

Dinâmicas e Mutações Económicas Estruturais na Raia Central

Alcino Pinto Couto

University of Beira Interior

Department of Management and Economics

e-mail: acouto@ubi.pt

1. Introdução

O estudo das dinâmicas sectoriais das economias tem merecido, desde há muito, um papel de relevo na compreensão das mutações estruturais que sustentam o crescimento económico, a competitividade e as trajectórias de convergência das economias (cf. e.g. M. Peneder, 2001 e A. Couto, 1993).

Sendo reconhecido que a intensidade e o ritmo das dinâmicas sectoriais são atributos das economias que revelam elevado grau de adaptabilidade às mutações das estruturas produtivas e dos mercados, consequentemente, maior capacidade de sustentação dos níveis de bem-estar económico e de prosperidade num contexto de integração e globalização económica, não são, contudo, claras as condições, as formas de articulação e a natureza da relação entre dinâmicas sectoriais, mudança estrutural e crescimento económico (cf. K. Aiginger, 2000).

Pensamos que a problemática descrita se impõe com elevada pertinência para a compreensão actual das mutações estruturais protagonizadas pelas economias das regiões portuguesas sujeitas, desde a integração europeia, a processos de ajustamento estrutural, não apenas circunscritos às actividades transaccionáveis, mas também às actividades não transaccionáveis, fortemente condicionados pelos impulsos com origem nas dinâmicas globalizadas dos mercados e nas políticas públicas de desenvolvimento e de estabilização macroeconómica.

Tendo presente as condições de partida e de perifericidade das economias da raia central portuguesa, propomo-nos, com base em estudos realizados no âmbito da elaboração do Quadro de Referência Estratégico Nacional – QREN, proceder a uma

reflexão sobre o seu modelo de desenvolvimento, procurando identificar défices de capacidade e limites, bem como retirar implicações de política regional para garantir e promover um crescimento sustentado das suas economias e uma maior convergência em relação às economias nacional e europeia.

Após esta introdução, analisaremos, na secção 2, fundamentos teóricos e empíricos relacionados com as dinâmicas sectoriais e os processos de mutação estrutural, bem como a sua incidência em termos de desempenho económico: crescimento, competitividade e coesão. Na secção 3, debruçar-nos-emos sobre evidência empírica revelada pelos estudos quanto às dinâmicas estruturais observadas. Na secção 4, teceremos algumas considerações sobre o posicionamento competitivo e problemas e debilidades estruturais. Questões e implicações de política regional serão objecto de tratamento na secção 5. Finalmente, nas considerações finais, procederemos a uma síntese dos limites e constrangimentos identificados e sublinharemos a necessidade de reorientação da política regional para o contexto das regiões da raia central portuguesa.

2. Dinâmicas sectoriais, mutações estruturais e desempenho económico

As dinâmicas sectoriais, recomposição sectorial da estrutura produtiva decorrente de processos de especialização, ocupam um lugar de destaque na teoria económica como variável explicativa do desempenho económico, nomeadamente do crescimento e da competitividade como alicerces de protagonismo positivamente diferenciado das economias regionais.

As fontes das dinâmicas sectoriais da estrutura produtiva são múltiplas, a sua abordagem é multidimensional e as interacções que estabelecem com as variáveis de desempenho são complexas: envolvendo muitos problemas de natureza teórica, metodológica e de medida que dificultam a compreensão da natureza e do sentido das relações observadas.

2.1 A análise *shift-share*: o papel da especialização sectorial e dos factores regionais

A análise *shift-share* é uma das abordagens mais utilizadas para aferir o papel das dinâmicas sectoriais e das especificidades regionais no desempenho económico

regional (cf. A. Couto, 1993)¹. A metodologia acolhe o sector como unidade de análise, recorrendo a diferentes níveis de agregação sectorial, desde a abordagem centrada nos três macrosectores, agricultura, indústria e serviços (cf. K. Aiginger, 2000) a aproximações mais desagregadas inter ou intrasectorial (cf. e.g. M. Savona *et al*, 2006 e M. Dinc e K. Haynes, 1999).

O seu atributo mais relevante consiste na possibilidade de proceder à decomposição da taxa de crescimento da variável tomada como objecto de análise interregional, como o VAB, emprego e a produtividade aparente (VAB/emprego), em três componentes. Assim, a taxa de crescimento efectiva da variável de desempenho económico regional considerada é determinada pela variação das componentes nacional (unidade económica territorial normalmente tida como referência), sectorial e diferencial ou regional. Se deduzirmos à taxa de variação efectiva regional a taxa de variação da componente nacional, retirando os efeitos do quadro macroeconómico, a evolução do desempenho regional passa a ser determinada pela composição sectorial (componente sectorial) e regional, factores de competitividade específicos da região, (componente regional).

Uma componente sectorial positiva revela uma composição e uma dinâmica sectorial regional composta por sectores com ritmos de crescimento acima da média nacional, devendo-se o dinamismo relativo elevado ao padrão de especialização sectorial. No caso de sinal negativo, o perfil e a dinâmica sectorial é marcada por problemas de natureza estrutural, declínio de sectores maduros, responsáveis pelas taxas de crescimento abaixo da média nacional e reclama por políticas regionais orientadas para a recomposição sectorial através do estímulo à reconversão e reestruturação e apoio a actividades emergentes (cf. e.g. A. Couto, 1993).

Uma componente diferencial negativa traduz um desempenho regional aquém do esperado, produto de um défice regional de capacidade competitiva: ausência de argumentos estruturais de competitividade relacionados, entre outros, com a produtividade dos factores, custos unitários, custos de contexto, inovação tecnológica, capital humano, capital social, oferta de recursos empresariais e redução dos custos de investimento. À política regional são solicitadas intervenções dirigidas às debilidades estruturais mais relevantes para a consecução de uma estratégia de desenvolvimento e convergência (cf. e.g. P. Maskell, 1997 e A. Couto, 1993).

¹ A análise *shift-share* não consiste num quadro teórico. Ela reside num instrumento auxiliar de abordagem descritiva de grande utilidade quando complementada com ferramentas conceptuais e teóricas.

2.2 Reexame da relação especialização sectorial e crescimento económico

Muitos economistas partilham da proposição de que a especialização constitui o ingrediente fundamental para a obtenção de elevados níveis de rendimento e de produtividade. Tal pressuposto ancora no princípio de que estruturas produtivas mais especializadas e melhor organizadas conhecem um crescimento mais rápido. Esta perspectiva apresenta fragilidades empiricamente sustentadas. De facto, os efeitos das dinâmicas de especialização são contraditórios, traduzindo-se em vantagens e desvantagens.

A principal vantagem identificada é o aumento de eficiência decorrente dos efeitos de aprendizagem e da exploração de economias de escala em actividades com elevados custos fixos e irreversíveis (*sunk costs*). Em contrapartida, existem os efeitos de risco pela existência de reduzida diversidade. Adicionalmente, ainda, ocorrem os efeitos dinâmicos com sinais contraditórios. A especialização associada à presença em mercados dinâmicos gera efeitos positivos sobre a produtividade, crescimento económico e competitividade. Por sua vez, a especialização em mercados maduros, com reduzido crescimento do volume de negócios, confronta-se com uma forte compressão dos custos unitários de produção e uma concorrência acrescida. Estes argumentos levantam algumas questões pertinentes.

Em primeiro lugar, o sucesso das dinâmicas de especialização encontra-se correlacionado com o domínio de argumentos sofisticados de competitividade impostos pela natureza dinâmica dos mercados, quer do ponto de vista da estrutura da procura (e.g., complexidade da procura e elasticidade procura rendimento), quer da oferta (e.g., qualificação dos factores, competição e estratégia empresarial - I&D, inovação tecnológica, diferenciação de produto, estratégia de entrada – e quadro institucional) (cf. K Aiginger, 2001).

