

COMPETITIVIDADE TERRITORIAL E COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL

RELATÓRIO FINAL

VOLUME 2
COMPETITIVIDADE, COESÃO E CONVERGÊNCIA: A
ÓPTICA GLOBAL DA ECONOMIA PORTUGUESA

JULHO DE 2005



FICHA TÉCNICA

Competitividade Territorial e a Coesão Económica e Social

Volume 2 – Competitividade, coesão e convergência: a óptica global da economia portuguesa

Julho de 2005

Autoria: *Consórcio liderado pela Augusto Mateus e Associados e que integra CIRIUS, GeoIdeia e CEPREDE*

Coordenação global: *Augusto Mateus*

Coordenação executiva: *Gonçalo Caetano e Paulo Madruga*

Equipa Técnica: *Cátia Fernandes, Diogo Martins, Fernando Moreira, Filipa Ferrão, Francisco Abreu, Isabel André, Joana Chorincas, José António Cabral Vieira, José António Oliveira, Manuel Laranja, Miguel Fernandes, Nuno Crespo, Sandra Primitivo, Sérgio Lorga, Vânia Rosa, Vítor Dionízio e Vítor Escária*

**VOLUME II -
COMPETITIVIDADE, COESÃO E
CONVERGÊNCIA: A ÓPTICA
GLOBAL DA ECONOMIA
PORTUGUESA**

ÍNDICE

FICHA TÉCNICA	2
VOLUME II - COMPETITIVIDADE, COESÃO E CONVERGÊNCIA: A ÓPTICA GLOBAL DA ECONOMIA PORTUGUESA	3
ÍNDICE	4
NOTA INTRODUTÓRIA	15
I PARTE - AS GRANDES DINÂMICAS DE TRANSFORMAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA NOS ANOS 90	19
1. AS DINÂMICAS ECONÓMICAS E SOCIAIS EM ACÇÃO NA ECONOMIA PORTUGUESA	21
1.1. As dinâmicas económicas internas	21
1.1.1. UMA APROXIMAÇÃO DESIGUAL ÀS GRANDES TENDÊNCIAS DEMOGRÁFICAS EUROPEIAS NA EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO (ENVELHECIMENTO, FAMÍLIA REDUZIDA, IMIGRAÇÃO CRESCENTE, NÍVEL DE EDUCAÇÃO COM PROGRESSOS MAS AINDA BAIXO)	21
1.1.2. UM MERCADO DE TRABALHO EXTENSIVO E COM PERSISTÊNCIA DE PROBLEMAS QUALITATIVOS (O AUMENTO DA TAXA DE ACTIVIDADE DAS MULHERES, O DESEMPREGO DE LONGA DURAÇÃO E A DIFÍCIL INSERÇÃO SOCIAL DOS “GRUPOS DE AJUSTAMENTO” DO MERCADO DE TRABALHO)	26
1.1.3. UMA TRANSFORMAÇÃO SUSTENTADA DOS MODELOS DE CONSUMO (A VALORIZAÇÃO DA QUALIDADE E DIFERENCIAÇÃO, A INTERLIGAÇÃO DO CONSUMO, DO SERVIÇO E DO LAZER, AS ALTERAÇÕES SOCIAIS E OS NOVOS FORMATOS COMERCIAIS)	32
1.1.4. UMA REPARTIÇÃO DO RENDIMENTO EM LENTA CORRECÇÃO DAS DESIGUALDADES, MAS COM MANIFESTAÇÕES DE NOVAS ASSIMETRIAS (POBREZA, DESIGUALDADES SALARIAIS, ENDIVIDAMENTO)	38
1.1.5. UM CRESCIMENTO APRECIÁVEL DA PRODUÇÃO EM VOLUME NO QUADRO DA ACENTUAÇÃO DA TERCIARIZAÇÃO DA ECONOMIA (EVOLUÇÃO SECTORIAL MARCADA POR ACTIVIDADES EM ASCENSÃO E DECLÍNIO E PELA CRISTALIZAÇÃO DO MODELO INDUSTRIAL)	44
1.1.6. UM TECIDO EMPRESARIAL DE PEQUENA DIMENSÃO (INDUZIDA PELA EXPRESSIVA RENOVAÇÃO DO TECIDO EMPRESARIAL) E UMA	

DEMOGRAFIA EMPRESARIAL TUMULTUOSA (ALTERANDO RAZOAVELMENTE A ESTRUTURA DIMENSIONAL, SECTORIAL E REGIONAL DO TECIDO EMPRESARIAL)	50
1.1.7. UM NOVO RELACIONAMENTO ENTRE A ECONOMIA REAL E O SECTOR FINANCEIRO (A MODERNIZAÇÃO LIMITADA DOS MODELOS DE FINANCIAMENTO EMPRESARIAL; UM MERCADO DE CAPITAIS VOLÁTIL E DIMINUTO, O FORTE AUMENTO DO ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS, A EXPOSIÇÃO EXTERNA DOS INTERMEDIÁRIOS FINANCEIROS)	56
1.1.8. UMA INSERÇÃO DESEQUILIBRADA NA “ECONOMIA DO CONHECIMENTO” E NA “SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO” (INSUFICIÊNCIAS CRÓNICAS APESAR DAS MELHORIAS NO ESFORÇO DE I&D E NOS RECURSOS AFFECTOS À CIÊNCIA & TECNOLOGIA; INOVAÇÃO LIMITADA; FRACA EXPRESSÃO DAS ACTIVIDADES “HIGH TECH” E PENETRAÇÃO DAS TIC MAIS RÁPIDA DO QUE A SUA APROPRIAÇÃO)	64
1.1.9. UMA MUDANÇA SENSÍVEL DO PAPEL DO SECTOR PÚBLICO (FINANÇAS PÚBLICAS EM DESEQUILÍBRIO E SISTEMA FISCAL COM DEBILIDADES; DIMINUIÇÃO DO PESO DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO NA ECONOMIA E CONCRETIZAÇÃO DE UM PROGRAMA EXTENSIVO DE PRIVATIZAÇÕES; REFORÇO DO GRAU DE COBERTURA DO ESTADO-PROVIDÊNCIA; DEBILIDADES NA CONCRETIZAÇÃO DE MODELO INFRAESTRUTURAL)	72
1.2. As dinâmicas económicas externas	106
1.2.1. UM DESEQUILÍBRIO PERSISTENTE NUMA ABERTURA EXTERNA CONTINUADA (UM DÉFICE EXTERNO ESPECÍFICO NO QUADRO EUROPEU, PELA DIMENSÃO E PELA ESTRUTURA DE PAGAMENTOS)	106
1.2.2. UM AGRAVAMENTO DO SALDO DE RENDIMENTOS E UMA MODERAÇÃO DOS SALDOS DE TRANSFERÊNCIAS (EMIGRAÇÃO, IMIGRAÇÃO E TURISMO)	109
1.2.3. UMA ESPECIALIZAÇÃO COMERCIAL VULNERÁVEL E GEOGRAFICAMENTE CONCENTRADA (O COMÉRCIO INTERNACIONAL DE MERCADORIAS)	113
1.2.4. UMA INVERSÃO DA BALANÇA DOS FLUXOS DE INVESTIMENTO INTERNACIONAL (O INVESTIMENTO DIRECTO DE PORTUGAL E EM PORTUGAL)	121
1.2.5. UMA CLARIFICAÇÃO DAS POLARIZAÇÕES E PARCERIAS EXTERNAS NA EUROPA E NO MUNDO (A SEQUÊNCIA REINO UNIDO – ALEMANHA/FRANÇA – ESPANHA, BRASIL E ÁFRICA, AS MÓVEIS FRONTEIRAS DA EUROPA – MEDITERRÂNEO E LESTE)	130

2. O MODELO DE ACUMULAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÓMICO DE PORTUGAL NO PERÍODO POSTERIOR À PLENA INTEGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA: CARACTERÍSTICAS E RESULTADOS	133
2.1. A natureza do modelo de crescimento	133
2.1.1. A DINÂMICA DE DESENVOLVIMENTO E MOBILIZAÇÃO DOS RECURSOS	139
2.1.2. A EVOLUÇÃO DA POSIÇÃO COMPETITIVA DE PORTUGAL NO CONTEXTO DA UNIÃO EUROPEIA E DA ECONOMIA MUNDIAL GLOBALIZADA (OS FACTORES-CHAVE DE COMPETITIVIDADE, AS QUOTAS DE MERCADO E AS DINÂMICAS PREÇO, VOLUME E VALOR)	144
2.2. O ritmo de convergência	152
2.2.1. UMA EFECTIVA CONVERGÊNCIA EUROPEIA MAS COM CRESCENTES EQUILÍBRIOS, RITMO E SUSTENTABILIDADE (A CONVERGÊNCIA NOMINAL: DO ÊXITO ÀS DIFICULDADES NA INFLAÇÃO; A CONVERGÊNCIA REAL: DO DESEQUILÍBRIO ENTRE NÍVEIS DE VIDA E DE PRODUTIVIDADE À TRAVAGEM)	152
3. AS DINÂMICAS TERRITORIAIS EM ACÇÃO NA SOCIEDADE PORTUGUESA	164
3.1. As dinâmicas territoriais das actividades económicas	164
3.1.1. O PADRÃO REGIONAL DAS ACTIVIDADES: CONTINUIDADES E MUDANÇAS DO PADRÃO DE ESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA REGIONAL E DIFERENÇAS NOS NÍVEIS DE PRODUTIVIDADE	164
3.1.2. AS MUDANÇAS NO “MAPA” DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E EMPRESARIAL	170
3.2. As tendências e as alterações do padrão de dinamismo urbano e social	176
3.2.1. A PROGRESSÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO, A REESTRUTURAÇÃO DAS ÁREAS METROPOLITANAS DE LISBOA E PORTO E AS ALTERAÇÕES NO “RANKING” DAS CIDADES	176
3.2.2. AS MUDANÇAS NO “MAPA” DO MUNDO RURAL E A REESTRUTURAÇÃO DAS ACTIVIDADES PRIMÁRIAS	184
II PARTE - OS FUNDOS ESTRUTURAIS E A CONVERGÊNCIA ECONÓMICA NA UNIÃO EUROPEIA: UM A VISÃO DE LONGO PRAZO	191
4. A EVOLUÇÃO DA CONVERGÊNCIA DAS ECONOMIAS NACIONAIS NA EUROPA ALARGADA NO PERÍODO DE VIGÊNCIA DOS QCA (1989-2006)	195
4.1. Os traços globais da convergência económica na Europa	196
4.2. A articulação entre convergência real e nominal	204

4.3. A evolução da posição relativa das economias nacionais	206
4.4. Convergência e divergência na UE-15: a dimensão dos factos	214
4.5. As diferentes trajectórias nacionais de convergência em acção no espaço da UE-15	223
5. O PAPEL NA CONVERGÊNCIA ECONÓMICA DO PADRÃO DE ESPECIALIZAÇÃO NAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS	229
6. AS DINÂMICAS REGIONAIS E A CONVERGÊNCIA ECONÓMICA NA EUROPA ALARGADA	239
6.1. A articulação nacional dos níveis de desenvolvimento regional	240
6.2. Os desafios específicos colocados pelas regiões capitais e pelas maiores regiões nacionais menos desenvolvidas	248
III PARTE - A COMPETITIVIDADE E A COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL DAS REGIÕES PORTUGUESAS	257
7. AS EXIGÊNCIAS ANALÍTICAS DA AVALIAÇÃO DA COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL	261
7.1. A lógica global da construção do índice sintético	261
7.2. Os indicadores da análise fina das condições, processos e resultados da competitividade e da coesão	269
8. A ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL DAS REGIÕES PORTUGUESAS: OS GRANDES RESULTADOS	275
8.1. A Competitividade e a Coesão das Regiões Portuguesas na Viragem para o Século XXI: Uma Caracterização Global	276
8.1.1. A AVALIAÇÃO DA “RIQUEZA DAS REGIÕES” E AS VANTAGENS DA RENOVAÇÃO DA ABORDAGEM DA COMPETITIVIDADE E DA COESÃO NO PLANO TERRITORIAL	277
8.1.2. O “MAPA” GLOBAL DA COMPETITIVIDADE E COESÃO DAS REGIÕES PORTUGUESAS	284
8.1.3. A COMPETITIVIDADE DAS REGIÕES PORTUGUESAS: PRINCIPAIS RESULTADOS	291
8.1.4. A COESÃO DAS REGIÕES PORTUGUESAS: PRINCIPAIS RESULTADOS	296
8.2. Os Modelos de Articulação entre Competitividade e Coesão em Acção nas Regiões Portuguesas	312
8.2.1. A INTERACÇÃO ENTRE COMPETITIVIDADE E COESÃO E A DIFERENCIAÇÃO REGIONAL	314

8.2.2.	AS CONDIÇÕES, PROCESSOS E RESULTADOS DA COMPETITIVIDADE E DA COESÃO	324
8.3.	A Evolução da Competitividade e da Coesão Económica e Social nas Regiões Portuguesas no Período de Vigência dos Primeiros QCA	347
8.3.1.	AS REGIÕES “GANHADORAS” E “PERDEDORAS”: AVANÇOS E RECUOS NA COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL DAS REGIÕES PORTUGUESAS	348
8.3.2.	O DESEMPENHO DAS REGIÕES PORTUGUESAS: A VISÃO DE CONJUNTO DAS TRAJECTÓRIAS DE EVOLUÇÃO (1991-2001)	364
8.4.	Os Financiamentos Estruturais e a Evolução da Economia e das Regiões Portuguesas	376
8.4.1.	AS ESTIMATIVAS DO IMPACTO MACROECONÓMICO DOS FINANCIAMENTOS COMUNITÁRIOS NA ECONOMIA PORTUGUESA	377
8.4.2.	A AFECTAÇÃO DE RECURSOS, AS INTENSIDADES DE APOIO E EFEITOS IDENTIFICÁVEIS DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS NA EVOLUÇÃO DAS REGIÕES PORTUGUESAS	387
IV PARTE		413
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES		413
9. CONCLUSÕES		415
9.1.	As Grandes Conclusões da Análise das Dinâmicas de Transformação da Economia Portuguesa nos Anos 90	417
9.2.	As Grandes Conclusões da Análise de Longo Prazo da Convergência Económica na União Europeia em Articulação com os Fundos Estruturais	433
9.3.	As Grandes Conclusões da Análise da Competitividade e da Coesão Económica e Social das Regiões Portuguesas	443
10. RECOMENDAÇÕES		465
10.1.	As Grandes Questões do Novo Ciclo de Programação Estrutural na União Europeia e em Portugal	467
10.2.	As Grandes Lições da Experiência e Recomendações para a Preparação do Próximo Ciclo (2007-2013) de Intervenções Estruturais em Portugal	475

ÍNDICE DE CAIXAS

Caixa 1.1– Indicadores de pobreza e de desigualdade na distribuição do rendimento	42
Caixa 3.1 – Sectores de Actividade segundo a CAE Rev. 2	166
Caixa 8-1 - Estimação do Efeito dos Financiamentos Comunitários sobre a Competitividade e a Coesão Económica e Social	410

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1-1: Principais Fluxos de polarização da dinâmica económica externa, na década de 90, em Portugal.....	132
Figura 2-1: A articulação entre competitividade e coesão no coração da resposta aos desafios estratégicos do desenvolvimento económico e social na União Europeia.....	138
Figura 2-2: As Três Dimensões da Convergência.....	154
Figura 3-1: Evolução da distribuição geográfica da actividade industrial na década de 90	172
Figura 3-2: População residente em lugares com 2000 ou mais habitantes	181
Figura 3-3: Regiões metropolitanas	183
Figura 4-1: A Convergência Nominal na UE-15 no período dos QCA (1989-2006) (Evolução do nível de preços internos, rácio PPC/€)	204
Figura 4-2: A Evolução do nível relativo de preços na UE-15 no período dos QCA (diferenças face à média em %).	206
Figura 4-3: As Economias Nacionais na Europa Alargada (PIB per capita, UE-15 = 100, período do QCA I – 1989-1993).....	209
Figura 4-4: As Economias Nacionais na Europa Alargada (PIB per capita, UE-15 = 100, período do QCA II – 1994-1999).....	210
Figura 4-5: As Economias Nacionais na Europa Alargada (PIB per capita, UE-15 = 100, período do QCA III – 2000-2006).....	211
Figura 4-6: A Convergência na UE-15 no período do conjunto dos QCA (1989-2004) (PIB per capita em PPC, UE-15 = 100).....	216
Figura 4-7: A Convergência na UE-15 no período dos QCA I&II (1989-1999) (PIB per capita em PPC, UE-15 = 100).....	217
Figura 4-8: A Convergência na UE-15 no período do QCA III (1999-2004) (PIB per capita em PPC, UE-15 = 100).....	218
Figura 4-9: A Evolução da Posição Relativa da União Europeia, Japão e EUA, Ao Longo do Período do conjunto dos QCA (1989-2004) (PIB per capita em PPC, “triade”=100).....	220
Figura 4-10: A Evolução da Posição Relativa da União Europeia, Japão e EUA (PIB per capita em PPC, “triade”=100).....	221
Figura 4-11: A evolução do PIB per capita na “Triade” (1989-2004) (PIB per capita em € e PPC).....	222
Figura 4-12: O Perfil da Convergência na UE-15 (QCA I, II e III - 1986-2006).....	225
Figura 4-13: O Perfil da Convergência na UE-15 (QCA I, II e III - 1986-2006) (Detalhe dos Países da “Coesão”)	226
Figura 4-14: O Perfil da Convergência na UE-15 (QCA I, II e III - 1986-2006) (Detalhe dos Países mais avançados).....	227
Figura 6-1: As Regiões na Europa Alargada: A Combinação Nacional dos Níveis de Desenvolvimento Regional (Peso da população nas regiões integradas em cada um dos 5 níveis de PIB per capita na população nacional total, 2002).....	244
Figura 6-2: As Regiões na Europa Alargada: As Grandes Diferenças das Estruturas Nacionais por níveis de vida (Diferenças entre o peso relativo da população em cada grupo de regiões no país e na UE-25 (maior +, menor -), em %, 2002).....	245
Figura 6-3: As Regiões na Europa Alargada: O Peso Relativo de Cada País as Re (Peso relativo das regiões de cada país na população das regiões da UE-25 integradas em cada um dos 5 níveis de PIB per capita, 2002)	246
Figura 6-4: As Regiões na Europa Alargada (2002)	247
Figura 6-5: As Regiões Capitais na Europa Alargada (1995) Níveis de vida relativos, nacional e europeu (as rectas horizontais e verticais indicam os valores médios)	251
Figura 6-6: As Regiões Capitais na Europa Alargada (2002) Níveis de vida relativos, nacional e europeu (as rectas horizontais e verticais indicam os valores médios)	252
Figura 6-7: As Maiores Regiões Nacionais Menos Desenvolvidas na Europa Alargada (1995) Níveis de vida relativos, nacional e europeu (as rectas horizontais e verticais indicam os valores médios)	254
Figura 6-8: As Maiores Regiões Nacionais Menos Desenvolvidas na Europa Alargada (2002) Níveis de vida relativos, nacional e europeu (as rectas horizontais e verticais indicam os valores médios)	255

Figura 7-1: A interação circular entre condições, processos e resultados.....	262
Figura 7-2: Os referenciais de análise dos resultados da competitividade	263
Figura 7-3: Os referenciais de análise dos resultados da competitividade	264
Figura 7-4: A articulação entre os processos de competitividade e coesão	266
Figura 7-5: A interpretação do Índice Sintético Global (Formas de Agregação de Indicadores Parciais por Domínios de Análise).....	268
Figura 7-6: A Lógica Global de Construção do Indicador Sintético de Competitividade e Coesão Territorial.....	269
Figura 7-7: o desenvolvimento da análise da competitividade.....	271
Figura 7-8: o desenvolvimento da análise da coesão económica e social	271
Figura 7-9: a distribuição do número de indicadores por níveis de análise	272
Figura 8-1: Competitividade e Coesão Territorial das Regiões Portuguesas	282
Figura 8-2: Competitividade e Coesão Territorial das regiões portuguesas Os Rankings GLOBAIS em 2000-2002	285
Figura 8-3: Análise da Competitividade e Coesão Territorial Os Resultados Globais para as Regiões Portuguesas (Índice sintético de competitividade e coesão territorial [ISCCT], NUTS II, 2000-2002)	288
Figura 8-4: Análise da Competitividade e Coesão Territorial Os resultados GLOBAIS para as Regiões Portuguesas (Índice sintético de competitividade e coesão territorial [ISCCT], NUTS III, 2000-2002) ..	289
Figura 8-5: Competitividade e Coesão Territorial das regiões portuguesas Os Rankings Parciais da COMPETITIVIDADE em 2000-2002	292
Figura 8-6: Análise da Competitividade e Coesão Territorial Os Resultados Parciais das Regiões Portuguesas ao Nível da COMPETITIVIDADE (Indicador Sintético Parcial [IS Competitividade], NUTS II, 2000-2002)	294
Figura 8-7: Análise da Competitividade e Coesão Territorial Os Resultados Parciais das Regiões Portuguesas ao Nível da COMPETITIVIDADE (Indicador Sintético Parcial [IS Competitividade], NUTS III, 2000-2002)	295
Figura 8-8: Competitividade e Coesão Territorial das regiões portuguesas Os Rankings Parciais da COESÃO em 2000-2002	297
Figura 8-9: Análise da Competitividade e Coesão Territorial Os Resultados Parciais das Regiões Portuguesas ao Nível da COESÃO (Indicador Sintético Parcial [IS Coesão], NUTS II, 2000-2002)	299
Figura 8-10: Análise da Competitividade e Coesão Territorial Os Resultados Parciais das Regiões Portuguesas ao Nível da COESÃO (Indicador Sintético Parcial [IS Coesão], NUTS III, 2000-2002)	300
Figura 8-11: Competitividade e Coesão Territorial das regiões portuguesas Os rankings Parciais da COESÃO SOCIAL em 2000-2002	302
Figura 8-12: Análise da Competitividade e Coesão Territorial Os Resultados Parciais das Regiões Portuguesas ao Nível da COESÃO SOCIAL (Indicador Sintético Parcial [IS Coesão Social], NUTS II, 2000-2002).....	304
Figura 8-13: Análise da Competitividade e Coesão Territorial Os Resultados Parciais das Regiões Portuguesas ao Nível da COESÃO SOCIAL (Indicador Sintético Parcial [IS Coesão Social], NUTS III, 2000-2002) ...	305
Figura 8-14: Competitividade e Coesão Territorial das regiões portuguesas Os Rankings Parciais da COESÃO ECONÓMICA em 2000-2002.....	308
Figura 8-15: Análise da Competitividade e Coesão Territorial Os Resultados Parciais das Regiões Portuguesas ao Nível da COESÃO ECONÓMICA (Indicador Sintético Parcial [IS Coesão Económica], NUTS II, 2000-2002)	310
Figura 8-16: Análise da Competitividade e Coesão Territorial Os Resultados Parciais das Regiões Portuguesas ao Nível da COESÃO ECONÓMICA (Indicador Sintético Parcial [IS Coesão Económica], NUTS III, 2000-2002)	311
Figura 8-17: Articulação entre Coesão e Competitividade nas Regiões Portuguesas (2000-2002).....	316
Figura 8-18: Articulação entre Coesão e Competitividade nas Regiões Portuguesas Os desequilíbrios de “rankings” e posições relativas.....	318
Figura 8-19: Articulação entre Coesão Económica e Social nas Regiões Portuguesas (2000-2002)	320
Figura 8-20: Principais tendências e condicionantes no desenvolvimento económico e social	326
Figura 8-21: A Articulação entre Competitividade e Coesão: Condições, Processos e Resultados As “Regiões de Coordenação” (NUTS II, 2000-2002)	328
Figura 8-22: A Articulação entre Competitividade e Coesão: Condições, Processos e Resultados As “Regiões Finas” (NUTS III, 2000-2002): <i>O Caso das Regiões Globalmente “Avançadas” (Grupo I)</i>	329
Figura 8-23: A Articulação entre Competitividade e Coesão: Condições, Processos e Resultados As “Regiões Finas” (NUTS III, 2000-2002): <i>O Caso das Regiões “Seguidoras” (Grupo II)</i>	330
Figura 8-24: A Articulação entre Competitividade e Coesão: Condições, Processos e Resultados As “Regiões Finas” (NUTS III, 2000-2002): <i>O Caso das Regiões Intermédias (Grupo III)</i>	331
Figura 8-25: A Articulação entre Competitividade e Coesão: Condições, Processos e Resultados As “Regiões Finas” (NUTS III, 2000-2002): <i>O Caso das Regiões menos Desenvolvidas (Grupo IV)</i>	332
Figura 8-26: A Articulação entre Competitividade e Coesão: Condições, Processos e Resultados As “Regiões Finas” (NUTS III, 2000-2002): <i>O Caso dos “Distritos Industriais”</i>	333
Figura 8-27: A Articulação entre Competitividade e Coesão: Condições, Processos e Resultados As “Regiões Finas” (NUTS III, 2000-2002): <i>O Caso das Regiões Globalmente “Atrasadas” (Grupo VI)</i>	334

Figura 8-28: A Articulação entre Competitividade e Coesão: Condições, Processos e Resultados As “Regiões Finas” (NUTS III, 2000-2002): A Visão de Conjunto.....	335
Figura 8-29: Competitividade e Coesão Territorial (“Regiões de Coordenação” NUTS II) Avanços e Recuos entre 1991-95 e 2000-02: A Dinâmica Global.....	350
Figura 8-30: Competitividade e Coesão (“Regiões de Coordenação”, NUTS II) Avanços e Recuos entre 1991-95 e 2000-02: As Dinâmicas Parciais	353
Figura 8-31: Competitividade e Coesão Territorial (“Regiões Finas”, NUTS III) Avanços e Recuos entre 1991-95 e 2000-02: A Dinâmica Global.....	355
Figura 8-32: Competitividade e Coesão (“Regiões Finas, NUTS III) Avanços e Recuos entre 1991-95 e 2000-02: As Dinâmicas Parciais (Notações, desvios em relação à média nacional, em 1991-95 e em 2000-02).....	360
Figura 8-33: Competitividade e Coesão (“Regiões Finas, NUTS III) Avanços e Recuos entre 1991-95 e 2000-02: As Dinâmicas Parciais (Notações nos índices sintéticos parciais, diferença entre 2000-02 e 1991-95).....	361
Figura 8-34: A Evolução da Competitividade e Coesão nas “Regiões de Coordenação” (NUTS II) <i>As Trajectórias 1991-95 → 2000-02 (*)</i>	365
Figura 8-35: A Evolução da Competitividade e Coesão nas “Regiões Finas” <i>As Trajectórias 1991-95 → 2000-02 (*)</i>	367
Figura 8-36: A Evolução da Competitividade e Coesão nas “Regiões Finas” <i>As Trajectórias 1991-95 → 2000-02(*)</i>	371
Figura 8-37: As Trajectórias de Adaptabilidade das Regiões Portuguesas “Custos” e “Proveitos” dos Avanços e Recuos na Especialização [Variação do Desemprego (1991-2001) vs. Variação da Especialização (1995-2001)].....	374
Figura 8-38: “Ranking” Regional dos Recursos Financeiros Globais Afectados.....	392
Figura 8-39: O Peso Relativo das Regiões nos Recursos Financeiros e no PIB (1994-00).....	393
Figura 8-40: Afectação de Recursos Financeiros, por Tipo de Intervenção, às “Regiões de Coordenação”.....	399
Figura 8-41: Afectação de Recursos Financeiros, por Tipo de Intervenção, às “Regiões Finas”: os Principais pólos do “litoral” e do “interior”.....	400
Figura 8-42: Afectação de Recursos Financeiros, por Tipo de Intervenção, às “Regiões Finas”: “distritos industriais” e pólos emergentes.....	402
Figura 8-43: Nível de Apoio per capita (1994-00) e Correspondência com o Nível de Competitividade e Coesão Territorial das “Regiões de Coordenação” (NUTS II, 2000-02).....	404
Figura 8-44: Nível de Apoio per capita (1994-00) e Correspondência com o Nível de Competitividade e Coesão Territorial das “Regiões Finas” (NUTS III, 2000-02).....	405
Figura 8-45: Estrutura das intervenções mais ligadas à Competitividade “Regiões Finas” (desvios em relação à média nacional, NUTS III, 1994-00).....	406
Figura 8-46: Estrutura das intervenções mais ligadas à Coesão “Regiões Finas” (desvios em relação à média nacional, NUTS III, 1994-00).....	407
Figura 8-47: Estrutura das intervenções em Infraestruturas Coesão vs. Competitividade “Regiões Finas” (desvios em relação à média nacional, NUTS III, 1994-00).....	408
Figura 10-1: Políticas Públicas numa Perspectiva Portuguesa [O “Tripé” das Questões Centrais].....	470
Figura 10-2: Políticas Públicas e Alargamento – o Quadro Nacional.....	472
Figura 10-3: O “Mapa” Regional dos “Cenários de Desenho Estratégico”.....	485

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1-1: Pirâmide Etária da população residente em Portugal (1991 e 2001).....	22
Gráfico 1-2: Legalização de população estrangeira: autorizações de residência e permanência concedidas por País de origem (em % do total).....	23
Gráfico 1-3: Principais alterações na estrutura e dimensão das famílias clássicas existentes em Portugal (2001-1991).....	24
Gráfico 1-4: Taxa de Actividade, taxa de Emprego e taxa de desemprego - principais oscilações por género e escalão etário (Continente, em %).....	27
Gráfico 1-5: Oscilação na representatividade das formas precárias de trabalho (taxa de variação anual da população empregada, Continente - em %).....	28
Gráfico 1-6: Distribuição da população, segundo o mais alto nível de instrução completa em % da população dos 25-64 anos, ano 2001.....	29
Gráfico 1-7: Distribuição sectorial da população empregada (em %).....	31
Gráfico 1-8: Consumo das Famílias no Território Económico, por Função de Consumo.....	33
Gráfico 1-9: Alterações na preferência dos agregados familiares por equipamentos.....	34
Gráfico 1-10: Evolução do peso dos formatos comerciais em Portugal.....	36

Gráfico 1-11: Percepção dos agregados familiares relativamente ao momento de compra de bens envolvendo quantias elevadas e grau de endividamento dos particulares.....	40
Gráfico 1-12: Capacidade de poupança das famílias portuguesas e capacidade dos agregados familiares fazerem face a encargos ou despesas	40
Gráfico 1-13: Principais disparidades relativas nas receitas médias líquidas anuais dos agregados familiares, segundo o perfil dos seus representantes (diferenças em p.p. face à média nacional)	41
Gráfico 1-14: Estrutura sectorial do VAB por grandes sectores de actividade	45
Gráfico 1-15: Estrutura do VAB industrial por factores chave de competitividade	48
Gráfico 1-16: Contributo das indústrias <i>high-tech</i> e dos serviços intensivos em conhecimento para a composição do VAB da indústria e dos serviços.....	49
Gráfico 1-17: Principais alterações na concentração sectorial e regional das empresas.....	53
Gráfico 1-18: Taxa de iniciativa e taxa de entrada empresarial por nute III (2000).....	54
Gráfico 1-19: Taxa de risco de encerramento por escalão de dimensão (2000).....	54
Gráfico 1-20: Comportamento das Modalidades de Financiamento em Portugal	57
Gráfico 1-21: Evolução das Formas de Financiamento	57
Gráfico 1-22: Estrutura de Financiamento por Sectores	58
Gráfico 1-23: Financiamento via mercado de capitais	61
Gráfico 1-24: Capital de risco enquanto fonte de financiamento em Portugal	62
Gráfico 1-25: Evolução do esforço em I&D na União Europeia.....	65
Gráfico 1-26: Despesas com inovação em empresas de diferentes países europeus (1996).....	66
Gráfico 1-27: Taxas de inovação em alguns países da UE.....	67
Gráfico 1-28: Despesas em Tecnologias de informação e comunicação.....	68
Gráfico 1-29: Utilização de TIC em Portugal: Computadores pessoais, Internet, telemóveis e televisão por cabo.....	70
Gráfico 1-30 – Convergência orçamental – Portugal e UE 12 (1995-2003)	73
Gráfico 1-31: Receitas e despesas totais em % do PIB	74
Gráfico 1-32: Estrutura das despesas públicas (em % do PIB)	75
Gráfico 1-33: Estrutura das despesas públicas por sectores institucionais - 1999 e 2003 (em % da Despesa Total)	77
Gráfico 1-34: Estrutura das despesas públicas por funções (1999 e 2002) (em % da Despesa Total)	77
Gráfico 1-35: Estrutura das receitas totais (em % do PIB).....	78
Gráfico 1-36: Nível de fiscalidade comparado.....	81
Gráfico 1-37: Receitas Fiscais em % do PIB (Portugal e UE15)	83
Gráfico 1-38 –Decomposição da Estrutura das receitas fiscais (Portugal e UE15) (em % do total, por tipo de imposto)	84
Gráfico 1-39: Receitas das privatizações: receitas do Estado e afectação à amortização da dívida	89
Gráfico 1-40: Influência das Privatizações no Mercado de Capitais	91
Gráfico 1-41: Peso das despesas de distribuição no PIB e sua distribuição funcional (% do PIB).....	92
Gráfico 1-42: Receitas e despesas da Protecção Social em % do PIB pm	93
Gráfico 1-43: Estrutura de receitas e despesas da protecção social, por natureza	94
Gráfico 1-44: Estrutura das despesas da protecção social, por Grupos de Funções (valores em % do total das prestações e em % do PIBpm).....	94
Gráfico 1-45: Evolução da estrutura das despesas e do número de utentes das prestações sociais das IPSS	96
Gráfico 1-46: Evolução da Estrutura da Balança de Transacções Correntes.....	107
Gráfico 1-47: Evolução dos Saldos de IDE e Investimentos de Carteira	108
Gráfico 1-48: Evolução da Emigração e da Imigração.....	109
Gráfico 1-49: Saldos de rendimentos com o Resto do Mundo em % do PIBpm.....	110
Gráfico 1-50: Balança de viagens e turismo	112
Gráfico 1-51: Peso nas Importações/Exportações da UE.....	114
Gráfico 1-52: Evolução das Exportações por Habitante na década de 90	115
Gráfico 1-53: Evolução do Comércio Intra-Ramo de Portugal com a UE, o espaço NAFTA e alguns Países Asiáticos.....	118
Gráfico 1-54: Fluxos Líquidos de Investimento Directo Estrangeiro (Milhões de USD)	122
GRÁFICO 1-55: DISTRIBUIÇÃO DO IDE EM PORTUGAL POR PAÍSES DE ORIGEM (STOCKS DE IDE ATÉ FINAL 1996)	123
GRÁFICO 1-56: DISTRIBUIÇÃO DO IDPE POR PAÍSES DE DESTINO (STOCKS DE IDPE ATÉ FINAL 1997)	123
Gráfico 1-57: Origem Geográfica do Investimento Directo Estrangeiro em Portugal (10 ⁶ EURO).....	124
Gráfico 1-58: Investimento Directo Estrangeiro em Portugal por Sector (10 ⁶ EURO).....	125
Gráfico 1-59: Distribuição Geográfica do Investimento Directo de Portugal no Estrangeiro (10 ³ PTE)	126
Gráfico 1-60: Investimento Directo de Portugal no Estrangeiro por Sector (10 ⁶ EURO)	128
Gráfico 1-61: Fluxos Líquidos de IDE.....	129
Gráfico 2-1: <i>Ranking</i> europeu do crescimento da produtividade (anos 90)	136
Gráfico 2-2: A divergência estrutural do sistema de preços e a dimensão da correcção das paridades de poder de compra no caso português	137

