi estatisticamente significativa para um nível de confiança de 95% (sinal do coeficiente estimado +). Os coeficientes estimados das outras variáveis não foram afectados pela introdução de DINCUMB. Para o ano em estudo e o tipo de despesa analisado, o efeito vantagem do “incumbent” não se revelou significativo.

Seguindo Bosch e Suárez-Pandiello (1994, 1995), uma outra variável de carácter político que testei no MVM foi a variável DPODER que toma o valor 1 quando o presidente da autarquia foi eleito pelo mesmo partido que elegeu o governo central e o valor 0 no caso contrário<sup>23</sup>. A introdução desta variável deve-se ao facto de nas campanhas políticas para as eleições autárquicas ser frequente a crítica, por parte dos presidentes das autarquias eleitos por partidos diferentes do partido no poder central, de que são negativamente discriminados na atribuição de recursos ou apoios por parte do governo central (comparativamente às autarquias com presidentes da mesma “cor política” do governo). Procurei, por isso, testar se as autarquias com líderes do mesmo partido do que está no governo poderiam gastar mais em termos “per capita” que as outras. O sinal esperado para DPODER é (+).

A introdução no MVM desta variável (com e sem Transferências) para todas as classes de municípios não melhorou significativamente os ajustamentos. DPODER não foi estatisticamente significativa para um nível de confiança de 95% (sinal estimado contrário ao esperado) em nenhuma classe de municípios, o mesmo aconteceu nos trabalhos de Bosch e Suárez-Pandiello (1994, 1995). Os coeficientes estimados das outras variáveis não foram afectados pela introdução de DPODER. O efeito

---

<sup>23</sup> Para a Galiza também testei a coincidência com o partido que elegeu o governo da Comunidade Autónoma (governo regional). Para este território não conseguimos obter informação sobre o nome dos alcaides dos municípios. Em vez de DINCUMB, usámos DREPPVEN, a qual toma o valor 1 se o partido vencedor no município, no ciclo eleitoral de 1991-1995, é o mesmo que no ciclo 1987-1991; e o valor zero no caso contrário. Esta variável é apenas uma “proxy” ao efeito “incumbent”, mas é frequente que o mesmo partido (ou coligação) apoie o mesmo candidato se ele já tiver sido vencedor no ciclo eleitoral anterior. Para Portugal a correlação entre DINCUMB e DREPPVEN é de 0,60. Convém porém referir que na Galiza, se os partidos da minoria se coligarem e juntos obtiverem uma maioria de pelo menos (50%+1) podem eleger o alcaide. Isto implica que a relação entre DINCUMB e DREPPVEN, provavelmente é mais fraca no caso galego.



coincidência com o partido no poder no governo nacional não foi significativo para o tipo de despesa em estudo e para o ano analisado.

Os fracos resultados de DINCUMB e DPODER não surpreendem, porque uma mais adequada percepção deste tipo de efeitos políticos passa pela introdução da dimensão temporal na análise (introdução de ciclos eleitorais), assim como das despesas de capital que reflectem gastos em projectos de longo prazo. É na comparticipação desse tipo de projectos que a interacção do governo central com as autarquias é extremamente importante. Diferenças entre os municípios nessa interacção com o governo central poderá reflectir alguma discriminação política. Em futura investigação é importante analisar essa hipótese.

## 4.2. Resultados de estimação do MGI

**Quadro 2 - Resultados da estimação do MGI para Portugal e Galiza**

Variáveis	DIMPEQ		DIMMED		Municípios	
	Portugal	Galiza	Portugal	Galiza	Portugal	Galiza
Ter. Ind.	5,30** (10,84)	3,41** (15,20)	4,94** (21,40)	2,80** (6,96)	5,21** (36,12)	3,32** (18,54)
Burocrac	0,67 (1,78)	0,10 (0,73)	0,68** (4,96)	0,34 (1,52)	0,60** (4,97)	0,17 (1,51)
PPOP65	0,67** (4,51)	0,13 (0,94)	0,54** (5,09)	-0,26 (-1,21)	0,72** (11,56)	0,06 (0,79)
INDTUR	0,02 (1,90)	0,07 (1,36)	0,02* (2,42)	0,14* (3,63)	0,02* (2,40)	0,12** (6,90)
R <sup>2</sup> Ajust.	0,23	0,00	0,22	0,22	0,42	0,15
F	3,15	1,04	14,11	6,65	49,90	10,59
Nr OBSER	22	97	137	60	202	163

\*\* Estatisticamente significativa para um nível de confiança de 99%

\* Estatisticamente significativa para um nível de confiança de 95%

Valores da estatística t entre parêntesis

O Quadro 2 mostra que o MGI tem uma “performance” inferior para a Galiza em todas as classes de municípios, o que está de acordo com o postulado em HVII. Este resultado ajuda a compreender a existência de “flypaper effect” nos municípios portugueses e está de acordo com a hipótese de Hoyt e Toma (1989). Em ambos os territórios o desempenho do MGI é superior nos municípios de maior dimensão populacional, o que aponta para a não rejeição de HIV.

Da mesma forma que para o MVM, estimámos o MGI incluindo as duas variáveis político-institucionais DINCUMB e DPODER, para inferir se para além dos grupos de interesse, os políticos poderiam ter alguma capacidade de afectar a escolha pública. Os resultados foram semelhantes aos obtidos com a inclusão dessas variáveis na estimação do MVM. Não foram estatisticamente significativas para 95% de confiança em nenhuma das classes de municípios A sua inclusão não afectou os coeficientes estimados das outras variáveis explicativas<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> DINCUMB e DPODER nunca foram estatisticamente significativas quando incluídas no MCOM.

#### 4.3. Resultados da estimação do MCOM e do teste *J*

No Quadro 3 é possível verificar que os resultados da estimação do MCOM estão em harmonia com os da estimação individual do MVM e do MGI. Nos municípios DIMPEQ as variáveis explicativas do MVM são mais robustas que as do MGI para explicar as despesas correntes “per capita” municipais. Nos municípios DIMMED, quer as variáveis do MVM, quer as do MGI contribuem para explicar o tipo de escolha pública municipal em estudo.

**Quadro 3 – Resultados da estimação do MCOM para Portugal e Galiza**

Variáveis	DIMPEQ		DIMMED		Municípios	
	Portugal	Galiza	Portugal	Galiza	Portugal	Galiza
Ter ind..	4,18 (0,98)	-13,10** (-3,52)	1,92 (1,71)	-5,07 (-1,08)	1,73* (2,02)	-9,99** (-3,85)
Rendim	0,28* (2,46)	1,03** (5,22)	0,39** (6,87)	0,38 (1,64)	0,43** (11,45)	0,81** (7,08)
Preço	0,27 (1,52)	-0,45 (-1,71)	-0,65** (-5,03)	-0,67* (-2,14)	-0,53** (-6,14)	-0,34* (-2,12)
Popula	-0,89** (-11,35)	-0,58** (-11,33)	-0,59** (-18,34)	-0,52** (-8,88)	-0,52** (-35,34)	-0,61** (-34,16)
Transf	0,51** (3,26)	0,63** (9,20)	0,42** (7,75)	0,62** (8,01)	0,37** (13,01)	0,63** (31,98)
Burocrac	0,13 (0,54)	-0,02 (-0,20)	0,24* (2,22)	0,25 (1,54)	0,10 (1,18)	0,06 (0,68)
PPOP65	0,20* (2,30)	0,25* (2,52)	0,24** (3,18)	-0,11 (-0,71)	0,31** (6,69)	0,12* (2,11)
INDTUR	0,01 (1,30)	-0,01 (-0,24)	0,02** (3,39)	0,09** (3,09)	0,02** (4,17)	0,04** (2,68)
R <sup>2</sup> Ajust.	0,63	0,45	0,58	0,57	0,69	0,52
F	6,21	12,13	28,21	12,33	65,70	26,31
Nr OBSER	22	97	137	60	202	163

\*\* Estatisticamente significativa para um nível de confiança de 99%

\* Estatisticamente significativa para um nível de confiança de 95%

Valores da estatística *t* entre parêntesis

Os resultados do teste *J* indicam que tanto para a Galiza como para Portugal, no grupo de municípios DIMPEQ, o MGI é rejeitado e o MVM não é rejeitado (não rejeição de HI)<sup>25</sup> e no grupo de municípios DIMMED tanto o MVM como o MGI não são rejeitados (MCOM – não rejeição de HIII)<sup>26</sup>. Estes resultados indicam também que HIV (maior poder dos grupos de interesse locais nos municípios de maior dimensão populacional) não deve ser rejeitada<sup>27</sup>. A similaridade de comportamento entre Portugal e Galiza aponta para a rejeição de HVII (não é diferente o poder político relativo entre

<sup>25</sup> Portugal:  $t_{IGM} = 0,94$  e  $t_{MVM} = 5,28^{**}$ ; Galiza: :  $t_{IGM} = 0,16$  e  $t_{MVM} = 8,87^{**}$ .

<sup>26</sup> Portugal:  $t_{IGM} = 4,04^{**}$  e  $t_{MVM} = 10,87^{**}$ ; Galiza: :  $t_{IGM} = 3,50^{**}$  e  $t_{MVM} = 7,19^{**}$ .

<sup>27</sup> Fiz também o estudo da hipótese IV através de um teste contínuo entre a qualidade de ajustamento do MGI e o aumento da dimensão populacional dos municípios, o qual não permitiu uma clara confirmação dos resultados da comparação discreta. O teste revelou uma relação estatisticamente não significativa, no entanto o sinal obtido para o coeficiente estimado da variável população apresentou o sinal esperado (positivo).

votante mediano e grupos de interesse em diferentes configurações político-institucionais).

#### **4.4. Aprofundamento do estudo da hipótese HVII**

Será que os resultados obtidos indicam que não há diferenças político-institucionais relevantes entre os territórios? Para além da existência em Espanha de um governo intermédio entre o municipal e o central, as despesas correntes “per capita” dos municípios galegos são muito inferiores às dos municípios portugueses (cerca de metade). Estes dados revelam que há fortes diferenças entre os territórios ao nível da intervenção autárquica. Em Portugal ela reveste um cariz mais importante, uma vez que os municípios não partilham competências com outro governo não central e que os recursos gastos em termos “per capita” são muito superiores.

A inclusão da variável DTERRITO (“dummy” com o valor 1 se o município é galego e zero se é português) na estimação conjunta para os dois territórios do MVM, MGI e MCOM<sup>28</sup> revela que a variável é estatisticamente significativa para um nível de confiança de 95%<sup>29</sup>. Isto indica a existência de outras influências (para além das económico – demográficas descritas pelas variáveis explicativas do MVM e do MGI) para explicar as diferenças entre as despesas correntes “per capita” dos municípios galegos e as dos municípios portugueses. Estes resultados deixam mais claro que há diferenças político-institucionais relevantes entre os territórios e que a hipótese HVII deve ser rejeitada.

#### **4.5. Ilusão fiscal relativamente à tributação autárquica em Portugal e na Galiza**

Procurei identificar se o nível de visibilidade do sistema fiscal municipal é uma diferença institucional relevante entre os territórios. A significância estatística de DTERRITO poderá ser explicada por diferenças entre Portugal e Galiza na configuração dos sistema fiscal municipal, que originarão diferentes níveis de ilusão fiscal, as quais por sua vez explicariam as diferenças entre as despesas correntes “per capita”. Vários autores usam os índices de Herfindahl para medir a visibilidade do sistema fiscal<sup>30</sup>, os quais consistem na adição dos quadrados dos pesos de cada fonte fiscal local nas receitas locais totais. Quando quase todas as receitas fiscais municipais

---

<sup>28</sup> Corrigimos o valor em escudos para pesetas segundo a PPP de 1995, inflacionamos os valores de 1993 para os preços de 1995 e deflacionamos os valores de 1996 para os preços de 1995. Não seria possível compatibilizar o índice de actividade turística da Galiza com o valor das dormidas em estabelecimentos hoteleiros, usado no caso dos municípios portugueses. Para construirmos uma variável comum para apreender o poder de influência dos grupos ligados ao turismo, construímos uma “dummy” (DINDTUR) que toma o valor zero se o valor de INDTUR no município for inferior ao da mediana da distribuição de INDTUR; o valor um se INDTUR no município apresentar um valor entre a mediana e o que corresponde ao do início do quarto quartil da distribuição de INDTUR; o valor dois se INDTUR apresentar no município um valor superior ao que corresponde ao início do quarto quartil da distribuição de INDTUR.

<sup>29</sup> O coeficiente estimado de DTERRITO varia entre -1,08 e -0,21. A inclusão da variável DTERRITO não afectou os coeficientes estimados das outras variáveis explicativas.

<sup>30</sup> Ver por exemplo: Pommerehne e Schneider (1978); Baker (1983); Turnbull e Djoundourian (1994); Ahmed (1998).

advêm de apenas uma fonte fiscal, o índice (que varia entre zero e um) toma um valor próximo da unidade. Nesse caso a complexidade fiscal é reduzida e, por isso a ilusão fiscal é baixa. Isto quer dizer que a visibilidade do sistema fiscal local é elevada. Nos municípios em que as receitas fiscais locais estão fragmentadas por muitas fontes fiscais de peso não muito diferenciado, a visibilidade fiscal é pequena. Neste caso é de esperar um nível mais elevado das despesas correntes “per capita”<sup>31</sup>.

Construí índices de Herfindahl para Portugal e Galiza, tendo em conta três tipos de fontes de receita local: impostos sobre a propriedade; impostos sobre a circulação de veículos; outras receitas locais. O problema da aplicação dos índices de Herfindahl aos municípios portugueses e galegos advêm do facto de a categoria “outras receitas locais” não ser uma categoria residual, mas, pelo contrário, é a que inclui mais receitas fiscais locais (em média 62% nos municípios portugueses e 41% nos municípios galegos). Se o peso desta categoria é muito grande, o valor do índice será elevado, o que indica que o sistema fiscal não é muito complexo. No entanto se a receita fiscal representada em “outras receitas locais” está fragmentada por muitas fontes de receita local (acontece em Portugal e na Galiza pois inclui: impostos sobre actividades económicas; receitas de fornecimento de água; tratamento de resíduos sólidos urbanos; tarifas sobre o uso de parques para automóveis; receitas da concessão de licenças de construção; ...), isso significa que o sistema fiscal é complexo. Este paradoxo pode ser ultrapassado analisando a visibilidade fiscal apenas com base na categoria “outras receitas locais”. Quanto maior o peso desta categoria, menor a visibilidade fiscal, e, por isso, maior a ilusão fiscal. A variável LPESORCM<sup>32</sup> foi introduzida nos modelos para apreender a influência da complexidade fiscal nas despesas correntes “per capita”.

O Quadro 4 revela que LPESORCM é estatisticamente significativa para 95% de confiança e o seu coeficiente estimado exhibe o sinal esperado (+) em sete das nove regressões representadas no quadro. Isto quer dizer que a hipótese de o nível de ilusão fiscal influenciar o nível de despesas correntes “per capita” dos municípios não deve ser rejeitada.

Quando incluí LPESORCM separadamente nas regressões para Portugal e Galiza, nas três categorias de municípios, constatei que a variável não é estatisticamente significativa (ou quando o é apresenta sinal contrário ao esperado<sup>33</sup>) nas regressões relativas aos municípios portugueses. Para os municípios galegos, a variável é estatisticamente significativa, exibindo o sinal esperado. De acordo com estes resultados, o nível de complexidade fiscal afecta os níveis de despesas “per capita” dos municípios galegos, mas não os dos municípios portugueses. O uso de medidas alternativas de ilusão fiscal e um aprofundamento na fragmentação das fontes fiscais poderá em investigação futura contribuir para um melhor entendimento do fenómeno.

Além disso o Quadro 4 mostra que DTERRITO continua estatisticamente significativa em todas as regressões, o que significa que há outros factores político-institucionais, para além da ilusão fiscal, que explicam as diferenças entre os territórios nas despesas correntes municipais “per capita”.

---

<sup>31</sup> Admitindo que a visibilidade dos benefícios da intervenção pública local não varia entre os municípios.

<sup>32</sup> Logaritmo do peso de “outras receitas locais” nas receitas totais locais.

<sup>33</sup> Acontece no MVM e no MCOM em DIMMED nas regressões relativas aos municípios portugueses. Isto explica a não significância de LPESORCM nas regressões MVM e MCOM na classe de municípios DIMMED no Quadro 4.

**Quadro 4 - Resultados dos modelos com a inclusão de LPESORCM (Portugal + Galiza)**

Explanat	MVM			MGI			MCOM		
Variables.	DIM PEQ	DIM MED	TODOS	DIM PEQ	DIM MED	TODOS	DIM PEQ	DIM MED	TODOS
Term. Ind.	-1,20 (-0,78)	-2,31 (-1,79)	-3,20** (-4,13)	11,37** (79,32)	11,51** (64,74)	11,53** (116,11)	-1,84 (-1,16)	-0,87 (-0,63)	-2,75** (-3,25)
RENDIM	0,53** (4,82)	0,48** (8,62)	0,53** (11,38)	----- -----	----- -----	----- -----	0,51** (4,82)	0,42** (7,38)	0,50** (10,72)
PREÇO	-0,23 (-1,37)	-0,55** (-4,49)	-0,42** (-4,65)	----- -----	----- -----	----- -----	-0,29 (-1,72)	-0,47** (3,74)	-0,42** (-4,62)
POPULA.	-0,62** (-12,00)	-0,72** (-13,11)	-0,68** (-23,36)	----- -----	----- -----	----- -----	-0,59** (-9,54)	-0,77** (-11,85)	-0,70** (-19,74)
TRANSF	0,57** (10,75)	0,69** (10,33)	0,69** (19,72)	----- -----	----- -----	----- -----	0,59** (10,59)	0,68** (9,57)	0,69** (18,21)
BUROCRAC	----- -----	----- -----	----- -----	-0,14 (-1,89)	0,52** (4,34)	0,13 (1,95)	-0,27** (-4,34)	0,25** (2,65)	-0,11* (-2,24)
PPOP65	----- -----	----- -----	----- -----	0,24** (2,83)	0,29** (3,26)	0,38** (7,44)	0,07 (0,80)	-0,08 (-0,93)	0,03 (0,56)
DINDTUR	----- -----	----- -----	----- -----	0,09** (3,46)	0,08** (2,98)	0,11** (5,15)	0,05* (2,48)	0,07** (3,17)	0,08** (4,48)
DTERRITO	-0,99** (-6,24)	-0,71** (-8,52)	-0,78** (-11,66)	-0,80** (-13,19)	-0,20** (-4,03)	-0,41** (-11,46)	-1,01** (-6,67)	-0,64** (7,63)	-0,81** (-12,15)
LPESORCM	0,23** (3,21)	-0,02 (-0,22)	0,19** (4,19)	0,40** (4,66)	0,24* (2,55)	0,51** (8,90)	0,21** (3,08)	-0,00 (-0,06)	0,20** (4,27)
$\alpha$	0,94	0,93	1,02	-----	-----	-----	-----	-----	-----
R <sup>2</sup> Ajust.	0,73	0,56	0,67	0,61	0,23	0,39	0,76	0,58	0,68
F	116,16	50,52	183,67	76,92	15,22	70,74	85,40	37,91	127,95
N. Observ..	257	238	548	248	238	538	248	238	538

\*\* Estatisticamente significativa para um nível de confiança de 99%

\* Estatisticamente significativa para um nível de confiança de 95%

Valores da estatística t entre parêntesis

## 5. Conclusões

Estimei o modelo do votante mediano (MVM), o modelo de influência dos grupos de interesse (MGI) e uma forma combinada (MCOM) para os municípios da Galiza e de Portugal Continental. Os resultados obtidos estão em harmonia com a literatura empírica sobre os modelos testados. Eles fornecem contraprova empírica sobre a capacidade dos grupos de interesse para influenciar as despesas correntes “per capita” municipais, mas também indicam que os votantes (nomeadamente o votante mediano) são importantes e evitam fortes desvios às suas preferências. Os resultados indicam também que os grupos de interesse são mais influentes nos municípios de maior dimensão populacional.

Contrariamente ao esperado, diferenças na configuração institucional entre os sistemas políticos que analisei não afectam o “trade-off” entre o poder político do votante mediano e o dos grupos de interesse.

A inclusão nos modelos de uma “proxy” à visibilidade da fiscalidade local revelou a existência de algumas diferenças entre Portugal e a Galiza. Enquanto que no primeiro território a complexidade do sistema fiscal não parece afectar as despesas correntes “per capita” municipais, na Galiza acontece o contrário. Diferenças entre os territórios na configuração institucional da “máquina fiscal”, ou o uso de medidas alternativas de ilusão fiscal poderão explicar o fenómeno.

Investigação futura sobre a escolha pública municipal deve envolver o tempo e as despesas de capital, porque a possibilidade de existirem “time lags” na reacção dos agentes, ou a existência de ciclos políticos não foram capturados pelas especificações estimadas. Além disso, o inquérito directo aos políticos acerca do nível de pressão dos grupos de interesse e dos média poderá ser útil para uma futura especificação do modelo de grupos de interesse. Um ênfase adicional nas condições de oferta política é também necessário.

## Referências

- Ahmed, Sultan, (1998), *Local Government Budgetary Behavior and Size: Evidence from New York State Counties on Institutional, Political and Socioeconomic Theories*, Ph. D. Dissertation não publicada, Graduate School of the State University of New York, USA.
- Akin, John. e Lea, Michael, (1982), “Microdata Estimation of School Expenditure Level: An Alternative to the Median Voter Approach”, *Public Choice*, vol. 38 n.º 2, pág. 113-128.
- Bailey, Stephen J. e Connolly, Stephen, (1998), “The Flypaper Effect: Identifying Areas for Further Research”, *Public Choice*, vol. 95 n.º 3-4, pág. 335-361.
- Baker, Samuel, (1983), “The Determinants of Median Voter Tax Liability: An Empirical Test of Fiscal Illusion Hypothesis”, *Public Finance Quarterly*, vol. 11 n.º 1, pag. 95-109.
- Baron, David, (1989), “Service-Induced Campaign Contributions and the Electoral Equilibrium”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 104 n.º 1, pag. 45-72.
- Baum, Donald N., (1986), “A Simultaneous Equations Model of the Demand for the Production of Local Public Services: The Case of Education”, *Public Finance Quarterly*, vol. 14 n.º 2, pag. 157-178.
- Baumgardner, James, (1993), “Tests of Median Voter and Political Support Maximization Models: The Case of Federal/State Welfare Programs”, *Public Finance Quarterly*, vol. 21 n.º 1, pag. 48-83.
- Beck, John, (1981), “Budget-Maximizing Bureaucracy and the Effects of State Aid on School Expenditures”, *Public Finance Quarterly*, vol. 9 n.º 2, pág. 159-182.
- Beck, John, (1984), “Nonmonotonic Demand for Municipal Services: Variation Among Communities”, *National Tax Journal*, vol. 37 n.º 1, pág. 55-67.

- Becker, Gary, (1983), “A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 47 n° 3, pág. 371-400.
- Becker, Gary, (1985), “Public Policies, Pressure Groups and Dead Weight Costs”, *Journal of Political Economics*, vol 28 n° 3, pág. 329-347.
- Bergstrom, Theodore e Goodman, Robert, (1973), “Private Demand for the Services of Non-Federal Government”, *American Economic Review*, 63, June, pág. 280-296.
- Black, Duncan, (1948), “On the Rationale of Group Decision Making”, *Journal of Political Economy*, vol. 56 n° 1, pág. 23-34.
- Black, Duncan, (1958), *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Boije, Robert, (1998), *Capitalisation, Efficiency and the Demand for Local Public Goods*, unpublished Ph. D. Dissertation, Uppsala Universitet, Sweden.
- Bosch Nuria e Suárez-Pandiello, Javier, (1994), *Hacienda local y elección pública: El caso de los municipios españoles*, Fundación BBV, Bilbao.
- Bosch Nuria e Suárez-Pandiello, Javier, (1995), “Seven hypotheses about public choice and local spending: A test for Spanish municipalities”, *Public Finance*, vol. 50 n° 1, pág. 36-50.
- Brennan, Geoffrey e Pincus, J. J., 1996, “A Minimalist Model of Federal Grants and Flypaper Effects”, *Journal of Public Economics*, vol. 61 n° 2, pág. 229-246.
- Brown, Byron e Saks, Daniel, (1983), “Spending for Local Public Education: Income Distribution and the Aggregation of Private Demands”, *Public Finance Quarterly*, vol. 11 n° 1, pág. 21-45.
- Colomer, Josep Maria, (1993), “Ciencia Política y Eleccion Racional”, em *Análisis Económico del Derecho y de la Política* editado por P. Puy Fraga, Santiago de Compostela, Fundación Alfredo Brañas, pág. 125-145.
- Congleton, Roger e Bennett, Randall, (1995), “On the Political Economy of State Highway Expenditures: Some Evidence of the Relative Performance of Alternative Public Choice Models”, *Public Choice*, vol. 84 n° 1-2, pág. 1-24.
- Cruz, José N., (1998), “Análise Económica da Procura no Mercado Político: Quem Determina as Escolhas Públicas: Eleitores ou Grupos de Interesse?”, editado por Vida Económica, ISBN: 972-8307-44-6, 1998.
- Cruz, José N., (2000 a), “Análise Económica da Concorrência no Mercado político: Uma Aplicação aos Municípios de Portugal Continental”, editado em *Economia Pública Regional e Local: Actas do 1º Encontro Ibérico APDR – AECR*, ISBN: 972-97825-7-1.
- Cruz, José N., (2000 b), *O Poder do Votante Mediano e dos Grupos de Interesse na Competição Política: Teoria (Revisão) e Contraprova Empírica para os Municípios Portugueses e Galegos*, Tese de Doutoramento não publicada, Universidade de Santiago de Compostela.
- Davidson, R. e MacKinnon, J., (1981), “Several Tests for Model Specification in the Presence of Alternative Hypotheses”, *Econometrica*, vol. 49 n° 3, pág. 781-793.
- Downs, Anthony, (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.

- Frey, Bruno and Schneider, Friedrich, (1978), An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the United States, *Review of Economics and Statistics*, 60, May, pág. 174-183.
- Gibson, Betty Blecha, (1980), "Estimating Demand Elasticities for Public Goods from Survey Data", *American Economic Review*, vol. 70 n° 5, pág. 1069-1076.
- Gramlich, Edward e Rubinfeld, Daniel, (1982), "Micro Estimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout and Median Voter Hypotheses", *Journal of Political Economy*, vol. 90 n° 3, pág. 536-560.
- Holcombe, Randall, (1980), "An Empirical Test of the Median Voter Model", *Economic Inquiry*, vol. 18 n° 2, pág. 260-274.
- Hoyt, William and Toma, Eugenia, (1989), "State Mandates and Interest Group Lobbying", *Journal of Public Economics*, vol. 38 n.º 2, pág. 199-213.
- Husted, Thomas, (1989), "Nonmonotonic Demand for Income Redistribution Benefits: The Case of A. F. D. C.", *Southern Economic Journal*, vol. 55 n° 3, pág. 710-727.
- Islam, Muhammed and Choudhury, Saud, (1989), "The Flypaper Effect and the Revenue Impact of Grants-in-aid", *Economics Letters*, vol. 30 n.º 4, pag. 351-356.
- Levitt, Steven, (1996), "How do Senators Vote? Disentangling the Role of Voter Preferences, Party Affiliation, and Senator Ideology", *American Economic Review*, vol. 86 n° 3, pág. 425-438.
- Munley, Vincent, (1984), "Has the Median Voter Found a Ballot Box That He Can Control?", *Economic Inquiry*, vol. 22 n° 3, pág. 323-336.
- Murrell, Peter, (1984), "An Examination of the Factors Affecting the Formation of Interest Groups in OECD Countries", *Public Choice*, vol. 43 n° 2, pág. 151-171.
- Nold, Patricia Ann, (1992), "Public Choice and the Allocation of Public Goods: Na Empirical Analysis of Local School Expenditures", *American Economic Review*, vol. 82 n° 2, pág. 457-463.
- Olson, Mancur, (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press.
- Paldam, Martin e Skott, Peter, (1995), "A Rational-Voter Explanation of the Cost of Ruling", *Public Choice*, vol. 83 n° 1-2, pág. 159-172.
- Palfrey, T. R., (1984), "Spatial Equilibrium with Entry", *Review of Economic Studies*, vol. 51 n° 1, pág. 139-156.
- Pommerehne, Werner and Schneider, Friedrich, (1978), *Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending*, Kyklos, vol. 31 n.º 3, pag. 381-408.
- Poole, Keith e Rosenthal, Howard, (1996), "Are Legislators Ideologues or the Agents of Constituents?", *European Economic Review*, vol. 40 n° 3-5, pág. 707-717.
- Rongen, Gunnar, (1995), "Efficiency in the Provision of Local Public Goods in Norway", *European Journal of Political Economy*, vol. 11 n° 2, pág. 253-264.
- Santos, Ana Bela, (1995), *Descentralização, Desigualdade Financeira e a Hipótese do Eleitor Mediano*, ISEG, Departamento de Economia, págs 8.
- Schmidt, Kenny e Morton, Rebbecca, (1996), "Evidence on Electoral Accountability in the U. S. Senate: Are Unfaithful Agents Really Punished?", *Economic Inquiry*, vol. 34 n° 3, pág. 545-561.



# **A gestão estratégica de organizações públicas: o caso de uma autarquia**

**João Pedro Almeida Couto \***

---

\* Universidade dos Açores, 2001.

## 1. Introdução

A gestão estratégica emergiu como a forma moderna de planeamento nas organizações, tornando-se na principal ferramenta para o desenvolvimento e obtenção de respostas para um mundo em evolução rápida. (Hanna, 1985)

Esta visão é particularmente difundida nas organizações privadas, onde o desenvolvimento dos conceitos de planeamento estratégico tiveram lugar, no entanto, os conceitos e práticas essenciais para as organizações eficientes aplicam-se tanto a organizações privadas como públicas.

Na sua essência, o planeamento estratégico dá ênfase ao processo contínuo de integração dos vários sistemas organizacionais (Freire, 1997), numa ligação estreita com o ambiente envolvente da organização e procurando oportunidades e identificando ameaças.

O planeamento estratégico pode estimular a descentralização e delegação, no âmbito de uma orientação estratégica de médio ou longo prazo, responsabilizando os dirigentes, aos vários níveis hierárquicos, pela fixação de objectivos e metas e pela sua implementação.

Este conceito surge como uma resposta às pressões da envolvente, que no caso das organizações privadas são essencialmente pressões competitivas. No âmbito das organizações públicas temos igualmente um conjunto vasto de pressões que emergem dos vários interessados nos resultados da gestão pública e que podem ir desde os cidadãos, individualmente, a grupos de interesses diversos.

A evolução das organizações privadas coloca um padrão de comparação para o desempenho das organizações públicas que pressiona a sua evolução. Assim, o planeamento das organizações públicas não pode corresponder à definição de políticas, objectivos e programas de acção num ambiente restrito e limitado à esfera mais directa de decisão política.

Um dos elementos fundamentais do planeamento estratégico é a preparação das respostas adequadas às exigências do meio envolvente às organizações, pelo que o diagnóstico estratégico constitui um passo fundamental e imprescindível.

O diagnóstico estratégico nas organizações privadas é uma tarefa com contornos bem definidos e com uma prática continuada, no entanto, a sua realização para as organizações públicas levanta sempre um desafio adicional. Efectivamente, enquanto nas organizações privadas o diagnóstico centra-se nas características fundamentais da envolvente económica, política e social da organização em cada momento e as tendências de evolução perceptíveis, por um lado, e a avaliação dos competidores, sua capacidade e recursos e movimentações estratégicas efectuadas e previsíveis, por outro, no caso das organizações públicas falta, muitas vezes, um elemento fundamental de motivação o competidor directo.

A discussão em torno da definição do diagnóstico estratégico adequado para uma organização pública passa pelo estabelecimento do seu papel ou missão. É em função da missão que iremos procurar identificar as variáveis críticas para a sua realização e em relação às quais se deverá procurar diagnosticar a situação da organização.

Numa definição actual do papel das organizações públicas podemos afirmar que estas devem criar valor público, proporcionando serviços aos cidadãos, tal como as organizações privadas criam valor para os clientes (Moore, 1995).

Esta definição realça a importância da obtenção de um serviço público orientado para a satisfação do cidadão, no entanto, à que referir alguns aspectos específicos do papel do estado num sistema de serviço público. Assim, enquanto nas organizações privadas temos, de acordo com Porter (1980), uma opção estratégica que pode variar entre a diferenciação ou a obtenção de vantagens de custo e entre uma abrangente actividade, dirigida a um vasto mercado, ou uma actividade restringida a segmentos de mercado específicos, no caso das organizações públicas temos uma situação distinta. Nas organizações públicas existe a prestação de um serviço, que deve ser diferenciado, efectuado com a maior eficiência na utilização dos recursos e abrangendo todos os cidadãos, mesmo os com necessidades específicas.

O padrão de serviço público têm de distinguir o que deve ser serviço gratuito ou pago, distinguindo o que são serviços essenciais de serviços adicionais, e como devem ser contempladas as situações de carência económica.

A definição deste padrão é uma tarefa política, mas consubstanciada nos valores sociais da comunidade. Para tal é necessário identificar quais são as expectativas da comunidade em relação ao serviço que as organizações públicas deverão fornecer. A identificação das expectativas liga com a criação de um serviço público de qualidade

## **2. O modelo de avaliação**

O termo qualidade representa ideias diferentes de pessoa para pessoa e organização para organização e está muitas vezes associado ao conceito de serviço ao consumidor. No entanto o conceito de qualidade pode ser visto sob diversas ópticas.

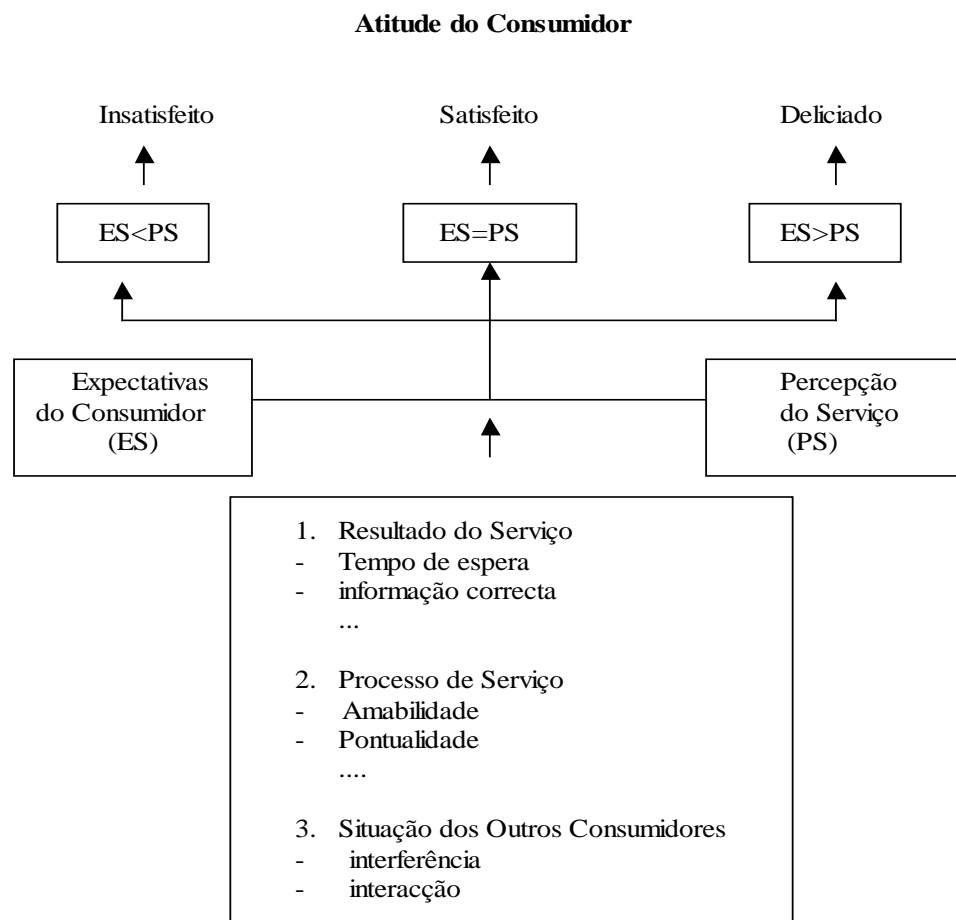
De acordo com Garvin (1988) podemos ter cinco visões distintas que vão desde um conceito baseado no produto ou, baseado no utilizador, baseado no processo produtivo, no valor fornecido, ou ainda, algo de superior, de transcendente em relação ao produto ou serviço usual. Apesar destas múltiplas perspectivas poderem ter aspectos contraditórios, no entanto, complementam-se no estabelecimento do conceito.

Um dos desenvolvimentos do conceito de qualidade é o que corresponde à noção de qualidade dos serviços que, dada a realidade da actividade de muitas organizações públicas, será talvez aquele que mais se enquadra neste contexto.

A qualidade de serviço na perspectiva do consumidor corresponde à realização de um conjunto de expectativas e necessidades. O consumidor ficará satisfeito quando a percepção com que fica do serviço que lhe é prestado corresponde às suas expectativas e necessidades, ficará insatisfeito quando a percepção não igualar as expectativas e muito satisfeito quando a percepção exceder as expectativas.

Neste processo conjugam-se vários aspectos que englobam factores que influenciam a percepção do serviço, e que resultam da forma como a organização conduz as suas operações, mas também factores que influenciam as expectativas, tais como experiências passadas ou imagem da organização.

Na figura seguinte procura-se realçar alguns dos aspectos fundamentais desta relação:



Fonte: Faché (2000)

Pela figura, podemos verificar que os aspectos que afectam a qualidade final do serviço incluem factores ligados ao desempenho ou resultado do serviço e a medida em que corresponde ao pretendido, mas também aspectos como o processo ou a forma como o serviço é apresentado e ainda aspectos relacionados com o comportamento dos outros clientes, tais como a equidade de tratamento oferecido pela organização.

### 3. Hipóteses a testar e metodologia

O presente trabalho parte do conceito de planeamento estratégico aplicado às organizações públicas, da definição do papel actual destas e da perspectiva sobre a qualidade de serviços apresentada e aplica estes conceitos no âmbito da gestão autárquica como uma forma de organização pública com um relacionamento próximo com a comunidade.

Como hipóteses a testar considerou-se que da análise da envolvente das organizações públicas emergiria: em primeiro lugar, uma diferenciação entre as referências a aspectos

importantes para o desenvolvimentos da gestão e a definição de prioridades, podendo distinguir-se entre aspectos importantes de natureza prioritária e os demais aspectos referidos; em segundo lugar, que a avaliação da actuação da organização, e a delimitação das áreas prioritárias de intervenção seria diferentes entre grupos de interessados distintos.

A metodologia empregue na verificação destas hipóteses parte da análise de um caso particular de organizações públicas, nomeadamente a gestão autárquica. A escolha deste tipo de organização pública deve-se ao facto de permitir a existência de uma missão, estrutura e nível de autonomia que facilitam o estabelecimento de objectivos e estratégias, tarefa que seria mais dificultada no caso de outras organizações públicas de maior dimensão e âmbito de actuação, onde a autonomia de actuação está mais limitada. Outra motivação para esta escolha prende-se como facto de haver por parte dos diversos interessados uma noção mais específica dos problemas opções e medidas a implementar que, por vezes, é menos clara quando nos referimos a outras organizações públicas.

A análise centrou-se no caso da autarquia da Ribeira Grande, na ilha de São Miguel (Açores) e que é sede do concelho com a mesma designação. O estudo incidiu sobre a análise da envolvente e os dados foram obtidos por via da realização de um inquérito. O inquérito abrangeu três tipos de interessados de natureza distinta: um primeiro grupo, constituído pelos decisores políticos; um segundo grupo, constituído pela população e; um terceiro grupo, constituído pelos empresários.

Esta delimitação incidiu sobre os grupos mencionados por razões operacionais, uma vez que a definição dos diferentes grupos de interessados na gestão autárquica seria maior e poderia incluir representantes da comunidade escolar, de diferentes associações profissionais, culturais, desportivas ou ambientalistas.

Na base do processo de inquérito esteve um conjunto de questionários para cada um dos grupos inquiridos, dos quais constam quatro secções iniciais comuns, distinguindo-se depois pelas secções específicas, dirigidas aos empresários e decisores políticos.

A amostra estabelecida, no caso da população, partiu do universo dos agregados familiares e decorreu por entrevista directa na residência; no caso dos decisores políticos, correspondeu aos membros da assembleia Municipal, que compreende os Presidentes das Juntas de Freguesia do Concelho; e no caso dos empresários resultou da definição de um painel, incluindo representantes das várias actividades económicas principais do concelho, desde as actividades agrícola e piscatórias, passando pelas várias actividades industriais e comerciais.

Do inquérito constam, na primeira secção, questões de caracterização geral do indivíduo tais como a naturalidade, situação face à actividade, tipo de vínculo profissional, habilitações, posse de habitações própria e viatura, desenvolvimento de actividade dirigente ou associativa. Na segunda secção, surgem questões ligadas à apreciação do desempenho da autarquia. Assim, temos questões relativas à apreciação global da actuação e em termos específicos das principais áreas de intervenção da autarquia e no domínio económico. Na terceira secção temos questões relacionadas com a identificação do tipo de orientação estratégica que é sugerida pelos diversos munícipes. Neste sentido, são colocadas questões ligadas com as linhas gerais de actuação da autarquia, aspectos de desenvolvimento económico e investimentos em infra-estruturas. Estas questões são colocadas na perspectiva da sua importância relativa, por um lado, e da sua prioridade, por outro. Na quarta secção são colocadas questões relativas à identificação de quais as freguesias mais necessitadas do concelho e é pedida uma

avaliação do nível de esforço financeiro da autarquia e das suas principais fontes de financiamento.

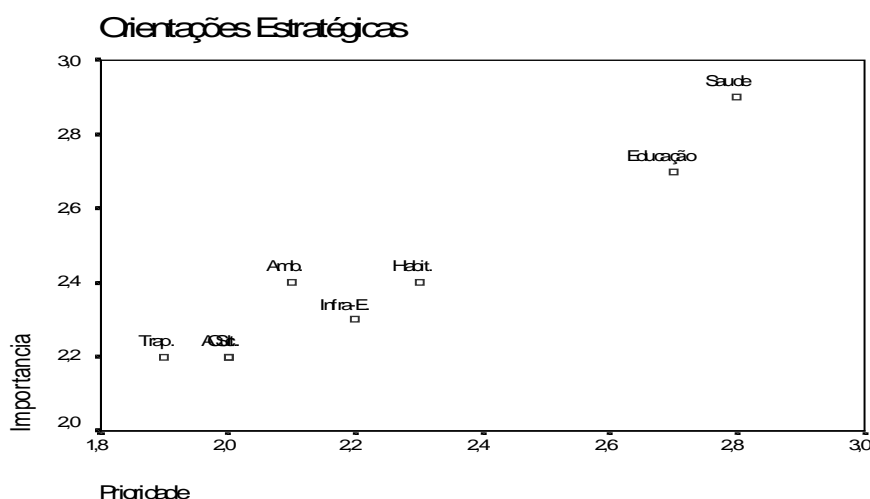
#### 4. Dados e resultados

O processo de levantamento de dados decorreu durante o mês de Março e Abril de 2001. A estrutura das respostas correspondeu à definição inicial da distribuição por escalões etários, sexos e freguesia do concelho, pelo que permite manter a representatividade da população abrangida.

Para além destas definições, a naturalidade, o tipo de actividade profissional, a forma de vínculo contratual, o nível de habilitações, a detenção de habitação própria ou o exercício de cargos dirigentes ou associativos foi controlada.

A apreciação global da actuação da Câmara Municipal foi tida como positiva (57%), destacando-se como aspectos positivos na actuação geral a Educação, Cultura e Infra-estruturas e como aspectos negativos o Ambiente, Habitação e Saúde. Nos aspectos de actuação no âmbito económico surgem com destaque positivo as Pescas e Comércio e como aspectos negativos temos o desenvolvimento dos Serviços, Turismo, Formação Profissional.

Na definição estratégica da actuação futura da edilidade, podemos observar pela figura seguinte qual o relacionamento entre intervenções considerados importantes e a seu grau de prioridade.



Desta forma, podemos verificar que no topo das preocupações dos munícipes temos os problemas relacionados com a saúde, logo seguidos dos aspectos relativos à educação. Numa posição de importância/prioridade relativa menor temos as questões ligadas com a habitação, infra-estruturas e ambiente. Num último grupo de importância/prioridade surgem os aspectos associados aos transportes, assistência social e assuntos culturais.

Esta análise pode ainda ser verificada com respeito aos aspectos económicos e investimentos em infra-estruturas que constam do anexo 1. Assim, nas questões económicas surgem em primeiro lugar os aspectos ligados à formação, turismo e serviços, numa posição intermédia temos os aspectos ligados aos desenvolvimento do comércio e num último grupo os aspectos ligados à agricultura, pescas e indústria. No que diz respeito aos investimentos em infra-estruturas temos em primeiro lugar os investimentos na saúde e educação. Num nível de importância idêntica aos aspectos da saúde temos o abastecimento de água e o saneamento básico, no entanto a prioridade destes investimentos é considerada menor do que o caso da saúde e educação.

Em relação à segunda hipótese que foi estabelecida podemos verificar que as orientações estratégicas definidas variam de grupo para grupo de interessados. Com efeito, observa-se que as respostas dos decisores políticos divergem das opiniões da população e das intenções dos empresários. Com base no agrupamento das respostas em função destes três grupos de interessados e recorrendo à aplicação de um teste do Qui-Quadrado (Anexo 2), verificamos que os resultados do teste apontam para a ausência de relacionamento entre as respostas dos diferentes grupos.

Esta diferenciação global pode ser analisada para diversas questões apresentadas aos inquiridos. Assim, no quadro seguinte podemos observar qual o nível de resposta de cada um destes grupos de interessados relativamente às questões formuladas quanto à actuação da autarquia.

#### **Apreciação da actuação autárquica pelos grupos de interessados**

	Decisores	População	Empresários
Actuação da CM	++	++	+++
Actuação: Saúde	++	+++	++
Actuação: Educação	+	++	++
Actuação: Habitação	++	+++	+++
Actuação: Infra-estruturas	+	++	++
Actuação: Transportes	-/+	++	++
Actuação: Assit. Social	-/+	++	+++
Actuação: Ambiente	-	+	++
Actuação: Cultura	+	++	+++

Desta forma, podemos observar que os empresários e a população são mais favoráveis à actuação da autarquia do que os decisores políticos. Esta situação é verificada nomeadamente em relação à assistência social, transportes e ambiente. Por outro lado, existe uma maior proximidade de opiniões relativamente à actuação global, na saúde e habitação.

Outro tipo de distinção entre as opiniões formuladas é a que se refere ao sexo, escalão etário e habilitações. Assim, não se observam diferenças significativas de opinião em função dos sexos sendo, no entanto, as mulheres as que têm melhor opinião da actuação nas áreas da educação e assistência social e pior no caso da saúde e habitação.

Relativamente às diferenças de opinião em função dos diferentes escalões etários, constatamos que a opinião sobre a actuação global é mais negativa quanto mais elevado o escalão etário. Os mais jovens apresentam uma opinião mais positiva, nomeadamente em relação à saúde, cultura, infra-estruturas e transportes, mas, apesar da atitude global

mais favorável, são muito críticos relativamente aos aspectos ligados com a educação, habitação e assistência social.

Em termos de diferenças em função das habilitações, verificamos que existe uma grande proximidade, sendo mais favorável a opinião quanto maior o nível de habilitação, com excepção dos aspectos ambientais e culturais.

Para além dos elementos observados relativamente às principais questões colocadas no estudo, podemos ainda verificar alguns aspectos de relevo, tais como: uma apreciação das necessidades diferenciadas das diversas freguesias, uma noção aproximada dos financiamento e fontes de financiamento da autarquia, um relacionamento inter-órgãos autárquicos bem definido e a existência de conhecimento e capacidade de intervenção dos grupos de interessados.

Uma questão abordada no estudo, foi a da identificação das necessidades das várias freguesias do concelho. O que podemos verificar é que existe por parte dos munícipes uma avaliação das necessidades com distinção das freguesias mais necessitadas, independentemente do proporcionalidade. Desta forma podemos constatar que existe uma avaliação que vai para além da defesa de interesses directos, mas abrange uma interpretação global dos problemas do concelho.

Podemos também verificar qual a opinião dos inquiridos relativamente ao orçamento global da autarquia e as suas principais fontes de receita. Assim, 45.7% dos inquiridos apontou para valores dentro do intervalo correspondente ao orçamento autárquico e a maioria dos inquirido revelou conhecer quais as fontes de receita principais.

Uma questão específica que foi colocada aos decisores políticos, nomeadamente aos presidentes das juntas de freguesia é a que diz respeito ao tipo de relacionamento estabelecido com a Câmara Municipal e as suas implicações para o desempenho e concretização de iniciativas. Neste sentido as respostas apontam para uma existência de relações de colaboração (50%) ou parceria (59%), referindo que o tipo de relacionamento pode em algumas situações ter implicações sobre a realização de acções.

Um outro aspecto de relevo é o facto dos empresários, quando questionados sobre medidas e iniciativas que consideraria para além das propostas, apontarem um conjunto de problemas e medidas de intervenção bastante completo e aprofundado o que mostra o interesse em procurar obter de forma abrangente opiniões sobre a orientação estratégica a seguir pela autarquia.

## **5. Conclusões**

Considerando os objectivos estabelecidos inicialmente para este estudo e as hipóteses formuladas, podemos constatar que a utilização de uma dupla escala de importâncias e prioridade relativa permite delimitar de forma mais eficaz quais as linhas de actuação estratégica estabelecidas pelo interessados na gestão da organização pública. Esta metodologia permite o desenvolvimento de um diagnóstico estratégico da envolvente consequente o que contribui para o correcto estabelecimento de uma estratégia que permita a concretização da missão de fornecimento de serviços com valor e qualidade.

A verificação da existência de diferenças significativas de opinião entre os decisores políticos e outros grupos de interessados e, destes entre si, aponta para a necessidade de



uma análise da envolvente que considere as opiniões do maior número de grupos de interessados possível. Esta será a forma de garantir o conhecimento das expectativas dos interessados como um elemento fundamental para a obtenção de um equilíbrio destas com as percepções finais do serviço prestado, como meio de garantir uma qualidade

Esta análise poderá contribuir para uma maior orientação estratégica das organizações públicas e ainda para o desenvolvimento de uma perspectiva geral de orientação para o “cliente” por contraposição a uma lógica de funcionamento interno e num âmbito restrito de interesses.

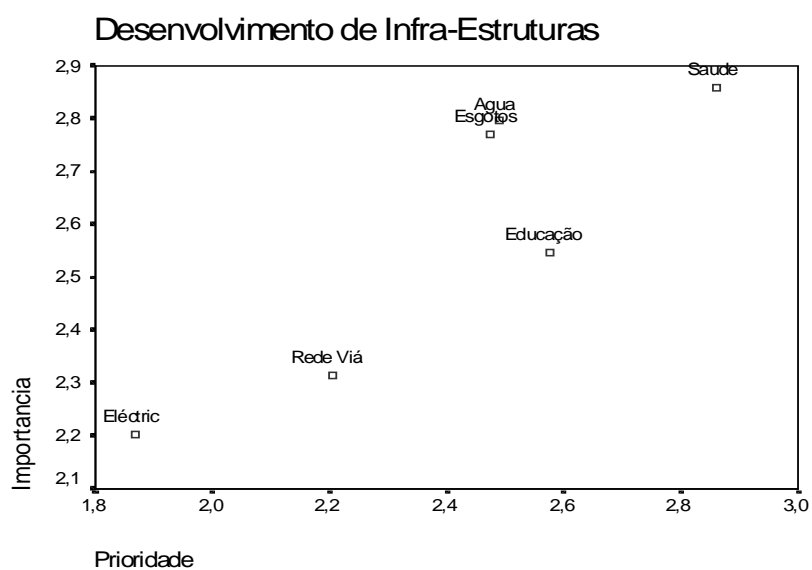
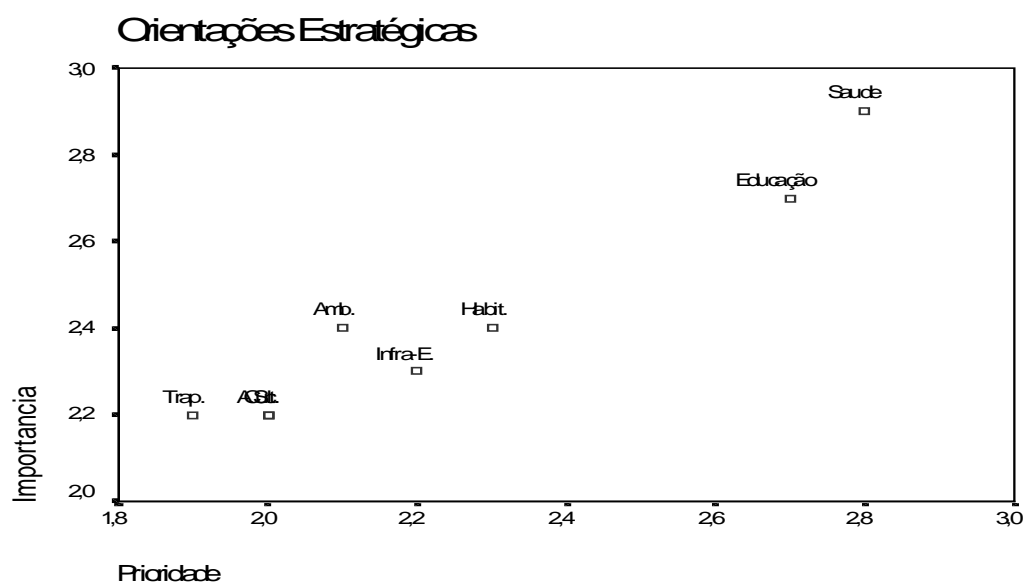
Atendendo a que a aplicação desta metodologia apenas se deu no caso da gestão autárquica e, nomeadamente, num caso particular, de uma Câmara Municipal, será necessário alargar a sua aplicação a outras entidades, alargando o âmbito geográfico de aplicação a outras zonas do país e procedendo ao seu teste para o caso de outras organizações públicas.

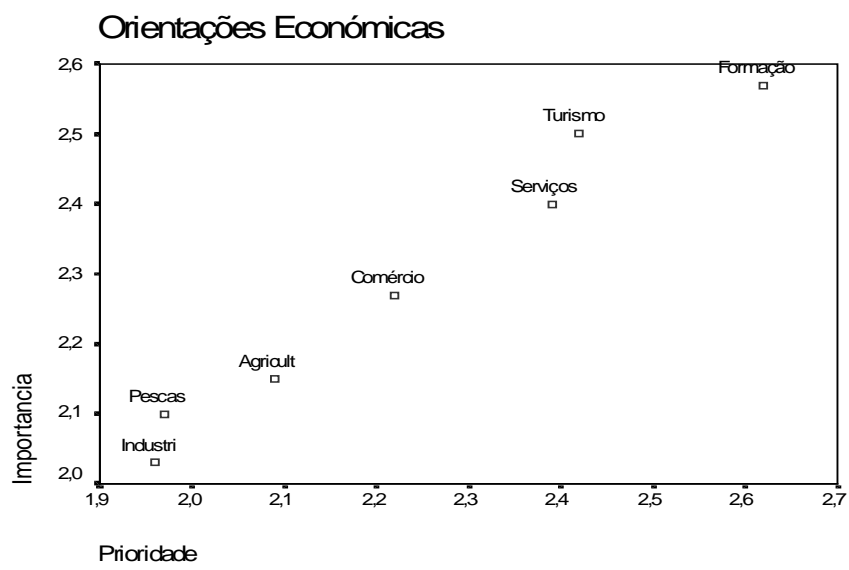
## Referências

- Faché, W.; “Methodologies for innovation and improvement of services in tourism”, *Working Paper*, University of Ghent, 2000.
- Freire, Adriano; *Estratégia – Sucesso em Portugal*, Verbo, Lisboa, 1997.
- Garvin, D. A; *Managing Quality*, New York, The Free Press, 1988.
- Hair, Joseph F. JR.; Anderson, Rolph; Tatham, Ronald L.; Black, William C., *Multivariate Data Analysis*, Englewood Cliffs, N.J, Prentice Hall, 1988.
- Hanna, N.; “Strategic Planning and Management: A review of Recent Experiences”, *World Bank Working Paper*, Washington, 1985.
- Moore, Mark H.; *Creating public Value – Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge, London, 1995.
- Popovich, M.; *Creating High Performance Government Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco, 1998.
- Porter, Michael E.; *Estratégia Competitiva*, Editora Campus, São Paulo, 1986.
- Koteen, J.; *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations – Managing Public Concerns in a Era of Limits*, Praeger Publishers, Westport , 1997.
- Stillman, Richard J., *Public Administration - Concepts and Cases*, Houghton Mifflin, Boston, 2000.