Em segundo lugar, o predomínio no padrão de especialização de sectores maduros não conduz inevitavelmente ao declínio nutrido por fenómenos de bloqueio (*lock-in effects*), estimulados, em muito, por trajectórias passadas (*path-dependency*) (cf. e.g. R. Hassink, 2005). A ocorrência de processos de revitalização de sectores em fases madura e de declínio do ciclo de vida (*de-mature industries*) assente na inovação tecnológica, como são caso das comunicações, informação, edição, cinema, têxteis, mobiliário e automóvel, entre outros, revela que a impulso dos processos de mutação estrutural não se localiza necessariamente ao nível dos sectores, mas ao nível dos

actores: empresas, governos, políticas e regiões (cf. e.g. R. Norton, 1992). Estes fenómenos traduzem a existência de possibilidades de um ciclo virtuoso de crescimento económico a partir de experiências produtivas instaladas revigoradas pelo recurso a novos saberes e competências tecnológicas.

Tal como a opção pela especialização, os elementos críticos relacionam-se com o stock e qualidade dos recursos e as competências operacionalizadas para a sua valorização económica e social (cf. e.g. A. Stel, 2006, P. Maskell, 1997 e A. Saxenian, 1994). Este facto, parece relativizar o poder explicativo das dinâmicas de especialização sectorial como principal causa determinante do desempenho económico regional. Deste modo, mais do que a ênfase na composição sectorial, parece surgir como evidência empírica relevante a adaptabilidade das estruturas económicas, medida pelo ritmo de mudança de sectores existentes, o desenvolvimento de sectores emergentes (cf. K Aiginger, 2000) ou novos modelos de organização industrial traduzidos nos conceitos como redes industriais (H. Härkasson, 1989), complexos de produção (Scott e Storper, 1992), indústrias de suporte e relacionadas M. Porter, 1990), *clusters* industriais (M. Porter, 1990), sistemas industriais (A. Saxenian, 1994) e sistemas de inovação (R. Nelson, 1993 e B-A Lundvall, 1992)

A consideração de tais evidências apela à necessidade de acolher outras variáveis intervenientes, tendencialmente imersas, na relação entre especialização sectorial, crescimento e competitividade. Tal aproximação requer inevitavelmente a ponderação de outras dimensões de análise.

2.3 Reconsideração das especificidades regionais

O que explica que determinadas regiões e empresas sejam eficientes na adaptação e gestão da mudança, revelando uma elevada capacidade de exploração das oportunidades tecnológicas e de mercado? O que explica que o sucesso obtido se apoie umas vezes no reforço da especialização e concentração e noutras na deslocalização de actividades e em dinâmicas, mais ou menos intensas, de recomposição sectorial?

É comumente reconhecido que as condições estruturais de criação de valor e de riqueza das economias desenvolvidas se alteraram profundamente. Assistimos hoje a um elevado grau de globalização da cadeia de produção de valor sustentada na elevada mobilidade de capital, de recursos físicos e de parte da capacidade produtiva. Tal significa que as diferenças de prosperidade não radicam necessariamente nos perfis de

especialização inter ou intrasectorial, mas sim pela posição detida pelas diferentes economias que nela participam na cadeia de valor. Neste contexto, os níveis de prosperidade são determinados pelas competências em incorporar conhecimento e criatividade no processo produtivo, de dominar as actividades mais sofisticadas da cadeia de valor.

Para M. Porter (1998) e P. Maskell *et al* (1997) a criação e o reforço do poder competitivo revela-se crescentemente enraizado em recursos locais. Não nos recursos transaccionáveis como o capital, bens, serviços, informação e tecnologia, mas nos recursos não transaccionáveis como o conhecimento, capital social, motivação, capacidades de aprendizagem e de absorção tecnológica e governância, nomeadamente através de parcerias entre sectores público e privado, entre outros factores.

Os recursos não transaccionáveis têm uma natureza territorial e as diferenças no seu stock e qualidade conduzem a diferenças de desempenho das economias regionais e dos seus actores. Tratam-se de recursos que dificilmente o mercado pode prover, que requerem mecanismos de coordenação não regulados por preços e quantidades. Tais recursos parecem estar associados a modelos de organização industrial, marcados por redes densas de relações mercantis e não mercantis, condições e infraestruturas de suporte, de natureza factorial, física e institucional, e significativas externalidades dinâmicas: modelos propícios a processos de socialização e incubação de estratégias inovadoras e de aquisição contínua de poder competitivo por parte dos actores.

A dificuldade maior na generalização da validação dos argumentos enunciados relaciona-se com a falta de clarificação teórica e empírica quanto ao seu grau de universalidade, isto é, se os processos de *clusterização* e enraizamento territorial das actividades económicas, transaccionáveis e não transaccionáveis, que sustentam tais dinamismos não se confrontam com limites à sua descentralização impostos pelos efeitos de aglomeração.

Tal questão é da maior pertinência para as regiões periféricas e de baixa densidade, quer do ponto de vista analítico, quer normativo. A observar-se tais limites, as economias regionais apresentam-se estruturalmente diferenciadas, com lógicas económicas e potencial de criação de riqueza que as colocam em diferentes trajectórias de crescimento e desenvolvimento, e suscitam diferentes modelos de abordagem de política regional.

3. Dinâmicas económicas estruturais na raia central

Esta secção apoia-se nos trabalhos elaborados pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP, 2006) e pela AM&A (2005) no quadro dos documentos preparatórios do QREN.

3.1 Efeitos de especialização e dos factores regionais

Para a abordagem das dinâmicas económicas estruturais é utilizada a análise *shift-share* aplicada aos períodos 1995-1999 e 1999-2003, seguindo uma partição sectorial que compreende o sector primário, a indústria (indústrias de baixa e média baixa tecnologia –IBMBT - e indústrias de alta e média alta tecnologia - IAMAT) e os serviços (serviços menos intensivos em conhecimento – SMIC - e serviços intensivos em conhecimento -SIC).²

Como se pode observar adiante, na figura 1, as NUTS III da Beira Interior, Beira Interior Norte (1), Serra da Estrela (2), Cova da Beira (3) e Beira Interior Sul (4), revelam um comportamento diferenciados quanto à presença e magnitude da influência dos efeitos da especialização sectorial e do papel dos factores regionais na trajectória de crescimento do VAB nos períodos em análise.

Um primeiro elemento a reter consiste no facto de no período 1995-1999, período de ciclo económico expansionista, quer interno, quer externo, as economias da raia central portuguesa conheceram um ritmo de crescimento do VAB inferior à média nacional (variação líquida negativa). Nos casos da Beira Interior Sul e da Cova da Beira devido ao fraco contributo da especialização sectorial e dos factores regionais. Relativamente à Serra da Estrela e à Beira Interior Norte, na sequência do mau desempenho sectorial, já que a componente regional apresenta um valor positivo, mas insuficiente para superar as fragilidades da composição sectorial.