Gráfico 2-3: A natureza do crescimento económico: emprego e produtividade (referencial do valor nacional vs referencial do valor internacional).....	143
Gráfico 2-4: Performance Exportadora comparada (1986-2000) - Portugal, Espanha e Irlanda	146
Gráfico 2-5: Factores competitivos e vantagens comparativas reveladas	147
Gráfico 2-6: Convergência Nominal nos Anos 90: Inflação e Taxa de Juro	157
Gráfico 2-7: Convergência Nominal nos Anos 90: Taxa de Câmbio	158
Gráfico 2-8: Convergência Nominal nos Anos 90: Endividamento Público	159
Gráfico 3-1: Diferenças de Especialização Produtiva Regional e de Produtividade Sectorial Regional da Região Norte face a Portugal (1995-1999)	166
Gráfico 3-2: Diferenças de Especialização Produtiva regional e de produtividade sectorial regional da região Centro face a Portugal (1995-1999)	167
Gráfico 3-3: Diferenças de Especialização Produtiva Regional e de produtividade sectorial regional da região Lisboa e Vale do Tejo face a Portugal (1995-1999)	167
Gráfico 3-4: Diferenças de Especialização Produtiva Regional e de produtividade sectorial regional da região Alentejo face a Portugal (1995-1999)	168
Gráfico 3-5: Diferenças de Especialização Produtiva Regional e de produtividade sectorial regional da região Algarve face a Portugal (1995-1999)	168
Gráfico 3-6: Diferenças de especialização produtiva regional e de produtividade sectorial regional da Região Autónoma dos Açores face a Portugal (1995-1999)	169
Gráfico 3-7: Diferenças de Especialização Produtiva Regional e de Produtividade Sectorial Regional da Região Autónoma da Madeira face a Portugal (1995-1999)	169

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1-1: Evolução da população Residente em Portugal, por NUTS II e por sexo – 1991 e 2001	21
Quadro 1-2: estrangeiros em % da população total e da população activa.....	23
Quadro 1-3: Taxa de desemprego por NUTS II (em %)	29
Quadro 1-4: Taxa de desemprego por nível de habilitação (Continente, em %).....	30
Quadro 1-5: Receitas médias anuais dos agregados familiares, por região	41
Quadro 1-6: Evolução do nível de pobreza e de desigualdades na distribuição do rendimento, em Portugal e na UE	42
Quadro 1-7: VAB _{pb} por Sectores, preços correntes (valores em % do VAB _{pb} total).....	46
Quadro 1-8: VAB _{pb} industrial por Sectores, preços correntes (valores em % do VAB _{pb} industrial).....	47
Quadro 1-9: Caracterização da evolução da estrutura empresarial (Empresas, Estabelecimentos e Pessoal ao serviço, 1990-2000).....	51
Quadro 1-10: Caracterização da evolução da estrutura empresarial (Empresas por escalão de dimensão de pessoal ao serviço, 1999-2000)	51
Quadro 1-11: Matriz de Transição dos estabelecimentos entre 1990 e 2000	52
Quadro 1-12: Emissão de acções e obrigações, por país da Zona Euro	61
Quadro 1-13: Nível de eficiência da despesa pública em educação (2000)	97
Quadro 1-14: População servida por sistemas de saneamento básico e energia eléctrica (em % da população total)	103
Quadro 1-15: Evolução dos Saldos de rendimentos e de transferências com o Resto do Mundo (10 ⁶ EUR).....	111
Quadro 1-16: Perfil de Especialização Internacional de Portugal – Vantagens Comparativas Reveladas em 1990 e 2000.....	116
Quadro 2-1: Evolução dos preços e custos em moeda nacional (% , 1989-2002).....	149
Quadro 2-2: O Crescimento Económico depois de 1986	155
Quadro 2-3: A Evolução do Ritmo de Convergência Real (*) UE15=100.....	161
Quadro 2-4: Convergência Real nos “Países da Coesão” UE=100 (***).....	162
Quadro 3-1: População residente nas principais cidades, 1991 e 2001	181
Quadro 3-2 – A Importância das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (Em % do Valor Nacional)	182
Quadro 4-1: As Realizações da Convergência Económica na União Europeia no período dos QCA	198
Quadro 4-2: As Realizações da Convergência Económica na União Europeia no período dos QCA	199
Quadro 4-3: A Posição de Portugal na Convergência Económica Europeia no Período dos QCA	202
Quadro 4-4: A Evolução “Grandes” Economias Europeias no Período dos QCA	213
Quadro 5-1: O crescimento sectorial na UE-15 – As grandes trajetórias em acção (Taxas médias de crescimento anual, em %, 1979-2001)	232
Quadro 5-2: O perfil de especialização das Economias Nacionais na UE-15	235
Quadro 5-3: Economia Pública e Social na UE -15 A Especialização nas Actividades de Bens e Serviços não Transaccionáveis	238
Quadro 7-1: Os indicadores de base para a análise da competitividade e coesão territorial.....	273

Quadro 8-1: As limitações do PIB per capita como “indicador de riqueza” O caso das regiões capitais e das ilhas na Europa do Sul (2000).....	280
Quadro 8-2: O Nível Global de Coesão e Competitividade das “regiões de coordenação” (ISCCT, 2000-2002).....	286
Quadro 8-3: O Nível de Competitividade das “regiões de coordenação” (IS Competitividade, 2000-2002).....	293
Quadro 8-4: O Nível Global de Coesão das “regiões de coordenação” (IS Coesão, 2000-2002).....	298
Quadro 8-5: O Nível de Coesão Social das “regiões de coordenação” (IS Coesão Social, 2000-2002).....	303
Quadro 8-6: O Nível de Coesão Económica das “regiões de coordenação” (IS Coesão Económica, 2000-2002).....	309
Quadro 8-7: As Grandes Situações na Articulação entre Coesão e Competitividade como base de uma Tipologia das Regiões Portuguesas (NUTS III).....	323
Quadro 8-8: Convergência Económica Europeia e Produtividade Relativa Interna.....	337
Quadro 8-9: Grau de internacionalização e nível de produtividade dos principais “Distritos Industriais” (2001).....	341
Quadro 8-10: A qualidade da especialização dos principais “Distritos Industriais” (2000).....	342
Quadro 8-11: A Debilidade das Regiões Globalmente “Atrasadas” na Coesão Social (2002).....	343
Quadro 8-12: A diversidade regional das condições de competitividade cumulativas (2000) “capital humano”, “sociedade de informação” e “factores competitivos”.....	345
Quadro 8-13: A diversidade regional das condições, processos e resultados na educação.....	346
Quadro 8-14: O Nível Global de Coesão e Competitividade das “regiões de coordenação”.....	349
Quadro 8-15: O Nível de Competitividade das “regiões de coordenação”.....	351
Quadro 8-16: O Nível de Coesão das “regiões de coordenação”.....	352
Quadro 8-17: As Regiões “Ganhadoras” e “Perdedoras” na Evolução da Coesão e Competitividade Territorial (NUTS III).....	357
Quadro 8-18: As Regiões “Ganhadoras” e “Perdedoras” na Evolução da Competitividade (NUTS III).....	363
Quadro 8-19: As Regiões “Ganhadoras” e “Perdedoras” na Evolução da Coesão (NUTS III).....	363
Quadro 8-20: Estimativa dos Contributos Atribuíveis aos QCA (em percentagem do nível global das variáveis).....	381
Quadro 8-21: Estimativa do VAB Atribuível aos QCA (em percentagem do nível do VAB total de cada sector).....	382
Quadro 8-22: Efeitos agregados do QCA II no PIB e Desemprego.....	384
Quadro 8-23: Impacto do QCA II no VAB sectorial (desvio em % relativamente ao cenário base).....	385
Quadro 8-24: Impactos do QCA II sobre a Indústria Transformadora: Produto, Emprego, Produtividade e Investimento (Desvio em % face ao cenário base).....	385
Quadro 8-25: Execução dos Fundos Comunitários por fundo e por ano (Milhões de Euros – preços correntes).....	387
Quadro 8-26: Intervenções Relevantes do QCA II (1994-99) nas Condições Gerais de Coesão e Competitividade (número de intervenções e investimento, milhões de euros).....	388
Quadro 8-27: Recursos Financeiros Afectos às “Regiões de Coordenação” por Tipo de Intervenção.....	395
Quadro 8-28: Recursos Financeiros Afectos às “Regiões Finas” por Tipo de Intervenção.....	396

NOTA INTRODUTÓRIA

O presente estudo, intitulado “Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social”, tal como identificado na proposta apresentada por este consórcio, decorrente da nossa leitura do seu Caderno de Encargos, visa, fundamentalmente, avaliar, a partir da construção prévia de um quadro conceptual e analítico rigoroso, sólido e reproduzível, a evolução da competitividade territorial e da coesão económica e social das regiões portuguesas por um período que envolve os anos 90 e o início da presente década, numa perspectiva dinâmica e espacial, que privilegie, de igual forma, a análise das relações entre a competitividade e a coesão, identificando situações passíveis de justificar inflexões ou ajustamentos nas políticas públicas de base territorial.

Neste sentido, e tendo presentes os objectivos atrás mencionados, o presente estudo desagrega-se nos seguintes *outputs*:

- As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas (Volume 1);
- Competitividade, Coesão e Convergência: a Óptica Global da Economia Portuguesa (Volume 2);
- Competitividade, Coesão e Convergência: a Óptica Específica das Regiões Portuguesas (Volume 3, em que cada relatório corresponde a cada uma das NUTS II nacionais).

No primeiro, faz-se uma identificação e caracterização das grandes questões conceptuais e metodológicas que se colocam a propósito da análise da evolução da competitividade territorial e da coesão económica e social das regiões portuguesas, havendo que destacar, a este nível, a precisão dos conceitos de competitividade, produtividade, coesão económica e social e de coesão e competitividade de base territorial, em termos da definição das suas dimensões, determinantes e eixos estruturantes fundamentais, e a construção de um índice sintético de competitividade e coesão económica e social das regiões portuguesas, aplicável às NUTS II e NUTS III, subdividido em índices parciais de competitividade e de coesão, subdivididos, por sua vez, cada um deles, em índices parciais de condições e resultados, e do quadro de indicadores que o alimentam, de forma a assegurar a sua reproduzibilidade.

No relatório nacional (Volume 2), enquadradas que foram as questões chave conceptuais e metodológicas a ter em conta na análise da evolução da competitividade territorial e da

coesão económica e social das regiões portuguesas, no período referenciado, faz-se, no seu primeiro ponto, um balanço sintético das grandes transformações ocorridas no nosso país ao longo dos anos 90, com base numa análise transversal do desenvolvimento económico, social e territorial de Portugal, situando as principais dinâmicas económicas e sociais internas e externas, caracterizando o modelo de crescimento económico e o processo de convergência nacional no período posterior à plena integração na União Europeia e projectando as principais dinâmicas territoriais em acção na sociedade portuguesa, tendo em atenção os referenciais regionais das actividades e as tendências e alterações do padrão de dinamismo urbano e social.

Neste relatório, procura-se fazer uma aplicação da metodologia definida de avaliação da evolução da competitividade e coesão territoriais ao caso global da economia portuguesa, no seu todo, procurando, no seu segundo ponto, feito previamente o balanço das dinâmicas em acção na década de 90, fornecer uma visão de longo prazo do papel dos fundos estruturais na convergência económica no seio da União Europeia, no novo quadro de articulação entre aprofundamento e alargamento, com particular enfoque na análise da evolução da convergência das economias nacionais na Europa Alargada no período de vigência dos QCA (1989-2006), valorizando, neste contexto, o desempenho específico da economia portuguesa e, neste âmbito, o papel dos fundos estruturais e de outras políticas de base nacional no seu processo de convergência estrutural.

Finalmente, no terceiro ponto do Volume 2, aplica-se o índice sintético construído ao estudo comparado da competitividade e coesão de base territorial das diversas regiões portuguesas, sejam elas NUTS II, ou NUTS III, estruturando esta análise em termos do cruzamento dos seus sub-índices de competitividade e coesão, subdivididos, por sua vez, cada um deles, em sub-índices de condições e resultados.

Este volume é concluído com a produção das conclusões da avaliação da evolução da competitividade territorial e da coesão económica e social das regiões portuguesas, que podem justificar inflexões ou ajustamentos nas políticas públicas de base territorial, sendo, nessa medida, enunciadas um conjunto de recomendações tendo em vista, designadamente, a preparação do próximo ciclo de programação estrutural.

Nos relatórios regionais (Volume 3), privilegiar-se uma abordagem, relativamente extensiva e compreensiva, numa lógica sequencial de apresentação de resultados-trajectórias/processos-condições, de toda a temática da competitividade e crescimento e das

questões fundamentais da coesão económica social e dos avanços registados em matéria de equidade, ao longo dos anos 90, em cada uma das regiões NUTS II nacionais.

Neste processo de caracterização, procura-se, na medida da informação, primária e trabalhada, disponível, enquadrar o posicionamento da região no contexto europeu, considerando, designadamente, as regiões europeias equiparáveis, e no contexto nacional, confrontando-a com o posicionamento médio do país e, sempre que assuma alguma posição de destaque, na confrontação com as restantes NUTS II. A perspectiva intra-regional, ao nível das NUTS III e dos concelhos que a constituem, permitirá aprofundar ainda mais a avaliação da competitividade e coesão de base regional, possibilitando a identificação de diferentes dinâmicas, trajectórias e condições ao nível sub-regional, ao longo das diversas dimensões de análise consideradas.

Este relatório constitui o Volume 2 do presente estudo. A parte I deste volume, onde são apresentadas as grandes dinâmicas de transformação da economia portuguesa nos anos 90, exigiu a recolha e tratamento de um considerável volume de dados estatísticos que, se incluídos no corpo principal do texto, prejudicariam uma apresentação clara e objectiva das principais tendências identificadas na década em análise. Não obstante, por se considerar que os elementos trabalhados pela equipa técnica constituem um importante instrumento de trabalho e consulta para futuros estudos, optou-se por congregá-los num documento anexo (com uma estrutura de índice totalmente coincidente com a da parte I, de forma a facilitar a sua consulta).

I PARTE -
AS GRANDES DINÂMICAS DE TRANSFORMAÇÃO DA
ECONOMIA PORTUGUESA NOS ANOS 90

1. AS DINÂMICAS ECONÓMICAS E SOCIAIS EM ACÇÃO NA ECONOMIA PORTUGUESA

1.1. AS DINÂMICAS ECONÓMICAS INTERNAS

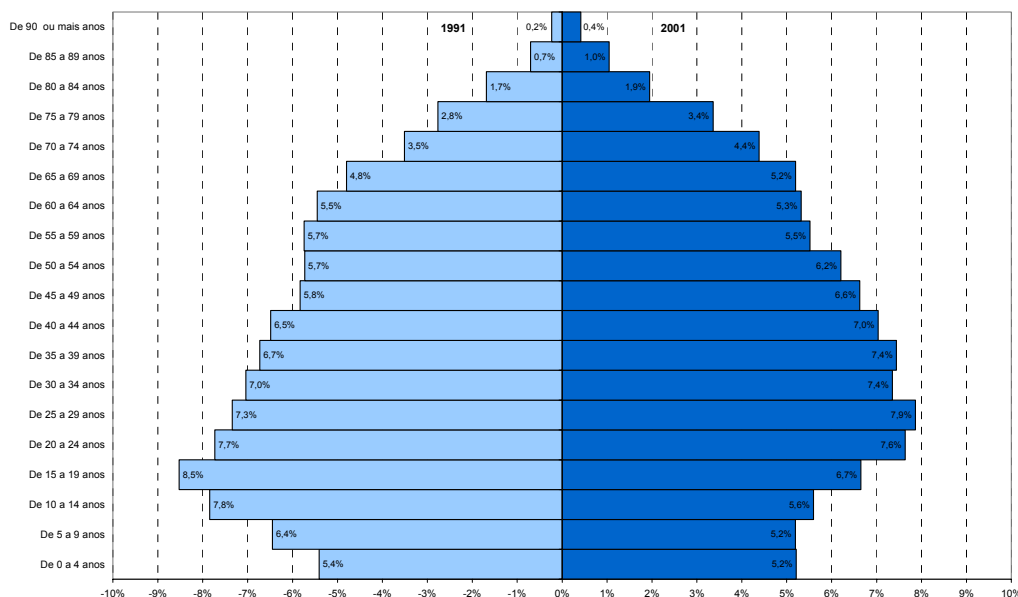
1.1.1. Uma aproximação desigual às grandes tendências demográficas europeias na evolução da população (envelhecimento, família reduzida, imigração crescente, nível de educação com progressos mas ainda baixo)

A evolução demográfica portuguesa, ao longo da década de 90, pautou-se por **um acréscimo populacional pouco significativo** e por uma tendência de relativa estabilização da relação existente entre a população masculina e feminina (Quadro 1-1). As alterações registadas na estrutura etária, traduzidas na **redução da proporção da população jovem na população total** portuguesa e, em contrapartida, no aumento do peso relativo da população idosa (Gráfico 1-1), deram origem a um fenómeno de transição demográfica caracterizado por um envelhecimento da população, que resulta da combinação de factores como o aumento da esperança média de vida, a diminuição da taxa de natalidade e a manutenção do índice de fecundidade em valores abaixo do nível de substituição de gerações.

QUADRO 1-1: EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE EM PORTUGAL, POR NUTS II E POR SEXO – 1991 E 2001

Regiões	População Residente - 1991			População Residente - 2001			Taxa de Variação População 1991-2001		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Continente	9.375.926	4.521.845	4.854.081	9.869.343	4.765.444	5.103.899	5,26%	5,39%	5,15%
Norte	3.472.715	1.677.310	1.795.405	3.687.293	1.782.931	1.904.362	6,18%	6,30%	6,07%
Centro	2.258.768	1.088.767	1.170.001	2.348.397	1.131.819	1.216.578	3,97%	3,95%	3,98%
Lisboa	2.520.708	1.206.184	1.314.524	2.661.850	1.275.659	1.386.191	5,60%	5,76%	5,45%
Alentejo	782.331	381.711	400.620	776.585	379.310	397.275	-0,73%	-0,63%	-0,83%
Algarve	341.404	167.873	173.531	395.218	195.725	199.493	15,76%	16,59%	14,96%
Açores	237.795	117.385	120.410	241.763	119.486	122.277	1,67%	1,79%	1,55%
Madeira	253.426	117.545	135.881	245.011	115.211	129.800	-3,32%	-1,99%	-4,48%

Fonte: Elaborado pela equipa de projecto, com base em dados do INE, Censos 1991 e 2001 do INE

GRÁFICO 1-1: PIRÂMIDE ETÁRIA DA POPULAÇÃO RESIDENTE EM PORTUGAL (1991 E 2001)

Fonte: INE, Censos 1991 e 2001

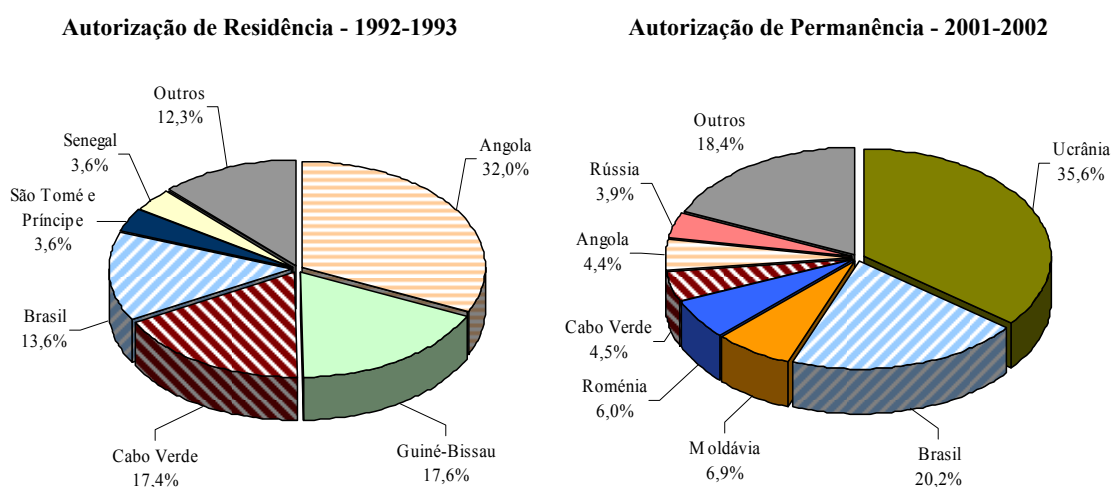
A **entrada de população estrangeira** em Portugal teve um contributo particularmente importante para o acréscimo de população residente registado, o qual se **acentuou no final da década** e foi **ganhando importância crescente na estrutura da população activa portuguesa** (representava cerca de 1% no início da década de 90 e atingiu 5,3% em 2002). Os fluxos de imigração para Portugal, para além de intensos, têm registado mutações significativas no que respeita à sua composição (Gráfico 1-2): enquanto que na década de 90 a corrente migratória era sobretudo de origem lusófona, no início dos anos 2000 verifica-se um fluxo crescente de imigração originária dos países do centro e leste europeu que passou a ser mais representativo no universo das autorizações de residência e permanência¹

¹ A distinção entre autorização de residência e de permanência justifica-se pelos critérios subjacentes à legalização de estrangeiros. Até 2001, os processos extraordinários de legalização de estrangeiros assentavam na concessão de “autorização de residência”. Na sequência do Dec-Lei n.º4/2001 de 10 de Janeiro, foi introduzida a figura “autorização de permanência” (posteriormente revogada, em 2003, pelo Dec-Lei n.º34/2003 de 25 de Fevereiro). Criada no contexto do aumento de imigrantes oriundos do leste europeu, esta figura constituiu um mecanismo adicional de legalização, até porque “um cidadão a quem foi concedida uma autorização de permanência passa a estar em situação regular em Portugal, podendo até candidatar-se a uma autorização de residência se for titular da autorização de permanência por um período ininterrupto de cinco anos”. O ganho de relevância dos imigrantes oriundos do Leste europeu fica patente na representatividade que essas nacionalidades têm vindo a assumir na figura em que assentaram, posteriormente, a 2001, os processos extraordinários de legalização de estrangeiros. Se, no caso das autorizações de residência, as nacionalidades lusófonas se destacam como as mais representativas (Cabo Verde, Brasil, Angola, Guiné-Bissau), no caso das autorizações de permanência destaca-se a relevância crescente dos países do Leste europeu. Assim, o número de estrangeiros com estada regularizada em Portugal contempla, para além dos residentes estrangeiros (114 mil em 1991 e 224 mil em 2001), a população estrangeira com autorização de permanência e o número de vistos solicitados e deferidos.

concedidas pelo Serviços de Estrangeiros e Fronteiras nos períodos extraordinários de legalização de estrangeiros até 2002.

Os fluxos de imigração ganharam relevo à escala europeia e alteraram o padrão de imigração na UE, sendo que aos países tradicionalmente receptores de imigração - Alemanha, Luxemburgo, Suíça e Áustria - juntaram-se, no final da década, os países do sul da Europa - Itália, Espanha e, sobretudo, Portugal (Quadro 1-2).

GRÁFICO 1-2: LEGALIZAÇÃO DE POPULAÇÃO ESTRANGEIRA: AUTORIZAÇÕES DE RESIDÊNCIA E PERMANÊNCIA CONCEDIDAS POR PAÍS DE ORIGEM (EM % DO TOTAL)



Nota: Os processos extraordinários de legalização de estrangeiros assentavam, até 2001, na concessão de “autorização de residência” e, na sequência do Dec-Lei n.º4/2001 de 10 de Janeiro, na concessão de “autorização de permanência”.

Fonte: Relatórios Estatísticos Anuais do SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

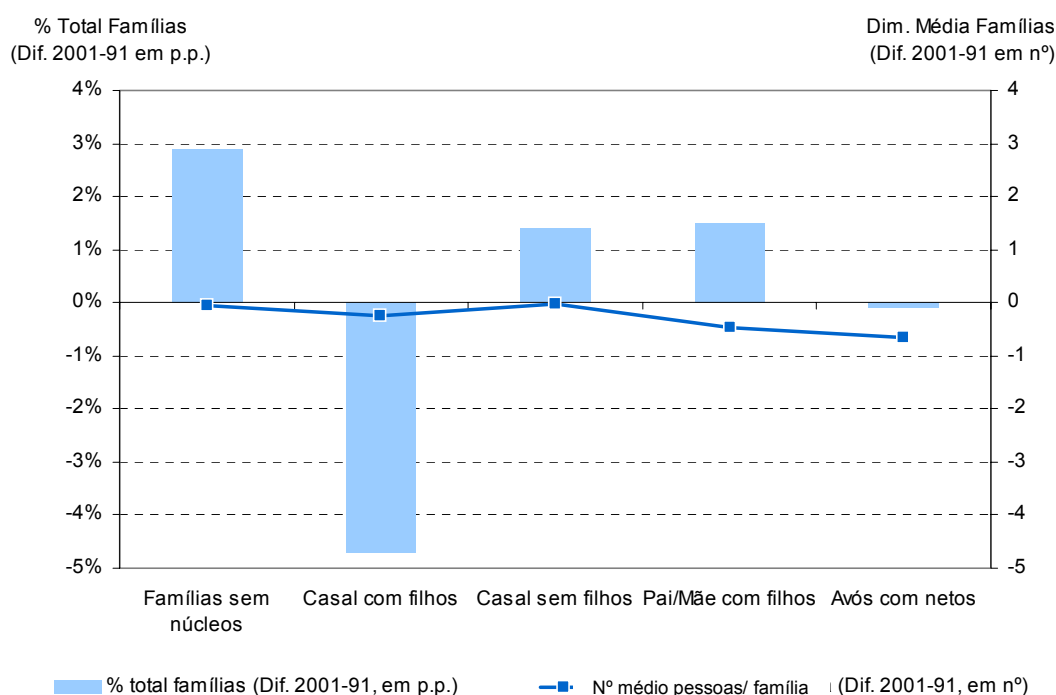
QUADRO 1-2: ESTRANGEIROS EM % DA POPULAÇÃO TOTAL E DA POPULAÇÃO ACTIVA

Países		% da população total				% da população activa			
		1990	1992	2000	2002	1990	1992	2000	2002
Manutenção dos fluxos de imigração	Alemanha	8,4	8,0	8,9	8,9	--	--	8,8	9,2
	Luxemburgo	29,4	31,0	37,3	38,1	45,2	49,2	57,3	62,1
↓ “Países tradicionais de recepção de imigração”	Suíça	16,3	17,6	19,3	19,9	18,9	18,3	18,3	18,1
	Áustria	5,9	7,9	9,3	8,8	7,4	9,1	10,5	10,9
Reforço dos fluxos de imigração ↓ “Sul da Europa”	Espanha	0,7	1,0	2,2	3,1	0,6	0,9	1	4,5
	Itália	1,4	1,6	2,4	2,6	--	1,4	3,6	3,8
	Portugal	1,1	1,3	2,1	4,0	1	1,3	2	5,3

Fonte: Elaborado pela equipa de projecto, com base em dados da OCDE

Para além dos fenómenos associados ao envelhecimento sustentado da população e ao aumento progressivo do contributo da imigração para o aumento da população residente em Portugal, a dinâmica populacional portuguesa caracterizou-se, também, por **mudanças relevantes nas estruturas familiares e nos níveis de escolarização**. Os agregados familiares tornaram-se relativamente menos baseados nas tradicionais estruturas de parentesco e intensificou-se a tendência (iniciada antes dos anos 90) para a redução do número médio de filhos por casal (Gráfico 1-3).

GRÁFICO 1-3: PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA E DIMENSÃO DAS FAMÍLIAS CLÁSSICAS EXISTENTES EM PORTUGAL (2001-1991)



Nota: os dados referentes a 2001 foram agregados de acordo com a estrutura de 1991. As categorias de famílias correspondentes a “casal sem filhos” e “casal com filhos” agregam informação referente a, respectivamente, “casal de direito e casal de facto sem filhos” e “casal de direito e casal de facto com filhos”.

Fonte: Elaborado pela equipa de projecto, com base em informação do INE, Censos 1991 e 2001

Os índices de **escolarização do país registaram uma evolução positiva** ao longo da década, principalmente no que respeita ao ensino secundário e superior. Apesar dos níveis de **insucesso escolar se terem mantido** elevados, o aumento da proporção da população escolar na população residente e a redução registada na taxa de analfabetismo (de 18,1% em 1991 para 14,9% em 2001) constituíram, também, tendências dignas de relevo. Ainda assim, e apesar da posição portuguesa ultrapassar os valores mínimos de escolarização da UE (cf. Quadro 1-3 em anexo), o facto é que as taxas reais de escolarização portuguesas ainda se

distanciam dos níveis máximos de alguns países europeus, principalmente no ensino pré-escolar e superior, e continua a verificar-se que uma elevada proporção de população em idade escolar obrigatória abandona antecipadamente o sistema educativo (24% em 2001), o que se repercute na existência de um número médio de anos de escolaridade relativamente baixo (7 anos, em 2001), principalmente quando comparado com o referencial nacional de 9 anos de escolaridade obrigatória.

Em síntese, a dinâmica de evolução demográfica portuguesa apresentou, ao longo da década de 90, traços de tendencial homogeneização face a outras economias europeias que, no entanto, se revelaram mais convergentes do ponto de vista dos aspectos relacionados com a dinâmica populacional e sua interligação ao nível social - acentuou-se o envelhecimento populacional e foi reforçada a importância de modelos de organização familiar reduzidos - do que do ponto de vista dos aspectos relacionados com melhorias no seu “perfil qualitativo” - permanência de baixos níveis educacionais e crescimento populacional induzido pela dinâmica de imigração.

1.1.2. *Um mercado de trabalho extensivo e com persistência de problemas qualitativos (o aumento da taxa de actividade das mulheres, o desemprego de longa duração e a difícil inserção social dos “grupos de ajustamento” do mercado de trabalho)*

A evolução do mercado de trabalho português na década de 90 pode ser dividida em duas grandes fases. Uma primeira, que corresponde grosso modo à **primeira metade da década** e se encontra associada a um menor dinamismo económico, em que se assistiu a uma **diminuição do emprego, ao aumento do desemprego, à flutuação da taxa de actividade** (Gráfico 1-4) e **ao aumento das formas mais precárias de trabalho**, seja pela expansão do número de trabalhadores com contratos a termo e pela redução dos trabalhadores com contratos permanentes, seja pela proliferação da situação de trabalho por conta própria sem pessoal ao serviço.