## Anexo 1

### Gráficos das Orientações Estratégicas





**Anexo 2**  
**Aplicação do Teste do Qui-quadrado**

**Case Processing Summary**

	Cases					
	Valid		Missing		Total	
	N	Percent	N	Percent	N	Percent
Tipo Inq. * Avaliação da Actuação CM	93	98,9%	1	1,1%	94	100,0%

**Tipo Inq. \* Avaliação da Actuação CM Crosstabulation % within Tipo Inq.**

		Avaliação Actuação					
		Negativa	Suficiente	Positiva	Muito Positiva	Ns/Nr	Total
Tipo Inq.	Publico	4,1%	39,2%	51,4%	4,1%	1,4%	100,0%
	Empresários		35,3%	64,7%			100,0%
	Políticos		50,0%	50,0%			100,0%
Total		3,2%	38,7%	53,8%	3,2%	1,1%	100,0%

**Chi-Square Tests**

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	2,383	8	,967
Likelihood Ratio	3,759	8	,878
Linear-by-Linear Association	,014	1	,905
N of Valid Cases	93		

a 11 cells (73,3%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,02.

# To fragment or to consolidate jurisdictions: the optimal architecture of government

Rui Nuno Baleiras<sup>\*</sup>

## Abstract

Fiscal decentralisation is a hot issue worldwide. Within the European Union, there are even opposing tendencies with respect to the assignment of responsibilities between government tiers. This is a textbook paper aiming to provide a pedagogic introduction to the economics of government formation. Government size and district boundaries are endogenously set. Through a unified diagrammatic framework, the paper stresses the impact many politico-economic factors are likely to exert upon those endogenous variables. The list includes heterogeneity in demand for and supply of local public goods, cost sharing, scale economies, interjurisdictional spillovers, mobility of consumer-voters, and congestion degrees. The analysis thus provides a foundation for a vertical system of multifunction governments very much in the pioneering spirit of Mancur Olson and Wallace Oates.

*Author's note:* this is an abridged version of the paper originally submitted to this Conference. The full version is Baleiras (2001b) and is available electronically at:

<http://www.fe.unl.pt/FE/portugues/quemequem/servdoc/BAN/WPFEUNL/WP2001/wp401.pdf>

**Keywords:** fiscal federalism, clubs, government size, correspondence principle, governance costs.

**JEL's classification codes:** D71, D72, H11, H41, H70 and H77.

---

<sup>\*</sup> *Faculdade de Economia, Universidade Nova de Lisboa*

Correspondence: [rnaleiras@fe.unl.pt](mailto:rnaleiras@fe.unl.pt); Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia, Travessa de Estêvão Pinto (Campolide), P-1099-032 LISBOA, PORTUGAL.; Fax = +351-21 380 16 00.

I am grateful to Ana Paula Barreira for her insightful remarks. Errors are my own.

## 1. Introduction

Jurisdiction formation has become an important political issue in the last decade. Former socialist countries entered a process of fragmentation, many West European countries embarked on devolution arrangements, with the empowerment of new, intermediate-level governments in some cases, whereas, at the same time, Member States have transferred new responsibilities to the supranational level of the European Union. Examples outside the continent abound too.

These sometimes-dramatic political changes triggered a new interest on fiscal federalism ideas. After the pioneering work by Mancur Olson and Wallace Oates in the sixties and seventies,<sup>1</sup> what contribution can economic theory make nowadays to enlighten the rationale behind the fragmentation and consolidation of jurisdictions?

We study the allocation function of the public budget and consider what government level best serves the provision of a local public good. In this sense, jurisdiction fragmentation (consolidation) involves the assignment of the provision responsibility to lower (upper)-level governments, i.e., to governments defined over a subset of (set larger than) the original community. Jurisdiction fragmentation (consolidation) can thus be interpreted as fiscal decentralisation (centralisation) and applies both to political secession (integration) movements and to new intergovernmental assignments within given national borders.

The politico-economic environment clearly influences jurisdiction formations but does so in a contradictory fashion. A number of factors push towards greater fiscal decentralisation whereas other arguments favour the provision by higher-tier governments. Hence, there should be an optimal administration level to deal with a particular responsibility. This remark renders district borders and government size endogenous variables.

This paper is part of the author's ongoing textbook project on the economics of multilevel governance—Baleiras (2001a). Through a unified framework, it offers a synthesis of the forces shaping the optimal jurisdiction size. As this size differs across public goods, the analysis provides also a foundation for the vertical architecture of government, with the several layers corresponding to different (optimal) jurisdiction sizes. This document is an abridged version of Baleiras (2001b) which was prepared specifically to meet the space constraints of this Conference—see differences in footnote 3.

In what follows, we will focus on the expenditure side of the budget and the reader may wonder why talking about optimal decentralisation degree without looking with similar detail at the revenue side. The reason springs from the fact that expenditure decentralisation is the leitmotiv underlying the very existence of subnational governments. On the one hand, allocation is the single fiscal function where decentralisation may clearly enhance social welfare. On the other, the provision of public goods, either pure or impure, makes up most of the allocation function. Revenue decentralisation is basically an instrument of expenditure decentralisation, and for two

---

<sup>1</sup> Olson (1969) and Oates (1972) are perhaps the founders of fiscal federalism. The current paper owes a lot to the spirit of these references.

reasons. First, a revenue decentralisation goal in itself is meaningless. What sense does it make to enact a local government with the single purpose of collecting taxes on behalf of the central government? If it makes no expenditure and retains no earnings out of that collection, the local authority has no incentive to behave independently. In fact, it would be nothing more than an agent of the central government. Second, once the public good provision is decentralised, transfers from the central governmental rarely happen to be the optimal finance. As we made clear elsewhere,<sup>2</sup> a variety of own local revenue is, in general, superior. Thus, revenue decentralisation helps to maximise the net benefits of expenditure decentralisation; as such, it is an instrument rather than a goal of local governance. Anyway, in our optimal government-size framework below, we will find a way to embody the welfare contribution of revenue decentralisation.

The paper is organised as follows. First, we explain the incentives each individual faces to approach someone else for the joint provision of a public good. A collective decision to provide one good jointly entails always one benefit and one cost for each participating individual. We label them the basic benefits and costs from fiscal centralisation. Their matching offers a preliminary approximation to the optimal governmental size. Second, one section after another, we will add several new benefit and cost elements to the basic framework and see what their impact upon the optimal size is—these elements are scale economies, interjurisdictional spillovers, and population mobility.<sup>3</sup> governance costs, and second-best finance. Third, we will assess a few times the so-called *correspondence principle* of fiscal decentralisation. As new elements are brought into the picture, the correspondence between the government size and the number of individuals benefiting from the public good provision becomes increasingly imperfect.

For the sake of convenience, the main results are underlined in a proposition layout. Their proof is geometric most of the time although an algebraic replica is always feasible. Each element entails a utility impact measured by the change in consumer's surplus. The social welfare shock corresponds to the summation of this change across all individuals.

## 2. Basic social benefits and costs of fiscal centralisation

In what follows, we are going to use the individual *consumer's surplus* to measure welfare changes from varying the price of the public good  $g$ . We will assume a quasilinear utility function for individual  $j$ ,

$$U_{j,g} = y_j + u(g), \quad (1)$$

where  $y_j$  is individual  $j$ 's choice of private good and  $u(\cdot)$  is a twice continuously differentiable function with  $u' > 0$  and  $u'' < 0$ . With function (1) and a given income

---

<sup>2</sup> Baleiras (2001a), Ch. 6.

<sup>3</sup> For space scarcity, two additional elements have been deleted from this document: governance costs and second-best finance. The interested reader can access them in the full version of this paper: Baleiras (2001b), pp. 21–28.

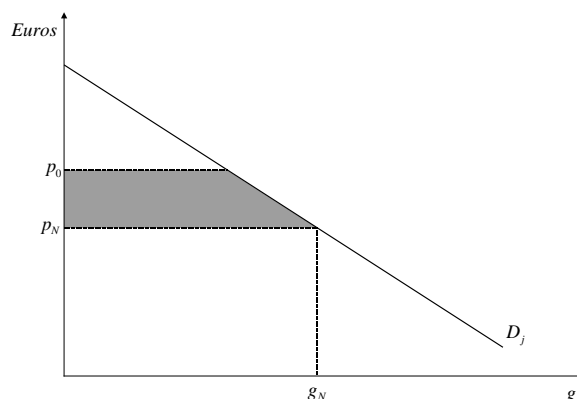
level, the change in consumer's surplus reflects *exactly* the utility impact of any price variation. Moreover, the (unweighted) summation across all individuals of changes in consumer's surplus is an *exact* measure of social welfare changes. If the utility function is not quasilinear, everything still holds *approximately*.<sup>4</sup>

When consumers consolidate to consume one good jointly, they face both a utility gain and a utility loss. In what follows, we will use the change in consumer's surplus to identify these basic incentives underlying consumer consolidation.

## 2.1. The cost-sharing benefit from user pooling

Figure 1 displays an individual demand curve for the public good  $g$ . When the price charged to this consumer ( $j$ ) decreases from  $p_0$  to  $p_N$ , her surplus increases by the shaded trapezoidal area below the demand schedule  $D_j$ .<sup>5</sup>

**Figure 1 - Individual cost-sharing benefit**



Let us interpret the two prices in the following way. Suppose  $p_0$  is the price charged to individual  $j$  when she pays the provision cost alone. By sharing this cost with other individuals, her charge per unit drops. If the marginal cost remains at  $p_0$  and  $N$  individuals now contribute to financing the provision cost, the price charged to each one decreases to  $p_N \equiv p_0/N$ . The *cost sharing* of the public good thus gives consumer  $j$  a utility gain measured by the change in her surplus. This utility gain is higher the larger is  $N$ , the pool of contributors. If the additional contributors also consume the

<sup>4</sup> Additional details in footnote 5. See Varian (1992), pp. 164–166 and 168–169 for proofs.

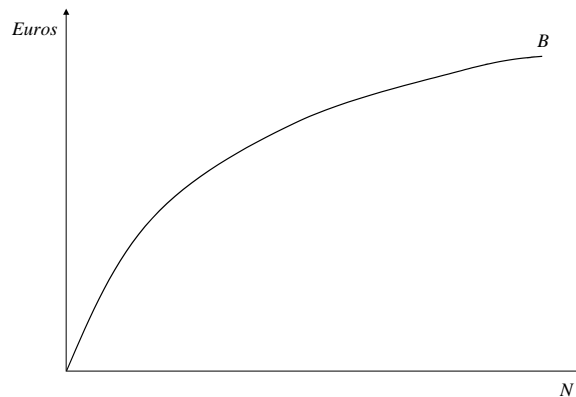
<sup>5</sup> By definition, the change in consumer's surplus is measured below the ordinary (or Marshallian) demand curve, while the equivalent and the compensating variations of income (two alternative money metric functions) are computed below the compensated (or Hicksian) demand curves. For a quasilinear utility function, the three welfare change measures are *exactly* the same because there are no income effects to care about—from the Slutsky's equation, note that this implies the two demand concepts have the same slope. For more general utility functions, the change in consumer's surplus is a reasonable approximation to welfare changes as it is always bounded by the equivalent and the compensating variations of income.



good, then they also enjoy an improvement in their surplus. By summing up the trapezoidal areas across all consumers, we get a measure of the social welfare gain. The welfare increases definitely with the number of consumers and this effect is captured by curve *B* in Figure 2.

Hence, by consolidating the number of consumers, the individual cost share drops and more units of the public good can be consumed by everyone. The aggregate cost-savings from increasing the number of individuals who jointly finance the provision are represented by curve *B*; its height depicts the sum of the increase in individual consumer's surpluses. Curve *B* thus displays the social benefits from consumer consolidation or joint provision.

**Figure 2—The basic social benefit from consumer consolidation**



To understand the slope of curve *B*, note that its height (like the corresponding consumer's surplus) is proportional to the price drop associated to consolidation. For a constant marginal provision cost  $p_0$ , the price drop ( $d_N$ ) is simply

$$d_N \equiv p_0 - p_N = p_0 - \frac{p_0}{N} \quad ,$$

with

$$\frac{\partial d_N}{\partial N} = \frac{p_0}{N^2} > 0 \quad (2)$$

$$\frac{\partial^2 d_N}{\partial N^2} = -\frac{2p_0}{N^3} < 0 \quad (3)$$

Inequation (2) imposes a positive slope to curve *B*, while (2) and (3) entail together a decreasing positive slope.<sup>6, 7</sup>

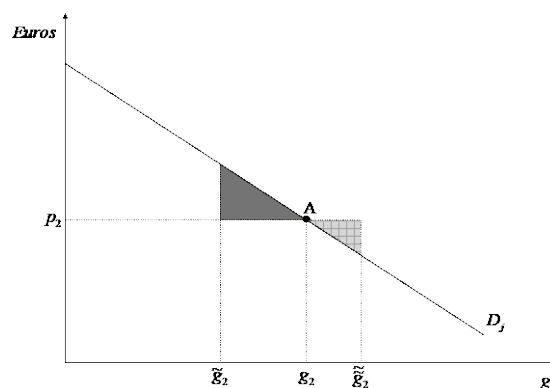
<sup>6</sup> The argument we have just made about the cost-sharing benefit from user pooling assumes that all consumers equally share the provision cost. This supposition renders the exposition simpler without compromising any substance. Curve *B* can encompass any other cost-sharing agreement provided the individual tax introduces no efficiency loss.

<sup>7</sup> Our analysis up to this point is rigorous in the case of a good with no rivalry at all in consumption. If joint consumption somehow makes individual enjoyment smaller than the total output (due to

## 2.2. Dissatisfaction cost with off-bliss provision

In deriving curve  $B$ , we have assumed that each consumer gets precisely her bliss quantity in return for her contribution. Referring back to Figure 1, this means every consumer enjoys quantity  $g_N$  after paying  $p_N$  per unit. However, and in general, when we cluster two individuals with different demands and force them to choose the output level to consume jointly at price  $p_2 = p_0/2$ , inevitably the selected quantity cannot be the most preferred at price  $p_2$  for both consumers simultaneously. There is, therefore, a welfare loss associated to joining consumers and this loss corresponds to the decrease in aggregate consumer's surplus entailed by a non-bliss consumption level. Figure 3 makes this loss clear. For two consumers, let the individual charge be  $p_2$  per unit. The bliss quantity of individual  $j$  is  $g_2$ . However, suppose that the bargaining for joint consumption determines an actual output of  $\tilde{g}_2$ .<sup>8</sup> The shaded triangular area below the demand curve gives the decrease in consumer  $j$ 's surplus imposed by the deviation from the bliss point  $A$ . An utility loss would also occur should the actual consumption exceed the bliss quantity. Take the case of actual  $\tilde{\tilde{g}}_2$  units: at price  $p_2$ , the consumer's surplus decrease associated to the deviation from the bliss point  $A$  is represented by the gridded triangular area above the demand curve  $D_j$ .

**Figure 3—Individual cost from off-bliss provision**



We should expect these utility losses to increase with the number of joint consumers. The more negotiators are in a club, the less power each has to influence the final choice. Moreover, the final choice tends to deviate more from bliss quantities the more heterogeneous are the participating consumers. So, for both reasons, it is natural to assume that the above triangular areas increase with  $N$ .

---

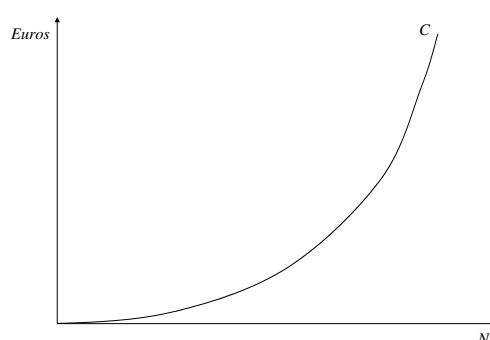
Footnotes, continued from previous page

congestion, for instance), the welfare gains from consumer consolidation are smaller than what is depicted by curve  $B$  in Figure 2. We will come back to this case in Subsection 0 below.

<sup>8</sup> We do not care about the specific mechanism used to make this collective decision. Whether people vote and how they vote for bliss terms is an upstream issue; here, we are just concerned with the outcome of the collective decision mechanism, whatever it may be.

As before, we can aggregate utility changes. By summing up the losses in individual consumer's surplus, across all individuals, we derive a measure of the social cost associated to consolidation of consumers. Such welfare cost is depicted by curve *C* in Figure 4. Naturally, this cost is nil when only one consumer gets the delivered output because, in this case, she consumes exactly what she most wants at the prevailing price—as is always the case with a private good. However, as explained above, the social cost increases with the size of consolidation, thus leading to a positive slope. If the dissatisfaction with actual output within a large group is higher than within a small group, then the slope of curve *C* increases with *N*, as displayed in Figure 4—this is quite natural given the smaller individual bargaining power and wider demand diversity within larger groups.<sup>9</sup>

**Figure 4—The basic social cost from consumer consolidation**



Note that the dissatisfaction cost curve (*C*-curve) represents precisely the motivation for jurisdictional fragmentation underlying the decentralisation theorem—Oates (1972), p. 35. Such motivation is the spatial heterogeneity in demand. Indeed, it is this variety that leads to off-bliss provisions. If individual demands were all the same nationwide, everybody should be consuming on their own demand curves and so the provision would please everyone.

### 3. Optimal-sized government: the basic case

A number of assumptions are convenient to introduce at this stage. First, suppose there is a constant and geographically immobile population in the country. Second, there are no costs associated to collective decision-making. Third, the financing method selected to cover the provision cost does not engender any efficiency loss in the economy. We will dispense with these quite extreme hypotheses later on but, for the moment, they are useful to stress the major message of this paper. The reader will notice that these assumptions are embodied in the decentralisation theorem.

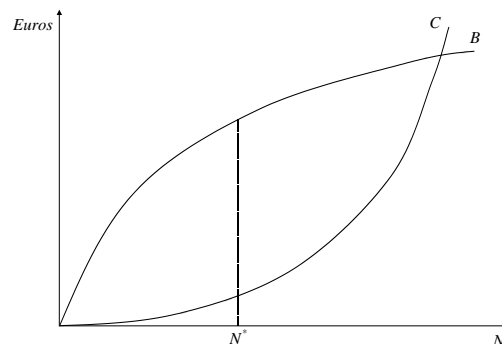
<sup>9</sup> The strict convexity is not crucial; a linear *C*-curve would be enough in the sequel.

Under this framework, and given the social benefit and the social cost identified in the previous section, we can determine the welfare-maximising number of consumers of a particular public good. This first result is formalised in Proposition 1.

**Proposition 1—The optimal government size:** The socially optimal government size to provide a given public good is the number of consumers ( $N^*$ ) that maximises social welfare from consumer consolidation.

**Proof:** See Figure 5 and accompanying text.

**Figure 5—Optimal government size for a particular public good**



In geometric terms, the social welfare from consumer consolidation is the vertical distance between curves  $B$  and  $C$ . This distance is maximal for population size  $N^*$ . Figure 5 makes very clear the trade-off inherent to any collective consumption. On the one hand, merging consumers allows for cost sharing for everyone and this obviously boosts social welfare. On the other hand, the larger the group of consumers is, the more the actual provision terms (price and quantity) deviate from the individual bliss terms and so the lower the social welfare becomes. From a social perspective, the provision terms for this good should be decided within the group of  $N^*$  consumers. As there is a correspondence between group size and geographic areas (given population immobility), we are simply stating that the optimal jurisdiction to provide this collective good is a territory with  $N^*$  residents. This is the socially tailored government size to deal with the good provision.

We can even add that the group size  $N^*$  is Pareto efficient. This is done in the following proposition.

**Proposition 2—Efficiency and optimal size of government:** The welfare-maximising government size is Pareto-efficient.

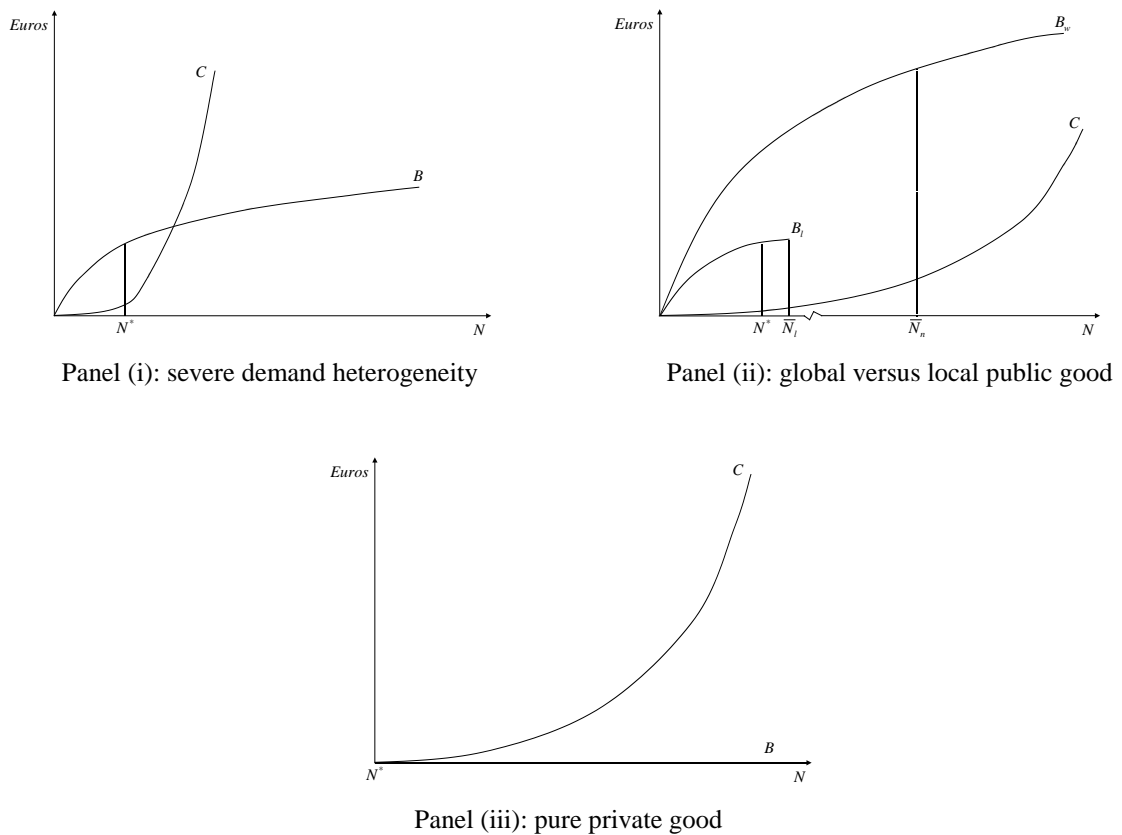
**Proof:** The social welfare ( $W$ ) is a function of individual utilities,  $W = W(u_1, \dots, u_N)$  with  $\partial W / \partial u_j > 0$ . Let  $N^* = \arg \max W$ . Suppose  $N^*$  is not efficient. Then, there exists a community size  $\hat{N}$  for which at least one individual is better off and no one else is worse off. Therefore,  $W_{\hat{N}} > W_{N^*}$  by monotonicity of  $W$ , which simply means  $N^*$  does not maximise social welfare—a contradiction.

So a welfare-maximising community size is Pareto efficient. Any addition or subtraction (of consumers) to this number is not a Pareto movement because at least

one individual becomes worse off. This is why social welfare decreases. Note that we have been using an additive social welfare function in this paper,<sup>10</sup> which is simply a particular case of  $W = W(u_1, \dots, u_N)$ . The social welfare from consolidation underlying Figure 5 sums these individual utilities across all individuals. Thus, when this sum decreases after the addition or subtraction of one consumer, it is sure that at least someone within the involved group becomes worse off, thus rendering the move inefficient.

Naturally, other public goods have different patterns of benefit and cost. Figure 6 displays three other examples.

**Figure 6—Optimal government sizes for different public goods**



For the good in Panel (i), the cost from consolidation increases sharply after a relatively small group is attained; social welfare is maximal at government size  $N^*$ . This cost pattern is predictable, for example, in the presence of considerable demand heterogeneity. Remember the decentralisation theorem stresses precisely the spatial diversity in demand to legitimate fiscal decentralisation. If, on the contrary, all individual demands were alike, everyone would be consuming at their bliss point and

<sup>10</sup>  $W = \sum_{j=1}^N u_j$ .

the social cost from consolidation would be nil for all  $N$ . The optimal government size to provide such good would correspond to the maximal social benefit—case not shown.

For a worldwide public good (anti-drug fight, for instance), the benefits curve extends well beyond the total population in the country,  $\bar{N}_n$ . As shown in Panel (ii) by curve  $B_w$ , it is always possible to find additional individuals within the country willing to join the pool as all benefit from the good provision. By construction, the optimal jurisdiction size corresponds to the national population  $\bar{N}_n$  but it would not be difficult to conceive less severe dissatisfaction costs calling for supra-national governments. By contrast, a local public good benefits only a subset of the national population. After this threshold, say  $\bar{N}_l$ , is attained, no one else is drawable towards the pool. Curve  $B$  would thus be truncated at  $\bar{N}_l$  in this case as is represented by schedule  $B_l$  in Panel (ii). The optimal-sized jurisdiction counts  $N^*$  individuals and is thus a subset of the nation. The local public good should therefore be provided out of several governments each sized  $N^*$ .

Finally, take the case of a purely private good. The cost from consolidation is as usual: having the individual consumption level decided collectively engenders off-bliss dissatisfaction for every group member. The contrast lies with social benefit. In fact, adding-up consumers does not affect the terms of trade offered to any individual within the group. Referring back to Figure 1, consumer  $j$  does not face any price reduction or quantity increase when other participants are joined. This is so because further members will not consume the very same units enjoyed by individual  $j$ . Each additional consumer requires additional output units to be provided, as there is rivalry in consumption. Therefore, for a constant marginal cost, the price charged to  $j$  remains  $p_0$  no matter how many individuals consume the good. In terms of social welfare from consolidation, this translates to a  $B$ -curve coincident with the horizontal axis, as shown in Panel (iii). Obviously, this represents the extreme case of fiscal decentralisation, a situation where the optimal size of government ( $N^*$ ) is the individual.

#### 4. The correspondence principle and a federal system of government

In the preceding discussion, the optimal-sized group is made of people that benefit from the public good provision. More strongly, the set of beneficiaries and the set of decision-makers overlap perfectly. For a geographically fixed population, a group size translates immediately to a spatial area (jurisdiction).<sup>11</sup> Social welfare is therefore maximal when the provision of collective goods is decided within the jurisdictions over which their benefits are defined. Wallace Oates has termed this situation as one of *perfect correspondence* between the government's jurisdiction and the number of individuals who benefit from the government's decision-making. In his own words, “(...) under such a perfect correspondence, each government unit provides that level of

---

<sup>11</sup> Hence, when we say a collection of individuals decides the provision terms of a collective good, we are simply stating their jurisdiction over the spatial area where they reside.

consumption that equates at the margin the sum of the benefits and costs to its constituency.”<sup>12</sup>

As the previous section made clear, the benefits and costs of government consolidation depend upon the public good at stake. Each collective good calls for a specific government size to decide on its provision terms. At one extreme, there are goods whose optimal jurisdiction is quite small, requesting many similar-sized government units around the country. At the other extreme, we may find goods that are best handled by a single, large government with jurisdiction over all consumers—in the country, the European Union or other supra-national spaces. A whole spectrum of multiple intermediate-sized governments fills in the gap between these two polar cases.

Therefore, the correspondence principle we have been elaborating points for a *federal system of government*, that is, a governmental architecture where the jurisdiction of each unit matches exactly the group of consumers benefiting from the collective good it provides.

The case of perfect correspondence is embodied in the decentralisation theorem. In fact, its hypotheses are the assumptions we have been using so far. However, as explained in Baleiras (2001a), Sc. 5.2, there are reasons to cast doubt on their plausibility. In what follows, we are going to remove these assumptions one by one and see how the endogenous government size changes. At the end, we will reassess the correspondence principle and the vindication of a federal governmental architecture.

## 5. Scale economies

Let us first remove the assumption of a constant marginal provision cost. Many services typically provided by governments are subject to increasing returns to scale at least over a relevant range.

In Figure 1, the adding-up of consumers allowed for cost sharing among the group members: reduction in individual prices from  $p_0$  to  $p_N$ . Note however that augmenting the club size does not allow for scale economies exploitation and the concomitant cost reduction. Implicit in all our discussion has been the non-rivalry in consumption nature of the collective good. In fact, we have assumed throughout the domains of curves  $B$  and  $C$  that everyone is consuming the very same quantity. So, the consolidation of consumers does not lead to any output expansion and so no scale economies are actually ripped off. Therefore, the mere existence of scale economies in the technology does not mean automatically that society may profit from them. The way people co-consume the good matters also.

In fact, one case where scale economies make a difference happens when the good is subject to some degree of congestion or rivalry in consumption—mixed good.<sup>13</sup> In this case, further individuals will only be willing to pay for the provision if its output

---

<sup>12</sup> Oates (1972), p. 48.

<sup>13</sup> A mixed good is an intermediate case between a public and a private good—rivalry is neither nil nor full.

increases. Yet, there is another case where scale economies can be enjoyed and non-rivalry prevails: the local public good case. Here, there is non-rivalry within the jurisdictional units but the provision benefits stop at the borders. Still, when two or more jurisdictions merge to provide the good jointly, scale economies become feasible. We will assess the two cases in what follows.

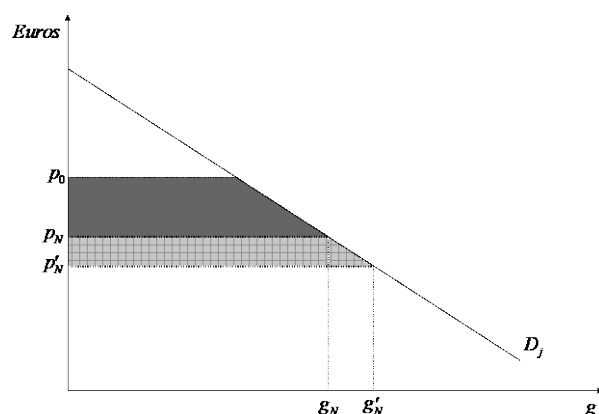
### 5.1. The mixed good case

Take a collective good subject to some rivalry in consumption and scale economies in provision over the relevant range. The following result holds.

**Proposition 3—Scale economies and optimal government size in the case of a mixed good:** If the provision of a mixed good is subject to scale economies, the welfare-maximising government size is larger than when the marginal provision cost is constant over the relevant output range.

**Proof:** see Figures 7–8 below and the accompanying text.

**Figure 7—Change in consumer's surplus due to scale economies**

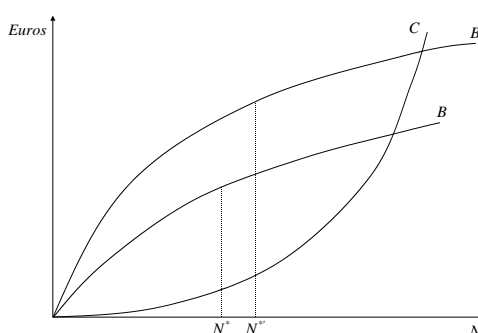


As the output expands to accommodate a larger pool of consumers, the marginal cost drops. Recovering our previous notation, let  $p_0$  be the marginal cost corresponding to a single consumer. The marginal cost with  $N$  consumers is  $p'_0$ ,  $p'_0 < p_0$  reflecting the cost reduction. Hence, the relevant price charged to each of the  $N$  consumers is now  $p'_N$  in Figure 7, where  $p'_N = p'_0/N$ .

The gridded trapezoidal area measures the individual benefit from scale economies. It adds to the previous utility gain (shaded trapezoidal area) associated to cost sharing and identified before in Figure 1. Aggregating over all consumers, we derive a larger social benefit from consolidation, as displayed in Figure 8 below. Curve  $B$  rotates upwards to position  $B'$  reflecting larger gains in consumer's surpluses.



**Figure 8— Scale economies and the optimal government size**



For a given social cost schedule, the optimal government size increases to  $N^{**}$ . Note that the correspondence principle still means a perfect correspondence between the government size and the number of people benefiting from the good it provides. This is no longer true in the case below of merged jurisdictions and local public goods.

## 5.2. The local public good case

For immobile population, a quantity of consumers corresponds to a territory size. The local public good, by definition, benefits people residing within a given territory or geographic space only. The benefits stop at the jurisdiction's edge— nobody benefits from the provision beyond this threshold distance. Contrary to a mixed good, in this case there is no rivalry at all in consumption within the jurisdiction where the good is provided. Hence, the consolidation of consumers up to the threshold distance involves no output expansion and so no marginal cost reduction.

Nevertheless, if several jurisdictions decide to merge and form a single government to provide the good to the various consumer groups, the operational scale necessarily expands—there is rivalry between the former jurisdictions. Therefore, scale economies become available to all consolidated consumers and the following outcome arises.

**Proposition 4—Scale economies and the optimally-sized government in the case of a local public good:** If the provision of a local public good is subject to scale economies, and jurisdictions merge into a single government, then the welfare-maximising government size is larger than when the marginal provision cost is constant over the relevant range.

**Proof:** Figures 7–8 apply again. The optimal group size is necessarily bigger ( $N^{**}$  instead of  $N^*$ ), reflecting the consolidation of jurisdictions explained before. □

The joint provision by the single, after-merge government corresponds to the typical provision by a central government. In this case, and contrary to the mixed good one, the correspondence principle no longer reads as perfect overlapping between the government size and the group of provision beneficiaries. Now, the enlarged jurisdiction is made of several groups, which means that the other groups influence the output provision for one particular group—the government's jurisdiction no longer corresponds perfectly to the geographic area of benefit (of each local public good).

Having stated that, we must however acknowledge that the *imperfect correspondence* just derived is not inescapable in the case of a local public good. It is inevitable only when the isolated jurisdictions decide to merge and set a single government. However, a horizontal co-operation may secure the scale economies while keeping the perfect correspondence.

**Proposition 5—Scale economies and optimal coalition of independent governments in the case of a local public good:** If the provision of a local public good is subject to scale economies, public procurement by a coalition of independent jurisdictions improves welfare.

**Proof:** We just need to reinterpret the variables. Let  $N^*$  represent the size of each independent jurisdiction and  $N^{**}$  the optimal size of the coalition. From Figure 8 and the maximum definition, total welfare is higher with  $N^{**}$  than with  $N^*$ . □

Proposition 5 thus refers to a set-up where local governments keep their sovereignty but co-operate in a joint procurement programme. This scenario looks plausible when the production and provision activities are separated and scale economies lie with the former alone. Under these circumstances, a common procurement agreement among the concerned jurisdictions may well secure the same cost advantages for everyone as an order placed by a consolidated, single government. Such agreement may even allow for some discretion in provision terms across the participating jurisdictions. Hence, each government's jurisdiction continues to overlap perfectly the geographic area of provision benefit.

## 6. Interjurisdictional spillovers

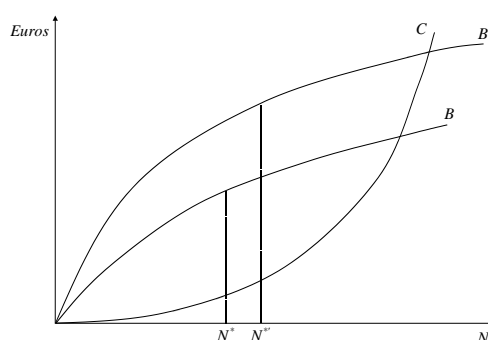
If the provision of a collective good by one group of consumers<sup>14</sup> spills over into the utility of another group, then the curves  $B$  and  $C$  no longer fully reflect the social welfare associated to that provision. This is true whether the provision benefits or harms external consumers. Without the internalisation of this external effect, those people who decide the output level do not represent all relevant consumers—again, a case of *imperfect correspondence*.

In general, the smaller the group within which the provision is decided, the more the external effects are disregarded. To put it another way, when an external individual enters the club, her interests are no longer external to the club—they get internalised. Hence, this consolidation entails a welfare gain. So, the larger the group, the more the external effects get internalised and the more social benefits increase. This is representable by an upward rotation of the benefits curve to position  $B'$  in Figure 9.

---

<sup>14</sup> A group of consumers corresponds to a jurisdiction, given population immobility and the concomitant correspondence between collections of individuals and geographic areas or territory sizes.

**Figure 9—Interjurisdictional spillovers and the optimal government size**



The height between schedules  $B$  and  $B'$  measures the social gain associated to the internalisation of the externality and pushes towards larger jurisdictions. Such consolidation however exacerbates the loss from off-bliss consumptions. Proposition 6 states the resultant trade-off.

**Proposition 6—Interjurisdictional spillovers and the optimal government size:** If the provision of a public good spills over benefits or costs to external residents, and these effects are taken into consideration by the provision decision, the welfare-maximising government size is larger than when the external effects are disregarded.

**Proof:** See the Appendix for a proof of the upward rotation of the  $B$ -curve in Figure 9. For a linear or strictly convex dissatisfaction cost curve ( $C$ -curve in Figure 9), the result is immediate:  $N^{**} > N^*$ . □

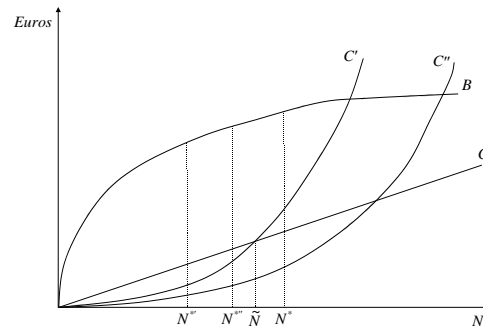
So, in light of spatial externalities, efficiency calls for a larger club size, a move towards greater centralisation. The *perfect correspondence* between a government's jurisdiction and benefit areas is preserved once consumers merge to internalise spillovers. This is no longer true with exogenous borders and co-operative decentralisation. In this case, the jurisdiction that causes the externality does not contain all consumers of the public good. The external beneficiaries reside outside that jurisdiction and so the correspondence between government size and geographic area of consumption becomes *imperfect*.

## 7. Geographic mobility of population

We have already noted that if individual demands were all alike across the country the costs from consolidation would be nil and the socially optimal jurisdiction would be the entire nation—full centralisation would then provide the efficient output level. It is our purpose in this section to stress that the gains from decentralisation depend both on the degree of demand heterogeneity in the country as a whole and on the degree of demand heterogeneity within the jurisdictions that decide output provision. To make this point clear, and to begin with, suppose that the two degrees are the same, i.e. the heterogeneity within geographically separated groups of consumers is the same as in the nation as a whole. Then the  $C$ -curve is an upward-sloping line, like in Figure 10. Adding one resident to a group of 10,000 individuals increases collective dissatisfaction

with the provision terms as much as when one further resident is appended to a group of 100,000 people—this explains the linearity of curve  $C$ .

**Figure 10—Voting with feet and the optimal government size**



By contrast, imagine that people are distributed in space such that the diversity in individual demands is higher in the country as a whole than within each collection of residents—each jurisdiction. This would be the case if the new residents added first to each group were those with demands closer to the original residents. Under these circumstances, as  $N$  expands the marginal cost from consolidation increases too, leading to a total cost curve as  $C'$  in Figure 10. Within smaller groups, individual demands are now much similar and so the individual welfare losses from off-bliss consumptions (the triangular areas in Figure 3, p. 644) get reduced. As the group size expands to integrate more diverse individuals, these losses increase. These changes in consumers' surplus explain why curve  $C'$  passes below curve  $C$  for small groups and above it for large groups.

It is now clear why the decentralisation net gains are enhanced once people cluster as described in the previous paragraph, i.e. such that the demand heterogeneity within jurisdictions gets smaller than in the country as a whole. For small groups ( $N < \tilde{N}$ ), welfare increases by the vertical distance between curves  $C'$  and  $C$ .

### 7.1. Voting with feet

Why does all this discussion matter for the analysis of mobility? It matters to the extent that mobility is one way people have to countervail their dissatisfaction with the provision terms they are receiving in their current jurisdictions. If someone feels powerless to influence the collective decision-making according to her preferences, she can always *vote with her feet*, that is, moving away to another jurisdiction where better terms are offered. Inasmuch as people behave in this way, we should expect smaller demand variety within groups and greater demand diversity in the country as a whole. The more mobile people are, the more convex becomes the dissatisfaction curve. For example, in Figure 10 curve  $C''$  portrays higher mobility than curve  $C'$ . Mobility thus pressures towards larger jurisdictions ( $N^{**} > N^*$ ).

Actually, Charles Tiebout first predicted this behaviour of consumer-voters in his classic paper Tiebout (1956). Households observe the particular expenditure-revenue package offered by each jurisdiction and take them into consideration when deciding

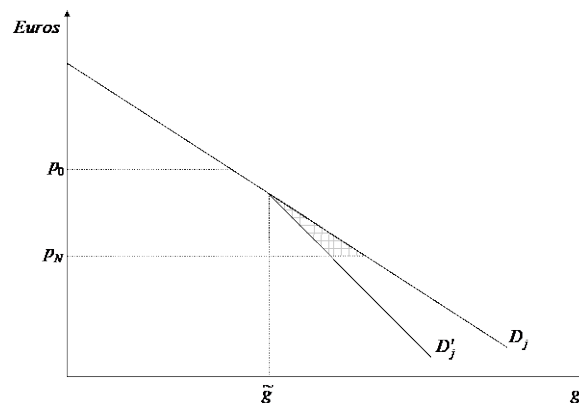
where to locate. Inasmuch as people are sensitive to local fiscal deals, we should indeed expect them to cluster according to preferences. Demand heterogeneity would then tend to be smaller within rather than between jurisdictions.

## 7.2. Congestion

So spatial mobility cuts the social losses from consolidation and this leads to somewhat larger optimal jurisdictions. However, mobility may also affect the social benefits from consolidation. This is certainly the case when the good is subject to some degree of *congestion* and the exclusion of consumers is unfeasible. Take the example of a swimming pool. It is true that group members benefit from the inclusion of additional partners through reduced cost shares. However, after a certain size, the facility becomes crowded, and each member finds not enough space to swim at ease.<sup>15</sup>

Technically speaking, the individual marginal benefit decreases after that size is reached. Geometrically, this means the individual demand curve shifts downward when the facility becomes crowded—output level  $\tilde{g}$  in Figure 11. The gain in consumer's surplus due to consolidation is now smaller, being reduced by the amount of the gridded area.

**Figure 11—The individual congestion cost of mobility**

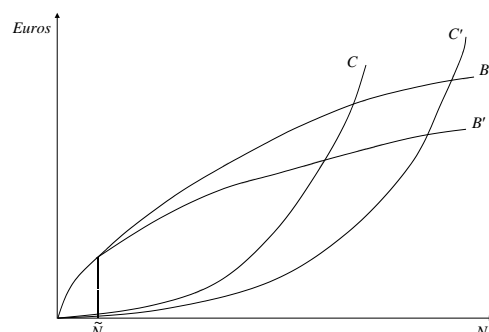


In aggregate, this entails a downward rotation of the benefits curve in Figure 12, at least after a threshold size  $\tilde{N}$  is attained. Hence, to the extent congestion costs are plausible, the optimal government size is reduced. In the real world there are not many public goods truly with no rivalry at all in consumption. Most exhibit some crowding effects after a while. Thus, talking about mobility-induced congestion is not mere rhetoric. Whereas a private club can bar the admission of new members at any time and so control for the congestion, the same is unlikely in a public club, a jurisdiction. In fact,

<sup>15</sup> The swimming pool is a famous example of a congestionable collective good after the seminal paper by James Buchanan—Buchanan (1965). This article lays down the foundations for an economic theory of clubs and uses the swimming pool to illustrate the reasoning.

contrary to a private club, jurisdictions are normally open clubs. This is so because it is not politically right to fence a territory and deny further immigration.<sup>16</sup>

**Figure 12—Spatial mobility and the welfare from consolidation**



We can go back to Figure 12 for a summary. Household mobility exerts a contradictory influence upon the optimal government size. The more we believe people chose their location according to local fiscal proposals, the larger are the net gains from decentralisation. The more crowded becomes the consumption of the collective good, the less bright emerge the merits of decentralisation. Again, the optimal government size is a case study, as the following proposition puts forward.

**Proposition 7—Spatial mobility and the optimal government size:** Household mobility across space induces an ambiguous impact upon the welfare-maximising government size.

**Proof:** Spatial mobility leads to two contradictory effects. On the one hand, voting with feet choices reduce the marginal cost from consolidation for all  $N$ , thus calling for a larger optimal size. On the other hand, a larger size potentialises facility crowding, which reduces the marginal benefit from consolidation and calls for a smaller optimal size. The ultimate impact on optimal  $N$  is qualitatively ambiguous. □

## 8. A pragmatic synthesis: system of multifunction governments

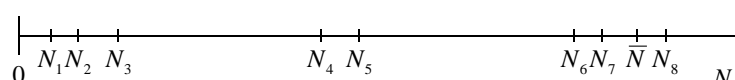
The size of jurisdictions where the provision terms of individual public goods should be decided is endogenous. This endogenousness stems from a complex array of reasons. In

<sup>16</sup> In practice, however, there are a few subtle ways to exclude consumers and so to limit the congestion damages. Zoning regulations at the local level are one such mean. For example, when the local government imposes a minimum land consumption per household in a particular neighbourhood, it raises the price of land and housing in that location. This obviously excludes the poorest families. At a national scale, we can also find examples of consumers' exclusion. The European Union is very attractive to East-European workers at the turn of the millennium. Faced with an ageing population, EU governments realise the output benefits of a larger working force. However, a massive immigration may lead to xenophobic feelings by the natives, which looks like some sort of congestion cost. This explains why labour movements between EU and Eastern Europe are not free.

this paper, we have thoroughly examined the driving forces of jurisdiction formation. On the one hand, factors like demand (and supply) heterogeneity, congestion and welfare losses from some kind of second-best finance—available in the full text version Baleiras (2001b)—call for the fragmentation of jurisdictions. On the other hand, user-pooling cost savings, scale economies, interjurisdictional spillovers, voting with feet behaviour, governance costs, and welfare losses from another kind of second-best finance—the latter two analysed in the full text version only—pressure towards jurisdiction consolidation. Whereas the size of government corresponds exactly to the number of beneficiaries from the good it provides when only demand (and supply) heterogeneity and cost-share savings are considered, the correspondence gets increasingly imperfect once the other factors are added up to the design of governmental architecture.

Although important in practice, most of these benefits and costs from consolidation are hard to assess empirically. Moreover, their relative importance varies a lot with the good whose provision we are studying. This is why the optimal government size depends a great deal on the assigned function. A hypothetical distribution of optimal sizes for single-function governments is presented along the line in Figure 13. The national population sums to  $\bar{N}$  individuals. Good 1 calls for the smallest government size ( $N_1$ ) and the largest number of providing units across the national territory. By contrast, the optimal size to provide good 8 encompasses the total national population and a fraction of neighbouring foreigners; a single, national government should decide on its provision terms and co-operate with the neighbouring national government. The empirical difficulties with the measurement of optimal sizes may prevent the analyst from identifying exactly the right jurisdiction scale. However, sensitivity and good wisdom in the appraisal of relevant benefits and costs from consolidation will certainly help to predict whether the ideal size is closer to one extreme or the other in the line of Figure 13.

**Figure 13—Hypothetical distribution of optimal-sized single-function governments**



Furthermore, we should expect to find interactions between several functions, namely in the case of governance costs. For some goods, with slightly different optimal government sizes, the same fixed inputs of governance capacity enable their joint provision. This is the case when there are *scope economies*; by reducing the total provision cost associated to a set of public goods, scope economies are a persuasive argument in favour of multifunction governments.

Given scope economies with function consolidation and the inherent uncertainty with single-function optimal size estimates, a pragmatic approach will likely recommend the formation of *multifunction governments*. Applying pragmatism to the hypothetical distribution in Figure 13, one would perhaps be content with a three-layer governmental architecture. At the bottom, a layer made of many small governments each responsible for the provision terms of goods 1, 2 and 3. Fewer government units with larger

jurisdictions would make up an intermediate layer, with each unit responding for the provision terms of goods 4 and 5. At the top, a single-government layer accountable for goods 6, 7 and 8 over the entire national territory.<sup>17</sup> Curiously, this three-layer hypothetical architecture is often the governmental architecture actually found in many countries: one central government, up to a few tens of regional, state or provincial governments, and up to a few thousands of local, county, municipal or parochial governments. A fourth layer is increasingly evident in the European Union. In fact, following the principle of subsidiarity, Member States are transferring to an emerging supranational government (the Union) the provision terms of cross-border goods, like good 8 in Figure 13. Hence, federalism in public finance is a fact of life all over the world no matter how political federalism may lag behind the scene.

## 9. Appendix—partial proof of Proposition 6

In this section we prove the upward rotation of the  $B$ -curve in Figure 9, p. 653. The rest of the demonstration is on the main text, next to the proposition.

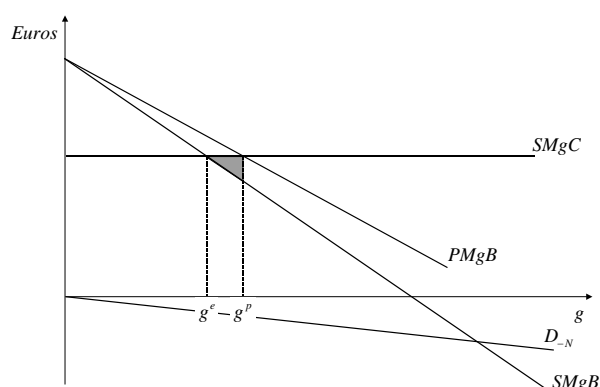
To begin with, the social gain associated to the spillover internalisation is traced back to the usual changes in consumers' surplus. This is done in Figure 14 below where a negative externality is illustrated—*mutatis mutandis*, the argument applies to positive externalities as well. The private marginal benefit enjoyed by  $N$  individuals is represented by the negatively sloped curve  $PMgB$ . This schedule is the vertical aggregation of the  $N$  individual demand curves  $D_j$  ( $j = 1, \dots, N$ ). For a constant social marginal cost (see curve  $SMgC$ ), the private optimum requires the provision of  $g^p$  units of the public good. However, the remaining population, i.e., the individuals external to the  $N^{\text{th}}$ -sized club do not esteem this good, as is understood by their collective negative marginal benefit—curve  $D_{-N}$ . Hence, the aggregate marginal benefit corresponding to all (internal and external) consumers is given by the social marginal benefit ( $SMgB$ ) curve. Note that this curve lies below the private marginal benefit curve. Therefore, the socially optimal output ( $g^e$ ) is smaller than the private one ( $g^p$ ). The output cut to  $g^e$  units improves net social benefit, or social welfare, by the shaded triangular area. This area is precisely the vertical distance between curves  $B'$  and  $B$  for population size  $N$  in Figure 9. The greater the externality (i.e., the larger the triangular area in Figure 14), the higher is the distance between curves  $B'$  and  $B$ .

---

<sup>17</sup> For a formal analysis of this point, see Hochman *et al.* (1995). The authors combine space with the conventional analysis of local public goods provision to address the case where the market areas for different goods overlap. They show that the efficient outputs can be decentralised through local authorities having jurisdiction over the set of all market areas. An implication of their analysis is that a single, metropolitan government should be enacted to provide all those local public goods—a *multifunction government*, after all.



**Figure 14—The welfare gain from the internalisation of external consumers**



## References

- Baleiras, Rui N. (2001a), *The Economics of Multilevel Governance*, mimeo, Lisbon: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia.
- Baleiras, Rui N. (2001b), "To Fragment or to Consolidate Jurisdictions: the Optimal Architecture of Government", *Working Paper No. 401*, May, Lisbon: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia. E-availability in pdf format at <http://www.fe.unl.pt/FE/portugues/quemequem/servdoc/BAN/WPFEUNL/WP2001/wp401.pdf>.
- Buchanan, James (1965), "An Economic Theory of Clubs", *Economica*, Vol. 32 (125), February, pp. 1-14.
- Hochman, Oded, Pines, David, and Thisse, Jacques-François (1995), "On the Optimal Structure of Local Governments", *The American Economic Review*, Vol. 85 (5), December, pp. 1224-1240.
- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Olson, Mancur (1969), "The Principle of 'Fiscal Equivalence': the Division of Responsibilities Among Different Levels of Government", *The American Economic Review*, Vol. 59 (2), May, pp. 479-487.
- Tiebout, Charles M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, Vol. 64 (5), October, pp. 416-424.
- Varian, Hal R. (1992), *Microeconomic Analysis*, third edition, International Student Edition, New York: W.W. Norton & Company.

# **Economic effects of the indirect taxes in a regional economy**

**M. Alejandro Cardenete\***

**F. Sancho\*\***

## **Abstract**

The goal of this paper is to use a regional social accounting matrix (SAM) to empirically study the price burden of indirect taxes in the regional economy of Andalusia. The methodology we use is that of the well-known input-output subset of a SAM model. Adopting this approach we are able to capture the existent structural interdependence among productive sectors and we are able to evaluate the implicit weights and price-elasticities of the different indirect taxes, as well as indicators of consumer's welfare variations. The database used in the analysis is the SAMAND95 (Social Accounting Matrix of Andalusia, Spain, for 1995) developed by the authors.

**Keywords:** Social accounting matrix, SAM interdependence, indirect taxes, regional economy.

---

\* Departamento de Economía y Empresa, Universidad Pablo de Olavide. Ctra. Utrera, km. 1, 41013 SEVILLA, Spain. Tfno: (34) 954349181, Fax: (34) 954 349339, e-mail: macarflo@dee.upo.es.

\*\* Departamento de Economía e Historia Económica, Universidad Autónoma de Barcelona.

## 1. Introduction

Regional governments in Spain have seen the scope of their responsibilities, both political and economic, enlarged in the last twenty years. The political process of reform of a largely rigid and centralised government structure has shifted to the regional governments many of the formerly centralised decision making process. At the same time that regional governments have assume greater levels of responsibility in the design of regional development plans, the move towards globalisation within the industrialised european countries has added new constraints but also new possibilities for emergent local economies (Curbelo, 1998). The increasing availability of microeconomic regional data makes it feasible to study the impact on the regional economy of policies designed and carried out from within (the regional government) or from above (the higher levels of government, either national or supranational).

The ability to assess policies gains importance in the context of developing regions (as Andalusia can be considered within the Spanish or European framework). It may provide detailed information to be taken into account when ordering priorities and may yield insights for complementary regional public policies beyond those conventional policies aiming at income redistribution.

The work presented here is an attempt to evaluate the impact on prices and consumers' welfare of the tax system, specifically the subset of indirect taxes, on the regional economy of Andalusia. We aim therefore at obtaining an indicator of total indirect tax weight. Such an indicator could be interesting to assess the distortions on relative prices exerted by the different indirect tax figures. It would also allow us to measure the quantitative weight of the indirect taxes on the prices, yielding a measure of the inflationary cost-push of each tax.

A convenient methodological setup for this analysis is that of the Social Accounting Matrix (SAM) since a SAM captures, for a given period and disaggregation, the complete flow of incomes in the economy containing an input-output table as a submatrix. The SAM of Andalusia yields a compact, disaggregated representation of all value transactions taking place in the base period. We have used a recent update to 1995 of the SAM (SAMAND95) laid out in Cardenete (1998). The extracted input-output data subset is used to implement a linear production model that captures the existent interdependence among productive sectors and it leads to a natural evaluation of the tax burden, both in absolute levels and elasticities, of the different indirect taxes. Needless to say, the interpretation of the results, their validity, and their actuality depend, on the one hand, upon the well-known limitations of the methodology and, on the other hand, upon the quality and date of the data base. Although techniques to update SAMs and input-output tables do exist, one has to balance the trade-off between having a data base with reliable micro data and an update that, having a more recent aggregate macro figures, has been subject to transformations and adaptations that do alter the initial available microdata. In this sense, the SAMAND95 has been constructed using the latest available input-output data.

The paper will be divided in four parts. Section 2 briefly presents some of the main antecedents of the used model. In Section 3 we present the methodology; after introducing the base economy and its technology we lay out the rules governing price formation. We go onto obtaining the different features and price and welfare indicators

calculated from the data in the SAMAND95. In Section 4 we outline and discuss the empirical results. We close the paper with a section that summarizes the results and limitations of the analysis.

## **2. Brief literature review**

In the empirical applications of the theory of general equilibrium we can distinguish between Walrasian models (whose numerical implementations are known as computable general equilibrium models, or CGEs) and SAM type models.

A distinguishing trait of computable general equilibrium models is that they allow for substitution between factors in response to changes in relative factor prices, or shifts in households' demand again in reaction to changes in consumption prices. Demands and supplies (for goods, services, and factors) are coherently integrated in a system that matches them thanks to the balancing role of relative prices. Prices and quantities are endogenous variables in the model, and an algorithmic equilibrium is achieved through an iteration process between prices and quantities.

These models have their foundations in modern microeconomic theory and have had a spectacular development starting in the 80's dealing with fiscal and trade issues beyond the size constraints of analytical models. In the first area, Scarf and Shoven (1984), Ballard et al (1985) and Whalley (1985) have collected and expanded the most relevant aspects and applications of this methodology. In the trade area we have Dervis, de Melo and Robinson (1982), Robinson (1987), Decaluwé and Martens (1988), and Roland-Holst and Tocarick (1989) as main contributors. The most general contribution is probably that of Shoven and Whalley (1992).