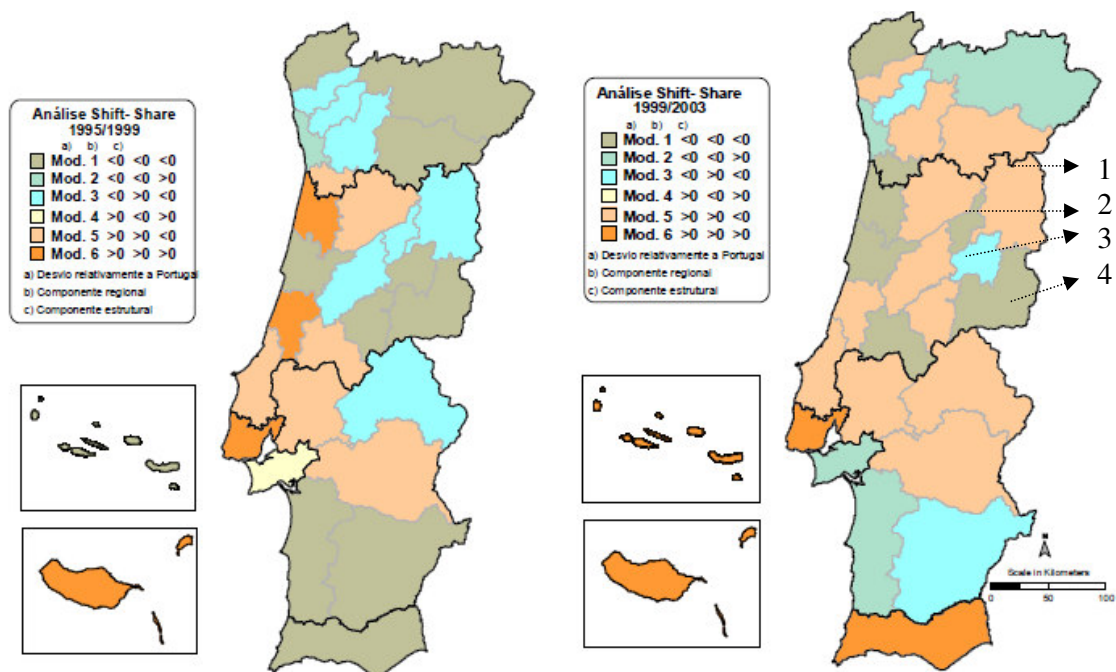
No período 1999-2003, salienta-se o facto da Beira Interior Norte ter conhecido uma taxa de variação do VAB superior à média nacional em resultado da componente

² A partição sectorial corresponde a agregações obtidas a partir da nomenclatura A31 das Contas regionais do INE, com recurso à A60 num número reduzido de casos. Como para as Contas Regionais não disponibilizam dados para todos os anos em observação, o DPP procedeu a estimativas pontuais. Não dispomos de informação sobre os subsectores que compõem as diferentes categorias. É contudo de realçar a importância assumida pelos serviços públicos, nomeadamente a Educação, Saúde Acção Social, integrados no SIC, e os Serviços Administrativos, incluídos no SMIC, nas economias regionais com défice de bens e serviços transaccionáveis (baseados predominantemente, no comércio por grosso, comércio a retalho, hotelaria e restauração).

regional ter sido positiva e superior aos efeitos negativos da especialização sectorial. Por sua vez, a Serra da Estrela e a Beira Interior Sul devem o seu fraco desempenho relativo à especialização sectorial e às especificidades regionais, enquanto que a Cova da Beira é penalizada pelo perfil de especialização: isto é, a sua estrutura económica é composta por sectores que conhecem um ritmo de crescimento inferior à média nacional, ainda que na região conheçam uma taxa de variação superior à taxa de variação do sector em termos nacionais.

Deve-se salientar, todavia, que a evidência revela que a composição sectorial das economias da raia central portuguesa é claramente penalizadora do seu desempenho relativo e que ciclos económicos expansionistas não se traduzem necessariamente em movimentos de convergência.

Fig. 1 - Dinâmicas Sectoriais e Regionais e Convergência/Divergência no Crescimento Sub-regionais – NUTS III (análise *shift-share*)



VL – Variação líquida: diferencial de crescimento do VAB regional em relação a Portugal
 Mod. 1 – VL negativa explicada por fracos desempenhos regional e sectoriais
 Mod. 2 – VL negativa explicada por fraco desempenho regional
 Mod. 3 – VL negativa explicada por fracos desempenhos sectoriais (especialização regional inadequada)
 Mod. 4 – VL positiva sustentada nos desempenhos sectoriais (especialização adequada)
 Mod. 5 – VL positiva sustentada no desempenho regional
 Mod. 6 – VL positiva sustentada nos desempenhos sectorial e regional

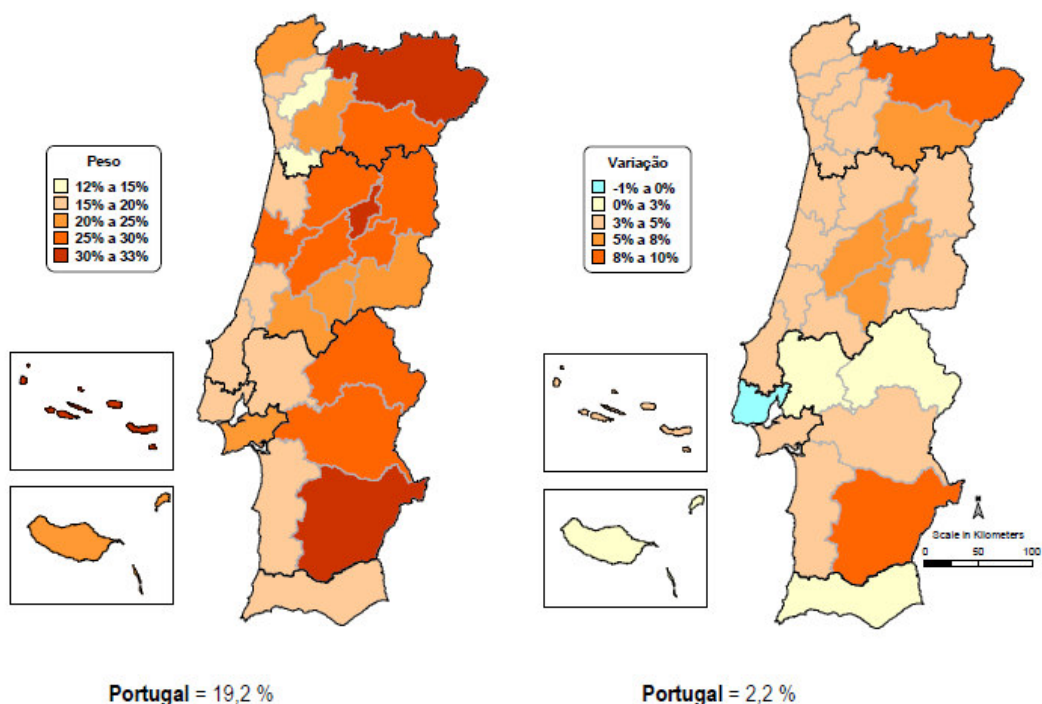
Fonte: DPP, 2006

Que razões poderão justificar o comportamento observado? Salientamos três ordens de razão não sustentadas na robustez e consistência de uma abordagem

estatística ou econométrica, mas sim numa perspectiva compreensiva da evidência empírica observada e em questões de natureza metodológica relacionadas com a utilização da análise *shift-share*.

Em primeiro lugar, a integração dos serviços na partição sectorial utilizada é susceptível de reduzir efeitos de divergência. Como se pode observar na figura 2, o peso elevado que os serviços públicos conhecem nas economias regionais menos desenvolvidas, nomeadamente no interior, concede um papel significativo às actividades não transaccionáveis na explicação das trajectórias observadas. A educação, a saúde e os serviços administrativos ocupam um lugar importante na estrutura do VAB e do emprego. Embora estes serviços apresentem uma menor propensão para a geração de VAB, em particular em relação às actividades transaccionáveis, asseguram um dinamismo económico redutor da amplitude da divergência entre regiões e, em certos casos, contribuem para a obtenção de uma variação líquida positiva.