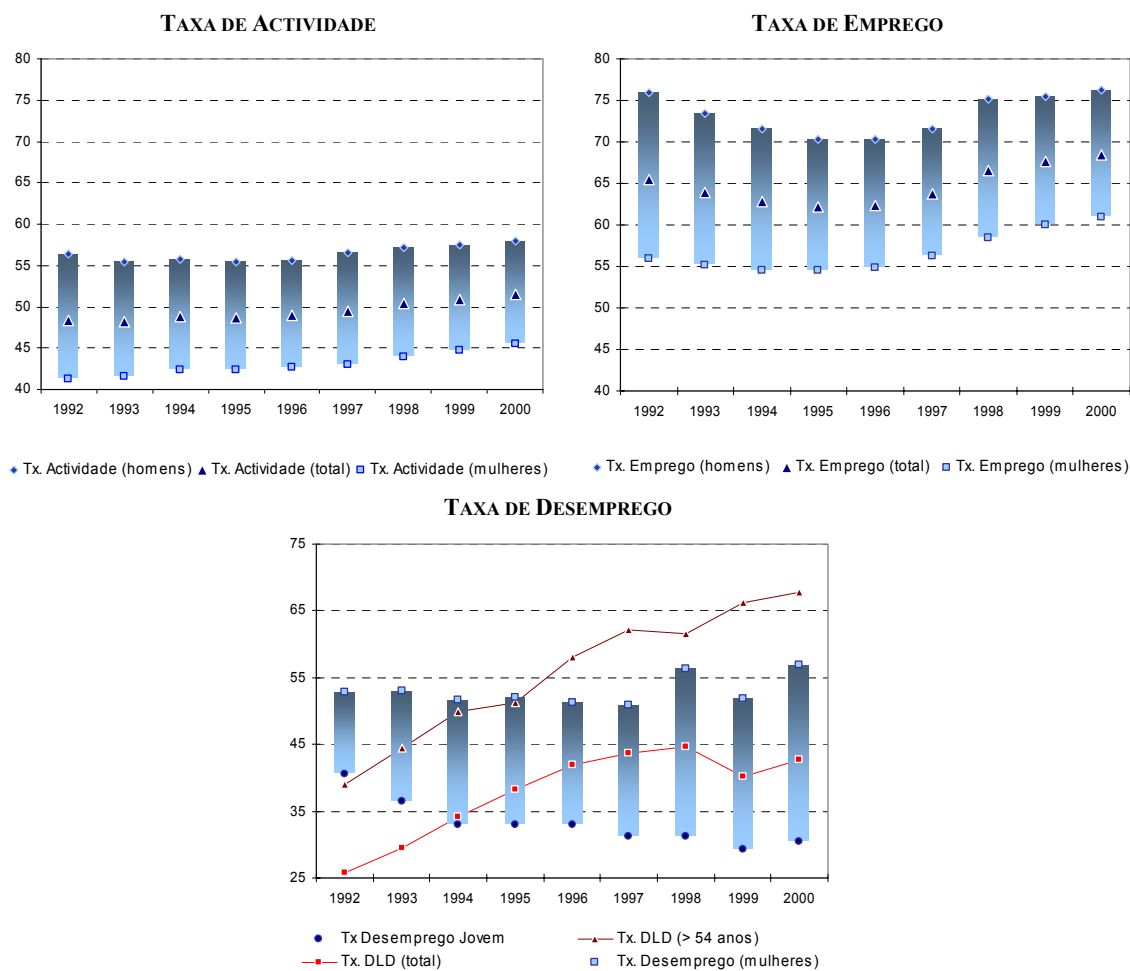
Numa segunda fase, que corresponde ao **período de recuperação económica** vivido durante a **segunda metade da década**, os indicadores do mercado de trabalho inverteram a sua **tendência**, registando-se **aumentos do emprego e da taxa de actividade e uma certa redução da taxa de desemprego**. Nesta fase assiste-se igualmente a um **aumento do número de trabalhadores com contratos permanentes** e a uma certa **redução do fenómeno do trabalho por conta própria**, provavelmente face às intervenções do Governo para corrigir as falsas situações de trabalho independente e promover a contratação através de contratos de trabalho sem termo (Gráfico 1-5).

A ligeira tendência de aumento da taxa de actividade no final da década - cujo comportamento anterior se tinha caracterizado por uma relativa estabilidade - foi motivada, fundamentalmente, pelo **aumento da disponibilidade das mulheres para o trabalho**, e esconde uma flutuação relativamente cíclica da taxa de actividade entre os jovens. O nítido **comportamento pró-cíclico da taxa de emprego** - mais notório no universo da população masculina - traduziu-se numa queda acentuada durante os anos de menor dinamismo económico e posterior recuperação para perto do valor inicial no final da década.

O **aumento da taxa de actividade e da taxa de emprego das mulheres** constitui um aspecto transversal à evolução do mercado de trabalho, sobretudo na segunda metade da década de 90. A **evolução das mentalidades e as mudanças de carácter nitidamente social operadas na sociedade portuguesa** (relacionadas com a valorização do aumento da escolarização e com a reorientação dos modelos de vida no sentido da adopção de estilos de

vida mais sofisticados e padrões de consumo mais evoluídos) **tiveram repercussões importantes no mercado de trabalho**, ao permitirem um reforço significativo da disponibilidade das mulheres para o trabalho e da sua capacidade para ocupar posições tendencialmente mais relevantes.

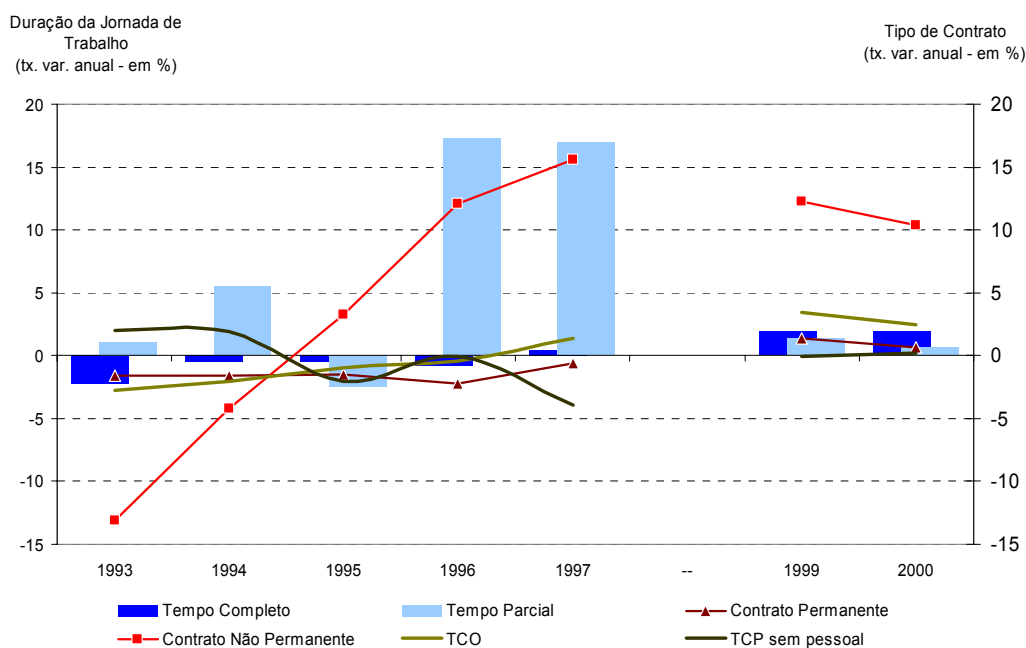
GRÁFICO 1-4: TAXA DE ACTIVIDADE, TAXA DE EMPREGO E TAXA DE DESEMPREGO - PRINCIPAIS OSCILAÇÕES POR GÉNERO E ESCALÃO ETÁRIO (CONTINENTE, EM %)



Nota: Nova série do inquérito ao emprego a partir de 1998

Fonte: INE Inquérito ao Emprego

GRÁFICO 1-5: OSCILAÇÃO NA REPRESENTATIVIDADE DAS FORMAS PRECÁRIAS DE TRABALHO
(TAXA DE VARIAÇÃO ANUAL DA POPULAÇÃO EMPREGADA, CONTINENTE - EM %)



Notas: Nova série do inquérito ao emprego a partir de 1998

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Ao longo da década evidenciava-se uma tendência para **os mais novos se constituírem como margem de ajustamento para as flutuações do mercado de trabalho** - a flutuação mais acentuada da taxa de desemprego entre os jovens revela a sensibilidade deste grupo às alterações de clima económico. A flutuação do desemprego, para além de se mostrar mais significativa no caso dos jovens e, em paralelo, mais notória na população feminina, evidenciava, também, a existência de níveis tendencialmente superiores de desemprego nas regiões do Alentejo e de Lisboa e Vale do Tejo (mesmo nos períodos de maior dinamismo económico e, portanto, de diminuição do desemprego - Quadro 1-3).

Assistiu-se igualmente ao aparecimento de um fenómeno relativamente novo que é o aumento do **desemprego de longa duração entre os trabalhadores de idade mais elevada**, cujo impacto se torna particularmente significativo enquanto factor gerador de tensões sociais e de situações de algum risco de exclusão.

O nível médio de habilitações da população portuguesa tem sido considerado um dos mais significativos entraves ao desenvolvimento económico e social do País. Não obstante alguns progressos conseguidos na última década, o nível de habilitações da população activa continua a ser o mais baixo da UE15, sendo inclusive inferior ao registado

em qualquer dos novos Estados-Membros da Europa Central e Oriental (Gráfico 1-6): em 2001, em Portugal, 80,2% da população dos 25 aos 64 anos apenas tinha completado o nível mais baixo do ensino, enquanto que, em média, este indicador se situava nos 36,2% para a UE15 e nos 22,6% para os novos membros da UE.

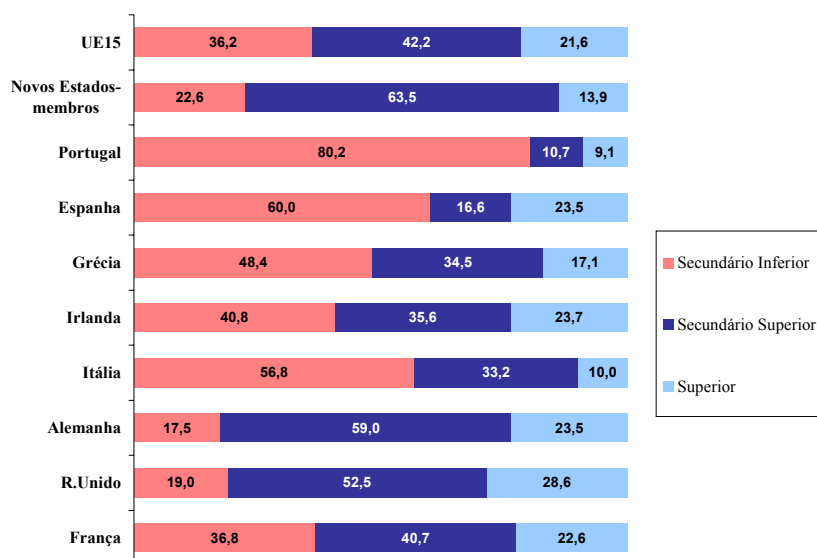
QUADRO 1-3: TAXA DE DESEMPREGO POR NUTS II (EM %)

Taxa de desemprego	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Portugal	4,1	5,5	6,8	7,1	7,2	6,7	5,0	4,4	4,0
Norte	3,6	4,8	6,0	6,3	6,9	6,8	4,9	4,4	4,1
Centro	2,7	3,7	4,1	4,0	3,6	3,5	2,5	2,1	2,0
LVT	5,0	6,5	8,5	9,1	8,9	7,8	6,1	5,6	5,0
Alentejo	7,7	9,6	11,1	11,8	11,5	11,0	8,1	6,7	5,7
Algarve	2,9	5,7	7,0	6,6	9,0	7,8	6,1	4,8	3,6
R.A.Açores	3,7	4,8	6,6	7,9	6,3	5,3	4,5	3,3	3,0
R.A.Madeira	3,3	3,9	4,7	5,0	5,0	5,2	3,5	2,8	2,5

Notas: Nova série do inquérito ao emprego a partir de 1998.

Fonte: INE Inquérito ao Emprego

GRÁFICO 1-6: DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO, SEGUNDO O MAIS ALTO NÍVEL DE INSTRUÇÃO COMPLETA EM % DA POPULAÇÃO DOS 25-64 ANOS, ANO 2001



Notas: Secundário Inferior: corresponde ao Ensino Básico

Secundário Superior: corresponde ao Ensino Secundário

Superior: corresponde ao Ensino Superior

Fonte: Statistic in focus, n.º 19 e 20/2002

Patente fica, também, o **desajustamento estrutural** detectado entre a percepção da **necessidade de elevação do nível médio de habilitações da população portuguesa** e a **pouca capacidade de absorção que o mercado de trabalho evidencia nos níveis mais elevados de habilitações** (Quadro 1-4). O aumento, ainda que moderado, dos níveis médios de desemprego na população detentora de habilitações de nível superior traduz, por um lado, alguma incapacidade da estrutura produtiva e empresarial portuguesa em evoluir no sentido da valorização (enquanto necessidade) de recursos humanos com perfis técnicos e padrões de competências mais elevados e, por outro lado, a inadequação entre a oferta e a procura de licenciados em determinadas áreas/cursos.

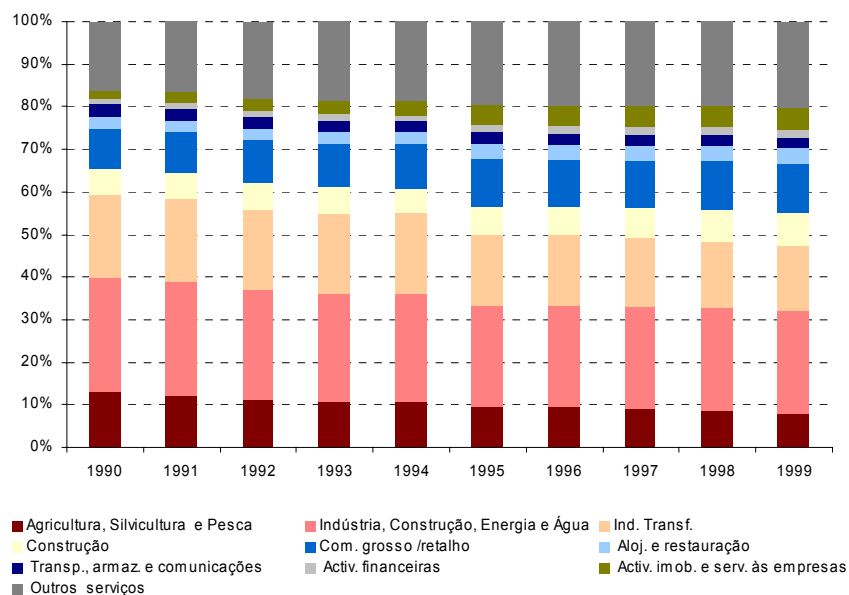
QUADRO 1-4: TAXA DE DESEMPREGO POR NÍVEL DE HABILITAÇÃO (CONTINENTE, EM %)

Taxa de desemprego	1992			1995			1998			2000		
	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M
Total (da qual)	4,1	3,5	4,9	7,2	6,4	8,0	5,0	4,0	6,2	4,1	3,3	5,1
1º ciclo	3,6	3,1	4,5	6,3	5,2	6,3	4,5	3,6	5,8	3,6	2,8	4,4
2º ciclo	5,8	4,7	7,3	8,9	7,9	10,3	5,8	4,1	8,0	4,6	3,5	6,1
3º ciclo	6,0	5,0	7,4	9,8	9,5	10,1	6,2	4,9	7,7	5,6	3,9	7,6
Secundário	4,9	3,3	6,5	9,9	7,9	12,0	6,6	4,7	8,0	4,3	-	-
Superior	1,6	1,2	1,9	3,8	3,9	3,7	3,0	1,7	3,3	3,1	1,3	3,5
15 a 34 anos (da qual)	6,7	5,7	8,0	11,6	10,4	13,0	7,3	5,6	9,3	5,9	4,5	7,4
1º ciclo	6,2	5,3	7,3	9,8	7,9	12,1	6,0	3,9	7,7	4,7	2,5	6,3
2º ciclo	6,6	5,2	8,6	10,5	9,4	12,1	6,2	3,6	8,6	5,2	3,9	6,3
3º ciclo	9,4	8,1	11,0	15,1	14,6	15,5	8,0	6,5	8,5	7,0	4,6	8,5
Secundário	6,8	4,9	8,4	13,9	11,9	15,7	8,2	4,4	9,4	4,6	-	-
Superior	3,3	3,2	3,3	8,1	8,7	7,6	5,0	-	-	4,0	1,2	4,2

Notas: Nova série do inquérito ao emprego a partir de 1998.

Fonte: INE Inquérito ao Emprego

Em termos sectoriais, a década é marcada pela manutenção das **tendências de diminuição do peso do emprego agrícola e industrial e pela crescente terciarização da economia** (Gráfico 1-7), sendo de destacar o aumento do peso do emprego afecto a actividades imobiliárias e aos serviços às empresas e às famílias.

GRÁFICO 1-7: DISTRIBUIÇÃO SECTORIAL DA POPULAÇÃO EMPREGADA (EM %)

Notas: Nova base das contas a partir de 1995

Fonte: INE, Contas Nacionais

É possível identificar, então, os dois níveis a que o comportamento cíclico da repercussão dos mecanismos de ajustamento do mercado de trabalho se tem manifestado:

- de forma conjuntural, através de oscilações pró-cíclicas das taxas de actividade e emprego, de oscilações substanciais no impacto sobre a inserção no mercado de trabalho dos grupos com maior apetência para a absorção de desemprego (mulheres e jovens, sobretudo) e de oscilações contra-cíclicas entre as formas típicas e atípicas de trabalho (reforço do trabalho precário em situações de crise económica);
- e de forma estrutural, através da tendência de reforço da taxa de actividade feminina (ainda que condicionada pelo reforço da taxa de desemprego em períodos de crise económica), da tendência de aumento da representatividade de situações de desemprego de longa duração (sobretudo em pessoas de idade mais avançada) e da tendência de alargamento de situações de desemprego a pessoas com níveis elevados de qualificação.

1.1.3. Uma transformação sustentada dos modelos de consumo (a valorização da qualidade e diferenciação, a interligação do consumo, do serviço e do lazer, as alterações sociais e os novos formatos comerciais)

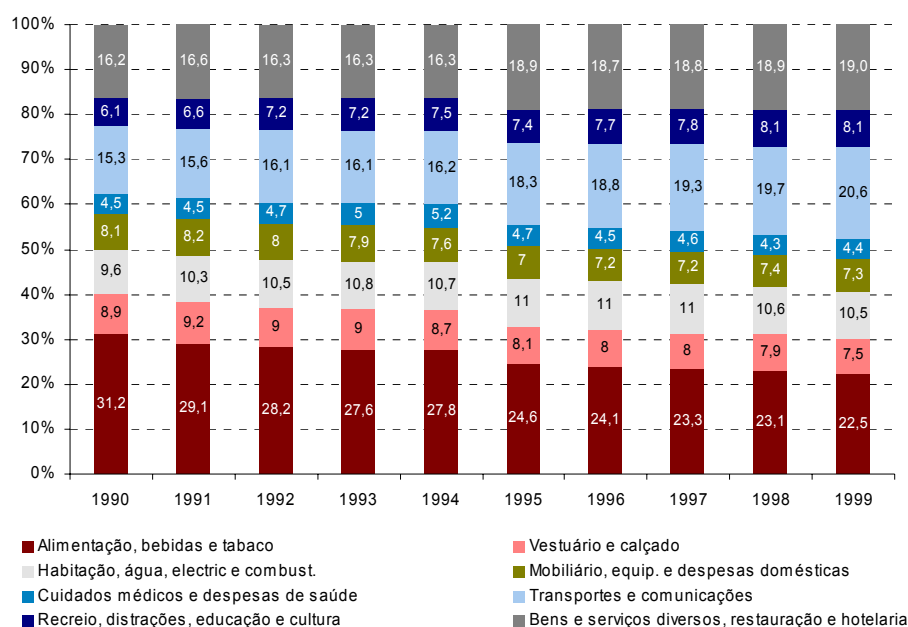
No contexto do complexo processo de mudança e transformação estrutural das estruturas económicas que se tem feito sentir, com diversas forças a actuarem sobre os mercados, a **mudança no perfil do(s) consumidor(es)** e a (r)evolução na(s) estrutura(s) de consumo são factores que se destacam no domínio dos modelos de consumo, **simultaneamente causa e consequência de uma maior agressividade da concorrência**, e de fenómenos demográficos e sociais como o congestionamento urbano e a alteração dos modelos de vida.

Acima de tudo, a **alteração dos padrões de consumo e dos hábitos de compra das populações conduziu a um estreitamento das ligações entre a actividade de compra e o lazer**. Esta **dinâmica da procura** veio colocar desafios e criar novas oportunidades de negócio, induzindo o **desenvolvimento de novos formatos de comercialização** e impondo à **actividade comercial**, em paralelo, uma profunda reestruturação económica e espacial ao longo da última década, com implicações, por um lado, em termos do **perfil dos operadores**, das **técnicas e métodos de venda**, das **relações entre os produtores e os distribuidores** e dos **formatos e padrões de localização dos empreendimentos** e, por outro lado, em termos da **alteração da relação de forças e poder económico dos principais agentes económicos intervenientes**. Para isto contribuíram, em Portugal, aspectos como a redução sensível da quota de mercado dos estabelecimentos tradicionais de pequena dimensão e clientela de proximidade, em especial no retalho alimentar, em articulação com a afirmação dos vários formatos referenciados ao conceito de “grandes superfícies” e, também, de novas formas de comércio especializado, de pequena, média e grande dimensão.

A convergência do consumo privado *per capita* relativamente à média comunitária, assim como o **comportamento de alguns indicadores de condições de vida mostram uma aproximação da estrutura das despesas de consumo de Portugal face aos países mais desenvolvidos**. A educação, o lazer, a cultura e a saúde, a par da valorização da habitação (como activo e elemento estruturador do conforto) e da mobilidade quotidiana (automóvel individual, transportes colectivos), surgiram como áreas de afirmação dinâmica das principais funções de consumo das famílias portuguesas (Gráfico 1-8). Consubstancia-se, desta forma, um **aumento da diversidade** e da **criação de novos perfis de consumidores**, passando a existir uma segmentação fina dos consumidores que valorizam o preço, conforto, qualidade, serviço, para quem a actividade de consumir se assume como um modo de

ocupação de tempo lúdico. Esta predisposição à mudança dos padrões de consumo operada do lado da procura foi induzida por factores de ordem, sobretudo, sócio-demográfica, mas foi, em paralelo, facilitada pela própria capacidade de resposta verificada do lado da oferta (adaptação dos espaços de consumo) e pela confluência de **factores facilitadores de carácter económico** (internacionalização e mobilidade dos investimentos; aumento da concorrência entre grupos económicos) e **tecnológico** (tecnologias da informação – codificação de produtos, formas de pagamento, internet e tele-venda -, e tecnologias dos equipamentos – motorização, padronização de embalagens e contentores, logística adaptada ao *just in time*).

GRÁFICO 1-8: CONSUMO DAS FAMÍLIAS NO TERRITÓRIO ECONÓMICO, POR FUNÇÃO DE CONSUMO



Nota: De 1994 para 1995 registou-se uma quebra de série de SEC 79 para SEC 95

Fonte: INE – Contas Nacionais

A crescente valorização de aspectos relacionados com o conforto e com a existência de equipamentos de apoio ao trabalho doméstico, facilitada pelo aumento médio do nível de vida português, fica patente no forte crescimento do nº de agregados familiares equipados com electrodomésticos que surgiram no mercado nos anos 90 - micro-ondas e máquinas de lavar e secar roupa, por exemplo - e ganharam relevância de forma mais rápida e significativa na estrutura de gastos das famílias do que outros equipamentos há muitas décadas disponíveis para os consumidores em geral - fogão e frigorífico, por exemplo (Gráfico 1-9). Da mesma forma se percebe a **crescente valorização**, por parte das famílias portuguesas, das **inovações tecnológicas** que surgem no mercado. Equipamentos

como o telemóvel, material informático e fotográfico ou leitor de CD são disponibilizados de forma rápida e sujeitos a constante actualização, despertando o consumidor para a sua utilidade e para a necessidade de uma renovação regular.

GRÁFICO 1-9: ALTERAÇÕES NA PREFERÊNCIA DOS AGREGADOS FAMILIARES POR EQUIPAMENTOS



Fonte: INE - Inquérito aos Orçamentos Familiares

O consumidor, ao longo dos anos 90 passou, assim, a valorizar o **acesso à informação**, o **tempo livre** e a **procura da diferenciação**, deixando o produto de estar no centro das preferências. A principal alteração para as actividades comerciais residiu na **primazia do consumidor** já cliente, em detrimento da procura de novos clientes, ou seja, passou-se de uma fase de promoção a uma fase de **fidelização**, apostando na velocidade de resposta e em soluções com dimensão cultural e de lazer, para fazer face à transformação profunda da vida urbana e familiar nos grandes centros de consumo.

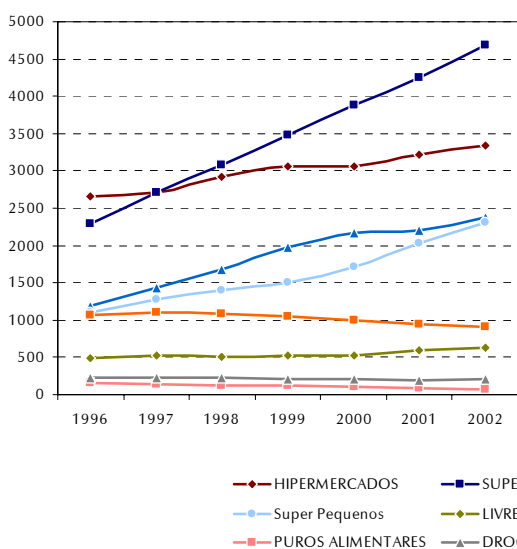
Este conjunto de alterações tem contribuído para a mudança dos estilos de vida e modelos de consumo da população portuguesa, conduzindo à **introdução de novos hábitos na compra de bens e serviços**. Neste contexto, os **centros comerciais e hipermercados têm sido os estabelecimentos comerciais que mais alterações têm introduzido nos hábitos de consumo**, abastecimento e ocupação de tempos livres da população portuguesa, uma vez que estão orientados para a concretização das preferências dos consumidores em espaços com uma escolha variada e horários alargados. O **comércio tradicional** tem vindo, sistematicamente a **perder quota de mercado** para os centros comerciais, por motivos que se prendem, entre outros, com a rigidez e desadequação dos seus horários de funcionamento face à disponibilidade de tempo dos consumidores para a realização de compras e, também, com a oferta de um padrão menos atractivo de produtos, em termos de preocupação com a moda, o design e o equilíbrio no binómio preço-qualidade. A **concentração de espaços comerciais multifacetados** (roupa e calçado, acessórios e artigos para o lar, perfumarias e ourivesarias, livrarias e discotecas, papelarias e tabacarias, etc.) e a sua **convivência com a oferta de um leque cada vez mais alargado de serviços** (lavandaria ou cabeleireiro, por exemplo), em que à **fusão das funções comerciais e de lazer** (restauração, cafés e cinemas) se agregam as **facilidades de estacionamento e segurança**, conferem aos centros comerciais um conjunto de aliciantes que, pela concretização de um espaço de encontro, lazer e distração, **tornam mais atractivo o acto de comprar**.

O próprio percurso dos hipermercados reflecte a ocorrência em Portugal de alterações profundas no sector da distribuição alimentar (Gráfico 1-10). A percepção **atempada da evolução do mercado** e das alterações dos padrões de consumo e compra dos consumidores, conferiu aos hipermercados e supermercados uma capacidade de **actuação pró-activa** e orientada para a resposta considerada mais adequada, percepcionando que o futuro do sector da distribuição alimentar e mista passará por um processo de necessária optimização de recursos como resultado, entre outros factores, da redução previsível e tendencial do volume de negócios por loja (apesar do aumento do seu volume de negócios, o aumento do número

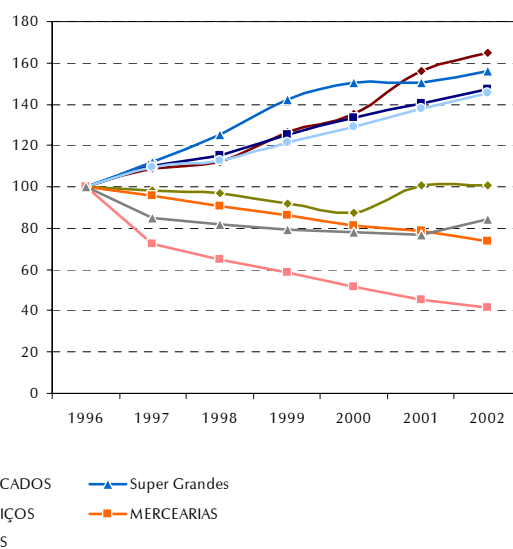
de hipermercados existentes em Portugal foi acompanhado por um ligeira diminuição da sua quota de mercado). Nos estabelecimentos cuja postura tem valorizado menos significativamente o impacto destas tendências (puros alimentares, drogaria e mercearias), a concorrência recentemente introduzida pelo formato “discount” tem criado fortes constrangimentos e tem conduzido ao encerramento de estabelecimentos e à diminuição dos resultados de vendas.

GRÁFICO 1-10: EVOLUÇÃO DO PESO DOS FORMATOS COMERCIAIS EM PORTUGAL

**VOLUME DE NEGÓCIOS POR FORMATO COMERCIAL
(MILHÕES DE EUROS)**



**Nº DE LOJAS POR FORMATO COMERCIAL
(1996 = 100)**



Fonte: A. C. Nielsen Company – Índice Alimentar

Assim sendo, entre as **principais tendências de consumo** que se consolidaram ao longo da década de 90 em Portugal e que, como tal, surgem como consequência das dinâmicas da sociedade retractadas, destacam-se:

- procura crescente de serviços e de produtos associados a serviços, que se reflecte na terciarização da estrutura de consumo;
- maior procura de bens e serviços na área da saúde e do bem-estar – em áreas como o lazer, a higiene e os cuidados pessoais –, que se combina com uma maior procura, na área alimentar, de alimentos pré-cozinhados e pré-preparados que resolvam os problemas das novas estruturas familiares e da falta de tempo generalizadamente sentida;

- aumento da procura de produtos que derivam de inovações tecnológicas que despertam a atenção dos consumidores (DVD's, televisores digitais, electrodomésticos inteligentes...) e de produtos exóticos que permitem a descoberta do "diferente" numa sociedade de gostos e comportamentos massificados (comércio étnico);
- produtos que respondam ao aumento da mobilidade e da interpenetração entre a vida profissional e a vida privada, para pessoas com constante falta de tempo e que oscilam diariamente entre diferentes papéis e estilos de vida;
- consumidores cada vez mais exigentes e cada vez mais informados, no que respeita à qualidade de produtos e serviços, uma atitude a que não é alheio o aumento considerável da escolaridade e o conhecimento adquirido sobre os mecanismos da sociedade de consumo;
- preferência pelo consumo em espaço comerciais conjuntos que, paralelamente, à realização de compras, facilitem a realização de um conjunto mais alargado de tarefas úteis e permitam o acesso rápido a actividades de lazer e cultura.

1.1.4. Uma repartição do rendimento em lenta correcção das desigualdades, mas com manifestações de novas assimetrias (pobreza, desigualdades salariais, endividamento)

Os indicadores económicos colocam **Portugal na posição de país da UE15 onde é maior a desigualdade dos rendimentos familiares e mais elevada a proporção de famílias em situação de pobreza**. Uma percentagem muito significativa das famílias portuguesas, quando comparada com a média europeia, tem **fraca capacidade de poupança**, sendo esta uma realidade reveladora de níveis insuficientes de rendimento para satisfazer as necessidades de consumo e para a constituição de reservas que permitam fazer face a situações de dificuldade económica (Gráfico 1-12).

Apesar do crescimento económico registado em Portugal na década de 90, que se traduziu numa melhoria da posição relativa do país relativamente à média europeia, **continuam a verificar-se acentuadas desigualdades na repartição do rendimento familiar e elevadas taxas de pobreza**. Os factores estruturais que explicam essas desigualdades parecem perdurar, sendo de realçar, como têm revelado alguns estudos sobre a realidade portuguesa, por um lado, a importância da dimensão regional dessas desigualdades e, por outro, as diferenças de rendimento relacionadas com a categoria socioeconómica e o nível de instrução do representante dos agregados familiares.

A **disparidade regional dos níveis de rendimento e condições de vida** das famílias portuguesas – destaca-se a **região de Lisboa e Vale do Tejo como aquela em que a receita média familiar é mais elevada** e como a região que, ao longo da década, tem manifestado maior capacidade para melhorar a sua posição relativa face à média do País, ao contrário do Algarve e Centro (Quadro 1-5) – é reveladora das acentuadas diferenças regionais ao nível das condições de produção e distribuição dos rendimentos, situação que coexiste com disparidades de rendimento internas a cada uma destas regiões. Estas disparidades são, também, significativas ao nível de alguns grupos sócio-económicos que, auferindo de menores níveis médios de rendimento, são colocados perante situações de grave carência económica e social (Gráfico 1-13) – nomeadamente os agregados familiares cujo representante é detentor de um baixo nível de instrução, trabalhador agrícola ou reformado.

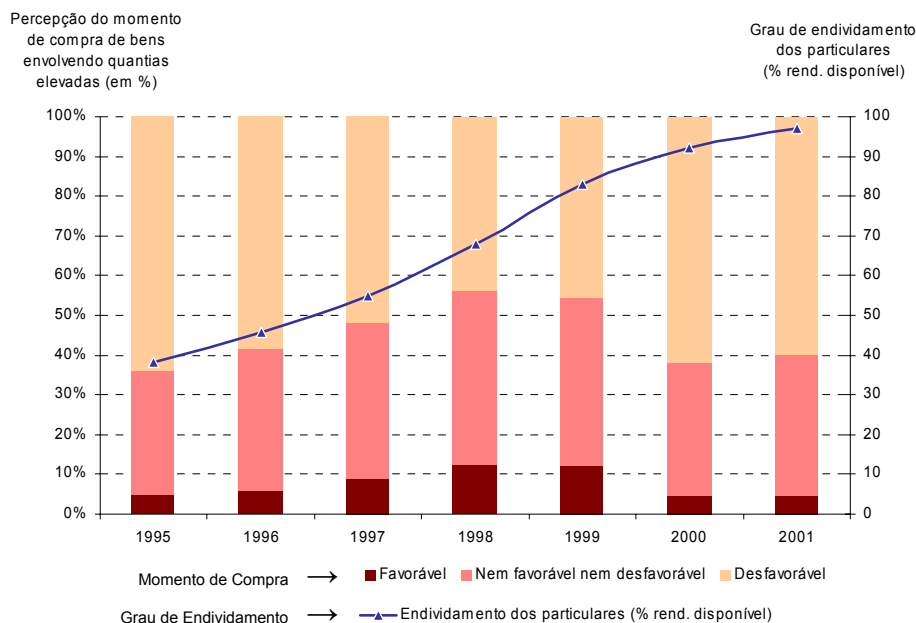
Além da elevada incidência da pobreza em Portugal, grande parte das famílias pobres tendem a permanecer nesta situação por longos períodos de tempo (Quadro 1-6). É entre as famílias cuja principal fonte de receita é constituída por transferências da Segurança Social

(essencialmente população idosa) que se encontram as situações mais gravosas, traduzindo, por um lado, o efeito dos baixos salários auferidos no período de actividade económica e, por outro lado, a insuficiência das prestações sociais para produzir uma razoável redução da pobreza. Na verdade, a eficácia das transferências sociais na redução da pobreza em Portugal é inferior à que se verifica, em média, na União Europeia. Por outro lado, é também significativa a pouca capacidade de correcção do desequilíbrio entre os rendimentos da população com maior e menor nível de rendimento, uma vez que a ligeira melhoria do nível de rendimento do 1º quintil da população portuguesa se tem alicerçado mais em mecanismos de redistribuição entre as classes imediatamente seguintes (2º e 3º quintil) do que, propriamente, em relação às classes superiores de rendimento (4º e 5º quintil), aliás, contrariamente ao que tem vindo a acontecer no conjunto dos países da UE.