SAM models, in contrast to CGE models, can be seen as extensions of classical input-output models. The flow of interdependencies encompasses a greater set of structural relations than those of input-output analysis, but adapting behaviour of quantities to changing relative prices is ruled out. An advantage of SAM models is their operational simplicity regarding their Walrasian counterparts. In this paper we will be using this second methodology, that is, the social accounting matrix approach. Many authors that work in this area refer to this kind of models as *linear general equilibrium models* (as opposed to *non linear* or *computable general equilibrium models* proper), but we feel that this terminology does not capture the true sense of this methodology.

## **3. The model.**

### **3.1. The economy.**

We consider an economy with 25 production sectors. The technology that characterises the economy is the traditional in input-output analysis, where each sector produces a

unique good or service under fixed coefficients and constant returns to scale. Primary factors include “Labour” and “Capital”. The “Foreign Sector” supplies a non competitive commodity as an additional input to the total cost of production.

The public sector participates as a tax collection agent. Given the nature of the analysis, we focus on indirect taxation and distinguish four types of taxes: a "Social Security Tax paid by Employers (SSTE)", which represents a fiscal cost assumed by firms when using the labor factor; an "Ad Valorem Excise Tax" that conglomerates different small tributes and subsidies that affect production activities and transactions (licenses, special taxes, etc.); “Tariffs” collected from imports; and a “Value Added Tax (VAT)” that taxes the additional value at each one of the phases of the production and that it relapses in the last step of the chain, generally the final consumer.

### 3.2. Price formation.

Given the production structure of the economy, production prices follow a standard average cost rule:

$$p_j = (1 + \tau_j) (\sum_i q_j a_{ij} + (1 + s_j) w l_j + r k_j + (1 + t_j) pm am_j) \quad (1)$$

Final prices are affected by the Value-added tax yielding:

$$q_j = p_j (1 + VAT_j) \quad (2)$$

The notation for the two equations follows:

- $p_j$  : production price of sector  $j$ .
- $\tau_j$ : "Ad Valorem Excise Tax" of sector  $j$ .
- $a_{ij}$  : input-output technical coefficients
- $s_j$  : "Social Security Tax paid by Employers" of sector  $j$ .
- $w$ : wage rate
- $l_j$ : labor technical coefficients of sector  $j$ .
- $r$ : capital services rate.
- $k_j$ : capital technical coefficients of sector  $j$ .
- $t_j$  : “Tariffs” on the imports of sector  $j$ .
- $pm$  : price of import goods.
- $am_j$  : technical coefficients for foreign goods.
- $q_j$  : final price of sector  $j$ .
- $VAT_j$  : “Value Added Tax” of sector  $j$ .

Using the information contained in SAMAND95 database we calibrate the technical coefficients  $a_{ij}$  ,  $am_j$  ,  $l_j$  , and  $k_j$ . As an example the input-output coefficients are obtained from:

$$a_{ij} = SAM(i,j)/X_j \quad (3)$$

where  $SAM(i,j)$  and  $X_j$  are total intermediate transactions and total output. Likewise coefficients for the production factors, labor ( $l_j$  ) and capital ( $k_j$ ), have been calculated as:

$$l_j = SAM(labor,j)/X_j \quad (4)$$

$$k_j = SAM(capital,j)/X_j \quad (5)$$

Finally, the different tax rates are calibrated using the following generic expression:

$$TAX_j = Income_j / Taxable Base_j \quad (6)$$

Theses types are effective and not nominal, that is, they reflect the effective income transfer and taxable base as read from the SAM. Production prices or unitary costs, final prices and wage are endogenous. The wage rate is endogenized using an implicit normalised basket of goods that define weights for final prices similar to those of consumers' price indices. The model is calibrated setting an endogenous initial wage that also works as an indicator for aggregate price variations:

$$w = \sum_j q_j \alpha_j \quad j = 1, \dots, 25 \quad (7)$$

where  $\alpha_j$  is the share of the consumption of each good  $j$  over total consumption. A possible justification for incorporating an endogenous wage rate of this kind is that this indicator is an index of reference for unions in wage negotiations (indexing).

Capital and foreign goods prices are exogenously given and fixed at unitary levels. With these and the previous conventions we can show that the database reproduces a simple micro-economic balance. Therefore alternative scenarios when indirect tax rates are modified allow us to evaluate the changes in all prices for all commodities following the adaptation of the economic structure to the simulated new fiscal system.

Needles to say the current structure is also fit for studying price behaviour under scenarios other than fiscal ones like changes in the exogenous price of imports or payments to capital services.

### 3.3. Welfare indicator

In addition to the effects on the prices, we can also obtain an approximation of the influence that each indirect tax category has on the welfare of consumers. The model contemplates a single representative consumer and we can compare expenditure associated to a typical basket of goods before and after the simulation,  $G$  and  $G'$  respectively:

$$G - G' = \sum_j q_j C_j - \sum_j q'_j C_j = \sum_j (q_j - q'_j) C_j \quad j=1, \dots, 25. \quad (8)$$

where for commodity  $j$  we have that  $q_j$  and  $q'_j$  are consumption prices before and after the simulation and  $C_j$  is the standard consumption in the reference basket. If the difference is positive, we have an improving welfare situation, whereas a negative sign would indicate a worsening of the consumer's welfare. The comparison gives us an estimate of the change in consumer's real income when facing a tax change since this will generate a new set of equilibrium prices. It is obvious that this calculation overestimates the standard welfare change since the adaptive reaction of the consumer to the new price set is disregarded. It gives us though a first approximation of the impact of a fiscal policy on consumers' welfare.

## 4. Empirical results

The simplest way to ascertain the impact of each indirect tax on prices is to set, for each tax category, the tax rate to zero. This *de facto* elimination of a tax category will clearly have a lowering effect on final prices since we are actually eliminating the fiscal cost from the price equation and, under competitive conditions, this reduction is passed over to final prices.

An alternative way of presenting the influence of each tax category on prices is through the use of a tax-price elasticity. It has the additional advantage of rendering feasible to evaluate the effects of marginal adjustments in tax rates. As an example we will proceed to calculate the elasticity after a 10 percent increment in each tax rate.

We present here the results of the simulation exercises. Table 1 shows the effects induced on prices by eliminating tax rates one at a time. Table 2 summarises the welfare effects on the representative consumers. Finally, Table 3 displays average elasticities of prices vis a vis each of the four tax categories

We can read in Table 1 the effects of the eliminating each tax rate on each one of the productive sectors in Andalusian economy, as well as a aggregate average effect on the price index.

**Table 1 - Elimination of taxes: effects on the final prices**

Recipient sector	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
1. Agriculture	1.046	0.996	0.910	0.965	0.915
2. Cattle & Forestry	1.072	0.993	0.891	0.959	0.909
3. Fishing	1.022	0.995	0.935	0.946	0.899
4. Extractives	1.072	0.941	0.982	0.987	0.976
5. Refineries	1.019	0.975	0.969	0.957	0.921
6. Electricity	1.065	0.989	0.949	0.928	0.925
7. Natural gas	1.141	0.968	0.943	0.896	0.931
8. Water	1.075	0.993	0.830	0.919	0.814
9. Mining, iron & steel ind.	1.030	0.987	0.976	0.988	0.971
10. Building materials	1.032	0.988	0.926	0.966	0.912
11. Chemicals	1.046	0.992	0.978	0.957	0.971
12. Metal products	1.027	0.992	0.955	0.975	0.948
13. Machinery	1.043	0.988	0.983	0.969	0.982
14. Automobiles	1.107	0.988	0.974	0.912	0.971
15. Other transport. equip.	1.077	0.974	0.889	0.953	0.887
16. Food products	1.127	0.978	0.923	0.939	0.953
17. Textiles and Leather	1.108	0.989	0.954	0.914	0.954
18. Wood products	1.044	0.995	0.960	0.960	0.956
19. Other manufactures	1.084	0.991	0.943	0.926	0.937
20. Construction	1.086	0.992	0.861	0.902	0.836
21. Commerce	1.030	0.995	0.884	0.950	0.860
22. Transportation & Commun.	1.073	0.995	0.901	0.906	0.871
23. Other services	1.032	0.994	0.800	0.931	0.764
24. Commercial services	1.067	0.998	0.941	0.932	0.934
25. Non commercial services	1.029	0.994	0.801	0.951	0.783
Price Index	1.056	0.992	0.903	0.940	0.888

Source: simulation output from database SAMAND95.

a) Consumption prices without "Ad Valorem Excise Tax".

b) Consumption prices without "Tariffs".

c) Consumption prices without "Social Security Tax paid by employers"

d) Consumption prices without "VAT".

e) Consumption prices without indirect taxes.

We observe that the elimination of the "Ad Valorem Excise Tax" increases the prices of all productive sectors (an average of 1.056 percent). The reason is that this tax category includes different types of subsidies (negative taxes) as recorded in the input-output table of Andalusia. In fact, reading the corresponding row of the SAM, which uses the input-output table as a key constructing element, one concludes that most sectors receive subsidies showing a high component of subsidised economy in the Andalusian region. In numbers, eliminating all excise taxes (positive and negative) the agricultural price would rise by about 4.6 percent, and so on.

In contrast, eliminating the "Social Security Tax paid by employers" would have the greatest impact in reducing sectorial prices. The consumer prices index would fall to 0.903, about a significant 10 percent reduction on prices. A general comment is therefore the substantial impact of this tax on the (lack of) competitiveness of the



regional economy. The remaining columns are likewise interpreted and we omit further comments here.

Going to Table 2 we can read the estimated effects of each tax in consumers welfare. A reduction in commodity prices will mean a decrease in the necessary expenditure to purchase the same consumption bundle (fixed initial utility). Looking at the welfare index we observe that it is positive under the elimination of every tax except the “Ad Valorem Excise Tax” for obvious reasons that have been commented above. Once again the elimination of the “Social Security Tax paid by employers”, other things being kept constant, would increase welfare the most. The monetary benefit is estimated at about 611 thousand millions of pesetas (about 6.15 per cent of andalusian GDP), more than a 60 percent gain over the estimated benefit of a complete elimination of the VAT.

**Table 2 - Elimination of taxes: effects in welfare of consumers**

Tax	Welfare Index
Ad Valorem Excise Tax	-350.849 m.m. ptas.
Tariffs	50.080 m.m. ptas.
Social Security paid by employers	611.764 m.m. ptas.
VAT	376.410 m.m. ptas.

Source: Simulation output from SAMAND95 database

To complete the above analysis, we now briefly turn to asses the weight of each tax category using the tax-price elasticity. We define an average elasticity that provides additional information on the response of prices before tax variations. Formally,

$$= \xi(\Delta w / w) / (\Delta t / t) \quad t = t_1, \dots, t_{25} \quad (9)$$

where  $w$  is the price index and  $t$  is the tax rate for each tax category. Table 3 shows the numerical results under a 10 percent increase of each tax rate. We confirm once more that “Social Security Tax paid by employers” has the largest impact as measured by its average elasticity (0.109).

**Table 3 - Tax-price elasticities as measured by a 10 percent increase in rates.**

Tax	Average Elasticity
Ad Valorem Excise Tax	0.070
Tariffs	0.008
Social Security paid by employers	0.109
VAT	0.062

Source: Simulation output from SAMAND95 database.

## 5. Concluding remarks

We have developed in this paper a simple linear price model for the Andalusian economy of 1995, extracted from a SAM (SAMAND95). We have analysed the incidence of indirect taxes on aspects such as prices and consumers welfare showing the utility of using a multisectorial model that incorporates economic interdependence and permits to quantify the effects of tax policies.

It is worth remarking that "Social Security Tax paid by employers" is the most inflationary tax in the sense that exerts the largest influence on prices. Moreover this tax significantly affects the welfare of consumers and could provide a possible explanation for the lack of competitiveness of the Andalusian region. This type of result has also been observed in other studies for the whole economy of Spain, as in Sancho (1988) based on a SAM of Spain for 1980.

A necessary extension of this work should go along the lines of using a true general equilibrium model that would account for further and better modeled interdependencies and connections between the production side, the consumption side and the government.

## 6. Acknowledgements

The authors wish to thank the support of Network Grant XT98-11. The first author thanks to research project IEA-00. The second author is also grateful to research projects DGES PB-96-1160-CO2-01, and SGR97-350. The usual disclaimer applies.

## References

- Ballard, C. L. et alia (1985), *A General Equilibrium Model for Policy Evaluation*, University of Chicago Press, Chicago.
- Cardenete, M. A.(1998), "Una Matriz de Contabilidad Social para la Economía Andaluza: 1990", *Revista de Estudios Regionales*, nº52.
- Cardenete, M. A. & Moniche, L. (2001), "Elaboración de Una Matriz de Contabilidad Social de la Economía Andaluza para 1995: Presentación de Resultados", *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, forthcoming.
- Curbelo, J. L. (1988), "Crecimiento y Equidad en una Economía Regional Estancada: El Caso de Andalucía (Un Análisis en el Marco de las Matrices de Contabilidad Social)", *Investigaciones Económicas*, vol. XII, nº 3.
- Decaluwé, B. & Martens, A. (1988), "CGE Modeling and Developing Economies: a Concise Empirical Survey of 73 Applications to 26 Countries", *Journal of Policy Modeling*, 10, nº4.

- Dervis, K.vJ., De Melo, J & Robinson, S. (1982), *General Equilibrium Models for Development Economy*, Cambridge University Press, New York.
- Manresa, A.; Polo, C. & Sancho, F. (1988), “Una Evaluación de los Efectos del IVA Mediante un Modelo de Producción y Gasto de Coeficientes Fijos”, *Revista Española de Economía*, vol. 5.
- Polo, C. & Sancho, F. (1990), “Efectos Económicos de una Reducción de las Cuotas Empresariales a la Seguridad Social”, *Investigaciones Económicas*, nº3, vol. 14.
- Polo, C. & Sancho, F., (1991), “Equivalencia Recaudatoria y Asignación de Recursos: un Análisis de Simulación”, *Cuadernos Económicos de ICE*, nº 48.
- Robinson, S. (1989), “Multisectorial Models of Developing Countries” en *Handbook of Development Economics*, editado por H.B. Chenery & T.N. Srinivasan, North-Holland, Amsterdam
- Roland-Holst, D & Tocarick, S. (1989), *General Equilibrium Modeling for Trade Policy: an Overview*, D.P., U.S. International Trade Commission.
- Sancho, F. (1988), “Evaluación del Peso de la Imposición Indirecta en los Precios”, *Hacienda Pública Española*, nº113.
- Scarf, H. & Shoven, J. B. (Eds.) (1984), *Applied General Equilibrium Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Shoven, J.B & Whalley, J. (1992), *Applying General Equilibrium*, Cambridge University Press, New York.
- Whalley, J. (1985), “Hidden Challenges in Recen Applied General Equilibrium Exercises”, W.P., nº8511C, University of Western Ontario.

# **El papel de los tributos locales como instrumento de política medioambiental**

**Mariona Farré i Perdiguier\***

**Joan Pere Enciso i Rodríguez\*\***

## **Abstract**

En los últimos años se ha manifestado una creciente sensibilización por la degradación del medio ambiente en los diferentes ámbitos- internacional, estatal, regional y local -, como consecuencia de los intensos procesos de producción, consumo, crecimiento demográfico, etc. Las Administraciones Locales se encuentran con la problemática de hacer frente a las peticiones de su población para reducir los efectos contra el deterioro del medio ambiente que padecen los municipios. Sin embargo, el handicap con el que se encuentran es que cada vez los recursos financieros son más limitados y que las dificultades para poderse endeudar son cada vez mayores. De este modo, a las Administraciones Locales se les plantea el reto de cómo hacer frente a las demandas, crecientes, de bienestar ambiental que reivindican sus ciudadanos, es decir, como financiar el crecimiento del gasto que se ha de realizar para evitar el deterioro del medio ambiente. Sin duda, los tributos ambientales aparecen como una nueva vía de recaudación para las corporaciones locales. En este trabajo se aborda ésta posibilidad que se les ofrece a los entes locales, realizando un análisis de los distintos tributos que, en estos momentos, se están aplicando en el ámbito local.

---

\* E-mail: Mariona.Farre@econap.udl.es, Profesora del Departamento de Economía Aplicada. Miembro de la AEER

\*\* E-mail: Pere.Enciso@econap.udl.es, Profesor del Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Lleida, Plaza Víctor Siurana, 1, 25002 Lleida

## 1. Introducción

En los últimos años se ha hecho cada vez más patente la degradación del medio ambiente tanto en el ámbito global como local. Una degradación que ha sido resultado de un aumento de la población a la vez que un aumento importante de la actividad económica desarrollada por el hombre. Así pues, las actuales formas de producción y consumo han dado lugar a intensas transformaciones del medio natural y han puesto en peligro algunas de las variables ambientales más importantes del planeta. El desarrollo de técnicas agrícolas intensivas, el uso abundante e indiscriminado de muchos recursos naturales, el acaparamiento del espacio físico por medio de intensos procesos de urbanización, la presión turística a la que se ven sometidas determinadas áreas naturales, la extensión de actividades y sectores industriales, el vertido de residuos y productos contaminantes, etc. han provocado consecuencias ambientales negativas que han contribuido a alterar los ciclos de energía y materiales. Consecuentemente, se ha producido una progresiva degradación de los ecosistemas que ha puesto en peligro el equilibrio poblacional entre numerosas especies y el hombre<sup>1</sup>.

La preocupación por la protección del medio ambiente no es una novedad de los últimos años, aunque si es cierto que esta preocupación ha superado el concepto de moda y ha pasado a ser un elemento importante de la conciencia ciudadana moderna. Como indica Cruz (1999), la cuestión del medio ambiente, en sus orígenes, se inscribía a las relaciones de vecindad. Al ciudadano le preocupaba el poder disfrutar de un entorno inmediato salubre y la Administración jugaba, únicamente el papel de garante de la sanidad colectiva. No es hasta más adelante cuando se valora el medio ambiente como un bien colectivo que contribuye a aumentar la calidad de vida de los individuos. Es precisamente, esta nueva forma de valorar el medio ambiente la que da lugar a la preocupación por las consecuencias<sup>2</sup>, cada vez más dañinas, del crecimiento económico sobre el medio ambiente.

En un inicio, la respuesta social y política al deterioro del medio ambiente vino de la mano del movimiento ambiental y de algunas iniciativas promovidas por instituciones internacionales como la ONU y la OCDE. La presión ejercida se trasladó a las agendas oficiales, lo que supuso un fuerte impulso para el diseño de políticas medioambientales (Gago y Labandeira, 1999). Durante los años setenta, los objetivos de estas políticas se centraron en problemas ambientales más localizados y a corto plazo (emisión de gases o líquidos al medio ambiente). Del mismo modo, los instrumentos de actuación se fundamentaron en controles directos (normativas y regulaciones que prohibían o limitaban tales emisiones).

Sin embargo, a principio de los años ochenta hubo un amplio consenso científico sobre el hecho que problemas como la destrucción de la capa de ozono, la aparición del efecto invernadero o la pérdida de biodiversidad no eran tan evidentes como los observados en

---

<sup>1</sup> "Los problemas medioambientales pueden clasificarse esquemáticamente en cuatro grupos: i) problemas globales, ii) problemas de sobreexplotación de recursos naturales, iii) problemas de desechos, iv) problemas de marco vital. Todos ellos son diversos, y alcanzan a muchos agentes: consumidores, políticos, ecologistas, científicos, agricultores, empresarios y autoridades públicas. En definitiva, nos alcanza a todos y todos estamos implicados" (Magadán - Rivas, 1998:12)

<sup>2</sup> Tal preocupación (para políticos, científicos y, en general para el hombre de la calle) se debe a una doble percepción: el agotamiento de los recursos no renovables y el deterioro creciente del medio natural tal como se empezó a dejar constancia en el informe del Club de Roma *Los límites del crecimiento económico*, a principios de los años setenta. (Magadán - Rivas: 1998)

la década anterior. Sus dimensiones globales y a más largo plazo ponían de relieve la escasa eficiencia de muchos de los instrumentos de regulación existentes. De este modo, a partir de la década de los ochenta, se produce un giro en la política medioambiental, se pasa de un enfoque basado en la política de regulación tradicional a un enfoque fundamentado en el análisis económico ortodoxo. Este nuevo enfoque apuesta por los instrumentos de mercado, y entre ellos por los tributos ambientales, como los mecanismos de intervención más eficientes y eficaces de las nuevas políticas medioambientales.

El presente trabajo, parte de este nuevo enfoque y del papel que las administraciones locales juegan al respecto. Sin lugar a duda, los entes locales tienen numerosas competencias en materia de medio ambiente que les permite incidir en la protección del entorno a la vez que el progreso en la gestión ambiental en función de la mejora de bienestar para el ciudadano sólo es perceptible en el ámbito municipal.

Así en el segundo apartado del trabajo y tras una introducción analiza los fundamentos teóricos de la imposición ambiental. En el tercer apartado se plantea el papel que desempeñan las administraciones locales, como institución más próxima a los ciudadanos y más receptiva a cualquier demanda social. A continuación se describen algunas propuestas que se están aplicando o pueden ser aplicadas en el ámbito municipal para contribuir a enfatizar la doble función de los tributos ambientales, la fiscal – con el objetivo de obtener ingresos- y la extrafiscal – con el objetivo de incentivar cambios de comportamiento -. El trabajo finaliza con unas reflexiones a modo de conclusión.

## **2. Fundamentos teóricos de la imposición ambiental**

Desde la Economía Ambiental se considera que el mercado falla respecto a ciertos bienes ambientales o en cuanto a la protección y mejora del entorno por diversos motivos: la existencia de costes externos, dando lugar a un equilibrio de mercado no óptimo socialmente ya que el coste social de las últimas unidades producidas del bien es superior al valor de las mismas, que se reduzca el bienestar de la colectividad y haya una mala asignación de recursos; la naturaleza de bien público de algunos bienes ambientales implica que su uso no puede excluirse o no debe aplicarse el principio de exclusión, la no-consideración por parte del mercado de una demanda de las generaciones futuras; el carácter de bien preferente respecto de otros que aconsejan su provisión por parte del sector público; la irreversibilidad de muchos procesos relacionados con el entorno que impiden una valoración adecuada mediante el mercado o la no-existencia de un sistema de derechos de propiedad claramente definidos sobre determinados bienes ambientales que conlleva a una sobreexplotación de los mismos. Ante el fallo del mercado se justifica la intervención pública para velar por una adecuada provisión de los bienes ambientales. De este modo pues, los planteamientos de la Economía Ambiental se fundamentan en el análisis teórico de la economía neoclásica y su justificación normativa de la intervención pública.

En el ámbito concreto que nos ocupa, uno de los instrumentos económicos para la mejora y protección del medio ambiente son los *tributos ecológicos*. Estos podrían definirse como aquellas prestaciones pecuniarias que el Estado, u otro ente público,

exige al sujeto pasivo en uso del poder que le atribuye el ordenamiento jurídico, y cuyo objetivo es la protección y mejora del medio ambiente (Franco, 1995)<sup>3</sup>.

La aplicación de los tributos ecológicos es un medio simple y directo de atribuir un precio a la utilización de los bienes ambientales, obligando a sus usuarios a internalizar el coste que ello representa<sup>4</sup>. De este modo, los tributos consiguen un doble propósito, incentivar los cambios de comportamiento de los agentes económicos implicados hacia un mayor respeto y cuidado del entorno y, por otro lado, obtener ingresos para la protección y restauración medioambiental<sup>5</sup>.

En una situación en que un agente económico utiliza el medio ambiente, degradándolo o contaminándolo, se ocasionan un conjunto de costes o perjuicios para terceros, sin que el agente contaminador considere estos costes externos generados sobre otros agentes. Esta situación implica que los costes privados de la actividad contaminadora no coincidan con los costes sociales que en realidad está ocasionando, costes privados más costes a terceros o externos.

La imposición ambiental óptima surge precisamente como mecanismo de corrección de este fallo de mercado. Estos instrumentos óptimos se llaman impuestos pigouvianos por ser Pigou el primer economista que, en la década de 1920, defendió su utilización en situaciones con costes externos negativos.

El análisis del impuesto Pigouviano es el siguiente (Gago y Labandeira, 1999). Supóngase una empresa que opera en un mercado de competencia perfecta y que es causante de contaminación. La empresa orienta su actividad hacia la máxima obtención de beneficios,

$$\max_q \pi = p \cdot q - c(q)$$

Donde  $p$  es el precio de mercado,  $q$  la cantidad producida por la empresa y  $c(q)$  los costes convencionales de producción. La condición de primer orden es,

$$\delta\pi/\delta q = p - (dc/dq) = 0$$

por lo que en el óptimo, el precio se iguala al coste marginal de producción.

Suponiendo que el nivel de producción equivale al nivel de emisiones de contaminantes al medio ambiente,  $e$ , esto es,

$$de/dp = 1$$

los beneficios marginales privados de emitir se definen como,

$$\delta\pi/\delta e = p - (dc/dq)$$

La figura 1 muestra la evolución del precio y los costes marginales de producción con relación al nivel de producción de la empresa. La empresa tiene una curva de beneficios

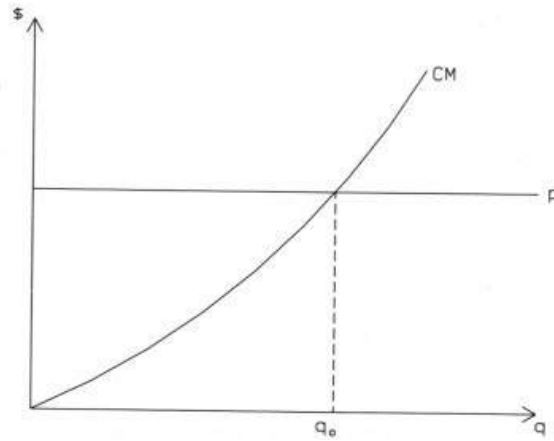
<sup>3</sup> La Ley General Tributaria española, en su artículo 4, considera que los tributos, además de ser medios para obtener ingresos, han de servir como instrumentos de política económica general, en este caso como política de control ambiental.

<sup>4</sup> "Los impuestos medioambientales mejoran la eficiencia, puesto que internalizan lo que, de no hacerlo, serían externalidades que provocan distorsiones. En consecuencia, el ingreso de los mismos tiene un impacto benéfico no solamente cuando se gastan sino también cuando se recaudan" (Jacobs, 1996:250).

<sup>5</sup> Los ingresos de la fiscalidad ambiental no sólo favorecen al ambiente sino que "permiten disminuir otros impuestos susceptibles de provocar distorsiones sobre la oferta de empleo o la inversión o el consumo" (Rosembuj, 1998: 48).

marginales privados decreciente y los beneficios totales de producir y emitir se maximizan en el punto  $q_0$  (Figura 2).

**Figura 1 - Precio de mercado y coste marginal de producción**  
(Gago y Labandeira, 1999)



La producción conlleva la emisión de sustancias contaminantes pero a su vez, ocasiona pérdidas de bienestar para el conjunto de la colectividad, de este modo, el nivel de contaminación determinado privadamente, es excesivo desde un punto de vista social. Estos costes externos,  $x(e)$ , que, suponemos son asumidos por los consumidores, dependen del nivel de contaminación emitido por la empresa, asumiéndose que,

$$dx/de > 0 \text{ y } d^2x/de^2 > 0$$

Así, nos encontramos ante una análisis coste-beneficio de la emisión de contaminación por parte de la empresa. En este contexto, un decisor social ha de maximizar el beneficio social de las emisiones,  $\pi_s$ , definido como la diferencia entre los beneficios privados de emitir y los costes externos ocasionados.

$$\max_e \pi_s = \pi - x(e)$$

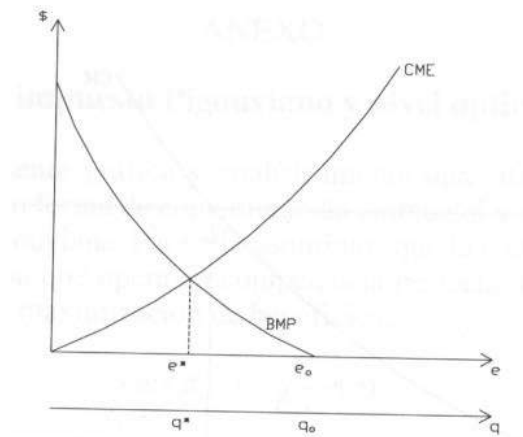
La condición de primer orden es,

$$\delta \pi_s / \delta e = \delta \pi / \delta e - dx/de = 0$$

así, como muestra la figura 2, en el óptimo, punto  $e^*$ , los beneficios marginales privados de emitir se igualan a los costes marginales externos de emitir.



**Figura 2 - Los beneficios y costes de contaminar (Gago y Labandeira, 1999)**



En este contexto, para alcanzar el nivel óptimo social de producción o actividad puede utilizarse un impuesto Pigouviano de acuerdo con el coste externo que la empresa impone a otros. Este impuesto es equivalente a la exigencia de un precio por emitir contaminación igual al coste marginal externo de las emisiones en el óptimo

$$t = dx/de \big|_{e^*}$$

De este modo, la empresa o agente generador de polución asume los costes externos en forma de impuesto que trata como un coste privado más. Así los internaliza. La nueva curva de beneficio marginal privado de emitir se traslada hacia adentro (BMP<sub>2</sub>, véase figura 3). La maximización de beneficios de la empresa se convierte ahora en,

$$\max \pi = p \cdot q - c(q) - t(e)$$

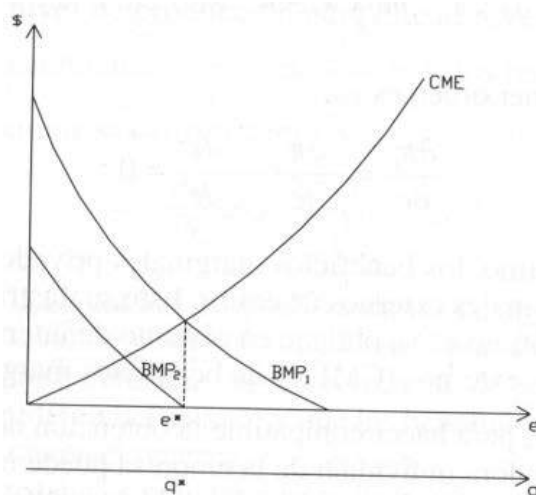
con la condición de primer orden,

$$\delta\pi/\delta q = p - (dc/dq) - (dx/de) = 0$$

ello implica, como recoge la figura 3, que la nueva curva de beneficios marginales privados de emitir (BMP<sub>2</sub>) toma valor 0 en el óptimo. Esto significa que el comportamiento optimizador privado de la empresa donde el impuesto Pigouviano lleva la consecución del óptimo social de producción y emisiones ( $q^*$ ,  $e$ ).

Obsérvese que al reducir el nivel de actividad óptimo privado al nivel de producción óptimo social mediante la aplicación del impuesto Pigouviano, aunque disminuyen los costes relacionados con la degradación, aún se mantiene la existencia de los mismos. Sin embargo con la aplicación del impuesto se consigue que los agentes económicos internalicen los costes externos que generan, se asignen mejor los recursos ambientales, reduciendo su degradación y se obtienen recursos para compensar a los perjudicados y/o restaurar el deterioro del entorno.

**Figura 3 - Efectos de la imposición Pigouviana sobre las emisiones**  
(Gago y Labandeira, 1999)



Cabe considerar, sin embargo, que la naturaleza de los impuestos ambientales Pigouvianos hace que sea extremadamente difícil su aplicación en la práctica. Ello es debido a diversos problemas. En primer lugar por excluir la posible existencia de otros fallos de mercado, como es el caso de que la empresa se encuentre en una situación de monopolio. En estos casos, como indica Buchanan (1969), un impuesto correctivo puede conducir a una reducción en el bienestar, en lugar de a un incremento del mismo. En segundo lugar, la aplicación del impuesto encuentra dificultades administrativas relacionadas, básicamente, con la base imponible elegida. Hay que calcular las emisiones contaminantes producidas y en muchos casos existen múltiples contaminantes con lo que las dificultades a las que se enfrenta la administración tributaria son considerables. En tercer lugar es necesario disponer de una gran cantidad de información para poder definir el tipo impositivo. Ello conlleva la necesidad de conocer las curvas de costes externos marginales y beneficios privados, cuestión que no está exenta de problemas<sup>6</sup>.

Todos estos problemas han hecho inviable la aplicación de los impuestos pigouvianos en su estado puro. Sin embargo, ello no ha supuesto un obstáculo para el desarrollo de diferentes tributos como instrumentos para la protección del medio ambiente<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Para la determinación de los beneficios marginales privados se da una situación de información asimétrica entre regulador y agente regulado. Los beneficios marginales de emitir se interpretan también como los costes marginales privados de descontaminar con lo que el contaminador no está incentivado a proporcionar información por miedo a que se introduzcan, por parte del regulador, regulaciones ambientales más exigentes. Más difícil es todavía, determinar las funciones de costes externos de la contaminación. Hay que recurrir a técnicas de evaluación ambiental que acostumbran a ser muy costosas, están sujetas a numerosas restricciones y suposiciones y a veces no son suficientes para evaluar determinados daños ambientales.

<sup>7</sup> Ver OCDE (1995) *Environmental Taxes in OECD countries*, París

### 3. Haciendas locales e imposición ambiental

Tradicionalmente, la protección del medio ambiente quedaba reservada a la Administración local que garantizaba unas correctas relaciones de vecindad y protección de la salud pública. Sin embargo, desde las últimas décadas se ha venido produciendo un traslado de competencias ambientales desde las entidades locales hacia administraciones superiores. Diversos han sido los motivos sobre los que se ha apoyado este proceso de centralización (idoneidad de marcos territoriales de actuación que rebasan ampliamente el radio municipal, complejidad técnica de la materia, para lo que estarían más preparadas Administraciones superiores, el coste económico que para la gestión de los servicios públicos impone la implementación de modernas tecnologías, etc. (Fernández, 1999).

A pesar de que sí es cierto que los problemas medioambientales escapan del ámbito local, regional e incluso nacional (destrucción capa ozono, pérdida de biodiversidad, etc.), es en el ámbito municipal donde se toman gran parte de las decisiones políticas y económicas más importantes y donde se genera y forma la opinión pública. Sin duda, la participación política para la gestión de asuntos públicos se manifiesta de forma muy explícita en el ámbito institucional más próximo al ciudadano y éste, es el municipio.

Como indica Martín Mateo (1991), es el conocido lema ecológico, “pensar globalmente y actuar localmente”. Las soluciones son locales y son competencia de los municipios y de aquí la importancia del papel que juegan los entes locales en la tutela del medio ambiente.

En nuestro país, el Estado se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas, provincias y municipios. En este sentido, para el caso de los entes locales, la Constitución los configura como una de las piezas básicas de la organización territorial del Estado.

La Constitución española reconoce y garantiza el derecho de autonomía de todas las entidades que forman parte del ordenamiento jurídico y político del Estado para la gestión de sus respectivos intereses. Sin embargo, este derecho de autonomía no es igual para todas sino que existen diferentes grados de autonomía según la división territorial de que se trate. El derecho de autonomía de las Haciendas Locales se fundamenta en la valorización de la organización democrática de los servicios públicos locales.

Esta autonomía política lleva asociada la necesidad de una autonomía financiera. Así, las Haciendas Locales deben disponer de los medios necesarios para el cumplimiento de las funciones que les han sido atribuidas. Esta financiación se determina a partir de los tributos propios y la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Como indica Rosembuj (1996), se deben diferenciar dos tipos de funciones desempeñadas por los entes locales, aquellas funciones institucionales e irrenunciables que establece la Ley y aquellas que, aun siendo institucionales, la Ley no obliga a su realización. Para las primeras, los entes locales deben de disponer de los medios necesarios para su realización, con lo que su ejecución dependería de la financiación a cargo del estado y las Comunidades Autónomas. Para las segundas, que suponen servicios añadidos a los mínimos obligatorios, su financiación podría basarse en el ejercicio de su poder tributario.

En definitiva, se trata de *la teoría del fin funcional*: transferencia de los recursos suficientes para la cobertura de costos y para la organización funcional de los entes

locales y para sus funciones institucionales mínimas y obligatorias y la exigencia de tributos propios para los servicios añadidos que consideran políticamente oportunos (Rosembuj, 1996:392).

A pesar de que la Constitución española establece que los municipios son uno de los elementos claves de la organización territorial del Estado, no se pronuncia respecto a las competencias que los municipios ostentan para cumplir las funciones que se les atribuyen. Sabemos que los municipios disponen de autonomía para la gestión de sus intereses propios pero el texto no recoge, como sí lo hace para el Estado y las Comunidades Autónomas, esos intereses en términos de competencias.

Es la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local (LBRL) la que establece las competencias de los entes locales en los términos que establecen la legislación estatal y de las Comunidades Autónomas en materia de protección civil, prevención y extinción de incendios, ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, protección del medio ambiente, protección de la salubridad pública, suministro de aguas, servicio de limpieza viaria y recogida y tratamiento de aguas residuales (art. 25 LBRL).

De este modo y en el ámbito de la protección ambiental, la LBRL reconoce a los municipios tres tipos de competencias. En primer lugar y con carácter genérico, como competencia propia a ejercer en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, la protección del medio ambiente (art. 25.2.f). Dentro de este amplio termino se incluyen: a) autorizaciones de apertura y establecimientos con actividades clasificadas, b) control y sanción en materia de contaminación atmosférica y c) control sanitario, que abarca, desde controles de ruidos y vibraciones, control sanitario de edificios y viviendas. –especialmente en centros públicos (peluquerías, alimentación, hoteles, campamentos turísticos, etc.)-, control sanitario de industrias, actividades y servicios y control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos de consumo humano (art. 42 Ley General de Sanidad).

También queda afectado el título *medio ambiente* cuando hace referencia a la protección de la salubridad pública (art. 25.2.h) o a los servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales (art. 25.2.i). También como competencias propias el municipio debe prestar unos servicios obligatorios. Los servicios mínimos de prestación necesarios son la recogida de residuos sólidos urbanos y abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado. Además, los municipios que superen los 5.000 habitantes dispondrán de un sistema de tratamiento de residuos y los que superen los 50.000 tendrán a su cargo la protección del medio ambiente (art. 26). Finalmente, el art. 28 establece la posibilidad que los municipios realicen actividades complementarias a las encomendadas a otras administraciones públicas, entre las que figura la protección del medio ambiente. De este modo, todos los municipios, y no solo los de más de 50.000 habitantes, podrían reglamentar y establecer aquellos servicios de protección del medio ambiente que estimaran convenientes.

De todo ello se desprende que la actuación municipal comprende un amplio abanico de competencias y servicios ambientales. De ellos, existen unos que son mínimos y obligatorios para los que los municipios deben de disponer de recursos financieros y otros, a los que la Ley no obliga a su prestación y cuya financiación debe fundamentarse en sus propios ingresos.

Ahora bien, en nuestro país los Ayuntamientos no tienen potestad legislativa lo que, entre otras cosas, les impide crear impuestos propios. La dinámica de creación de

tributos ambientales con características de impuestos está concentrada en las Comunidades Autónomas. Sin embargo, si tienen un margen bastante amplio para crear tasas y contribuciones especiales, así como introducir modificaciones en alguno de los impuestos vigentes. Es en este campo donde, a nivel municipal, existe un amplio abanico de posibilidades para hacer emerger la doble funcionalidad que, a nuestro entender, tienen los tributos ambientales. Por un lado la función de incentivar o desincentivar un cambio de comportamiento en los agentes económicos y por otro la función recaudadora.

#### **4. La fiscalidad municipal ambiental: algunas propuestas**

##### **4.1. Propuestas de modificación o creación de impuestos**

*Impuesto sobre Bienes Inmuebles:* actualmente en España, no existe ningún elemento o criterio ambiental en la fiscalidad inmobiliaria, sin embargo se trata de un ámbito en el que se podrían introducir elementos correctores que incentivasen un cambio de comportamiento. En este sentido, algunas propuestas que se han realizado apuntan hacia la creación de incentivos fiscales en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles para aquellas edificaciones que incorporen en su estructura sistemas de calefacción más ecológicos, de prensado de residuos sólidos urbanos o utilicen materiales de construcción en previsión de su duración y recuperación última. Algunas de estas propuestas se están realizando en países comunitarios como Alemania, Holanda o Francia. Del mismo modo, se podrían introducir en las ponencias de valoración catastrales elementos relacionados con el medio ambiente<sup>8</sup>.

*Impuesto sobre Actividades Económicas*<sup>9</sup>: Tampoco el IAE introduce ningún criterio ambiental que incentive un cambio de comportamiento. Algunas de las actividades económicas conllevan peligro, nocividad o riesgo y, consecuentemente, pueden producir emisiones de gases o partículas, ruido, vibraciones, vertidos contaminantes o peligrosos para la salud humana. Igual que sucede con el IBI, podrían introducirse en el impuesto elementos relacionados con las condiciones medioambientales de la actividad económica con el objetivo de gravar dichas actividades en función del nivel de contaminación producido<sup>10</sup>.

*Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica:* la circulación por la vía pública, sobre todo el tráfico urbano, no tiene en cuenta el coste que genera sobre el conjunto de

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, si cerca de un barrio se construye un parque público o por el contrario se instala un aeropuerto o una central térmica, el valor de las viviendas se verá afectado. Así, se puede disminuir o aumentar la carga tributaria del sujeto pasivo introduciendo estos elementos relacionados con las características medioambientales en la valoración de los bienes inmuebles.

<sup>9</sup> La modificación de los impuestos que está realizando el actual gobierno de José María Aznar prevee la desaparición del IAE para el año 2003. El secretario de Estado de Hacienda, Enrique Giménez Reyna, ha manifestado, en reiteradas ocasiones, que para compensar a las haciendas locales se está estudiando la posibilidad de ceder participaciones en el impuesto sobre el valor añadido (IVA), el IRPF o los impuestos especiales, que gravan los hidrocarburos, el tabaco y el alcohol.

<sup>10</sup> Por ejemplo un incremento en la cuota tributaria del IAE de un centro hospitalario atendiendo al servicio de recogida de residuos sanitarios que se le ha de prestar.

los individuos. El actual IVTM tiene por objeto los vehículos de tracción mecánica aptos para la circulación por las vías públicas, cualquiera que sea su clase o categoría tiene sus cuotas fijadas en función de diversas magnitudes (caballos fiscales, plazas, carga útil) sin tener en cuenta objetivos medioambientales. En este sentido el IVTM es uno de los impuestos donde mayor cabida tiene la introducción de elementos medioambientales ya que se trata de internalizar los costes sociales generados y de este modo incentivar cambios de conducta que en este sentido apuntarían al uso del transporte público. El actual IVTM debería transformar su estructura modificando la cuantía de la cuota con relación a las características del vehículo favorables o perjudiciales en términos ambientales. La Inspección Técnica de Vehículos (ITV) podría jugar un papel importante en la aplicación de este nuevo IVTM, ya que en las inspecciones que, periódicamente, están obligados a realizar los propietarios de vehículos podrían realizarse controles de emisiones contaminantes por kilómetro recorrido o comprobaciones de contaminación acústica<sup>11</sup>.

*Impuestos especiales:* Aunque en España los entes locales no tienen potestad para crear tributos propios, la experiencia de otros países en este ámbito puede servir para que, estableciendo otro tipo de figura impositiva, se internalicen los costes sociales generados de acuerdo al principio de “quien contamina paga”. En este sentido en algunos países como Alemania, Finlandia, Dinamarca o Suecia existen impuestos locales especiales sobre determinados envases y embalajes. En Alemania, por ejemplo, se cobra el impuesto a aquellos que utilizan envases no retornables ni reutilizables. Básicamente se aplican a establecimientos de comida rápida que hacen uso de cubiertos, platos y vasos desechables.

#### **4.2. Propuestas de modificación o creación de tasas**

Las tasas no son un instrumento basado en el incentivo, sin embargo, cuando estas se utilizan con una finalidad ambiental pueden pretender alcanzar los objetivos incentivando cambios de comportamiento en los agentes a las que van dirigidas. En este sentido pues, el componente incentivador de la tasa dependerá de cómo sea el diseño de las mismas.

*Tasas de recogida de basuras:* La recogida y tratamiento de basuras, desechos o residuos en general es una competencia municipal encuadrada en los servicios que, en materia de salubridad e higiene pública tanto la legislación local como sanitaria vienen atribuyendo a los Municipios. La LBRL establece la gestión de los residuos en sus tres dimensiones; recogida, tratamiento y aprovechamiento. La recogida es un servicio mínimo obligatorio para todos los municipios y el tratamiento lo es para los municipios de mas de 5.000 habitantes. La Ley 10/1998 de Residuos modifica el régimen de obligatoriedad del servicio establecido en la LBRL en el doble sentido de que a la obligatoriedad general de recogida se añade la de eliminación, en vertedero controlado,

---

<sup>11</sup> En relación con las bocinas de los coches se ha propuesto el cobro de un gravamen sobre su uso. A partir de un aparato instalado en el vehículo se gravarían los bocinazos. La cuota se cobraría en razón de los kilómetros recorridos. Quedaría exento un número determinado de bocinazos entendiendo que se realizan para evitar situaciones de peligro. El pago se realizaría en las oficinas de inspección de vehículos y sería anual. La recaudación se destinaría al mantenimiento de las instalaciones de inspección y a la financiación de programas medioambientales e incluso a compensar a aquellos que en las inspecciones demostraran un menor empleo del claxon. El devengo sería anual. Este impuesto podría exigirse a nivel local o integrarse en el actual IVTM.

por lo menos y con relación a los municipios mayores de 5.000 habitantes sus Ayuntamientos están obligados a implantar a partir del 1 de enero de 2001 sistemas de recogida selectiva que permitan el reciclado y otras formas de valoración de los residuos.

Ahora bien, las tasas por servicios públicos de tratamiento de residuos urbanos no se caracterizan por su resultado ambiental ya que su finalidad es meramente compensatoria de los costes de servicio público de recogida. De este modo, no existe un efecto incentivador sino que son pagos normales por estos servicios, no existe ningún incentivo a minimizar residuos o al reciclaje. En la mayoría de los casos las tasas se calculan para cubrir el coste. Su finalidad prioritaria es la obtención de recursos necesarios para financiar la prestación de un servicio público. En la actualidad, la tasa de recogida de residuos se contempla con modesta finalidad fiscal recaudadora y nula fiscalidad ambiental (Vadri, 1994). Oppschoor y Vos (1991) señalan la falta de estructuras o sistemas menos conformistas orientados hacia resultados ambientales más rotundos.

Como indica Rosembuj, la forma de imposición adecuada para la minimización de residuos y su reutilización y reciclaje exige una figura que grave, en proporción a la cuantía del desecho producido, la capacidad de contaminar, ya que no se trata de afrontar el coste del servicio de recogida, tratamiento y eliminación de residuo, medios para su desaparición como cosas, sino de proteger el bien ambiente y la salud humana sobre la base de que pague (más) quien mayor contaminación puede originar. El coste ambiental no puede ser sino la verdad del coste de protección de la salud y del ambiente por los residuos que generan (Rosembuj, 1995:204).

Existen diversas propuestas en algunos países que vinculan la tasa a la generación de residuos. Un primer sistema es el llamado *expensive bag* o *pay-by- the bag*. Consiste en que el Ayuntamiento establece la obligatoriedad de utilizar bolsas homologadas para los residuos, de este modo el coste del servicio de recogida puede ser incorporado en el precio de las bolsas. Aquellas familias que generasen más residuos necesitarían mas bolsas con lo que el pago final estaría relacionado con el volumen de residuos generados. Este sistema se aplica en, Bruselas, algunos municipios de EE.UU., de Alemania o Holanda<sup>12</sup>. Un sistema similar es el *pay-per tag*. En este caso sin embargo, el Ayuntamiento homologa unos adhesivos que deben de ser pegados en las bolsas de basura convencionales. Se trata de nuevo de pagar en función del volumen de residuo generado. Un problema importante que plantean estos sistemas de pago es que se han observado comportamientos en los ciudadanos de compactar al máximo la basura para evitar pagar por mas bolsas o adhesivos, con el consecuente coste que conlleva en el proceso posterior de selección y reciclaje.

Otro sistema que se lleva aplicando en algunos municipios alemanes y de EE.UU. es el llamado *pay-per-can*. Las familias disponen de un contenedor que es recogido puerta a puerta. El pago se realiza en función del tamaño y la periodicidad de la recogida. Los usuarios soportan la carga por contener independientemente de que lo hayan o no llenado totalmente. Una desventaja considerable de este sistema es que requiere una fuerte inversión inicial por la compra de los contenedores a la vez que fomenta el empleo de métodos ecológicamente contraproducentes en la disposición de los residuos,

---

<sup>12</sup> En Perkasio (Pennsylvania) el resultado ha sido de una reducción de residuos del 60% el primer año sin que existiera dumping ilegal importante. También en Holanda los resultados fueron muy positivos (Paulus, 1995).

como el abandono de forma no autorizada, denominado *midnight dumping* o la incineración casera.<sup>13</sup>

Todos estos sistemas que vinculan el pago al volumen de residuos generados son de difícil aplicación en España teniendo en cuenta el modelo urbanístico poco disperso y a las necesidades de espacio que conlleva el hecho de necesitar de un contenedor individual para cada familia.

Existen otras propuestas como de establecer el acceso a los contenedores colectivos actuales mediante tarjetas magnéticas con las que se pagaría, simultáneamente, la tasa en proporción a la cantidad de residuos depositados que serían pesados automáticamente. Si bien esta podría ser una propuesta viable en España, dado el modelo urbanístico concentrado en grandes ciudades y que los usuarios están habituados al uso de contenedores, el coste, sobretodo de la inversión, y su complejidad técnica la hace, hoy por hoy, todavía inviable.

Hay otras propuestas de establecer una tasa de recogida de residuos no vinculada al volumen de los mismos generados. Un caso concreto es el del Ayuntamiento de Barcelona que vincula el pago de tasa al volumen de agua consumida y medida por el contador (tasa ambiental de gestión de residuos municipales), o a los metros cuadrados de la vivienda (algunos municipios de Italia) o en función del número de habitantes por vivienda. Estas últimas si bien parecen más justas socialmente presentan el inconveniente que no incentivan un cambio de comportamiento.

Sea cual sea la estructura de la tasa, el que parece claro es que ésta debe reflejar el verdadero coste. Que todos paguen lo mismo no es un mecanismo equitativo sino que aquellos que están generando menos residuos están subvencionando a aquellos que más generan (Field, 1995). Los cambios en la tasa deben ir encaminados a conseguir el objetivo que socialmente se persigue, reducir y reciclar los residuos.

*Tasa de alcantarillado:* El servicio de alcantarillado es un servicio que todos los municipios están obligados a suministrar y por el que pueden exigir una tasa. Sin embargo, esta tasa acostumbra a estar relacionada con el consumo de agua sin que exista, por este lado ninguna vinculación del pago al tipo de residuo generado. En este sentido, una posibilidad sería escindir la tasa en función del tipo de vertido generado, ya sea industrial, comercial o doméstico, ya que cada uno de ellos requiere un tratamiento específico.

*Tasas de aeropuerto:* La contaminación acústica en los núcleos urbanos se ha convertido en un problema de primer orden. Un caso específico y que tiene una fuerte incidencia en la vida de los ciudadanos son los aeropuertos. La contaminación acústica que existe en el entorno aeroportuario tiene un coste social específico. Así, en algunos países como Francia o Alemania, se ha establecido una tasa destinada a compensar a los afectados o a disuadir de las actividades más perturbadoras<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> En Barcelona existe un sistema aunque no similar si que va en la misma línea, determinados establecimientos que mediante sistemas de compactación mecánica reduzcan el volumen de basura entre dos y cuatro veces o retiren los contenedores de basura de la vía pública fuera de las horas de recogida disfrutarán de una bonificación del 20% de la cuota. La cuota es única y anual. (ordenanza núm. 3.5 de 1995 art. 4 y 10 e).

<sup>14</sup> En Francia una parte de la tasa satisfecha por las compañías aéreas se destinan a las mejoras de insonorización de las viviendas cercanas al aeropuerto. En Alemania, la tasa es más elevada para los aterrizajes nocturnos, que son los que más afectan al bienestar de los ciudadanos.



*Tasa de turismo:* El turismo está siendo una de las actividades más generalizadas de la últimas décadas y que afecta de forma específica determinados municipios generando un coste sobre el municipio que no tiene contraprestación. En este sentido, y una de las iniciativas más recientes en este ámbito ha sido el establecimiento de una ecotasa por parte del Gobierno Balear, los turistas durante su estancia, se benefician de un servicio municipal sin que exista algún tipo de contribución a este gasto por parte de los mismos y que a su vez ellos con su estancia generan<sup>15</sup>. Este tipo de iniciativas se están desarrollando, por ejemplo, en Holanda (donde representan un ingreso de más de cincuenta por ciento de los municipios) o en Italia con la *tassa di soggiorno* como recurso municipal.

#### **4.3. Otras propuestas de creación o modificación de otros recursos propios**

En el ámbito de las licencias existe un amplio abanico de posibilidades, ya sea modificando las existentes o creando de nuevas, para la consideración de elementos medioambientales que orienten conductas para evitar el daño al medio ambiente. De este modo, las construcciones de instalaciones u obras dentro del municipio son elementos adecuados desde la perspectiva ambiental. Junto con la habitual licencia de obras podría establecerse un permiso ambiental que subordinara la concesión de la primera<sup>16</sup>. También podrían introducirse criterios ambientales en el otorgamiento de licencias de circulación de autobuses de transporte escolar y de menores y los ciclomotores. Con relación a la contaminación acústica tampoco parecería extraño el cobro de una licencia municipal por instalación de alarmas en inmuebles o vehículos<sup>17</sup> con la finalidad de desincentivar su instalación y financiar los costes sociales que generan.

Otro de los recursos previsto para las Haciendas Locales son los recargos sobre la imposición ambiental. Teniendo en cuenta que a nivel autonómico a lo largo de los años noventa se han ido creando tributos ambientales de cierto interés, este procedimiento permite intensificar los efectos de estos instrumentos y no plantea problemas de compatibilidad (Gago y Labandeira, 1999). Por ejemplo, en Galicia se ha implantado un impuesto sobre emisiones de dióxido de nitrógeno y azufre. Estas emisiones están concentradas, principalmente, en la zona de La Coruña. No sería pues, extraño que el ayuntamiento de La Coruña y los otros afectados, exigieran un recargo sobre el impuesto autonómico. En Cataluña, por ejemplo, la Ley prevé el establecimiento de recargos locales sobre el canon de infraestructuras hidráulicas, destinado a la financiación de las inversiones que ser realicen de acuerdo con el Programa de Inversiones Hidráulicas<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> En estos momentos en diferentes zonas de España ya se están planteando la posibilidad de introducir la ecotasa turística: La ciudad de Barcelona, Salou, Blanes, el valle de Arán, etc. e incluso el actual gobierno de Andorra tiene un compromiso político de aplicar la ecotasa en la presente legislatura.

<sup>16</sup> En Bélgica este tipo de iniciativa se conoce como “proyecto mixto”. En Barcelona, el Ayuntamiento establece la exención de la tasa por cuanto las licencias otorgadas en relación con obras que fomenten el ahorro energético y/o la utilización de energías alternativas.

<sup>17</sup> En EE.UU. algunos municipios exigen el pago de una licencia a los vehículos destinados a la publicidad mediante megafonía.

<sup>18</sup> En Barcelona, la Entidad Metropolitana de Saneamiento Hidráulico y Tratamiento de Residuos, ha hecho uso de esta posibilidad.

## 5. Conclusiones

A pesar de que se es consciente de que la solución a muchos de los graves problemas ambientales solo es posible con medidas internacionales, existen otros problemas cuyos efectos son más localizados y más próximos a los ciudadanos. Es pues, en este ámbito, el local, donde las decisiones políticas, económicas y sociales que se toman afectan de una forma inmediata y directa al ciudadano, por lo que es aquí donde se genera y forma la opinión pública.

En este sentido, la Administración Local ha de tener un papel más activo para poder satisfacer a la población de un bien tanpreciado como es el medio ambiente, vinculado a aspectos tales como la calidad del agua, el paisaje de las ciudades, la recogida y selección de residuos, la contaminación acústica, etc. Es por esta razón que se considera muy importante que los entes locales puedan intervenir de forma activa en el control de la calidad ambiental que han de ofrecer a los ciudadanos.

Para poder realizar esta función la Administración Local ha de disponer de recursos económicos e instrumentos para modificar la actitud del ciudadano, facilitándole los medios más apropiados para su respeto hacia el medio ambiente.

Actualmente, en España, un momento en el que se esta planteando todo el proceso de financiación autonómica, los entes locales juegan un papel decisor. Sin duda, la posibilidad que desaparezca el Impuesto de Actividades Económicas significaría una perdida importante, para las arcas municipales, de parte de sus ingresos fiscales, lo que las obligaría a buscar mecanismos de financiación alternativos. El medio ambiente se descubre como un nuevo ámbito de actuación de la política municipal al que recurrir.