Fig. 2 - Peso do VAB dos Serviços não Mercantis no VAB Total em 2003 e sua variação em relação a 1995

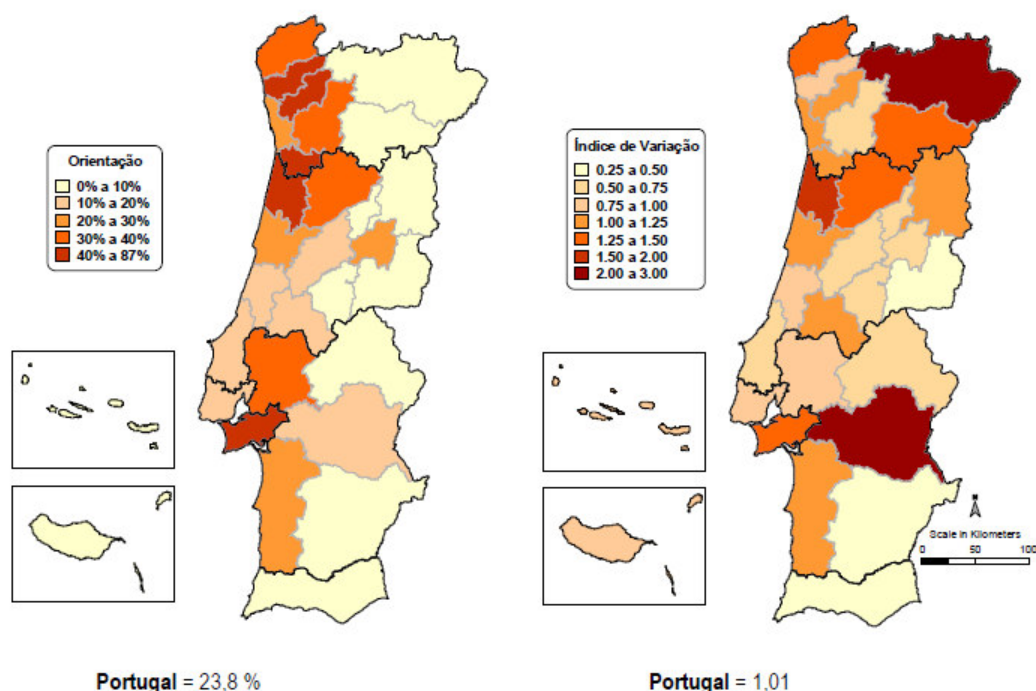


Fonte: DPP, 2006

Em segundo lugar, cabe destacar a reacção das economias regionais às flutuações cíclicas da economia nacional e internacional³. Num contexto de recessão económica internacional, os choques externos penalizam mais severamente as regiões com maior orientação exportadora, medida pelo peso das exportações no VAB regional.

Como podemos verificar na figura 3, a Cova da Beira é a economia regional com maior propensão à exportação, predominantemente concentrada nos têxteis, em particular nos lanifícios⁴. O aumento da sua orientação exportadora foi positivo, mas manifestamente reduzido. Tal indicia os potenciais efeitos negativos do aumento da concorrência internacional, com possível compressão das margens brutas e consequente redução do VAB, bem como problemas estruturais de ajustamento competitivo das empresas do sector. Saliente-se ainda o reforço da orientação exportadora da Beira Interior Norte que pensamos estar associado à presença de empresas multinacionais nos sectores da cablagem e do calçado e à exportação das indústrias extractivas de granito.

Fig. 3 - Orientação Exportadora do VAB em 2003 e variação relativa a 1995



Fonte: DPP, 2006

³ O ciclo de recessão começa a desenhar-se em 1999 em termos internacionais e 2001 em termos nacionais. O segundo período, 1999-2003, apenas ligeiramente é reflexo de efeitos recessivos. A recessão intensifica-se a partir de 2003. Em termos nacionais, na sequência de desequilíbrios macroeconómicos, défice orçamental e de ajustamento competitivo da estrutura produtiva nacional, os seus efeitos têm sido mais prolongados.

⁴ A orientação exportadora não abrange os serviços, penalizando as economias com serviços transaccionáveis.

O papel das actividades não transaccionáveis e a presença de sectores orientados para o mercado interno teve um efeito, pelo menos estabilizador, de não agravamento, das trajetórias das economias regionais. No caso das economias da raia central terá produzido, pelo menos em parte, um efeito compensação da penalização imposta pela especialização sectorial.

Finalmente, convém referir que os resultados obtidos pela análise *shift-share* carece de procedimentos mais robustos, de natureza teórica e econométrica, que possibilitem investigar os factores que explicam o comportamento da especialização sectorial e das especificidades regionais como variáveis de diferenciação interregional. Assim, são apontadas algumas fragilidades com influência nos resultados e na sua estabilidade (cf. A. Couto, 1993).

Em primeiro lugar, é objecto de polémica a influência da componente sectorial no comportamento da componente regional. Num quadro de economias com grau elevado de integração intersectorial e intrasectorial, quer nacional, quer internacional, as actividades produtivas apresentam-se muito interdependentes e os seus efeitos multiplicadores conhecem fortes efeitos de disseminação do crescimento. Tal facto tende a atribuir às relações sectoriais uma dimensão supraregional, o que leva a considerar a componente sectorial como factor determinante do crescimento regional, reduzindo substancialmente o papel da componente regional. O conhecimento da natureza e magnitude das relações de tipo *input-output*, quer estáticas, quer dinâmicas, das economias regionais, num quadro de abertura ao exterior, permitiria uma melhor clarificação deste problema.

Em segundo lugar, verifica-se uma elevada sensibilidade da componente regional ao grau de desagregação das actividades produtivas tomado para análise. Os valores da componente diferencial tendem a diminuir com o maior grau de desagregação.

Finalmente, observa-se instabilidade quanto à componente regional no que se refere à sua magnitude e sinal. O problema encontra-se na dificuldade em verificar se a sua ocorrência está relacionada, e em que grau, com as características intrínsecas do método ou se traduz a actuação de factores reais. Se traduzir o efeito de factores reais, então a sua variação poderá corresponder a alterações das condições estruturais das economias regionais induzidas por elementos internos (e.g., competências empresariais, redução dos custos de transporte, redução das barreiras à entrada e saída e condições e

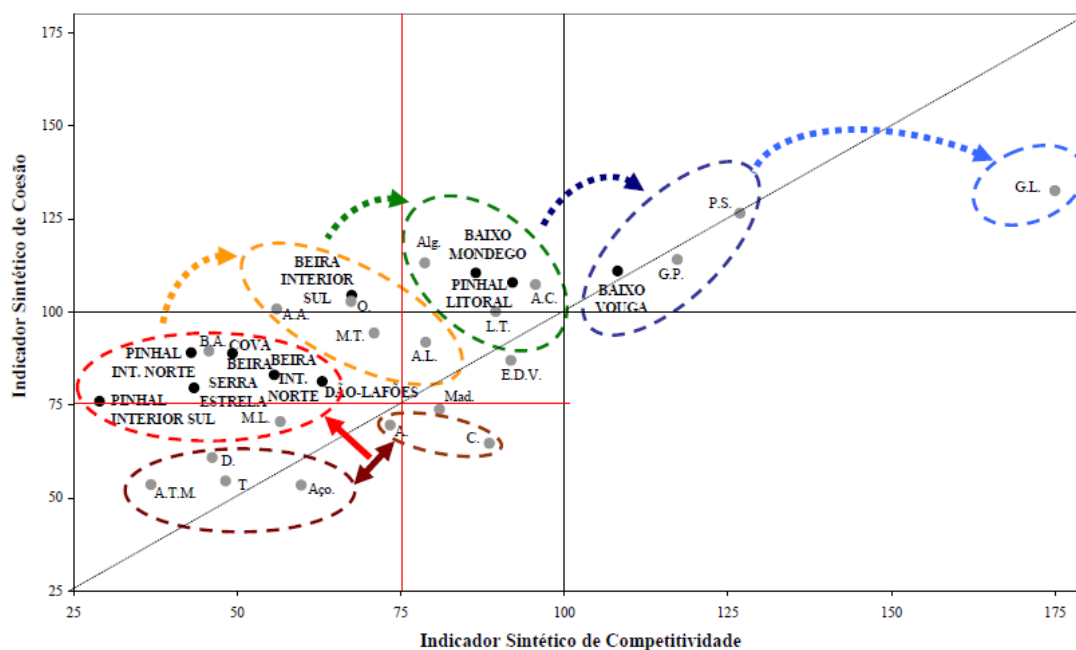
infraestruturas de suporte) e/ou externos à região (e.g., intervenção da política regional, investimento externo, conjuntura macroeconómica favorável).