Ainda que muito mais segundo critérios de ordem psicológica do que de critérios de racionalidade económica, o facto é que o **clima económico pouco propício à percepção das reais condições de autonomia financeira das famílias** tem induzido um raciocínio de validação crescente do recurso ao crédito como fonte alternativa de rendimento, mas que, na prática, se assume como um mecanismo de degradação dessa situação financeira. A **percepção das famílias portuguesas face às dificuldades de fazer face a encargos e despesas** e o facto da necessidade de “esperar pelo momento mais adequado” para a compra de bens envolvendo quantias elevadas ter assumido um carácter quase estrutural têm vindo a constituir-se como factores justificativos para uma utilização excessiva do recurso ao endividamento (Gráfico 1-11).

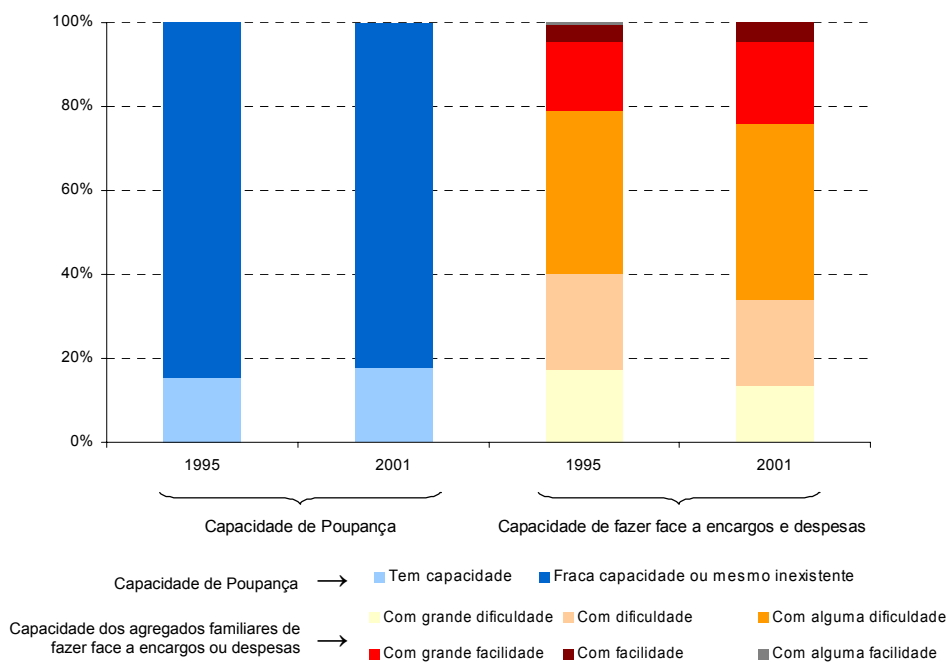
O crescente **aumento do grau de endividamento das famílias**, resultante da grande expansão do crédito, constitui assim mais um factor de agravamento da vulnerabilidade da situação económica e financeira das famílias, originando agravamentos sensíveis no peso dos encargos financeiros, de natureza fixa e não compressível, nos orçamentos familiares, e dando lugar a restrições adicionais às possibilidades de consumo de outros bens e serviços e, portanto, do seu bem-estar.

GRÁFICO 1-11: PERCEÇÃO DOS AGREGADOS FAMILIARES RELATIVAMENTE AO MOMENTO DE COMPRA DE BENS ENVOLVENDO QUANTIAS ELEVADAS E GRAU DE ENDIVIDAMENTO DOS PARTICULARES



Fonte: INE, Painei Europeu de Agregados Domésticos Privados e Relatório Anual do Banco de Portugal (2002)

GRÁFICO 1-12: CAPACIDADE DE POUPANÇA DAS FAMÍLIAS PORTUGUESAS E CAPACIDADE DOS AGREGADOS FAMILIARES FAZEREM FACE A ENCARGOS OU DESPESAS



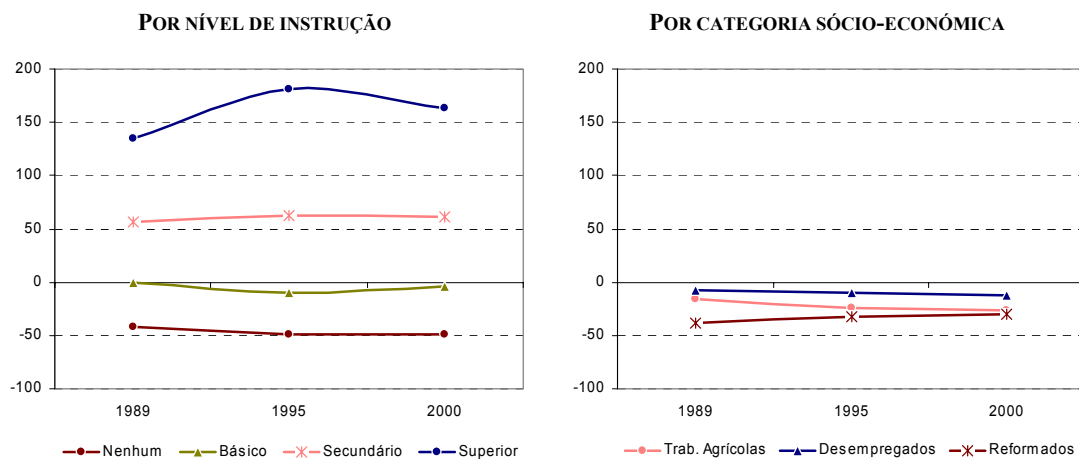
Fonte: INE, Painei Europeu de Agregados Domésticos Privados

QUADRO 1-5: RECEITAS MÉDIAS ANUAIS DOS AGREGADOS FAMILIARES, POR REGIÃO

Região	1989			1995			2000	
	€ (preços 1989)	€ (preços 2000)	País=100	€ (preços 1995)	€ (preços 2000)	País=100	€	País=100
Portugal	6.352	11.705	100,0	12.615	14.397	100,0	16.189	100,0
Norte	6.315	11.637	99,4	12.929	14.755	102,5	16.022	99,0
Centro	5.999	11.056	94,4	10.971	12.521	87,0	14.312	88,4
LVT	6.947	12.801	109,4	13.885	15.846	110,1	18.203	112,4
Alentejo	4.952	9.126	78,0	9.904	11.303	78,5	13.562	83,8
Algarve	6.491	11.961	102,2	11.336	12.937	89,9	13.573	83,8
Açores	5.396	9.944	84,9	11.357	12.961	90,0	14.732	91,0
Madeira	5.042	9.290	79,4	11.794	13.460	93,5	13.528	83,6

Fonte: INE - Inquérito aos Orçamentos Familiares

GRÁFICO 1-13: PRINCIPAIS DISPARIDADES RELATIVAS NAS RECEITAS MÉDIAS LÍQUIDAS ANUAIS DOS AGREGADOS FAMILIARES, SEGUNDO O PERFIL DOS SEUS REPRESENTANTES (DIFERENÇAS EM P.P. FACE À MÉDIA NACIONAL)



Fonte: INE - Inquérito aos Orçamentos Familiares

CAIXA 1.1– INDICADORES DE POBREZA E DE DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO

Linha de Pobreza - nível de rendimento abaixo do qual se considera que um indivíduo está em situação de pobreza. Segundo os critérios standards adoptados pelo Eurostat, é fixado em 60% do rendimento mediano equivalente disponível.

Taxa de Pobreza - % de indivíduos abaixo da "Linha de pobreza" equivalente a 60% do rendimento mediano.

Taxa de Pobreza antes de Transferências - taxa de pobreza antes de transferências sociais (incluindo pensões). Linha de corte em 40% do rendimento mediano equivalente depois das transferências sociais. Permite analisar o efeito redistributivo das transferências sociais na redução da pobreza.

Taxa de Persistência de Pobreza - % de indivíduos em situação de pobreza nos 3 anos consecutivos anteriores.

Coefficiente de Gini - relação entre a proporção acumulada da população ordenada segundo o nível de rendimento e a proporção acumulada do rendimento correspondente a essa população.

Rácio S80/S20 - rácio entre o rendimento recebido pelos 20% de população de maior rendimento (quintil superior) e o rendimento recebido pelos 20% de população de menor rendimento (quintil inferior).

QUADRO 1-6: EVOLUÇÃO DO NÍVEL DE POBREZA E DE DESIGUALDADES NA DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO, EM PORTUGAL E NA UE

Indicador		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Pobreza								
Linha de Pobreza	Portugal (em €)	2602	2788	2967	3017	3168	3397	3589
	UE (em €)	6318	6539	6849	7153	7342	7804	8100
	Portugal (em PPS)	3745	3832	4031	4155	4400	4660	4967
	UE (em PPS)	6305	6492	6789	7086	7272	7731	7978
Tx. Pobreza antes Transferências	Portugal (%)	25	25	25	25	25	24	23
	UE (%)	30	29	30	30	29	29	-
Tx. Pobreza	Portugal (%)	23	21	22	21	21	21	20
	UE (%)	17	16	16	15	15	15	16
Tx. Persistência Pobreza	Portugal (%)	-	-	9	9	9	9	-
	UE (%)	-	-	15	14	14	14	15
Desigualdade								
Coefficiente de Gini	Portugal (índice)	37	36	36	37	36	36	37
	UE (índice)	31	30	29	29	29	29	30
Rácio S80/S20	Portugal (%)	7,4	6,7	6,7	6,8	6,4	6,4	6,5
	UE (%)	5,1	4,8	4,7	4,6	4,6	4,4	4,6
Proporção do rendimento total auferido por cada quintil								
1º quintil	Portugal	6,1%	6,7%	6,6%	6,6%	6,9%	6,8%	6,7%
2º quintil		11,5%	11,4%	11,7%	11,4%	11,5%	11,7%	11,1%
3º quintil		16,0%	15,9%	15,9%	15,8%	15,8%	16,1%	15,8%
4º quintil		22,5%	22,5%	21,8%	21,7%	21,8%	22,2%	21,7%
5º quintil		44,1%	43,4%	43,9%	44,5%	44,0%	43,2%	44,8%
1º quintil	UE	7,9%	8,3%	10,0%	8,6%	8,6%	8,8%	8,8%
2º quintil		13,0%	13,3%	15,0%	13,5%	13,5%	13,6%	13,7%
3º quintil		17,2%	17,2%	20,0%	17,4%	17,3%	17,3%	17,3%
4º quintil		22,7%	22,6%	25,0%	22,5%	22,4%	22,5%	22,4%
5º quintil		39,3%	38,6%	30,0%	38,0%	38,2%	37,9%	37,8%

Notas: Valores para a UE - estimativa; valores para 2001 - previsão;

Fonte: Eurostat - Painel de Agregados Domésticos Privados (Nota: este quadro cobre o período 1995-2001. No relatório anterior usavam-se dados relativos)

A repartição do rendimento evoluiu em Portugal, ao longo da década de 90, no sentido de uma lenta correcção das desigualdades existentes, facilitada por um período de crescimento económico que permitiu uma ligeira convergência face aos níveis médios europeus de rendimento e de repartição desse rendimento. No entanto manifestaram-se, por outro lado, novos factores geradores de assimetrias, que têm vindo a salientar a influência de condições como a categoria socioeconómica e o nível de instrução na ocorrência de situações potencialmente causadoras de exclusão social (pobreza, endividamento excessivo, dificuldades de fazer face aos encargos cada vez mais elevados dos estilos modernos de vida) e que se têm vindo a agravar em Portugal, principalmente quando se adopta uma perspectiva de análise voltada para a percepção do grau de coesão intra-regional existente.

1.1.5. *Um crescimento apreciável da produção em volume no quadro da acentuação da terciarização da economia (evolução sectorial marcada por actividades em ascensão e declínio e pela cristalização do modelo industrial)*

A evolução da estrutura produtiva portuguesa na última década tem sido marcada, em grande medida, por um **conjunto de tendências**, mais ou menos **pesadas**, mais ou menos **estruturais**, que se prendem, no essencial, com as características do **modelo português de competitividade e de crescimento económico**, a médio e longo prazo, por um lado, e com algumas especificidades deste processo, de natureza mais conjuntural, na segunda metade da década de 90.

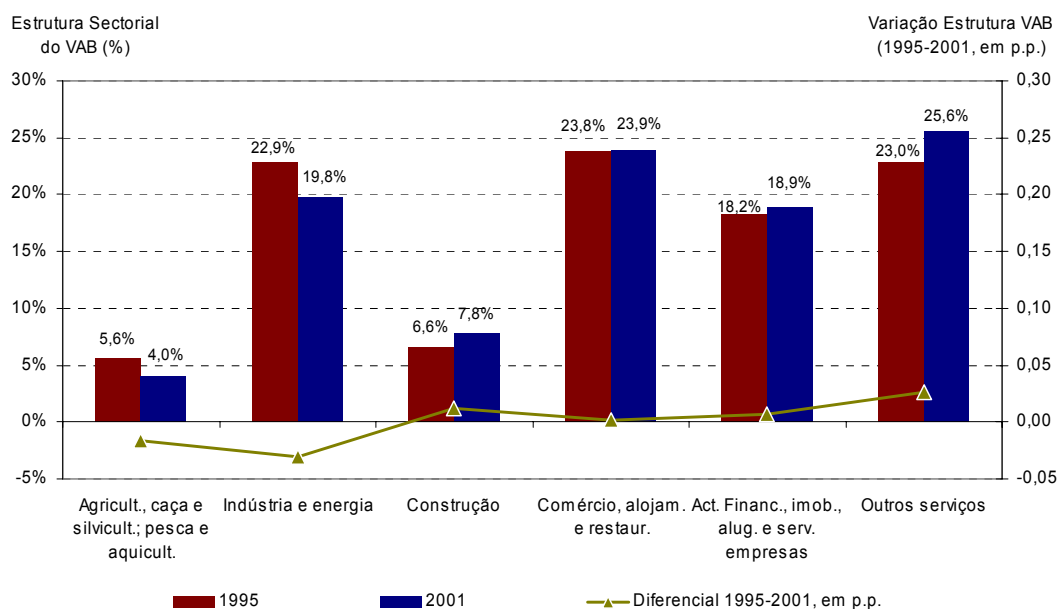
Em termos sectoriais, parece razoavelmente clara, em primeiro lugar, a **ascensão do sector terciário**, em contraponto às **tendências de desindustrialização e de desruralização** (Gráfico 1-14). Uma análise sectorial mais desagregada realça, ainda que a diferentes níveis, a afirmação significativa da fileira das actividades de construção e imobiliário, o papel crescente dos serviços às empresas e de apoio às famílias, a consolidação da especialização turística (reforçando-se pólos tradicionais, associados ao binómio sol-praia, e surgindo novos pólos, de maior valor acrescentado, no sentido da diversificação e diferenciação, de forma ainda não totalmente conseguida, do produto turístico), o reforço da importância dos serviços de defesa, educação e saúde e a perda de peso da área das *utilities* e energia (Quadro 1-7). Apesar desta tendência notória de terciarização da economia portuguesa, há que destacar, também, o declínio da importância das actividades comerciais, resultado do equilíbrio entre a ascensão da grande distribuição e das novas formas de comércio e o declínio do comércio dito tradicional, que parece alicerçar-se, cada vez mais, nas vantagens e serviços de proximidade.

A tendência de desindustrialização fica patente na existência de uma estrutura produtiva onde, por um lado, quase todos os sectores perdem representatividade na formação do VAB nacional, com destaque particular para as fileiras têxtil, química, papel, vestuário e calçado e alimentar, e onde, por outro lado, apenas as actividades ligadas à fabricação de material de transporte ganharam relevo.

A perda global de importância da indústria transformadora incide essencialmente sobre as fileiras têxtil, química e papel, cuja perda de representatividade no contributo para a formação do VAB nacional – acentuada, ainda, pela própria perda de representatividade destes sectores na estrutura do VAB da indústria transformadora (Quadro 1-8) – constitui o

resultado de um **modelo persistente de reprodução de técnicas e processos produtivos**, pouco consentâneo com a evolução internacional registada nestes sectores, em que a capacidade de incorporação de valor acrescentado está a deixar de se confinar apenas à eficiência atingida no processo produtivo propriamente dito, e se alicerça, cada vez mais, na eficácia da capacidade de subida na cadeia de valor e de integração das actividades situadas, quer a montante do processo produtivo – nomeadamente, a concepção e o design, no seu papel de incorporação de valor através de uma melhor capacidade de orientação para o mercado – quer a jusante desse processo produtivo – nomeadamente, a comercialização, distribuição e marketing, no seu papel de incorporação de valor através da valorização das componentes imateriais dos produtos e da internalização de uma componente serviço.

GRÁFICO 1-14: ESTRUTURA SECTORIAL DO VAB POR GRANDES SECTORES DE ACTIVIDADE



Fonte: Elaborado pela equipa do projecto com base em dados do INE, Contas Regionais

QUADRO 1-7: VAB_{pb} POR SECTORES, PREÇOS CORRENTES (VALORES EM % DO VAB_{pb} TOTAL)

Secções	Designação	Estrutura 1995	Estrutura 2001	Varição 1995-01 (p.p.)
Secções A e B	Agricultura, produção animal, caça e silvicultura; Pesca	5,1%	3,7%	-1,5%
Secção C	Indústrias Extractivas	0,5%	0,3%	-0,2%
Secção D	Indústrias Transformadoras	19,5%	17,3%	-2,2%
Subsecção DA	Indústrias alimentares, de bebidas e tabaco	3,3%	3,2%	-0,1%
Subsecção DB	Indústria têxtil	3,9%	2,9%	-1,0%
Subsecção DC	Indústria de couro e dos produtos de couro	1,0%	0,8%	-0,2%
Subsecção DD	Indústrias da madeira e da cortiça e suas obras	0,9%	0,8%	-0,1%
Subsecção DE	Fabricação de pasta, de papel e cartão; edição e impressão	2,1%	1,6%	-0,5%
Subsecção DF	Fabric. de coque, produtos petrolíferos refinados e combustível nuclear	0,0%	0,2%	0,2%
Subsecção DG	Fabricação de produtos químicos e de fibras sintéticas ou artificiais	1,4%	0,8%	-0,6%
Subsecção DH	Fabricação de artigos de borracha e de matérias plásticas	0,5%	0,5%	0,0%
Subsecção DI	Fabricação de outros produtos minerais não metálicos	1,6%	1,5%	-0,1%
Subsecção DJ	Indústrias metalúrgicas de base e de produtos metálicos	1,2%	1,0%	-0,1%
Subsecção DK	Fabricação de máquinas e de equipamentos, n.e.	0,5%	0,4%	-0,1%
Subsecção DL	Fabricação de equipamento eléctrico e de óptica	1,4%	1,3%	-0,1%
Subsecção DM	Fabricação de material de transporte	0,9%	1,3%	0,4%
Subsecção DN	Indústrias Transformadoras, n.e.	0,8%	0,9%	0,0%
Secção E	Produção e distribuição de electricidade, gás e água	3,3%	2,5%	-0,8%
Secção F	Construção	6,6%	7,8%	1,2%
Secção G	Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis, motociclos e de bens de uso pessoal e doméstico	14,8%	14,5%	-0,3%
Secção H	Alojamento e restauração (restaurantes e similares)	2,6%	2,8%	0,2%
Secção I	Transportes, armazenagem e comunicações	6,3%	6,6%	0,2%
Secção J	Actividades financeiras	6,0%	6,3%	0,3%
Secção K	Actividades imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas	12,2%	12,6%	0,4%
Secção L	Administração Pública, defesa e Segurança Social "obrigatória"	8,5%	9,2%	0,7%
Secção M	Educação	6,4%	7,0%	0,6%
Secção N	Saúde e acção social	5,0%	5,8%	0,8%
Secção O	Outras actividades de serviços colectivos, sociais e pessoais	2,5%	3,1%	0,6%
Secção P	Famílias com empregados domésticos	0,6%	0,6%	0,0%
Total		100%	100%	--

Fonte: Elaborado pela equipa do projecto com base em dados do INE - Contas Nacionais

QUADRO 1-8: VAB_{PB} INDUSTRIAL POR SECTORES, PREÇOS CORRENTES
(VALORES EM % DO VAB_{PB} INDUSTRIAL)

Secções	Designação	Estrutura 1995	Estrutura 2001	Variação 1995-01 (p.p.)
Secção D	Indústrias Transformadoras	100,0%	100,0%	--
Subsecção DA	Indústrias alimentares, de bebidas e tabaco	17,1%	18,4%	1,3%
Subsecção DB	Indústria têxtil	20,0%	17,0%	-3,0%
Subsecção DC	Indústria de couro e dos produtos de couro	5,1%	4,6%	-0,4%
Subsecção DD	Indústrias da madeira e da cortiça e suas obras	4,5%	4,8%	0,3%
Subsecção DE	Fabricação de pasta, de papel e cartão; edição e impressão	10,9%	9,5%	-1,4%
Subsecção DF	Fabric. de coque, produtos petrolíferos refinados e combustível nuclear	0,0%	0,9%	0,9%
Subsecção DG	Fabricação de produtos químicos e de fibras sintéticas ou artificiais	7,0%	4,6%	-2,4%
Subsecção DH	Fabricação de artigos de borracha e de matérias plásticas	2,7%	2,8%	0,1%
Subsecção DI	Fabricação de outros produtos minerais não metálicos	8,2%	8,8%	0,6%
Subsecção DJ	Indústrias metalúrgicas de base e de produtos metálicos	6,0%	6,0%	0,0%
Subsecção DK	Fabricação de máquinas e de equipamentos, n.e.	2,3%	2,4%	0,0%
Subsecção DL	Fabricação de equipamento eléctrico e de óptica	7,4%	7,7%	0,3%
Subsecção DM	Fabricação de material de transporte	4,7%	7,6%	2,9%
Subsecção DN	Indústrias Transformadoras, n.e.	4,2%	5,0%	0,7%

Fonte: Elaborado pela equipa do projecto com base em dados do INE - Contas Nacionais

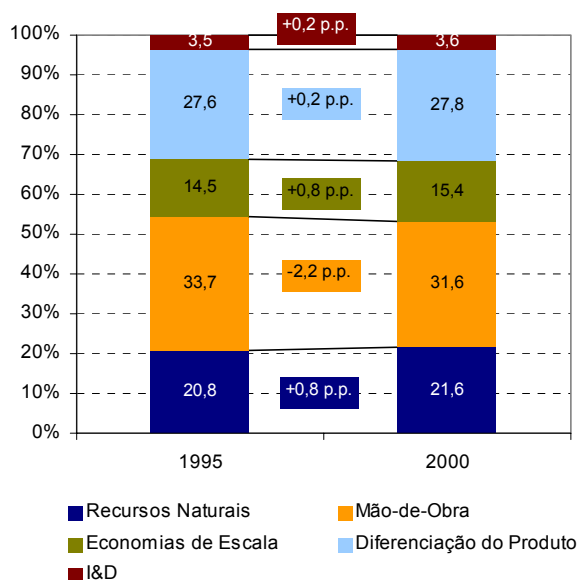
Tudo isto se processa num **quadro de esforço de modernização global** e, em menor grau, de redimensionamento das estruturas produtivas e empresariais, centrado, primordialmente, nos equipamentos e infra-estruturas, e não tanto nos aspectos, mais imateriais, da organização, gestão, qualidade, investigação, concepção, formação e comercialização, e sustentado por uma dinâmica interna de endividamento e/ou de financiamento comunitário, catalisadora do crescimento do sector bancário e de seguros, característico de um **modelo mais extensivo de crescimento e competitividade**.

O modelo de crescimento adoptado, não implicando uma forte progressão qualitativa, nem uma significativa transformação da especialização de actividades, privilegiou investimentos centrados no capital físico, seja ao nível empresarial, onde a renovação e modernização de equipamentos se sobrepôs, com clareza, aos investimentos imateriais, de organização, inovação ou de desenvolvimento do capital humano, seja ao nível das infra-estruturas, onde a lógica da respectiva construção se sobrepôs, também com clareza, à lógica da respectiva utilização eficiente, da prestação de serviços à logística, configurando-se, portanto, como um **modelo basicamente extensivo**, apoiado, muito mais, na criação de empregos num número limitado de actividades do que na obtenção de ganhos significativos em termos de produtividade, utilizando “melhor”, de forma mais eficiente, recursos progressivamente qualificados e diferenciados – note-se que mais de 50% do VAB industrial nacional é gerado

por indústrias cujos principais factores chave de competitividade assentam na exploração de recursos naturais e na existência de baixos custos do factor trabalho (Gráfico 1-15).

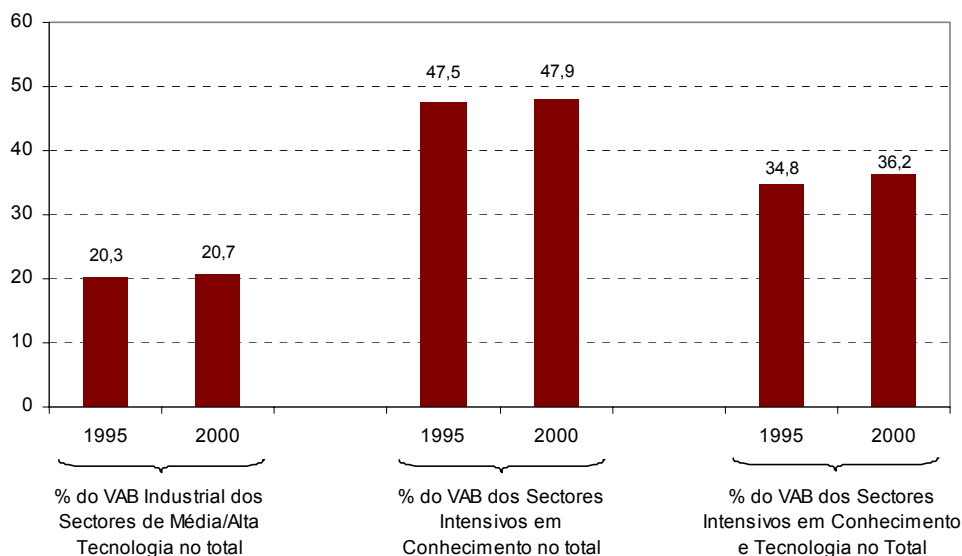
A incapacidade de introduzir na estrutura produtiva portuguesa um perfil orientado para o reforço da representatividade de actividades mais avançadas do ponto de vista da incorporação de tecnologia e conhecimento (Gráfico 1-16) e, neste sentido, com maior potencialidade de garantir à economia e às empresas portuguesas uma inserção mais proveitosa na cadeia internacional de repartição do valor acrescentado, constitui um dos seus **principais handicaps estruturais**, principalmente num contexto em que as economias mais avançadas europeias registam contributos crescentes destas actividades para a formação do VAB industrial e dos serviços e em que a evolução no sentido da existência de sectores terciários mais intensivos em conhecimento e de sectores industriais tecnologicamente mais avançados se têm vindo a constituir como variáveis explicativas transversais às maiores taxas de crescimento económico.

GRÁFICO 1-15: ESTRUTURA DO VAB INDUSTRIAL POR FACTORES CHAVE DE COMPETITIVIDADE



Fonte: Elaborado pela equipa do projecto com base em dados do INE, Contas Regionais

GRÁFICO 1-16: CONTRIBUTO DAS INDÚSTRIAS *HIGH-TECH* E DOS SERVIÇOS INTENSIVOS EM CONHECIMENTO PARA A COMPOSIÇÃO DO VAB DA INDÚSTRIA E DOS SERVIÇOS



Fonte: Elaborado pela equipa de projecto, com base em dados do INE, Contas Regionais e DEEP, Quadros de Pessoal

A evolução da estrutura produtiva portuguesa na última década ficou marcada, em termos sectoriais, por uma tendência de terciarização, com impactos ao nível da simultânea desindustrialização da economia, ainda que, a este nível deva ser destacada a relativa cristalização do padrão produtivo português que parece reflectir a diminuição relativamente homogénea do contributo dos sectores industriais para a formação do VAB nacional. Factores como a persistência na reprodução de técnicas e processos produtivos, a pouca valorização concedida aos aspectos organizacionais e imateriais que têm vindo a ganhar importância crescente na formação de valor acrescentado, ou a adopção de modelos de modernização global que, na prática, apenas concretizam a adopção de modelos de investimento em capital físico, são responsáveis pela manutenção de um modelo extensivo de crescimento e competitividade, cuja repercussão tem ficado patente na perda de competitividade de que padece a economia portuguesa no contexto internacional de formação de valor acrescentado.

1.1.6. *Um tecido empresarial de pequena dimensão (induzida pela expressiva renovação do tecido empresarial) e uma demografia empresarial tumultuosa (alterando razoavelmente a estrutura dimensional, sectorial e regional do tecido empresarial)*

A análise das dinâmicas empresariais em acção na economia portuguesa revela uma articulação complexa entre **uma “demografia” empresarial relativamente turbulenta** - onde se destacam as elevadas taxas de natalidade, mortalidade e mortalidade infantil que, desde a plena integração na União Europeia, têm conduzido, no entanto, a um “saldo fisiológico” positivo -, uma **alteração razoável da estrutura dimensional, sectorial e regional do tecido empresarial** - onde se destaca o reforço do peso das micro empresas, a afirmação de um modelo de terciarização ancorado, sobretudo, nas actividades associadas ao imobiliário, à distribuição moderna e aos serviços às empresas e uma apreciável desconcentração da distribuição empresarial dos grandes pólos das áreas metropolitanas em favor dos pólos emergentes no Minho (Cávado/Ave/Tâmega), no “norte” da região de Lisboa (Oeste/Pinhal Litoral/Médio Tejo/Lezíria do Tejo) e no “sul” da região do Porto (Baixo Vouga/Baixo Mondego/Dão-Lafões) - e **uma significativa renovação do tecido empresarial**, marcada pelo peso significativo de empresas “jovens” em conjugação com uma reduzida “esperança de vida”.

O **número de empresas em actividade** em Portugal **aumentou 70%** ao longo da década de 90. As cerca de 270 mil empresas existentes no ano 2000 tinham uma dimensão média de 10 pessoas ao serviço e eram responsáveis por cerca de 2,7 milhões de postos de trabalho² (Quadro 1-9). Existia, naturalmente, um maior número de estabelecimentos do que de empresas, embora o valor médio de 1,1 estabelecimentos por empresa comprove o **predomínio de empresas com apenas 1 estabelecimento**, o que, de alguma forma, indicia uma tendência de concentração empresarial em torno dos “estabelecimentos-sede” mais forte do que a verificada no início da década (1,2 estabelecimentos por empresa), mas que também pode ser encarado no sentido de um **aumento da preferência pela expansão orgânica em detrimento das intenções de expansão através da abertura de novos estabelecimentos**.

² Dados do Sistema de Informação Longitudinal de Acompanhamento das Trajectórias de Empresas e Estabelecimentos (SILATEE): sistema de informação em fase de construção pelo CIRIUS, para o DETEFP, que permite acompanhar as trajectórias de vida das empresas e estabelecimentos portugueses no período 1982-2000 a partir da informação dos Quadros de Pessoal do DETEFP. Os Quadros de Pessoal registam uma fraca cobertura das empresas do sector primário, na medida em que, devido aos seus pressupostos (obrigatório para empresas que tenham pelo menos um trabalhador por conta de outrem) apenas capta a “agricultura empresarial”, o que não reflecte a dinâmica de desenvolvimento deste sector em Portugal. Também o facto do preenchimento dos Quadros de Pessoal não ser obrigatório para a Administração Pública retira qualquer sentido de análise aos valores encontrados para este sector.

Ainda assim, **a própria capacidade de crescimento das empresas portuguesas pode ser colocada em causa** quando se constata que a **dimensão média das unidades empresariais diminuiu** ao longo da década, como resultado, quer de um aumento mais acentuado do pessoal ao serviço do que do número de empresas e de estabelecimentos existentes, quer do **reforço das micro empresas na estrutura empresarial por escalões de dimensão** (a sua importância relativa aumentou de 76,6%, em 1990, para 82,9%, em 2000 - Quadro 1-10). Esta tendência de evolução da estrutura empresarial portuguesa, em termos dimensionais, acompanha, na evolução mais recente, as tendências verificadas na UE, onde o emprego afecto aos diferentes tipos de segmentos empresariais tem registado, também, um reforço do papel das micro empresas.