Por un lado, y como se ha señalado en la comunicación, la mayor parte de los tributos que actualmente gestionan los entes locales, no recogen elementos medioambientales con el objetivo de incentivar cambios de conducta en los agentes contaminantes. La posibilidad, como ya se ha hecho en algunos países, de incorporar estos elementos significaría el cumplimiento de la doble funcionalidad de los tributos - un aumento de los ingresos y un incentivo a cambios de comportamiento. Por otro lado, el echo que, cada vez más, el medio ambiente sea una preocupación y una responsabilidad de todos, abre la posibilidad de gravar, en el ámbito municipal, actividades y actuaciones que hasta ahora no lo estaban y son beligerantes con el medio ambiente.

Los tributos, sin ser la panacea, pueden ser un primer instrumento básico para la Administración Local que ayude a hacer cambiar comportamientos, por parte de las empresas y la población en general, respecto al medio ambiente.

## Bibliografía

Bermejo, R. (1994), *Manual para una Economía Ecológica*. Bakeaz. Bilbao.

Carvajo Vasco, D. (1997), "Reflexiones sobre la imposición ambiental" en Valle Muñiz, J.M. (coordinador) *La protección jurídica del medio ambiente*, Editorial Aranzadi, páginas 165 - 183.

- Cruz Sanz, D. (1999), *La Administración Local y la Protección de la atmósfera*. Cedecs. Barcelona.
- Diputación de Barcelona (1998), *Eines per a una gestió municipal cap a la sostenibilitat. La pràctica diària de l'Agenda 21 Local*. Diputació de Barcelona. Àrea de Medi Ambient.
- Fernández Ramos, J. (1999), “Competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho Comunitario” en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 22, pág. 47-83.
- Franco Sala, L (1995), *Política Económica del Medio Ambiente*. Cedecs, Barcelona.
- Field, Barry C., *Economía Ambiental*. Ed. Mc. Graw-Hill, Madrid.
- Gago Rodriguez, A. Y Labandeira Villot, X. (1997), “La imposición ambiental: Fundamentos, tipología comparada y experiencias en la OCDE y España” en *Hacienda Pública Española*. Núm. 141/142, pág. 193-219.
- Gago Rodriguez, A. Y Labandeira Villot, X. (1999), *La Reforma Fiscal Verde*. Mundi Prensa, Madrid.
- Jacobs, M. (1996), *La economía verde* Editorial ICARIA.
- Magadán Díaz, M. y Rivas García, J. (1998), *Fiscalidad Ambiental Autonómica*. Editorial J. M. Bosch.
- Martín Mateo R. (1991), *Tratado de Derecho Ambiental*. Trivium. Madrid.
- Oppschoor, J.B. y Vos, H.B. (1991), *Economic Instruments for Environmental Protection*, París.
- Paulus (1995), *The feasibility of ecological taxation*. Maastricht.
- Perdigó Solá, J. (1998), “Los envases y el servicio municipal de recogida y tratamiento de residuos” en *REALA*, núm.277, pág. 71-115.
- Rosembuj, T. (1995), *Los Tributos y la Protección del Medio Ambiente*. Marcial Pons, Madrid.
- Rosembuj, T. (1997), “Tributos ecológicos en el ámbito municipal” en *Impuestos*, núm. 27, pp.3-18.
- Rozas, J.A. (1997), “Haciendas Locales y Medio Ambiente” en *Impuestos*, núm. 30, pág. 41-62.
- Vadri Fortuny, M.T (1994), “La naturalesa jurídica dels instruments econòmics en la gestió de residus” en *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 2.

# Um índice de diversificação de receitas faz sentido no quadro da lei das finanças locais portuguesas?

Maria José Andrade Pais Valente\*

## Resumo

Numa estrutura descentralizada das Finanças Públicas, alicerçada em diferentes níveis hierárquicos de jurisdições, a arquitectura das transferências intergovernamentais baseia-se em critérios quer de equidade territorial, quer de eficiência na afectação dos recursos pelos diferentes níveis hierárquicos de administração, quer da saúde fiscal desses governos subnacionais. A concretização desta perspectiva é, em teoria, alcançada por via de um sistema de equilíbrio financeiro *bem desenhado*<sup>1</sup>, contendo um elemento de equalização, de compensação do *gap* necessidades/recursos entre as diferentes jurisdições.

Em Portugal, no quadro das finanças locais, a soberania fiscal é praticamente inexistente, limitando-se, apenas, a um ou outro caso de flexibilidade fiscal, podendo estar implícita a perspectiva de que o fornecimento de bens e serviços públicos é uniforme em todo o território, independentemente da capacidade fiscal de cada município<sup>2</sup>. Ainda assim, procurou-se construir um índice de diversificação de receitas (*id*), em sentido estrito e lato, para cada município de forma a confrontá-lo com o grau de dependência (*GD*) da Administração Central, revelado por esses municípios.

---

\* Agradecimento ao Prof. Rui Nuno Baleiras, da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa, pelos comentários e sugestões. Eventuais erros e/ou omissões são, apenas, da responsabilidade do autor.

\* Escola Superior de Tecnologia e Gestão - Instituto Politécnico da Guarda – Av. Sá Carneiro, 50 – 6300-559 Guarda. Tel. – 271220148. E-mail - mjvalente@ipg.pt.

<sup>1</sup> Pereira, Paulo Trigo – Regionalização, Finanças Locais e Desenvolvimento, 1998.

<sup>2</sup> Os bens e serviços públicos são entendidos como *merit goods* e daí a necessidade de se assegurar tratamento uniforme a todos os cidadãos.

## 1. Introdução

Na estrutura descentralizada da Administração Pública os governos das jurisdições de nível inferior concorrem, como um todo, no objectivo de conceder à sociedade a oportunidade de atingirem o óptimo de Pareto, quer no “modelo federal” onde a autonomia dos governos sub-nacionais está estatuída constitucionalmente, quer no “modelo unitário”, como o caso português, onde o governo central, em primeira instância, a define. A explicação económica racional para as jurisdições locais encontra-se no teorema de descentralização de Oates (1972). Ressalve-se, no entanto, um parêntesis para o imperativo de ponderar as vantagens da descentralização pelos custos relativos às economias de escala e às externalidades e pelas políticas alternativas que equacionam estes custos. A palavra chave da descentralização é *diversidade*, o que incentiva à competitividade no fornecimento de bens/serviços públicos e no sistema fiscal, sendo a eficiência económica alcançada na medida do equilíbrio das grandezas envolvidas.

A literatura económica presta bastante atenção à mobilidade da base fiscal, Oates (1996) clarifica condições para a competitividade/aumento de eficiência entre jurisdições, destacando a utilização de tributação/benefício. Na ausência destas condições a concorrência fiscal encorajará a mobilidade da base fiscal móvel e o subfornecimento de serviços como referiu Wilson (1986) e Zodrow e Mieszkowsky (1986). A economia política introduziu uma perspectiva mais positiva relativamente à concorrência fiscal, mesmo sem tributação/benefício, já que defende os cidadãos-eleitores dos burocratas, disciplinando as decisões políticas [Edwards e Keen (1966)]; ainda assim é de evitar as bases fiscais móveis, pois motivam políticas e subsídios estimulantes de fontes de receita geradoras de efeitos distorcivos.

A concorrência interjurisdicional, seguindo o figurino da competitividade dos mercados, potencia eficiência na afectação dos recursos e equilíbrio financeiro, mas a realidade nem sempre reveste esta forma de sucesso. Com efeito, os custos de fornecimento de uma quantidade padrão de serviço público, com uma qualidade de referência, reflectem não só os custos intrínsecos à respectiva produção, mas também os do ambiente envolvente, como referem Bradford, Malt e Oates (1969), gerando heterogeneidade de custos interjurisdicionais. E, ainda, o esforço fiscal exigido para se oferecer essa quantidade padrão de serviço público é também diverso, como identificaram Bahl e al (1992). A diversificação da estrutura fiscal constitui um potencial endógeno para as jurisdições locais, permitindo atenuar o esforço fiscal, percebido pelos eleitores, podendo, via redução da percepção da despesa, contrariar o efeito mobilidade da base fiscal.

No caso português, a cobrança da generalidade dos impostos é efectuada pelo nível central da Administração Pública por razões funcionais e administrativas<sup>3,4</sup>, e também políticas. Impostos como a Sisa, a Contribuição Autárquica, o Imposto sobre Circulação Automóvel, a Derrama, são receitas próprias das jurisdições locais, no entanto essas

---

<sup>3</sup> Em geral a centralização de impostos relativos ao rendimento e à transmissão de bens e serviços deve ser tanto maior, quanto maior for a mobilidade interjurisdicional das respectivas bases. Na presença de bases interjurisdicionalmente móveis, a livre fixação de parâmetros em cada jurisdição conduz, regra geral, a um financiamento subóptimo dos governos, entre outros, Wildasin (1987).

<sup>4</sup> Evita-se a problemática da imputação da base fiscal a cada jurisdição local, no entanto gera-se um desequilíbrio orçamental vertical (*vertical imbalance*).

jurisdições não têm capacidade para determinarem as taxas desses impostos<sup>5</sup>, nem para alterar, directa ou indirectamente, a base de incidência dos mesmos, resultando uma quase total ausência de autonomia fiscal. Esta inexistência de autonomia fiscal sustenta-se com o argumento de que a provisão do bem público deve ser uniforme em todo o país, entendido como bem de mérito, independentemente da capacidade fiscal das jurisdições, o que pressupõe um sistema de equilíbrio financeiro bem desenhado pela autoridade central. As competências que têm vindo a ser atribuídas às jurisdições locais contrariam o argumento de que o bem público é um bem de mérito, assim sendo as preferências do cidadão deveriam ser equacionadas, no sentido de que se desejam mais despesa pública com mais esforço fiscal deveriam poder-lo concretizar (e vice-versa) e finalmente daí assacar responsabilidades políticas.

A ausência de autonomia fiscal no desenho da administração pública portuguesa impossibilita avanços na perspectiva da concorrência interjurisdicional, mas sobra margem para se poder identificar alguma flexibilidade fiscal, que permitirá calcular um índice de diversificação fiscal.

O índice de diversificação fiscal, de acordo com a literatura da economia política das finanças públicas, é identificado como factor de estabilização das receitas fiscais e, simultaneamente, como factor responsável pelo fenómeno de *ilusão fiscal* – antagonicamente gerador de eficiência e ineficiência económicas.

É esta perspectiva dual do índice de diversificação fiscal que se vai procurar explorar e contextualizar no quadro das transferências intergovernamentais de uma administração pública descentralizada. A sua apresentação reportar-se-á, numa secção dois, ao enquadramento, da complexidade do sistema de receitas, no fenómeno *ilusão fiscal*, em termos da literatura económica e em termos de modelização económica; depois numa secção três à conceptualização do índice de diversificação fiscal, em termos estrito e lato, bem como dos rácios de solvabilidade e de dependência. Finalmente uma secção quatro fará referência à matriz de correlação entre os rácios, previamente definidos, seguindo-se as considerações finais.

## **2. Análise do fenómeno complexidade do sistema de receitas no contexto da ilusão fiscal**

### **2.1. Breve revisão da literatura**

Oates (1988) apresenta o fenómeno da *ilusão fiscal* como aliciante mas, empiricamente, evasivo. Identifica cinco fontes de *ilusão fiscal*: complexidade da estrutura fiscal; ilusão do arrendatário relativamente à tributação da propriedade; ilusão de dívida e efeito *flypaper*. A literatura da *ilusão fiscal* tem vindo a identificar alguns exemplos de ilusão potencial, mas não tem explorado com rigor e acuracidade o seu enquadramento conceptual. A tese prevalecente é a de que uma sistemática má-percepção dos parâmetros fiscais pode distorcer as escolhas fiscais do cidadão/eleitor. Assim sendo o

---

<sup>5</sup> As Assembleias Municipais, apenas, aprovam a taxa de imposto (Contribuição Autáquica e Derrama), proposta pelo executivo camarário, no intervalo de taxas definido pelo Governo Central no quadro da Lei do Orçamento, o denominado controle ex-ante da autoridade central, conforme refere Baleiras (1997).

estudo da *ilusão fiscal* exige que se estabeleça a forma como o preço-imposto é percebido e como essa percepção depende da estrutura de receitas. Downs (1957) já argumentava convictamente que o votante representativo, provavelmente, possui informação imperfeita sobre a base em que se tomam decisões de actividade pública.

Relativamente à hipótese de complexidade do sistema de receitas, Buchanan atribui-a a Puviani (1903) que constatara existir relação entre a dificuldade de apuramento do preço-imposto do serviço público, pelo contribuinte/eleitor, e o grau de complexidade do sistema de receitas, resultando, provavelmente, na sub-estimação da carga excedentária de impostos associados a programas públicos.

Os estudos sobre *ilusão fiscal*, em termos empíricos, baseiam-se em modelos de despesa pública. Bergstrom e Goodman (1973) apresentaram um modelo, onde foram equacionadas variáveis que captam qualquer efeito de ilusão fiscal, do tipo:  $E = \alpha X + \beta F + \mu$ , em que  $E$  mede a dimensão do orçamento,  $X$  representa o vector das variáveis sem ilusão fiscal,  $F$  é o vector das variáveis desenhadas para medir vários tipos de ilusão fiscal e  $\mu$  é o termo do erro. A hipótese a ser testada é a hipótese nula de  $\beta = 0$ . Wagner concretizou o primeiro teste de hipótese da complexidade da receita, transformando o vector  $F$  numa variável singular  $f$ , índice de Herfindhal, em que

$$f = \sum_{i=1}^n r_i, \text{ e } r_i \text{ a fracção de receita total gerada a partir da fonte de receita } i. \text{ Encontrou}$$

um coeficiente  $\beta$ , para  $f$ , negativo e estatisticamente significativo, passando a rejeitar a hipótese nula; questiona, porém, a fragilidade do modelo relativamente ao elemento “visibilidade” do imposto, sugerindo uma eventual má especificação do mesmo e consequentemente um enviesamento dos coeficientes estimados. Trabalhos econométricos subsequentes sobre a hipótese de complexidade da receita produziram resultados controversos: Munley e Greene (1978) concluíram o mesmo que Wagner, quanto à sensibilidade dos resultados à especificação do modelo, apontando a fragilidade dos mesmos; já Clotfelter (1976) não encontra evidência no índice de Herfindhal para sustentar a hipótese de ilusão fiscal e ensaia a possibilidade de equacionar no modelo o elemento “visibilidade”; para Pommerehne e Schneider (1978), Baker (1983) e Breeden e Hunter (1985) os resultados sustentam a hipótese do coeficiente do índice de Herfindhal diferente de zero.

Reflexões posteriores introduziram a problemática da concorrência interjurisdicional quer do lado da receita, quer do lado da despesa. As jurisdições procuram não ultrapassar as taxas de imposto praticadas nas jurisdições vizinhas, apostando na diversificação de receitas para aumentar as receitas próprias, de forma a competir na quantidade e qualidade de serviço público prestado. Torna-se evidente que a estrutura do sistema fiscal é uma grandeza endógena, o que implica admitir que os testes econométricos de hipótese da complexidade de receitas estão sujeitos ao enviesamento das equações simultâneas.

Tal como foi inicialmente introduzido, além da teoria subjacente ao fenómeno *ilusão fiscal* ser restrita, também os resultados econométricos suscitam reservas dada a endogeneidade das variáveis relativas à *ilusão fiscal*.

## 2.2. Ponderação do preço-imposto percebido pela estrutura de receitas

Como foi referido, na secção anterior, a complexidade da estrutura fiscal constitui um fonte de *ilusão fiscal*. Nesse enquadramento a complexidade da estrutura fiscal será identificada como uma variável a ser equacionada num modelo alargado do votante mediano, inicialmente desenvolvido por Oates (1979).

No modelo do votante mediano de Oates<sup>6</sup> (1979), assume-se completa ilusão fiscal, no que concerne às transferências intergovernamentais a favor das jurisdições locais, o que conduz a que o preço-imposto percebido coincida com o preço imposto médio. No cenário deste modelo e posteriores extensões de Borge (1995), vai-se procurar deduzir o impacto da variação da receita fiscal na despesa em serviço público, quando se pondera a complexidade da estrutura de receita fiscal.

O votante mediano, tendo informação imperfeita sobre as condições fiscais, orienta a sua procura por serviço/bem público em função do preço-imposto percebido, correspondente ao seu pagamento fiscal unitário, que se admite ser função linear do consumo do bem/serviço público:  $T = -\gamma_m(1-\theta)L + \mu G$ <sup>7</sup>, sendo  $\mu$  o preço-imposto marginal percebido de  $G$ . O preço-imposto percebido é um preço-imposto médio<sup>8</sup>,  $P_m = \frac{\gamma_m(G-L)}{G} = \mu = \frac{\gamma_m(G-\theta L)}{G}$ , que diferirá do preço-imposto marginal  $p_m = \gamma_m$ .

Presume-se, no entanto, importante uma percepção do preço-imposto marginal, mesmo na presença de alguma ilusão fiscal decorrente da responsabilidade fiscal total.

<sup>6</sup>  $U(x,G)$  é a função utilidade do consumidor mediano, estritamente quase côncava, garantindo a satisfação das condições de 2ª ordem, em que  $x$  é o bem privado e  $G$  é o bem/serviço público. O preço do bem privado é normalizado e o preço-imposto local do bem público é  $\gamma_m$ .

<sup>7</sup> A factura fiscal percebida pelo votante é:  $T = \alpha + \mu G$ , sendo  $\mu$  o preço-imposto marginal percebido do consumo do bem/serviço público  $G$ . No pressuposto de informação assimétrica, que não permite ao votante tomar consciência da totalidade da transferência intergovernamental ( $L$ ), introduz-se o parâmetro  $\theta$ , com o fim de identificar a proporção de informação que se perde, vindo  $0 \leq \theta \leq 1$ . Na perspectiva do votante mediano e caso  $G = 0$ , o imposto local torna-se  $-\gamma_m(1-\theta)L$ , vindo  $\alpha = -\gamma_m(1-\theta)L$ .

<sup>8</sup> A restrição do orçamento equilibrado implica que as receitas locais deverão ser iguais a  $(G-L)$ , implicando uma factura fiscal para o votante de  $(\gamma_m(G-L))$ . A consistência do modelo exige que a factura fiscal *ex-post* do votante coincida com a factura fiscal percebida pelo votante, o mesmo é dizer que

$$\gamma_m(G-L) = T = -\gamma_m(1-\theta)L + \mu G. \text{ Está-se em condições de apurar } \mu = \frac{\gamma_m(G-\theta L)}{G}.$$

Sendo o preço-imposto marginal,  $p_m = \gamma_m$  e o preço-imposto médio,  $P_m = \frac{\gamma_m(G-L)}{G}$ , poder-se-

á afirmar que no modelo original de Oates, onde a ilusão fiscal é total (o mesmo é dizer que  $\theta = 1$ ),  $\mu = P_m$ .



Considere-se a função Procura do votante mediano por serviço/bem público ( $G$ )<sup>9</sup>:

$$G = Y_m^\alpha P_m^\beta \quad (1)$$

em que  $Y_m$  é o rendimento do votante mediano e  $P_m$  o preço-imposto percebido do bem/serviço público,  $\alpha$  e  $\beta$ <sup>10</sup> as elasticidades procura-rendimento e procura-preço, respectivamente.

Interessa referir a restrição orçamental da jurisdição local, supondo que enfrenta um custo unitário ( $c$ ) para fornecer o serviço/bem público e que dispõe de duas fontes de receita, a receita fiscal local ( $T$ ) e a transferência intergovernamental *lump-sum* ( $L$ ), assim:

$$cG = T + L \quad (2)$$

Dado que o votante mediano paga uma parcela fixa de imposto local  $\gamma_m$ , com  $0 \leq \gamma_m \leq 1$ , o seu preço-imposto actual vem  $\gamma_m c$ . Entretanto, como já foi referido, o votante mediano possui informação imperfeita sobre as condições fiscais e decide com base num preço-imposto percebido ( $P_m$ ) que coincide com o pagamento fiscal por unidade de bem/serviço público,

$$P_m = \frac{\gamma_m T}{G} = \gamma_m \left(1 - \frac{L}{cG}\right) \quad (3)$$

O efeito sobre a despesa pública local ( $E = cG$ ) de uma variação na receita fiscal ( $T$ ) vem expresso por

$$\frac{\partial E}{\partial T} = \frac{\beta L}{T^2} \quad (4)$$

Passando a calibrar o preço-imposto percebido pelo votante mediano ( $P_m$ ) por um parâmetro representativo da complexidade da estrutura fiscal ( $\psi$ ,  $0 < \psi \leq 1$ ), virá  $P_m = P_m(\psi) \equiv (P_m)^\psi$ . Caso, se:

i) recorra apenas a uma fonte de receita fiscal, vem

$$\psi = 1, \quad P_m \equiv P_m;$$

ii) diversifique, amplamente, as bases fiscais, vem

$$\psi \rightarrow 0 \quad P_m \rightarrow 0.$$

<sup>9</sup> Deduzida a partir da maximização da utilidade  $\text{Max}_G(Y_m + \gamma_m(1-\theta)L - \mu G, G)$ , em que a restrição orçamental é  $Y_m = x - \gamma_m(1-\theta)L + \mu G$ .

<sup>10</sup> A elasticidade procura-rendimento esperada é baixa, dado o facto de os serviços públicos serem encarados como necessidades, e os resultados empíricos são consistentes com as expectativas ( $0,3 \leq \alpha \leq 0,8$ ), à excepção dos serviços culturais e recreativos em que  $\alpha \geq 1$ . Também a elasticidade procura-preço é quase inelástica, para a maior parte dos serviços,  $0,1 \leq |\beta| \leq 0,5$ , revelam os estudos empíricos, Bergstrom (1973), Duncombe (1996), Hamilton (1983) e Heyndels (1994).

E o efeito sobre a despesa pública local ( $E = cG$ ) de uma variação na receita fiscal ( $T$ ) passará a ser expresso por:

$$\frac{\partial E}{\partial T} = \frac{\beta L}{\psi T^2} \quad (5)$$

Comparando as expressões (4) e (5) e tendo presente que o parâmetro  $\psi \in ]0,1]$ , poder-se-á escrever  $\frac{\beta L}{\psi T^2} \geq \frac{\beta L}{T^2}$ . Resultando desta calibragem do modelo original de Oates, por um parâmetro representativo de complexidade na estrutura das receitas fiscais, um efeito sobre a despesa pública local, induzido pela variação na receita fiscal, mais expansivo. Esta ocorrência identifica o elemento complexidade fiscal como potenciador do fenómeno ilusão fiscal, em situação limite conduziria a um preço-imposto percebido nulo.

### 3. O índice de diversificação fiscal

A complexidade da estrutura de receitas, identificada no modelo como o parâmetro  $\psi$ , vai ser medida através de um índice de diversificação fiscal ( $id$ ) que se optou não se traduzir pelo índice de Herfindhal, utilizado por Wagner. Adaptou-se o índice de diversificação fiscal de Stine (1994)<sup>11</sup>. O objectivo deste índice é medir a capacidade local de gerar receitas fiscais ( $T = \sum t_i$ ) a partir de diferentes bases fiscais ( $i = 1, \dots, l$ ), da seguinte forma:

$$id = \left(\frac{t_1}{T}\right)^2 + \left(\frac{t_2}{T}\right)^2 + \dots + \left(\frac{t_l}{T}\right)^2, \quad \text{com } 0 < id \leq 1.$$

Caso  $id = 1$ , assume-se uma situação extrema que se traduz no recurso, apenas, a uma base fiscal para gerar a totalidade de receita fiscal e, em extremo oposto, quando  $id \rightarrow 0$  estar-se-ia a recorrer à maior diversidade de bases fiscais possível, para gerar a totalidade de receita fiscal.

Configurando-se alguma flexibilidade fiscal, a nível local, no caso português, podemos ensaiar uma aplicação a Portugal. As receitas fiscais responsáveis por essa flexibilidade fiscal, dizem respeito às bases fiscais da Contribuição Autárquica ( $Ca$ ), da Derrama ( $D$ ), dos Impostos Indirectos<sup>12</sup> excluindo IVA Turismo ( $II - IVA$ ). Assim:

<sup>11</sup> Stine (1994) utilizou-o para equacionar o fenómeno de ilusão fiscal num modelo empírico de receitas próprias. Ao testar a hipótese de resposta assimétrica das receitas próprias das jurisdições locais ao efeito de variação das transferências intergovernamentais encontrou uma correlação negativa e estatisticamente significativa entre o índice de diversificação fiscal ( $id$ ) e as receitas próprias locais e, ainda, uma correlação negativa e também significativa entre o  $id$  e as receitas do imposto sobre propriedade.

<sup>12</sup> Os impostos indirectos recaem sobre o sector produtivo, incidindo sobre a venda, a compra ou a utilização de bens e serviços e, ainda, 90% de 37,5% do produto de tributação de IVA sobre as actividades turísticas exercidas em zonas de turismo, ou na área de municípios integrados em regiões de turismo.

$$id = \left( \frac{Ca}{Ca + (II - IVA) + D} \right)^2 + \left( \frac{(II - IVA)}{Ca + (II - IVA) + D} \right)^2 + \left( \frac{D}{Ca + (II - IVA) + D} \right)^2$$

Os impostos susceptíveis de permitirem a identificação de flexibilidade fiscal<sup>13</sup>, satisfazem a filosofia e o princípio do imposto geral financiador de despesas correntes *versus* o conceito de taxas, onde o princípio do benefício prevalece. Clark defende o primado do elemento flexibilidade fiscal sobre a filosofia conceptual do imposto *versus* taxas. Esta perspectiva mais lata de finanças locais<sup>14</sup> permite considerar, no caso português Taxas, Multas e Outras Penalidades (*TMP*). Resultaria uma medida de índice de diversificação fiscal,

$$id_1 = \left( \frac{Ca}{Ca + (II - IVA) + D + TMP} \right)^2 + \left( \frac{(II - IVA)}{Ca + (II - IVA) + D + TMP} \right)^2 +$$

$$\left( \frac{D}{Ca + (II - IVA) + D + TMP} \right)^2 + \left( \frac{TMP}{Ca + (II - IVA) + D + TMP} \right)^2$$

A filosofia subjacente ao índice de diversificação fiscal é a medição da capacidade local de uma jurisdição gerar receitas próprias a partir de diferentes fontes de receita, o que induz para uma abrangência além das receitas fiscais e parafiscais. O índice de diversificação fiscal passaria a ser um índice de diversificação financeira. Alargando-se a base às receitas decorrentes das Vendas de Serviços (*VSer*), assim:

$$id_2 = \left( \frac{Ca}{Ca + (II - IVA) + D + Mul + VSer} \right)^2 + \left( \frac{(II - IVA)}{Ca + (II - IVA) + D + Mul + VSer} \right)^2 +$$

$$+ \left( \frac{D}{Ca + (II - IVA) + D + Mul + VSer} \right)^2 + \left( \frac{Mul}{Ca + (II - IVA) + D + Mul + VSer} \right)^2 +$$

$$+ \left( \frac{VSer}{Ca + (II - IVA) + D + Mul + VSer} \right)^2$$

<sup>13</sup> Relativamente à Sisa, ao IVA Turismo e ao Imposto Municipal s/ Veículos, embora sendo receitas que revertem a favor dos municípios, não configuram a característica flexibilidade fiscal e nessa medida podem perspectivar o princípio de partilha de receita – *revenue sharing* - seguido pela Administração Central.

<sup>14</sup> Para Bird as taxas, multas constituem uma excelente forma de finanças locais, entre outras vantagens resolvem os efeitos externos do fornecimento do serviço público.

As diferentes acepções de índice de diversificação fiscal permitem equacionar a especificidade do sistema fiscal local, português, e simultaneamente introduzem o elemento “visibilidade” das fontes de receita – indiscutivelmente a inclusão de Taxas, Multas e Outras Penalidades e de Venda de Serviços apela a um, eventual, acréscimo de diversificação de fontes de receita com uma elevada correlação do elemento “visibilidade”. Uma característica comum a qualquer um dos índices considerados é o seu intervalo de variação, quer  $id$ , quer  $id_1$ , quer  $id_2 \in ]0,1]$ ; há medida que qualquer valor de  $id$  se aproxima de 1 está-se na presença de uma maior concentração (dependência quase singular de uma fonte de receita), enquanto que uma aproximação da Vizinhança de 0 significa diversificação de receita.

Entretanto para estabelecer possíveis relações desses índices com a situação das finanças locais, define-se um rácio que mede a proporção das receitas fiscais, caracterizadas por alguma flexibilidade fiscal, no total das receitas correntes - denominado de solvabilidade fiscal ( $SF$ ). E, porque as multas, salvaguardada a ressalva da filosofia subjacente aos impostos, constituem um instrumento de flexibilização relevante, opta-se por inclui-las no rácio anterior, passando-se a um rácio de solvabilidade fiscal, em sentido lato ( $SF_1$ ). Vindo,

$$SF = \frac{CA + (II - IVA) + D}{ReceitasCorrentes} \qquad SF_1 = \frac{CA + (II - IVA) + D + Multas}{ReceitasCorrentes}$$

No mesmo enquadramento e em contraponto ao rácio de solvabilidade fiscal ( $SF$ ) constrói-se um rácio que relaciona as transferências intergovernamentais<sup>15,16</sup> ( $FEF$ ) com o total das receitas correntes, denominando-se grau de dependência ( $GD$ ).

$$GD = \frac{FEF}{ReceitasCorrentes}$$

Finalmente, importa referir no âmbito da literatura de economia política das finanças locais que o índice de diversificação de receitas<sup>17</sup> (fiscal/financeiro) a estar correlacionado, com os rácios de solvabilidade fiscal ( $SF$ ), estrito e/ou lato, e de grau

<sup>15</sup> À luz da Lei n.º 1/87, vigente à data (1997) a que se reporta os últimos números das Finanças Locais e que serviram de base de dados ao estudo estatístico a ser, subsequentemente, apresentado, as transferências intergovernamentais denominavam-se de Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), e era fixado pelo governo central a parcela de FEF corrente e a parcela de FEF capital. Actualmente no quadro da nova lei das Finanças Locais, n.º 42/98, as transferências intergovernamentais passaram a estar consubstanciadas em dois fundos: o Fundo Geral Municipal ( FGM ) e o Fundo de Coesão Municipal ( FCM ).

<sup>16</sup> Optou-se por considerar apenas o FEF, no rácio  $GD$ , por configurarem transferências não distorcivas (*lump-sum*). Como já foi referido, na nota 13, os impostos decididos integralmente pela Administração Central também são susceptíveis de configurarem transferências, mas na linha do *revenue-sharing*.

<sup>17</sup> O índice está inversamente relacionado com a diversidade da estrutura de receitas. Numa jurisdição local a uma dependência quase integral de uma base de receitas singular, corresponde um maior índice.

de dependência da Administração Central (*GD*), apresentaria coeficientes afectados de sinal negativo (-) e de sinal positivo (+), respectivamente.

#### 4. Estudo estatístico e matriz de correlações, relativas ao índice de diversificação e aos rácios de solvabilidade e de dependência

Os resultados apresentados reportam-se aos números das Finanças Locais, relativos ao ano de 1997, última publicação da DGAL<sup>18</sup>, apurados a partir das contas de gerência dos municípios portugueses, do continente.

Na presença de grande dispersão na População (*N*) dos 275 municípios do continente, relativamente ao valor médio, optou-se por subdividir o universo em classes, com base no elemento População, assim:

- i) Municípios com  $População(N) \geq 100.000$  → 23;
- ii) Municípios com  $População(N) \leq 10.000$  → 91;
- iii) Municípios com  $100.000 > População(N) > 10.000$  → 161.

O estudo estatístico equacionará as classes referidas, procurando expurgar qualquer enviesamento, eventualmente, gerado por classes não representativas do padrão de comportamento.

As correlações verificadas entre os indicadores em estudo, índice de diversificação fiscal (*id*, *id*<sub>1</sub> ou *id*<sub>2</sub>, conforme as bases fiscais se reportam apenas à Contribuição Autárquica, Impostos Indirectos, com excepção do IVA Turismo e Derrama, ou além das anteriores às Taxas, Multas e Outras Penalidades, ou além das referidas às Vendas de serviços), rácio de solvabilidade fiscal estrito ou lato (*SF* ou *SF*<sub>1</sub>) e rácio de dependência (*GD*), são as constantes da tabela,

	<i>SF</i>				<i>SF</i> <sub>1</sub>				<i>GD</i>			
	275	23	91	161	275	23	91	161	275	23	91	161
<i>id</i>	-0,581	ne	-0,241	-0,524	-0,575	ne	-0,217	-0,498	0,606	ne	0,286	0,499
<i>id</i> <sub>1</sub>	-0,349	ne	ne	-0,193	-0,396	ne	ne	-0,252	0,412	ne	ne	0,216
<i>id</i> <sub>2</sub>	-0,485	ne	-0,347	-0,341	-0,591	ne	-0,493	-0,494	0,493	ne	ne	0,353

Valores sem sombreado – nível de significância 0,01 (teste bilateral)

Valores com sombreado - nível de significância 0,05 (teste bilateral)

Antes de se analisar os valores constantes da tabela de correlações, há que salientar a elevada correlação do *id* com *id*<sub>1</sub> e de *id*<sub>1</sub> com *id*<sub>2</sub>, na classe de municípios com mais de 100.000 habitantes, aplicando um método como seja o dos componentes principais, bastaria *id*<sub>1</sub> para a análise de correlações com os rácios *SF*, *SF*<sub>1</sub> e *GD* - o *id* e *id*<sub>2</sub>

<sup>18</sup> Direcção Geral da Administração Local.

medem aproximadamente o mesmo fenómeno que  $id_1$ , tornando-se quase redundantes. Ressalta, ainda, que nas restantes classes, bem como no universo total de municípios, à luz do método dos componentes principais, poder-se-ia dispensar  $id$ , para a análise de correlações com os rácios  $SF$ ,  $SF_1$  e  $GD$ , bastaria  $id_1$  e  $id_2$ , a redundância só se verifica entre  $id$  e  $id_1$ . Interessante é constatar ausência de correlação entre  $id_1$  e  $id_2$ ,  $id$  e  $id_2$ , na classe de municípios com menos de 10.000 habitantes.

Em termos globais verifica-se que os índices de diversificação de receita, nas suas diversas perspectivas ( $id$ ,  $id_1$ ,  $id_2$ ), se apresentam correlacionados com os rácios  $SF$ ,  $SF_1$  e  $GD$ , a um nível de significância de 0,01 (teste bilateral), estatisticamente robustos, e de sinal economicamente esperado, coerentes com a teoria económica. Permitindo a leitura de que quanto maior a concentração fiscal, isto é ( $(id, id_1, id_2) \rightarrow 1$ ), menor a solvabilidade fiscal ( $SF$ ,  $SF_1$ ) e maior o grau de dependência ( $GD$ ) das transferências intergovernamentais.

A classe de municípios cuja população  $N \in ]10.000; 100.000[$  comporta-se da mesma forma.

Já, na classe dos municípios cuja população é superior ou igual a 100.000 ( $N \geq 100.000$ ), não existe qualquer correlação entre os indicadores em estudo.

Por fim a classe dos municípios, cuja população inferior ou igual a 10.000 ( $N \leq 10.000$ ), verifica um desvio em relação ao comportamento padrão, registe-se: i) a inexistência de correlação entre  $id_1$  e qualquer um dos rácios de solvabilidade ( $SF$ ,  $SF_1$ ) e de grau de dependência ( $GD$ ); ii) com ( $SF$ ,  $SF_1$ ), apenas,  $id_2$  está correlacionado, com significância estatística e iii) a correlação com  $GD$  só se verifica para  $id$ .

## 5. Considerações finais

A observação da matriz de correlações para o universo dos municípios portugueses, do continente, aponta para a possibilidade de se dispensar a análise de correlações entre  $id$  e qualquer um dos rácios ( $SF$ ,  $SF_1$  e  $GD$ ), pois mede o mesmo fenómeno que  $id_1$  (ou vice-versa). Ora, quando se passa de  $id$  para  $id_1$ , o que está em balanço é a introdução de mais uma fonte de receita, Taxas, Multas e Outras Penalidade ( $TMP$ ), caracterizada por uma maior “visibilidade” e o que se constata é que a correlação com os rácios ( $SF$ ,  $SF_1$  e  $GD$ ) é indiferente, em termos de significância estatística e de significado económico, à expansão do domínio da receita fiscal ( $id \rightarrow id_1$ ) (ou restrição ( $id_1 \rightarrow id$ )); mais o elemento “visibilidade” parece não interferir nos resultados. Coeficientes de correlação que se podem atribuir a uma tendência para uma certa concentração fiscal, não são “abalados” com a inclusão da fonte de receitas Taxas, Multas e Outras Penalidade ( $TMP$ ).

Na classe de municípios com uma população superior a 100.000 habitantes ( $N \geq 100.000$ ) a inexistência de correlações entre quaisquer índice de diversificação fiscal e os rácios ( $SF$ ,  $SF_1$  e  $GD$ ) denota um comportamento atípico, relativamente ao

universo (275 municípios). Introduz restrições ao nível das ilações/contributos que se pesquisa para, eventual, esclarecimento da relação entre diversificação da estrutura fiscal e ilusão fiscal (ou talvez não, a solvabilidade fiscal e o grau de dependência nada têm a ver com a diversificação da estrutura fiscal, nesses 23 municípios).

É a classe dos municípios cuja população fica no intervalo dos números de população responsáveis pelas situações extremas ( $N \in ]10.000;100.000[$ ) que impõe o comportamento verificado na matriz de correlações que enquadra o universo (275 municípios do continente).

Observando o universo dos municípios e a classe responsável pelo andamento padrão, negligenciando as situações de “canto”, poder-se-á encontrar sinais de alguma relação entre complexidade de estrutura fiscal e solvabilidade fiscal, assim como entre complexidade de estrutura fiscal e grau de dependência das finanças da jurisdição central.

Reflexões sobre as correlações assinaladas e a ausência de um sistema de finanças locais fundamentado em receitas fiscais, susceptível de potenciar um desenvolvimento local endógeno, poderá ser objecto de trabalho subsequente

## Bibliografia

Ahmad, Ehtisham, *Financing Decentralized Expenditures an International Comparison of Grants*, Cheltenham (RU): Edward Elgar Editors, 1997.

Alm, James, McKee, Michael e Skidmore, Mark, “Fiscal Pressure, Tax Competition, and the Introduction of State Lotteries”, *National Tax Journal*, pp. 463 – 476.

Alves, M.B., Pereira, P.T., Silva, J.A e Varges, “Estudos sobre a reformulação dos critérios de distribuição do Fundo de Equilíbrio Financeiro”, *Relatório Final*, Vol. 1, 1997, ISEG-UTL

Bahl, R. e Linn, J. *Urban Public Finance in Developing Countries*, Washington, World Bank and Oxford University Press, 1992.

Bahl, Roy , “Urban Government Finance and Federal Income Tax Reform”, *National Tax Journal*, Volume 40, nº 1, Março 87 pp.1 -17.

Bailey, S.J., “Fiscal Stress: The New System of Local Government Finance in England”, *Urban Studies*, Volume 28, nº 6, 1991, pp. 889 - 907.

Baleiras, Rui Nuno, “Local Finance in Portugal, Rules and Performance”, *Working Paper*, nº 320, Outubro, 1997, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia.

Baker, S., “The Determinants of Median Voter Tax Liability: An Empirical Test of The Fiscal Illusion Hypothesis”, *Public Finance Quarterly*, Vol. 11, Jan., 1983, pp. 95 – 108.

Bradford, David, Malt, R. e Oates W., “The Rising List of Local Public Services: Some Evidence and Reflections”, *National Tax Journal*, Vol. 22, nº 2, June, 1969, pp. 185 – 218.

- Bergstrom, T. e Goodman, Robert, "Private Demands for Public Goods", *American Economic Review*, Vol. 63, June 1973, pp. 280 – 296.
- Borge, Lars-Erik, "Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects: A Note", *Public Finance Quarterly*, Vol. 23, Nº 2, April, 1995, pp. 271 - 274.
- Breeden, C. e Hunter, W., "Tax Revenue and Tax Structure", *Public Finance Quarterly*, Vol. 13, April, 1985, pp. 216 - 224.
- Downs, Anthony, "An Economic Theory of Political Action in a Democracy", *Journal of Political Economy*, Vol. 65, April, 1957, pp. 135 – 150.
- Duncombe, William, "Public Expenditure: What Have We Learned?", *Public, Budgeting & Finance*, Summer, 1996.
- Edwards, J. e Keen, M., "Tax Competition and Leviathan", *European Economic Review*, Vol. 40, 1996, pp. 113 – 134.
- Hamilton, B.W., "The Flypaper Effect and The Anomalies", *Journal of Public Economics*, 22, 1983, pp. 347 – 365.
- Heyndels, B. e Smolder C., "Fiscal Illusion at Local Level: Empirical Evidence for the Flemish Municipalities", *Public Choice*, 80, nº 3, 4, 1994, pp. 325 – 338.
- Misiolek, Walter S. e Harold, W. Elder, "Tax Structure and the Size Government: an Empirical Analysis of the Fiscal Illusion and Fiscal Stress Arguments", *Public Choice*, 67, 1988, pp. 233 - 245.
- Mullen, John K., "Property Tax Exemptions and Local Fiscal Stress", *National Tax Journal*, Volume 43, nº 3, Dezembro 1990, pp. 467 - 479.
- Munley, Vincent G. e Greene, Kenneth, "Fiscal Illusion, The Nature of Public Goods and Equation Specification", *Public Choice*, Vol. 33, nº1, 1978, pp. 517 – 528.
- Oates, Wallace E., "Taxation in a Federal System: The Tax Assignemt Problem", *Public Economics Review*, June 1996, pp. 35 - 60.
- Oates, Wallace E., "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey." *Studies in Fiscal Federalism*, 1988, Peter Mieszkowski e William Oakland., pp. 431 – 448.
- Oates, Wallace E., "Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects", *Fiscal Federalism and Grants in Aid*, 1979, Peter Mieszkowski e William Oakland, pp. 167 – 173.
- Pereira, Paulo Trigo, *Regionalização, Finanças Locais e Desenvolvimento*, Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, 1998.
- Pommerehne, Werner W. e Schneider, F., "Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending", *Kyklos* 31, nº 3, 1978, pp. 381 – 408.
- Puviani, Amilcare, *Teoria della Illusione Finanziaria*, Milan, Remo Sandon, 1903.
- Rosen, Harvey S., *Public Finance*, 4th Edition, Irwin Inc, 1995.
- Stine, W., "Is Local Government Revenue Response To Federal Aid Symmetrical? Evidence From Pennsylvania County Governments In An Era of Retrenchment" - *National Tax Journal*, Volume 47, nº 1, 1994, pp. 799 – 816.



- Wilson, J. D., “A Theory of Interregional Tax Competition”, *Journal of Urban Economics*, Vol. 19, 1986, pp. 296 – 315.
- Zodrow, G. R. e Mieszkowski, P., “Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods”, *Journal of Urban Economics*, Vol. 19, 1986, pp. 356 – 370.

# Taxas e tarifas nos municípios portugueses

José da Silva Costa \*

Mário Rui Silva \*\*

## Resumo

Como sabemos, as competências fiscais dos governos locais são pequenas. Apesar do facto das receitas de alguns impostos locais serem atribuídas aos municípios, a competência para fixar as bases fiscais bem como as taxas desses impostos pertence no essencial ao governo central. Os governos locais têm a possibilidade de lançar um imposto designado de derrama, taxas e tarifas. Diferentes níveis de esforço fiscal a nível local ocorrem principalmente por duas razões. Uma primeira razão tem a ver com as bases fiscais, especialmente no imposto de contribuição autárquica em consequência da diferente idade dos edifícios. Uma segunda razão tem a ver com o nível das taxas e tarifas. É de esperar que os municípios aumentem os valores das taxas e tarifas quando o rendimento proveniente de outras fontes está mais restringido (hipótese de substituição de rendimento). Neste trabalho reportamos os resultados de um estudo comparativo dos níveis de taxas e tarifas para uma amostra de municípios Portugueses. Adicionalmente, com recurso a dados *cross section* referentes aos municípios estudados analisamos as determinantes do nível de taxas e tarifas mais representativas nos orçamentos dos municípios e testamos em particular a hipótese relativa à substituição de rendimento.

**Palavras chave:** taxas e tarifas; substituição de rendimento; municípios; Portugal.

---

\* E-mail: Jcosta@fep.up.pt, Faculdade de Economia do Porto.

\*\* E-mail: mrui@fep.up.pt, Faculdade de Economia do Porto.

## 1. Introdução

Vários autores vêm advogando o alargamento das competências fiscais das autarquias locais de forma a assegurar que a diferenciação na oferta de bens e serviços públicos se reflecta em diferentes níveis de fiscalidade. Este aumento de competências fiscais e a consideração do esforço fiscal na repartição das transferências dos governo central para os municípios são entendidos como sendo capaz de induzir maior eficiência na oferta de bens e serviços públicos locais.

Paralelamente a estas mudanças há que aproveitar os mecanismos disponíveis neste momento. Assim, os executivos camarários progressivamente têm percebido que necessitam de efectuar uma gestão mais cuidada das receitas obtidas com o lançamento de taxas e tarifas. Esta gestão mais racional tem conduzido igualmente ao equacionamento dos domínios em que a intervenção dos governos locais se justifica e para quais é possível pensar-se na privatização total ou parcial.

O interesse acrescido pelo estudo das taxas e tarifas municipais não se resume à necessidade de obtenção de receita. Outros objectivos têm sido prosseguidos, nomeadamente simplificação das tabelas, simplificação de processos (em particular da medida associada ao cálculo da taxa e tarifa), diferenciação de taxas e tarifas, ajustamento à nova legislação publicada sobre competências dos municípios, anulação de taxas incidindo sobre factos caídos em desuso, aumento da coerência da tabela, transformação da tabela num instrumento de gestão camarária aumentando a consistência entre a tabela de taxas e licenças e as políticas prosseguidas por cada pelouro camarário.

Num trabalho anterior (Costa e Silva, 2000) demonstramos que há uma relação inversa entre esforço fiscal a nível local e transferências intergovernamentais. Como sabemos, as competências fiscais dos governos locais são exíguas. Apesar do facto das receitas de alguns impostos locais serem atribuídas aos municípios, a competência para fixar as suas bases de incidência bem como as suas taxas pertence no essencial ao governo central. Os governos locais têm a possibilidade de fixar a taxa da contribuição autárquica dentro de um intervalo de taxas, de lançar um imposto designado de derrama, bem como taxas e tarifas. Diferentes níveis de esforço fiscal a nível local ocorrem principalmente por duas razões. Uma primeira razão tem a ver com diferenças nas bases fiscais, especialmente no imposto de contribuição autárquica em consequência da diferente idade dos edifícios. Uma segunda razão tem a ver com o nível das taxas e tarifas. É ao nível das taxas e tarifas que verdadeiramente podemos falar de fiscalidade local em Portugal, pois é a esse nível que os municípios têm alguma margem de escolha e onde de facto há uma forte diversidade de comportamentos. Em concreto, é de esperar que os municípios aumentem os valores das taxas e tarifas quando o rendimento proveniente de outras fontes está mais restringido (hipótese de substituição de rendimento).

Neste trabalho fazemos uma análise comparativa das tabelas de taxas e tarifas vigentes em 1996, para uma amostra de municípios Portugueses. Adicionalmente, com recurso a dados *cross section* referentes aos municípios estudados, analisamos as determinantes do nível de taxas e tarifas mais representativas nos orçamentos dos municípios e testamos em particular a hipótese relativa à substituição de rendimento. Os resultados agora reportados beneficiam de um estudo desenvolvido pelo CEDRES para a Comissão de Coordenação da Região Norte (Costa e al. , 1998). Nesse estudo, um primeiro objectivo

foi o de proceder ao levantamento e análise comparativa de todas as taxas e tarifas praticadas pela administração local autárquica em 84 concelhos da Região Norte e em mais quatro de cada uma das áreas territoriais de intervenção das CCR's. Na selecção dos municípios fora da área de intervenção da CCRN foram utilizados os seguintes critérios: critério de dimensão (grandes, intermédios, pequenos, muito pequenos) e/ou critério hierárquico (selecção entre os municípios de maior dimensão daquele que tiver maiores funções de centralidade na região); critério de diversidade distrital (municípios de diferentes distritos); critério de diversidade política (assegurar a presença de municípios geridos por autarcas de diferentes partidos). Foram considerados de fora da região Norte os municípios de Coimbra, Pombal, Setã, Vila Nova de Paiva, Lisboa, Barreiro, Cadaval, Sardoal, Évora, Sines, Ourique, Castelo de Vide, Faro, Tavira, Aljezur e Acoutim.

Dos 100 municípios inquiridos, obtiveram-se 81 resposta. Três municípios de fora da região Norte não responderam (Castelo de Vide, Tavira e Pombal) e um município respondeu que estava a rever a tabela, muito desactualizada (Ourique). Da região Norte, 13 municípios não responderam (Mirandela, Mogadouro, Póvoa Lanhoso, Esposende; Vila Verde, Moimenta da Beira, Sernancelhe, Tarouca, Vila Nova Foz Côa, Caminha, Melgaço, Valença e Ribeira de Pena) e um município respondeu que estava a proceder à revisão da sua tabela, porque esta estava muito desactualizada (Vila Nova de Cerveira). Alfândega da Fé enviou tardiamente a sua tabela, não tendo sido possível a sua inclusão no estudo.

## **2. As receitas de taxas e tarifas**

De forma a enquadrarmos a importância relativa das receitas obtidas com taxas e tarifas no total das receitas municipais, analisamos de forma global as finanças municipais. A informação de suporte, para esse efeito, é a constante das contas de gerência dos 84 municípios da Região do Norte, relativas ao ano de 1995. A análise foi feita de acordo com a classificação económica das receitas e despesas, a dois dígitos, ainda que pontualmente se possa recorrer a informação mais desagregada.

A estrutura das receitas municipais varia significativamente de município para município. Começando por considerar os valores médios, para o universo de 84 municípios, do peso relativo de cada tipo de receita na receita total, constata-se que as transferências correntes e de capital, recebidas pelos municípios, constituem para a grande maioria dos municípios a sua principal fonte de receita (em média, representam 65,2% das receitas do município). Embora o desvio-padrão não seja muito elevado quando comparado com a média, a leitura dos valores máximos e mínimos permite inferir a existência de situações que se afastam muito da média. Assinala-se ainda que esta importância esmagadora das transferências nas receitas municipais é essencialmente devida ao Fundo de Equilíbrio Financeiro; com efeito, as transferências do FEF representam, em média, 79,6% das transferências totais, correspondendo a parte residual a outras transferências provenientes da Administração Central e a transferências provenientes da Administração Regional e Local, do sector empresarial e, ainda, dos fundos estruturais e iniciativas comunitárias.

A segunda fonte mais importante das receitas municipais são os impostos directos (Contribuição Autárquica, Imposto Municipal sobre Veículos, Imposto Municipal de

Sisa, Imposto de Mais-Valias, Derramas e outros), correspondendo a impostos cobrados pela Administração Central que revertem para os municípios, não havendo aqui (tal como nas transferências) qualquer autonomia fiscal dos municípios em matéria de maior ou menor esforço fiscal, exceptuando o caso das derramas. Assinale-se ainda que, no caso dos impostos directos, o peso relativo destes, enquanto receita municipal, é muito variável (o valor do desvio-padrão é muito próximo do valor médio). Assim é porque, tendo em conta a natureza desta receita, a sua importância relativa está estreitamente e positivamente associada ao nível de riqueza patrimonial e de rendimento dos concelhos.

Uma terceira fonte de receita municipal corresponde às taxas e tarifas municipais, objecto central do presente estudo. Na classificação económica das receitas, estas receitas correspondem essencialmente ao somatório das rubricas impostos indirectos (taxas e, eventualmente, tarifas sobre empresas), taxas, multas e outras penalidades (taxas e, eventualmente, tarifas sobre particulares) e venda de serviços (onde estarão contabilizadas essencialmente receitas provenientes de tarifas). Quando tomadas no seu conjunto, estas três rubricas apresentam um peso relativo médio, nas receitas municipais, sensivelmente idêntico ao das receitas com impostos directos. Igualmente, verifica-se aqui uma dispersão muito elevada relativamente à média, isto é, a importância relativa desta fonte de receita varia muito de município para município, como mais adiante se analisará em detalhe. Finalmente haverá ainda que ter em conta que os dados relativos à venda de serviços devem ser utilizados com precaução, já que em alguns municípios (nomeadamente nos de maior dimensão demográfica) aí não aparecem contabilizadas as principais receitas com tarifas (isto é, abastecimento de água), devido à existência autónoma de serviços municipalizados.

As outras fontes de receita não têm, em média, um peso significativo, à excepção da rubrica passivos financeiros, correspondendo esta ao montante de empréstimos de médio e longo prazo contraídos ao longo do ano (e, eventualmente, à emissão de obrigações). Neste item, a variabilidade de situações também é muito elevada, embora se deva ter em conta que dada a natureza da receita em causa não é muito pertinente fazer a análise com base nos dados relativos a um único ano.

Se atentarmos mais especificamente nos itens que mais directamente se prendem com o objectivo central deste trabalho, e para além da já constatada elevada diferenciação das situações individuais, exprimindo um esforço muito desigual de recolha fiscal por parte dos municípios, num domínio onde têm uma elevada autonomia na definição das taxas e tarifas, não deixa de surpreender a pequenez dos valores médios e a expressão caricatural dos valores mínimos.

De forma a poder-se identificar o contributo para a receita das diferentes taxas e tarifas, foram analisadas com um elevado nível de detalhe as receitas de impostos indirectos, taxas e multas e venda de serviços de seis municípios seleccionados. Os municípios foram seleccionados atendendo a dimensão, grau de industrialização e taxa de urbanização. Assim, foram seleccionados um município muito pequeno rural (Tabuaço), um município muito pequeno urbano e industrializado (S. J. da Madeira), um município grande urbano (Porto), um município grande industrializado com permanência de características de ruralidade (Santo Tirso), um município intermédio rural (Viana do Castelo) e finalmente um município pequeno rural (Chaves). A classificação de urbano e rural é feita tendo em conta se a maioria da população do concelho vive ou não em lugares urbanos. A selecção feita assegura igualmente o estudo de municípios de diferentes zonas geográficas da região Norte.

**Quadro 1- Estrutura das receitas municipais, 1995 (em %)**

	84 Municípios da Região do Norte			
	Estrutura Média	Desvio-Padrão	Valor Max.	Valor Min.
<b>Receitas correntes</b>	<b>57,7</b>	<b>9,7</b>	<b>78,3</b>	<b>29,8</b>
01 Impostos directos	12,5	10,7	48,6	1,6
02 Impostos indirectos	2,0	2,7	12,5	0,1
03 Taxas, multas e out. penal.	3,3	2,6	12,2	0,3
04 Rendimentos de propriedade	1,6	1,9	8,1	0,0
05 Transferências correntes	30,9	9,3	46,6	9,2
06 Venda de bens duradouros	0,0	0,1	0,6	0,0
07 Venda de bens não durad.	0,1	0,2	1,4	0,0
08 Venda de serviços	6,4	4,4	25,6	0,7
09 Outras receitas correntes	0,8	1,4	7,7	0,0
<b>Receitas de capital</b>	<b>42,3</b>	<b>9,7</b>	<b>70,2</b>	<b>21,7</b>
10 Venda de bens de investimento	1,8	2,7	13,1	0,0
11 Transferências de capital	34,3	9,1	57,6	8,8
12 Activos financeiros	0,1	0,5	4,2	0,0
13 Passivos financeiros	6,0	8,9	48,2	0,0
14 Outras receitas de capital	0,2	0,7	4,8	0,0
<b>TOTAL RECEITAS</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Contas de gerência

Tendo em conta os resultados da desagregação das receitas de *Taxas e Serviços Gerais-Empresas, Taxas Multas e Penalidades* e parte da *Venda de Serviços*, conclui-se que um conjunto restrito de itens representam uma percentagem significativa das receitas proveniente de taxas e tarifas. A fatia mais importante das receitas provem de taxas que incidem sobre loteamentos e obras (incluindo aí a taxa pelo fornecimento das infra-estruturas urbanísticas). Nos municípios de maior dimensão, as receitas provenientes de taxas sobre publicidade têm alguma expressão (Porto, Santo Tirso e Viana do Castelo), enquanto nos de menor dimensão este tipo de receita é irrelevante (Chaves, S.João da Madeira e Tabuaço). Idêntico comportamento têm as receitas provenientes de taxas de estacionamento. No Porto representam 12,2% das receitas de taxas, enquanto em Santo Tirso e Viana do Castelo representam respectivamente 4,1% e 2,7%, sendo irrelevantes nos outros três municípios. Municípios com características de ruralidade e com funções de centralidade obtêm uma fatia significativa das receitas de taxas sobre mercados. É o caso de Chaves (20,9%) e de Viana do Castelo (12,8%). O município de S. João da Madeira embora muito pequeno urbano, exerce funções de centralidade sobre uma área significativa (concelhos vizinhos). Esta poderá ser uma das explicações possíveis para a importância das receitas provenientes de mercados (8,6%).