4. Competitividade: posicionamento e debilidades estruturais

O paradigma actual da política regional encontra-se muito orientado para a competitividade das economias regionais, e dos factores que a determinam, como instrumento de promoção e sustentação da coesão interregional e da eficiência do sistema produtivo nacional. Ainda que se reconheça a existência de um *trade-off* no curto e médio prazo, argumenta-se que no longo prazo a promoção do crescimento económico não dispensa a coesão social e a coesão territorial e a sustentação destas a capacidade competitiva (cf. e.g. AM&A, 2005_a).

A figura 4 faz referência ao posicionamento competitivo das regiões portuguesas e estabelece uma articulação entre competitividade e coesão. Para o efeito, recorre-se aos indicadores sintéticos de competitividade e de coesão territorial (coesão económica e social)⁵⁵.

Fig. 4 - Articulação Entre Coesão e Competitividade nas Regiões Portuguesas (2000-2002)



Fonte: AM&A, 2005_c

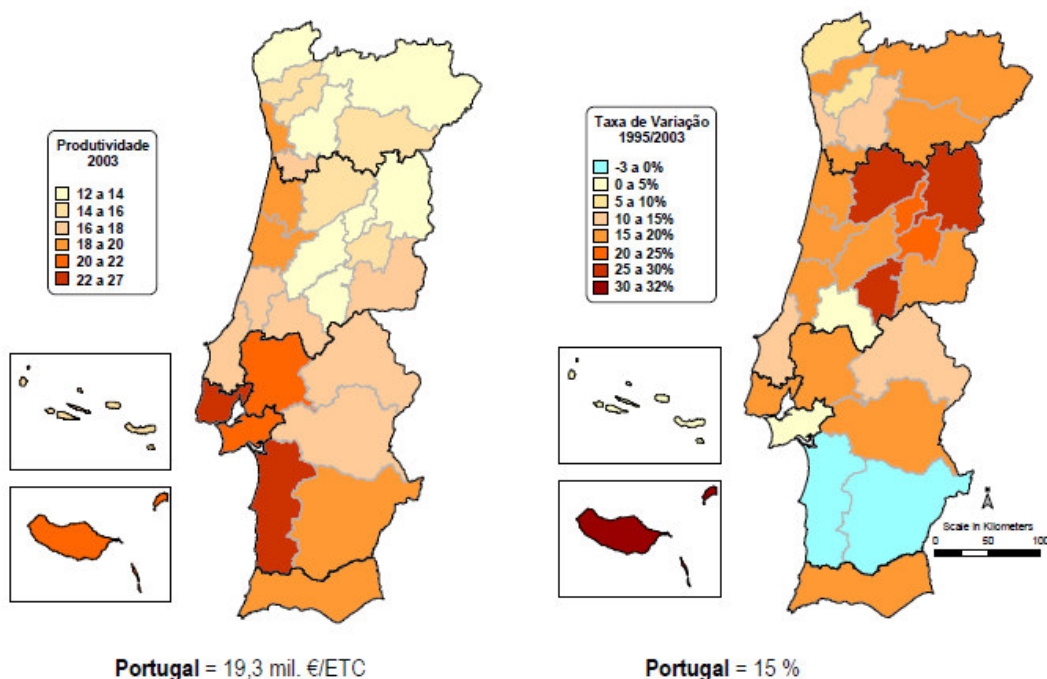
⁵⁵ O indicador sintético de competitividade inclui 18 indicadores e o da coesão 9 indicadores. Para o conhecimento da metodologia adoptada na elaboração dos indicadores sintéticos ver AM&A, 2005_b.

O posicionamento competitivo das economias da raia central é inferior a 75% da média nacional, observando-se um melhor posicionamento em relação à coesão, superior a 75% da média nacional, com realce para a Beira Interior Sul que se coloca acima da média nacional. Tal significa que a trajectória em termos de coesão tem obtido melhores resultados do que a convergência quanto à competitividade

São múltiplos os factores determinantes do desempenho competitivo e complexa a natureza da sua relação (cf. e.g. AM&A, 2005_a e M. Porter *et al*, 2004). Contudo, recorreremos a dois indicadores disponíveis relevantes no nosso esforço de compreensão e análise do desempenho competitivo e das suas implicações em termos de mutações estruturais das economias regionais: a produtividade do trabalho e o capital humano.

A evolução positiva da produtividade do trabalho é considerada um indicador de potencial competitivo e de fonte de prosperidade, pois traduz maior eficiência dos processos produtivos e melhores resultados em termos de criação de riqueza. Como se pode constatar na figura 5, os níveis de produtividade das economias da raia central situavam-se abaixo do nível nacional. Mas a sua evolução apresenta uma trajectória muito positiva no segundo período, com valores de variação superiores à média nacional, destacando-se em particular a Beira Interior Norte, Serra da Estrela e Cova da Beira; a Beira Interior Sul apresenta valores mais próximos do comportamento nacional.

Fig. 5 - Produtividade do Trabalho em 2003: variação entre 1995 e 2003



Fonte: DPP, 2006

Contudo, a evolução positiva da produtividade do trabalho pode traduzir diferentes trajectórias de ajustamento competitivo estrutural com custos sociais e económicos bem diferenciados⁶. Tal significa que o aumento da produtividade do trabalho poderá estar associado diferentes ciclos de crescimento e processos de mutação estrutural. O cenário mais desejável é a ocorrência um ciclo virtuoso de crescimento sustentado da produtividade e do emprego. Todavia, as taxas de desemprego das economias da raia central tendem a situar-se acima da média nacional. No primeiro semestre de 2007, observa-se taxas de desemprego de 7,4% para a Beira Interior Norte, 13% para a Serra da Estrela, 10,7% para a Cova da Beira e 7,4% para a Beira interior Sul, enquanto que a taxa de desemprego nacional se fixava no final de 2006 em 7,7%⁷.

Tal facto parece ilustrar ciclos de crescimento marcados por processos de reconversão e reestruturação industrial, nos quais predominam os efeitos de racionalização produtiva (concentração pelo Grupo Paulo Oliveira com aquisição da Nova Penteação e a Penteadora), redução da capacidade por encerramento (Sotave e Carveste - têxteis) e deslocalização de capacidade produtiva estrangeira (Renault – automóvel, Eres -confeção, Rhode – calçado,), bem como nacional (deslocalização de investimentos para exterior - Grupo Paulo Oliveira) e elevados custos sociais.