**QUADRO 1-9: CARACTERIZAÇÃO DA EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA EMPRESARIAL
(EMPRESAS, ESTABELECIMENTOS E PESSOAL AO SERVIÇO, 1990-2000)**

Indicadores	1990	1995	2000
Empresas	157 658	213 833	268 742
Densidade empresarial (empresas p/ mil hab.)	15,9	21,3	26,2
Estabelecimentos por empresa	1,2	1,1	1,1
Pessoal ao serviço	2 321 139	2 355 137	2 696 505
Pessoal ao serviço por empresa	14,7	11,0	10,0

Fonte: Equipa de projecto, com base no SILATEE 2000

**QUADRO 1-10: CARACTERIZAÇÃO DA EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA EMPRESARIAL
(EMPRESAS POR ESCALÃO DE DIMENSÃO DE PESSOAL AO SERVIÇO, 1999-2000)**

Segmentos Empresariais	1990	1995	2000
Micro empresas [0 – 10[	76,6	81,6	82,9
Pequenas empresas [10 – 50[	19,1	15,4	14,5
Médias empresas [50 – 250[	3,7	2,6	2,3
Grandes Empresas [250 -]	0,6	0,3	0,3
(das quais médias-grandes [250 – 500[	0,4	0,2	0,2
(das quais grandes e muito grandes [500 –]	0,2	0,1	0,1
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Equipa de projecto, com base no SILATEE 2000

A rotação empresarial tem contribuído para esta diminuição da dimensão empresarial, assistindo-se a uma “substituição” de unidades empresariais de maior dimensão por unidades de menor dimensão, em resultado de um fenómeno de rotação do tecido

empresarial claramente mais elevado no segmento das micro empresas (cerca de 77% das micro empresas existentes em 2000 são empresas criadas nos anos 90 - Quadro 1-11) do que nos segmentos de maior dimensão (apenas 37% das empresas de grande dimensão existentes em 2000 foram criadas nos anos 90), e que se traduz em taxas de entrada líquida negativas exclusivamente nas unidades de maior dimensão e, sobretudo, no final da década. O **grau de renovação do tecido empresarial** português é elevado – apenas 30% das empresas existentes em 2000 já existiam em 1990 – mas, também, muito diferenciado.

QUADRO 1-11: MATRIZ DE TRANSIÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS ENTRE 1990 E 2000

Matriz de Transição		2000					Empresas Encerradas	Total
		1 a 9	10 a 49	50 a 249	250 a 499	500 ou +		
1990	1 a 9	26 625	3 987	148	8	1	46413	77 182
	10 a 49	3 258	7 735	1 125	21	8	9686	21 833
	50 a 249	107	684	1 755	119	26	1693	4 384
	250 a 499	12	16	152	103	40	167	490
	500 ou +	12	14	35	66	114	99	340
Empresas novas		142 857	19 713	2 215	161	104	126 485	291 535
Total		172 871	32 149	5 430	478	293	184 543	395 764

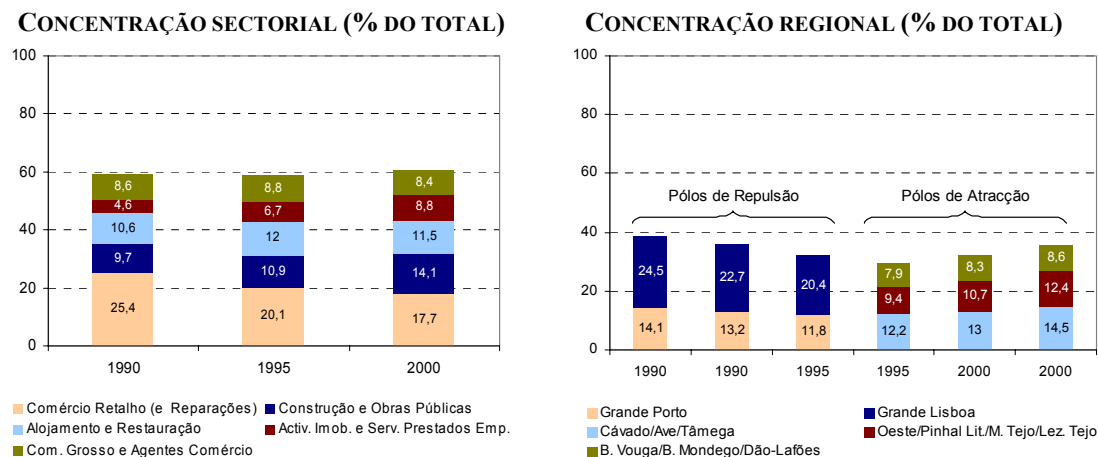
Fonte: Equipa de projecto, com base no SILATEE 2000

A **turbulência empresarial tem sido mais elevada nos sectores dos serviços**, com menores barreiras à entrada e à saída (apresentam as maiores taxas de rotação e de entrada líquida), onde, simultaneamente, se observam as maiores taxas de entrada empresarial líquida que promovem a “**terciarização**” do perfil sectorial do tecido empresarial - note-se que a **distribuição sectorial das empresas** permite constatar que apenas quatro sectores (construção, comércio por grosso e a retalho, hotelaria e restauração) concentram mais de metade das empresas existentes (Gráfico 1-17) e que a evolução ao longo da década tem apontado para o reforço de uma estrutura produtiva alicerçada num sector terciário com primazia para as actividades imobiliárias e os serviços às empresas e para a distribuição moderna (traduzida na redução da importância relativa do sector do comércio retalhista - 25,4% em 1990, 17,7% em 2000).

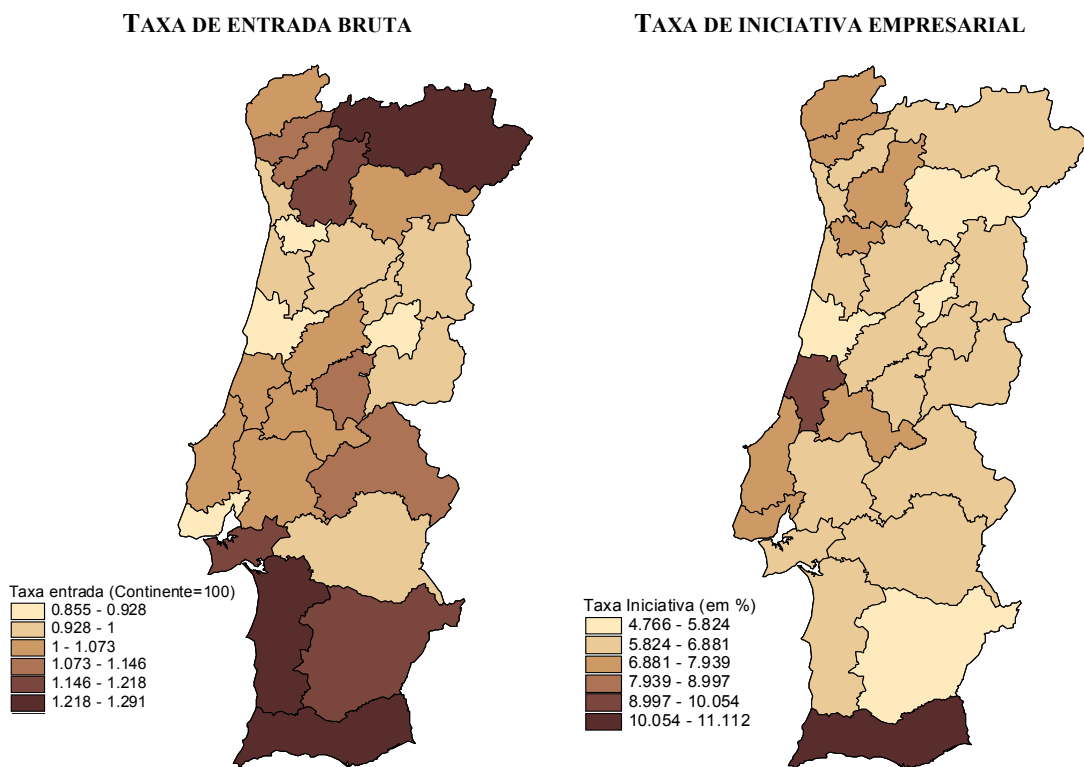
A **distribuição regional das empresas** evidencia uma forte concentração geográfica nas NUTS III da Grande Lisboa e do Grande Porto. O peso relativo das áreas centrais das duas grandes áreas metropolitanas do País tem, no entanto, vindo a reduzir-se de forma visível, quer na Grande Lisboa, quer no Grande Porto, em favor dos pólos formados pelo “sistema”

Cávado/Ave/Tâmega, pelo “sistema” Oeste/Pinhal Litoral/Médio Tejo/Lezíria do Tejo e pelo “sistema” Baixo Vouga/Baixo Mondego/Dão-Lafões (Gráfico 1-17).

**GRÁFICO 1-17: PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NA CONCENTRAÇÃO
SECTORIAL E REGIONAL DAS EMPRESAS**



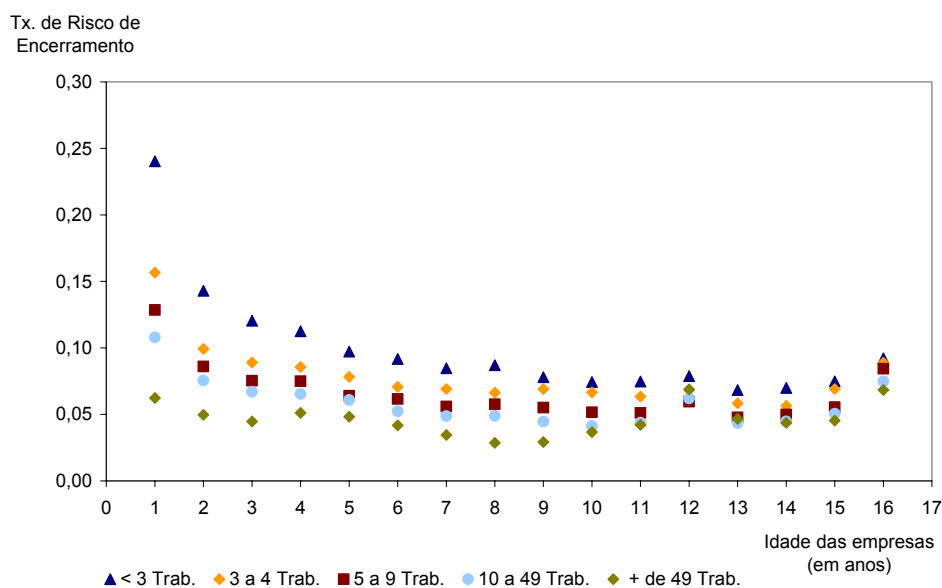
A expressiva **falta de correspondência no posicionamento das diferentes regiões em termos de ritmo de criação de empresas (taxa de entrada bruta) e intensidade da iniciativa empresarial (taxa de iniciativa bruta)**, que caracteriza a situação portuguesa (Gráfico 1-18), evidencia problemas e necessidades muito diferenciados, quer em termos das iniciativas mais globais de promoção do empreendedorismo, quer em termos mais específicos das iniciativas de suporte à criação, desenvolvimento, consolidação e sobrevivência de empresas. Num contexto em que as **funções de risco de encerramento indicam a existência de níveis de risco particularmente acentuados nas empresas de menor dimensão durante os primeiros anos de vida** (Gráfico 1-19), assumem particular importância os aspectos ligados ao aumento da capacidade de consolidação das iniciativas empresariais e ao aumento do grau de robustez que permita fazer face às contingências que rodeiam a actividade empresarial no início da actividade.

GRÁFICO 1-18: TAXA DE INICIATIVA E TAXA DE ENTRADA EMPRESARIAL POR NUTE III (2000)

Nota: Taxa de entrada bruta - rácio entre as novas empresas e o “stock” de empresas existentes, em %.

Nota: Taxa de iniciativa bruta - rácio entre as novas empresas e a população activa, em %.

Fonte: Equipa de projecto, com base no SILATEE (2000)

GRÁFICO 1-19: TAXA DE RISCO DE ENCERRAMENTO POR ESCALÃO DE DIMENSÃO (2000)

Nota: Taxa de risco = (Empresas encerradas com x anos)/(Total de empresas com x anos)

Fonte: Equipa de projecto, com base no SILATEE (2000)

O **tecido empresarial português** apresentou, ao longo da década de 90, características evolutivas que permitem constatar a sua **juventude** (comprovada pelos elevados graus de rotação e turbulência empresarial existentes), **pequena dimensão** (patente no reforço das micro empresas no tecido empresarial e na redução do número médio de pessoal ao serviço), **reduzida esperança de vida e capacidade de crescimento** (comprovadas, por um lado, pela elevada probabilidade de mortalidade durante os primeiros anos de funcionamento e atrofiadas, por outro lado, quer pela dificuldade de superar o período crítico de implantação empresarial quer pela tendência de abrandamento da intensidade de processos de crescimento alicerçados na abertura de novos estabelecimentos pertencentes a empresas já existentes), **concentração geográfica** (em que os pólos tradicionais urbanos de concentração empresarial estão a ser substituídos por alguns pólos circundantes) e tendência para a **terciarização** (o saldo positivo dos processos de turbulência empresarial registados nestas actividades tem permitido o seu reforço na estrutura sectorial do tecido empresarial).

1.1.7. *Um novo relacionamento entre a economia real e o sector financeiro (a modernização limitada dos modelos de financiamento empresarial; um mercado de capitais volátil e diminuto, o forte aumento do endividamento das famílias, a exposição externa dos intermediários financeiros)*

As formas de financiamento privilegiadas pelos agentes económicos intervenientes na economia – Instituições Financeiras Monetárias (IFM), Instituições Financeiras Não Monetárias (IFMN), Particulares, Não Residentes, Sociedades Não Financeiras (SNF) e Administração Pública (AP) – consubstanciam elementos de importância primordial no desenvolvimento do País, enquanto **mecanismos orientados para a potenciação da dimensão, dinâmica e capacidade de investimento das actividades económicas**, e traduzem, como tal, uma relação estreita entre **os sectores da esfera real e o sector financeiro**.

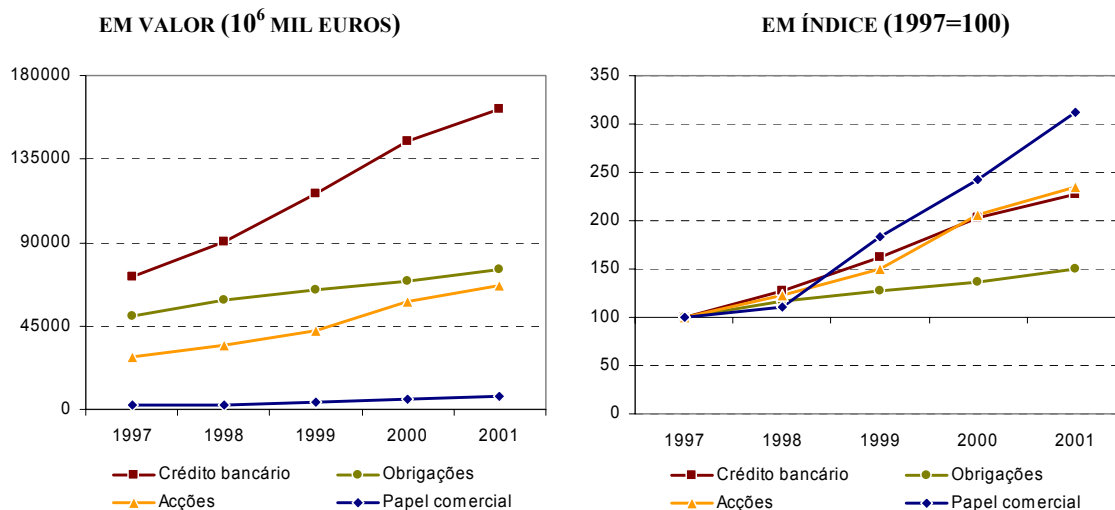
Na perspectiva da **importância relativa das várias fontes de financiamento**, o **crédito bancário** constitui a **principal fonte de financiamento na economia portuguesa** (Gráfico 1-20), principalmente como resultado do aumento sistemático e contínuo do recurso dos particulares ao crédito bancário. Já na perspectiva de análise dos **sectores com maior responsabilidade nas alterações de relevância das fontes de financiamento da economia portuguesa**, é de destacar o aumento das necessidades de financiamento do sector privado não financeiro (Particulares e Sociedades Não Financeiras) como principal mecanismo responsável pelo crescimento do crédito bancário (Gráfico 1-21).

No final dos anos 90, o crédito bancário ao sector privado não financeiro registou as taxas de crescimento mais elevadas da década, como resultado do impacto da evolução das taxas de juro nominais e reais e do dinamismo da actividade económica que, **do lado dos particulares** se traduziu numa **forte diminuição do preço do crédito**³, numa consequente **diminuição das respectivas restrições de liquidez**, mas, também, num **forte aumento dos níveis de endividamento**. **Do lado das Sociedades Não Financeiras** traduziu-se em **oscilações combinadas com o ritmo de aceleração e desaceleração da actividade económica** (reflectiram, embora com algum desfasamento temporal, a desaceleração da actividade em 1990-93 e a posterior aceleração no período 1994-98), às quais se associou, também, o contributo do **aumento do recurso ao crédito bancário pelos grandes grupos**

³ Entre 1990 e 1999, as taxas dos empréstimos a particulares a mais de 5 anos reduziram-se em 13,4 pontos percentuais, ao que acresce a introdução de benefícios fiscais como contrapartida do crédito concedido a particulares.

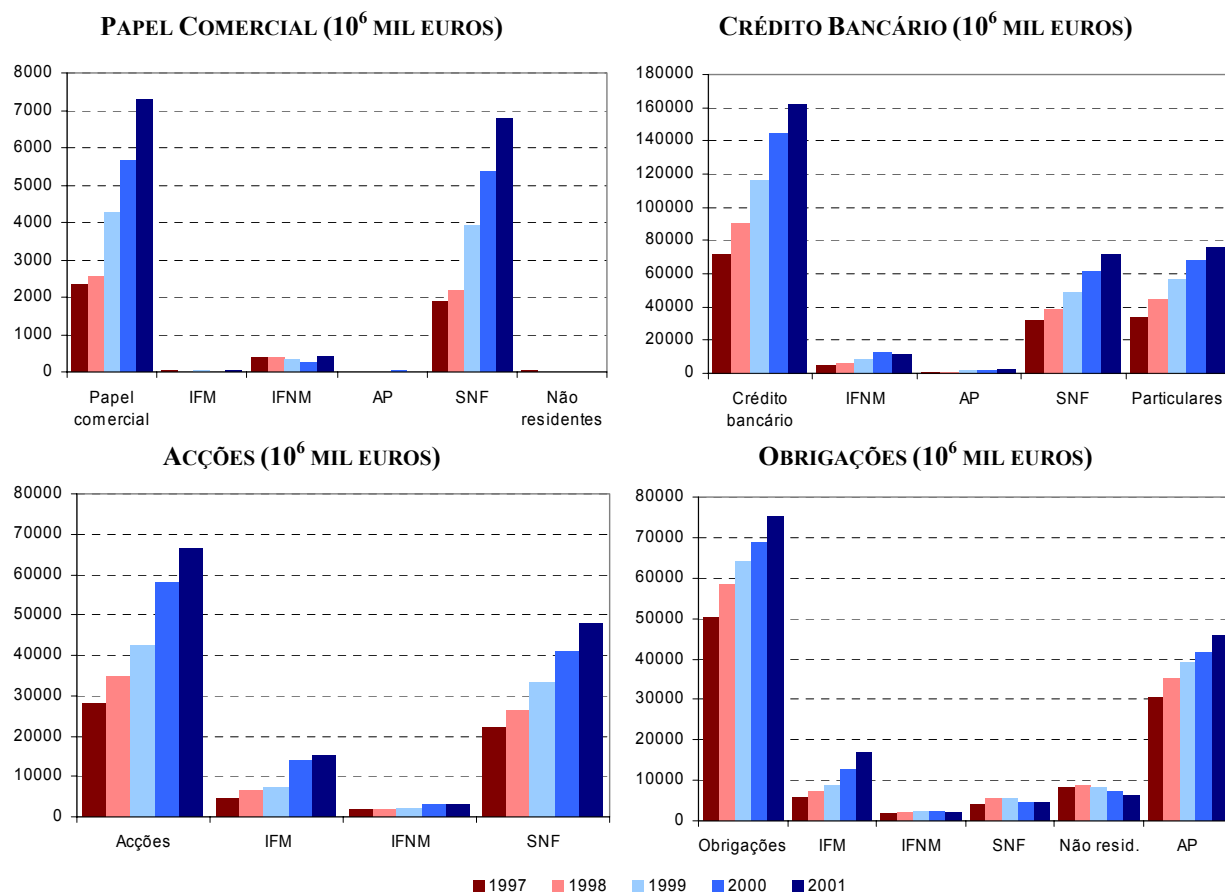
empresariais portuguesas para financiamento de operações de reestruturação, investimento no exterior e realização de obras públicas.

GRÁFICO 1-20: COMPORTAMENTO DAS MODALIDADES DE FINANCIAMENTO EM PORTUGAL



Fonte: Banco de Portugal

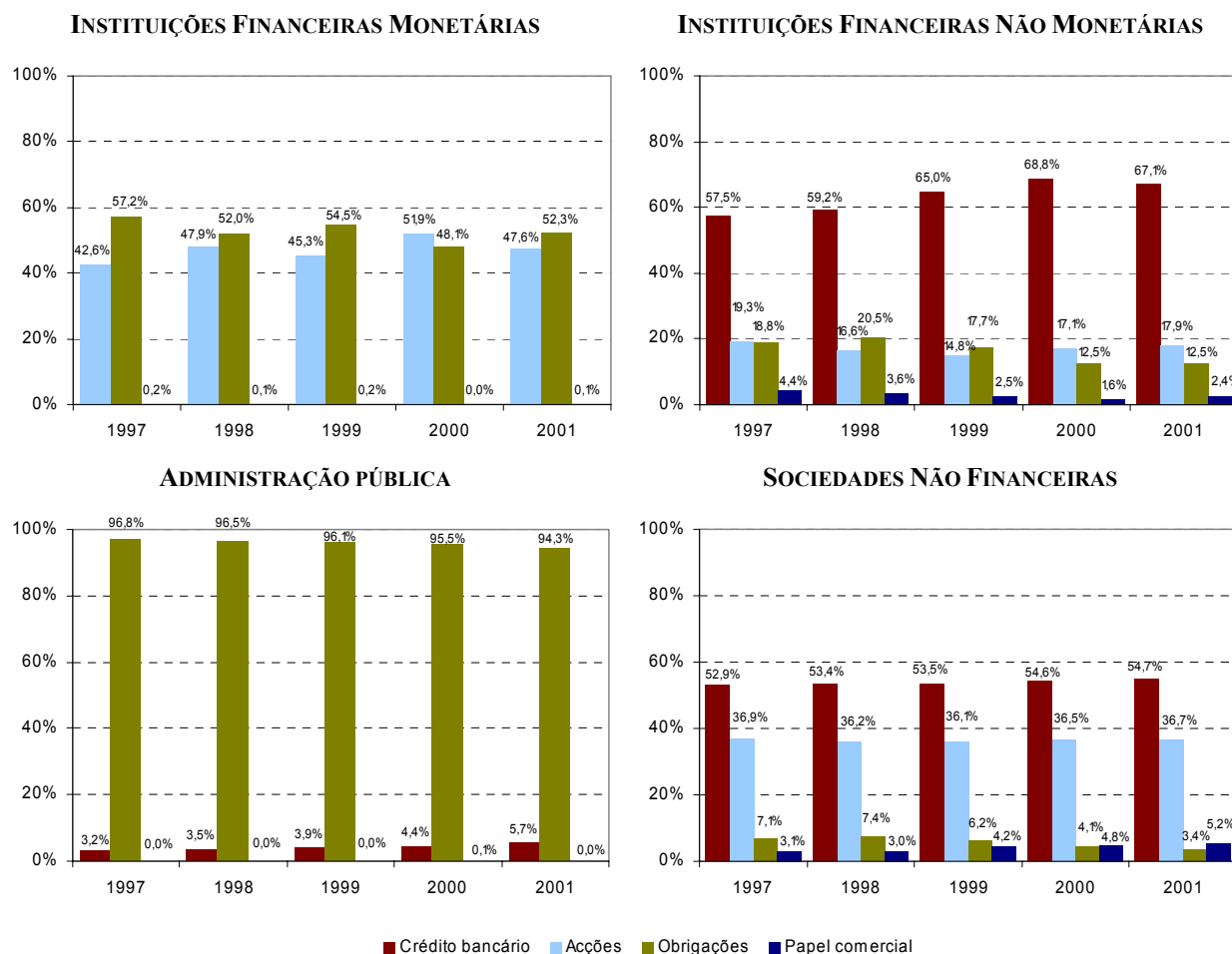
GRÁFICO 1-21: EVOLUÇÃO DAS FORMAS DE FINANCIAMENTO



Fonte: Elaborado pela equipa do projecto com base em dados do Banco de Portugal

No segundo lugar do *ranking* das principais fontes de financiamento da economia portuguesa (a seguir ao crédito bancário) surge o mercado da **emissão de obrigações**, cujo crescimento tem sido sustentado, sobretudo, pelo papel da Administração Pública e das Instituições Financeiras Monetárias, principalmente a partir de 2000, em resultado das sucessivas operações de fusão e aquisição no sector financeiro (Gráfico 1-22). Já o **boom das emissões accionistas** em 2000, também muito influenciado pelas operações de reestruturação do sector financeiro, teve origem nas ofertas privadas realizadas principalmente pelo sector das Instituições Financeiras Monetárias e, apesar de lhe ter permitido ganhar relevo no contexto do financiamento em Portugal, não foi suficiente para ultrapassar o maior dinamismo do mercado obrigacionista - sobretudo, porque alicerçado numa necessidade conjuntural de investimento, conforme comprova a repercussão penalizadora na evolução do mercado primário de acções, quer do reduzido número de privatizações e do clima de incerteza conjuntural vivido em 2001, quer do fim de alguns processos de aquisição e fusão.

GRÁFICO 1-22: ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO POR SECTORES



Fonte: Elaborado pela equipa do projecto com base em dados do Banco de Portugal

A crescente necessidade de financiamento das Sociedades Não Financeiras teve, ainda, repercussão no **aumento da importância do papel comercial** enquanto fonte de financiamento da economia portuguesa, embora esta importância seja, ainda, reduzida, até porque as Sociedades Não Financeiras, enquanto seu principal sector dinamizador, recorrem de forma mais significativa ao Crédito Bancário enquanto fonte de financiamento.

No âmbito deste relacionamento próximo entre a esfera real e o sector financeiro, a **“saúde financeira” do sistema bancário** assume uma importância primordial na sustentabilidade dos níveis de investimento e desenvolvimento do País, nomeadamente ao nível da verificação de mecanismos de precaução que garantam a cobertura dos principais riscos (de mercado, de crédito e operacional) em que esta actividade incorre.

Se, até 1995, **a elevada posição de liquidez que os bancos portugueses detinham lhes permitiu acomodar o crescimento do crédito bancário** (sem impedimento à contratação de financiamento no exterior), verificou-se, no entanto, uma tendência de convergência para o equilíbrio em activos de elevada liquidez durante a segunda metade da década, que culminou, em 1999, com a existência de **necessidades de financiamento dos bancos não supridas por recursos de clientes**, o que se traduziu num **recurso mais intenso** dos bancos portugueses, quer a **reduções na sua carteira de títulos de dívida pública portuguesa**, quer a **financiamentos nos mercados monetários e de obrigações internacionais**.

Foi neste contexto de **preocupante redução dos rácios de solvabilidade**⁴ do sistema bancário português que o **Banco de Portugal introduziu requisitos mais exigentes associados à verificação do rácio de solvabilidade**, com impactos nos próprios requisitos de fundos próprios e que, posteriormente (2003), se traduziram no alargamento do perímetro de consolidação do sistema bancário, principalmente como resultado do aumento dos processos de fusões e aquisições levados a cabo pelos grandes grupos financeiros e que poderiam derivar em situações de potencial incapacidade de cobertura dos riscos inerentes à actividade (ainda que os rácios de solvabilidade respeitassem o limite mínimo de 8%), o que levou a que o Banco de Portugal estabelecesse a possibilidade de, caso a caso, elevar o valor estabelecido para o rácio de solvabilidade, quando necessária para garantir a relação adequada entre o montante dos fundos próprios e o dos elementos do activo.

⁴ No seu Aviso nº 1/93, o Banco de Portugal define que “Todas as instituições de crédito deverão observar, em permanência, uma relação adequada entre o montante dos seus fundos próprios e o dos seus elementos do activo e extrapatrimoniais ponderados em função do respectivo risco”. Esta relação, denominada por *ratio* de solvabilidade, “não pode, em qualquer momento, ser inferior a 8%”.

Note-se que a forma de financiar o diferencial entre o crédito concedido e captação de depósitos⁵ se baseara, até 1998, essencialmente na contracção de dívida nos mercados monetários, tipicamente de curto prazo, e quase exclusivamente em moedas que viriam a constituir denominações do euro, sendo a emissão de obrigações nos mercados internacionais quase negligenciável. **O crescimento recente de emissões de títulos de médio e longo prazo nos mercados internacionais teve implicações directas na estrutura de financiamento dos grupos bancários portugueses**, uma vez que tem vindo a ser acompanhado por uma redução do recurso líquido aos mercados monetários, onde o financiamento é tipicamente de curto prazo (nomeadamente, papel comercial). **O alargamento do prazo médio dos recursos dos bancos e esta diversificação de fontes de financiamento poderá implicar melhorias na liquidez do sistema bancário**, bem como a existência de passivos mais estáveis, sem agravamentos significativos no risco cambial associado, uma vez que a emissão é essencialmente em euros.

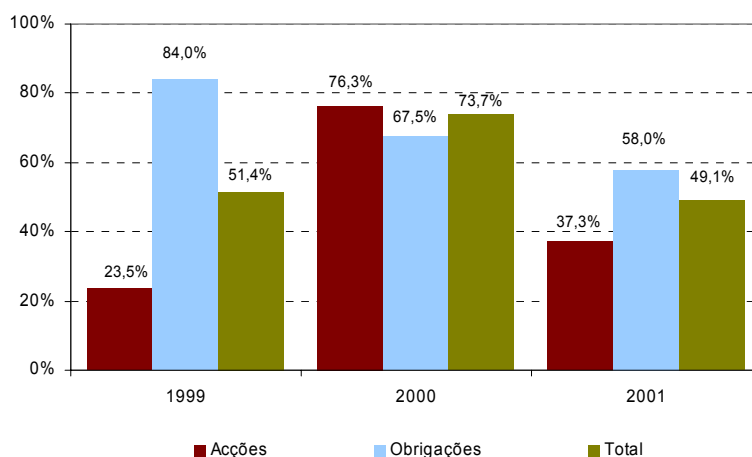
A pequena dimensão média da estrutura empresarial portuguesa e o seu recurso privilegiado ao crédito bancário como fonte de financiamento constituem factores explicativos para a **presença pouco expressiva das entidades não financeiras no contexto do mercado de capitais português**. Do dinamismo deste mercado enquanto fonte de financiamento – analisado pela representatividade das emissões de títulos de médio e longo prazo negociadas em Bolsa no total de acções e obrigações emitidas em Portugal – é possível salientar a supremacia do recurso às obrigações (Gráfico 1-23) mas, também, o peso decrescente das emissões de obrigações ocorridas no mercado de capitais, no contexto das realizadas em Portugal. Se, por um lado, se conclui quanto à relativa pequena dimensão do financiamento das empresas via mercado de capitais, por outro lado também se constata que os valores totais das emissões na Bolsa portuguesa se revelam reduzidos quando comparados com a realidade existente noutras praças financeiras europeias (Quadro 1-12).

Por outro lado, **este “hábito” generalizado em Portugal de recurso ao crédito bancário enquanto mecanismo privilegiado de financiamento** tem, de alguma forma, induzido uma relativa **incipiência do instrumento financeiro capital de risco** e que, principalmente nos casos para os quais a banca se mostra mais reticente à concessão de crédito - nomeadamente, o arranque de empresas em sectores ou actividades inovadores, de expansão, aquisição ou reestruturação empresarial -, se revela mais adequado que o próprio endividamento, uma vez

⁵ O rácio entre o crédito bancário e os depósitos e equiparados do sector privado residente não financeiro aumentou de 110,7% em 1999 para 127,7% no ano seguinte.

que a rentabilidade dos investidores não depende dos juros e reembolso do capital típicos da situação de endividamento, mas da rendibilidade e sucesso do próprio negócio.

GRÁFICO 1-23: FINANCIAMENTO VIA MERCADO DE CAPITAIS



Nota: Retiraram-se as obrigações emitidas pela Adm. Pública do total de emissões realizadas em Portugal.

Fonte: CMVM e Banco de Portugal

QUADRO 1-12: EMISSÃO DE ACÇÕES E OBRIGAÇÕES, POR PAÍS DA ZONA EURO⁶

10⁶ Euros

Bolsa Valores	Emissão de acções		Emissão de obrigações		Emissões Totais			
					2000		2001	
	2000	2001	2000	2001	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Alemanha	28.283,0	n.d.	493.262,0	252.989,0	521.545,0	25,69%	252.989,0	⁽⁴⁾ 12,21%
Áustria	2.455,0	878,0	31.776,0	23.320,0	34.231,0	16,53%	24.198,0	11,42%
Espanha ⁽¹⁾	133.456,0	29.027,2	49.135,1	42.831,3	182.591,1	29,97%	71.858,5	11,93%
Euronext ⁽²⁾	95.652,0	86.644,0	291.894,0	194.800,0	387.546,0	9,10%	81.444,0	4,00%
Finlândia	12.581,6	1.674,3	5.124,8	6.446,1	17.706,4	13,60%	8.120,4	5,98%
Grécia	10.332,0	1.389,3	n.d.	n.d.	10.332,0	⁽³⁾ 8,39%	1.389,3	⁽³⁾ 1,06%
Irlanda	5.878,0	4.493,0	n.d.	n.d.	5.878,0	⁽³⁾ 5,71%	4.493,0	⁽³⁾ 3,95%
Itália	11.248,9	11.876,7	n.d.	n.d.	11.248,9	⁽³⁾ 0,97%	11.876,7	⁽³⁾ 0,98%
Luxemburgo	2.242,6	2.436,9	968.762,8	1.361.124,1	971.005,4	4664,93%	1.363.561,0	6339,12%
Portugal	11.039,1	3.989,1	10.370,4	9.819,9	21.409,5	18,53%	13.809,0	11,23%
Média	31.316,9	15.823,2	264.332,2	270.190,1				

Notas: (1) Inclui apenas a Bolsa de Madrid; (2) Inclui as Bolsas Belga, Holandesa e Francesa; (3) Estes valores não incluem a emissão de obrigações pela não disponibilidade de dados; (4) Este valor não inclui a emissão de acções pela não disponibilidade de dados.