Embora não seja ainda muito evidente nos valores recolhidos, um conjunto de receitas com uma forte tendência de crescimento, são as que dizem respeito à recolha de resíduos sólidos, saneamento e actividades conexas. Neste tipo de receitas, o município de S. João da Madeira é um caso paradigmático, pois este tipo de receitas têm já um peso significativo. As receitas provenientes da ocupação da via pública, como seria de esperar, assumem maior importância nos municípios onde geram maior incómodo. No Porto representam 8,8% das receitas das taxas enquanto esse valor desce para 6,2% em Viana do Castelo, 4,1% em S. João da Madeira, 1,5% em Chaves e 1,4% em Santo

Tirso. A percentagem relativa a Tabuação é superior à esperada (5,8%), mas este resultado resulta do baixo nível de tributação neste município. Para expressar bem como esse nível de tributação se reflecte na importância relativa da receita das taxas, a maior percentagem diz respeito à rubrica *Outras Taxas* com 48,1% enquanto que as taxas relativas a *Caça, Uso e Porte de Arma* representam 12%.

De forma a avaliarmos a importância da receita das diferentes taxas e tarifas, fizemos um levantamento ainda mais detalhado das receitas das taxas e tarifas dos seis municípios seleccionados. Tratou-se de um trabalho penoso, porque o registo contabilístico nos municípios, com excepção de Santo Tirso, a partir de 1997, não estava preparado para nos dar informação muito detalhada das receitas. Trata-se de uma situação que urge alterar, já que a contabilidade dos municípios está informatizada e, consequentemente, com um custo marginal baixo, é possível gerar muito mais informação de apoio à gestão camarária. Para o efeito, é urgente recomendar ao municípios que adoptem uma estrutura de classificação mais desagregada nos capítulos que tenham a ver com receitas de taxas e tarifas.

Rubricas com uma receita pouco significativa, foram à partida consideradas como não sendo de desagregar. Nos casos em que se fez um levantamento exaustivo, é de esperar que uma pequena parcela de cada rubrica não seja desagregada, razão porque aparece indicada como um valor residual não explicado. Nos casos em que o levantamento não é tão exaustivo, este problema não surge, porquanto os valores obtidos têm de ser vistos como uma mera amostragem. A informação é apresentada agregando a receita por tipo de taxas. Quer isto dizer que incluímos na mesma rubrica receitas que poderão surgir em diferentes capítulos. Por exemplo, nas receitas relativas a taxas e tarifas de *Mercados* incluímos taxas classificadas no capítulo *Impostos Indirectos (Taxas e Serviços Gerais Pagos pelas Empresas)*, no capítulo *Taxas Multas e Outras Penalidades* e no capítulo *Venda de Serviços*.

Embora as tabelas sejam compostas por um número significativo de taxas, um número reduzido delas contribui para uma importante fatia das receitas das taxas. No município do Porto, dezassete itens são responsáveis por 89,3% das receitas das taxas (embora a rubrica loteamentos e obras não esteja desagregada). No conjunto dos itens com maior expressão, nas receitas das taxas do Porto, é patente a existência de três tipos de bases fiscais que assumem alguma relevância. A primeira é actividade de construção imobiliária, com cinco itens a representar 51,9% da receita de taxas. Se tivermos em conta que ao nível dos impostos locais uma fatia importante da receita provem do imposto de contribuição autárquica e imposto de sisa, podemos concluir que no sistema actual a propriedade imobiliária é a fonte por excelência da receitas próprias dos municípios. A segunda é o automóvel. Parques de estacionamento, parquímetros e rampas fixas representam cerca de 15% das receitas das taxas. A terceira é a publicidade. A publicidade em cidades de maior dimensão constitui já uma importante fonte de receita. A cidade do Porto não é excepção, pois painéis e bandeirolas, publicidade em veículos e anúncios luminosos representam 12,9% das receitas das taxas.

Os dados de Santo Tirso dizem respeito apenas aos primeiros cinco meses de 1997. É pois possível que a expressão de algumas rubricas venha alterada, como aliás se detecta pela comparação dos valores dos cinco meses de 1997 com uma amostra realizada para 1996. Esta amostragem foi feita pela escolha aleatória de dois dias de cada mês e pela recolha da informação constante das guias de receita. Com a limitação referida atrás, continua a ser válida a conclusão de que um número reduzido de itens representa uma

importante percentagem das receitas das taxas. Onze itens representam 87,8% da receita das taxas. A importância da actividade imobiliária, como fonte de receita das taxas, é ainda maior do que no Porto. Para lá desta actividade, no conjunto dos itens mais importantes, apenas mercados e central de camionagem e parquímetros têm alguma expressão.

**Quadro 2 - Receitas das taxas de loteamentos e obras (Viana do Castelo-1996)**

	% da Rubrica	% do Total
Inscrição de Técnicos	0,73	0,18
Alvarás de Licença de Loteamento	8,20	2,04
Obras-Taxa Geral	23,84	5,94
Obras-Área Total dos Pisos	23,21	5,79
Obras Muros e Vedações Provisórias	0,48	0,12
Obras Anexos e Similares	0,11	0,03
Obras Modificação de Fachadas	1,12	0,28
Terraços	0,57	0,14
Arranjos Exteriores	3,37	0,84
Varandas e Similares	8,41	2,10
Corpos Salientes	14,14	3,53
Piscinas	0,46	0,11
Demolições	1,06	0,26
Escadas Exteriores	0,48	0,12
Elevadores	0,17	0,04
Terraplanagens	0,00	0,00
Ocupação Via Pública - Tapumes	2,79	0,70
Ocupação Via Pública - Andaimos	0,12	0,03
Materiais/Entulho/Amassadouros	1,73	0,43
Gruas	2,33	0,58
Licenças de Utilização de Edifícios	2,48	0,62
Vistorias	1,64	0,41
Mudança de Destino	0,05	0,01
Reapreciação de processos	1,46	0,36
Pedidos de Informação Prévia	0,69	0,17
Alinhamentos	0,14	0,03
Outras e residual	0,25	0,06
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>24,93</b>

Em Viana do Castelo onze itens representam 83,3% da receita. As taxas que incidem sobre a construção representam 60,6% do total, tendo igualmente importância as receitas das taxas que incidem sobre mercados (terrado e lojas), parquímetros e pavilhões desportivos. Das receitas das taxas relacionadas com loteamentos e obras (ver quadro 2), quatro itens desempenham um papel central (obras- taxa geral, obras – área total dos pisos, corpos salientes, e alvarás de licença de loteamentos).

No caso de Chaves constata-se igualmente que a capacidade para gerar receita está concentrada num pequeno número de taxas nomeadamente em taxas sobre loteamento e obras, mercados, e parques de campismo e piscinas.



Tabuaço é um exemplo de baixa tributação por taxas e tarifas. Esta baixa tributação explica que surjam itens com maior importância rubricas como requerimentos e outros, cemitérios, caniços, licenças de ciclomotores, e licenças de caça. É patente que a restrição principal na obtenção de receitas das taxas é a ausência de uma base económica forte geradora de factos que possam constituir base de incidência de taxas e tarifas.

### **3. Análise comparativa das tabelas**

#### **3.1. Dimensão e estrutura das tabelas**

Apesar de progressivamente as tabelas de taxas estarem a ser adaptadas às especificidades de cada município, em virtude da sua origem ser comum (antigo Código Administrativo) a estrutura das tabelas é relativamente semelhante, o que facilita uma análise comparativa e a tipificação das taxas em vigor. Assim, podemos constatar que há um corpo de taxas que com grande frequência se observam nos mais diversos municípios. Tendo em conta a informação disponível (64 dos 81 municípios que responderam indicam a data de aprovação da tabela), uma percentagem já significativa dos municípios haviam reformulado as suas tabelas nos dois últimos anos (29 dos 64 municípios, ou seja 45,4% dos municípios). Regista-se, no entanto, uma percentagem ainda importante de municípios que não haviam reformulado a sua tabela há mais de 5 anos (31,25%), sendo esta percentagem substancialmente menor quando consideramos mais de 10 anos (7,81%).

A análise do número de itens de cada tabela permite-nos confirmar que a complexidade da tabela está associada ao tipo de município em presença e às condições existentes para o lançamento de novas taxas. Municípios de maior dimensão e fortemente urbanizados têm em geral tabelas mais elaboradas (na amostra analisada, o município de Lisboa tem a tabela com maior número de itens, logo seguido do Porto).

Tomando como referencial a região Norte, há um núcleo de agrupamentos de concelhos com uma média de itens no intervalo 240-261 e com desvios padrões baixos denotando uma grande homogeneidade das tabelas quanto à sua dimensão (Minho-Lima; Entre Douro-Vouga, Douro, A. T.-Montes). Um segundo grupo de maior complexidade das tabelas com um nível de dispersão idêntico é constituído pelos agrupamentos de Tâmega, Ave, e Cávado. O Grande Porto tem uma elevada dispersão que resulta da presença do município do Porto (com um número elevado de itens) e da Póvoa de Varzim, que tem surpreendentemente a menor tabela da amostra analisada. Se excluirmos estes dois municípios constatamos que o número máximo de itens é de 390 (Valongo) e o número mínimo é de 202 (Vila Conde) sendo a média e o desvio padrão substancialmente menores.

Podemos dizer, em termos genéricos, que as tabelas da região Norte são muito semelhantes comparativamente ao que ocorre com as tabelas analisadas para municípios de fora da região. Na região Norte, afastam-se fortemente do padrão as tabelas de Espinho, Póvoa de Varzim e Vila Nova Famalicão e, a um nível menor, a tabela de Santo Tirso. As tabelas de Amarante, Felgueiras e Penafiel não sendo muito diferentes do padrão, distinguem-se por estarem organizadas em artigos e não em capítulos. Fora

da região merece uma referência especial pela sua dissemelhança a tabela de Évora, sendo certo que outras tabelas revelam igualmente um desvio significativo do padrão (Faro, Barreiro e em alguns capítulos Lisboa e Coimbra).

A análise das tabelas permite-nos concluir que é possível encontrar em muitas tabelas de taxas verdadeiras tarifas. São exemplos desse tipo: rega em locais particulares, remoção de entulhos de construção civil, remoção de aparas de jardins, aluguer de material, outros serviços, ocupação do domínio privado da Câmara, etc. Nalguns situações, a distinção não é fácil de fazer como é o caso da utilização de equipamentos de cultura e recreio, utilização de sanitários e balneários, etc. Apesar de se detectar a existência de um conjunto de tarifas integradas na tabela de taxas e licenças, sente-se que a prática dominante vai no sentido de as manter na tabela. Algumas explicações para este facto poderão estar associadas ao desconhecimento da diferença entre taxa e tarifa, à vontade política de manter as taxas e as tarifas não abrangidas pela restrição imposta pela Lei 18/91 num único documento, ao desejo de manter o controle da Assembleia Municipal sobre as referidas tarifas e a dúvidas sobre o enquadramento legal aplicável.

Apesar de na amostra de tabelas a distinção entre taxa e tarifa continuar a não se efectuar, um número reduzido de municípios introduziu um capítulo específico para tarifas ou faz referência a “venda de serviços”. Estão neste caso as tabelas de Matosinhos, Póvoa de Varzim, Marco Canaveses, Faro, Vieira do Minho. Santo Tirso apresenta autónomamente uma tabela de tarifas. Nos casos de Faro e Póvoa de Varzim são agregados num só capítulo itens relativos a venda de bens e serviços. Em boa verdade, alguns itens dizem respeito a taxas, o que nos leva a afirmar que a diferenciação entre taxa e tarifa continua confusa. No caso dos municípios de Matosinhos, Marco de Canaveses e Vieira do Minho agregam-se num só capítulo itens a que a lei se refere explicitamente como tarifa (abastecimento de água, lixo) e que em muitos municípios são tratadas em regulamentos autónomos. No caso de Santo Tirso vai-se mais longe pois é-nos apresentada uma tabela de tarifas que inclui não só a água, saneamento e lixo mas também alguns serviços que em muitas tabelas têm como contrapartida uma taxa (serviços prestados por máquinas). Como se conclui dos exemplos enumerados não é ainda observável uma clara diferenciação entre taxa e tarifa para os itens a que a legislação não se refere explicitamente.

No que concerne à comparação das soluções adoptadas para os diferentes tipos de taxas, neste trabalho apresentamos apenas uma análise comparativa relativa à taxa municipal de infra-estruturas urbanísticas e taxas de loteamentos e obras. A razão para esta escolha tem a ver, como vimos atrás, com a importância que estes itens têm na receita gerada pelas taxas. Para uma análise comparativa de outros tipos de taxas remetemos o leitor para o estudo já referenciado atrás (Costa et al. , 1998).

### **3.2. A taxa municipal de infraestruturas urbanísticas**

De acordo com a Procuradoria Geral da República (parecer 6/93), taxa *“é um preço autoritariamente estabelecido, pago pela utilização individual de bens semi-públicos, tendo a sua contrapartida numa actividade do Estado ou de outro ente semi-público, especialmente dirigida ao obrigado ao pagamento”*. No caso da taxa pela realização das infra-estruturas urbanísticas, esta é devida pela utilidades prestadas pelas infra-estruturas fornecidas pelo município (criadas, remodeladas ou reforçadas) e que

resultam de operações de construção, reconstrução ou ampliação de edifícios, ou de mudança no seu uso.

Uma matéria que mereceu já um tratamento exaustivo diz respeito à definição de infra-estruturas urbanísticas (CCRN,1996). De acordo com o estudo referido, o conceito de infra-estrutura tem de ser abrangente pois incluirá não só a infra-estrutura “porta a porta” também designada de infra-estrutura primária, mas também “as que se referem aos sistemas gerais que alimentam ou drenam aquelas” (infra-estrutura secundária). A estas infra-estruturas haveria ainda que juntar equipamentos e serviços urbanos que poderiam ser também de “porta a porta” mas também secundários. As infra-estruturas e equipamentos urbanos poderiam ainda ter um carácter mais geral servindo o município como um todo, que os autores designam por infra-estruturas e equipamentos gerais.

A definição clara do que serve de contrapartida à cobrança da TMIU é importante para as soluções legais que venham a ser adoptadas. Da análise das tabelas podemos, no que respeita à definição das contrapartidas, dizer que as soluções adoptadas são em geral insuficientes. Em quase todos os casos, não é estabelecida a diferença entre infra-estrutura primária e secundária ( a este nível o regulamento de Coimbra é exemplar porque não só introduz a distinção, como no cálculo do valor da taxa considera os dois conceitos). Uma pequena minoria de regulamentos adopta uma enumeração específica do que constitui contrapartida da cobrança da TMIU.

A quase totalidade dos municípios com TMIU fazem incidir esta taxa sobre loteamentos urbanos. Apenas 60,7% dos municípios com TMIU lançam esta taxa sobre construções não inseridas em loteamentos urbanos. Esta percentagem reduz-se drasticamente para as alterações de uso (26,8%). Desagregando por tipo de municípios, excluindo os municípios intermédios para os quais a evidência empírica é insuficiente, verificamos que aqueles que só fazem incidir a TMIU sobre loteamentos urbanos são tendencialmente pequenos, enquanto que os que fazem incidir a TMIU sobre alterações de uso são tendencialmente grandes.

Em geral, podemos dizer que municípios de maior dimensão têm tendência a explicitar uma fórmula de cálculo, que em alguns casos se torna complexa (veja-se o exemplo paradigmático de Lisboa). Municípios mais pequenos têm maior tendência a fixar a taxa de uma forma mais simples, o que conduz ao que designamos por fórmula implícita.

Tipificando as soluções adoptadas, identificamos as seguintes categorias: fórmulas que consideram o valor da construção (recorrendo predominantemente ao custo por metro quadrado de construção a custos controlados (Cm2)); taxa calculada em função da área do lote e/ou área da construção; cálculo da taxa pelos metros de frente de cada lote (nalguns casos apenas como factor de penalização); taxa fixada por lote e/ou por fogo (nalguns casos com factores de penalização para lotes/fogos maiores) ou por metro linear de infra-estrutura; taxa referenciada ao custo da contrapartida; taxa tendo em conta a área e um valor por cada infra-estrutura.

Naturalmente, ocorrem situações atípicas e casos de combinação de cada uma das soluções inventariadas atrás. A solução mais frequente corresponde a fixar a taxa tendo em conta a área de construção e o custo metro quadrado de construção a custos controlados. Adoptam esta solução dezassete municípios, com particular destaque para os municípios do Grande Porto, onde esta solução é claramente a preferida. Uma segunda solução muito seguida é a que fixa a taxa em função da área do lote e da área de construção. Identificamos este tipo de solução em doze municípios, com particular

destaque para municípios do interior (AT-Montes e Douro). As outras soluções são menos frequentes.

São identificados espaços de harmonização dos valores das taxas, o que nos parece ser uma via expedita para desenvolvimentos futuros. A experiência do Alto-Tâmega é a esse nível exemplar, pois as tabelas dos municípios da região, não sendo iguais, foram objecto de um esforço de harmonização, que salvaguarda, por um lado a necessidade de não ignorarmos a experiência passada e a cultura das organizações em presença, mas assegura por outro lado um tratamento justo dos cidadãos num determinado espaço de referência. Nestes termos, uma hipótese a considerar é a adopção de procedimento idêntico por espaços geográficos e partindo sempre da vontade dos municípios.

Cerca de 49% dos municípios diferenciam a taxa municipal de infra-estruturas urbanísticas por localização. A solução mais frequente consiste em diferenciar áreas urbanas de áreas rurais, mas é possível observar situações onde são criadas 3 ou quatro categorias de áreas onde a taxa é mais elevada quanto maior o grau de urbanização. A diferenciação por local parece ocorrer mais frequentemente quando o município é urbano.

Uma percentagem ligeiramente maior de municípios (52,6%) diferencia a TMIU por tipo (habitação unifamiliar/colectiva, comércio e serviços, armazens e indústria, etc). Dois terços dos municípios que diferenciam a TMIU por tipo também a diferenciam por localização. Dos 10 municípios que diferenciam por tipo e não por localização, 7 são pequenos municípios do interior.

### **3.3. Taxas de loteamentos e obras**

O capítulo da tabela relativo a obras é em geral bem mais extenso que os restantes capítulos das tabelas e o seu nível de elaboração é maior. As taxas neste capítulo têm subjacente vários princípios, nomeadamente: externalidades negativas que as obras impõem aos cidadãos durante a fase da construção; externalidades positivas que as obras induzem uma vez concluídas, desde que enquadradas nos objectivos da Câmara; benefício associado com a execução da obra; custo associado com o serviço; etc.

Fazendo uma análise da amostra de tabelas, confirmamos que uma grande maioria das tabelas têm um capítulo idêntico (60 em 81). Acresce que algumas tabelas registadas na base de dados como diferentes são-no apenas em aspectos não essenciais. Apenas algumas das tabelas têm uma organização substancialmente diferente. Évora é um caso paradigmático desta diferença. Na tabela deste município optou-se por facilitar a percepção por parte do munícipes das taxas que incidem sobre cada facto objecto de cobrança de taxa. Neste sentido, integraram-se os diversos itens normalmente dispersos nas restantes tabelas.

A extensão do capítulo relativo a loteamentos e obras está longe de ser uniforme. Há tabelas com mais de cem itens e outras que têm pouco mais de 20 itens. Em média este capítulo tem 65 itens e o desvio padrão é de 27 itens, o que significa que, apesar dos casos extremos, a generalidade das tabelas se situa num meio termo.

A organização interna do capítulo em análise é em muitas das tabelas idêntica. Uma proporção elevada das tabelas, no que respeita a este capítulo, está organizada em cinco secções: Licenças; Execução de Obras; Ocupação da Via Pública por Motivo de Obras; Utilização de Edificações; Prorrogação de Prazos para Início de Execução Obrigatória

de Obras. Ocasionalmente esta configuração é ligeiramente alterada com a inclusão de uma secção para Loteamentos e outra para Vistorias.

Tendo em conta o número de itens deste capítulo e a limitação de páginas deste trabalho, apresentamos uma análise comparativa apenas para alguns das taxas (para uma análise mais completa consultar Costa et al., 1998). No que respeita aos alvarás de loteamentos, um número significativo de municípios calculam a taxa tendo em conta três componentes: taxa geral; taxa por lote e taxa por fogo. Alguns municípios consideram uma taxa geral e por fogo enquanto outros municípios usam uma taxa geral e por fogo. Um pequeno número de municípios usa aproximações muito específicas. A dispersão é elevada, mas podem contribuir também para este resultado as diferentes soluções que são usadas para esta taxa e outras correlacionadas.

A taxa geral por execução de obras por cada 30 dias ou fracção surge em 71 tabelas, sendo o seu valor máximo de 3150\$00 em Lisboa e 200\$00 em Alcútem. A taxa média para a amostra analisada é de 888\$00 sendo o desvio padrão de 604\$00. Por agrupamentos de concelhos da Região Norte, o valor médio mais elevado ocorre no Grande Porto e o mais baixo no Entre Douro e Vouga.

No que respeita às taxas sobre as obras, que acumulam com a taxa geral por prazo, a grande maioria das tabelas tem uma estrutura similar. As taxas mais frequentes são: taxa por m<sup>2</sup>/área (em menor número introduz-se a diferenciação habitação/outros fins); taxa/m<sup>2</sup> de anexos e similares até 30 m<sup>2</sup>; taxa/m<sup>2</sup> de varandas e similares; taxa/m<sup>2</sup> por outros corpos salientes; taxa por modificação de fachadas; taxa de beneficiação exterior; taxa por demolições; taxa por construção de muros (confinantes e não confinantes com via pública); taxa por vedações provisórias (menos frequente); taxa por terraplanagens. Como seria de esperar a correlação existente entre estas taxas é positiva e elevada, o que significa que os municípios mantêm entre estas taxas uma relação não muito diferenciada, mas com práticas de valores absolutos diferentes devido ao maior ou menor nível das taxas no município.

Neste estudo constatamos que no lançamento da taxa sobre obras/outros fins o princípio do benefício é seguido apenas em parte dos municípios, o que justifica ser o valor médio superior, mas pouco, ao que ocorre na taxa sobre obras de habitação. Com efeito, apenas 23 municípios num total de 63 diferenciam a taxa sobre obras - outros fins em relação a obras/habitação. Por tipo de municípios, a diferenciação é mais significativa nos municípios grandes urbanos.

Quer as varandas e similares quer os outros corpos salientes são fortemente taxados. Subjacente a este tratamento está o princípio do benefício e o princípio do desincentivo (consequência das externalidades negativas que são geradas por este tipo de construção). Pelos valores médios calculados, verificamos que os corpos salientes projectados sobre a via pública têm uma taxa que é cerca do dobro da taxa relativa a varandas e similares, embora registemos uma forte dispersão de valores.

Nas taxas relativas a anexos e similares, o princípio subjacente é o do benefício. No entanto, porque haveria o risco de distorção nas decisões dos agentes económicos, este tratamento favorável está limitado a uma determinada área, normalmente 30m<sup>2</sup>. Para as modificações de fachadas funciona o princípio do desincentivo.

As taxas de execução de obras por m<sup>2</sup>/habitação têm uma dispersão menos elevada que nos casos anteriores (média igual a 94\$00 e desvio padrão de 81\$00). No entanto, a taxa mais elevada (Lisboa) é 38,5 vezes a taxa de Alcútem!

As taxas de ocupação da via pública por motivo de obras mais frequentes são as relativas a tapumes (por m<sup>2</sup> e por metro linear, andaimes (parte não protegida por tapumes por metro linear/por piso), caldeiras, amassadouros etc.(por m<sup>2</sup>), contentores (por m<sup>2</sup>), veículos pesados (por m<sup>2</sup>) e ocupações-geral (m<sup>2</sup>).

No que se refere a tapumes, um número elevado de tabelas ainda calcula a taxa tendo em conta a área ocupada e os metros lineares de frente do tapume (47 tabelas). Um número menor de tabelas (mas que julgamos estar em crescendo) simplifica o cálculo desta taxa considerando apenas a área de via pública que é ocupada (16 tabelas). Quinze tabelas, introduzem medidas de progressividade. A progressividade mais frequente é em relação à área. Nalguns casos consideram-se diferentes taxas conforme a largura de passeio ocupada pelo tapume. Apenas em Coimbra e Porto se introduz uma diferenciação da taxa conforme a zona onde a ocupação da via pública ocorre. O valor médio desta taxa é de 229\$00 por m<sup>2</sup> e de 89\$00 por metro linear. A dispersão é elevada (desvio padrão de 265\$00 e 99\$00) com o valor máximo de 1350\$00/m<sup>2</sup> e 680\$00/m em Vila Nova de Famalicão e o valor mínimo de 20\$00/m<sup>2</sup> e 10\$00/m em Alcoutim.

A solução encontrada para taxar os andaimes é muito consensual. A quase totalidade dos municípios calculam a taxa por metro de frente de piso não protegido por tapumes. O valor médio desta taxa é de 139\$00 e o desvio padrão é de 158\$00. O valor máximo ocorre em Vila do Conde (1000\$00/metro) e o valor mínimo em Ponte de Lima (10\$00/metro).

As ocupações da via pública com amassadouros, caldeiras, etc. é mais penalizada que as ocupações anteriores (valor médio de 837\$00/m<sup>2</sup>) em consequência de ocorrerem fora dos tapumes. Está subjacente a este valor o princípio do desincentivo. A dispersão continua a ser muito grande (desvio padrão igual 719\$00) ocorrendo o valor máximo no Porto (3365\$00/m<sup>2</sup>) e o valor mínimo na Maia (115\$00/m<sup>2</sup>). Por tipo de municípios é claro que estas ocupações são muito penalizadas em municípios urbanos (valor médio de 2077\$00 e 1202\$00 respectivamente nos municípios grandes e municípios pequenos) onde as externalidades negativas geradas por este tipo de ocupações são maiores. Em contrapartida, e como seria de esperar, o menor valor médio ocorre nos municípios muito pequenos rurais (314\$00/m<sup>2</sup>). Situação idêntica ocorre com a taxa relativa a contentores e similares, embora o valor médio seja ligeiramente inferior (776\$00/m<sup>2</sup>), o que se justifica devido às menores externalidades negativas que são geradas por este tipo de ocupação.

#### **4. Receitas de taxas e tarifas e a hipótese de substituição de rendimento**

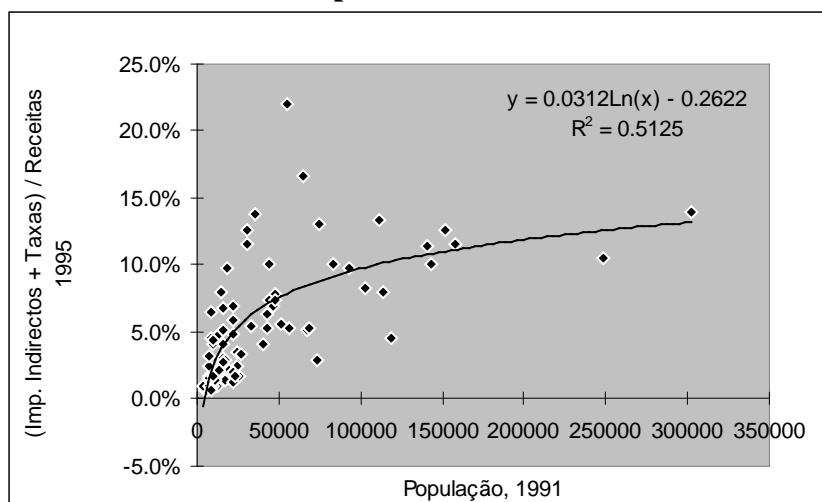
Para efeitos da presente análise, com base nas contas de gerência, consideramos, no seu conjunto, as receitas dos capítulos 02 - Impostos Indirectos e 03 - Taxas, Multas e Outras Penalidades. Excluimos da análise a informação relativa ao capítulo 08 - Venda de Serviços, já que como atrás se referiu aí não aparecem contabilizadas receitas arrecadadas por serviços municipalizados, o que levaria assim a comparações algo falseadas entre os municípios com serviços municipalizados e os outros. Por outro lado, considera-se mais pertinente considerar o conjunto Impostos Indirectos + Taxas, já que se admite alguma indefinição quanto a classificar certas receitas num e noutro item.

O padrão de comportamento das receitas em causa, quando analisado em termos de valores médios para os diferentes tipos de Concelhos é mais indefinido do que o que se poderia esperar. Este comportamento menos claro ressalta quando cruzamos, para os 84 municípios, a informação relativa à capitação da receita com impostos indirectos e taxas com a informação relativa à dimensão demográfica. É visível graficamente a inexistência de uma relação clara entre as duas variáveis. Já se se considerar como variável explicativa o nível de desenvolvimento (aqui representado pelo índice do poder de compra), é possível concluir-se que este explica de forma estatisticamente significativa as receitas per capita com impostos indirectos e taxas. No entanto, o mesmo ajustamento é mais significativo para os impostos directos do que para os impostos indirectos e taxas. Esta constatação pode resultar do seguinte: embora a receita per capita proveniente de taxas e tarifas municipais dependa, em grande parte, do nível de desenvolvimento do município, ela variará com algum significado também em função das decisões da gestão municipal em matéria de definição da existência ou não de taxas, da fixação do seu montante, das isenções concedidas e, mesmo, do maior ou menor esforço de cobrança.

Quer o índice do poder de compra (como *proxy* para o nível de desenvolvimento) quer o peso percentual das transferências na receita total são, quando tomadas isoladamente, variáveis explicativas das receitas per capita com impostos indirectos e taxas. Quando consideramos em simultâneo essa duas variáveis explicativas, ambas permanecem significativas para explicar o comportamento das receitas per capita com impostos indirectos e taxas, melhorando a qualidade do ajustamento. Convém no entanto notar que a correlação entre as duas variáveis explicativas consideradas é elevada (-0,714), já que a importância relativa das transferências resulta em grande medida (em função dos critérios do FEF) do nível de desenvolvimento dos municípios.

Pode argumentar-se que o facto da receita per capita com impostos indirectos e taxas estar directamente associada com índice de poder de compra concelhio e inversamente associada com peso percentual das transferências na receita reflecte apenas a mesma realidade, ou seja a debilidade da base fiscal sobre a qual incidem as taxas e tarifas.

**Figura 1 - Municípios da Região do Norte**  
**Peso relativo de imp. indirectos + taxas e dimensão**



**Quadro 3**

	Receita per capita com Impostos Indirectos e Taxas (RecIIT) como função do Índice do Poder de Compra (IPC)	Receita per capita com Impostos Indirectos e Taxas (RecIIT) como função do peso percentual das Transferências na Receita (PPTR)	RecIIT como função de IPC e de PPTR
Equação	$\text{RecIIT} = 0,287 + 0,0542 \text{ IPC}$	$\text{RecIIT} = 10,449 - 0,113 \text{ PPTR}$	$\text{RecIIT} = 6,081 + 0,030 \text{ IPC} - 0,069 \text{ PPTR}$
T Statistic	(0,69) (8,14) *	(11,70) * (-8,49) *	(3,95) * (3,39) * (-3,89) *
R <sup>2</sup> (R <sup>2</sup> ajustado)	0,45 (0,44)	0,47 (0,46)	0,53 (0,52)
Nº de Obs.:	84	84	84

\* significante a 1%

Para aprofundarmos a análise podemos seguir duas vias. Uma primeira via consiste em calcular um índice de esforço fiscal para este tipo de receita e determinar em que medida este índice está inversamente associado com peso relativo de transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro - FEF (sistema em vigor à data da análise). Essa análise foi já desenvolvida por nós noutro trabalho (Costa e Silva, 2000) sendo evidente que, embora haja uma perda de poder explicativo, o esforço fiscal está inversamente associado com as receitas per capita do FEF. Como seria de esperar, dada a importância que as taxas de loteamentos e obras têm na receita gerada pelas taxas, o ritmo de crescimento nos alojamentos contribui positivamente para um maior esforço fiscal. A não actualização das tabelas tem um papel inverso. Municípios com maior esforço fiscal são aqueles que têm maiores receitas per capita de outras transferências, ou seja os municípios mais activos nas candidaturas a outras transferências são igualmente os mais activos na procura de receita fiscal.

**Quadro 4 - Variável dependente: esforço fiscal (02+03)**

Variáveis explicativas	Coefficientes Estimados	Estatística T
Constante	0,0031	3,632
FEF per capita	-3,4 E-05	-2,117
Outras transferências per capita	7,45 E -05	1,582
(Aloj91-Aloj81)/Aloj81	0,0044	2,237
1995-ano actualização da tabela	-0,0001	-1,490
R2	0,28	
Número de observações	55	

Índice de Esforço Fiscal: (Receitas 95/(IPCC1995 x PIB per capita 1995)) x 100

Fonte: Costa e Silva (2000)

Outra via consiste em usar valores das taxas para itens idênticos e determinar se esses valores estão de facto inversamente associados com as transferências per capita do FEF. Um inconveniente desta análise resulta de dispormos de um número elevado de taxas nem sempre comparáveis, para lá do facto de a comparação de alguns itens não nos dar uma visão do conjunto. Tem a vantagem de ser menos sensível à importância da base fiscal e de tornar mais visível as diferenças da carga fiscal entre os diferentes municípios.



Vimos anteriormente a relevância das receitas geradas pelos loteamentos e obras em seis municípios da região Norte. É de esperar que os municípios pelo menos em relação a estas taxas mantenham alguma monitorização. Noutras taxas, dada a sua menor relevância, podemos antecipar a possibilidade de algum relaxamento na sua actualização. Para conduzirmos a nossa análise escolhemos taxas cujo tratamento seja relativamente homogéneo. Estão neste caso as taxas devidas por execução de obras (30 dias) (taxa1) e a taxa por metro quadrado de construção para habitação (taxa2).

**Quadro 5 – Taxa 1 e taxa 2 como função do FEF per capita**

Equação estimada	Equação estimada
$\text{Log (taxa1)} = 8,35^* - 0,496^* \text{Log(FEFpc)}$ (22,73) (-4,66)	$\text{Log (taxa2)} = 5,16^* - 0,252^{**} \text{Log(FEFpc)}$ (13,05) (-2,16)
R <sup>2</sup> = 0,27	R <sup>2</sup> =0,08
F=30,01	F=4, 7
Número de observações = 61	Número de observações=54

\* significante a 1% \*\* significante a 3%

Como se pode observar no quadro 5, os coeficientes estimados pelo método dos mínimos quadrados têm o sinal esperado e são estatisticamente significantes. No entanto, o R<sup>2</sup> na segunda equação é muito baixo, o que denota a existência de outros factores e inclusivé alguma aleatoriedade na fixação dos valores de muitas taxas. No desenvolvimento deste trabalho pretendemos alargar a análise a mais taxas e tentar identificar esses factores.

#### 4. Conclusões

A análise da estrutura e composição das tabelas de taxas e licenças bem como dos quantitativos fixados pôs em evidência que a estrutura e composição das tabelas é herdeira de um enquadramento legal já bastante longínquo, o qual, nesse tempo, reflectiria porventura de forma equilibrada as competências atribuídas aos municípios e as prioridades da acção dos executivos municipais. O surgimento e expansão de novas áreas de intervenção municipal, foi-se traduzindo por uma complexificação crescente das tabelas, numa lógica predominantemente aditiva, isto é, acrescentando-se os itens considerados necessários.

Neste contexto, com algumas excepções, de continuidade, a fixação dos quantitativos das taxas tem tendido a ser feito de forma quase que automática, mantendo os quantitativos pré-definidos ou, em regra, actualizando-os anualmente, tendo como referência um índice, nomeadamente o índice de preços ao consumidor. Quer isto dizer que, numa clara maioria de casos, não têm os executivos camarários ou as assembleias municipais procedido a uma revisão ampla das tabelas e dos regulamentos, por forma a melhor adequá-las aos objectivos de obtenção de receita e de política municipal.

Globalmente consideradas, as receitas com taxas e tarifas são uma fonte marginal das receitas municipais, adquirindo alguma relevância, apenas, num pequeno número de municípios de maior dimensão. Quer isto dizer que o financiamento da actividade

municipal está dependente de receitas que os municípios não cobram nem têm possibilidades de definir, resultando antes ou do seu poder negocial conjunto face à administração central (transferências) ou do nível de desenvolvimento do município e da política fiscal nacional (impostos directos que revertem para os municípios). Para uma enorme maioria de municípios, abaixo de um certo limiar de dimensão e de desenvolvimento económico, a autonomia em matéria de obtenção de receitas é, virtualmente, nula ou quase nula. Para os restantes, é reduzida.

A análise da capacidade de cada taxa para gerar receita é igualmente elucidativa: a receita com taxas está concentrada numa percentagem pequeníssima das taxas constantes do regulamento. Parece curial adoptar-se como princípio geral de reformulação das tabelas de taxas e tarifas, a concentração de esforços num núcleo de taxas e tarifas que são relevantes em termos de geração de receita e/ou em termos de definição de políticas municipais. Todas as outras deveriam ser abolidas, quando legalmente possível, ou mantidas, mas com um esforço decisivo no domínio da simplificação da fixação anual dos quantitativos e da cobrança, o que de resto converge com um terceiro objectivo, ainda que subordinado, o da simplificação administrativa.

## **Referências bibliográficas**

CCRN, *A Taxa Municipal de Urbanização e o Financiamento das Infraestruturas Municipais*, 1994.

CCRN, *A Taxa Municipal de Infraestruturas Urbanísticas*, 1996.

Costa, José da Silva, Silva, Mário Rui, Carvalho, Joaquim Santos, Gomes, Armando Dias – *Taxas e Tarifas Municipais*, Estudo Elaborado para a CCRN, ISFEP, Porto, Maio de 1998.

Costa, José da Silva e Silva, Mário Rui, “Transferências Intergovernamentais, Esforço Fiscal e Gestão Camarária”, em *Economia Pública Regional e Local*, edição APDR, Coimbra, 2000.

## **Capítulo 13**

**Teorias, políticas e métodos**

# **Economia para o homem e desenvolvimento regional: contribuição para um pensamento e uma política regional alternativos**

**Teresa Cardoso<sup>\*</sup>**

**J. Cadima Ribeiro<sup>\*\*</sup>**

**J. Freitas Santos<sup>\*\*\*</sup>**

## **Resumo**

A globalização dos mercados oferece-se como o elemento estruturador essencial da economia dos nossos dias, estreitando a margem de autonomia das empresas, das regiões e dos Estados na definição das estratégias de desenvolvimento das organizações e dos territórios sujeitos à concorrência internacional.

Na aparência, contraditoriamente, a afirmação global fez despertar a atenção para o local, como elemento enformador das distintas formas de estar presente nos mercados e de constituir capacidade competitiva. Do local, na sua materialização social, histórica, cultural, rapidamente se chega ao homem, suposto o sujeito e destinatário primeiro do desenvolvimento.

A partir da reflexão sobre algumas das novas propostas da análise económica, procura-se encontrar uma visão alternativa dos sujeitos económicos e dos territórios, configurados como lugares de realização económica, de encontro de pessoas e culturas, e espaços de afectividades. A terminar, retiram-se as principais implicações desta abordagem para o desenvolvimento e política regional.

---

<sup>\*</sup> Escola de Economia e Gestão e NIPE, Universidade do Minho, Campus de Gualtar, PT – 4710-057 Braga. Tel: + 351 253 604511, Fax: + 351 253 676375.

<sup>\*\*</sup> Escola de Economia e Gestão e NIPE, Universidade do Minho, Campus de Gualtar, PT – 4710-057 Braga. Tel: + 351 253 604511, Fax: + 351 253 676375. E-mail: jcadima@eeg.uminho.pt.

<sup>\*\*\*</sup> ISCAP/IPP e NIPE/EEG/UM, Rua Jaime Lopes de Amorim, PT – 4465 S. Mamede de Infesta. Tel. + 351 22 9050000, Fax: + 351 22 9025899. E-mail: jfsantos@iscap.ipp.pt.

## **1. Introdução**

O contexto globalizante e cada vez mais concorrencial da economia actual tem levado a um desenvolvimento tendencialmente descentrado daquele que deveria ser o seu elemento principal: o homem.

Neste artigo questiona-se o que tem sido feito no sentido de contrariar esta tendência de abordar os fenómenos económicos e, em particular, as implicações de tal aproximação em matéria de análise e de política regional.

A questão que se coloca é precisamente esta: será que o desenvolvimento regional ganha com a regeneração da racionalidade económica no sentido das relações interpessoais e de motivações diversas do interesse próprio?

A pretensão deste trabalho não é, nem podia ser, tratar de forma aprofundada o tema, mas, tão só, apresentar algumas linhas de pensamento e orientações recentes de consubstanciar uma actuação económica mais solidária, mais altruísta, mais humana, centrada sobre os conceitos de território e de sistema produtivo local(regional). Assim, parte do artigo será dedicada a apontar algumas directrizes que possam servir de fundamento a possíveis estratégias de desenvolvimento regional que tenham por base objectivos essencialmente ético-humanizantes.

Numa primeira parte, serão referidos alguns traços dos novos quadros teóricos em gestação, que se traduzem pela emergência de conceptualizações marcadamente inovadoras em relação à abordagem do paradigma económico dominante. Na secção seguinte, serão feitas algumas reflexões sobre aquilo que este novo paradigma pode trazer, quer no que se reporta à concepção de desenvolvimento, quer em matéria de políticas regionais. A terminar, apresentam-se algumas conclusões.

## **2. Propostas actuais para uma economia ‘humanizante’**

### **2.1. A racionalidade económica actual**

Desde a II Grande Guerra que o mundo contemporâneo se tem confrontado com a globalização e mundialização crescentes dos actos económicos. Estes, porém, não raramente, comportam em si grandes tensões entre os agentes económicos que os protagonizam e, de forma alguma são portadores do bem-estar que tanto reclama a teoria económica. Na verdade, atrás de formas de produção mais eficientes, estão despedimentos em massa; por detrás da concorrência ‘global’, estão modos de actuação empresarial pouco éticos e, como tal, pouco dignificantes de quem os pratica. Sim, porque o padrão de preferências dos agentes económicos, e logo o conceito de bem-estar, nem sempre se identificam com a máxima utilidade tal como preconizada pela racionalidade económica actual; isto é, nem sempre as decisões de consumo se baseiam na maximização da utilidade do consumidor. Na maioria das vezes, o indivíduo incorpora nas suas escolhas económicas as próprias concepções de vida.

O momento a que assistimos leva-nos a pensar que aquele que foi o primeiro intuito da economia – a análise e explicação do funcionamento do sistema económico, isto é, do

relacionamento do conjunto de indivíduos que entre si se organizam para resolver os problemas da produção e da troca de bens, de forma a que as necessidades humanas sejam satisfeitas - está um pouco esquecido. A formalização matemática em que se apoia grande parte da teoria económica ainda não é capaz de compreender nem tão pouco prever os comportamentos reais das pessoas. A economia transformou-se numa ciência positiva e objectiva, independente de todos os juízos de valor (Stoffaës, 1987).

A ciência económica actual, na sua aproximação neoclássica, assenta em dois princípios: máximo resultado e mínimo esforço, alcançados através de uma prática económica *self-interested* e individualista. A racionalidade económica, como se tem vindo a delinear ao longo do último século, tem erigido uma economia, enquanto ciência, que foca sobretudo as escolhas individuais e analisa, até quando se trata dos fenómenos agregados, do ponto de vista dos comportamentos do indivíduo. No centro está sempre o indivíduo, mas não a pessoa. O sujeito económico procura de forma individual, e poderíamos afirmar egoísticamente, maximizar a sua utilidade, o seu lucro. É este, aliás, o objectivo inerente a qualquer transacção económica.

Porém, apesar desta teorização económica baseada na lógica dos interesses individuais estar hoje tão difundida nas sociedades urbano-industriais, paradoxalmente esta época requer agentes económicos, nomeadamente empresas, que utilizem mais, e não menos, processos colectivos de decisão, acções cooperativas; no fundo, uma base relacional e mais humana por detrás dos comportamentos económicos. Na verdade, as falências de mercado são mais eficazmente superadas se, no sistema económico, existirem relações de confiança, chamemos-lhe assim, entre os agentes económicos. A questão que se coloca é então: como alcançar estas relações de confiança?

A resposta passa necessariamente pelo lançar ou, porventura, o retomar de uma economia em que a pessoa é posta no seu centro. A dimensão social da economia deve ser trazida de volta ao debate teórico. Na verdade, o Homem não procura somente a recompensa material ou tem o interesse próprio como motivação única. Tem também necessidades próprias à sua existência social e que, por isso, deveriam incorporar a teoria económica. Como diz ironicamente R. Frank: «uma pessoa apenas interessada nos seus interesses próprios carrega consigo um estigma de isolamento social, o que não é apenas mau para a alma, mas também prejudicial para a carteira.» (Frank, 1998, p. 21). O autor acabado de citar afirma que, «para ter sucesso na vida, mesmo em termos puramente materiais, as pessoas devem saber trabalhar em conjunto, formar alianças e construir relações de confiança» (Frank, 1998, p. 21)

Assim sendo, nesta linha de pensamento, não surpreende que se comece a encontrar na literatura científica a ideia de que as estruturas e categorias económicas até aqui utilizadas precisam de ser revistas. Na secção seguinte referenciam-se alguns autores contemporâneos cujas propostas para a análise económica vão nesta direcção.

## **2.2. Novas propostas para a análise económica**

É cada vez maior o número de economistas que procura reagir contra a economia individualista e o seu conceito de maximização da utilidade individual, que serve de fundamento a toda a teorização, recusando modelos económicos que dificilmente conseguem representar o comportamento dos agentes económicos na sua complexidade.

Comecemos por Joseph Schumpeter, economista austríaco que no início do século se debateu com questões de desenvolvimento e crescimento económico e cuja obra conserva hoje grande actualidade.

Num seu artigo para o *Economic Journal*, fazendo um diagnóstico do capitalismo, escreve: «o capitalismo, ainda que economicamente estável, (...) cria, através da racionalização da mente humana, uma mentalidade e um estilo de vida incompatíveis com as suas próprias condições fundamentais, motivos e instituições sociais». Daí que, segundo Schumpeter (1928), o capitalismo será transformado, por razões de uma necessidade económica, num «socialismo». Na verdade, sendo este autor um dos maiores estudiosos da obra de Marx, não se interessou pelas propostas económicas deste, mas sim pela sua ‘sociologia económica’.

Diga-se, todavia, que Schumpeter era também defensor de algumas categorias individualistas de análise da racionalidade económica. Não poderíamos deixar de referi-lo pois aquele autor, como afirma Stoffaës, ao lançar um convite para que vejamos de modo diferente a natureza da ciência económica, «ofereceu (...) uma justificação a todos os economistas chamados «heréticos», que, virando costas aos métodos tradicionais da ciência económica, se recusam a operar um corte demasiado estrito entre a economia e as outras ciências do homem e da sociedade» (Stoffaës, 1987).

Um deles, arriscaríamos a afirmá-lo, é o Nobel da Economia de 1998, Amartya Sen. Este economista, sem romper com a tradição económica da denominada escolha racional, criticou os seus habituais pressupostos individualistas e liberais, a fim de lhe conferir a dimensão de uma verdadeira teoria da escolha social ou colectiva. Na sua análise, considerou que as preferências individuais são fortemente condicionadas pelo contexto social da sua formação, acabando por dar prioridade aos benefícios colectivos relativamente à mera agregação das escolhas individuais (Salcedo, 1997).

Para Sen (1973), as escolhas reais do indivíduo, as quais ele denomina de oportunidades reais, não são somente influenciadas pela procura de maximização do rendimento, mas também pelas várias circunstâncias individuais (por exemplo, a idade, doença, sexo, maternidade, aptidões) e pelas disparidades nos contextos social e natural (poluição, criminalidade local, condições da saúde pública local).

Reafirma assim que a desigualdade económica (seja entre países ou regiões) não pode ser apenas aferida a partir do rendimento disponível dos indivíduos, mas comporta outras fontes. Na realidade, na sua terminologia, o que realmente interessa para o bem-estar do indivíduo não é tanto o que ele possui, mas aquilo que consegue realizar com o que possui. Isto é, a possibilidade de aceder a uma ampla gama de ‘realizações’ – assim chama Sen aos diferentes “bens” (que podem ir desde a nutrição adequada do indivíduo até às aspirações mais complexas da pessoa humana, como por exemplo desempenhar um papel significativo na vida social ou manter a sua auto-estima) que um indivíduo pode usufruir dadas as suas posses –que determinam a criação de riqueza e o desenvolvimento económico.

De certo modo, a teoria económica começa a abrir-se a um paradigma que deixa de lado o primado neoclássico e fordista que durante tanto tempo comandou as teorias de crescimento económico Ocidental. Mas o que é que pode ter contribuído, e de certa forma originado, este “movimento” de revitalização do Homem no seio da teoria económica actual? Um dos factores foi, sem dúvida, o sucesso alcançado pelo Modelo Japonês de gestão empresarial. Através de uma cultura sólida e uma administração coerente, que considera o homem a figura principal dos processos empresariais, o Japão

tornou-se um dos casos de maior sucesso de desenvolvimento económico contemporâneo. De facto, nos anos 70 do século XX, a crescente proliferação de produtos japoneses no mercado mundial despertou a curiosidade de gestores e economistas ocidentais, o que os levou a investigar as razões de tal sucesso. Esta investigação veio introduzir novos parâmetros na análise económica, nomeadamente os que se prendem com **valores e cultura**.

Foram vários os autores que se dedicaram ao estudo do 'fenómeno' japonês (c.f. Sen, 1997). Michio Morishima, economista japonês, publicou um livro de grande interesse – *Why has Japan 'succeeded'? Western technology and the Japanese method* (1984) – no qual analisa de que forma o Confucionismo desempenhou um papel importante no crescimento económico do Japão. Também Ronald Dore analisou a influência da ética de Confúcio. Masahiko Aoki (1996), docente da Universidade de Standford, debruçou-se sobre a cooperação e os códigos no contexto da Teoria dos Jogos. Eiko Ikegami sugeriu que a cultura *samurai* e o seu impacto nos valores japoneses influenciou profundamente a natureza da conduta japonesa (c.f. Sen, 1997)

Num discurso pronunciado em Maio de 1997, na Catalunha, Espanha, aquando da atribuição do IX Prémio Internacional da Catalunha, é ainda Amartya Sen que se debruça sobre a questão. Tomando como exemplo a economia japonesa, o autor afirma que, de facto, os valores são importantes para o desempenho económico, e que as diferenças de valores entre regiões são de grande importância quando se trata de explicar a prosperidade e a depressão económica. Retomaremos esta temática mais à frente quando nos debruçarmos sobre o desenvolvimento económico regional.

Mas revitalizar o Homem no seio da vida económica significa também revitalizar a sua **esfera relacional**. É certo que as operações económicas são fonte de inúmeras oportunidades de relação: entre operadores comerciais, entre patrão e empregado, entre trabalhadores, etc. Contudo, é igualmente certo que o funcionamento do sistema económico pode ter repercussões negativas na estrutura das relações: o ambiente competitivo, não tanto entre empresas, mas sobretudo entre indivíduos (na carreira, no consumo, na vida social), a subordinação latente do empregado em relação ao patrão, a obrigação de um esforço laboral excessivo.

Um pouco também como consequência da visibilidade e resultados alcançados pela economia japonesa, a importância dada ao capital humano e às relações no seio da empresa têm vindo a crescer. Actualmente, é reconhecido que para o sucesso de um plano de negócios empresarial, mas ainda mais em programas de desenvolvimento nacional e, porque não dizê-lo, regional, o tipo de capital a que deve ser dada maior consideração é, precisamente, o capital humano. Na verdade, muitas das ineficiências do mercado de trabalho resultam do desajustamento das qualificações profissionais às vagas abertas pelas empresas e que se traduzem frequentemente em níveis de desemprego elevados e taxas de crescimento económico abaixo das desejáveis. Na vertente microeconómica as lacunas de qualificação profissional implicam em regra níveis de produtividade mais reduzidos, com consequências nos salários oferecidos pelas empresas.

O capital humano não é, porém, – e a advertência é de Masahiko Aoki (1996) – um atributo individual, isto é, uma capacidade incorporada nos componentes singulares de uma organização produtiva, podendo prescindir-se dos colegas com quem se trabalha lado a lado. De facto, é fundamental que trabalhadores, entre si, e trabalhadores e dirigentes, se coadunem, no sentido de prosseguirem objectivos comuns. A chave de sucesso do sistema empresarial passa muito pelo envolvimento de todos os recursos



humanos que, desde o topo até à base, interagem entre si, sendo responsáveis pela gestão dos recursos organizacionais (produtivos, financeiros e tecnológicos).

Em empresas que operam deste modo forma-se como que um ‘capital de relações’ que não pode ser medido simplesmente em termos monetários, mas que será o suporte da organização produtiva nos tempos mais difíceis. Para além do mais, esta esfera relacional, com o decorrer do tempo, não se limitará às quatro paredes da organização produtiva, mas ampliar-se-á aos contactos empresariais e de negócios a ela afectos: clientes, concorrentes, fornecedores, accionistas, tecido empresarial envolvente, autoridades políticas nacionais e locais, instituições.

Antes de partirmos para a abordagem em termos de economia regional, afinal o propósito maior da nossa análise, gostaríamos de deixar aqui o pensamento de outros dois autores, Bruno S. Frey e David M. Kreps, que se interessaram fundamentalmente pela questão das motivações intrínsecas em termos de comportamentos económicos, entendendo por tal aquela espécie de motivações que não são apenas monetárias, mas que dizem respeito a satisfações e realizações interiores (Frey, 1997; Kreps, 1997).

Os significados intrínsecos, e não apenas instrumentais, das actividades que se fazem são de grande importância para a compreensão de fenómenos essenciais da economia. O professor Bruno S. Frey, da Universidade de Zurique, no seu livro *Not just for the money: an economic theory of personal motivation* (1997), constrói o modelo *Homo Oeconomus Maturus*, cujo intuito é integrar os efeitos psicológicos no *Homo Oeconomus* da visão económica tradicional. Neste modelo, o homem é, poderia dizer-se, mais maduro, no sentido que lhe é conferida uma estrutura motivacional mais elaborada. A partir daqui, Frey conclui que a motivação intrínseca é de tal forma importante no comportamento humano que os incentivos monetários podem mesmo originar a redução, em certas situações, da actividade económica. O autor em questão demonstra, neste seu trabalho, que é possível integrar na racionalidade económica o facto de que as pessoas não actuam apenas na expectativa de um ganho monetário, mas que também levam a cabo actividades pelo puro prazer de arriscar.

Já o também docente da Universidade de Standford, David Kreps, numa análise mais direccionada para a relação empregado/empregador, alega que as motivações intrínsecas de certos trabalhadores – como por exemplo, orgulho no seu trabalho, gostar daquilo que faz – são, por vezes, tão elevadas que o facto de propiciar incentivos extrínsecos a este tipo de trabalhadores pode mesmo ser contraproducente: as altas recompensas monetárias podem gerar níveis menores de esforço por parte dos empregados. Na verdade, segundo Kreps, se o indivíduo ao executar uma tarefa racionalizar que a executa porque é do seu agrado, ele interiorizará que os seus esforços na execução daquela acção são puramente um reflexo da satisfação obtida. E, já que gosta, o empenho que emprega será directamente proporcional. Mas se for dado um incentivo extrínseco que, de certa forma, substitua a satisfação pessoal, então, o indivíduo atribuirá os seus esforços a esse incentivo, desenvolvendo uma certa aversão ao esforço exigido (Kreps 1997).

A propósito das abordagens de Kreps e Frey, gostaríamos de voltar a invocar Schumpeter. É que também ele, apesar da sua ser uma abordagem não centrada nas motivações intrínsecas, referindo-se ao perfil do empreendedor, definia-o psicologicamente mais motivado pela inovação que pela mira do lucro (c.f. Ribeiro, 1989). De facto, é verdade que, na maioria das vezes, os indivíduos têm outras motivações que acompanham ou se misturam com aquela da maximização dos resultados ou da minimização do esforço.

De seguida, veremos como, em termos de economia regional, uma racionalidade económica voltada para o Homem pode viabilizar o desenvolvimento das regiões, e trazer mesmo mais-valias consideráveis às políticas regionais.

### **3. Impactos de uma nova racionalidade no desenvolvimento regional**

#### **3.1. Nova racionalidade e desenvolvimento regional**

Por definição, a região é um espaço economicamente aberto, isto é, não possui fronteiras que limitem, tal como no espaço ‘país’ ao qual pertence, a mobilidade externa, das pessoas, das mercadorias, dos capitais e das ideias. Gerar rendimento, criar emprego, tentar que as disparidades entre regiões diminuam são tudo objectivos da política regional. A questão coloca-se ao nível do ‘como’ alcançar tais objectivos.

Quais são afinal os factores que determinam o desenvolvimento regional? Durante muito tempo foi ponto assente na teoria económica que os investimentos em capital físico e humano, assim como em inovação tecnológica, eram os principais factores de expansão económica de uma região. Esta abordagem, porém, deixava de lado todos os factores endógenos, como são os culturais, psicológicos, sociais, que contribuem de forma decisiva para a dinâmica empresarial e para o incremento de riqueza, não só física, mas também humana, de um território.