É preciso ter presente que os dados relativos à figura 5 não traduzem os efeitos indiciados pelo crescimento do desemprego, mas revela que a boa trajectória verificada entre 1999 e 2003 quanto à produtividade do trabalho não pode ser interpretada necessariamente como um indicador de criação de alicerces sustentáveis de prosperidade. Mais, as taxas de desemprego actuais parecem indiciar uma frágil sustentação do desempenho económico observado entre 1995 e 2003.

O stock de capital humano é uma das variáveis mais enfatizadas na análise do crescimento económico e da competitividade. A figura 6 dá-nos uma indicação da situação da economia portuguesa e das suas regiões. Utilizando como indicador de

⁶ A evolução positiva da produtividade do trabalho resulta da ponderação da variação do VAB e do emprego. A sua variação positiva poderá advir de variações positivas do VAB e do emprego, com uma maior variação do VAB. Mas, poderá resultar também de decréscimo de emprego, com crescimento do VAB ou mesmo com a sua diminuição, desde que inferior.

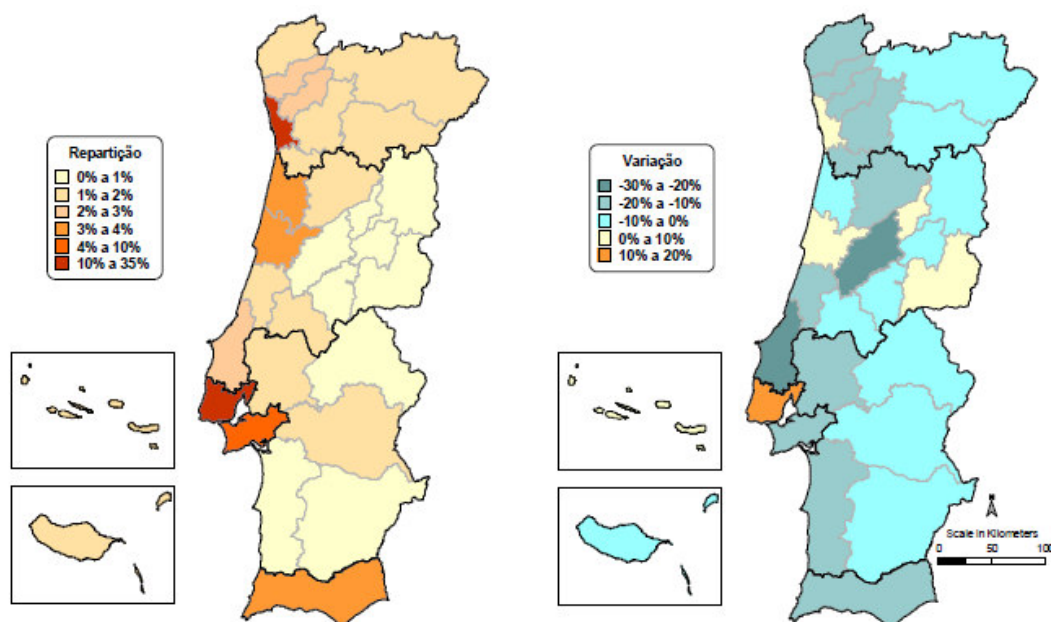
⁷ As taxas de desemprego têm como fonte a base de dados da Innovation Point, S.A., tendo sido calculadas a partir de diferentes fontes estatísticas nacionais (cf. Innovation Point, S.A., 2007). As taxas de desemprego conhecem significativas diferenças ao nível concelhio, observando-se que os concelhos mais industrializados apresentam taxas mais elevadas: Covilhã (13,3%), Castelo Branco (9%), Guarda (8,2%), Seia (13,8%). Os valores extremos correspondem a 16,1% (Manteigas) e 4,6% (Trancoso). Estas taxas de desemprego reflectem o prolongamento dos efeitos de crise em Portugal, ainda não visíveis em 2003. O facto de se tratar de níveis não observados desde a primeira metade da década de 80, 2º acordo de estabilização económica com o FMI, indicia a dimensão da crise actual e a magnitude e intensidade do processo de ajustamento estrutural dos sistemas produtivas regionais, em curso.

capital humano o peso da população com mais de 12 anos de escolaridade, podemos observar o elevado défice nacional de qualificações e a sua modulação regional.

Entre 1995 e 2003 verificou-se um acréscimo de 56% no stock de capital humano em termos nacionais, passando de 13% da população para cerca de 20%. Facto relevante é que a evolução desta variável é marcada pelas mais significativas assimetrias regionais, revelando, em larga medida, os efeitos polarizadores da região da Grande Lisboa, à qual se associa a evolução positiva da Beira Interior Sul e Serra da Estrela, no interior, e o Grande Porto e o Baixo Mondego, no litoral.

Todavia, uma interpretação mais profunda do papel do capital humano requer uma análise mais fina que ultrapassa a consideração apenas da escolaridade formal e integra tendências demográficas estruturais, quer quanto ao envelhecimento da população, quer quanto à sua mobilidade: aspectos de grande pertinência no contexto das regiões do interior.

Fig. 6 - Repartição do Capital Humano em 2003 e respectiva variação desde 1995



Fonte: DPP, 2006

Gostaríamos de destacar, em primeiro lugar, os mecanismos informais de aprendizagem em contexto de exercício de uma profissão ou de outras actividades. A sua importância encontra-se positivamente correlacionada com o dinamismo das economias e do mercado de trabalho e a qualidade e complexidade das organizações em

que tal exercício tem lugar. Encontra-se ainda positivamente associado à densidade populacional e diversidade cultural que, pelos mecanismos de interacção e de socialização que proporciona, são geradoras de externalidades de aprendizagem (cf. e.g. M. Porter *et al*, 2004). Estes efeitos são potencialmente mais reduzidos nas regiões de baixa densidade demográfica e agravados quando confrontadas com processos de desertificação populacional⁸.

Um segundo aspecto consiste no facto de o capital humano não constituir uma categoria analítica circunscrita à dimensão cognitiva. O conceito está vincadamente associado às condições de saúde e bem-estar da população e ao seu ciclo de vida (cf. D. Weil, 2005). Reconhecendo-se que níveis etários mais elevados associados a baixos níveis de qualificação e a condições de trabalho, familiar e de saúde menos favoráveis apresentam menor disponibilidade e dificuldades acrescidas de aprendizagem e de qualificação. Genericamente, tais obstáculos estão disseminados pelas regiões portuguesas, mas o panorama apresenta-se mais complexo nas regiões do interior pelo facto da população ser mais envelhecida, menos qualificada e de as regiões demonstrarem fraca capacidade de atracção de capital humano e de fixação de jovens nativos e de parte dos fluxos de jovens licenciados formados pelas instituições de ensino superior nelas localizadas⁹.

Um terceiro aspecto prende-se com o pressuposto de que a análise do capital humano não se deve circunscrever à oferta de trabalho, mas também aos recursos empresariais e iniciativas empreendedoras, que não tem como objectivo o lucro, factor tendencialmente desvalorizado e que trabalhos mais recentes apontam como fonte relevante de crescimento económico (cf. e.g. A. Stel, 2006).

Finalmente, a acumulação de stock de capital humano nas regiões menos desenvolvidas foram fortemente estimuladas pela descentralização e desenvolvimento de serviços públicos nas áreas da educação, saúde, administração e justiça verificada pós-25 de Abril de 1974. Este ímpeto parece apresentar sinais de esgotamento, não apenas pela estabilização/retracção da procura social em resultado das tendências demográficas observadas, mas também pelas políticas de racionalização de meios e equipamentos e pela reconcentração de serviços públicos, ao nível das NUTS II.

⁸ A região da Beira Interior conheceu uma regressão da sua população nas décadas de 80 e 90. Os censos de 1991 revelam uma perda de população de 7,1% na década de 80 e os censos de 2001 uma perda de 2,8% na década de 90.