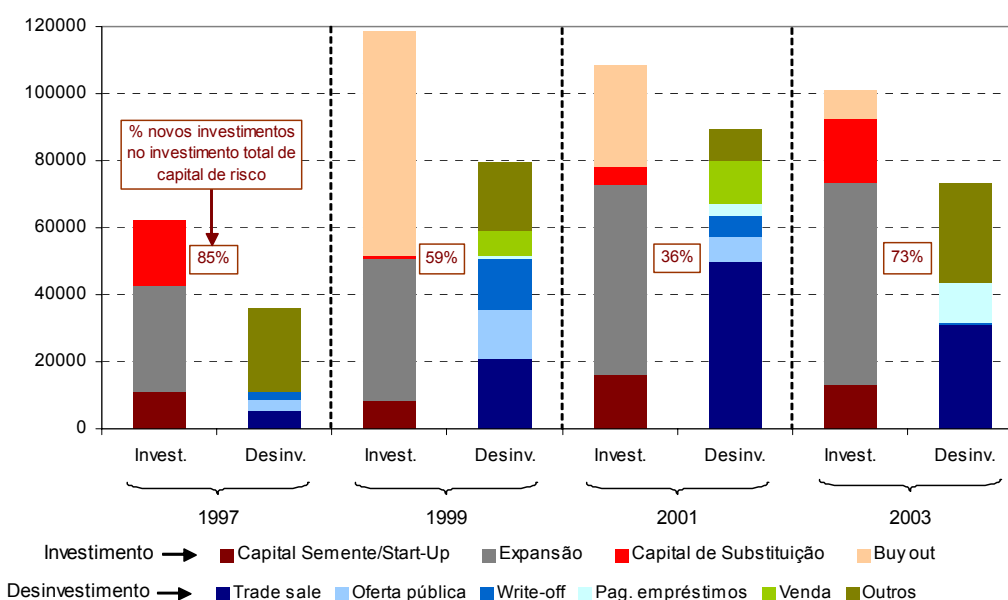
Fonte: Elaborado pela equipa do projecto com base em dados do FIBV

⁶ Dados referentes, apenas, a emitentes domésticos. Por exemplo, no caso do Luxemburgo as conclusões resultarão enviesadas (principalmente no caso das obrigações) dado que a maioria das suas empresas cotadas são estrangeiras (cerca de 80%), contrariamente ao verificado na Bolsa portuguesa. Assim, tender-se-ia a favorecer a praça financeira nacional. Para além disso o sistema fiscal e de admissão ao mercado são muito aliciantes o que justifica a altíssima percentagem do PIB.

O elevado grau de aversão ao risco que caracteriza o comportamento típico do empresário português introduz, por um lado, **alguma cautela por parte da actividade de capital de risco** desempenhada, quer pelas Sociedades de Capital de Risco, quer pelos fundos por elas geridos (Fundos de Capital de Risco e Fundos de Reestruturação e Internacionalização Empresarial), no que diz respeito à **realização de investimentos de raiz** (Gráfico 1-24) - e, apesar da sua importância no desenvolvimento de actividades empresariais inovadoras, tem-se traduzido em baixos níveis de financiamento de novos conceitos de negócio (investimentos de semente), de desenvolvimento de produtos e investimentos com vista ao arranque de empresas e/ou produtos (*start-up*) e de financiamento da introdução de produtos/serviços no mercado (*early stage*) - e por outro lado, **concentra o financiamento via capital de risco em investimentos com menor grau de risco**, nomeadamente, com vista à realização de investimentos de expansão e de entrada em novas fases do ciclo de vida das empresas (*buy-out* e capital de substituição).

Refira-se, ainda, que o clima de crescente incerteza conjuntural vivido no final da década de 90 se traduziu num aumento das operações de financiamento através de capital de risco com vista à realização de operações de desinvestimento, e cuja recuperação se começou a delinear em 2003, até pelo reforço do peso dos investimentos dirigidos a novos projectos (73%) no total do investimento de capital de risco.

GRÁFICO 1-24: CAPITAL DE RISCO ENQUANTO FONTE DE FINANCIAMENTO EM PORTUGAL



Fonte: Elaborado pela equipa de projecto com base em dados da APCRI, Associação Portuguesa de Capital de Risco

Num contexto de elevadas necessidades de financiamento, motivadas e justificadas pelo **crescimento acentuado do crédito bancário** e que foram apenas parcialmente supridas com recursos captados junto de clientes, a resposta do sistema bancário português, no seu conjunto, baseou-se assim num **recurso crescente a fundos com origem nos mercados de capitais**, na **alienação de aplicações não creditícias com elevada liquidez** (essencialmente títulos de dívida pública portuguesa e aplicações em instituições de crédito no exterior) e no **aumento do seu endividamento junto de instituições de crédito no exterior**. O impacto deste nível crescente de recurso ao crédito bancário, que acaba por se traduzir numa perspectiva de modernização limitada dos modelos de financiamento empresarial, conjugado com a redução dos rácios de cobertura do crédito concedido pelos depósitos captados, implicou ainda a introdução, pelo Banco de Portugal, de **mecanismos preventivos com vista à manutenção da garantia das condições de solvabilidade** do sistema bancário exigidas pela forte interligação entre o sistema financeiro e a esfera real.

Características como a pequena dimensão média das empresas portuguesas, a preferência pelo recurso ao crédito bancário enquanto fonte de financiamento ou como o comportamento de relativa aversão ao risco que sustenta os critérios de decisão sobre investimentos, assumem-se como factores explicativos de uma das **fragilidades do modelo de financiamento português**, que reside quer na **presença pouco expressiva das entidades não financeiras no contexto do mercado de capitais português**, quer na relativa **incipiência do capital de risco** enquanto instrumento financeiro privilegiado de financiamento e desenvolvimento de actividades e sectores com características inovadoras.

1.1.8. Uma inserção desequilibrada na “economia do conhecimento” e na “sociedade de informação” (insuficiências crónicas apesar das melhorias no esforço de I&D e nos recursos afectos à ciência & tecnologia; inovação limitada; fraca expressão das actividades “high tech” e penetração das TIC mais rápida do que a sua apropriação)

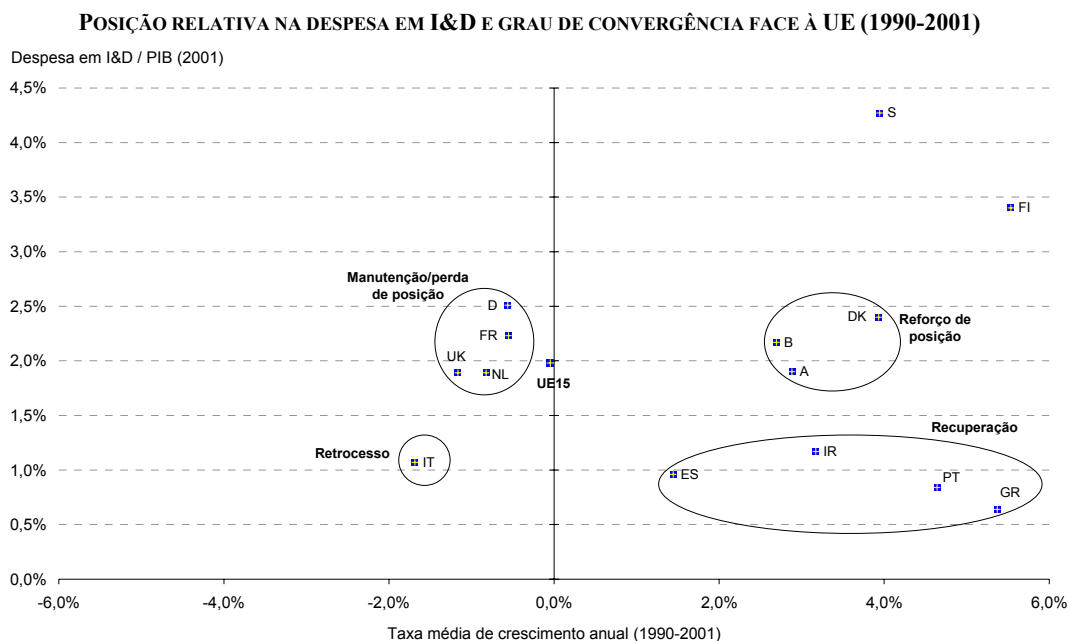
No domínio do **desenvolvimento Científico, Tecnológico e Inovação**, são de assinalar, como factos marcantes da evolução da economia Portuguesa ao longo dos anos 90, o **notório aumento do esforço em I&D** (afecção de recursos humanos e de despesas em I&D em % do PIB), e o facto de, apesar da trajetória de **convergência positiva face à média da UE15**, Portugal continuar a manter uma posição pouco satisfatória (Gráfico 1-25). Sendo consensual que níveis elevados de intensidade de I&D e, complementarmente, de recursos humanos ligados a esta actividade, contribuem de forma positiva para o crescimento económico e facilitam a transição para uma economia do conhecimento, constata-se que em Portugal o esforço em I&D, para além de ser baixo, é efectuado sobretudo no Ensino Superior e muito pouco no sector empresarial, e que o país revela dificuldades em actualizar e difundir o *stock* de conhecimentos que alimenta a inovação – o que se justifica pelo fraco dinamismo do *output* da actividade de I&D científica e tecnológica portuguesa reflectido no reduzido número de publicações científicas existente em Portugal.

Se, por um lado, é defensável que, mais importante do que o nível de recursos utilizados em I&D é a capacidade de os canalizar para a “produção” de conhecimento científico e tecnológico relevante, por outro lado, também fica claro que **o nível de *output* gerado não tem sido suficiente** e que **o desnível científico e tecnológico da economia portuguesa face aos níveis médios europeus se reflecte em fortes desvantagens competitivas**. O stock de conhecimentos públicos mostra-se manifestamente deficiente, quer para acompanhar a evolução da fronteira de conhecimentos, quer para dar resposta à necessidade da sua tradução em benefícios económicos e sociais, de resolução de problemas técnicos complexos e de compreensão de novos instrumentos e metodologias.

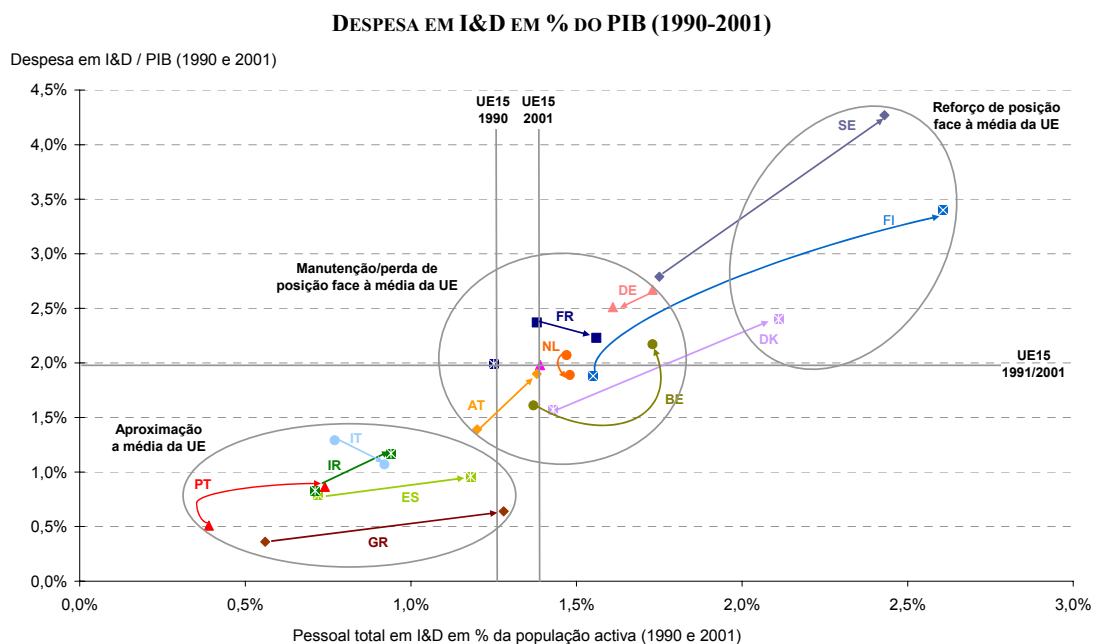
Nesta perspectiva, **a debilidade da economia portuguesa neste domínio assume contornos estruturais**, explicando-se de forma mais notória pelo perfil de especialização do País - mais alicerçado em sectores tradicionais e com menor intensidade de I&D, apesar do aumento dos recursos humanos empregues em actividades de ciência e tecnologia - do que, propriamente, pela existência de menor intensidade de realização de I&D relativamente à média europeia. À **pouca iniciativa empresarial na realização de I&D** sobrepõe-se a

quase totalidade da assunção do seu financiamento pelo Estado e da sua execução pelas Instituições de Ensino Superior, que se traduz em controvérsias persistentes sobre a validade dos critérios de eficiência e eficácia que presidem à afectação dos fundos públicos para actividades de I&D, mas cujos resultados pecam por falta de orientação para a tradução em benefícios efectivos para o tecido económico e social.

GRÁFICO 1-25: EVOLUÇÃO DO ESFORÇO EM I&D NA UNIÃO EUROPEIA



Nota: Valores referentes a 1991 para a Bélgica, Grécia e Suécia, e referentes a 2000 para Itália.

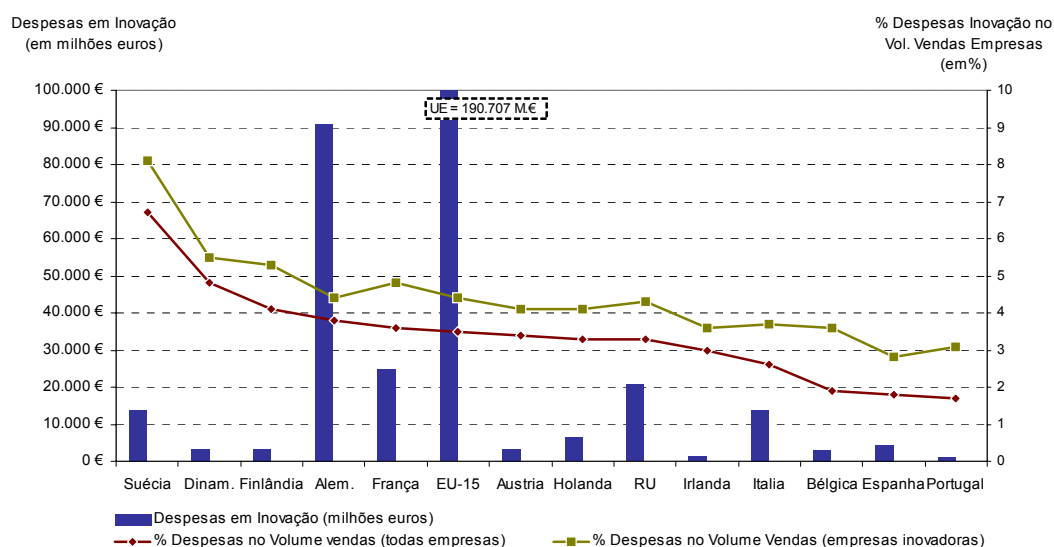


Nota: Despesa em I&D em % do PIB - *idem*. RH em I&D - valores de 1995 para a UE15, a 1991 para a Bélgica, Dinamarca, Grécia e Suécia. No período final, dados de 1999 para a Grécia e Itália, a 2000 para a Irlanda e a 2002 para a Áustria e França.

Fonte: Elaborado pela equipa de projecto, com base em dados do Eurostat - New Cronos

A baixa performance relativa na comercialização de tecnologia e inovação relaciona-se, também, com a **inferioridade do peso dos gastos em inovação no volume de vendas das empresas portuguesas** face às suas congéneres europeias (Gráfico 1-26) e com o facto de, no geral, as **empresas portuguesas encararem o processo de inovação numa lógica muito centrada na compra de tangíveis** e nas actividades de design, marketing e engenharia do produto, **relegando para segundo plano outras fontes potencialmente mais importantes**, como a I&D ou a aquisição de licenças - os gastos em inovação incorporam, em Portugal, a parcela mais significativa de “compra de equipamentos e máquinas” e a parcela menos significativa de I&D da Europa, segundo dados do Inquérito à Inovação do Eurostat. O **nível médio de conhecimento científico** (detido e difundido) é, em Portugal, nitidamente **inferior ao dos países mais dinâmicos** nesta matéria e repercute-se, até, na **menor capacidade de recurso das empresas portuguesas a fontes internas de informação** no processo de inovação face ao praticado, em média, pelas empresas europeias.

GRÁFICO 1-26: DESPESAS COM INOVAÇÃO EM EMPRESAS DE DIFERENTES PAÍSES EUROPEUS (1996)

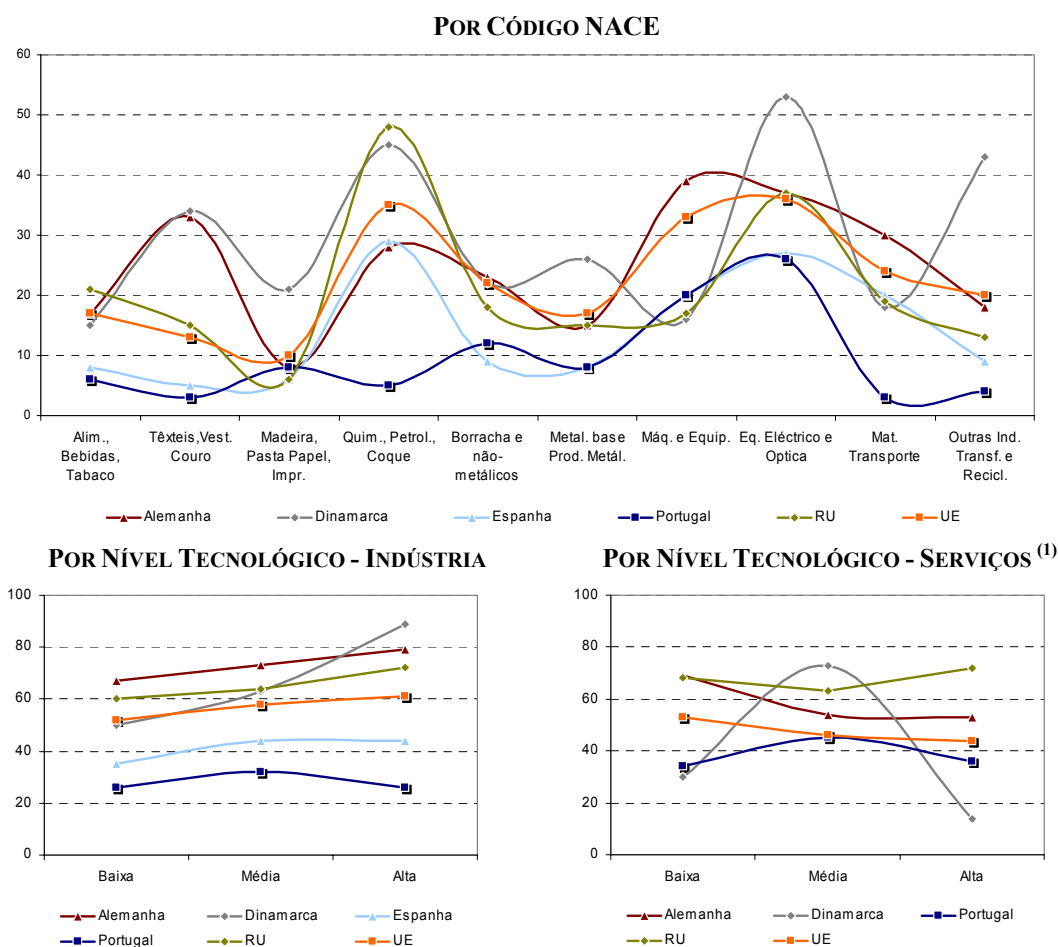


Fonte: Eurostat, CIS2 Inquérito à Inovação (todos os países 1994-1996, Portugal 1995-97)

A principal preocupação subjacente ao **baixo nível relativo dos indicadores de inputs de inovação** associa-se à sua **repercussão esperada na baixa performance do País em termos dos indicadores de resultados da inovação** (taxas de inovação e patentes). Para a inferioridade das taxas de inovação portuguesas contribuem, também, explicações alicerçadas no perfil de especialização português (Gráfico 1-27). Embora em Portugal o sector dos serviços tenha uma melhor performance relativa que a indústria, os gastos, bastante baixos, com inovação e em especial com os factores intangíveis da inovação explicam, pelo menos em parte, esta baixa performance. Note-se também que em sectores

importantes para a exportação, como têxteis, vestuário e couro, a taxa de inovação é particularmente baixa, o que poderá ficar-se a dever ao fraco domínio por parte das empresas destes sectores das fases da cadeia de valor que têm a ver com design, concepção e especificação de produtos, bem como a sua ligação ao processo produtivo.

GRÁFICO 1-27: TAXAS DE INOVAÇÃO EM ALGUNS PAÍSES DA UE



Nota: Taxa de inovação - vendas resultantes de produtos tecnologicamente novos ou melhorados/total vendas

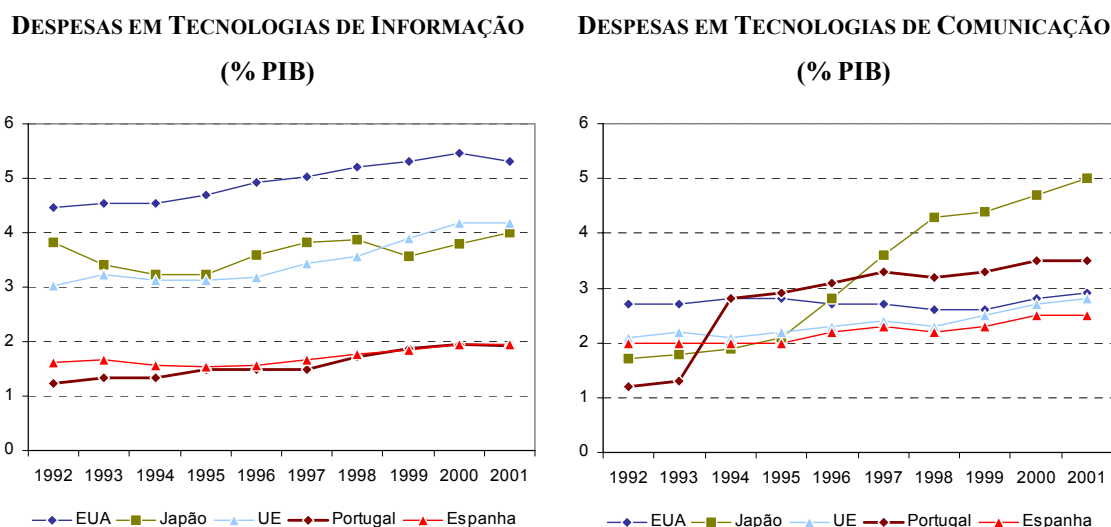
Fonte: Eurostat, CIS2 Inquérito à Inovação (todos os países 1994-1996, Portugal 1995-97)

A conjugação de uma especialização assente em sectores, por natureza, menos intensivos em tecnologia e inovação com o facto destes sectores apostarem, ainda, menos em I&D e inovação do que deveriam para obterem um crescimento sustentado, repercute-se nos níveis de inovação do País, sugerindo a possibilidade de obtenção de benefícios potenciais consideráveis associados à alteração da estrutura produtiva portuguesa no sentido de **aumentar a representatividade dos sectores *high-tech***. Este processo sugere a necessidade de valorizar as etapas necessárias à sua concretização, sendo com base nos impactos de uma primeira fase de aumento dos níveis médios de qualificação dos recursos

humanos e organizacionais do País, que se alicerçará a reorientação do perfil de especialização do País em direcção ao reforço progressivo de actividades mais inovadoras e tecnologicamente mais avançadas.

A **dinâmica de disseminação das TIC em Portugal está directamente relacionada com a evolução internacional do sector**, verificando-se que a capacidade de resposta do País a estes novos fenómenos se caracterizou por uma **tentativa de acompanhar o ritmo e a abrangência das alterações verificadas noutros países** (Gráfico 1-28), não se tendo, contudo, registado um esforço consistente para assumir um papel de pioneirismo no aproveitamento de novas oportunidades. A **penetração das TIC em Portugal obedeceu a uma lógica de liderança pelo lado da oferta**, em que os grandes produtores mundiais de equipamentos e de software ditaram o ritmo e os contornos de evolução do mercado, revelando-se a **disseminação** particularmente significativa nos produtos e serviços de telecomunicações móveis e também na área da banca electrónica, em que o mercado revelou, **pelo lado da procura, uma grande flexibilidade na absorção de inovações**.

GRÁFICO 1-28: DESPESAS EM TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO



Fonte: Eurostat

Portugal tem acompanhado a tendência de fundo que atravessou toda a estrutura do sector das TIC, tendo-se assistido a uma **convergência** tecnológica traduzida na **integração progressiva das telecomunicações e das tecnologias de informação, electrónica de consumo e entretenimento** (Gráfico 1-29). A intensificação da utilização da Internet tem sido um facto, fortemente alicerçado na melhoria **do desempenho e utilização dos PC**, do

mesmo modo que a **intensificação da utilização de telefones móveis** tem suscitado a convergência (quer dos operadores quer do tipo de serviços prestados) das tradicionais comunicações de rede fixa com as de rede móvel celular, integrando em conjunto potencialidades multimédia. Têm-se introduzido **mudanças de ordem comportamental nos hábitos de trabalho e de lazer**, com o computador pessoal e outros dispositivos de electrónica de consumo a entrarem e a **moldarem estes hábitos de trabalho e de lazer das pessoas**, a introduzirem **alterações no próprio mecanismo de funcionamento dos mercados de trabalho** e a afirmarem-se como **motor da mudança de estilos de vida**.

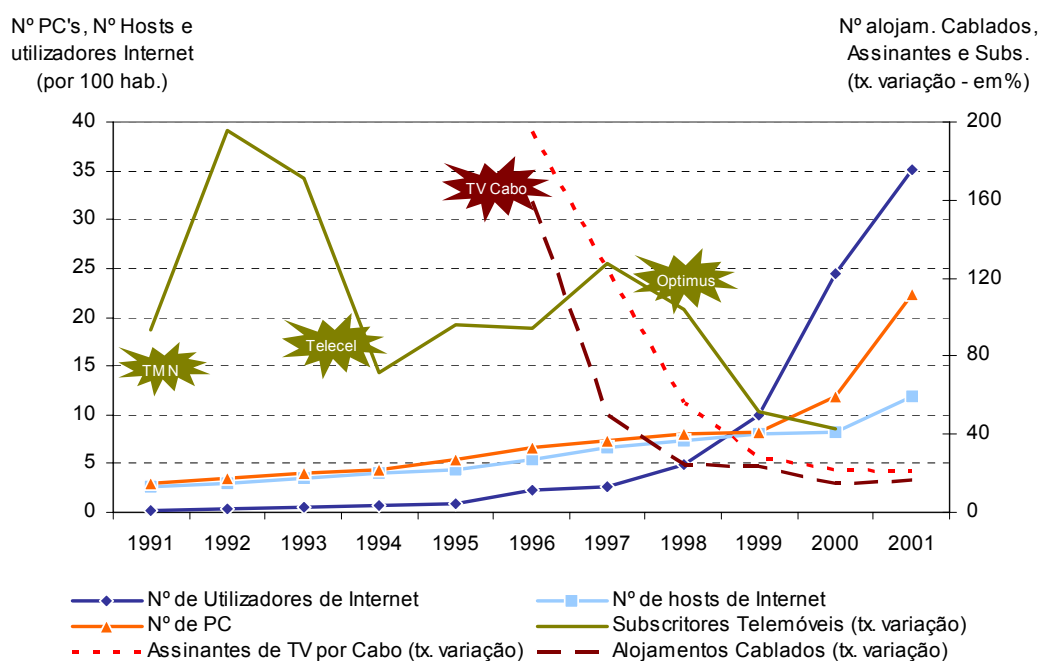
A combinação dos avanços tecnológicos com o rápido crescimento da Internet facilitou a ocorrência de **factores de ordem organizacional** que, também em Portugal, justificam o incremento da utilização das TIC. Os últimos anos da década de 90 ficaram marcados pela **passagem de um contexto monopolista com fortes medidas regulamentares, para uma situação de liberalização (2000) em que a concorrência se assume como a grande dinamizadora do mercado**, provocando a **convergência entre as telecomunicações clássicas e as tecnologias de informação**, criando um **ambiente de mercado com maior número de concorrentes nos vários segmentos** e originando uma **oferta diversificada, ajustamentos no preço final e no custo real da prestação de serviços**.

Do ponto de vista da **capacidade de aproveitamento desta mudança** significativa ao nível tecnológico e económico para criar novas vantagens competitivas para Portugal, a leitura global dos factos ocorridos, ao longo da década, parece indiciar um **balanço pouco favorável e a perda de uma nova oportunidade**. Globalmente, **a penetração das TIC foi mais rápida do que a sua apropriação**, em parte porque, do lado das famílias, foi muito significativa a adesão aos produtos da área das telecomunicações, em especial nos telemóveis e no correio electrónico, com consequências na elevação do peso das comunicações na estrutura de despesa das famílias. Particularmente significativo é o facto de, em 2001, cerca de ¼ dos agregados familiares portugueses possuírem computadores, ainda que uma parte significativa destes não possuísse ligação à Internet.

No entanto, **os agentes económicos cuja actuação teria maior impacto na fixação de uma posição activa do ponto de vista da apropriação das TIC** - empresas e Estado - não tiveram capacidade para o fazer. **Do lado das empresas**, porque as próprias características do sector exigem escalas de operação muito superiores à dimensão média portuguesa e invalidaram, em paralelo com uma percepção deficiente da importância do investimento na propriedade tecnológica, a inserção nas cadeias internacionais de elevado valor acrescentado.

Do lado do Estado porque, ao contrário dos países pioneiros (EUA e países nórdicos), em que o Estado teve um papel determinante no estímulo à competitividade do sector, **em Portugal o Estado teve primordialmente um papel defensivo**, orientado, no essencial, para a correcção de atrasos, e não alocando os recursos necessários para adaptar o País aos novos desafios competitivos⁷.

GRÁFICO 1-29: UTILIZAÇÃO DE TIC EM PORTUGAL: COMPUTADORES PESSOAIS, INTERNET, TELEMÓVEIS E TELEVISÃO POR CABO



Fonte: Elaborado pela equipa de projecto, com base em dados do Eurostat e Anacom

No percurso nacional das **actividades de ciência, tecnologia e inovação** ao longo da década de 90 destaca-se a **pouca capacidade da economia portuguesa combater o impacto do efeito estrutural do seu perfil de especialização** - de que se salienta a **pouca relevância das actividades *high tech*** - no desenvolvimento das actividades de I&D e inovação, que se reflecte na baixa performance dos principais indicadores de desempenho do País em termos tecnológicos (intensidade de inovação e de realização de I&D) e, também, em **deficiências significativas da sua inserção na sociedade de informação e na economia do conhecimento**.

⁷ Apenas no final da década com as discussões preparatórias do QCA III, com a Cimeira de Lisboa (aquando da presidência portuguesa da UE, no primeiro semestre de 2000) e com a posterior criação do PROINOV, se assistiu, finalmente, à adopção de uma estratégia mais ofensiva nestes domínios.

O aumento da representatividade de despesas em I&D e de recursos humanos ligados a esta actividade não se tem traduzido na necessária alteração da sua estrutura de financiamento e execução, mantendo-se a fraca **capacidade de absorção das empresas na realização de I&D** e a sua consequente **incapacidade de gerir**, de forma sustentada, **a inovação tecnológica**. Se, por um lado, a quase integral assunção pública do financiamento e da execução das actividades de I&D se traduz nalguma **incapacidade de orientação efectiva dos resultados desta actividade para as necessidades do tecido empresarial**, por outro lado, factores como o insuficiente nível médio de qualificação existente nas empresas portuguesas, a valorização excessiva de investimentos em activos corpóreos em detrimento de activos intangíveis, e a deficiente percepção das potencialidades associadas a um posicionamento integrado no contexto da respectiva cadeia de valor, **impedem um maior empenhamento** por parte das empresas no **aproveitamento das potencialidades da interacção** com fornecedores, clientes e com **infra-estruturas de apoio tecnológico**.

Também no domínio das **tecnologias de informação e comunicação**, a deficiente percepção das tendências de evolução do mercado das TIC e da extensão da repercussão das soluções tecnologicamente inovadoras tem impedido que Portugal, em particular as empresas e o Estado, adopte uma postura ofensiva de posicionamento na cadeia internacional de difusão tecnológica, originando um **desequilíbrio significativo entre esta posição de “seguidor” relativamente à apropriação das TIC e a posição dianteira assumida**, em particular pelos consumidores, **ao nível da sua penetração**.

1.1.9. *Uma mudança sensível do papel do sector público (finanças públicas em desequilíbrio e sistema fiscal com debilidades; diminuição do peso do sector empresarial do Estado na economia e concretização de um programa extensivo de privatizações; reforço do grau de cobertura do Estado-Providência; debilidades na concretização de modelo infraestrutural)*

1.1.9.1. Finanças públicas e convergência orçamental

O equilíbrio das finanças públicas constitui um tema central da política económica moderna, tendo ganho relevância acrescida ao nível da UE na década de 90 com a aproximação do momento da criação de uma União Económica e Monetária.