Da análise feita na secção anterior, poder-se-ia concluir que o agente económico não baseia as suas decisões apenas em benefícios materiais e individualistas. Ele tem outros interesses que passam muitas vezes pelos valores que preconiza, pelo ambiente sociocultural que o envolve, pela satisfação que obtém ao contribuir com as suas capacidades para o desenvolvimento de projectos em que acredita. Assim, o desenvolvimento regional dependerá não só do incremento dos agregados económicos relevantes, mas também de factores como as ‘realizações’, a cultura e os valores, o ambiente psico-sociológico em que se decorre a interacção dos actores sociais, as motivações intrínsecas dos agentes económicos locais.

Vejamos, então, como estas quatro categorias influenciam o desenvolvimento económico regional.

As **realizações**, na terminologia de Amartya Sen, significam aquilo que um agente económico poderia usufruir dadas as suas posses, e são condicionadas não apenas pelo facto do agente económico procurar maximizar o seu rendimento, mas também pelas diversas circunstâncias individuais, assim como, pelas disparidades nos contextos sociais e locais onde aquele se insere.

Concentremo-nos nestas últimas. Em termos de desenvolvimento regional, o facto das decisões individuais estarem fortemente sujeitas ao contexto social da sua formação pode ditar o porquê de algumas regiões serem mais desenvolvidas que outras. Por exemplo, muitas vezes, factores como mão-de-obra ou capital físico mais baratos, tipicamente factores determinantes na obtenção de benefícios financeiros, são pouco relevantes aquando da tomada de decisão de investimento empresarial. De facto, se determinada área geográfica detiver uma cultura ‘empreendedora’ de raiz, os agentes económicos aí inseridos, e que estiveram desde sempre embrenhados em tal contexto,

terão mais facilmente apetências para a actividade empresarial. Isto é de tal modo verdade que, por vezes, confrontamo-nos com regiões em que, apesar de facilitada a disponibilidade de capital físico e humano, estas, por serem desprovidas do tipo de atributo acima exemplificado, não deixam de ser regiões deprimidas.

Por outro lado, para o agente económico, a disponibilidade de bens materiais é uma condição importante de bem-estar, mas não a única. Nesta abordagem voltamo-nos especialmente para o papel do empresário no processo de desenvolvimento regional. Será que os incentivos económicos são a determinante única ou, mesmo, a maior da tomada de decisão de um empresário em termos da localização de uma unidade económica? Em parte sim. Em parte não. Se por um lado, o empresário procura maximizar o lucro, não é menos verdade que procura aceder a níveis de bem-estar e conforto que não decorrem apenas do retorno dos capitais investidos. Dependem, por exemplo, do ambiente humano e social que aquele pretende dar à sua família, ou das aspirações que ele próprio detém ao nível da vida social. Basta, por vezes, que certa área geográfica possua estruturas escolares e de lazer escassas ou de baixa qualidade, ou uma estrutura social pouco aprazível na consideração do empresário, para que, mesmo havendo grandes incentivos monetários por parte das autoridades de política regional, a atracção de organizações produtivas saia dificultada. Para além da polarização económica, existe, ainda a polarização psicológica a condicionar a decisão de investimento do empresário, isto é, uma coisa são os atributos dos territórios e outra é a percepção que deles (os atributos) tem o empresário.

Muito daquilo que já se disse tem a ver com a **cultura e valores** de determinada região. Os valores e a cultura que, com o tempo, se vão consolidando e dando identidade a uma comunidade local regional, podem ser considerados como dos primeiros factores a contribuir para o desenvolvimento e reprodução de bem-estar de um território. No fundo, trata-se da cultura e dos valores de que nos falavam Aoki e Sen, entre outros, e que, de facto, para além de condicionarem o ‘ambiente’ empresarial e económico, são essenciais no sucesso ou insucesso das diferentes estratégias de desenvolvimento.

Em termos de teoria económica regional surge, no início dos anos 80, o conceito de desenvolvimento endógeno, cuja proposta de modelo alternativo de desenvolvimento passava precisamente pela ênfase que se deveria colocar no meio e nas dinâmicas locais. Ou seja, aquilo que fizeram muitos dos autores da escola do desenvolvimento endógeno (Bagnasco, Stöhr, Friedman, Weaver, Vásquez Baquero, Maillat, Becattini), foi salientar o papel mediador da cultura local, na forma e conteúdo do desenvolvimento. Desde esta perspectiva, a cultura local é constituída por uma estrutura específica de interdependências locais, tanto económicas como sociais e institucionais, que reflectem interesses locais e que, por sua vez, influenciam a distribuição de benefícios específicos em certas regiões. Essa distribuição, por sua vez, é processada de forma assimétrica, levando-nos a concluir que a cultura, e as suas diferenças entre as várias regiões, é fundamental quando se trata de explicar as razões das discrepâncias de crescimento e de dinâmicas territoriais.

Porém, não se pode cair no erro de comparar essa cultura inter-regionalmente, e, porque resulta numa região, tentar transportá-la, aplicando-a noutra. A cultura e os valores, são activos idiossincráticos, sendo de difícil apropriação ou mesmo replicação.

A **dimensão relacional** do Homem, tem também um papel essencial na explicação do desenvolvimento regional. Os contactos sociais intensos entre os membros de determinada região ou localidade levam à criação de certo tipo de estruturas relacionais e institucionais que funcionam como verdadeiros ‘bens’ de particular relevância

económica. São exemplo disso: a disponibilidade dos sujeitos para a prossecução de fins sociais, a colaboração de uma pluralidade de sujeitos operantes sem uma estrutura hierárquica rígida, a exclusão espontânea de comportamentos oportunistas e com fins meramente mercantis, as prestações voluntárias, o clima de confiança que se instala entre os membros de certas comunidades. Estes, de facto, acabam por se converter em elementos que favorecem a criação de estruturas em rede e quadros institucionais propiciadores de cooperação, viabilizadores e promotores do crescimento sócio-económico de uma área ou de uma região. Ou seja, para além da cultura, um sistema de relações, interconexões e sinergias no interior de uma comunidade, pode, bem assim, ter consequências em matéria de crescimento de uma região e respectiva intensidade.

Mas estas dinâmicas relacionais não ocorrem somente dentro de específicas comunidades locais. As empresas são também comunidades onde há oportunidade para desenvolver este tipo de interacção positiva entre agentes, a qual (interacção, cooperação), à força da continuidade no tempo e da multiplicação dos intervenientes se propagará também na própria envolvente económica e social da região onde se integram.

A actividade empresarial pode distribuir e difundir na comunidade um património precioso de competências, não só técnicas e organizativas, mas também sociais e culturais. A empresa está, de facto, presente e é participante na vida da sociedade na qual está imersa e para a qual trabalha, pois, de certa forma, aquilo que se passa dentro e fora dela está estritamente relacionado. Assim, é lógico que um ambiente humano positivo no interior das organizações produtivas traga também consequências para o contexto social no qual os sujeitos económicos desenvolvem as suas vivências quotidianas. Para além disso, os membros de uma empresa que trabalham num ambiente capaz de criar relações de estima e de confiança, não só dentro da empresa, mas também com o exterior, nomeadamente com a comunidade na qual aquela se insere, acumulam um capital imaterial que será produtor de desenvolvimento económico e criação de riqueza menos sujeito à variabilidade das conjunturas dos mercados, nomeadamente nos seus efeitos a nível regional.

Um exemplo muito próximo daquilo que estivemos a enunciar, é o dos ‘distritos industriais’, em que as empresas que os integram estão de tal forma articuladas com a comunidade local que «tende a criar-se uma osmose perfeita» entre as primeiras e esta (Becattini, 1992). Para além disso, as empresas partilham entre elas conhecimentos e valores comuns, formando, assim, um ambiente cultural específico.

Concentremo-nos agora nas **motivações intrínsecas** tal como definidas, entre outros, por Kreps e Frey.

Já aqui vimos que o incentivo material não é o único desencadeador da actividade empresarial, e esta aproximação vem reafirmá-lo mais uma vez. Mais do que a expectativa de avultados resultados económicos e financeiros, é o orgulho sentido de pertença a uma empresa de sucesso, o seu espírito inovador, a conquista da liderança do mercado, ou até mesmo a postura altruísta de certos empresários, que constituem a alavanca das actividades económicas.

O facto da actividade empreendedora não estar sempre marcada pelo estigma do lucro pode ser muito vantajoso para um crescimento económico regional autosustentado. O empresário, ao ser induzido mais pelos incentivos intrínsecos que os objectivos meramente instrumentais da actividade económica, traduzirá um espírito empreendedor que não desiste nos momentos difíceis, e que estabelece, mais eficazmente, soluções

adequadas à turbulência dos mercados. Para além disso, orientará os seus esforços para a oferta de maior valor para os consumidores e de melhores oportunidades para os trabalhadores. Esta postura é particularmente importante em contextos de carência de cultura empreendedora ou na presença de fortes restrições de recursos para aplicar no desenvolvimento regional, em especial no que diz respeito à implementação de novas actividades produtivas, pois, de facto, este tipo de empresários tem a si associado uma alta capacidade criadora, que se traduz num esforço de renovação/revitalização contínua dos empreendimentos económicos de que são promotores.

### **3.2. Nova racionalidade e políticas regionais**

Para os fins desta análise, definamos políticas regionais como aquelas acções públicas deliberadas que têm como objectivo, explícito ou implícito, de promover o bem-estar dentro de uma determinada área geográfica restrita.

As políticas de desenvolvimento regional são normalmente promovidas pelo Estado, o qual, servindo-se de instrumentos diversos, como incentivos financeiros e fiscais ao investimento e à mobilidade do trabalho, investimentos em infra-estruturas (meios de comunicação e transportes, por exemplo), transferências inter-regionais de rendimentos, tenta criar níveis maiores de desenvolvimento económico em regiões deprimidas e redistribuir rendimentos, com o objectivo de aumentar o bem-estar e reduzir disparidades de desenvolvimento.

Contudo, estas formas de política regional já se revelaram, muitas vezes, infrutíferas na produção do resultado esperado nas regiões alvo. Na confluência de insucessos de política e do repensar do papel do território, percebido como comunidade de pessoas com uma certa história, detentores de recursos e saberes e de uma dada cultura, surge espaço para operar uma mudança de estratégia. Nesse ensejo, servindo-nos das quatro variáveis ou categorias antes enumeradas, a saber, realizações, cultura e valores, esfera relacional e motivações intrínsecas dos agentes económicos locais, avança-se de seguida com algumas propostas configuradoras de uma política alternativa. Para uma apresentação mais eficaz, essas propostas serão divididas em três classes: uma primeira reporta-se às motivações intrínsecas, a segunda respeita às realizações, cultura e valores, e a última trata a componente relacional.

Comecemos então pela variável primeiramente enunciada.

Em termos de política regional a categoria económica relativa às motivações intrínsecas assume a máxima importância. Disse-se já que, por vezes, o homem é mais accionado por motivações e satisfações interiores que propriamente por recompensas monetárias. Aplicando tal conceito ao fenómeno empresarial, particularmente à figura do empresário, poderíamos dizer que este, se tiver motivações intrínsecas fortes, expande a sua actividade económica mesmo não esperando uma recompensa monetária relevante.

Por vezes, o empresário é mais incentivado pela oportunidade de afectar as suas próprias capacidades técnicas ou organizativas, ou pela natureza altruísta das suas acções, que propriamente pelos resultados financeiros esperados. Assim, quando lhe são fornecidos incentivos monetários avultados para usar na sua empresa, como acontece através de alguns dos instrumentos de política regional usualmente aplicados, estes podem revelar-se uma arma ineficaz para o sucesso da organização exactamente porque a introdução ou o reforço da motivação ‘extrínseca’ pode arruinar a motivação

intrínseca – a satisfação interior de contribuir para um objectivo coerente com as suas pretensões enquanto pessoa -, transformando um empenho participado e orientado para o resultado final da acção, num empreendimento atento somente ao resultado imediatamente mensurável que é premiado pelo esquema de incentivos. Daqui se depreende porque é que tantas vezes certos instrumentos de política regional são tão ineficazes, nomeadamente porque é que, nalgumas circunstâncias, os incentivos financeiros não são sinónimo de maior produtividade ou de recuperação económica de certas regiões.

Posto isto, sugere-se um modelo de intervenção alternativo: as políticas económicas de desenvolvimento regional deveriam orientar-se não tanto no sentido de incentivos ‘externos’ (subsídios monetários que raramente resolvem as dificuldades ou carências sentidas já que são baseados nos resultados mensuráveis de curto prazo), mas mais no sentido de ir ao encontro das motivações intrínsecas dos agentes económicos. Ou seja, as políticas regionais deveriam estimular o empresário para a inovação, pois esta é uma componente fundamental do crescimento económico das regiões e dos países.

É claro que para promover e implementar políticas regionais deste tipo o tempo útil de um mandato eleitoral não chega. São necessárias décadas, e, por isso, pode parecer, à primeira vista, que este tipo de políticas é inviável. Para além disso, estas considerações acerca do comportamento empresarial conduzem-nos a argumentos muito pouco familiares em matérias de política regional. Porém, por insólitos que se ofereçam, nada obsta a que sejam explorados no sentido de fundar uma política regional mais consistente do ponto de vista do bem-estar das comunidades locais, que são a sua primeira razão de ser.

Passemos agora à segunda classe de propostas que gostaríamos de aqui deixar. Iniciemos esta abordagem dando continuidade à crítica ao recurso aos incentivos financeiros como instrumento dominante de política regional.

A redistribuição da actividade económica é um dos principais objectivos (meios) de política regional, que dirige os seus esforços particularmente no sentido da intervenção nas decisões de localização empresarial. Essas intervenções passam, na maioria dos casos, por ajudas financeiras, de forma a convencer as empresas a localizarem-se ou a expandirem-se em certas regiões que, por apresentarem fracas dinâmicas empresariais, são alvo de preferência em termos de política regional. Apesar do nosso objectivo aqui não ser o de provar a ineficácia deste tipo de incentivos financeiros, a realidade é que, o seu impacto é reduzido na decisão da localização da empresa (c.f., Polèse, 1998, por exemplo).

De facto, as decisões de localização empresarial fazem-se frequentemente tendo por base aquilo que a região oferece, não só em termos económicos e infra-estruturais, mas também em termos culturais, sociais e humanos. Assim sendo, fará sentido que se pergunte se não está na altura de relativizar o peso de instrumentos de política como as subvenções directas ao investimento na forma de subsídios indexados a objectivos imediatamente associados à empresa, os desagravamentos fiscais, e outras formas de redução do custo do capital. É que, sublinhe-se, muito do sucesso sustentado de uma região funda-se na comunidade aí instalada.

Este tipo de considerações remete-nos uma vez mais para o conceito de desenvolvimento endógeno. Nos termos desta concepção de desenvolvimento, as políticas regionais devem assentar no aproveitamento e valorização dos recursos locais (actuais e potenciais). Isto é, quando o objectivo prosseguido é o desenvolvimento

‘sustentável’ e duradouro, a reabilitação da indústria, ou a promoção do espírito empreendedor e inovador, identifiquem-se os recursos da região (naturais, construídos e humanos), para depois se poder delinear a política mais pertinente. No fundo, construa-se um ‘património’ local de capital humano, físico, intelectual, social baseado naquilo que a região em causa já possui. Faça-se assim, diga-se, porque o empreendedor, que é obviamente necessário, não vive numa redoma: o meio ambiente, cultural e social, onde se move também conta; até porque a localização da indústria não é devedora em exclusivo de factores externos: condicionam-na, identicamente, ‘ambientes’ que são voluntariamente gerados e cultivados.

Mesmo por referência ao contexto mais usual da captação do investimento de empresas deslocalizadas, oferece-se concluir que, não raras vezes, torna-se desnecessário o recurso a políticas regionais de grande engenho e fortemente pesadas em termos financeiros: ao invés disso, seria recomendável, antes, seguir políticas de investimentos em estruturas de lazer e de entretenimento, criação de espaços ‘verdes’, promoção e atracção de estruturas ou associações de alto *status* social, para que o empresário, assimilando a posseção de tais ‘bens’ como sinónimo de bem-estar, instalasse aí a sua unidade produtiva. Esta orientação é igualmente válida para os quadros superiores, isto é, para a localização de empresas fortemente devedoras da contribuição de recursos humanos altamente qualificados. Fundamentalmente, aquilo que seria essencial era tornar a área geográfica de intervenção num bom sítio para o empresário e/ou gestor empresarial e a sua família viverem. A evidência empírica não cessa de nos trazer casos que dão sustentação a esta orientação política (c.f. Ribeiro, 1990; Santos e Ribeiro, 1995).

Aquilo que se refere neste parágrafo é o que, na terminologia de Sen, aparece designado por realizações. A importância do rendimento é relativa; se na posse dele o indivíduo não pode realizar aquilo a que aspira, o seu bem-estar não é alcançado.

Passemos então à terceira e última das classes consideradas, que diz respeito à esfera relacional.

O incentivo a empresas que estabelecem relações interpessoais positivas é fulcral no desenvolvimento regional. A empresa, enquanto organismo dinamizador da prosperidade económica, pode, como já se disse, difundir um património de competências que oportunamente significarão a diferença em termos de desenvolvimento económico da região. Pode educar em matéria de responsabilidade e de compromisso laboral e, se inspirada a ter uma visão positiva dos relacionamentos interpessoais, pode implementar novas formas de colaboração inter-empresarial e inter-institucional. Uma empresa assim articulada é levada a sentir-se parte integrante e vital da comunidade política e da sociedade civil onde opera, tomando parte, de forma responsável, nas iniciativas e actividades por estes preconizadas.

Nos tempos que correm, o facto da empresa se integrar de forma plena na região onde actua torna-se essencial quando se pensa em atingir um bem-estar económico que perdure. Na verdade, para fazer face às novas condições nacionais e externas, cada vez mais competitivas, internacionalizadas e difusas, importa, mais que nunca, que empresas e seus colaboradores se adaptem a novas relações inter-empresariais, interpessoais, inter-institucionais, inter-comunitárias. Importa assegurar cada vez mais, dizemos, que empresas entre si, empresas e populações locais, empresas e tecido político e institucional cooperem e coordenem as respectivas actuações, deixando de ser compartimentos estanques da vida económica, para serem agentes económicos partilhando um horizonte comum. Se a intervenção de política regional se fizer

considerando a necessidade de estimular e conservar este tipo de contactos relacionais e ‘ambientais’, concerteza que o resultado económico final também será favorável.

Existem já políticas regionais que actuam nesse sentido. Por exemplo, existem políticas de incentivo à cooperação empresarial. Este tipo de políticas envolve grupos de empresários, potenciais fundadores de novas empresas, que são aliciados a formarem equipas cujos conhecimento e experiência sejam de algum modo complementares (McQuaid, 1996) ou, como é o caso de um programa de desenvolvimento recentemente promovido em Portugal, estimulam a constituição de agrupamentos complementares de empresas dentro de objectivos pré-defenidos.

Uma outra política, no sentido de estimular os contactos relacionais inter-empresas, poderá passar pela criação de estruturas de serviços para grupos de empresas ou indústrias de uma região. Por exemplo, disponibilizar apoio de consultoria técnica qualificada para empresas em formação ou em fase de reestruturação, ou fornecer às Pequenas e Médias Empresas, em condições favoráveis e da máxima confiança, serviços de contabilidade, jurídicos e fiscais, sobretudo quando a sua oferta de qualidade escasseie no mercado. Tal modo de actuação é de grande importância para as empresas, pois, ao mesmo tempo que incentiva o estabelecimento de contactos entre elas, pode fornecer, em certas circunstâncias, uma série de serviços aos quais, de outro modo, provavelmente, não lhes seria possível aceder. Este tipo de actuação, mais horizontal e abrangente, é susceptível de traduzir-se numa eficácia muito maior em termos de estímulo à actividade empresarial e à criação de oportunidades de emprego que a atribuição de incentivos monetários directos.

As aptidões quer do tecido empresarial quer da força de trabalho de uma região para actuar no sentido desta economia relacional, chamemos-lhe assim, poderão ser interpretadas como atributos específicos dessa área geográfica. Podem mesmo actuar, no caso da força de trabalho, como actuam as qualificações profissionais decorrentes do acesso a níveis de educação elevados, constituindo assim atractivos económicos para as firmas se localizarem na região. Estes atributos dos factores da produção local são aqueles que, em última análise, poderão determinar as vantagens comparativas locais, influenciando o padrão de desenvolvimento dos territórios concretos. Daí que possamos mesmo dizer que a formação e o desenvolvimento de capacidades de cooperação e relacionais devam ser encaradas como o são a instrução técnica e profissional, e por isso devam ser tão incentivadas como estas.

A abordagem que nos propusemos fazer é pouco mais que preliminar e exploratória. Noutra oportunidade, não deixaremos de procurar dar-lhe a profundidade e a consistência que aqui lhe faltam

#### **4. Conclusão**

Partindo de uma breve análise da racionalidade económica actual, procurou-se neste artigo dar expressão à necessidade e oportunidade de estabelecer um desenvolvimento e políticas regionais alternativas, centradas no homem e nas comunidades locais.

Será este Humanismo económico uma Utopia? Atrevemo-nos a dizer que não, já que, avultam exemplos de políticas inspiradas em aproximações territorialistas do desenvolvimento que vêm ganhando crescente adesão. Naturalmente que não se



pretende que o tipo de acções preconizadas venham a resolver todos os desajustamentos económicos de todas as regiões. Aliás, decorrente da concepção de desenvolvimento que informa o pensamento veiculado pelos autores do texto, quaisquer políticas que sejam gizadas devem sê-lo partindo das realidades económicas, culturais, institucionais concretas sobre que visam intervir.

À parte as propostas de política aqui adiantadas, moveu-nos o propósito de relançar o debate sobre a teoria económica actual e a visão que esta propõe do homem.

## **Bibliografia**

Aoki, Masahiko (1996), *The japanese firm: the sources of competitive strength*, Oxford University Press, Oxford.

Becattini, Giacomo (1992), “O distrito marshalliano: uma noção socioeconómica”, in *As regiões ganhadoras: distritos e redes, os novos paradigmas da geografia económica*, Georges Benko e Alain Lipietz (orgs.), Celta Editora, 1994, Oeiras, pp. 19-31.

Bruni, Luigino (1999), (org.), *Economia di Comunione: per una cultura economica a più dimensioni*, Città Nuova Editrice, Roma.

Frank, Robert H. (1998), *Microeconomia e Comportamento*, MacGraw-Hill, Lisboa.

Frey, Bruno S. (1997), *Not just for the money: an economic theory of personal motivation*, Edward Elgar, Cheltenham.

Henriques, José Manuel (1990), *Municípios e Desenvolvimento*, Escher Publicações, Lisboa.

Kreps, David M. (1997), “Intrinsic Motivation and Extrinsic Incentives”, *American Economic Review*, 87(2), Maio, pp. 359-364.

Mcquaid, Ronald W. (1996), “Social networks, entrepreneurship and regional development”, in *Small firm formation and regional economic development*, Michael W. Danson (ed.), Routledge, London, pp. 118-131.

Polèse, Mario (1998), *Economia Urbana e Regional: lógica espacial das transformações económicas*, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, Coimbra.

Ribeiro, J. Cadima (1989), “Empresa e Desenvolvimento», Comunicação apresentada no Colóquio “*Cultura e Desenvolvimento*”, Faculdade de Filosofia da Universidade Católica, 24 e 25 de Novembro, Braga.

Ribeiro, J. Cadima (1990), “Periphérie et nouveaux facteur de localization industrielle: le cas portugais”, *Révue d'Économie Régionale et Urbaine*, nº 4, p. 51-73.

Salcedo, Damián (1997), “La Evaluación de las Instituciones Sociales según A. K. Sen”, in *Bienestar, justicia y mercado*, Amartya K. Sen, Ediciones Paidós, Barcelona, pp. 9-38.

- Santos, J. Freitas e Ribeiro, J. Cadima (1995), “Industrial location theory: versus empirical evidence”, Comunicação apresentada no *35th European Regional Science Association Congress*, 22/25 de Agosto, Odense.
- Santos, J. Freitas e Ribeiro, J. Cadima (1996), “Teoria da localização industrial: novos desafios exigem novas respostas”, *Sociedade e Território*, nº 23, Outubro; pp. 43-45.
- Schumpeter, Joseph A. (1928), “A instabilidade do Capitalismo”, *Economic Journal*, p. 361-386, in *Ensaio: empresários, inovação, ciclos de negócio e evolução do capitalismo*, Joseph A. Schumpeter, Celta Editora, 1996, Oeiras, pp. 42-66.
- Sen, Amartya (1973), “Space, Capability, and Inequality”, in *On economic inequality*, Amartya Sen, Clarendon Press, 1997, Oxford, p. 195-219.
- Sen, Amartya (1997), “Hay que ser honestos para progresar?”, discurso proferido em 14 de Maio de 1997, na cerimónia de concessão do *IX Prémio Internacional da Catalunha*, in *www.abc.com.py*.
- Stoffaës, Christian (1987), *A crise da economia mundial*, Publicações D. Quixote, 1991, Lisboa.

**O *backlash* dos estados:  
crítica dos meios de intervenção da política regional  
da U.E. na perspectiva do alargamento**

**João Casqueira Cardoso<sup>\*</sup>**

---

<sup>\*</sup> Professor auxiliar, Universidade Fernando Pessoa, Porto.

## 1. Introdução

A política regional, que podemos chamar política europeia ou — embora de forma imperfeita mas mais restrita — política da União Europeia (U.E.) — nunca foi uma política “comum”. O termo, “política comum”, vem utilizado no Tratado CE apenas no que diz respeito a três políticas: a “política comercial comum” (art.º 3º/1(b)); a “política comum no domínio da agricultura e das pescas (art.º/1 (e)); e a “política comum no domínio dos transportes” (art.º 3/1 (f)). Da escolha deste termo para qualificar apenas esta três políticas não devemos porém tirar lições definitivas. Com efeito, é sabido que os documentos comunitários, em particular os oriundos da Comissão Europeia, mantêm uma confusão voluntária à volta desta terminologia, utilizando indistintamente os termos: “política comum”, “política comunitária”, ou ainda “política da Comunidade”. É, verdade, porém, que as três políticas mencionadas são aqueles que implicaram, desde a criação das Comunidades Europeias, a maior transferência de poderes dos Estados para as instituições comunitárias. Assim, e *a contrario*, a política regional não aparece como uma política comum, mas apenas como uma “acção” ou “intervenção”. Com efeito, a política regional europeia — ou da União Europeia — aparece historicamente como acção dos Estados-membros. Por esta razão, falar hoje do *backlash* do Estados neste domínio, tem por objectivo primeiro relembrar que a política regional europeia era antes de mais uma *política dos Estados-Membros* (1).

Apesar de ter uma formatação essencialmente nacional e, em alguns Estados-Membros, fortemente *estatal*, a política regional europeia não deixava totalmente de lado o *controlo comunitário* dos instrumentos utilizados. Contudo, este controlo não tem sido facilitado, por duas razões: primeiro, a parcelarização dos instrumentos comunitários de apoio financeiro; segundo, a complexidade dos princípios comunitários seguidos. Na perspectiva do alargamento da União Europeia, a Comissão Europeia, na “Agenda 2000”, propôs reduzir a complexidade dos objectivos, enquanto a operacionalização de um novo meio financeiro, o *Instrumento Financeiro de Coesão*, marca uma nova perspectiva de controlo da utilização dos recursos financeiros de desenvolvimento regional. Esta perspectiva exemplifica a nosso ver um regresso — ou *backlash* — ao Estado, no sentido de quebrar o equilíbrio que tinha sido progressivamente — mas precariamente — conseguido entre os Estados e as regiões nas tomadas de decisão. Este *backlash* do Estado em matéria de política regional europeia vem confirmado nos Tratados de Amesterdão e de Nice: nestes Tratados, encontra-se a expressão da vontade de dar mais poder de decisão aos Estados e menos aos órgãos representativos dos interesses comunitários e aos órgãos representativos dos povos da Europa (2).

## 2. Evolução da política regional europeia e condicionantes estatais

A política regional — ou de desenvolvimento regional — não era explicitamente mencionada nos Tratados comunitários originários. Apenas podemos encontrar as suas bases com a apelação política de ordenamento do território, referida no Relatório Spaak e inscrita no preâmbulo do Tratado de Roma (Tratado Comunidade Económica Europeia, *infra* C.E. — a designação C.E.E. foi substituída pela designação C.E.). O

Tratado C.E., que não previa qualquer acção a favor do desenvolvimento regional, não deixava contudo de conter três disposições aplicáveis aos problemas de ordem regional. São estas:

- O art.º 33º (era o artigo 39º), que refere no seu n.º 2 a necessidade de tomar em consideração, na elaboração da política agrícola comum, as “disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas”.
- O art.º 267º (era o artigo 130º), que prevê o financiamento pelo Banco Europeu de Investimento de projectos, *inter alia*, “para a valorização das regiões menos desenvolvidas”. Contudo, o Tratado CE não previa qualquer instrumento financeiro *específico* para este efeito, deixando lugar às intervenções dos Estados-Membros nesta matéria. Aliás, estas intervenções eram legitimadas pela última referência que encontramos no Tratado C.E.:
- O art.º 87º (era o artigo 92º), que autoriza os auxílios concedidos pelos Estados “destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego”.

É devido à lacuna de intervenção comunitária, que a política regional se desenvolveu antes de mais como uma tentativa para coordenar *as políticas individuais dos Estados-Membros*. A política regional comunitária era, primordialmente, uma política condicionada pelas intervenções dos Estados-Membros. As competências da Comunidade Europeia têm aumentado através dos poderes de controlo em matéria de direito da concorrência (em particular, o controlo implacável da legalidade dos auxílios públicos). Apesar destes novos instrumentos, nota-se, nesta fase, que a política de desenvolvimento regional europeia aparece como imediatamente sujeita a alterações estruturais importantes, as quais foram inspiradas pelos interesses estratégicos dos Estados-Membros.

Três evoluções ilustram esta apreciação:

## **2.1. Primeiro, a criação e a evolução dos instrumentos da política regional europeia dependeu inteiramente da apreciação dos Estados-Membros**

Reparamos que é sob o efeito das pressões dos Estados que foram criados e evoluíram os instrumentos financeiros da política regional europeia. O primeiro instrumento financeiro especificamente destinado à correcção dos desequilíbrios regionais: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (F.E.D.E.R.) — criado em 1975 — que, na prática, será sempre completado pelas intervenções do Banco Europeu de Investimento (B.E.I.). O B.E.I., criado com o Tratado C.E. originário, tem por fim de “[...] contribuir, recorrendo ao mercado de capitais e utilizando os seus próprios recursos, para o desenvolvimento equilibrado e harmonioso do Mercado Comum no interesse da Comunidade” (art.º 267/1 TCE). O B.E.I. é, afinal de contas, nem mais nem menos do que um banco sem fins lucrativos que tem por missão de acordar os empréstimos financeiros aos projectos comunitários respondendo aos objectivos da política económica e de desenvolvimento da CE. Os fundos emprestados pelo BEI são atribuídos, *inter alia*, para o financiamento de projectos públicos ou privados de

valorização das às regiões economicamente desfavorecidas (Pinto Cardoso, 2000: 138-139).

O F.E.D.E.R., que aparece, na altura da sua criação, apenas como um instrumento de redistribuição financeira a favor dos Estados-Membros desfavorecidos, é claramente orientado no seu financiamento pelas opções dos Estados-Membros. Por exemplo, em 1984, é aprovado pelo Conselho de Ministros um Regulamento que revê o F.E.D.E.R. sob a pressão, novamente, do Reino Unido. Esta revisão prevê, *inter alia*, que o Fundo deverá acordar uma atenção especial às regiões industriais em declínio (Doutriaux, 1991:23-25). Isto fez, sob a pressão de um “grande” Estado-Membro, o enquadramento financeiro comunitário passasse a dar prioridade a um objectivo (objectivo nº2 — declínio industrial) e uma categoria de regiões “a problema” sobre outras (outras categorias como: regiões com atrasos de desenvolvimento; regiões agrícolas; regiões urbanas com problemas; regiões fronteiriças; regiões ultra-periféricas). Ainda por cima, o limite fixado para o financiamento destas regiões era que não deviam representar mais de 15% da população comunitária. No fim dos anos 80, rapidamente esta regra não foi respeitada — sempre por causa das pressões dos Estados — na medida em que se avaliou a cerca de 40% a população comunitária residente neste tipo de região (*id.*, 1991: 50).

Assim, o interesse de um Estado-Membro que, aliás, não tinha apenas a ver com a preocupação pelas regiões desfavorecidas mas sim com a ideia de criar um mecanismo de contrapartida financeira à sua contribuição financeira para a Política Agrícola Comum (P.A.C.), considerada como demasiada elevada, guiou a criação do que irá tornar-se um dos principais meios de apoio da política regional europeia a partir dos anos 80.

## **2.2. Segundo, o enquadramento institucional da política regional europeia dependeu da boa vontade dos Estados**

Em 1987, a alteração do Tratado C.E. com o Acto Único Europeu reforça a dimensão da política regional no Tratado, com a inserção de um título sobre “coesão económica e social”. O seu objectivo é reforçar a unidade e o desenvolvimento harmonioso das economias dos Estados-Membros através da redução dos desequilíbrios entre as regiões e dos atrasos das regiões menos favorecidas (*cf.* Art.º 158 do Tratado CE). Podíamos crer, a este ponto, que de estatal a política regional passa a ser realmente comunitária. A verdade é que a política regional europeia continua a ser alvo de fortes pressões dos Estados-Membros, não no sentido de reforçar uma cooperação comunitária mas sim de fazer prevalecer, através dos mecanismos e instituições comunitárias competentes em matéria de política regional, o seu interesse particular. A reforma dos Fundos Estruturais ilustra este argumento. Com efeito, no final dos anos 80, operou-se uma reforma dos Fundos Estruturais, e em particular do F.E.D.E.R. Fez-se esta reforma no sentido de melhor coordenar as intervenções comunitárias e estatais. Esta reforma procedeu à substituição de um órgão consultivo — o Comité da Política Regional — criado em 1975 com o F.E.D.E.R. e encarregado da análise comparada e da observação sistemática dos planos de desenvolvimento que os Estados-Membros estão convidados a apresentar à Comissão para obter um cofinanciamento do F.E.D.E.R. O novo órgão criado — o

Comité de Desenvolvimento e de Reconversão das Regiões — apareceu apenas como um órgão de gestão, sem competências para a reflexão e a análise dos planos nacionais (Doutriaux, 1991: 58). Os Estados-Membros deixam de ter de se preocupar com a vertente comunitária dos seus planos e pela cooperação, pelo menos a nível institucional. Contudo, a instituição do Comité das Regiões, instituído com a alteração do Tratado C.E. pelo Tratado da União Europeia (o Tratado de Maastricht) em 1993, relativiza este argumento. Com sede em Bruxelas, este Comité tem por missão representar os interesses das regiões e autarquias e outras formas de colectividades locais existentes nos Estados-membros da U.E. no processo de integração europeia. Já muitas regiões aproveitaram esta oportunidade e abriram escritórios das suas “representações” em Bruxelas. O Comité das Regiões deve obrigatoriamente ser consultado pelo Conselho e a Comissão sobre projectos relativos às políticas estruturais regionais, às redes transeuropeias e à promoção da formação profissional. De modo geral, o Comité das Regiões tem poder para emitir parecer sobre qualquer questão relativa aos interesses regionais, mas este poder é apenas um poder de consulta (<http://www.europa.eu.int/comreg.html> [em linha] consultado em 20 de Abril de 2001).

O efeito positivo da criação do Comité das Regiões deve acumular-se aos poderes crescentes do Parlamento Europeu, que tem um parecer decisivo em matéria orçamental - em particular no que diz respeito à criação de novos fundos estruturais — e um poder de intervenção reforçado na tomada de decisão a partir da instituição do processo de codecisão. Contudo, estas instituições e estes processos aparecem na prática como marginalizados pela falta de verdadeira preocupação de democratização comunitária da política regional europeia. Esta falta não é apenas um défice de *representação* mas sobretudo um défice de *avaliação* das políticas. Esta tendência vai se reforçando com a perspectiva do alargamento da União Europeia. Trata-se de um movimento de reforço — ou de *regresso* — *ao Estado-Nação*, que aparece acentuado. Nota-se que, progressivamente, em certos domínios, a figura da “região” e dos “povos” da União desaparece atrás da preeminência dos Estados.

### **3. O controlo das acções de política regional europeia depois do alargamento**

Se o controlo da política regional europeia não tem sido facilitado, é antes de mais devido à matriz que criaram os Estados — e que aceitou forçada a Comissão. Referimos-nos sobretudo aqui ao carácter parcelar dos instrumentos comunitários de apoio financeiro — F.E.D.E.R. (cf. *supra*), Fundo Social Europeu (F.S.E.), Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (F.E.O.G.A.), Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (I.F.O.P.) e Fundo de Coesão. Não nos interessa aqui comentar estes aspectos específicos, a falta de integração e até a falta de coerência recorrente dos instrumentos financeiros da política regional europeia — aspecto que podemos considerar como de pouca relevância. Interessa-nos sim conhecer os *meios de controlo* sobre esta política. A questão do controlo não é indiferente, no contexto das últimas alterações do Tratado CE, e especificamente na perspectiva do alargamento. A União Europeia, comunidade económica e social baseada numa comunidade de direito, caminha naturalmente no sentido do que devia já ter sido: uma comunidade de princípios políticos e éticos, como o confirma a adopção no Conselho de Nice da Carta

Europeia dos Direitos Fundamentais. Importa saber, numa comunidade desta natureza, quem controla, o quê, e como. Importa reparar no domínio da política regional mais do que em qualquer outro, com atenção, se este controlo é feito pelos representantes directos dos povos e não apenas pelos representantes indirectos dos mesmos, num contexto institucional europeu no qual a administração pública tem um papel decisivo.

Ora, três observações permitem deduzir que assistimos não a uma democratização europeia da política regional, que iria no sentido de uma regionalização aberta (Guerrieri, 1995: 49), mas sim no sentido de uma canalização das decisões nesta matéria entre as mãos dos representantes dos Estados.

Primeiro, cabe aqui recordar que o Regulamento (C.E.E.) nº 4254/88 já definia a política regional como situada a dois níveis: o nível dos Estados, através das intervenções orientadas segundo os princípios da parceria entre a UE e os Estados; e o nível comunitário, com o financiamento pelo F.E.D.E.R das iniciativas da Comissão e dos projectos piloto (Cartou, 2000: 419). Além disso, o Regulamento (C.E.E.) nº 2052/88 definia o que passará a ser o enquadramento da evolução das despesas comunitárias, o “quadro comunitário de apoio” (*infra* Q.C.A.), que deverá incluir: “os eixos prioritários seleccionados para efeito da intervenção comunitária; as formas de intervenção; o plano indicativo de financiamento em que se precisa o montante das intervenções e respectivas fontes; a duração dessas intervenções.” (art.º 9/9). Entre o primeiro Q.C.A. (Q.C.A. I) datando de 1988, e o fim do segundo (Q.C.A. II) em 1999, criou-se uma sinergia baseada no princípio de parceria entre o Estado, as regiões, e a Comunidade Europeia.

A partir do período 1994-1999, a criação do Instrumento Financeiro de Coesão, marca uma nova perspectiva de controlo da utilização dos recursos financeiros de desenvolvimento regional. Esta perspectiva exemplifica a nosso ver um regresso — ou *backlash* — ao Estado, no sentido de quebrar o equilíbrio que tinha sido progressivamente — mas precariamente — conseguido entre os Estados e as regiões nas tomadas de decisão com os Q.C.A. Efectivamente, já não são as regiões mas sim os Estados, de acordo com os seus compromissos no quadro da União Económica e Monetária, que devem elaborar projectos de desenvolvimento no sector dos transportes e do ambiente. A figura das regiões desaparece assim atrás dos Estados, num movimento de *regresso ao Estado-Nação*. Isto terá pouco peso em Portugal, Grécia e Irlanda, Estados-Membros onde a parceria a nível regional dos Q.C.A. é meramente formal (salvo, em Portugal, o caso das Regiões Autónomas). Mas a medida terá um impacto importante nos Estados regionalizados ou federais. Paradoxalmente, o princípio de subsidiariedade deveria aqui operar uma vez que significa — nos casos como este onde C.E. e Estados-Membros tem competências partilhadas — que as medidas devem ser decididas e coordenadas ao nível o mais próximo possível dos interessados — neste caso, o nível regional.

Segundo, este regresso ao Estado-Nação como núcleo das decisões em matéria de políticas regionais não aparece como moderado pelas alterações institucionais previstas no Tratado de Nice. Bem pelo contrário. O Tratado de Nice não altera o facto de que o Conselho de Ministros (mais correctamente designado desde o tratado de Amesterdão: Conselho da União Europeia), possa adoptar *por unanimidade* medidas reativas ao ordenamento do território (Art.º 175/2 do Tratado C.E.). Trata-se aqui de um processo de decisão derogatório ao processo de codecisão (Art.º 251 do Tratado C.E.) normalmente aplicável. Mais, o tratado de Nice junta a esta possibilidade a de adoptar por unanimidade medidas que “afectem a gestão quantitativa dos recursos hídricos ou



que digam respeito, directa ou indirectamente, à disponibilidade desses recursos. Esta expressão, “directa ou indirectamente” abre uma ampla margem de manobra aos Estados, que poderão usufruir de poderes completos em tudo o que diz respeito à “água”. Embora o Parlamento Europeu e o Comité das Regiões deverão ter que ser consultados, o processo de decisão assim estabelecido limita a intervenção do Parlamento Europeu ao estrito mínimo (um papel consultivo). É nosso entender que se a Europa quer integrar-se politicamente, deveria o Parlamento pelo menos ter um poder de codecisão num assunto tão básico como a gestão da água sobre o território da União Europeia. Podia também dar aqui outro exemplo, o da ausência total de reconhecimento das competências externas das regiões em matéria de política externa e de segurança comum, matéria que já o Tratado de Amesterdão tratava como fora do alcance das decisões de tipo “comunitário”.

Terceiro, a “racionalização” que se tente realizar desde a “Agenda 2000” — que tentou reduzir a complexidade dos objectivos, e a operacionalização de um novo meio financeiro — bem como as propostas da Comissão para 2000-2007 confirmam o *encerramento progressivo dos objectivos* regionais da UE, em termos de massa monetária, como em termos de meios estratégicos de intervenção. Esta fechamento político terá a nosso ver um efeito sobre o controlo estatal da política regional europeia. Já a preparação do III Q.C.A. demonstra uma redução relativa (embora um aumento em números absolutos) dos Fundos Estruturais. O montante disponibilizado entre 2000 e 2006 é de 260 mil milhões de Euros. Os actuais Estados-Membros receberão (apenas) 213 mil milhões de Euros (195 mil milhões dos Fundos Estruturais e 18 mil milhões do Fundo de Coesão). O *gap* entre os fundos previstos entre 1989-1993 (64 mil milhões de Euros) e 1994-1999 (155 mil milhões de Euros) está, com este III Q.C.A., consideravelmente reduzido. Ora, o contexto necessitava mais. Com efeito, os Estados candidatos à adesão à União Europeia, que são Estados da Europa central e oriental bem como Chipre e Malta, receberão, através do Instrumento Estrutural de Pré-Adesão (I.S.P.A.) 47 mil milhões de Euros, um montante que será distribuído em função da população, do P.I.B. por habitante, e da superfície (Pinto Cardoso, 2000: 302). As consequências institucionais para a política regional europeia da perspectiva de adesão a curto prazo de doze Estados têm sido quase completamente esquecidas (*cf. infra*, Tabela 1). Elas são, de facto, irrelevante, porque os representantes dos Estados-Membros vão continuar a dominar as decisões neste domínio. Neste contexto, o regresso ao Estado é a consequência da uma dependência “bastante forte” das regiões e das empresas das regiões europeias visadas pelos Q.C.A. em relação aos incentivos, que deverão cortejar o Estado e já não a Comissão. O que há que temer? Nem mais nem menos que a concretização, através da política regional europeia, da Europa a várias velocidades. Isto é, uma redução dos objectivos das acções regionais europeias ao que os Estados considerarem o mais relevante. Uma lacuna de transparência, de cooperação e de proceduralização europeia. É legítimo considerar que, para evitar esta deriva, convém estabelecer critérios de avaliação — se não é critérios de controlo — das acções de política regional europeia.

### **3.1. A avaliação dos meios de intervenção da política regional — um exemplo**

Concentrarei aqui a minha análise sobre a avaliação de um dos objectivos decorrente dos Fundos Estruturais, nomeadamente a igualdade de oportunidades entre homens e

mulheres. Com efeito, as áreas de intervenção dos Fundos Estruturais dizem respeito à, *inter alia*: “igualdade entre homens e mulheres perante o emprego, através da criação de empresas que permitam conciliar a vida familiar com a vida profissional” (F.E.D.E.R.); “a promoção da igualdade de oportunidades no acesso ao mercado de trabalho” (F.S.E.); e “a eliminação das desigualdades e promoção entre homens e mulheres através do apoio a projectos iniciados e executados por mulheres” (F.E.O.G.A.— Secção Orientação).

Sugerimos um instrumento para ser utilizado para avaliar, ao nível local, a efectividade da aplicação deste princípio: a Auditoria de Género — ou *Gender-Auditing*. Este instrumento tem um inconveniente maior e várias vantagens. O inconveniente é o de pressupor a existência de uma estratégia de *Mainstreaming*.

O *Mainstreaming* é um princípio estratégico — implícito nos objectivos do Fundos Estruturais — e que visa integrar o princípio de Igualdade de Oportunidades entre homens e mulheres em todas as políticas económicas, sociais e culturais, e a todos os níveis (incluindo os vários níveis locais). Este princípio foi promovido pela Comissão Europeia desde a segunda metade dos anos 90. A razão de ser deste princípio estratégico é a constatação de que o resultado das políticas sobre as desigualdades tem muito a ver com a maneira como os interesses dos ou das interessado/as foram tomados em conta nos processos de decisão, e não apenas depois de serem adoptadas as decisões. Os próprios processos de decisão podem, de facto, reproduzir as desigualdades. A contribuição da *Feminist Jurisprudence* demonstra com suficiente destaque quanto as políticas e as medidas jurídicas respondem a um paradigma masculino, e isto se reflete bem ao nível local onde a maioria dos autarcas são de sexo masculino. Por exemplo, no Reino Unido, a legislação anti-discriminatória já existe há mais de vinte e cinco anos. Mas mesmo assim, as mulheres ainda ganham consideravelmente menos que os homens e trabalham em áreas secundárias da economia. No contexto português O *Mainstreaming* foi contemplado no Plano Global para Igualdade de Oportunidades (1997), primeiro programa de um governo português que refere extensivamente a promoção da igualdade de oportunidades entre os géneros em todos os sectores de criação de políticas e direitos. O Plano refere que a participação das mulheres na tomada de decisões políticas em Portugal é muito limitada, e que o mercado de trabalho sofre de uma enorme segregação sectorial e vertical do emprego feminino, que se concentra nos sectores da saúde e da educação e ocupam os cargos baixos ou médios de chefia. O Plano salienta a necessidade de reformular as desigualdades que afectam grupos específicos de mulheres (mães adolescentes, mulheres idosas, mães solteiras), grupos sociais que são extremamente vulneráveis à pobreza e que correm o risco acrescido de exclusão social. Mesmo assim, o Plano português dificilmente foi implementado (Casqueira Cardoso, 1999: 57)

Presumindo que existe *Mainstreaming*, quais as vantagens da Auditoria de Género? Este instrumento aparece como um remédio às falhas das estratégias de mainstreaming. Com efeito, o *Mainstreaming* não aparece como uma garantia de que os órgãos realmente sensíveis aos efeitos desiguais das medidas políticas ou jurídicas, nem que o processo de tomada de decisão será devidamente justificado com elementos estatísticos, sociológicos, jurídicos capazes de avaliar previamente o efeitos das medidas sobre os homens e sobre as mulheres. Trata-se portanto de um instrumento *processual*, cujo objectivo é a *previsão do impacto das políticas* para os grupos mais vulneráveis da sociedade. Este instrumento permite medir o controlo dos seguintes aspectos:

- a existência de órgãos governamentais (por ex.: departamentos) e/ou locais com responsabilidade nos vários domínios da igualdade de oportunidades mulheres/homens e o papel desempenhado por cada um deles.
- a existência de algum procedimento sistemático de análise das medidas propostas quanto ao seu impacto sobre os géneros ou sobre a sociedade em geral.
- a existência de algum órgão ou procedimento parlamentar e/ou autárquico através do qual os interesses das mulheres possam ter voz.
- as eventuais restrições constitucionais ao desenvolvimento de políticas, procedimento e/ou leis relacionadas especificamente com as mulheres ou com os homens.
- Outras restrições sistemáticas ao desenvolvimento de normas e políticas a favor da igualdade de oportunidades mulheres/homens e da ausência de discriminação, como — por exemplo — a ausência de recolha e/ou publicação de dados relevantes.

Os procedimentos de Auditoria de Género já foram desenvolvidos nos Países Baixos, onde o Gender-Auditing existe na administração pública aliás desde o final dos anos 70 (embora só nos anos 90 foi activado) (Verloo, 2000). O objectivo é o de informar os actores nacionais das políticas e medidas, ao nível nacional como local, do impacto positivo ou negativo das propostas de políticas, bem como dos factores de diminuição do impacto negativo — ou de aumento do impacto positivo — das medidas sobre determinada população. Estes factores podem ser medidos através dos critérios seguintes:

- Consultação
- Informação
- Competição
- Involvimento político
- Recursos
- Sensibilização às questões de igualdade
- Abertura dos procedimentos
- Participação dos interessados nos procedimentos
- Responsabilização
- Quadro das medidas
- Códigos de Boas Práticas em matéria de avaliação do impacto

Esta sugestão de intervenção está actualmente desenvolvida no quadro do projecto do CENMIN (Universidade Fernando Pessoa) intitulado: “A Auditoria de Género como Instrumento de *Mainstreaming*” (FCT — PIHM / P / SOC / 15 105 / 1999). Os resultados poderão ser consultados em breve (cf. <http://www.ufp.pt>).

## Bibliografia

Cartou, L. (2000), *L'Union européenne*, Paris, Dalloz.

Casqueira Cardoso (1999), *Predicting the Impact of Policy: Gender-Auditing as a Means of Assessing the Probable Impact of Policy Initiatives on Women - Country Report: Portugal*, FLRU, Faculty of Law, University of Liverpool.

Doutriaux, Y. (1991), *La politique régionale de la C.E.E.*, Paris, PUF.

Guerrieri, P. (1995), Un regionalismo aperto fra Europa e America Latina, in Annino, A. e Aymard, M., *Il Mercato Possibile — Sindacati, Globalizzazione Mercosur e Cee*, Messina, Rubbettino Editore, pp. 49-58.

<http://www.europa.eu.int/comreg.html> [em linha] consultado em 20 de Abril de 2001.

Pinto Cardoso, C., Costa Leite, I., Casqueira Cardoso, J., Vila Maior, P. (2000), *Introdução aos Estudos Europeus*, Porto, Edições da Universidade Fernando Pessoa.

Tratado de Nice que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados (2001/C 80/01), Jornal Oficial das Comunidades Europeias, (10-03-2001).

Verloo. M. (2000), “Making Women Count in The Netherlands” in Nott, S., Beveridge, F., Stephens, K. (ed.), *Making Women Count*, London, Ashgate, pp. 77-133.

**Tabela 1 - Nova composição do Comité das Regiões acordada no Conselho de Nice,  
Dec. 2000**

Países	Votos	
	Actualmente	Depois de Nice
Alemanha	24	24
França	24	24
Itália	24	24
Reino Unido	24	24
Espanha	21	21
Bélgica	12	12
Grécia	12	12
Países Baixos	12	12
Portugal	12	12
Áustria	12	12
Suécia	12	12
Dinamarca	9	9
Irlanda	9	9
Finlândia	9	9
Luxemburgo	6	6
Polónia		21
Roménia		15
República Checa		12
Hungria		12
Bulgária		12
Eslováquia		9
Lituânia		9
Letónia		7
Eslovénia		7
Estónia		7
Chipre		6
Malta		5
Total	222	344

Fonte: Tratado de Nice que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados (2001/C 80/01), Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 10.03.2001, p. 84.

# **Os processos de regionalização na União Europeia e a política comercial externa das regiões: análise comparativa**

**Maria Helena Guimarães\***  
**Sandrina Ferreira Antunes\***

---

\* Escola de Economia e Gestão - Universidade do Minho.

## 1. Introdução

As regiões tornam-se de forma crescente unidades de análise para as várias ciências. Não tendo ficado imunes a esta evolução, os teóricos da política comercial externa começam a interessar-se pelas regiões como unidades concorrenciais específicas. Ao afirmarem-se como dimensão complementar na formulação da política comercial externa dos Estados, os responsáveis políticos procuram implementar políticas e estratégias de aumento da competitividade não só dos países mas também das regiões. De facto, não podemos hoje falar apenas de concorrência entre países, mas também de concorrência entre espaços sub-nacionais. Importa pois perceber como se implementam nas regiões as políticas comerciais destinadas ao aumento da competitividade. Em particular, torna-se pertinente conhecer e interpretar os processos de desconcentração e de descentralização da política comercial, em face quer do processo de globalização, quer da constituição do mercado interno na União Europeia.

Nos últimos 25 anos, e a par do fenómeno da globalização e do processo de integração europeia, os Estados da União Europeia procuraram responder a este desafio, efectuando uma progressiva desconcentração ou descentralização da administração central. Neste contexto, é de esperar que as suas políticas comerciais externas sejam diferentes em função do perfil mais ou menos desconcentrado ou descentralizado da sua administração pública.

Neste trabalho pretendemos comparar as políticas comerciais externas de Portugal e França com base no perfil de desconcentração e descentralização consolidado nos anos mais recentes em cada um destes Estados, respectivamente. Procuraremos identificar novos conceitos que traduzam novas realidades e fenómenos que dificilmente caberão dentro das categorias tradicionais de governação política (Observatório de Relações Exteriores, 2000), tais como Estado-Nação *versus* Região e Poder central *versus* Poder Regional. A nossa intenção é pois evitar que fiquemos aprisionados a oposições redutoras na arquitectura política europeia. A introdução de novos conceitos - *Governança Europeia, Governança Regional e Para-Diplomacia Comercial* – aplicados a um contexto de desconcentração, por um lado, e de descentralização, por outro, permitir-nos-ão interpretar a intervenção diferencial dos poderes central e regional na afirmação da Política Comercial Externa de cada um dos Estados em análise. A nossa análise centrar-se-á numa *análise institucional*<sup>1</sup> da Política Comercial Externa, procurando identificar os aspectos funcionais e disfuncionais da administração pública ao compararmos a capacidade e a autoridade legal das Regiões colaborarem e intervirem activamente na condução da Política Comercial Externa em contexto de desconcentração e descentralização.

A nossa hipótese de trabalho consiste pois na constatação de que a descentralização propicia a afirmação de uma Política Comercial Externa das Regiões devidamente integrada na Política Comercial Externa do Estado, logo mais eficaz do que num contexto de desconcentração. Para proceder à confirmação ou refutação da nossa hipótese, utilizaremos o caso de Portugal e da França caracterizados por uma organização político-administrativa distintas, ou seja, pela desconcentração e descentralização, respectivamente. A nossa hipótese será testada através de dois indicadores, uma de natureza interna e a outra de natureza externa. O primeiro indicador refere-se às estruturas organizacionais da Política Comercial Externa existentes a nível central e

---

<sup>1</sup> Itálico nosso.

regional em contexto de desconcentração e descentralização. O segundo indicador refere-se à presença de Gabinetes de Representação das Regiões no centro de decisão comunitário: em Bruxelas.

A metodologia utilizada será a análise comparativa das estruturas nacionais e regionais criadas pelo Estado português e pelo Estado francês, quer no território nacional, quer em Bruxelas, com vista à implementação da Política Comercial Externa. A capacidade comparativa das regiões portuguesas e francesas em criar os seus próprios gabinetes de representação em Bruxelas será igualmente analisada.

Estas comparações terão como referência a evolução dos processos de descentralização e de desconcentração que estiveram na origem da criação dessas mesmas estruturas. No caso Francês iremos proceder a uma triagem das diversas leis de descentralização e de desconcentração que afectaram o desempenho das regiões na promoção do seu comércio externo. No caso português analisaremos o processo de desconcentração da Política Comercial Externa operada em 1999, ano a partir do qual o Ministério da Economia procedeu à desconcentração dos seus serviços.

Iniciaremos o nosso estudo com um enquadramento teórico explicativo da tendência para a desconcentração e descentralização dos poderes nos Estados da União Europeia e com a precisão de alguns conceitos. De seguida, faremos uma breve análise das situações de desconcentração e descentralização em Portugal e em França, para então procedermos à análise da política comercial externa dos dois países. Na conclusão, far-se-á a análise comparativa da eficácia da Política Comercial Externa num contexto de desconcentração e de descentralização.