⁹ Estima-se que cerca de 65% dos jovens licenciados nas instituições de ensino superior das regiões da raia central sejam oriundos de outras regiões do país.

5. Tendências e questões de política regional

5.1 Pressão competitiva e reorganização estrutural das economias

Como argumentam M. Porter *et al* (2004), a composição de uma economia local encontra-se organizada em três actividades fundamentais: as actividades centradas na exploração de recursos locais, as actividades orientadas para o mercado local, e as actividades *footloose* (actividades com grande mobilidade, com sensibilidade elevada às alterações das condições locacionais, nomeadamente, disponibilidade de mão-de-obra, custos unitários de trabalho, condições fiscais e ambientais, entre outras). A leitura da evolução das economias da raia central de acordo com estas três actividades fundamentais revela dinâmicas estruturais com sinais contraditórios.

No que se refere às actividades centradas na exploração dos recursos locais, salientamos o declínio da agricultura e o dinamismo das indústrias extractivas, florestal e do turismo.

No que diz respeito às actividades orientadas para o mercado local, tem-se vindo a assistir a uma profunda mutação da estrutura do comércio retalhista alimentar e não alimentar, com implantação de grandes superfícies e centros comerciais e o definhamento do comércio tradicional e desvitalização comercial dos centros históricos das cidades, ao dinamismo do sector da construção e imobiliário, da hotelaria e restauração, bem como dos serviços públicos.

Relativamente às actividades *footloose*, o dinamismo de captação de investimento externo que teve lugar nos finais dos anos 80, orientado, fundamentalmente, para o preenchimento da fileira têxtil, calçado, automóvel e cablagem, confronta-se actualmente com decisões de encerramento, desinvestimento e deslocalização, fenómenos a ser extensivos ao investimento nacional, nomeadamente nos têxteis. Por sua vez, ainda que discutível a sua inclusão nestas actividades, as instituições de ensino superior reforçaram significativamente a base de exportação das economias da raia central, pois cerca de 65% dos seus alunos são oriundos de outras regiões.

Entendemos que fase actual das economias da raia central é marcada, por um lado, por uma pressão competitiva com influência significativa nas decisões e no desempenho dos agentes económicos e no desempenho e organização dos sectores de

actividade que compõem a sua estrutura: Por outro, por fortes constrangimentos à expansão das actividades não transaccionáveis da economia pública.

5.3 Implicações de política regional

Os 20 anos de política regional no âmbito da experiência da integração europeia e a magnitude dos recursos utilizados leva-nos a colocar duas questões. Por um lado, se 20 anos não deveriam ter promovido um maior grau de convergência? Por outro, se a política regional não deveria ter proporcionado melhores condições e capacidade de evitar, em parte, e de abordar os choques económicos e os constrangimentos estruturais com que se confrontam presentemente as economias da raia central?

A percepção que temos é de que a política regional se concentrou nas condições dos factores, na acessibilidade física e nas organizações de suporte. Ingredientes necessários, mas não suficientes. São visíveis os avanços verificados nas acessibilidades físicas, rodoviárias e ao nível dos itinerários principais e nas organizações de suporte nos domínios da educação, formação, social, da investigação e desenvolvimento, dos centros de transferência tecnológica e dos serviços de apoio a empresas.

Actualmente as regiões conhecem novos actores na intermediação com o exterior, nomeadamente com o estrangeiro. Para além do papel que historicamente as empresas exportadoras exerceram, as regiões dispõem de instituições no domínio do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia envolvidas em fluxos internacionais e que colocam as regiões nos trilhos do conhecimento e dos recursos críticos que suportam os novos fundamentos do protagonismo económico e competitivo.

Acresce ainda a existência de um tecido institucional relativamente denso e heterogéneo, que acolhe uma pluralidade de actores, configurando um universo de interlocutores que se aproxima de modelos organizacionais característicos de sistemas inovadores territorializados.

Dispondo então as regiões destas condições e argumentos, porque razões a evidência empírica revela resultados aquém do esperado? Onde se situam os obstáculos? Na insuficiência e desajustamento das condições e das organizações de suporte ou na forma como se combina e se processa a sua interação?

O enfoque no processo remete-nos para a importância dos actores, quer endógenos, quer exógenos. Centra a análise na qualidade de oferta de recursos humanos e de organizações. Na sua capacidade de leitura da evolução mercados e de

identificação das oportunidades geradas pelas mudanças sociais, nas condições da tomada de decisão e na relevância do enquadramento das suas iniciativas num contexto de visão estratégica não apenas organizacional, mas também territorial.

O sucesso empresarial e o desenvolvimento económico e social pode ser perspectivado em função da capacidade organizacional e colectiva para identificar oportunidades e valorizá-las económica e socialmente: não segundo um processo técnico circunscrito a uma função de produção, dada uma dotação factorial de trabalho e capital, mas como produto de numa construção social que organiza o capital físico, humano, natural, financeiro e social para dar resposta a necessidades mercantis e sociais e assegurar, deste modo, a melhoria dos níveis de prosperidade da população.

Apresentam as economias da raia central potencialidades que promovam a sua prosperidade e a recuperação do seu atraso relativo? Parece existir um certo consenso sobre a existência de potencialidades. Apontam-se o capital natural, a qualidade ambiental, o património histórico e cultural, a localização face à Europa, a experiência empresarial e de contacto com mercados externos, as instituições de ensino e investigação e os centros tecnológicos como alguns dos argumentos susceptíveis de propiciarem uma inflexão sustentada do ciclo de letargia e de adversidade que parece ter abraçado as economias da raia central.

Alguns sinais existem quanto à diversificação da estrutura produtiva em domínios com maior grau de sustentação. O desenvolvimento do sector de energias renováveis, introdução da eólica e aproveitamento das potencialidades ainda existentes na hidráulica, de novos segmentos da oferta turística e emergência de empresas de base tecnológica, no âmbito de Parkurbis, são algumas das trajectórias possíveis, ainda que com potencialidades mercantilização diferenciadas.

As energias renováveis e o turismo beneficiam um ciclo de vida mais amadurecido e consolidado, cujos investimentos são geradores de retornos económico e social rápidos. Por sua vez, a criação e desenvolvimento de empresas de base tecnológica constitui uma política orientada para criação da estrutura industrial do futuro e não do presente. A sua promoção apoia-se em iniciativas com elevado grau de incerteza, que mobilizam uma logística com significativos recursos financeiros e humanos, com elevada taxa de insucesso e com um longo período de maturação e de

obtenção de retorno económico e social. (cf. e.g. J-J. Degroof e E. Roberts, E., 2003 e A. Couto. 2003)¹⁰.

Pensamos, contudo, que as características de regiões de baixa densidade, o estágio de desenvolvimento em que se encontram e o grau de integração económica internacional alcançado suscitam uma reorientação da política regional, que não sendo incompatível com eixos estratégicos de intervenção estabelecidos pelo QREN, deverão, na nossa opinião, contemplar dois aspectos fundamentais.

Em primeiro lugar, uma formatação da sua execução moldada aos contextos das economias em questão. Tratando-se de economias de baixa densidade, beneficiando da presença de um tecido institucional heterogéneo e limitadas na sua capacidade de incremento de stock de recursos e dotação factorial, as políticas deverão privilegiar a qualificação dos recursos, criação da capital social, adensamento das relações interinstitucionais, *clusterização* das actividades empresariais e não empresariais e a capacidade de gestão de fluxos.