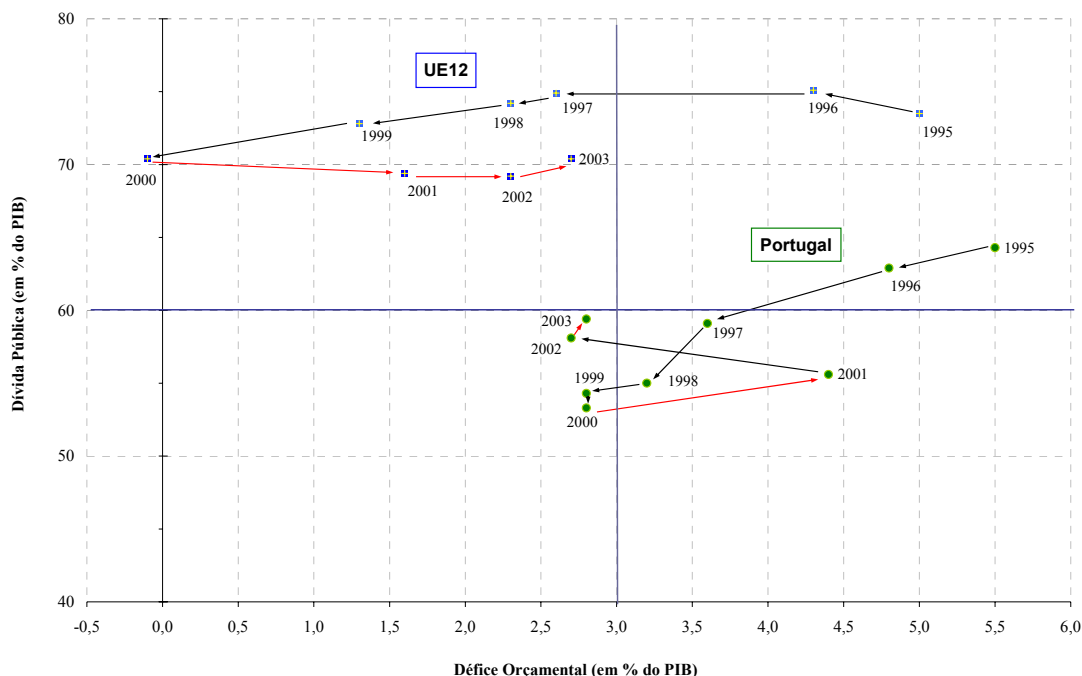
A situação económica em Portugal, entre 1960 e 1974, caracterizou-se essencialmente por taxas de crescimento elevadas e inflação baixa, num contexto de estabilidade cambial, sendo a dívida pública quase inexistente em resultado de uma situação sólida ao nível das finanças públicas. Os défices públicos começaram a ser uma realidade a partir de 1975, tendo-se agravado na primeira metade da década de 80, para se situarem em torno dos 5% do PIB entre 1986 e o início da década de 90. A disciplina financeira e monetária é plenamente assumida em 1990 com a elaboração do Programa Quantum - Quadro de Ajustamento Nacional para a Transição para a União Económica e Monetária, ao qual se seguiram a apresentação de sucessivos programas de convergência cuja aprovação conduziu o país à adesão à moeda única europeia.

Entre 1995 e 2000 verificou-se em Portugal um ritmo de convergência orçamental acentuado, com especial incidência nos primeiros anos, com o intuito de cumprir os limites máximos, consagrados no Tratado de Maastricht, de 3% do PIB para o défice orçamental e de 60% do PIB para a dívida pública, o **que permitiu, em 1999, a integração do país na 3ª fase da União Económica e Monetária (UEM)**. Em 2001 assistiu-se a um recuo acentuado no processo de convergência (Gráfico 1-30), sobretudo por via do aumento do défice (atingiu 4,4% do PIB), que em 2002-2003 voltou a quedar-se abaixo dos 3% do PIB, enquanto a dívida pública se aproximou dos 60% do PIB permitidos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento.

A convergência ao nível da UEM no seu conjunto foi muito mais rápida no défice orçamental que na dívida pública. O défice reduziu-se substancialmente até 2000, ano em que se atingiu mesmo um saldo orçamental positivo, para depois voltar a aumentar até 2003,

enquanto que a dívida pública apenas se foi reduzindo a partir de 1997, a ritmo bastante inferior, mantendo-se, durante todo o período, acima dos limites permitidos pelo Tratado.

GRÁFICO 1-30 – CONVERGÊNCIA ORÇAMENTAL – PORTUGAL E UE 12 (1995-2003)



Nota: UE 12 = média do conjunto de países que participa na UEM (inclui a Grécia em todos os anos); estimativas para os anos de 2002 e 2003

Fonte: Equipa de projecto, c/ base em dados do “Statistical Annex off European Economy”, Comissão Europeia

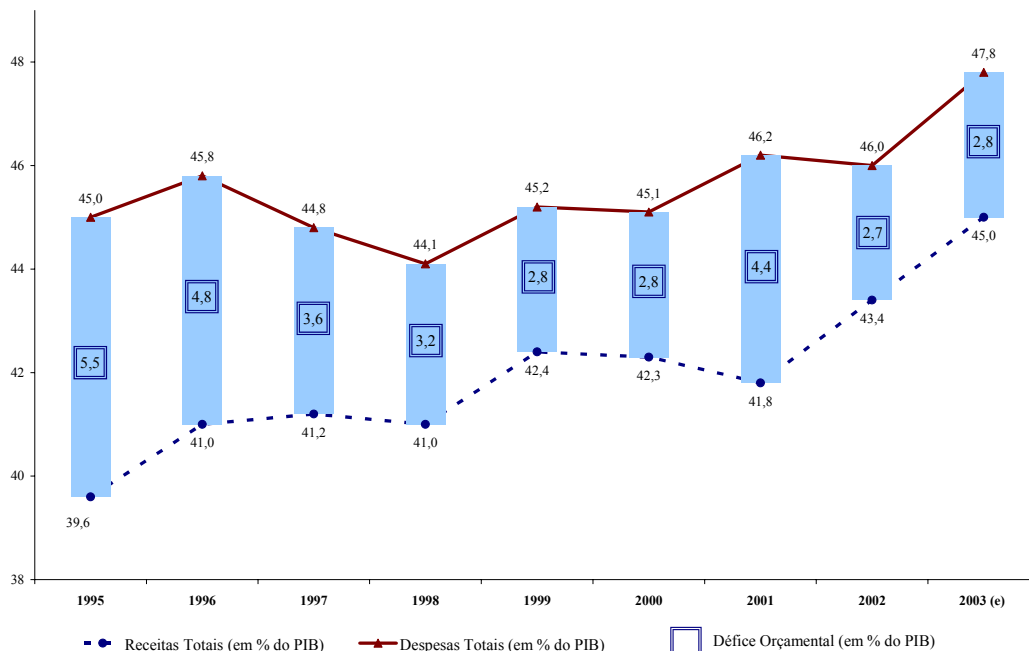
A atenuação da convergência do saldo orçamental português entre 1998 e 2000 traduziu uma aproximação gradual entre o crescimento das despesas e das receitas totais, que culminou, em 2001, com uma inversão dos ritmos de crescimento destes agregados (as despesas das administrações públicas cresceram 8,9%, superando, pela primeira vez no período considerado, o crescimento, de 5,1%, das receitas).

Num contexto em que as despesas com os juros da dívida pública têm vindo a diminuir o seu peso nas despesas correntes, verifica-se que o excedente do saldo primário⁸ tem vindo a decrescer – tendo mesmo atingido valores negativos em 2001 –, o que revela **não ter o país aproveitado a oportunidade de consolidar as finanças públicas com os recursos libertados do serviço da dívida**. A redução do saldo primário resultou, assim, a partir de 1999, sobretudo de um crescimento das despesas primárias correntes (despesas correntes menos juros) acima do crescimento das receitas correntes. A justificação do défice passa no

⁸ Saldo primário = Receitas correntes – Despesas Correntes (excluindo os juros da dívida pública).

entanto pela análise mais pormenorizada das despesas e receitas das Administrações Públicas (Gráfico 1-31).

GRÁFICO 1-31: RECEITAS E DESPESAS TOTAIS EM % DO PIB



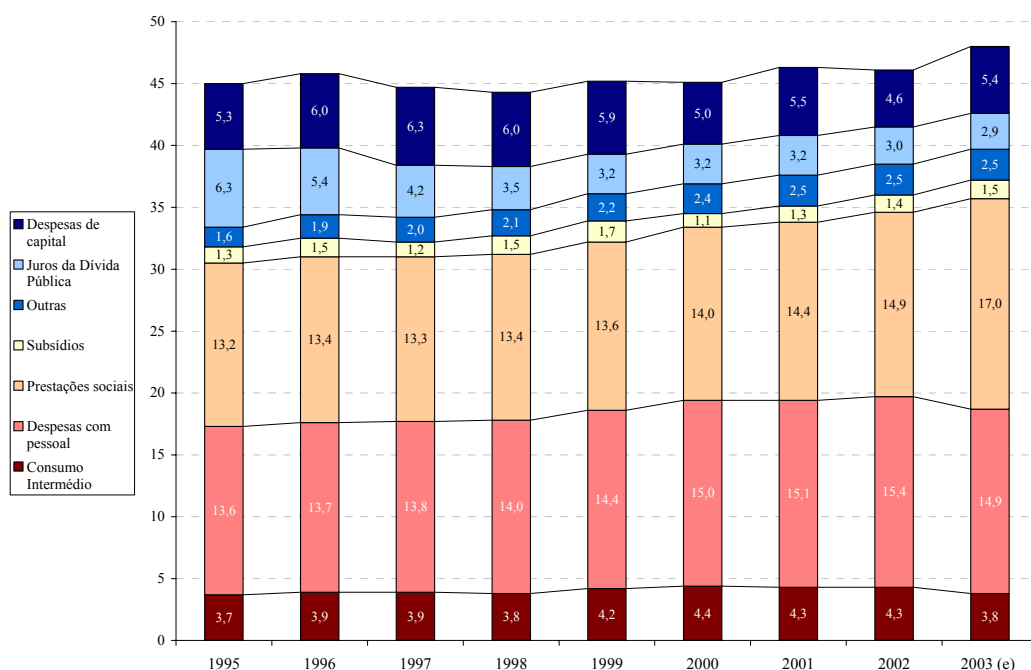
Fonte: Equipa de projecto, com base em dados do Ministério das Finanças (DGEP), Junho de 2004

A despesa total das Administrações Públicas em percentagem do PIB atingiu os valores mínimos e máximos de respectivamente, 44,1% e 47,8%, no período considerado, tendo diminuído entre 1996 e 1998, para retomar uma trajectória ascendente a partir de 1999. Este rácio situa-se, em Portugal, abaixo da média dos países da UEM, embora se tenha observado no espaço comunitário uma tendência decrescente nos valores deste indicador (de 51,5%, em 1995, para 49,1%, em 2003).

As componentes que mais influenciam a evolução da estrutura das despesas públicas são as prestações sociais e as despesas com pessoal que, em conjunto, representaram 60%-65% do total das despesas e cerca de 30% do PIB no período em análise. As *transferências sociais* passaram de 13,2% do PIB em 1995 para 17% em 2003, sendo a rubrica mais relevante nesta tendência o crescimento das pensões, nomeadamente das pensões de velhice e, nos anos de 2002 e 2003, o crescimento das despesas com subsídios de desemprego.

As despesas de pessoal⁹ (Gráfico 1-32) aumentaram de 13,6% do PIB em 1995 para 14,9% em 2003, registando uma evolução inversa à da média dos países da UEM onde esta rubrica passou de 11,1%, em 1995, para 10,7%, em 2003. O crescimento destas despesas em percentagem do PIB foi mais evidente entre 1999 e 2000 e resulta essencialmente do aumento do número de funcionários públicos, bem como de variações salariais muito superiores às estipuladas na tabela salarial, decorrentes, não só das promoções, mas também das revisões de carreiras em sectores específicos como a Educação. Pelo contrário, o ano de 2003 reflectiu um crescimento mais moderado destas despesas em resultado do congelamento dos salários mais elevados e do controlo de novas admissões.

GRÁFICO 1-32: ESTRUTURA DAS DESPESAS PÚBLICAS (EM % DO PIB)



Fonte: Equipa de projecto, com base em dados do Ministério das Finanças (DGEP), Junho de 2004

O **consumo intermédio** também cresceu ao longo do período considerado, situando-se acima dos 4% do PIB entre 1999 e 2002, enquanto que os juros da dívida pública representaram a rubrica que mais contribuiu para a redução da despesa em percentagem do PIB no período em análise.

⁹ Entre 1995 e 1998 os salários e ordenados representaram 80% das despesas com pessoal (o remanescente corresponde a contribuições sociais, que se dividem, nas contas nacionais, em efectivas e fictícias).

As despesas de capital em percentagem do PIB oscilaram entre os 5% (2000¹⁰) e os 6,3% (1997) durante o período em análise. Estas despesas estão intimamente relacionadas com as transferências de capital da UE no âmbito dos QCA, na medida em que se relacionam com o co-financiamento português dos projectos de investimento financiados pela UE quer públicos, quer privados (neste último caso as administrações públicas são intermediárias nas transferências da UE para os investidores).

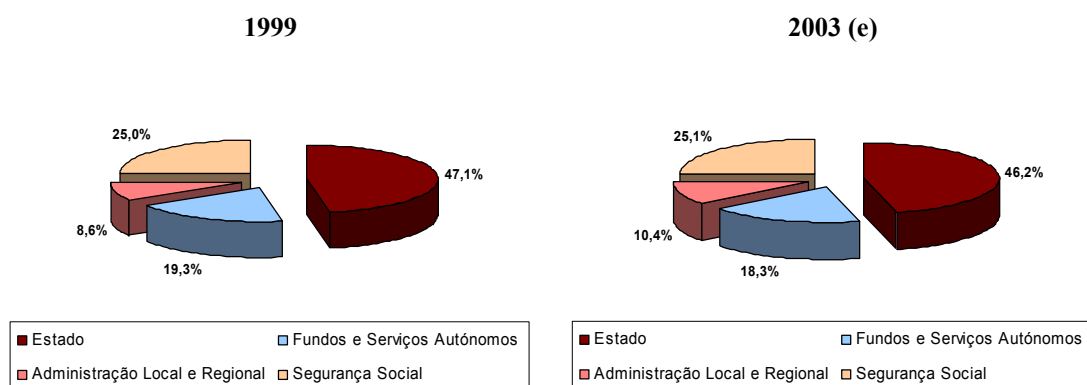
O investimento público desempenha um papel fundamental na disponibilização das infra-estruturas públicas necessárias ao desenvolvimento económico e à convergência real, pelo que se considera positivo que esta componente das despesas de capital apresente valores crescentes, ainda que à custa do estabelecimento de metas menos ambiciosas para o défice. A “regra de ouro” das finanças públicas dita que o défice público não deve exceder as despesas de investimento, ou seja, o défice corrente deverá tender para o equilíbrio. Esta regra defendida no âmbito da política orçamental não foi cumprida nos anos de 1995, 1996, 2001 e 2003, tendo-se verificado um maior peso do investimento público nos anos de 1997 (em grande parte explicado pelo aumento significativo das transferências de capital por parte da UE, nomeadamente ao nível do Fundo de Coesão e do FEDER), de 1999 (último ano do QCA II) e 2001 (segundo ano do QCA III mas o primeiro em que se verifica de facto o arranque da maioria dos projectos e ano de eleições autárquicas).

A análise da estrutura das **despesas por sector institucional** (Gráfico 1-33) evidencia uma clara relevância do Estado, que é responsável por mais de 46% das despesas totais, seguido da Segurança Social que assume 25% do total das despesas públicas.

A **repartição funcional da despesa pública** (Gráfico 1-34) também não sofreu grandes alterações nos últimos anos, sendo a maioria da despesa afectada à segurança e acção sociais (cerca de 30% na média dos três anos), à educação (15%), à saúde (15%), aos serviços gerais (14%), e às funções económicas (12%).

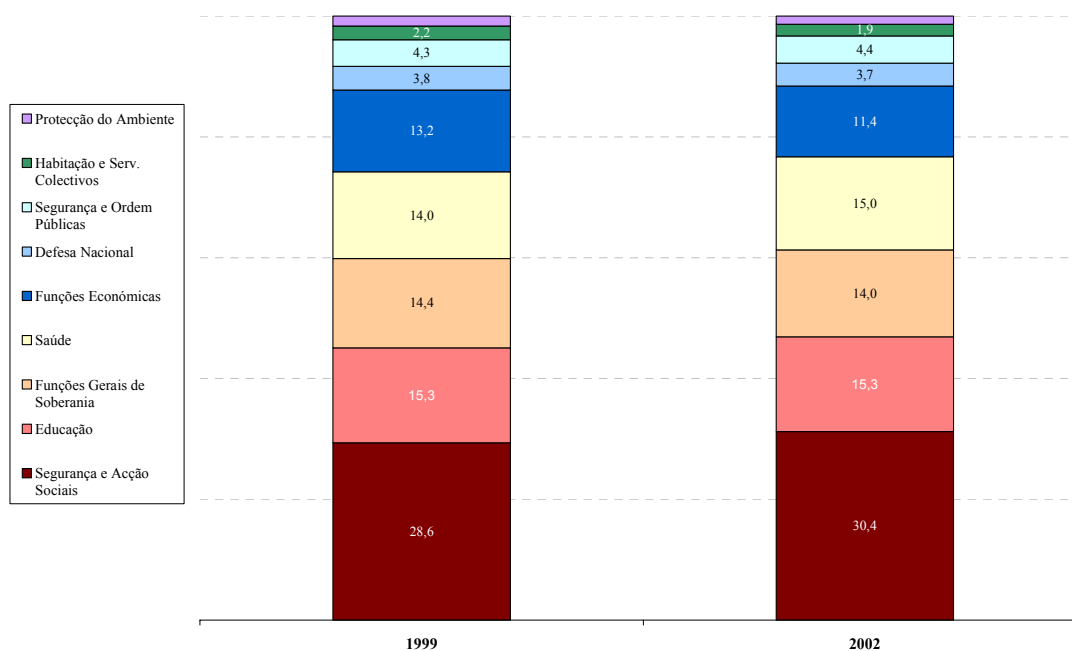
¹⁰ O ano de 2000 apresentou uma quebra das despesas de capital que resultou, em grande medida, do facto da receita da venda das licenças de UMTS ter sido registada com sinal negativo na rubrica aquisição de activos não financeiros e não produzidos.

GRÁFICO 1-33: ESTRUTURA DAS DESPESAS PÚBLICAS POR SECTORES INSTITUCIONAIS - 1999 E 2003
(EM % DA DESPESA TOTAL)



Fonte: Equipa de projecto, com base em dados do Ministério das Finanças (DGEP), Junho de 2004

GRÁFICO 1-34: ESTRUTURA DAS DESPESAS PÚBLICAS POR FUNÇÕES (1999 E 2002)
(EM % DA DESPESA TOTAL)



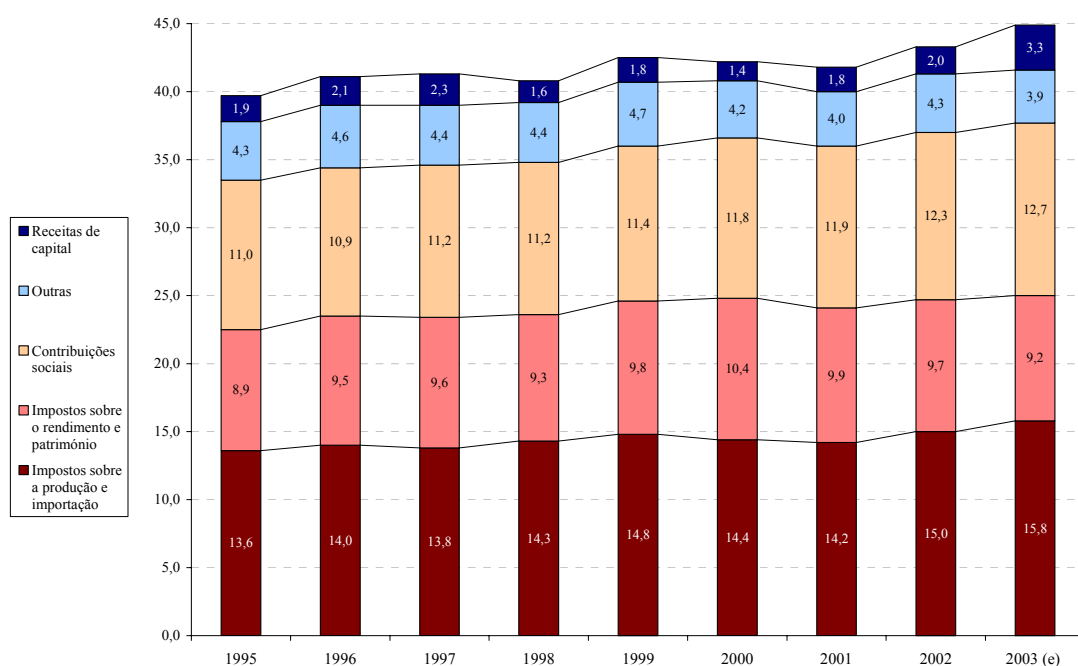
Fonte: Equipa de projecto, com base em dados do Ministério das Finanças (DGEP), Junho de 2004

As **receitas públicas** têm vindo a aumentar gradualmente o seu peso no PIB, passando de 40% do PIB, em 1995, para 45%, em 2003. Esta evolução tem vindo a esbater a diferença que separa, neste rácio, Portugal da média dos países da UEM, ou seja, de 7 pontos percentuais em 1995 para apenas cerca de 2 pontos percentuais abaixo da UEM em 2003.

O crescimento das receitas públicas foi mais acentuado (em torno dos 10%) em 1996, 1999 e 2002 e sofreu um claro abrandamento em 2000 e 2001 (6,6% e 5%, respectivamente).

Os impostos sobre a produção e importação, as contribuições sociais e os impostos sobre o rendimento e o património são as componentes que mais influenciam a evolução das receitas, representando em conjunto cerca de 85% das receitas e 34% a 38% do PIB no período em análise (Gráfico 1-35).

GRÁFICO 1-35: ESTRUTURA DAS RECEITAS TOTAIS (EM % DO PIB)



Fonte: Equipa de projecto, com base em dados do Ministério das Finanças (DGEP), Junho de 2004

A evolução das receitas fiscais é influenciada por diversos factores dos quais se destacam, desde logo, a alteração da legislação fiscal - seja pela alteração das taxas e métodos de cálculo da matéria colectável, seja pela introdução de medidas que limitem a evasão fiscal -, a introdução de planos que permitam a regularização de dívidas fiscais, o aumento da eficiência na cobrança e, não menos importante, a evolução da procura interna e do emprego.

O crescimento do rácio das receitas públicas em % do PIB resultou, em 1996, do crescimento de todas as suas componentes, tendo sido os impostos sobre o rendimento e património, os que mais contribuíram para esta evolução, sobretudo o IRC. Em 1999, ano em que se verificou o maior aumento do rácio das receitas, todas as rubricas aumentaram o seu peso no PIB, especialmente os impostos sobre os bens e serviços (destacando-se o IVA e o

IA – Imposto Automóvel) e os impostos sobre o rendimento. Pelo contrário, nos anos 2000 e 2001, apesar da evolução favorável das contribuições sociais¹¹, as receitas viram o seu peso no PIB diminuir: em 2000, como resultado do decréscimo efectivo da receita do ISP (Imposto sobre Produtos Petrolíferos) e do IA, assim como das transferências financeiras da UE no início do novo QCA e, em 2001, sobretudo devido ao desagravamento da tributação directa (redução da taxa de IRC e introdução de um novo escalão de rendimentos no IRS) num contexto de claro abrandamento da actividade económica, o que resultou na mais baixa taxa de crescimento das receitas fiscais registada nos últimos anos.

A consolidação orçamental iniciada em 2002 assentou sobretudo no crescimento das receitas públicas. Apesar do abrandamento da actividade económica, o aumento da taxa normal de IVA de 17% para 19% e das taxas médias do ISP, assim como a implementação de medidas extraordinárias muito significativas (cujo efeito conjunto se situou em torno de 1,4% do PIB), como a regularização extraordinária de dívidas¹², a alienação da rede fixa de telecomunicações e a reintrodução do pagamento de portagens na CREL, permitiram um crescimento acentuado das receitas correntes que levou o défice para perto dos valores alcançados em 1999 e 2000. Em 2003 registou-se um abrandamento pronunciado do crescimento das receitas públicas, que, conjugado com a também acentuada redução do crescimento do PIB, resultou num aumento moderado das receitas em % do PIB. Não obstante a redução das receitas dos impostos sobre o rendimento e património (sobretudo as receitas do IRC), o aumento das receitas totais deveu-se, no essencial, ao forte crescimento das receitas de capital (72% face ao ano anterior) que resultou, sobretudo, da transferência das reservas contabilísticas dos CTT para a Caixa Geral de Aposentações e para o Tesouro.

As estimativas para 2004 apontam para um aumento do défice orçamental e da dívida pública em % do PIB para valores que ultrapassam, em ambos os casos, os limites estabelecidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento, pelo que a UE deverá, à semelhança do que sucedeu relativamente ao ano 2001, accionar o Procedimento dos Défices Excessivos contra Portugal.

Em suma, a entrada de Portugal, em 1999, na UEM implicou uma rígida disciplina monetária e financeira com o intuito de cumprir os limites, definidos no Tratado de Maastricht, para o crescimento da dívida pública e do défice orçamental. Esta imposição permitiu um ritmo de convergência orçamental acentuado entre 1995 e 2000, o qual foi interrompido em 2002 e

¹¹ Em resultado, essencialmente, do aumento do nº de funcionários públicos e dos salários em 2000

¹² Em Novembro de 2002 o Governo decretou que as dívidas de natureza fiscal cujo prazo terminasse até 31/12/2002 poderiam ser regularizadas, até essa data, sem pagamento de juros de mora e compensatórios.

2003, quer devido ao claro abrandamento da actividade económica nacional – e mesmo a nível europeu –, quer por razões que se prendem com opções de política económica tomadas na altura. A crescente controvérsia posta em torno da rigidez do Pacto de Estabilidade e Crescimento e a consequente, e posterior, flexibilização das suas regras, num contexto pouco favorável à economia europeia, levou muitos países a preocuparem-se menos com a consolidação das suas finanças públicas, o que terá, certamente, consequências negativas sobre a convergência até aqui conseguida na UEM.

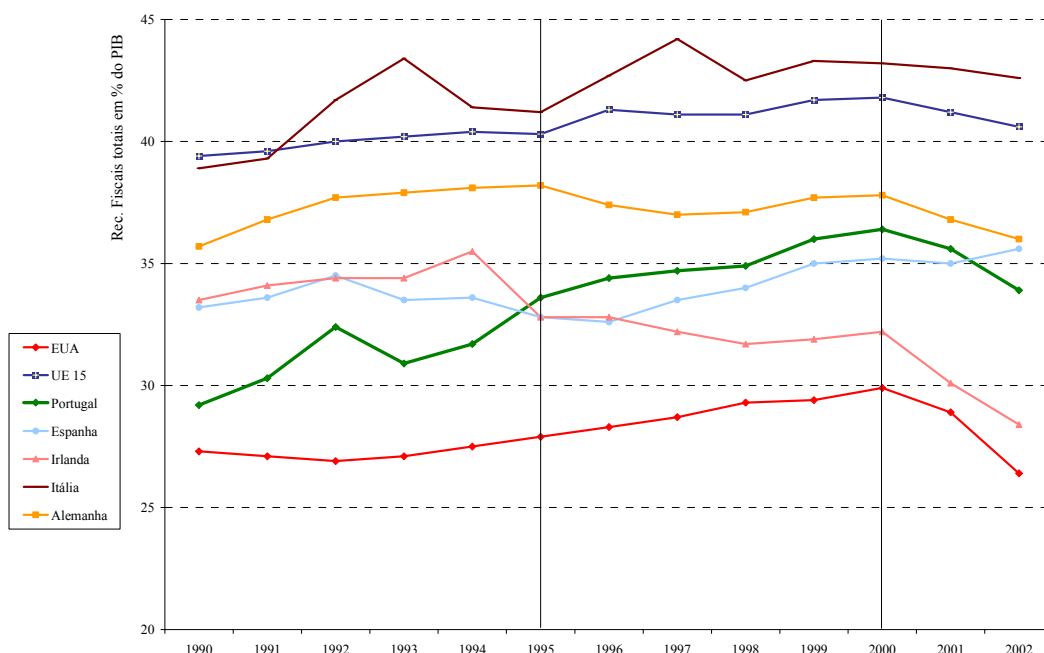
1.1.9.2. Fiscalidade

1.1.9.2.1 O Sistema Fiscal: persistência de desequilíbrios fundamentais

O nível de fiscalidade (peso das receitas fiscais totais no PIB) é o indicador normalmente utilizado para analisar a carga fiscal de um território, apresentando valores diferenciados em função dos sistemas fiscal e de segurança social adoptados em cada país: na UE o nível de fiscalidade é claramente superior aos registados nos EUA e no Japão (40,6% face a 26,4% e 25,8%, respectivamente, em 2002). **Portugal, com um nível de fiscalidade de 34%, situa-se abaixo da média dos países da UE**, superando apenas a Irlanda que se apresenta, desde 1997, como o país da UE com menor carga fiscal (Gráfico 1-36).

Entre 1990 e 2000 o nível de fiscalidade na UE15 aumentou cerca 2,4 pontos percentuais, tendo-se verificado evoluções distintas entre os Estados Membros: enquanto que a Irlanda, a Holanda e o Luxemburgo registaram uma diminuição nos valores deste indicador, os restantes países – especialmente Grécia, Portugal e Itália – viram a sua carga fiscal aumentar, aproximando-se da média comunitária.

GRÁFICO 1-36: NÍVEL DE FISCALIDADE COMPARADO



Nota: Valores previsionais para Portugal em 2002

Fonte: Equipa de projecto, com base em dados da OCDE, Revenue Statistics, 2002 e 2004

O Sistema Fiscal Português sofreu nos últimos trinta anos alterações significativas quer ao nível dos impostos sobre o rendimento e sobre a despesa, quer ao nível da tributação sobre o património. A actual estrutura do Sistema Fiscal resultou assim de diversas reformas fiscais, das quais se destaca a ocorrida em 1989 em virtude de marcar uma viragem na **tributação sobre o rendimento**, até então baseada em impostos parcelares, em função das diversas fontes de rendimento, a que acrescia um imposto global de sobreposição. Com esta reforma foram aprovados os Códigos dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e das pessoas colectivas (IRC) e o Estatuto dos Benefícios Fiscais, que vieram introduzir grandes alterações neste tipo de tributação, evitando a sobreposição de impostos. Esta reforma implicou também a substituição da Contribuição Predial pela Contribuição Autárquica, no entanto foi em 2003 que se procedeu a uma reforma mais profunda da **tributação sobre o património**, com a aprovação dos códigos do Imposto Municipal sobre Imóveis – IMI (que substituiu a Contribuição Autárquica) e do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (que substituiu a Sisa).

Ao nível da **tributação indirecta**, a principal alteração ocorreu na sequência da adesão à Comunidade Europeia, tendo o Imposto sobre Transacções (IMT) sido substituído pelo Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) em 1986. Em 1993, a adopção do Mercado

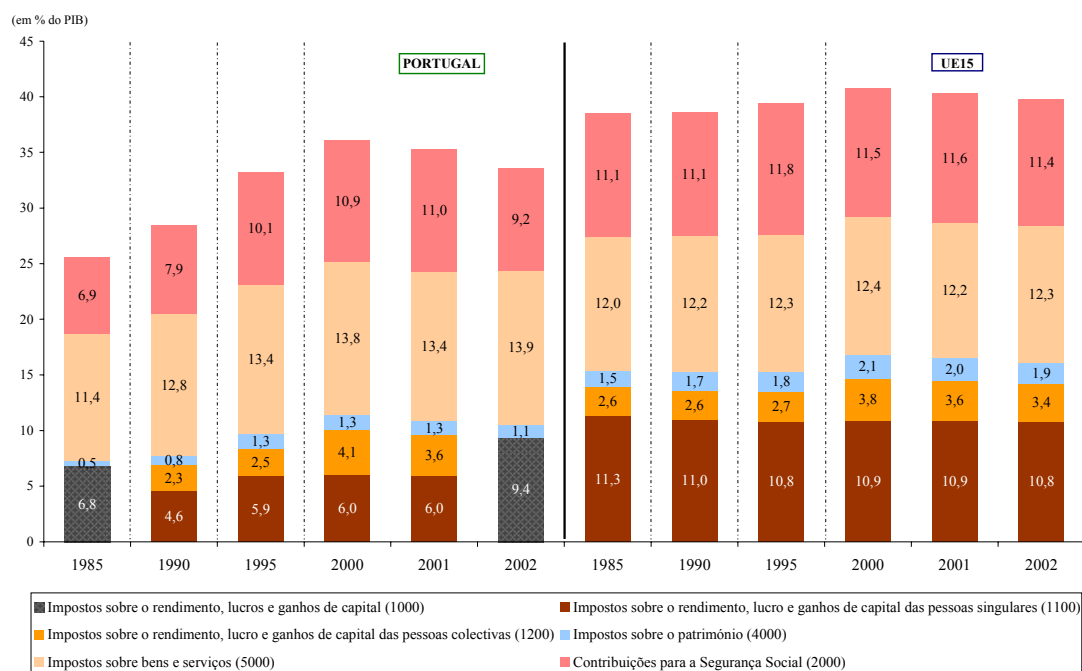
Interno implicou alterações neste imposto, tendo sido criado o RITI – Regime do IVA nas Transacções Intracomunitárias e harmonizados os regimes de tributação dos bens sujeitos a impostos especiais de consumo.