## 2. Enquadramento teórico e definições conceptuais

Os anos 90 foram marcados por um forte consenso entre os teóricos da Ciência Política e os teóricos do Estado oriundos de outras ciências sociais de que o Estado não deveria ser analisado sob o ponto de vista da sua retirada na gestão do sistema internacional em proveito das leis do mercado ou da auto-governança social (Smouts, 1998). Neste jogo cruzado de interações económicas, analisar a descentralização torna-se quase que uma necessidade porque trata-se de um conceito actual, indissociável dos grandes debates que alimentam a reflexão a respeito da decisão pública. Como consequência, analisar as políticas e os comportamentos das Regiões constitui uma necessidade ainda bem maior pelo facto da sua função ser mal conhecida ou simplesmente desconhecida porque complexa e evolutiva ao longo das reformas institucionais nacionais e internacionais num clima económico fragilizado e mundializado (Marchand, 1999).

Neste cenário conturbado, os conceitos teóricos escasseiam e cresce a certeza de que o Estado deve ser analisado na óptica de uma pluralidade de actores “governantes”<sup>2</sup> no sistema internacional, ou seja, o Estado deixa de ser a **referência exclusiva** da análise política por forma contemplar a dimensão supra-nacional e infra-nacional da vida em sociedade.

---

<sup>2</sup> Termo empregue na década de 90 pelas Nações Unidas para traduzir um novo entendimento em torno do conceito de desenvolvimento. A primeira reflexão contida na obra publicada pelas Nações Unidas e que introduziu o conceito de Global Governance, data de 1996. Trata-se do relatório final decorrente de um trabalho de pesquisa levado a cabo pela Comissão Mundial para a Cultura e Desenvolvimento.



Neste sentido, ao ter de qualificar as novas formas de governo que proliferam num sistema internacional em mudança, os especialistas de política internacional chegaram à elaboração do conceito de *governança*, também conhecida sob a designação de *governança multinível*. Este conceito permite explicar as mudanças operadas no sistema internacional sem no entanto pressupor que o Estado-nação perca da sua importância. A governança multinível consiste pois num sistema de negociação contínua entre governos localizados ao nível supra-nacional, nacional e regional e insere-se num processo mais alargado de criação institucional e realocação dos centros de decisão que atirou algumas das funções anteriormente monopolizadas pelo Estado para o nível infra-nacional e supra-nacional (Peter, 2000). Para Vincent Wright, o conceito de governança remete para a coordenação da acção pública (Patrick Le Galès, 1997). Segundo este autor, *governança* significa coordenar a acção pública, num quadro complexo de múltiplos níveis de interdependências que engloba não apenas os actores político-administrativos oficiais, mas também uma série de actores económicos e sociais, públicos e privados, que se inscrevem em redes que podem ir para além das fronteiras políticas de cada Estado.

Para Smouts (1998) esta terminologia racionaliza e delimita teoricamente o fenómeno da pluralização dos interesses gerada pela dispersão crescente do poder em múltiplas arenas e entre múltiplos actores. Por sua vez, é para melhor qualificar o facto de que as relações internacionais dizem respeito à actividade dos governos mas também dos agentes não governamentais que James Rosenau (1980) recorre igualmente a esta designação. A este mesmo propósito, Robert Cox (1996) fala de um novo multilateralismo. Na perspectiva deste autor, não se trata de tentar resolver os problemas procurando a melhor linha de acção e reflexão possível num sistema onde os Estados permaneceriam os actores dominantes, mas de construir uma teoria crítica para uma ontologia pos-vestfaliana caracterizada pela multiplicação de actores sub-estatais e para-estatais na cena internacional.

A noção de *Governança*<sup>3</sup> ou *Governança multinível* é retomada por outros autores para realçar a natureza relativa da divisão tradicional entre o público e o privado, o interno e o externo, cuja indivisibilidade fazia sentido porque se apoiava **num princípio territorial estanque**, historicamente situado e sociologicamente construído na figura do Estado-nação, assente no modelo conceptual da soberania impermeável de Bodin. Fortemente condicionada pela implosão das fronteiras, a soberania bodiana tornou-se permeável – falamos hoje em soberania permeável, *perforated sovereignty* – para responder às novas institucionalizações do exercício do poder, decorrente da pluralização nas relações de poder e consequente mudança paradigmática do modelo de representação e de participação democrática (Peter, 2000) .

Todas estas mudanças afectaram o Estado-nação nos seus próprios alicerces, ou seja, interferindo nos conceitos tradicionalmente aceites de soberania, de poder e de território, pelo que o Estado-nação teve de incorporar estas mudanças sob diferentes formas, nomeadamente, através dos processos de desconcentração e/ou descentralização conferindo maior protagonismo às Regiões, nomeadamente no contexto da União Europeia. Consideradas sob este ângulo, as regiões europeias assumem a condição de novo actor na cena internacional, embora este protagonismo seja condicionado pelo nível de interdependência e pelo grau de institucionalização da negociação alcançados entre o poder central e as Regiões no contexto institucional.

A intenção do nosso trabalho é proceder à análise comparativa do impacto dos processos de desconcentração ou descentralização na eficácia da Política Comercial Regional

---

<sup>3</sup> Ênfase nossa.

Externa em dois Estados: Portugal e França. Antes de iniciar este processo de intelecção, importa definir os conceitos de *desconcentração*, *descentralização*, *governança europeia*, *governança regional* e *para-diplomacia regional* que serão posteriormente articulados na análise comparativa da estrutura organizacional da política externa regional em Portugal e em França, num contexto de desconcentração e de descentralização, respectivamente.

As definições propostas para estes conceitos são as seguintes:

**Desconcentração:** Por desconcentração, Figueiredo (1998) entende *uma delegação de poderes de decisão*<sup>4</sup> por parte da administração central nos órgãos de administração regional (Figueiredo, 1988). Assim, com a desconcentração as regiões passam a usufruir de total capacidade de decisão e de coordenação inter-sectorial.

**Descentralização:** Por descentralização, o mesmo autor entende o *processo político de transferência de poderes*<sup>5</sup> do órgão central nacional para órgãos regionais com base num processo de atribuição de legitimidade e responsabilidade eleitoral directa a órgãos e cargos políticos que numa situação de desconcentração são preenchidos por nomeação. Embora diferentes em termos substanciais, ambos os conceitos pressupõem a transferência de poderes de decisão para níveis mais baixos da pirâmide hierárquica da administração pública, ou seja, a descentralização passa sempre por um processo, anterior ou simultâneo, de desconcentração.

**Governança Europeia:** Este conceito tem origem anglo-saxônica - *governance* – e começou a ser empregue na década de 90 por economistas e politólogos. No entanto, foram as Nações Unidas que utilizaram este conceito pela primeira vez para salientar que a transparência e a responsabilidade constituem as condições indispensáveis para o sucesso das políticas públicas. Este conceito foi retomado pela Comissão Europeia em Fevereiro de 2000 quando cria uma Comissão para a Governança Europeia, com vista à elaboração de um Livro Branco para a Governança Europeia com vista à apresentação de soluções para a actual dimensão política da integração europeia<sup>6</sup>. O conceito de governança europeia refere-se “à arte” ou maneira de governar e está conotada com duas preocupações fundamentais: demarcar-se do conceito de governo enquanto instituição e promover uma forma de gestão da coisa pública (assuntos públicos) com base na participação da sociedade civil a todos os níveis, ou seja, a nível (local) regional, nacional e internacional (Comissão Europeia, 2000).

A ideia de governança europeia é adequada para reflectir sobre a riqueza e singularidade do sistema político da União Europeia e do aprofundamento da democracia europeia. Este conceito assenta pois na revalorização da acção legislativa e da melhoria da qualidade dos processos de decisão em termos de leitura e eficácia. O conceito de governança europeia é também conhecido por governança multinível ou policêntrica, para dar maior ênfase à coordenação da acção dos diversos protagonistas públicos e privados, nos e entre os diferentes níveis de organização político-administrativa dos Estados-membros da União Europeia. Esta cooperação horizontal e vertical visa pois a maximização da eficácia na definição e execução das políticas europeias.

**Governança regional:** Capacidade da região para estruturar e integrar os interesses regionais das várias organizações e grupos sociais que compõem a sociedade civil para,

---

<sup>4</sup> Ênfase do autor.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Este relatório, com a designação de Livro Branco da Governança Europeia, terá uma publicação prevista para meados de 2001.

os representar e para desenvolver estratégias em relação ao Estado, a outros níveis de governo e a actores privados no exterior. (Le Galès, 1997).

**Para-diplomacia da região ou Lobby regional na União Europeia:** Actividade exercida em Bruxelas por gabinetes de representação dos interesses das Regiões de Estados regionalizados ou descentralizados. Esta função de representação é percebida por parte dos poderes centrais como sendo uma actividade para-diplomática (Peter, 2000), ou seja, uma diplomacia paralela à diplomacia nacional. Estes gabinetes não possuem personalidade jurídica reconhecida pelo direito internacional público, pelo que são conotados pela sua colocação à margem da lei (Rousset, 1998). Esta situação de “fora da lei” justifica-se pelo facto da jurisprudência internacional agir em conformidade com os ditames da soberania e da unidade do Estado que choca com o reconhecimento da competência das regiões no domínio das relações internacionais como actores de pleno direito. Por conseguinte, o direito internacional público ignora as pessoas morais infra-estatais, o que por outro lado não as impede de manter relações entre elas e com outros Estados. Contudo, tais relações não relevam do direito internacional público: Existem “de facto” mas não há reconhecimento “de jure”. Daí a designação “para-diplomacia”: uma diplomacia que opera para além ou paralelamente à diplomacia nacional e não forçosamente contra a orientação diplomática definida a nível do governo central.

Feito o enquadramento teórico da temática em estudo e a introdução dos principais conceitos teóricos, procedemos agora à análise comparativa das estruturas organizacionais da Política Comercial Externa de Portugal e França, e em particular das suas estruturas de representação regional junto das instituições da União Europeia.

### **3. Análise comparativa das estruturas organizacionais da Política Comercial Externa em Portugal e em França**

#### **3.1. Portugal: estado desconcentrado**

A estrutura organizacional da política comercial externa portuguesa caracteriza-se por uma forte centralização num único organismo do Ministério da Economia: a Direcção Geral das Relações Económicas Internacionais (DGREI). Esta Direcção-Geral tem responsabilidades específicas no âmbito das relações económicas internacionais, nomeadamente com a União Europeia e outras organizações económicas internacionais. De entre as atribuições da DGREI, definidas na sua lei orgânica<sup>7</sup>, destacamos as seguintes: a coordenação dos Assuntos Comunitários, a coordenação da Política Comercial Comum e a interacção com o universo empresarial.

Na coordenação dos Assuntos Comunitários, a DGREI gere a intervenção do Ministério da Economia na sua acção de coordenação das políticas económicas da União Europeia, nomeadamente, em matéria de comércio internacional e assegura o apoio técnico na preparação dos Conselhos de Ministros da União Europeia, nos domínios em que seja requerida a intervenção do Ministério da Economia em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE). Neste sentido, a DGREI representa Portugal nos Comitês

---

<sup>7</sup> As atribuições da Direcção Geral das Relações Económicas Internacionais estão regulamentadas pelo Decreto-lei nº225/99 de 22 de Junho 1999.

da Comissão Europeia relativos aos instrumentos da Política Comercial Comum (PCC). A DGREI colabora igualmente com o Ministério da Economia na definição da política de internacionalização das empresas comerciais na perspectiva da sua inserção nos movimentos de globalização dos mercados, ao articular a respectiva projecção externa com os movimentos de investimento directo estrangeiro. Neste último ponto, a DGREI contacta regularmente com as empresas e respectivas associações, para a identificação dos interesses sectoriais e definição da posição nacional no quadro da Política Comercial Comum.

Apesar desta forte centralização, existe uma estrutura organizacional da política comercial ao nível regional introduzida pela criação das Direcções Regionais do Ministério da Economia em 1996 (DRE), cuja lei orgânica foi substancialmente alterada em 1999<sup>8</sup>, passando a incluir a articulação da sua acção com o meio sócio-económico da respectiva Região e a abranger a área do comércio e do turismo. As Direcções Regionais do Ministério da Economia, adiante abreviadamente designadas por DRE, são serviços desconcentrados do Ministério da Economia, dotados de autonomia administrativa. As atribuições das DRE são bastante genéricas, consistindo em representar o Ministério da Economia junto dos órgãos do poder local e dos órgãos desconcentrados do poder central; compete ainda às DRE estabelecer relações interactivas de acompanhamento e prestação de informação às **empresas, associações empresariais e sindicais, e outras entidades de âmbito local e regional**<sup>9</sup>, com vista à preparação e divulgação das políticas de desenvolvimento económico.

No domínio do comércio, as competências atribuídas às DRE são exercidas pela Direcção de Serviços do Comércio. Estas competências<sup>10</sup> consistem em assegurar o diálogo necessário com as empresas com vista à divulgação da informação relevante para a sua actividade e em assegurar um conhecimento adequado da actividade comercial e das condições gerais de funcionamento das empresas; por outro lado, os Serviços de Comércio colaboram com a Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência no estudo de propostas conducentes ao reordenamento do comércio na região, na divulgação da política sectorial para o comércio, em particular no quadro da União Europeia.

Face a este quadro de competências, verificamos que a lei orgânica das DRE não contempla o papel da região na formulação de “uma política comercial externa”. Tal leva-nos a concluir que nesta matéria, a lei é omissa e que a ausência de um enquadramento legal se deve ao facto desta competência ser exclusiva do governo central no exercício da sua política externa. Este actor é soberano na definição e na execução da Política Comercial Externa, a qual é definida a nível central pela da Direcção Geral das Relações Económicas Internacionais em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), como já referido anteriormente. Esta situação explica, por consequência, a inexistência nas DRE de um Serviço para as Relações Externas ou Internacionais.

As DRE têm por áreas geográficas de actuação o continente, na configuração definida pelo nível II da Nomenclatura de Unidades Territoriais (NUTS): Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. Por conseguinte, existem cinco DRE: a Direcção Regional do Norte designada DRE-Norte, com sede no Porto e uma delegação em Vila

---

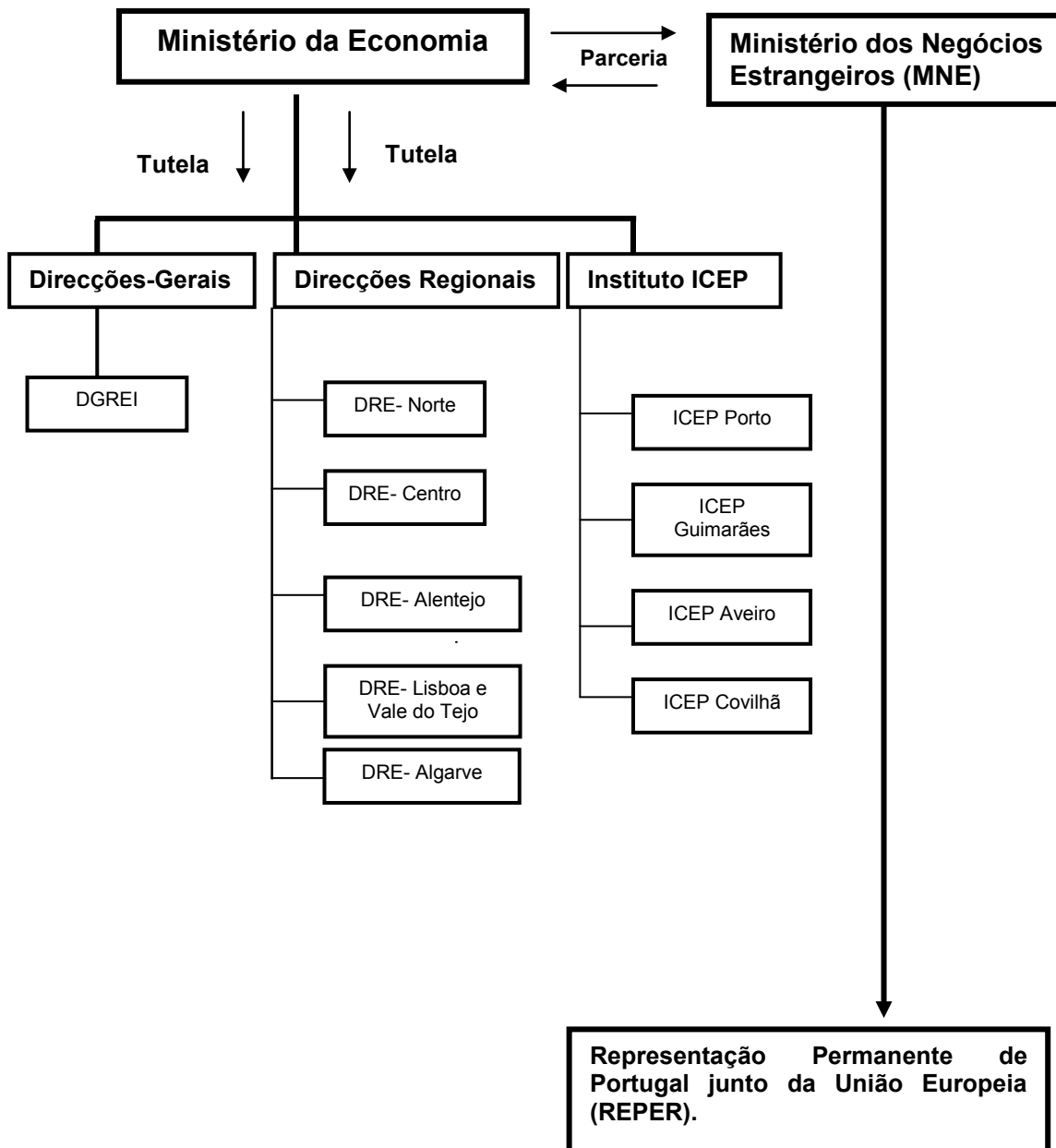
<sup>8</sup> As Direcções Regionais do Ministério da Economia foram instituídas pelo decreto-lei nº222/96, de 25 de Novembro. Contudo, as suas atribuições e competências foram alargadas pelo decreto-lei nº78/99, de 16 de Março, que por sua vez foi alterado pela lei nº154/99, de 14 de Setembro.

<sup>9</sup> Ênfase nossa.

<sup>10</sup> As competências das DRE em matéria de comércio estão regulamentadas pelo artigo nº7, do DL nº78/99, de 16 de Março.

Real; a Direcção Regional do Centro designada DRE-Centro, com sede em Coimbra e com uma delegação em Castelo Branco; a Direcção Regional de Lisboa e Vale do Tejo designada DRE-Lisboa e Vale do Tejo, com sede na Amadora (Lisboa); a Direcção Regional do Alentejo designada por DRE-Alentejo com sede em Évora e, por último, a Direcção Regional do Algarve designada DRE-Algarve, com sede em Faro.

**Figura 1 - Organograma da política comercial regional externa em Portugal**



Embora não estejamos a falar de um serviço desconcentrado nem de uma estrutura desconcentrada, o ICEP-Investimento, Comércio e Turismo desempenha um papel importante na promoção da Política Comercial Externa, pelo que merece a nossa atenção no âmbito deste trabalho. O ICEP é pois um instituto tutelado pelo Ministério da Economia responsável pela promoção da economia portuguesa no mundo. A acção do ICEP está direccionada para as empresas que queiram desenvolver a sua actividade no exterior, empresas estrangeiras que pretendam negociar com Portugal, investidores estrangeiros e portugueses no estrangeiro. Em articulação com as associações empresariais, as empresas e os órgãos locais e regionais de comércio, o ICEP planeia e executa acções de promoção de comércio em mercados externos. Embora a sua acção esteja virada para a promoção do comércio externo, este não constitui organismo desconcentrado, o ICEP conta com apenas quatro delegações no continente - em Guimarães, no Porto, em Aveiro e na Covilhã – cujas acções não se traduzem pela definição de uma estratégia concertada com a acção do Ministério da Economia no quadro da Política Externa Comercial.

Posto isto, poderemos deduzir que no contexto português, em particular, a desconcentração resultou numa forma de recentralização, em que os agentes regionais foram colocados numa relação de estreita dependência face ao governo central (Guettier, 2000). Esta é pois uma consequência importantíssima a realçar, pois as regiões portuguesas são impedidas, por força da lei, de ter qualquer iniciativa na definição da Política Comercial Externa. Tal como já foi referido anteriormente, esta é uma competência exclusiva do Ministério da Economia e do Ministério dos Negócios Estrangeiros. A estrutura organizacional da Política Comercial Externa portuguesa encontra-se na figura 1.

### 3.2. França: estado desconcentrado e descentralizado

A França constitui um caso invulgar no que toca à multiplicação das acções das Regiões<sup>11</sup> no campo das relações Internacionais, apesar do silêncio da lei de descentralização de 1982 e das leis de desconcentração de 1992<sup>12</sup> e 1995. As primeiras iniciativas regionais externas datam de um período anterior à própria descentralização, num contexto de ausência de enquadramento jurídico. Com a descentralização em 1982, a consagração da Região como colectividade territorial<sup>13</sup> sustentada pelo princípio da livre administração<sup>14</sup> terá despertado ainda mais a Região para as relações internacionais (Rousset, 1998).

---

<sup>11</sup> A Região é a única colectividade territorial composta por duas assembleias: uma assembleia deliberativa, - o Conselho Regional, e uma Assembleia consultiva, - o Comité Económico e Social da Região (CESR), composto por parceiros sociais e económicos. O poder executivo pertence ao Presidente de Região.

<sup>12</sup> Duas leis vieram reconhecer oficialmente a existência da acção externa das regiões: a lei de 6 de Fevereiro 1992 e a lei de 4 de Fevereiro de 1995, sendo esta última conhecida sob a designação de lei Pasqua.

<sup>13</sup> O conceito de **colectividade territorial regional** distingue-se do conceito de **autoridade territorial regional** pelo facto de esta última não usufruir de uma estrutura organizacional autónoma e de não possuir órgãos regionais eleitos pelos cidadãos da Região. Em Portugal, as regiões são autoridades territoriais enquanto que em França as Regiões constituíram-se em colectividades territoriais de pleno direito a partir de 1986.

<sup>14</sup> Princípio da Livre Administração consagrada pelo artigo 65-3 da lei da Descentralização de 2 de Março 1982. Este princípio é hoje contemplado pela Constituição Francesa, no seu artigo 72. Só em 1986 os primeiros Conselheiros Regionais passaram efectivamente a ser eleitos por sufrágio universal directo.

Contudo, com as sucessivas leis de 1982, 1992 e 1995, o Estado veio reafirmar o direito soberano sobre as mesmas, uma vez que o estado entendia estas iniciativas como perigosas porque concorrenciais com a acção internacional do Estado.

Neste sentido, em 1982, concretiza-se uma nítida limitação imposta pelo poder central à acção internacional das Regiões, ao autorizar que estas relações se operassem apenas com colectividades limítrofes que fossem também elas colectividades descentralizadas. Mais, se por um lado, a lei da descentralização de 1982 veio consagrar a possibilidade do Conselho Regional poder organizar contactos regulares com colectividades territoriais estrangeiras no quadro da cooperação transfronteiriça, o exercício deste “direito” ficava contudo dependente da autorização expressa do Prefeito da Região na qualidade de representante do poder central na Região, ou seja, do Estado. O ponto de viragem aconteceu a partir de 1992, com as leis de desconcentração de 1992 e 1995 que instituíam o conceito genérico de **cooperação descentralizada**<sup>15</sup> mediante o qual o Estado francês autorizava as Regiões a estabelecerem relações com colectividades territoriais estrangeiras, passando a abranger, por conseguinte, regiões desprovidas de um quadro institucional regional em Estados centralizados. Com as leis de 1992 e 1995, o Estado reconhecia pois a mais-valia das acções internacionais de iniciativa regional.

A Política Comercial Regional Externa francesa caracteriza-se hoje pela complementaridade das acções empreendidas pelo governo central e governos regionais, na prossecução de interesses comuns à Região e ao Estado. A nova legislação veio configurar uma parceria entre as Regiões e o poder Central, na afirmação de uma política comercial externa do Estado devidamente integrada, logo mais eficaz.

Os dois organismos públicos responsáveis pela articulação da Política Comercial Externa da Região são as Delegações Regionais do Comércio Exterior (DRCE) de âmbito regional e os Postes d’Expansion Economique (PEE) de implantação internacional. Estes organismos foram criados em 1983 e 1945, respectivamente e ambos agem sob a tutela da Direcção das Relações Económicas Exteriores (DREE), organismo do Ministério da Economia e Finanças francês.

As DRCE estão presentes em todas as regiões francesas e a elas compete coordenar os procedimentos de apoio ao comércio exterior na região, aconselhar as empresas comerciais na elaboração de uma estratégia de exportação, e na escolha dos procedimentos financeiros adaptados ao seu desenvolvimento internacional, assegurar a instrução de dossiers de ajuda à exportação e, por fim, servir de interface regional com a rede dos Postos de Expansão Económica. As Delegações Regionais do Comércio Exterior exercem a sua função em parceria com as Câmaras Regionais de Comércio e Indústria (CRCI) e com o Conselho Regional. Esta parceria é formalizada através de um instrumento legal instaurado em 1992: a Convenção Regional para a Exportação.

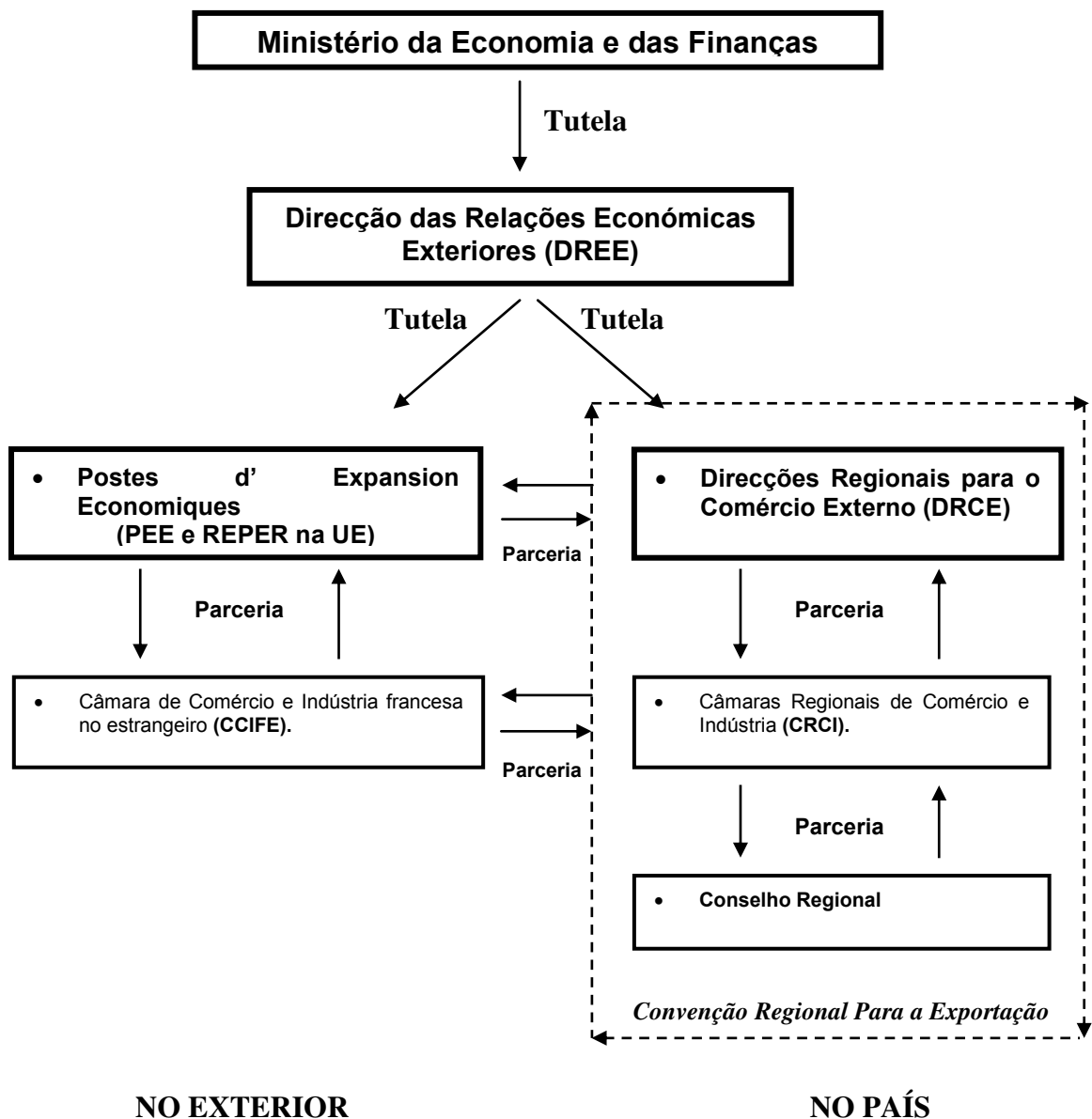
Os PEE estão presentes no estrangeiro, em mais de 120 países, e o seu objectivo é cooperar no exercício da diplomacia económica e comercial do Estado. Estes Postos de Expansão Económica estão associados a outro organismo público - Câmara de Comércio e Indústria Francesa no Estrangeiro (CCIFE) - à qual compete promover no estrangeiro os interesses nacionais franceses em matéria de comércio externo. No caso da representação junto da União Europeia, o Posto de Expansão Económico é mais conhecido pela designação de Representação Permanente do Estado francês junto da União Europeia (REPER). A REPER desenvolve a sua actividade diplomática comercial em estreita colaboração com a CCIFE representada em Bruxelas.

---

<sup>15</sup> Ênfase nossa.

A complementaridade das acções de iniciativa regional e central na definição e condução da Política Comercial Externa em França confirma-se pela cooperação e comunicação directa e permanente estabelecida entre os PPE e os CCIFE, por um lado, e os parceiros da Convenção Regional para a Exportação, por outro. A estrutura organizacional da Política Comercial Regional em França está expressa na figura 2.

**Figura 2 - Organograma da Política Comercial Regional em França**





#### **4. Análise comparativa das estruturas de representação dos interesses regionais na União Europeia: a para-diplomacia comercial regional em Portugal e em França**

A forma como os interesses comerciais regionais são representados na União Europeia varia de acordo com o perfil político-administrativo de cada um dos Estados em análise, e reflecte-se no grau de eficácia alcançada pela política comercial de Portugal e França, manifesto pela concertação da acção regional e centrais na defesa do interesse nacional. Importa portanto verificar a existência de gabinetes de representação regional em Bruxelas. Adicionalmente, deverá também ser identificadas as relações destes gabinetes quer com a representação permanente de cada um dos Estados junto da União Europeia, quer com os órgãos de governos regionais.

##### **4.1. Portugal**

Não existem gabinetes regionais de representação das regiões portuguesas junto das instituições da União Europeia. Compete à Representação Permanente de Portugal (REPER) zelar pelos interesses nacionais mas não existe uma interacção directa entre as regiões portuguesas e a REPER por forma a veicular os interesses regionais comerciais em Bruxelas. A definição dos interesses comerciais regionais opera-se de forma indirecta, através do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em articulação com a REPER.

De igual modo, como vimos atrás, não existe um envolvimento directo da sociedade civil das Regiões na definição e condução da Política Comercial Externa portuguesa.

Apesar da constatação da ausência de gabinetes de representação dos interesses regionais em Bruxelas, não poderíamos deixar de referenciar a presença de uma delegação do ICEP em Bruxelas que, em matéria de comércio externo, fazem um acompanhamento da legislação comunitária e fazem a coordenação dos agentes políticos da REPER. Os agentes do ICEP estão autorizados a participar nos mais diversos Comitês de Assuntos Comunitários no quadro das instâncias comunitárias e obter informação em primeira mão que poderá ser canalizada para as quatro delegações regionais do ICEP em Portugal Continental sob condição de passar primeiro por Lisboa. Apesar da presença do ICEP em Bruxelas, esta não intervém na representação dos interesses regionais junto da REPER ou junto de instâncias comunitárias. O ICEP não constitui pois um organismo desconcentrado do Ministério da Economia: trata-se apenas de um instituto tutelado pelo Ministério da Economia cujo âmbito de actuação é nacional.

Neste contexto geral, poderemos concluir portanto que não existe para-diplomacia comercial das regiões portuguesas.

## 4.2. França

Em França, os Conselhos Regionais das vinte e duas regiões francesas estão representados em Bruxelas para a defesa dos interesses regionais, no quadro das competências que lhe foram conferidas pela lei Deferre de 1982<sup>16</sup>.

Uma das funções destas representações consiste na recolha de informação pertinente para os interesses da Região. Para além desta dimensão informativa, estas representações procuram actuar junto dos órgãos de decisão da União Europeia por forma a “interferir” no processo legislativo comunitário nos domínios de interesse para a Região, nomeadamente para a captação de fundos comunitários, em que é implementada por parte destas representações uma *negociação paralela*<sup>17</sup>.

Estas representações, ou “bureaux”, responsabilizam-se também pela preparação e acompanhamento de missões dos actores políticos, económicos e sociais das Regiões aos órgãos da União Europeia, com especial destaque à Comissão Europeia. Entre estes actores contam-se os eleitos dos Conselhos Regionais, membros do Conselho Económico e Social da Região, directores e funcionários da Região. Ao “bureau” compete também informar as instâncias europeias sobre as actividades comerciais regionais dos Conselhos Regionais que tenham alcance europeu.

Para garantir o conhecimento actualizado dos interesses comerciais regionais a defender em Bruxelas, estes Gabinetes de representação mantêm uma comunicação contínua, e simultânea, com a Direcção Regional para o Comércio Externo (DREE), com as Câmaras Regionais de Comércio e Indústria (CRI) e com o Conselho Regional, com especial destaque para o Comité Económico e Social, onde a intervenção das empresas comerciais é manifesta. Poderemos portanto concluir, que a dimensão relacional empreendida pelos Gabinetes de Representação Regionais é **multi-nível e interactiva**.

A relação estabelecida entre a REPER e a Câmara de Comércio e Indústria francesa (CCIFE) define-se pela parceria na defesa dos interesses regionais, os quais percebidos como nacionais. As acções empreendidas pelo poder central e regional são de complementaridade, já que se entende que a Política Comercial nacional abrange a dimensão central e regional do Estado. São duas faces de uma mesma política, uma vez que os interesses regionais estão devidamente articulados na condução da política comercial nacional. Embora o direito internacional público não os reconheça como pessoa jurídica, os Gabinetes de Representação Regional exercem as suas funções para-diplomáticas em cooperação e coordenação com o governo central – a REPER - e organismos públicos presentes em Bruxelas – a CCIFE, na área do comércio.

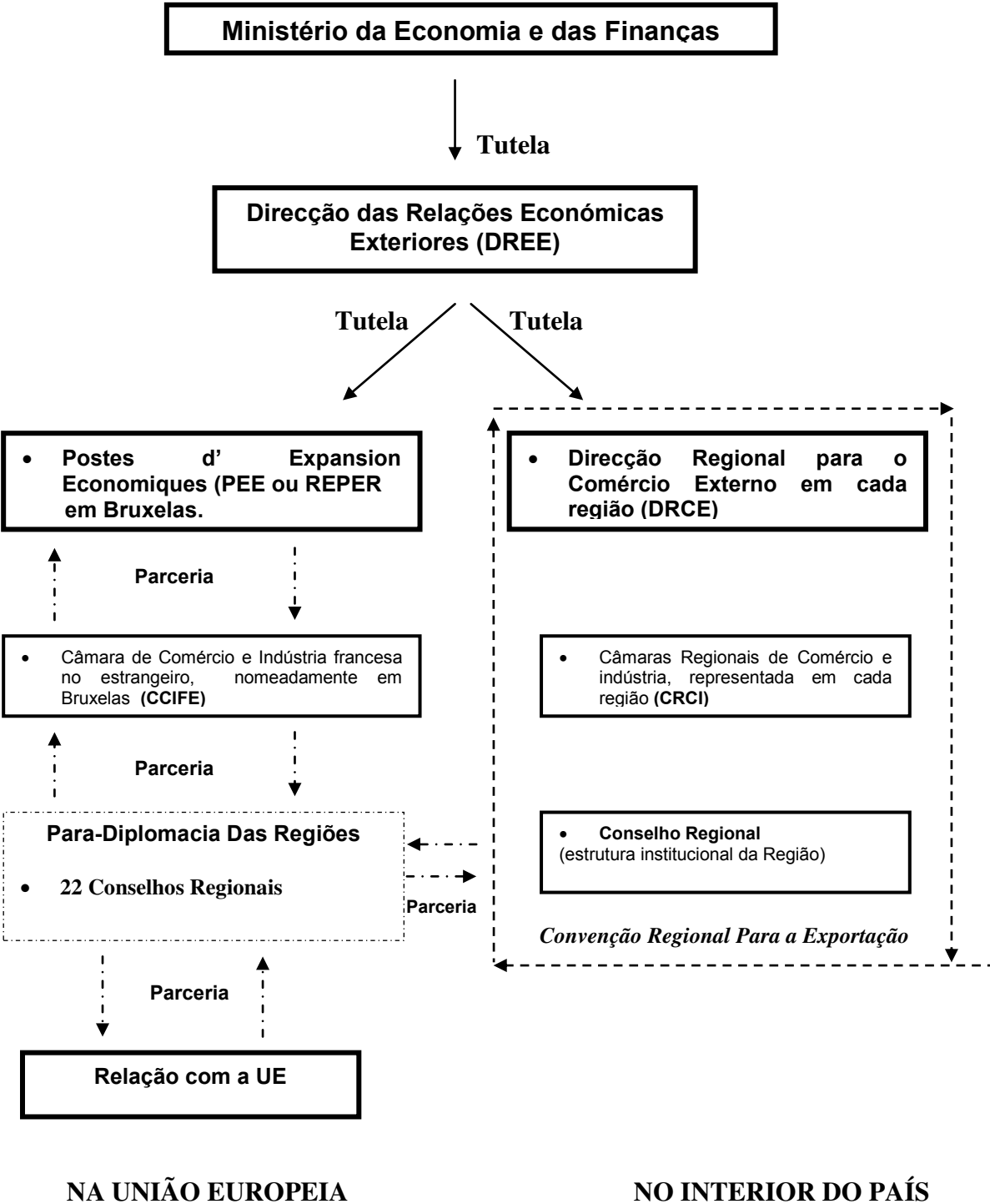
A figura 3 ilustra o funcionamento da para-diplomacia comercial regional francesa.

---

<sup>16</sup> A lei Deferre, de 2 de Março de 1982, define as competências da Região. De acordo com esta lei, o Conselho Regional tem competência para promover o desenvolvimento económico, social, cultural, científico e sanitário da Região bem como o ordenamento do seu território. Em concreto, a instituição regional orienta e coordena as iniciativas, acompanha e acelera o desenvolvimento regional.

<sup>17</sup> Itálico nosso.

Figura 3 - Organograma da Para-Diplomacia comercial das Regiões francesas



## 5. Conclusão: da desconcentração *sem* política comercial externa das regiões à descentralização *com* política comercial externa das regiões

O nosso estudo procurou transformar informação dispersa sobre a organização da política externa num quadro sistemático de comparação da devolução de poderes dos governos nacionais aos governos regionais, em Portugal e em França. A maior eficácia da política comercial externa em contexto de descentralização ficou provada pela análise comparativa da organização institucional da Política Comercial destes dois Estados. A eficácia de uma política comercial externa requer a parceria, a complementaridade e a articulação das acções empreendidas pelos governos centrais e regionais na defesa do interesse nacional. Esta eficácia só poderá operacionalizar-se em contexto de descentralização e não de mera desconcentração de poderes. A desconcentração, ao definir-se como **uma mera delegação de poderes de decisão**<sup>18</sup> da administração central nos órgãos de administração regional, não consagra a formalização de uma instituição político-administrativa legitimada democraticamente, coarctando a iniciativa comercial regional externa.

Ao analisarmos o caso francês, verificamos que a lei de descentralização de 1982, ao consagrar **a transferência de poderes do órgão central nacional para órgãos regionais**<sup>19</sup>, com base num processo de atribuição de legitimidade e responsabilidade eleitoral, teve um efeito dinamizador das sinergias comerciais externas, nomeadamente junto da União Europeia. Os ganhos alcançados com estas sinergias foram reconhecidos e reforçados pelo Estado francês em 1992 e 1995, com as leis da Desconcentração. Estas viriam pois a consolidar o processo de descentralização.

Em Portugal a definição da Política Comercial Externa em Portugal é assumida exclusivamente pelos Ministério da Economia (ME) e dos Negócios Estrangeiros (MNE). Apesar da desconcentração operada no domínio da condução da Política Comercial em 1999, Portugal permanece aquém dos desafios colocados pela (des)ordem internacional, e mais concretamente pela Governação Europeia. A Comissão Europeia iniciou um debate à escala europeia em torno de conceitos estratégicos para o futuro político da União Europeia que remetem para um debate interno por parte da classe política portuguesa sobre o processo de descentralização.

A introdução do conceito de governação europeia apela à coordenação da acção dos protagonistas públicos e privados, dentro e entre os diferentes níveis de organização político-administrativa dos Estados-membros da União Europeia, revaloriza a acção legislativa e melhora a qualidade dos processos de decisão em proveito de uma democracia mais participativa. A posição de Portugal face ao Futuro da União foi anunciada pelo Engenheiro António Guterres no debate parlamentar do dia 31 de Maio de 2001 e da estratégia apresentada, gostaríamos apenas de ressaltar um elemento referido de interesse para o nosso propósito: o modelo da Convenção. Este instrumento jurídico assume alguma importância para a nossa temática porque este modelo enunciado apela finalmente à democratização do processo de revisão dos Tratados num período anterior às Conferências Inter-Governamentais (CIG), constituindo-se num fórum de debate aberto à participação da sociedade civil e grupos de interesse. Este fórum poderá ser a oportunidade que os agentes económicos e empresariais aguardavam para denunciar os limites institucionais impostos à capacidade da Região para participar na elaboração da

---

<sup>18</sup> Ênfase nossa.

<sup>19</sup> Ênfase nossa.

Política Comercial Externa. Contudo, a eficácia das ideias debatidas neste fórum dependerá, por um lado, da capacidade organizativa do Comité criado para o efeito em cada Estado-Membro e do grau de institucionalização das Regiões e concertação dos interesses comerciais regionais.

Para além de usufruir de um nível de institucionalização regional consagradas pelas leis de 1982, a França prossegue desde então uma introspecção crítica, marcada por reformas consecutivas e pela condução de debates a nível central e regional sobre as temáticas da Governação Europeia e do Futuro da União<sup>20</sup>, o que mobilizou imediatamente as Regiões em virtude da percepção imediata da oportunidade clara de afirmação na nova ordem política europeia. Este é pois o lugar que a União Europeia decidiu atribuir à governação regional, ou seja, à capacidade das regiões estruturarem e integrarem os interesses regionais para representá-los e a desenvolver estratégias de defesa dos seus interesses junto dos diferentes níveis de governo, no exterior.

Em jeito de conclusão, poderemos afirmar que a análise comparativa da estrutura organizacional da Política Comercial Externa em Portugal e em França permitiu-nos confirmar a nossa hipótese inicial, de que, enquanto que num quadro de descentralização a Política Comercial Regional Externa existe, num cenário de desconcentração esta não emerge. Portugal manifesta uma nítida desvantagem institucional que convém remediar por forma a que as Regiões portuguesas possam participar activamente no processo de decisão da Política Comercial Externa. Se Portugal enveredasse por um processo de descentralização, os agentes económicos regionais (e por conseguinte nacionais) **poderiam retirar maior** vantagens da política comercial externa e sentir-se-iam mais motivados para tomar a iniciativa e assumir os riscos de uma nova relação comercial com o exterior, o que contribuiria inevitavelmente para a dinamização e crescimento da economia portuguesa e europeia e favoreceria a coesão económica de Portugal no espaço comunitário. Num contexto político europeu em que os Estados-Nações perderam a centralidade na definição da Política Europeia, mas não a sua importância, o slogan conhecido da “Europa das Regiões” deverá ser substituído pelo slogan da “Europa com as Regiões” (Loughling, 1998) que aponta para a descentralização das estruturas políticas e para devolução de poderes do centro para a periferia. Neste novo cenário de governação europeia policêntrica, iremos certamente assistir à multiplicação de redes de todo o tipo, mas poucas regiões serão capazes de efectivar modelos de governação regionais se não estiverem apoiadas por um quadro institucional da administração pública que contemple as Regiões como uma estrutura estruturante, como diria Bourdieu, e que concorre para a funcionalidade do Estado contemporâneo.

## Bibliografia

Aguiar, Joaquim. (1992), “Para além do Estado Nacional: da crise política à crise dos conceitos” in *Análise Social*, Vol XXVII (118/119). Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

---

<sup>20</sup> Para termos noção do envolvimento da sociedade civil, das instituições políticas centrais com destaque para o Senado e locais com destaque para as Regiões, bastará consultar algumas páginas da internet dessas instituições bem como o site oficial da Comissão europeia sobre a Governação Europeia.

- Badie, Bertrand. (1996), *O fim dos territórios. Ensaio sobre a desordem internacional e sobre a utilidade social do respeito*. Lisboa, Instituto Piaget.
- Comissão das Comunidades Europeias. (2000), *Um Livro Branco sobre a Governação Europeia. Aprofundar a Democracia na União Europeia*. Publicação da Comissão Europeia.
- Braga da Cruz, Manuel. (1992), “Europeísmo, Nacionalismo, Regionalismo” in *Análise Social*, Vol. XXVII (118/119). Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Cox, Robert W., Sinclair, Timothy J..(1996), *Approaches to World Order*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Durand, Emmanuel Vital. (1998), “La région” in *Les collectivités Territoriales en France*. Paris, Publication Hachette.
- Figueiredo, Ernesto. (1988), Braga, Instituto Nacional de Investigação Científica.
- Guettier, Christophe. (2000), *Institutions Administratives*. Paris, Dalloz.
- Le Galès, Patrick, Lequesne, Christian (org.). (1997), *Les paradoxes des Régions en Europe*. Paris, Publication la Découverte.
- Loughling, John. (1998,) “Nation, State and Region” in *Western Europe in Culture: building stone for Europe 2002*. Brussels. European University Press.
- Marchand, Marie-Jacqueline. (1993), *L'Economie de la Décentralisation: un enjeu financier pour les collectivités locales*. Rennes. Presses Universitaires de Rennes.
- Ministério da Economia. (1999), Lei orgânica das Direcções Regionais do Ministério da Economia.
- Observatório de Relações Exteriores. (2000), “Modelos teóricos para construção europeia” in *Janus 2001. Anuário de Relações Exteriores*. Lisboa, Publicação Público e Universidade Autónoma de Lisboa.
- Oliveira Martins, Guilherme de. (2000), “Cidadania, Educação e Defesa” in *Nação e Defesa*. Nº93. 2ª Série. Instituto Nacional de Defesa.
- Palma, Elisabete. (2000), “Qual Europa para o futuro?” in *Janus 2001. Anuário de Relações Exteriores*. Lisboa, Publicação Público e Universidade Autónoma de Lisboa.
- Peter, John. (2000), “The europeanisation of sub-national governance” in *Urban Studies*. Vol 37, Issues 5/6: págs. 877-893.
- Rousset, Michel. (1998), *L'Action Internationale des Collectivités Locales*. Paris, Publication Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L.G.D.J.)
- Rosenau, James. (1980), *The Study of Global Interdependence*. New York, Frances Pinter Publishers.
- Smouts, Marie-Claude. (1998), *Les Nouvelles Relations Internationales: pratiques et théories*. Paris, Presses de Sciences Politiques.
- Waters, Malcom, (1999), *Globalização*. Lisboa, Celta Editora.
- Étymologie du terme “gouvernance”, in  
<http://europa.eu.int/comm/gouvernance/index.en.htm>

# **Turismo regional en europa. Perspectiva general y modelización econométrica de las regiones españolas.**

**M<sup>a</sup>. Carmen Guisán Seijas<sup>\*</sup>**

**Isabel Neira Gómez<sup>\*\*</sup>**

**Eva Aguayo Lorenzo<sup>\*\*\*</sup>**

## **Abstract**

En este trabajo se presentan algunos indicadores de la actividad turística a nivel regional en la UE. Se aplican algunos modelos econométricos a las regiones españolas para analizar la evolución de turismo, hotelero y extrahotelero, y su impacto sobre el desarrollo regional.

---

<sup>\*</sup> Sección de Econometría. Facultad CC. Económicas, Universidad de Santiago de Compostela.

E-mail: [eccg@usc.es](mailto:eccg@usc.es)

<sup>\*\*</sup> Sección de Econometría. Facultad CC. Económicas, Universidad de Santiago de Compostela.

E-mail: [ineira@usc.es](mailto:ineira@usc.es)

<sup>\*\*\*</sup> Sección de Econometría. Facultad CC. Económicas, Universidad de Santiago de Compostela.

E-mail: [econom@usc.es](mailto:econom@usc.es).

## 1. Perspectiva general

El turismo europeo tiene un volumen destacado y creciente en numerosas regiones tanto si consideramos el turismo hotelero como el extrahotelero, el nacional y el extranjero. Como señala REY(1998) destacan con más del 2% del turismo extranjero mundial sólo 14 países de los cuales 6 pertenecen a la UE. Entre los países de la UE los más destacados en 1995 fueron Francia (11%), España (7%), Italia(6%), Reino Unido (4%), Alemania(3%) y Austria (3%).

Presentamos a continuación un conjunto de indicadores de la actividad turística hotelera para las 100 regiones europeas analizadas en este trabajo y que recogemos en las tablas 1-7. Los datos corresponden al año 1995 y los nombres de las variables son los siguientes:

PER: pernoctaciones hoteleras en la región, en miles de personas.

PERH: número de pernoctaciones hoteleras por cada mil habitantes de la región

PERNH: número de pernoctaciones de origen nacional por cada mil habitantes de la región.

PERXH: número de pernoctaciones de origen extranjero por cada mil habitantes de la región

PERKM: número de pernoctaciones por  $\text{km}^2$

PLH: número de plazas hoteleras por cada mil habitantes de la región.

RPER; RPERH; RPLH: número de ranking de cada región en el conjunto de 100 regiones europeas en las variables PER, PERH y PLH, en orden descendente de clasificación de forma que el número 1 del ranking corresponde a la región que tenga el valor más alto de la variable.

En el conjunto de las 100 regiones, el número de pernoctaciones de origen nacional por cada mil habitantes se sitúa entre 163 y 17840, siendo la media de las regiones 1943. El número de pernoctaciones de origen extranjero por cada mil habitantes oscila entre 49 y 56554, siendo la media de las regiones 2221. El número total de pernoctaciones por cada mil habitantes oscila entre 599 y 64491, siendo la media de las regiones 4175.

La intensidad del turismo hotelero por  $\text{Km}^2$  se refleja en las siguientes cifras para el conjunto de las 100 regiones europeas: el número de pernoctaciones de origen nacional por  $\text{Km}^2$  oscila entre 17 y 5610 con una media por región de 407. Las pernoctaciones de origen extranjero oscila entre 2 y 19544, siendo la media de las regiones 562. El número total de pernoctaciones por  $\text{Km}^2$  oscila entre 20 y 20509, siendo la media de las regiones 969.

Existe una gran correlación entre el número de plazas hoteleras y de pernoctaciones. El número de plazas hoteleras por  $\text{Km}^2$  oscila entre 0.22 y 162, siendo la media regional de 7.

En la tabla 1 se presentan los indicadores del turismo hotelero para las regiones españolas. La región española que presenta una mayor actividad turística es Baleares, que se sitúa como la región europea con mayor intensidad turística, tanto en lo relativo a su población como a la densidad de turistas recibidos por  $\text{Km}^2$ , siendo incluso la segunda región de Europa en el número total de pernoctaciones anuales alcanzando casi 47 millones en 1995.



Destacan también Canarias que ocupa el puesto 8 del ranking de pernoctaciones totales (RPER), con 25 millones, Cataluña en el puesto 10, con más de 23 millones, Andalucía en el 11 con casi 23 millones y Comunidad Valencia en el 24 con casi 14.

**Tabla 1 - Indicadores turísticos en las regiones españolas**

ESPAÑA	PER	PERH	PERNH	PERXH	PERKM	PLH	RPER	RPERH	RPLH
Galicia	3395	1244	1131	113	115	16	65	77	57
Asturias	1085	1006	956	49	103	13	91	84	74
Cantabria	1137	2160	1898	261	215	28	90	48	25
Pais Vasco	1762	847	650	197	243	7	81	94	99
Com. Navarra	598	1139	998	141	57	13	97	81	72
La Rioja	447	1712	1549	163	89	14	99	60	68
Aragón	2326	1966	1758	208	49	21	76	53	37
C. Madrid	8411	1681	925	755	1052	11	36	61	89
Castilla y León	3409	1353	1174	179	36	14	64	70	65
Castilla-Mancha	1634	970	826	144	21	11	83	85	86
Extremadura	1039	970	879	92	25	11	92	86	85
Cataluña	23612	3891	1404	2487	739	33	10	17	19
C. Valenciana	13804	3541	2062	1479	592	21	24	24	41
Baleares	46883	64792	8237	56554	9350	376	2	1	1
Andalucía	22876	3231	1442	1789	262	20	11	29	46
Murcia	1629	1516	1338	178	144	12	84	67	76
Canarias	25239	16364	2958	13406	3485	65	8	6	7

En la mayoría de las regiones la intensidad turística es mayor en el turismo de origen nacional (PERNH) que en el turismo de origen extranjero, con las únicas excepciones de Baleares, Canarias, Cataluña y Andalucía. En el caso de Baleares la proporción del turismo extranjero es muy elevada. Madrid tiene un turismo bastante similar según el origen nacional o extranjero, con intensidad algo mayor en el turismo nacional.

En la Tabla 2 figuran los indicadores de Italia. Destacan en el número de pernoctaciones totales las regiones de Trentino-Alto Adige que ocupa el puesto 5 en el ranking de las 100 regiones europeas, con 30 millones, Emilia-Romagna el 6 con casi 29 millones, Veneto el 7 con más de 25, Toscana en el 16 con más de 18, Lombardía el 17 con más de 18 millones y Lazio el 19 con 17 millones.

**Tabla 2 - Indicadores turísticos en las regiones italianas**

ITALIA	PER	PERH	PERNH	PERXH	PERKM	PLH	RPER	RPERH	RPLH
Piemonte	5067	1179	792	387	199	15	52	78	61
Valle d'Aosta	2630	22192	17841	4351	806	197	73	5	5
Liguria	12226	7349	5402	1947	2257	50	26	8	10
Lombardia	18416	2067	1199	868	772	16	17	50	56
Trentino-Alt Adige	30077	33099	15540	17560	2208	260	5	3	3
Veneto	25574	5783	2353	3430	1393	40	7	10	11
Friuli-Venn. Giulia	3883	3260	1767	1493	495	30	61	28	22
Emilia-Romagna	28959	7382	5636	1747	1309	64	6	7	8
Toscana	18689	5300	2852	2448	813	40	16	11	12
Umbría	3103	3773	2804	970	367	28	69	18	24
Marche	5304	3681	2794	887	547	40	50	21	13
Lazio	17137	3300	1387	1913	996	22	19	27	36
Campania	12136	2112	1162	950	893	15	27	49	59
Abruzzo	3333	2629	2278	352	309	35	66	34	17
Molise	304	916	833	84	69	14	100	88	67
Puglia	4391	1077	963	114	227	12	55	82	78
Basilicata	511	836	759	77	51	14	98	95	66
Calabria	3066	1477	1378	99	203	27	70	68	27
Sicilia	8136	1601	943	657	316	14	37	65	69
Sardegna	5090	3067	2454	613	211	38	51	30	14

**Tabla3 - Indicadores turísticos en las regiones alemanas**

ALEMANIA	PER	PERH	PERNH	PERXH	PERKM	PLH	RPER	RPERH	RPLH
Schleswig-Holstein	6947	2567	2380	187	442	21	41	36	38
Hamburg	3892	2283	1782	501	5155	14	60	46	64
Niedersachsen	15023	1948	1770	179	317	17	21	54	55
Bremen	978	1439	1144	295	2421	11	93	69	87
Nordrhein-West	20699	1162	911	252	608	10	13	80	91
Hessen	14670	2454	1825	629	695	20	23	40	45
Rheinland-Pfalz	9520	2411	1929	481	480	25	31	43	31
Baden-Württenber	22364	2178	1799	380	626	19	12	47	47
Bayern	46434	3897	3352	545	658	32	3	16	21
Saarland	834	770	662	108	324	8	95	98	95
Berlin	6720	1937	1441	496	7542	11	45	55	81

En la tabla 3 se presenta los indicadores turísticos más relevantes para las regiones alemanas, entre las que destacan el número de pernoctaciones totales Bayern que ocupa

el puesto 3 del ranking europeo, con 46 millones, Baden-Württemberg en el 12 con 22 millones y Nordrhein-Wesfalen en el 13, con más de 20, Niedersachsen en el 21 con más de 15 y Hessen en el 23 con más de 14 millones.

En todas las regiones alemanas la intensidad turística de origen nacional es mucho más elevada que la de origen extranjero.