Em segundo lugar, perante um quadro potencialmente limitado de iniciativas endógenas e de dificuldades de ajustamento competitivo, a mobilização de iniciativas externas às regiões poderá ser fundamental. Como tal, não dispensa a ponderação de opções estratégicas de política regional centrada no recurso ao conceito de sectores chave ou pólo de crescimento: seguida no litoral com a Auto-Europa e IKEA ou no Alentejo Interior com a construção da barragem do Alqueva, entre outros exemplos.

6. Considerações finais

O panorama actual das economias da raia central parece corresponder a uma simbiose de processos de lenta reestruturação e adaptabilidade das actividades industriais, e não industriais, tradicionais com mutações estruturais induzidas por movimentos de reorganização económica a nível nacional e mundial. Os resultados parecem reflectir o predomínio dos efeitos económicos e sociais da reestruturação sobre a desejável consolidação da modernização das actividades tradicionais e o desejável

¹⁰ Actualmente, o Parkurbis acolhe 12 empresas, com 37 postos de trabalho, nas áreas da Biotecnologia, Tecnologias da Informação e Comunicação, Energias Renováveis, Comunicações, Novos Materiais, Domótica e Recursos Humanos. Foi criado ainda o Parkurbis Medical assente numa aliança entre o Parkurbis e a Faculdade de Medicina da Universidade da Beira Interior. O Parkurbis Medical tem como objectivo a criação de um *cluster* de empresas ligadas à área da saúde, sustentado preferencialmente na investigação realizada nos centros de investigação Universidade da Beira Interior.

desenvolvimento e consolidação de actividades emergentes nos domínios dos bens e serviços transaccionáveis.

A lenta reestruturação e adaptabilidade observadas viram o seus défices de dinamismo económico, social e competitivo compensados pelo desenvolvimento das actividades não transaccionáveis, em particular no sector social da economia e nos serviços administrativos. Tal modelo parece conhecer sinais visíveis de esgotamento que colocam interrogações quanto à sustentação, prosperidade e convergência das economias da raia central.

Assim, o panorama actual não dispensa a reorientação da política regional dirigida às economias da raia central, visando compensar os constrangimentos dos efeitos de aglomeração a que estão sujeitas as regiões de baixa densidade. Duas perspectivas nos parecem viáveis e complementares. A primeira privilegiando o papel dos actores, do adensamento das suas relações, marcadas por comportamento de co-presença, e da capacidade de gestão de fluxos geradores de ganhos de dimensão. A segunda, a ponderação de opções estratégicas de política regional centrada no recurso ao conceito de sectores chave ou pólo de crescimento, aplicada a outras regiões do país.

Bibliografia

Aiginger, K., 2001. "Speed of change and growth of manufacturing", in M. Peneder (coord.), *Structural Change and Economic Growth*, WIFO, Study commissioned by Ministry of Economics and Labour, Wien.

Aiginger, K., 2000. "Speed of Change, European Commission", DG Enterprise, Working Paper, Brussels,

Aiginger, K., Boenheim, M., Gugler, K., Pfaffermayr, M., Wolfmayr-Schnitzer, Y., 1999. "Specialisation and (geographic) concentration of European manufacturing", European Commission, DG Enterprise, Working Paper (1), Brussels.

AM&A, 2005_a. "Os objectivos da competitividade e da coesão: uma necessária clarificação conceptual", *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social*, Relatório Final, Volume I (Parte I): 15-100.

AM&A, 2005_b. "As grandes questões conceptuais e metodológicas", *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social*, Relatório Final, Volume I, (Parte II).

AM&A, 2005_c. "Competitividade, coesão e convergência: a óptica específica das regiões portuguesas Região Centro", *Competitividade Territorial e a Coesão Económica e Social*, Relatório Final, Vol. III: 1-28.

Audretsch, D. B., Carree, M. A. , Van Stel, A. J., Thurik, R. R., 2000. "Impeded industrial restructuring: the growth penalty, CEPR, Working Paper (2648), London.

Camagni, R. e Cappellin, R., 1984. "Changement structural et croissance de la productivité dans les regions européennes", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2: 177-215.

Couto, Alcino P., 2003. "Innovation and regional policy: Lessons from the European Union experience", *Working Papers de Economia*, nº 1/2003, Departamento de Gestão e Economia, UBI.

Couto, Alcino P., 1993. *Dinâmicas Regionais e Indústria em Portugal, 1980-88*, Provas de Capacidade Científica e Aptidão Pedagógica, Relatório Síntese, Universidade da Beira Interior, Covilhã.

Degroof, J.-J. e Roberts, E., 2003 "Spinning-off new ventures from academic institutions in areas with weak entrepreneurial infrastructure: Insights on the impact of spin-off processes on the growth-orientation of ventures", *Working Paper 4311-03*, MIT Sloan School of Management, <http://ssrn.com/abstract=413080>, (acedido em 12.05.2004).

Dinc, M. e Haynes, K., 1999. "Regional efficiency in the manufacturing sector: integrated shift-share and data envelopment analysis", *Economic Development Quarterly*, Vol. 13, No. 2, 183-199.

DPP, 2007., *Quadro De Referência Estratégico Nacional 2007-2013: Avaliação Ex-Ante*, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Lisboa.

DPP, 2006., "Economia portuguesa: horizonte 2015: contributo para o Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), *Prospecção e Planeamento*, Vol. 13, Lisboa.

Håkasson, H. 1989. *Corporate Technological Behaviour: Cooperation and Networks*, Routledge, London and New York.

Hassink, R., 2005. "The restructuring of old industrial areas in Europe and Asia", Guest Editorial, *Environment and Planning A* 2005, volume 37: 571-580.

Innovation Point, S.A., 2007. *FACT-sheet Municipalities*, <http://where-to-invest-in-portugal.com/FactSheetMunicipality.aspx?CultureID=pt-PT>, (acedido em 10.08.2007).

Lundvall, B.-Å (ed). 1992. *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Pinter Publishers, London.

Maskell, P., Eskelinen, H., Hannibalsson, I., Malmberg, A. e Vatne, E., 1997. *Competitiveness, Localised Learning and Regional Development: Specialisation and Prosperity in Small Open Economies*, Routledge, London.

Nelson, R. (ed.), 1993. *National Innovation Systems: A Comparative Study*, Oxford University Press, Nova York.

Norton, R., 1992. "Agglomeration and competitiveness: from Marshall to Chinitz". *Urban Studies*, Vol. 22 (2): 155-170.

Peneder, M., (coord.), 2001. *Structural Change and Economic Growth*, WIFO, Study commissioned by Ministry of Economics and Labour, Wien.

Porter, M., 1998. "Clusters and the new economics of competition", *Harvard Business Economic Review*, November/December: 77-90.

Porter, M., 1990. *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York.

Porter, M., Ketels, C., Miller, K. e Bryden, R., 2004. *Competitiveness in Rural U.S. Regions: Learning and Research Agenda*, Institute for Strategy and Competitiveness Harvard Business School.

Savona, M., Abreu, M. e Kitson, M., 2006. Regional variations in UK innovation and economic performance: the role of absorptive capacity", *SPRU 40th Anniversary Conference on the Future of Science, Technology and Innovation Policy. Linking Research and Practice*, July 31, Sussex, UK.

Clark, C., 1957. *The Conditions of Economic Progress*, 3rd Edition, London.

Schumpeter, J. A., 1934. *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Scott, A. Storper, M., 1992 “Regional development reconsidered”, in H. ERNSTE e V. MEIER (eds.): *Regional development and contemporary industrial response: extending flexible specialization*, London, Belhaven Press: 3-24.

Stel, André van, 2006. *Empirical Analysis of Entrepreneurship and Economic Growth*, 1st Ed., Springer, New York.

Weil, D., 2005. *Economic Growth*, Person Addison Wesley.