**Tabla 4 - Indicadores turísticos en regiones Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Dinamarca**

<b>BÉLGICA</b>	<b>PER</b>	<b>PERH</b>	<b>PERNH</b>	<b>PERXH</b>	<b>PERKM</b>	<b>PLH</b>	<b>RPER</b>	<b>RPERH</b>	<b>RPLH</b>
Vlaams Gewest	5666	966	318	648	419	10	49	87	90
Région Wallonne	1985	599	313	287	118	8	77	100	92
Région Bruxelles	3302	3470	163	3307	20510	28	67	26	26
<b>HOLANDA</b>									
Noord-Nederland	1397	861	652	209	154	7	88	93	96
Oost-Nederland	2557	805	624	180	226	7	74	96	100
West-Nederland	9665	1339	393	946	900	11	30	72	82
Zuid-Nederland	3027	889	597	292	414	8	71	91	94
<b>Luxembourg</b>	<b>1140</b>	<b>2805</b>	<b>219</b>	<b>2585</b>	<b>441</b>	<b>36</b>	<b>89</b>	<b>32</b>	<b>15</b>
<b>Denmark</b>	<b>8054</b>	<b>1544</b>	<b>749</b>	<b>795</b>	<b>187</b>	<b>19</b>	<b>38</b>	<b>66</b>	<b>48</b>

La tabla 4 presenta los indicadores turísticos en Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Dinamarca. En este conjunto de regiones ninguna de ellas se encuentra en el ranking entre las 25 primeras en pernoctaciones totales, siendo las regiones las más destacadas de este grupo West-Nederland que ocupa el ranking 30 con más de 9 millones de pernoctaciones y Dinamarca que ocupa el 38 con 8 millones.

En este grupo algunas regiones destacan por la intensidad turística de origen extranjero más elevada que la de origen nacional. En este sentido la más destacada es Bruxelles y también se encuentran en esa situación Vlaams Gewest, West-Nederland y Dinamarca.

En la Tabla 5 recogemos los indicadores turísticos de las regiones británicas e Irlanda. En el número de pernoctaciones totales la región más destacada es la de South East, correspondiente a Londres, que ocupa el puesto número 1 del ranking de las regiones europeas con casi 82 millones de pernoctaciones. Otras regiones destacadas son South West que ocupa el puesto 14 con 20 millones de pernoctaciones, Scotland que ocupa el puesto 15 con casi 19 millones e Irlanda con el puesto 18 y 18 millones.

Sólo 3 regiones de este grupo tienen una intensidad turística mayor de origen extranjero que de origen nacional: South East, Scotland e Ireland.

**Tabla 5 - Indicadores turísticos, regiones Reino Unido e Irlanda**

	PER	PERH	PERNH	PERXH	PERKM	PLH	RPER	RPERH	RPLH
<b>Ireland</b>	<b>18046</b>	<b>5020</b>	<b>1863</b>	<b>3157</b>	<b>262</b>	<b>27</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>28</b>
<b>REINO UNIDO</b>									
North	7466	2409	1696	713	485	21	39	44	40
Yorks and Humber	9324	1855	1361	494	605	13	32	57	70
East Midlands	6752	1642	1302	340	432	12	43	62	80
East Anglia	4873	2305	1595	710	388	17	54	45	53
South East	81872	4538	1292	3247	3008	17	1	13	52
South West	20054	4167	3029	1138	841	35	14	14	18
West Midlands	8657	1633	1010	623	665	12	35	63	77
North West	8663	1352	897	454	1182	18	34	71	50
Wales	10478	3595	2959	635	505	15	28	23	63
Scotland	18951	3691	1699	1991	241	23	15	20	34
Northern Ireland	1444	878	723	155	102	11	87	92	88

La tabla 6 presenta los indicadores de Portugal y Grecia. En el número de pernoctaciones totales destacan la región griega de Nisia Aigaiou que ocupa el puesto número 9 del ranking de regiones europeas con 25 millones de pernoctaciones y la región portuguesa de Algarve en el puesto 25 y 13 millones de pernoctaciones.

Las regiones que más destacan por la intensidad turística extranjera respecto a la nacional son Nisia Aigaiou, Kentriki Ellada y Attiki en Grecia y Algarve y Lisboa e Vale do Tejo en Portugal.

**Tabla 6 - Indicadores turísticos, regiones Portugal y Grecia**

<b>PORTUGAL</b>	PER	PERH	PERNH	PERXH	PERKM	PLH	RPER	RPERH	RPLH
Norte	2387	678	415	264	113	7	75	99	97
Centro	1533	895	631	264	66	11	85	89	83
Lisboa e Tejo	5864	1772	545	1227	444	15	47	58	62
Alentejo	660	1248	886	362	25	13	96	76	73
Algarve	13124	38064	5741	32323	2631	239	25	2	4
<b>GRECIA</b>									
Voreia Ellada	6840	2030	1089	941	121	27	42	52	29
Kentriki Ellada	9121	3529	1469	2059	169	54	33	25	9
Attiki	6751	1937	666	1271	1773	21	44	56	43
Nisia Aigaiou, Kriti	25024	24949	2615	22334	1682	270	9	4	2

**Tabla7 - Indicadores turísticos, regiones Francia**

FRANCIA	PER	PERH	PERNH	PERXH	PERKM	PLH	RPER	RPERH	RPLH
Île de France	41352	3767	1456	2311	3443	21	4	19	39
Champ Ardenne	1778	1315	869	446	69	12	80	74	75
Picardie	1471	793	588	205	76	7	86	97	98
Haute-Normandie	1885	1061	752	309	153	11	78	83	84
Centre	4291	1764	1231	532	110	17	56	59	54
Basse-Normandie	3467	2455	1783	672	197	21	63	39	42
Bourgogne	3937	2424	1498	927	125	20	59	42	44
Nord - Pas-Calais	3559	891	620	271	287	8	62	90	93
Lorraine	2695	1166	885	281	114	12	72	79	79
Alsace	4937	2921	1686	1235	596	22	53	31	35
Franche-Comté	1803	1620	1361	259	111	16	79	64	58
Pays de la Loire	3979	1267	1097	170	124	13	58	75	71
Bretagne	5877	2064	1576	488	216	17	46	51	51
Poitou-Charentes	4073	2516	2235	281	158	18	57	38	49
Aquitaine	7277	2539	2133	405	176	24	40	37	33
Midi-Pyrénées	9966	3996	2786	1210	220	36	29	15	16
Limousin	960	1335	1200	135	57	15	94	73	60
Rhône-Alpes	14829	2663	1992	670	339	26	22	33	30
Auvergne	3214	2443	2214	230	124	30	68	41	23
Languedoc-Roussillon	5751	2589	1955	634	210	24	48	35	32
Provence-Alpes-Côte d'Azur	15922	3596	2012	1583	507	32	20	22	20
Corse	1665	6410	4617	1793	192	86	82	9	6

La tabla 7 presenta los indicadores turísticos de las regiones francesas. Las más destacadas en número de pernoctaciones totales son Île de France, correspondiente a París, en el puesto 4 del ranking europeo con 41 millones de pernoctaciones, Provence Alpes Côte d'Azur en el puesto 20 con casi 16 millones de pernoctaciones y Rhône-Alpes en el 22 con casi 15 millones de pernoctaciones.

La única región francesa con intensidad turística extranjera superior a la nacional es Île de France.

Las 10 regiones europeas más destacadas por el volumen total de pernoctaciones son las siguientes:

1) El número 1 de este ranking corresponde a la región británica de South-East, con más de 81 millones de pernoctaciones en 1995, de las cuales un 73% son de origen británico y sólo un 27% son de origen extranjero lo que supone aproximadamente 22 millones de pernoctaciones extranjeras. Por tratarse de una región muy habitada la intensidad turística por cada mil habitantes es menos destacada que en otras regiones en los

rankings de intensidad turística, ya que ocupa el lugar 13 la variable RPERH y el 52 en el de la variable RPLH. Estos datos revelan un grado de ocupación de las plazas muy elevado ya que con una intensidad de plazas moderada tiene una intensidad de pernoctaciones elevada.

2) El número 2 corresponde a la región española de Baleares, con más de 46 millones de pernoctaciones en 1995, de las cuales el turismo nacional sólo representa el 13% y el turismo extranjero el 87% lo que supone aproximadamente 40 millones de pernoctaciones extranjeras. Baleares ocupa el primer lugar en el número de pernoctaciones total de pernoctaciones extranjeras. Por tratarse de una región pequeña su intensidad turística es muy elevada, tanto en términos de superficie como de población.

La intensidad de pernoctaciones hoteleras por cada mil habitantes de la región balear es la más alta de la UE, alcanzando un valor de 64792 en 1995, muy superior al máximo de Italia que es Trentino-Alt Adige con 33099, al de Alemania que corresponde a Bayern con 3897, al del conjunto de países del Benelux, que corresponde a Bruselas con 3470, al máximo británico de South-East con un valor de 4538, al máximo de Portugal que corresponde al Algarve con 38064, al máximo de Grecia que corresponde a la región de las islas griegas Nisia Aigaiou-Kriti con 24949. y al máximo de Francia que es Midi-Pyrénées con 3996 pernoctaciones hoteleras por cada mil habitantes. El número de pernoctaciones por km<sup>2</sup> de Baleares alcanza el valor de 9350, uno de los más elevados de la UE, sólo superado por Bruselas a causa del pequeño tamaño territorial de esta región belga y es diez veces superior a la media de las regiones europeas.

3) El número 3 corresponde a la región alemana de Bayern con más de 46 millones de pernoctaciones, de las cuales un 54% son de origen nacional y un 46% de origen extranjero, lo que supone aproximadamente 21 millones de pernoctaciones de este origen. Al tratarse de una región grande y muy habitada la intensidad turística es moderada tanto en relación con la superficie, con un valor de 658 pernoctaciones por km<sup>2</sup>, y en relación con la población, que aunque es el más alto de Alemania con 3897 pernoctaciones por cada mil habitantes es muy moderado en comparación con los altos valores de las regiones de mayor intensidad turística como Baleares.

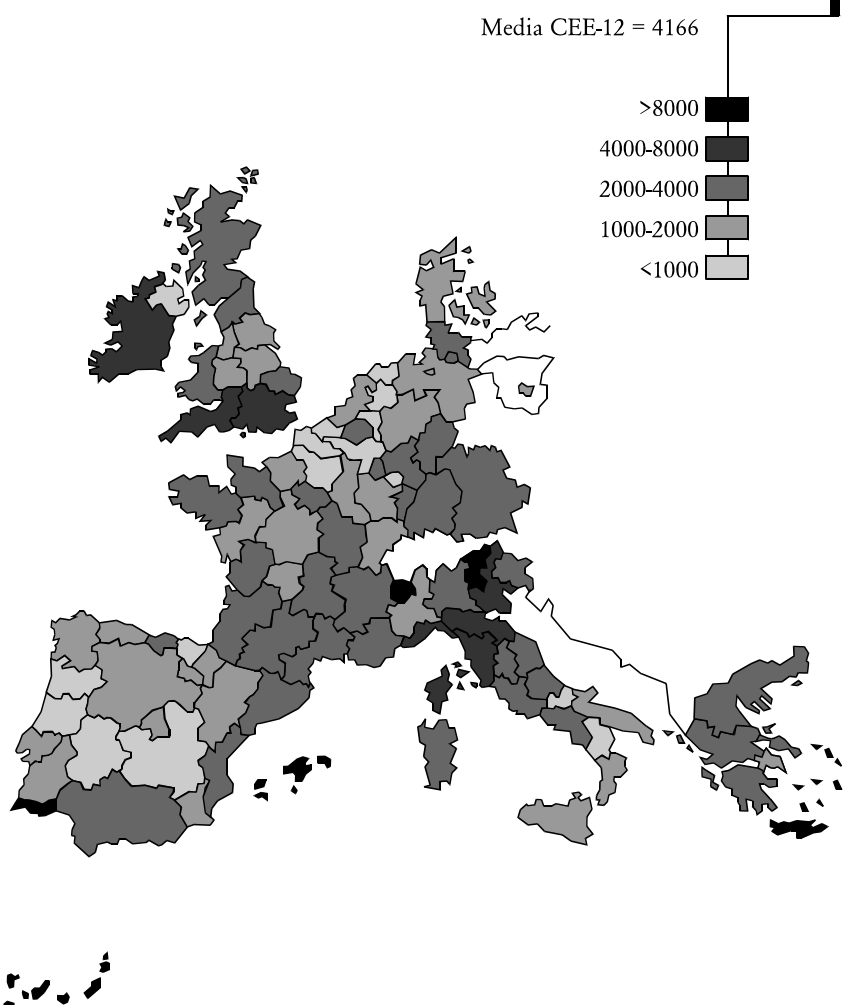
4) El número 4 corresponde a la región francesa de Île de France, con más de 41 millones de pernoctaciones. La intensidad turística por km<sup>2</sup> es relativamente alta, con un valor de 3443, muy superior al de las demás regiones francesas aunque muy moderada en comparación con el alto valor de Baleares que casi lo triplica. Al tratarse de una región muy poblada la intensidad turística en relación con la población es moderada, ocupando el puesto 19 en el ranking de intensidad de pernoctaciones en relación con la población y el 39 en el ranking de plazas hoteleras en relación con la población. La región de París, como al igual que la región londinense de South-East tiene un índice de ocupación hotelera elevado.

5) El puesto 5 lo ocupa la región italiana de Trentino-Alt Adige, con más de 30 millones de pernoctaciones hoteleras, de las cuales un 47% son de origen nacional y un 53% de origen extranjero, lo que representa aproximadamente 16 millones de pernoctaciones de este origen. Se trata de una región con alta intensidad de plazas hoteleras por km<sup>2</sup> con un valor de 260, sólo superado por Baleares que tiene 376. Su intensidad hotelera en relación con la población es también muy elevada, la segunda de las 100 regiones europeas consideradas en este estudio, aunque casi la mitad del alto valor que corresponde a Baleares.

6) Los puestos 6 a 10 de pernoctaciones hoteleras totales los ocupan las siguientes regiones: las regiones italianas de Emilia-Romagna, con el puesto 6, y Véneto con el puesto 7, las regiones españolas de Canarias con el puesto 8 y Cataluña con el puesto 10, y la región griega de Nisia-Aigaiou-Kriti que ocupa el puesto 9. Todas ellas superan los 20 millones de pernoctaciones anuales y por lo tanto la actividad turística hotelera representa en ellas un nivel de actividad económica importante. La intensidad turística en relación con la superficie es en ellas mucho más moderada que en Baleares, correspondiendo un valor de 1309 y de 1393, respectivamente, a las dos regiones italianas de este grupo, 3485 a Canarias, 739 a Cataluña y 1682 a la región de las islas griegas. La intensidad turística en relación con la población es en todos los casos también más moderada que en Baleares con valores de 7382 y 5783 en las dos regiones italianas, 16364 en Canarias, 3891 en Cataluña y 24949 en el caso de las islas griegas.

El mapa de las regiones de la UE muestra la distribución regional del turismo hotelero. Sería interesante disponer también de información para todas las regiones de datos relativos al turismo extrahotelero para tener una imagen más precisa de la importancia de la actividad turística en su conjunto.

**INTENSIDAD TURÍSTICA DE LAS REGIONES EUROPEAS EN 1995**  
(pernoctaciones hoteleras anuales por cada mil habitantes)



## 2. Turismo hotelero y extrahotelero en España

La mayoría de los estudios turísticos dedican sus principales análisis al turismo hotelero, pero nosotros pensamos que en muchas regiones turísticas de vacaciones, el turismo extrahotelero tiene una importancia similar, y en algunos casos superior, a la del turismo hotelero, generando miles de puestos de trabajo en diversos sectores comerciales, en la construcción y en otros.

La gran importancia económica de las actividades turísticas extrahoteleras se pone de manifiesto en nuestro libro de Guisán, Aguayo y Neira(1999), en el que se analiza la importancia del turismo hotelero y extrahotelero en las comarcas y áreas de Galicia y en el conjunto regional.

En esta sección presentamos en primer lugar una tabla con datos comparativos del turismo hotelero y extrahotelero de las 17 regiones españolas, utilizando el número de viviendas secundarias como un indicador importante del turismo extrahotelero. El número de viviendas secundarias, en un país como España en el que la vivienda de uso habitual es de propiedad de sus habitantes, están fundamentalmente disponibles para la utilización como segunda vivienda, bien por sus propietarios bien en alquiler. En este número de viviendas se cuentan no sólo las que se destinan a turismo de vacaciones sino también las que se destinan a alojar a estudiantes que generan también actividades en las regiones o comarcas en las que realizan su actividad de estudio. Salvo algunos casos muy particulares de algunas comarcas en general la mayoría de las viviendas secundarias de las regiones españolas se dedican a la actividad turística vacacional.

Los usuarios son a veces los propios propietarios que se desplazan de localidad o región y que generan una actividad económica importante en las regiones de destino de sus vacaciones. En un alto porcentaje se trata de turismo nacional pero en algunas regiones tiene también un importante peso en este sector el turismo extranjero particularmente el de jubilados europeos en las zonas climáticas más privilegiadas.

La tabla 8 presenta los datos correspondientes a Población, Pernoctaciones Hoteleras (PER) y Plazas hoteleras en 1995, en miles, así como el número de Viviendas Secundarias en 1991, también en miles, y los ratios PERH, PLH y VSH que representan los valores de las variables PER, Plazas y Viv. Sec por cada mil habitantes. Los dos primeros ratios están calculados en relación con la población de 1995 y el tercero en relación a la población de 1991. Las dos últimas columnas, RPER y RVS indican, respectivamente, el orden del ranking descendente de las 17 regiones en las variables Pernoctaciones hoteleras y Viviendas Secundarias, de forma que el número 1 corresponde a la región con mayor nivel.

En el caso de las viviendas secundarias un nivel de ocupación moderado, por ejemplo de 3 habitantes por vivienda durante 30 días al año, ya proporciona un número de pernoctaciones extrahoteleras por cada vivienda secundaria de 90, valor que posiblemente se supera en todas las regiones. Esto hace que al multiplicar el número de pernoctaciones por vivienda por el número de viviendas secundarias el número de las pernoctaciones del turismo extrahotelero supere al del turismo hotelero en todas las regiones excepto Baleares y Canarias que tienen altísimos niveles de turismo hotelero y niveles relativamente moderados de viviendas secundarias.



El primer grupo de regiones más destacadas en el turismo extrahotelero son la Comunidad Valenciana, que ocupa el primer puesto del ranking de viviendas secundarias con 497 mil, Cataluña, que ocupa el segundo puesto con 414 mil y Andalucía en el tercer puesto con 410 mil.

Las demás regiones se sitúan en niveles mucho menores, destacando un segundo grupo con un número de viviendas secundarias mayor de 100 mil y menor de 300 mil, constituido por Castilla y León, con 268 mil, Castilla-La Mancha con 185 mil, Madrid con 145 mil y Galicia con 122 mil.

**Tabla 8 - Turismo hotelero y extrahotelero en las regiones españolas (miles)**

Región	POB	PER	Plazas	Viv. Sec.	PERH	PLH	VSH	RPER	RVS
Galicia	2728	3395	42.7	122	1244	16	45	8	7
Asturias	1079	1085	13.7	47	1006	13	43	14	13
Cantabria	525	1137	14.8	41	2160	28	77	13	14
Pais Vasco	2080	1762	14.4	38	847	7	18	10	15
Com. Navarra	525	598	7.0	18	1139	13	34	16	17
La Rioja	261	447	3.6	23	1712	14	89	17	16
Aragón	1183	2326	25.4	91	1966	21	77	9	9
C. Madrid	5004	8411	52.6	145	1681	11	29	6	6
Castilla y León	2519	3409	36.0	268	1353	14	105	7	4
Castilla-Mancha	1683	1634	18.1	185	970	11	111	11	5
Extremadura	1071	1039	11.7	80	970	11	76	15	11
Cataluña	6068	23612	198.9	414	3891	33	68	3	2
C. Valenciana	3898	13804	81.4	497	3541	21	129	5	1
Baleares	724	46883	271.7	82	64792	376	116	1	10
Andalucía	7080	22876	142.9	410	3231	20	59	4	3
Murcia	1074	1629	13.0	99	1516	12	95	12	8
Canarias	1542	25239	100.6	69	16364	65	46	2	12

En el tercer grupo, con menos de 100 mil, destaca Murcia que en el año 1991 casi superaba las 100 mil y que en la actualidad ya las supera ampliamente, Aragón con 91 mil y Extremadura con 80 mil. Baleares y Canarias se sitúan en niveles bastante moderados, ocupando los puestos 10 y 12 del ranking, lo que contrasta con su posición destacada en los dos primeros lugares del ranking de turismo hotelero.

Además de los efectos climáticos y de ambiente turístico que tanto influyen también en el turismo hotelero, el turismo extrahotelero depende en gran medida de la renta y la población de la propia región y de las regiones próximas, ya que se trata en gran medida de un turismo de procedencia nacional, salvo en algunas zonas de gran intensidad del turismo extranjero. La proximidad entre regiones hay que entenderla en tiempo de desplazamiento y en coste económico, de forma que la mejora de las comunicaciones terrestres y aéreas con regiones de gran volumen de renta y población, en ambos aspectos de tiempo y coste, tiene una influencia positiva importante en el incremento del turismo regional.

Hay que destacar en este sentido a la Comunidad Valenciana que no sólo es la que tiene más viviendas secundarias sino que además es la que tiene una mayor intensidad del turismo extrahotelero en relación con la población, con 129 viviendas secundarias por cada mil habitantes. Este destacado puesto se debe en parte al poder de atracción de su clima para la población madrileña y de otras regiones y países.

También destacan en intensidad de turismo extrahotelero, con más de 100 viviendas secundarias por cada mil habitantes, las regiones de Castilla y León y Castilla-La Mancha, las cuales tienen además un importante número de estas viviendas, con más de 400 mil en el conjunto de ambas regiones. Este gran desarrollo del turismo extrahotelero en las dos Castillas, se debe sin duda en gran parte al influjo de sus atractivos climáticos y su proximidad a Madrid.

En el caso de Cataluña y Andalucía el volumen de este turismo es muy importante pero dado su mayor tamaño poblacional no supone índices tan elevados de intensidad del turismo extrahotelero por cada mil habitantes.

Baleares, a pesar de tener un número moderado de viviendas secundarias, ocupando el puesto 10 en el ranking de las 17 regiones españolas, tiene sin embargo una intensidad de turismo extrahotelero en relación con la población elevado, dado su reducido tamaño poblacional, lo que hace que supere las 100 viviendas secundarias por cada mil habitantes. El caso de Canarias es distinto, pues tiene menos viviendas secundarias que Baleares y más del doble de habitantes, por lo que su ratio de viviendas secundarias por cada mil habitantes es 46, valor bastante moderado que es similar al de Galicia y Asturias.

En conjunto las regiones turísticas más destacadas son Cataluña con 414 mil viviendas secundarias, 198 mil plazas hoteleras y más de 23 millones de pernoctaciones hoteleras. Ocupa el puesto número 3 del ranking de turismo hotelero y el puesto 2 del ranking de turismo extrahotelero.

Baleares con 82 mil viviendas secundarias, 271 mil plazas hoteleras y más de 46 millones de pernoctaciones hoteleras, destaca sobre todo por el turismo hotelero, en el que ocupa el puesto número 1 del ranking español mientras que en el número de viviendas secundarias ocupa sólo el puesto 10.

Otra variable que influye en algunos casos como Galicia, Extremadura y Andalucía, es el turismo de los emigrantes, ya que han sido regiones con mucha emigración a otras regiones y a otros países. Los datos ponen de manifiesto un importante número de viviendas secundarias construidas para las vacaciones de los oriundos de la región que residen habitualmente fuera de ella. También el número de jubilados de las regiones más prosperas tiene un impacto en el desarrollo del turismo extrahotelero en las regiones con clima más privilegiado.

### **3. Modelos econométricos de la distribución regional del turismo español**

En Rey(1999) se cita el interesante estudio econométrico realizado por esta autora en su tesis doctoral de 1992, en el tema del análisis de la distribución regional del turismo en España, en el que se tuvo en cuenta la oferta turística de hoteles de categorías altas como

un elemento importante en la creación de un ambiente turístico que influye en la capacidad de atracción de las distintas regiones, además de sus atractivos turísticos de tipo climático, cultural, gastronómico, etc. Dicha tesis presenta además datos de precios medios estimados por la autora de los alojamientos hoteleros, mediante medias ponderadas de las distintas categorías de hoteles en cada región de acuerdo con el peso o ponderación de cada categoría a nivel regional.

Utilizando los datos de precios de 1985 y 1990 estimados por esta autora y nuestras propias estimaciones para 1995, hemos estimado varios modelos econométricos con una combinación de series temporales y atemporales de las 17 regiones en los años 1990 y 1995, por lo tanto con una muestra de tamaño 34, explicativo de la distribución territorial de las pernoctaciones hoteleras.

Las variables incluídas en el modelo son las siguientes:

- PPER = Proporción que las pernoctaciones hoteleras anuales de la región en el total nacional.
- PPL = Proporción del número de plazas hoteleras de la región en el total nacional.
- PPR = Proporción de la media ponderada del precio por plaza de cada región respecto a la media nacional correspondiente.

Las variables aparecen en el modelo en forma logarítmica, ya que al tratarse de un modelo que incluye el efecto de los precios la forma potencial entre las variables, o su equivalente lineal entre los logaritmos de dichas variables, es con frecuencia una buena elección de la forma funcional.

Estimamos el modelo en primer lugar en su forma de un modelo dinámico mixto en el que la variable retardada 5 años figura como variable explicativa junto con los incrementos, en el quinquenio correspondiente 85-90 y 90-95, de las otras variables explicativas. Esta forma de modelo dinámico como se señala en Guisán(1999) es bastante adecuada en general para evitar problemas de falta de cointegración entre las variables. Además es una forma bastante lógica, aunque a veces no funcione bien debido a que los incrementos pueden tener poca variabilidad y ello aumenta la multicolinealidad y la imprecisión, ya que al incluir la variable endógena retardada los efectos de los niveles anteriores de las variables exógenas ya se transmiten al modelo a través de ella.

En nuestro caso el modelo estimado resulta:

$$\text{LPPER} = 0.2163 \text{ ILPPL} - 0.2416 \text{ ILPR} + 0.9998 \text{ LPPER}(-5)$$

$$(0.6646) \quad (0.7217) \quad (77.8813)$$

siendo los términos entre paréntesis los ratios de la t de Student, es decir los cocientes entre los estimadores y sus desviaciones típicas.

La bondad del ajuste resultó muy elevada con un coeficiente de determinación de 0.97 muy próximo a uno.

Los coeficientes estimados tienen los signos correctos, ya que se esperaba un signo positivo tanto del coeficiente del incremento del número de plazas como del correspondiente a la variable endógena retardada y un signo negativo del precio.

La elasticidad respecto al valor retardado de la variable endógena es muy elevada y próxima a la unidad, y altamente significativa. Los otros coeficientes no resultan estadísticamente significativos pero ello puede deberse a la no consideración de hoteles de categorías diferenciadas, pues como se destaca en el trabajo de la Profesora Carla Rey se trata de una distinción importante en este tipo de modelos. Esperamos poder ampliar la muestra con datos de regiones de otros países y considerar algún indicador de la categoría de las plazas hoteleras para perfeccionar el modelo.

El modelo no incluye efectos diferenciales debidos al clima, distancia a los centros emisores nacionales o internacionales, costes del transporte ni otras variables que explican también las diferencias regionales pero cuyo efecto se supone transmitido a través del valor de la variable endógena retardada.

También hemos estimado el modelo con las 51 observaciones correspondientes a las 17 regiones en los años 1985, 1990 y 1995, sin incluir la variable endógena retardada como explicativa e incorporando variables ficticias de tipo regional, y una variable ficticia especial para Baleares en 1990 (DBAL90). Esta variable ficticia especial se incluye para recoger la importante disminución del turismo balear en dicho año como consecuencia del descenso de las pernoctaciones de extranjeros en España que se hizo sentir de forma especial en esa región dado su importante volumen de turismo extranjero en el que como hemos indicado ocupa el lugar número uno del ranking de las 100 regiones europeas.

Los resultados obtenidos con esta segunda versión del modelo fueron los siguientes:

$$\text{LPPER} = 0.2324 \text{ LPPL} - 0.3461 \text{ LPPR} - 3.0081 - 0.3655 \text{ DBAL90} + a_{0i}$$

$$(1.0124) \quad (-1.7355) \quad (-3.9342) \quad (-2.1534)$$

siendo los términos entre paréntesis los ratios de la t de student que siguen siendo algo bajos para los coeficientes de las dos primeras variables explicativas, y donde donde el estimador -3.00 corresponde a la ordenada en el origen de la región que hemos tomado como referencia de número 1, Galicia según el orden geográfico considerado en las estadísticas de Eurostat. Las diferencias de la ordenada en el origen de las distintas regiones respecto a la región de referencia y su valores estimados y estadísticos t fueron los siguientes: El coeficiente de determinación resultó muy elevado igual a 0.9940.

Se observan un efecto diferencial positivo y significativo de factores que influyen en las diferencias de la ordenada en el origen en Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana, Baleares, Andalucía y Canarias.

A pesar de que los datos disponibles y la especificación utilizada no haya permitido afirmar el carácter significativo de las variables número de plazas hoteleras y precio existen evidencias en estas y otras regresiones efectuadas de que se trata de dos variables importantes en la explicación del turismo que sin embargo conviene desglosar siguiendo la línea que ya hemos indicado de los estudios de la profesora Rey, los cuales esperamos realizar cuando dispongamos de datos similares para regiones europeas de varios países.

	$a_{0i}$	t-student	nivel de significación
Asturias	-0.8651	-2.91	0.0066
Cantabria	-0.8959	-3.92	0.0004
País Vasco	-0.4257	-1.67	0.1038
Navarra	-1.2103	-2.96	0.0058
Rioja	-1.5866	-2.83	0.0081
Aragón	-0.2512	-1.75	0.0890
Madrid	1.1068	6.40	0.0000
Castilla y León	0.0295	0.25	0.7999
Castilla-La Mancha	-0.6136	-2.76	0.0096
Extremadura	-0.8807	-2.63	0.0129
Cataluña	1.4094	3.47	0.0015
C. Valenciana	1.2371	5.68	0.0000
Baleares	2.0465	4.34	0.0001
Andalucía	1.5606	5.09	0.0000
Murcia	-0.5578	-2.01	0.0528
Canarias	1.7471	7.13	0.0000

La relación entre el número de plazas y el de pernoctaciones como hemos indicado es una relación dinámica porque los estudios preliminares que hemos realizado muestran que el incremento en el número de plazas depende del incremento retardado del número de pernoctaciones.

También hemos estimado un modelo de corrección por el error, y hemos analizado el análisis de cointegración correspondiente para explicar la evolución temporal de las pernoctaciones hoteleras de origen nacional, que aparecen claramente relacionadas con la renta real de los españoles. Los resultados son muy buenos y dicha relación se mostró altamente satisfactoria para explicar la evolución creciente de las pernoctaciones hoteleras de origen nacional, las cuales aumentaron en 26 millones en el período 1985-95, lo que supone un porcentaje importante al pasar de 42 millones de pernoctaciones hoteleras nacionales en 1985 a 58 millones en 1995. También aumentaron en el mismo período, aunque proporcionalmente menos las pernoctaciones hoteleras extranjeras que pasaron de casi 79 millones en 1985 a 101 millones en 1995.

#### 4. Conclusiones

En este trabajo hemos presentado una novedosa visión general de la distribución regional del turismo hotelero en las 100 regiones de los 12 países de la UE que anteriormente componían la CEE12.

Las principales conclusiones son las siguientes:

1) En ese análisis destacan la región londinense de South-East, con más de 81 millones de pernoctaciones en 1995, la región española de Baleares con más de 46 millones, la región alemana de Bayern con más de 46 millones, la región francesa de Île de France

con más de 41 millones y la región italiana de Trentino-Alto Adige con más de 30 millones, como las que generan un número mayor de pernoctaciones hoteleras anuales. Este primer grupo incluye regiones con turismo de tipo nacional y otras con más peso de turismo de negocios y cultural.

2) En segundo lugar destacan cinco regiones de Italia, España y Grecia, más características de un turismo mediterráneo y de vacaciones: Emilia-Romagna, Veneto, Canarias, Cataluña y Nisia-Aigaiou-Kriti.

3) También hemos presentado una novedosa visión general del turismo extrahotelero en las regiones españolas. Destacamos la importancia del turismo extrahotelero en muchas regiones que no siempre son las de más turismo hotelero. El turismo extrahotelero es más de origen nacional e incluso regional que extranjero. En su conjunto el turismo extrahotelero de España tiene un peso económico tan importante o más que el turismo hotelero por su impacto sobre la producción y el empleo.

4) Las regiones más destacadas en términos de turismo extrahotelero son Comunidad Valenciana con 497 mil viviendas secundarias, seguida de Cataluña con 414 mil y Andalucía con 410 mil. En un segundo grupo, con un número de viviendas secundarias mayor de 100 mil y menor de 300 mil, se encuentran Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid y Galicia. En el tercer grupo, con menos del 100 mil, destacan Murcia, Aragón y Extremadura.

5) En nuestro modelo econométrico de la distribución regional del turismo hotelero español, la elasticidad respecto a las plazas hoteleras es positiva y la elasticidad respecto al precio negativa. El valor retardado de la variable endógena tiene un coeficiente altamente significativo.

6) En nuestra versión estática del modelo, incluimos la ordenada en el origen y varias variables ficticias de tipo regional. Se observa un efecto diferencial positivo y significativo de factores que influyen en las diferencias de la ordenada en el origen en Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana, Baleares, Andalucía y Canarias.

## **Bibliografía**

EUROSTAT. Base de datos REGIO.

Guisán, M.C.(1999), “Causalidad y cointegración en modelos econométricos. Características, resultados y limitaciones”. *Documentos de Econometría*, nº 17. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela.

Guisán, M.C.; Aguayo, E. y Neira, Y. (1999), “Economía del Turismo en Galicia. Impacto económico y distribución territorial”. *Estudios Económicos de la Asociación Hispalink-Galicia*, nº 3. Distribuye Mundi-Prensa. Madrid.

Rey, C. (1999), “Economía del Turismo. Estructura de mercados e impacto sobre el desarrollo”. *Estudios Económicos de la Asociación Hispalink-Galicia*, nº1. Distribuye Mundi-Prensa. Madrid.

# **Porque é diferente o PIB *per capita* das regiões portuguesas?**

**Pedro N. Ramos<sup>\*</sup>**

**Alexandra Rodrigues<sup>\*\*</sup>**

---

<sup>\*</sup> Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, e Instituto Nacional de Estatística.  
E-mail: Pedro.Ramos@ine.pt.

<sup>\*\*</sup> Instituto Nacional de Estatística. E-mail: Alexandra.Rodrigues@ine.pt.

## 1. Introdução

As diferentes regiões portuguesas (NUTS II e NUTS III) possuem valores do PIB *per capita* marcadamente distintos, facto que tem fundamentado a tese das profundas assimetrias regionais no interior do território português. Com efeito, ao nível das regiões NUTS II (cujo âmbito geográfico corresponde no Continente ao das áreas de intervenção das Comissões de Coordenação Regional) a região de Lisboa e Vale do Tejo ultrapassa a média nacional do PIB *per capita* em mais de 25%, enquanto a Região Autónoma dos Açores queda-se pelos 70% desse valor nacional. Se se optar por um maior nível de desagregação regional – NUTS III – então a Grande Lisboa revela um PIB *per capita* superior à média do país em mais de 60%, que mais que triplica o registo do mesmo indicador numa região (relativamente industrializada e fisicamente próxima do litoral) como o Tâmega. Estes valores, que derivam das Contas Regionais portuguesas, referem-se ao ano de 1995, o último para que há dados publicados no momento em que escrevemos esta comunicação.

O PIB *per capita* é contudo um indicador sumário, que reflecte uma gama diversa de fenómenos, que podem contribuir em diferentes proporções para aquelas disparidades regionais. Este trabalho propõe-se quantificar esses contributos, recorrendo com esse fim à decomposição do PIB *per capita* das regiões portuguesas, através de uma sucessão de identidades, num conjunto de rácios que configuram esses factores. Os resultados que agora se apresentam estão na continuidade doutros que temos vindo a publicar, nomeadamente Ramos e Coimbra (2001) e Ramos e Rodrigues (2001). Se a primeira destas referências decompõe a produtividade média das regiões portuguesas em “efeito produtividade corrigida” e “efeito estrutura sectorial”, dados que agora retomamos<sup>1</sup> uma vez que estes dois efeitos são também determinantes do PIB *per capita*, já a segunda constitui um trabalho em tudo análogo a este, só que versa a evolução temporal do PIB *per capita* e dos factores que o determinam, enquanto agora a nossa análise é dirigida antes para a vertente espacial.

Esta comunicação sub-divide-se em duas partes. Numa primeira etapa descreve-se a decomposição do PIB *per capita* empreendida para as diferentes regiões, seguindo-se então, num segundo passo, a apresentação dos resultados. Estes referem-se quer às regiões NUTS II quer a algumas NUTS III que compõem o território português. De facto, os resultados relativos às NUTS III devem ser lidos de forma cautelosa já que misturámos, nessa análise, dados das Contas Regionais referenciados ao ano de 1995, com resultados de Inquéritos ao Emprego realizados nalgumas regiões portuguesas, nos anos de 1998 e 1999, com base em amostras reforçadas, estatisticamente significativas para esse nível de desagregação geográfica. Refira-se contudo que esses Inquéritos não abrangeram todo o território nacional – não é possível decompor a NUT II Alentejo nas suas NUTS III – e noutros casos não foram julgados significativos para algumas NUTS III mais pequenas, tendo-se antes optado pelo agrupamento desses espaços regionais. Os nossos cálculos, é claro, ressentiram-se destas limitações, referindo-se pois somente a

---

<sup>1</sup> Na realidade os dados agora publicados diferem ligeiramente dos de Ramos e Coimbra (2001), porque nesse trabalho tinha-se utilizado no cômputo da produtividade corrigida os pesos sectoriais do emprego em Portugal, enquanto agora esses pesos foram recalculados com exclusão do Extra-Regio. O Extra-Regio constitui a parcela do território económico que não pode ser afectada directamente a uma única região (Eurostat, 1996,13.06) por exemplo as embaixadas e consulados portugueses no estrangeiro.



algumas e não à totalidade das NUTS III, e procedendo aos mesmos agrupamentos contemplados naqueles Inquéritos ao Emprego.

## 2. A decomposição dos PIB *per Capita* regionais

O PIB *per capita* das diferentes regiões consideradas foi pois decomposto, numa primeira fase, conforme a seguinte identidade:

$$(i) \text{ PIB}_{pc} = \frac{\text{PIB}}{\text{População Total}} = \frac{\text{PIB}}{\text{VAB}} \times \frac{\text{VAB}}{\text{Vol. Emprego (ETI)}} \times$$

(1)                      (2)

$$\times \frac{\text{Vol. Emprego (ETI)}}{\text{Ind. Empregados na Região}} \times \frac{\text{Ind. Empregados na Região}}{\text{Empregados Residentes na Região}} \times$$

(3)                      (4)

$$\times \frac{\text{Emp. Residentes na Região}}{\text{Pop. Activa}} \times \frac{\text{Pop. Activa}}{\text{Pop. 15 - 64 Anos}} \times \frac{\text{Pop. 15 - 64 Anos}}{\text{População Total}}$$

(5)                      (6)                      (7)

O rácio (1) é por construção das Contas Regionais<sup>2</sup> igual em todas as regiões, pelo que não contribuindo para as disparidades regionais foi omitido nesta análise. O rácio (2) é a produtividade média do trabalho nas regiões<sup>3</sup>. O factor (3) é por nós designado por “Efeito Intensidade na Utilização do Factor Trabalho”<sup>4</sup>, o rácio (4) mede o impacto das migrações pendulares e o (5) é o complementar da taxa de desemprego. O factor (6) é a taxa de actividade calculada em relação a um estrato etário convencionalmente considerado como a população em idade de trabalhar: 15-64 anos. O rácio (7), por último, será por nós designado de Efeito Demográfico, e reflecte o facto de algumas regiões beneficiarem, em termos de PIB, de uma estrutura etária mais favorável, em que a população em idade activa é mais volumosa.

<sup>2</sup> Ver Eurostat (1995), pp. 18-19.

<sup>3</sup> Esta produtividade foi calculada agregando ao VAB a Produção Imputada de Serviços Bancários que é também, por convenção das Contas Regionais (Eurostat, 1995, p. 27) uma proporção fixa dos VABs regionais. Não se suscita, pois, sob esta hipótese um problema de assimetria na contabilização da produtividade do sector bancário similar ao levantado em Ramos e Rodrigues (2001), pp. 801.

<sup>4</sup> A abreviatura ETI significa “equivalente a tempo integral”.

A produtividade média do trabalho nas regiões é por sua vez identicamente igual a:

$$(ii) \quad \frac{VAB}{Vol. Emprego} = \sum_i \frac{VAB_i}{Vol. Emp._i} \times \frac{Vol. Emp._i}{Vol. Emp._t}$$

Em que  $i$  refere-se a cada um dos 49 ramos em que as Contas Regionais dividem a economia, e  $t$  identifica o volume de emprego total ( $= \sum_i Vol. Emp._i$ ).

Esta expressão torna evidente que a produtividade média do trabalho depende das produtividades observadas nos diferentes ramos de actividade, ao mesmo tempo que é influenciada, igualmente, pela estrutura sectorial do emprego nas diferentes regiões. É bem claro, pois, que eventuais disparidades regionais na produtividade média do trabalho podem derivar de dois factores distintos<sup>5</sup>:

- uma diferente eficiência nos processos produtivos, que deverá transparecer em diferentes valores das produtividades sectoriais, e que é captada pelo indicador que designámos de “produtividade corrigida”;
- uma diferente especialização produtiva traduzida em diferentes pesos de emprego dos diferentes ramos de actividade nas regiões, e que se reflecte no por nós designado “efeito estrutura sectorial”.

Isto é, mesmo que por hipótese extrema duas regiões possuíssem idêntica eficácia produtiva em todos os sectores de actividades, observando pois iguais produtividades sectoriais, ainda assim a produtividade média do trabalho poderia ser diferente, sendo maior na região em que os sectores mais produtivos assumissem maior peso em termos de emprego. Este efeito é o equivalente em termos espaciais ao por vezes designado “Efeito Denison” na literatura relativa à medida da produtividade na óptica do crescimento económico (Nordhaus, 2001).

O indicador da produtividade corrigida que utilizámos foi:

$$(iii) \quad \text{Produtividade Corrigida} = \sum_i \frac{VAB_i}{Vol. Emp._i} \times \frac{\overline{Vol. Emp._i}}{\overline{Vol. Emp._t}}$$

em que  $\overline{Vol. Emp._i}$  e  $\overline{Vol. Emp._t}$  são valores médios do volume de emprego, iguais para todas as regiões, e que reflectem no essencial a estrutura do emprego à escala nacional. O “Efeito Estrutura Sectorial” é calculado dividindo o índice (ii) por (iii).

No que respeita ao “Efeito Intensidade na Utilização do Factor Trabalho” (rácio (3)), este deverá reflectir um maior contributo para o PIB deste factor produtivo, nas regiões em que há um menor recurso ao trabalho a tempo parcial. Este rácio só pôde ser estimado ao nível de NUTS II, já que as Contas Regionais para as NUTS III não fornecem informação para o volume de emprego em “equivalentes a tempo integral”. Para esta desagregação geográfica, a produtividade foi, pois, calculada com base no

<sup>5</sup> Ver também, sobre esta questão, Ramos e Coimbra (2001).

número de indivíduos empregados na região, diluindo-se pois o “Efeito Intensidade na Utilização do Factor Trabalho” nesse contributo mais geral da produtividade do trabalho.

O “Efeito Migrações Pendulares” supunha-se, *a priori*, constituir um dos mais interessantes contributos para explicar as disparidades regionais na medida do PIB *per capita*. Contudo, a construção deste indicador vir-se-ia a revelar problemática, já que no rácio (4) o numerador, em que inscreve o “número de indivíduos empregados na região” é conhecido a partir das Contas Regionais (CR), enquanto o denominador, composto pelo “número de indivíduos empregados residentes na região”, tem uma fonte diversa, nomeadamente o “Inquérito ao Emprego” do Instituto Nacional de Estatística (IE). O problema é, então, que o valor deste rácio nas diferentes regiões, não deverá reflectir só o fenómeno das migrações pendulares, mas deverá ser influenciado pela inevitável inconsistência estatística entre as duas fontes.

Para minorar este problema optou-se, ao nível da análise por NUTS II, por substituir o rácio (4) previsto em (i) para representar o Efeito Migrações Pendulares por:

$$\frac{\frac{\text{Indiv. Emp. na Região (CR)}}{\text{População (CR)}}}{\frac{\text{Empreg. Residentes na Região (IE)}}{\text{População (IE)}}}$$

Esta substituição não invalida, mas antes preserva a identidade (i), já que o cálculo do PIB *per capita* é feito com base na população (CR), enquanto no indicador (7) se toma a população (IE). Ainda assim é nossa convicção que o indicador proposto permanece imperfeito -convicção reforçada pela avaliação que fazemos da razoabilidade dos resultados-, devendo pois a nossa medida do Efeito Migrações Pendulares estar (até um certo ponto) contaminada pela inconsistência estatística acima mencionada.

O problema é ainda mais complicado na análise por NUTS III. A questão é que para além de na estimativa do Efeito Migrações Pendulares se cruzar dados com origem em diferentes fontes, agora também os dados das Contas Regionais se reportam a 1995, e os do Inquérito ao Emprego/NUTS III à média do biénio 1998/99. É claro que à partida a inconsistência temporal deveria induzir um erro consideravelmente maior que a inconsistência de fontes. Por essa razão não se utilizou directamente para as diferentes NUTS III o rácio Emprego/População do Inquérito ao Emprego 1998/99, mas procurou-se obter uma estimativa do rácio equivalente em 1995 (o erro produzido por esta abordagem está incluído no resíduo do Quadro 2 à frente). A questão é que essa estimativa foi extremamente rudimentar: consistiu simplesmente em admitir que aquele rácio tinha variado no tempo, em cada NUT III, à mesma taxa que a NUT II respectiva.

Quanto ao “Efeito Taxa de Emprego”, representado pelo rácio (5), ele é como já se mencionou o complementar da taxa de desemprego; isto é, as duas taxas, se ambas expressas em unidades percentuais, somam 100%. O Efeito Taxa de Actividade seria decomposto, à semelhança e utilizando o mesmo procedimento de Ramos e Rodrigues (2001), em “Efeito Taxa de Actividade Masculina” e “Efeito Taxa de Actividade Feminina”; isto é fez-se:

$$x = \frac{\text{Taxa de Actividade (M + F)}}{\text{Média Geométrica das Tx Activ. M e F}} \quad (10)$$

A primeira e porventura a mais saliente conclusão, que pode ser extraída do Quadro 1, é que as assimetrias regionais do PIB *per capita*, em Portugal, só parcialmente se explicam por diferenciais na eficiência produtiva das regiões. Com efeito, as disparidades regionais surgem consideravelmente esbatidas quando se considera o indicador da produtividade corrigida, que espelha essas diferenças de eficiência produtiva, em comparação como que acontece ao nível do PIB *per capita*. Por exemplo, a região de Lisboa e Vale do Tejo que possui um PIB *per capita* que excede a média do país em mais de 26%, só regista uma vantagem no indicador da produtividade corrigida de cerca de 5,5%. O maior PIB *per capita* de Lisboa e Vale do Tejo, mais do que pela produtividade corrigida explica-se:

- pelo efeito estrutura sectorial; isto é, Lisboa e Vale do Tejo é uma região relativamente especializada em ramos, que pela sua própria natureza, possuem uma maior produtividade;
- pelo efeito migrações pendulares (que incorpora um erro que não foi possível isolar); ou seja, esta região beneficia do contributo produtivo de residentes noutras regiões que para aí se deslocam para trabalhar.

Num segundo plano, Lisboa e Vale do Tejo beneficia em termos de PIB *per capita* do Efeito Demográfico - isto é, a população em idade activa é nesta região relativamente mais numerosa - e ainda de uma Taxa de Actividade Feminina marginalmente superior à média nacional. Em sentido inverso, isto é contribuindo para moderar o excesso do PIB *per capita* em relação à média do país, encontra-se sobretudo a taxa de emprego que é menor – ou se se preferir a taxa de desemprego é maior - do que acontece em Portugal em termos médios.

O caso mais interessante, entre os vários espaços territoriais considerados, é o Alentejo. É que esta região, que é a que possui no Continente o mais baixo PIB *per capita*, regista uma produtividade corrigida superior à média do país, e que é a segunda mais elevada ao nível das NUTS II portuguesas. Curiosamente também o Efeito Estrutura Sectorial é superior a 100 no Alentejo, mostrando que esta região não só possui um indicador de eficiência produtiva superior à média, como se especializou também relativamente em actividades de elevada produtividade; na realidade, ambos os factos reflectem o considerável peso na economia alentejana de algumas grandes empresas capital-intensivas. O baixo valor do PIB *per capita* no Alentejo tem pois de ser explicado por outros factores: em primeiro lugar as migrações pendulares (uma parte dos residentes no Alentejo trabalha noutras regiões), mas também pelo efeito demográfico (a população em idade de trabalhar é relativamente diminuta), pela elevada taxa de desemprego e pela baixa taxa de actividade feminina.

Quanto aos Açores, que são a região portuguesa com um menor registo de PIB *per capita*, revelam a mesma posição desfavorecida –embora de forma mais mitigada- no indicador da produtividade corrigida. Outras razões, que explicam o baixo PIB *per capita* açoriano são com particular expressão a muito baixa taxa de actividade feminina, e também o Efeito Demográfico. Os Açores beneficiam ao contrário, de um Efeito Estrutura Sectorial positivo, que deverá reflectir o elevado peso dos serviços nesta economia regional.

Outro caso interessante, ainda, é o Algarve. É que esta região que revela o segundo maior PIB *per capita* em Portugal, cai para a cauda da tabela entre as regiões continentais quando se considera a produtividade corrigida. De facto, o Algarve é

bafejado, em termos do PIB *per capita*, sobretudo em resultado do Efeito Estrutura Sectorial e do Efeito Migrações Pendulares.

Quanto às restantes regiões NUTS II, nota-se que as regiões Norte e sobretudo o Centro são penalizadas pelo Efeito Estrutura Sectorial, que reflecte o elevado peso da agricultura e de alguns sectores industriais tradicionais no emprego dessas regiões. A Madeira, por sua vez, regista um valor relativamente baixo no indicador da produtividade corrigida, sendo de assinalar também as baixas taxas de actividade em ambos os sexos.

O Quadro n.º 2 repete a decomposição por factores explicativos dos PIB *per capita* regionais, mas agora evidenciando os resultados de algumas NUTS III. Não é de mais salientar neste quadro, uma vez mais, a fragilidade que julgamos existir nas nossas estimativas do “Efeito Migrações Pendulares” que requer na sua leitura a maior precaução.

A análise do Quadro 2, no que respeita à Grande Lisboa, confirma numa escala ampliada a generalidade das observações que fizemos, ao nível das NUTS II, para a região de Lisboa e Vale do Tejo. O valor particularmente elevado do PIB *per capita* – que na Grande Lisboa mais que excede em 60% a média do país – só decorre muito parcialmente de uma maior eficácia produtiva desta região: o indicador da Produtividade Corrigida não chega a ultrapassar o valor de Portugal em 10%. O grande registo do PIB *per capita* deve-se pois à especialização produtiva favorável da Grande Lisboa (Efeito Estrutura Sectorial) e ao Efeito Migrações Pendulares. O Efeito Demográfico e o Efeito Taxa de Actividade Feminina contribuem igualmente, embora numa menor dimensão, para um PIB *per capita* maior nesta região que no país.

A enorme importância do Efeito Migrações Pendulares na determinação de um valor elevado para o PIB *per capita* na Grande Lisboa tem, como seria de esperar, o seu reverso da medalha na Península de Setúbal. Com efeito esta região tem um PIB *per capita* inferior à média nacional em cerca de 15%, apesar de um registo próximo da média na Produtividade Corrigida, e de uma especialização produtiva favorável, expressa no Efeito Estrutura Sectorial, porque uma parcela significativa da sua população trabalha, e contribui assim para o PIB, na Grande Lisboa. A Península de Setúbal tem ainda um Efeito Demográfico favorável ao seu PIB *per capita*.

Também o Grande Porto, de uma forma relativamente similar à Grande Lisboa, fundamenta o seu PIB *per capita* que se situa mais de 20% acima da média do país, nos efeitos Estrutura Sectorial, Migrações Pendulares e Demográfico. Com efeito, a produtividade corrigida revela-se mesmo marginalmente inferior à média do país, e inferior portanto – com alguma surpresa – a outras regiões: por exemplo, inferior às NUTS III do litoral da Região Centro.

Por fim alguma menção, nesta análise, merece também a região do Tâmega, já que apesar da sua forte industrialização é a região NUT III portuguesa com um PIB *per capita* mais baixo. A principal razão para esta desvantagem parece ser, mais uma vez, as Migrações Pendulares: uma parte da população residente no Tâmega deverá trabalhar em regiões vizinhas, nomeadamente no Grande Porto e no Ave. Mas há que referir, também, o baixo *score* da região na produtividade corrigida, e sobretudo o Efeito Estrutura Sectorial muito desfavorável: a actividade económica concentra-se particularmente em sectores de baixa produtividade.

**Quadro 2 - Decomposição dos PIB *per capita* de algumas regiões NUTS III portuguesas segundo os seus factores determinantes  
(números índice)**

	Minho- Lima	Cávado	Ave	Grande Porto	Tâmega	Entre Douro e Vouga	Douro	Alto Trás- os- Montes	Baixo Vouga	Baixo Monde- go	Pinhal Litoral	Pinhal Int. Norte e Sul	Dão- Lafões	Serra Estrela e Cova Beira	Beira Int. Norte e Sul	Oeste	Grande Lisboa	Penín- sula de Setúbal	Médio Tejo e Lezíria do Tejo
<b>PIB per capita</b>	<b>65.70</b>	<b>79.06</b>	<b>87.51</b>	<b>121.62</b>	<b>49.92</b>	<b>88.83</b>	<b>72.55</b>	<b>65.09</b>	<b>106.16</b>	<b>98.21</b>	<b>99.67</b>	<b>63.91</b>	<b>63.98</b>	<b>64.68</b>	<b>78.25</b>	<b>81.03</b>	<b>161.34</b>	<b>85.18</b>	<b>79.62</b>
Produtividade Corrigida	90.42	87.24	91.89	99.94	82.89	90.93	94.19	98.07	102.16	100.55	100.08	81.29	94.12	85.80	94.47	90.28	109.78	99.23	91.94
Efeito Estrutura Sectorial	74.72	89.54	87.55	109.50	75.19	93.94	102.47	77.05	93.74	96.79	90.35	81.65	74.52	87.25	84.50	96.12	119.51	112.42	100.43
Efeito Migrações Pendulares / Erro não Isolado	91.22	92.06	105.52	113.37	78.76	94.25	81.55	90.12	95.29	97.15	109.76	83.61	82.53	83.88	93.69	93.61	121.60	78.48	94.21
Efeito Taxa de Emprego	101.28	101.79	100.43	98.51	101.30	102.74	100.55	100.74	103.68	102.45	102.72	103.16	102.76	102.01	102.85	101.13	99.43	97.74	99.67
Efeito Taxa de Actividade Masculina	101.92	101.01	99.74	98.32	101.63	102.89	100.25	101.59	104.14	101.13	100.45	109.38	103.97	101.69	108.71	102.69	98.13	96.78	99.25
Efeito Taxa de Actividade Feminina	107.35	105.47	100.07	97.77	98.11	101.86	92.35	95.54	112.46	104.84	100.98	117.88	112.12	108.92	108.95	94.67	101.34	97.69	93.55
Efeito Demográfico	96.87	101.84	102.91	103.70	100.08	102.38	97.43	96.57	100.81	100.54	101.00	91.00	97.04	95.84	89.98	99.30	101.94	104.61	97.32
Resíduo	99.32	99.54	99.93	99.84	100.60	100.08	101.63	101.24	95.05	95.11	95.44	95.16	95.08	95.12	95.46	102.16	100.33	100.65	101.64

## Referências bibliográficas

- Eurostat (1995), *Métodos das Contas Regionais – VAB e FBCF por Ramos de Actividade*, Luxemburgo.
- Eurostat (1996), *Sistema Europeu de Contas 1995*.
- Nordhaus (2001), “Alternative Methods for Measuring Productivity Growth” *NBER Working Papers Series*, 8095.
- Ramos, P., Coimbra, C. (2001), “Nota sobre o Cálculo da Produtividade Média das Regiões NUTS II e NUTS III Portuguesas” *Cadernos Regionais – Região Centro*, 12.
- Ramos, P., Rodrigues, A. (2001), “Porque Cresceu o PIB per capita em Portugal” *Actas da IV Conferência sobre a Economia Portuguesa, Como está a Economia Portuguesa?*, Lisboa CISEP, pp. 797-806.



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).