A estrutura das receitas fiscais por grandes grupos, analisada em seguida, foi efectuada de acordo com a classificação da OCDE¹³ para as estatísticas do rendimento, que apresenta normalmente valores mais baixos que os resultantes da análise das contas nacionais. As diferenças resultam sobretudo do facto das contas nacionais considerarem como impostos as contribuições sociais imputadas para os funcionários públicos¹⁴, o que não acontece na classificação da OCDE. A classificação da OCDE tem a vantagem de apresentar um agrupamento das receitas fiscais mais semelhante ao tradicionalmente utilizado neste tipo de análises, permitindo claramente evidenciar, por exemplo, a tributação sobre o património que, nas contas nacionais, se encontra dispersa nos impostos sobre o rendimento, sobre o capital e ainda nos impostos ligados à produção.

Durante a década de 90 **o nível de fiscalidade** português aumentou mais de 7 pontos percentuais (de 28,4% para 36,1%), tendo todas as principais rubricas das receitas fiscais contribuído para este crescimento, ainda que de forma mais pronunciada nos casos das contribuições para a Segurança Social (SS) e do IRC (Gráfico 1-37). Na UE, onde a carga fiscal é em geral maior, a evolução foi menos pronunciada – tendo-se mesmo observado um decréscimo do peso das contribuições sociais no PIB na segunda metade da década de 90 – centrando-se sobretudo no crescimento do imposto sobre as sociedades. Em 2001 e 2002 esta tendência inverteu-se, tendo o peso das receitas fiscais no PIB diminuído quer em Portugal, quer na generalidade dos países da UE, sobretudo em resultado da desaceleração da actividade económica a nível global.

¹³ Os códigos utilizados nos gráficos para cada uma das categorias correspondem à numeração atribuída pela OCDE para cada categoria

¹⁴ As contribuições sociais imputadas representam a contrapartida das prestações sociais (menos eventuais contribuições dos empregados) pagas directamente pelos empregadores (ou seja, não ligadas às contribuições efectivas dos empregados) aos seus empregados ou antigos empregados e a outras pessoas com direito a essas prestações.

GRÁFICO 1-37: RECEITAS FISCAIS EM % DO PIB (PORTUGAL E UE15)

Nota: Não existe, para Portugal, nesta base de dados, informação que permita desagregar a tributação sobre o rendimento entre pessoas singulares e colectivas nos anos de 1985 e 2002; em 2002 valores previsionais para Portugal. Os códigos utilizados no gráfico para cada uma das categorias correspondem à numeração atribuída pela OCDE para cada categoria

Fonte: Equipa de projecto, com base em dados da OCDE, Revenue Statistics, 2004

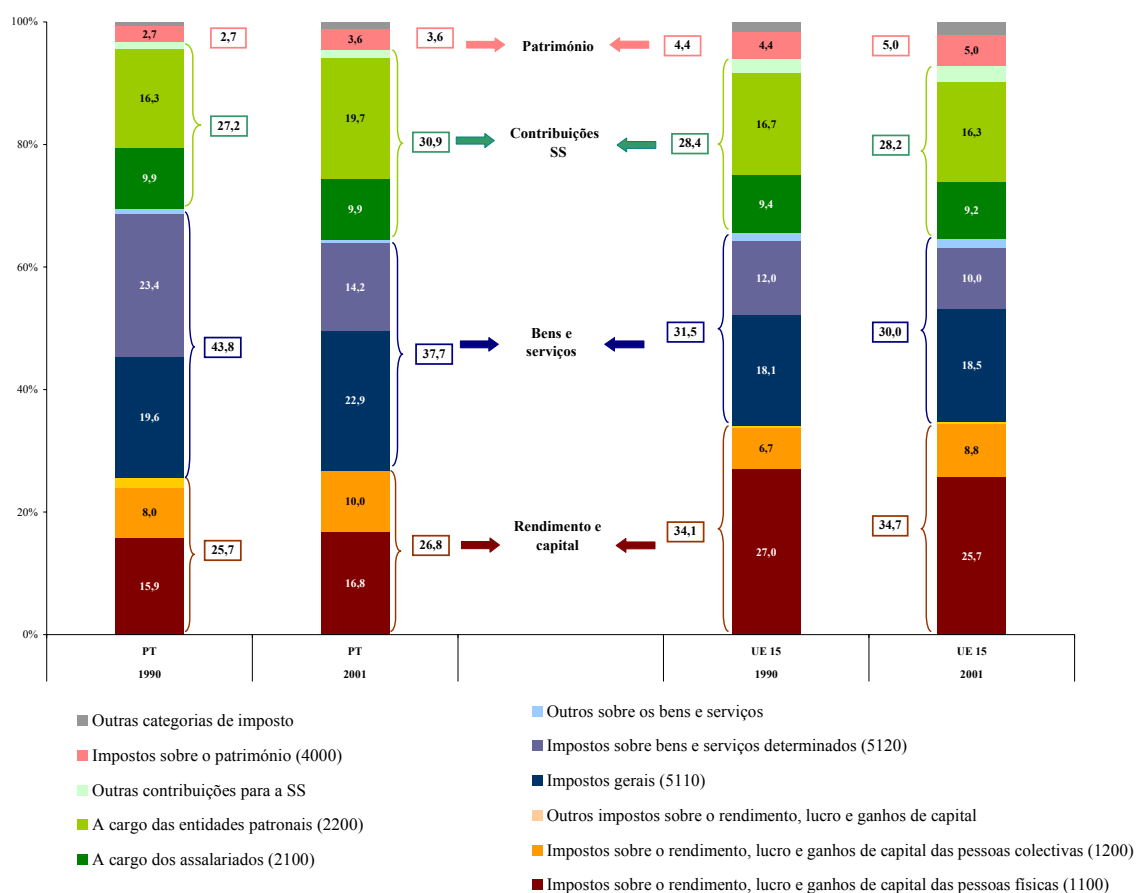
A análise da **estrutura das receitas fiscais** evidencia a preponderância da tributação indirecta no Sistema Fiscal Português (Gráfico 1-38). Os impostos sobre os bens e serviços representavam em 2001 37,7% das receitas fiscais totais (13,4% do PIB), valor muito superior ao registado na UE15 (30% das receitas e 12,2% do PIB no mesmo ano) e apenas comparável com o observado na Grécia e na Irlanda.

Na UE são os impostos sobre o rendimento - sobretudo os que incidem sobre as pessoas singulares - que constituem a maior fatia da receita (34,7% em 2001, ou seja, 14,5% do PIB), enquanto que em Portugal, apenas representam aproximadamente cerca de 25% das receitas fiscais¹⁵ (26,8% em 2001). Também o peso das receitas das contribuições para a SS no total das receitas fiscais é ligeiramente inferior na UE quando comparado com o de Portugal (28,2% face a 30,9% em 2001, respectivamente).

¹⁵ Os países da UE onde o peso dos impostos sobre os rendimentos é de facto preponderante são a Dinamarca (60% das receitas fiscais, sendo de realçar que o imposto sobre as pessoas colectivas representa apenas 6% destas receitas), a Irlanda, a Finlândia, a Bélgica e o R. Unido (em torno dos 40% em 2001).

Uma análise estática comparada da estrutura das receitas fiscais em Portugal entre 1990 e 2001, revela um aumento do peso das receitas oriundas das contribuições para a SS (+3,7 pontos percentuais, com maior incidência na primeira metade da década de 90) e dos impostos sobre o rendimento e sobre o património (1,1 e 0,9 pontos percentuais, respectivamente) em detrimento dos impostos sobre os bens e serviços (-6,1 pontos percentuais).

GRÁFICO 1-38 – DECOMPOSIÇÃO DA ESTRUTURA DAS RECEITAS FISCAIS (PORTUGAL E UE15)
(EM % DO TOTAL, POR TIPO DE IMPOSTO)



Nota: Os códigos utilizados no gráfico para cada uma das categorias correspondem à numeração atribuída pela OCDE para cada categoria

Fonte: Equipa de projecto, com base em dados da OCDE, Revenue Statistics, 2004

Em suma, **na década de 90 o nível de fiscalidade português aumentou, mantendo-se, no entanto, baixo face à média europeia, enquanto que se deram passos positivos, ainda que insuficientes, no que respeita ao alargamento da base tributável e à descida das taxas legais de tributação, nomeadamente ao nível do IRC.**

A **estrutura fiscal portuguesa** apresenta características substancialmente diferentes das verificadas nos sistemas fiscais ditos desenvolvidos – onde a tributação directa se sobrepõe à indirecta –, **centrando-se sobretudo nos impostos sobre o consumo** (mais neutrais do ponto de vista económico face à poupança, ao investimento e ao mercado de trabalho, mas implicando uma distribuição menos equitativa e uma maior sujeição aos ciclos económicos) e com menor incidência na tributação directa (mais justa, dadas as suas características de progressividade e personalização).

O **Sistema Fiscal Português** **padece de fragilidades**, que facilitam a persistência dos desequilíbrios fundamentais registados na última década, dos quais se destacam as seguintes:

- A legislação fiscal é complexa, dispersa e sujeita a frequentes alterações, o que influencia o grau de transparência e credibilidade do sistema fiscal, contribuindo para **comportamentos de evasão**. Esta tendência de evasão é agravada quer pela incapacidade do Estado fiscalizar o cumprimento das obrigações fiscais e de cruzar os dados dos diversos impostos e das contribuições para a SS, quer pela fraca penalização da evasão e, em menor grau, da fraude fiscais. Outros factores que têm dificultado a colecta dos impostos são o sigilo bancário, a desactualização do valor dos imóveis registados, o grande peso dos trabalhadores por conta própria face a outros países europeus e a existência de uma economia informal que alguns estudos estimaram como tendo capacidade para gerar entre 24% a 30% do PIB em 2000¹⁶;
- Na tributação sobre os rendimentos das pessoas singulares, **os trabalhadores por conta de outrem pagam mais impostos que trabalhadores por conta própria**: os últimos tendem a sobrevalorizar as respectivas despesas e a subavaliar as receitas. O tratamento diferenciado (no que se refere, por exemplo, a taxas e a deduções) dos diversos tipos de rendimentos, em função da sua origem (salários, dividendos, juros, lucros, rendas, mais-valias, etc.), facilita a evasão fiscal e resulta muitas vezes na diminuição da equidade do sistema;
- **As receitas do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas têm crescido significativamente, mas resultam, no essencial, da colecta de um número muito reduzido de empresas** verificando-se, simultaneamente, que o peso das empresas que apresentam prejuízos fiscais é elevado. A taxa legal de IRC tem sido progressivamente reduzida após 1996, no entanto a diferença entre esta e a taxa

¹⁶ Schneider et al, 2000

efectiva¹⁷ aumentou, o que resulta dos benefícios e créditos fiscais aplicados a sectores e regiões ou a determinados tipos de empresas e investimentos. Este tipo de incentivos deve ser utilizado para corrigir falhas de mercado, mas a sua implementação deve ser ponderada, simples e transparente, implicando uma clara definição de prioridades e um controlo efectivo da sua aplicação, não devendo igualmente estar sujeita a constantes alterações que dificultam a estabilização das expectativas dos agentes económicos. Algumas destas características não estão presentes no sistema de benefícios fiscais, cuja complexidade e extensão aumentou consideravelmente na década de 90;

- Finalmente, a **tributação sobre o património em Portugal, no período em análise, revelou-se claramente inadequada**, numa perspectiva de justiça e equidade fiscal, mostrando-se também ineficiente. A aplicação da Sisa gerava um efeito cumulativo sobre outros impostos indirectos, nomeadamente sobre o IVA que já tinha onerado os custos de construção ou aquisição dos edifícios. Por outro lado, a desactualização do valor patrimonial dos imóveis mais antigos, a par de uma actualização nos imóveis mais novos, penalizava claramente as aquisições mais recentes; as taxas da Sisa eram demasiado elevadas, o que se reflectia essencialmente nos imóveis com valores actualizados, fomentando práticas de subvalorização do preço de transmissão dos imóveis.

Nos últimos anos os sucessivos governos têm implementado, com diferentes graus de eficácia, medidas que visam sobretudo combater a fraude e evasão fiscais e promover o alargamento da base tributável, destacando-se, de entre elas, a informatização dos serviços da administração pública, por forma a proceder ao cruzamento dos dados dos contribuintes. A actuação a este nível tem sido dificultada quer por restrições ao nível das contas públicas (que exigem contenção ao nível da despesa e têm levado a esforços acrescidos ao nível da maximização da receita, implicando inclusivamente o aumento das taxas legais dos impostos sobre o consumo) face à disciplina do Pacto de Estabilidade e Crescimento, quer por motivos de instabilidade ao nível governativo.

Das inúmeras alterações efectuadas aos textos da legislação fiscal, destaca-se, em 2003, a reforma da tributação sobre o património, a qual veio suprimir algumas das debilidades acima referidas. As taxas do IMT e do IMI são mais reduzidas do que as vigentes no âmbito da Sisa e da Contribuição Autárquica e o valor dos imóveis está a ser, ainda que

¹⁷ A taxa efectiva é determinada pela relação entre o IRC liquidado e a matéria colectável acrescida das deduções relativas a benefícios fiscais por dedução ao lucro tributável e ao rendimento declarado.

gradualmente, actualizado, procedendo-se igualmente a um controlo mais eficaz sobre a valorização atribuída na transacção dos imóveis.

1.1.9.3. Diminuição do peso do sector empresarial do Estado na economia (privatizações como mecanismo privilegiado de amortização da dívida pública)

O peso do sector empresarial do Estado na economia portuguesa reduziu-se substancialmente ao longo da década de 90, sobretudo como resultado do ambicioso **programa de privatizações** levado a cabo, enquanto elemento fundamental de reforma estrutural da posição do sector público na economia nacional. De acordo com a OCDE, o **programa de privatizações** implementado ao longo da década de 90 pelo Estado português foi **um dos mais ambiciosos da zona da OCDE** e permitiu que se introduzisse, nos processos de privatizações, uma lógica estratégica de planeamento do seu ritmo de realização e de enquadramento das expectativas dos investidores, ao ter assumido, após 1995, uma lógica de aprovação e divulgação por biénios (1996-97, 1998-99 e 2000-01).

Os primeiros passos dados no processo de privatização do sector público foram realizados com a revisão constitucional de 1982 e com a alteração da Lei de Delimitação dos Sectores¹⁸, através do DL nº406/83, de 19 de Novembro, abrindo-se à iniciativa privada investimentos nos sectores bancário, segurador, adubeiro e cimenteiro. Anos mais tarde, a Lei nº84/88, de 20 de Julho, viria a possibilitar a transformação das empresas públicas (ainda que nacionalizadas) em sociedades de capitais públicos ou de maioria de capitais públicos, ainda que o Estado devesse manter o controlo absoluto da empresa. As primeiras privatizações iniciaram-se em 1989, com a UNICER, Banco Totta & Açores, Aliança e Tranquilidade.

No entanto, foi só após a revisão constitucional de 1989 que se criou o enquadramento legal que possibilitava a alienação pelo Estado de empresas nacionalizadas depois de 1974, aquando da aprovação da Lei Quadro das Privatizações (Lei nº 11/90, de 5 de Abril). Esta Lei, para além de possibilitar a privatização integral de empresas do Estado, instituiu os objectivos a atingir com as privatizações, e que visavam o aumento da competitividade das unidades económicas nacionais, contribuindo para as estratégias de reestruturação sectorial e empresarial e promovendo a redução do peso do Estado na economia, quer através da disseminação do capital das empresas, quer da promoção da redução da dívida pública.

¹⁸ Lei nº 46/77, de 8 de Julho.

A afirmação de **redução continuada da dimensão do Estado na economia portuguesa** é sustentada pelo decréscimo substancial do VAB e do emprego do sector empresarial do Estado na economia, desde o final da década de 80. Se, em 1988, o VAB do sector empresarial do Estado era responsável por mais de 19,7% do PIB e cerca de 5,5% do emprego total, estas variáveis diminuíram notavelmente na sequência da implementação do programa de privatizações e, em 2000, o VAB do sector empresarial do Estado representava cerca de 5% do PIB e o emprego 2% do total da população empregada em Portugal. Esta redução substancial da presença do Estado na economia nacional teve efeitos positivos no **aumento da concorrência nos sectores liberalizados**, não apenas motivado pela entrada de capitais nas empresas, mas também pelo **esforço de modernização pré e pós privatização das empresas visadas**, que se repercutiu noutras empresas dos mesmos sectores. Este processo de modernização competitiva, para além de contribuir para a sustentabilidade e desenvolvimento da economia portuguesa, foi também um importante **motor** do seu **processo de internacionalização**, não apenas pela entrada de novos accionistas com capital estrangeiro nas empresas privatizadas, mas também por ter contribuído para o aumento da capacidade competitiva das empresas nacionais, facilitando a sua entrada em novos mercados (por exemplo, a internacionalização das empresas de telecomunicações e da área energética no Brasil).

O programa de privatizações dos anos 90 traduziu-se, até 2001, na realização de mais de 150 operações¹⁹, tendo sido vendidas mais de 100 empresas, em sectores de actividade que vão desde o sector financeiro (banca e seguros), à indústria (cervejeiras e cimento) e às indústrias de rede (telecomunicações e electricidade). O **encaixe** obtido com as **privatizações** atingiu, entre 1989 e 2001, mais de 22 mil milhões de euros, auferindo o Estado 74% dessas receitas (16,7 mil milhões de euros). Uma **parte importante** desta verba (47%) foi aplicada na **amortização da dívida pública** - valor acima do patamar mínimo, previsto na legislação, de afectação de 40% destas receitas à amortização da dívida²⁰ - destacando-se o impacto significativo da aceleração dos processos de privatizações (em 1992 e no biénio 1996-97 - Gráfico 1-39) no contributo para a obrigatoriedade do Estado **reduzir o montante de dívida pública** de forma a cumprir os **critérios de convergência** definidos pelo Tratado de Maastricht em relação à entrada dos Estados Membros na zona euro.

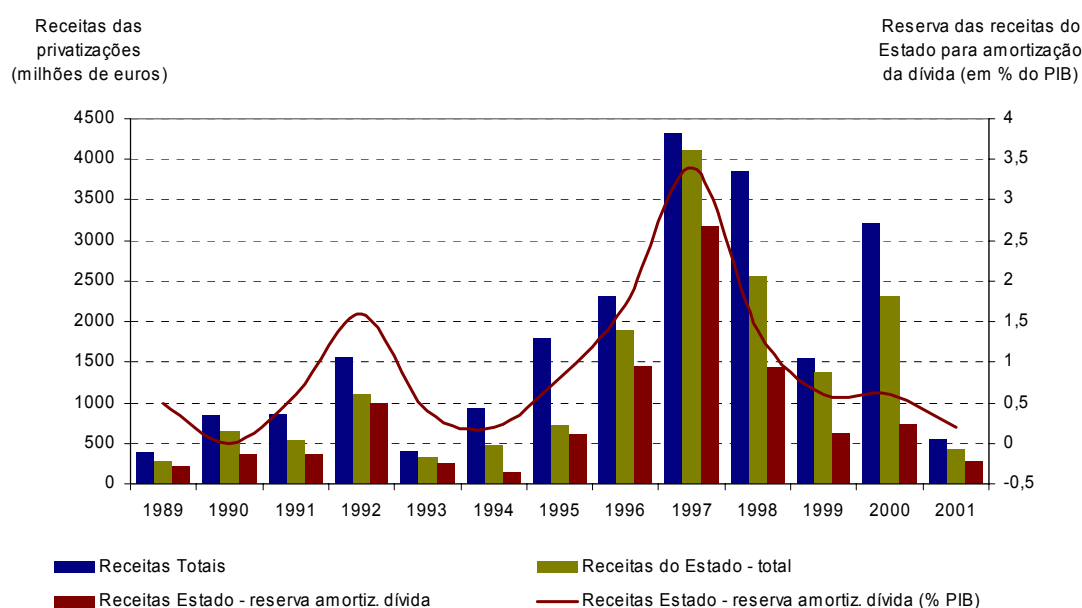
A afectação de **receitas das privatizações** à amortização de dívida pública teve diferentes efeitos favoráveis na economia ao longo da década de 90, quer directa quer indirectamente,

¹⁹ De acordo com dados da Direcção-Geral de Estudos e Previsão do Ministério das Finanças.

²⁰ De acordo com a legislação em vigor, as receitas de privatização podem destinar-se à amortização da dívida pública ou a novas aplicações de capital no sector produtivo (máximo de 60% no conjunto).

nomeadamente na **redução da dívida pública** e consequente **redução da despesa pública com juros**, bem como na redução da intensidade do recurso aos mercados financeiros pelo Estado, o que contribuiu, positivamente, para a **trajectória decrescente das taxas de juro**. Ou seja, a afectação de receitas das privatizações à amortização da dívida permitiu uma redução das necessidades de financiamento do Estado bem como de futuros encargos com a dívida pública, uma vez que o Estado utilizou as receitas para a reestruturação financeira das diversas empresas de capitais públicos.

GRÁFICO 1-39: RECEITAS DAS PRIVATIZAÇÕES: RECEITAS DO ESTADO E AFECÇÃO À AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA



Fonte: Ministério das Finanças

O **modelo de privatização adoptado** - que permitiu a transformação de empresas estatais em sociedades de capital disperso pelo público - alicerçou-se, na grande parte dos casos, em **operações no mercado de capitais**. O alargamento das privatizações a outros sectores diferentes do sector financeiro facultou aos investidores a possibilidade de constituírem **carteiras sectorialmente diversificadas**, tornando mais atractiva a subscrição de títulos de rendimento variável e a captação de capitais estrangeiros.

Segundo dados da Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças, as **receitas de privatizações afectas**, no período 1996-2001²¹, ao **sector produtivo** atingiram cerca de

²¹ O processo de privatizações e a dispersão dos capitais das empresas estatais pelo público sofreu, contudo, uma redução em 2001 (544 milhões de euros contra os 2 872 milhões de euros em 2000). As condições adversas e o

4.831 milhões de euros, 38% do total das receitas, e foram canalizadas na sua generalidade para aumentos de capital (cerca de 4.240 milhões de euros). O sector que mais beneficiou dessas receitas foi o sector dos transportes (cerca de 47%), onde se destaca a CP com 51%, tendo sido o remanescente repartido pelas empresas CTT, EDIA, GESTNAVE, REFER, P.EXPO, Portugal Global e RTP.

Os processos de reestruturação efectuados pelo Sector Empresarial do Estado, entre 1996 e 2001, caracterizaram-se essencialmente pela criação de *holdings* sectoriais ou instrumentais – caso da EMPORDEF, Portugal Global, GALP, e PARPÚBLICA –, pelo reforço das já existentes – caso da *holding* Investimentos e Participações do Estado²², S.A., pela cisão e criação de empresas geralmente em torno da gestão de bens do domínio público (e.g. de cisão: ANA, E.P. que passa a ANA – Aeroportos de Portugal, S.A. e NAV, E.P. e e.g. de criação: REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P) e pelo desenvolvimento de estratégias sectoriais (caso da celulose).

Os efeitos positivos sobre o mercado de capitais reflectiram-se num **aumento considerável dos valores negociáveis em bolsa** (segundo dados do Ministério das Finanças, em 1989 transaccionaram-se no mercado de capitais um volume total de 1,6 mil milhões de euros ao mesmo tempo que a capitalização bolsista rondava os 13,5 mil milhões de euros; segundo dados da CMVM, em 2000 o volume de transacções no mercado de capitais rondava os 110 mil milhões de euros e a capitalização bolsista ascendia aos 171 mil milhões de euros, dos quais 57%²³ correspondiam à capitalização bolsista de empresas privatizadas - Gráfico 1-40), num **aumento significativo da participação dos cidadãos no mercado accionista** e na **atração de investidores estrangeiros** importantes, favorecendo assim o processo de aceleração da internacionalização da Bolsa de Valores de Lisboa e do Porto²⁴.

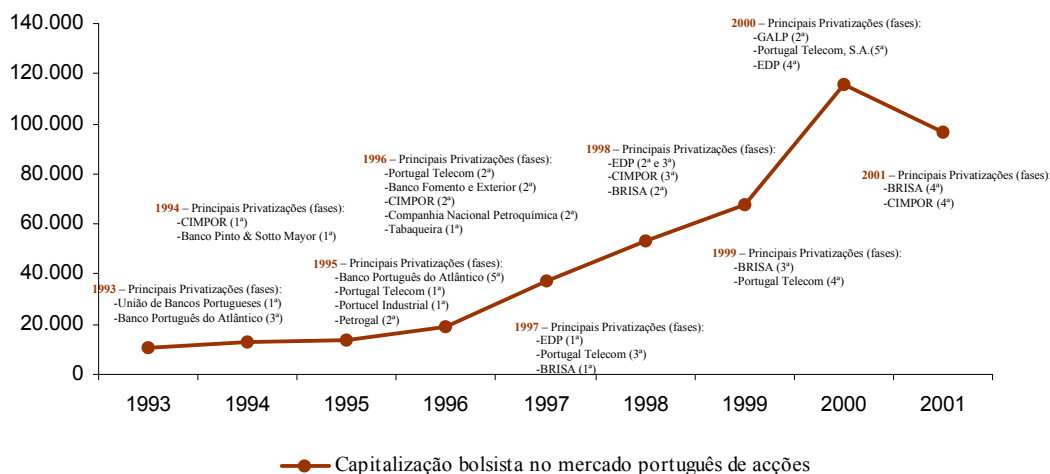
clima de insegurança vivido no mercado de capitais, consequência da quebra das principais praças internacionais, levou a que o Estado, numa tentativa de preservação dos seus interesses patrimoniais e de revitalização do segmento de pequenos accionistas, dado o impedimento de implementação do Programa de Privatizações, optasse pela realização de apenas duas operações específicas de privatização: a Operação Pública de Venda da Brisa, que gerou grande interesse no público, que por sua vez, absorveu 84% dos títulos privatizados na operação, contribuindo para manter a liquidez do mercado; a venda directa da “golden-share” do Estado na CIMPOR, cuja operação se traduziu na devolução integral da gestão à iniciativa privada.

²² Actualmente extinta, tendo sido criada em substituição a API.

²³ Dados do Ministério das Finanças.

²⁴ Agora, Euronext-Lisboa.

GRÁFICO 1-40: INFLUÊNCIA DAS PRIVATIZAÇÕES NO MERCADO DE CAPITAIS



Nota: escolha das principais privatizações baseada nos valores de encaixe líquido mais elevados das privatizações

Fonte: CMVM e Ministério das Finanças

1.1.9.4. Reforço do Estado-Providência (alargamento dos campos de cobertura da protecção social e lógica de complementaridade na prestação)

Num contexto evolutivo marcado pelo envelhecimento da população portuguesa, pelo reforço das preocupações de carácter social, pelo alargamento tendencial da valorização concedida à importância dos cuidados de saúde e pela extensão do seu campo de abrangência e exigência, **a função de redistribuição operada pelo Estado**, onde se incluem as despesas com a protecção social, a saúde e a educação, **tem vindo a assumir uma importância crescente no universo da despesa pública** e a apresentar tendências de homogeneização face à representatividade média europeia destas despesas no PIB (Gráfico 1-41).

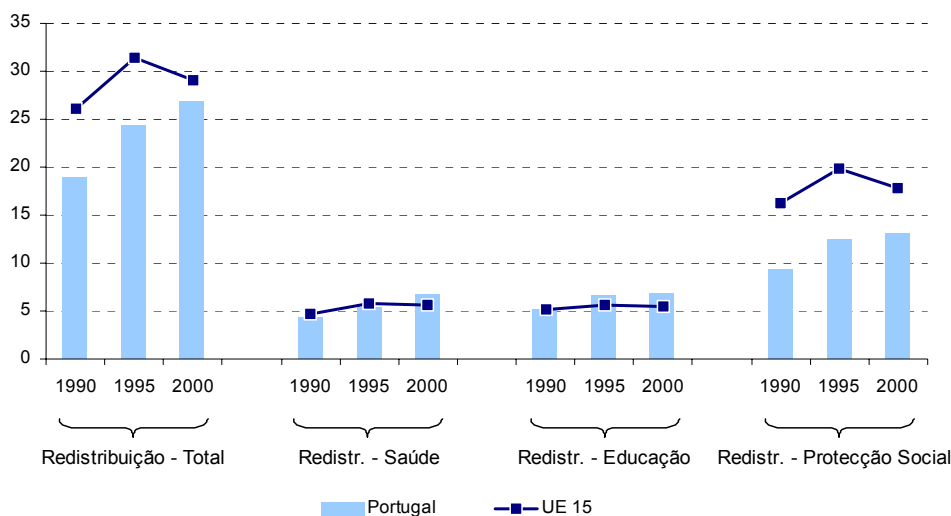
A consolidação do Estado-Providência fica patente:

- por um lado, no incremento e constante **alargamento das responsabilidades de carácter social que a sociedade tem vindo a transferir para o domínio público** e que, mais recentemente, como resultado da persistência de debilidades ao nível da qualidade dos serviços prestados e das dificuldades em atingir a universalidade de cobertura populacional, **evoluiu** para uma situação de progressiva **articulação da complementaridade da resposta privada como forma de suprir parte da incapacidade da resposta pública** (de que o aumento do número de seguros privados de saúde ou do campo de actuação das IPSS – Instituições Particulares de

solidariedade Social - na prestação de serviços de carácter social são bons exemplos);

- e, por outro lado, no consequente **aumento da despesa pública afecta à função de redistribuição do Estado** que, com fortes restrições associadas à necessidade de assegurar a sustentabilidade financeira do sistema, se tem traduzido: em matéria de **protecção social**, sobretudo, no esforço de aumento do grau de coesão social induzido pelo efeito das prestações sociais e transferências junto da população económica e socialmente mais desfavorecida, em matéria de **saúde**, no essencial, no esforço de investimento realizado com vista ao aumento do grau de cobertura e facilidade de acesso aos cuidados de saúde (por exemplo, no combate às listas de espera e no reforço da dotação nacional de infra-estruturas na área da saúde) e, em matéria de **educação**, no objectivo de alargamento do grau de cobertura da rede escolar e de melhoria dos níveis de escolarização do País.

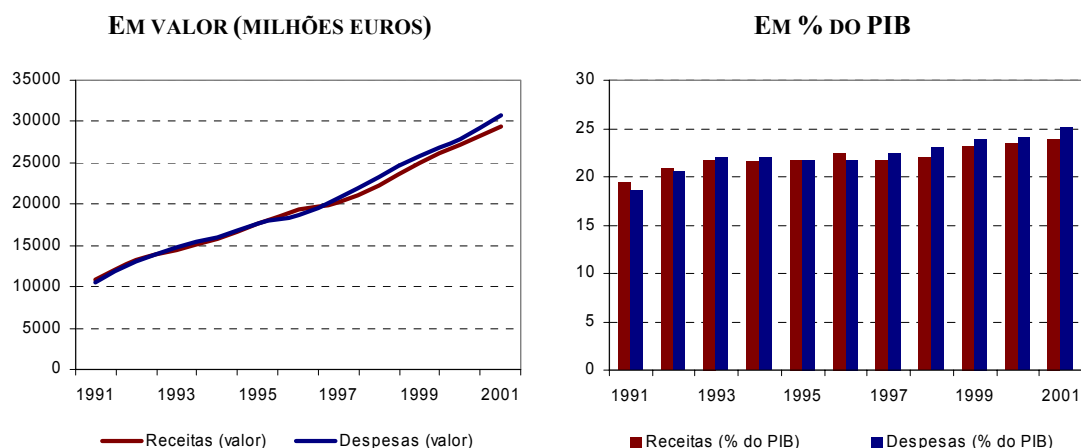
GRÁFICO 1-41: PESO DAS DESPESAS DE DISTRIBUIÇÃO NO PIB E SUA DISTRIBUIÇÃO FUNCIONAL (% DO PIB)



Fonte: Eurostat, Base de dados COFOG

No domínio da protecção social, o papel do sector público ao longo da década de 90 ficou marcado por um **aumento do peso das receitas** (principalmente das contribuições públicas) e **despesas** (sobretudo, das despesas de saúde, velhice e sobrevivência) **de protecção social no PIBpm** (Gráfico 1-42).

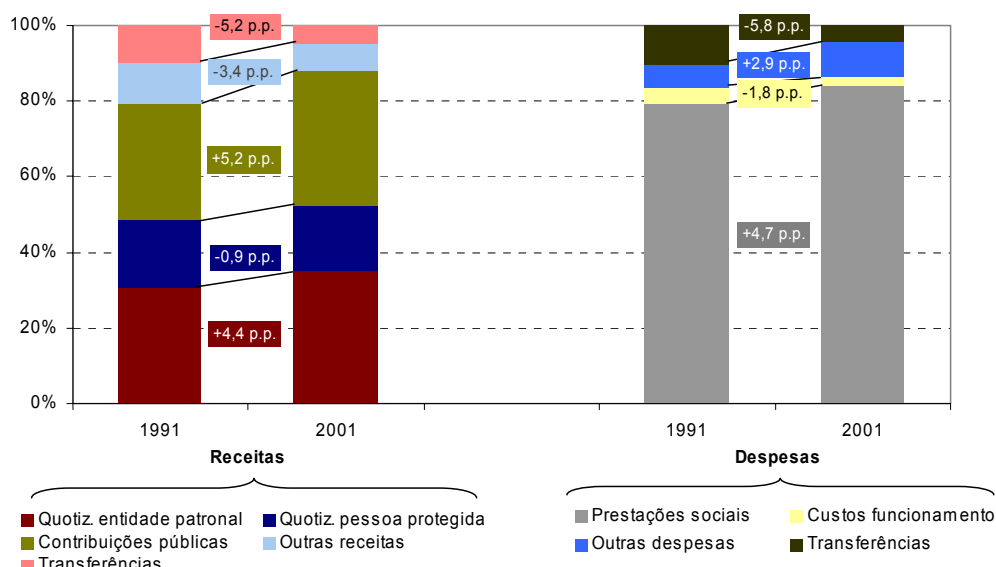
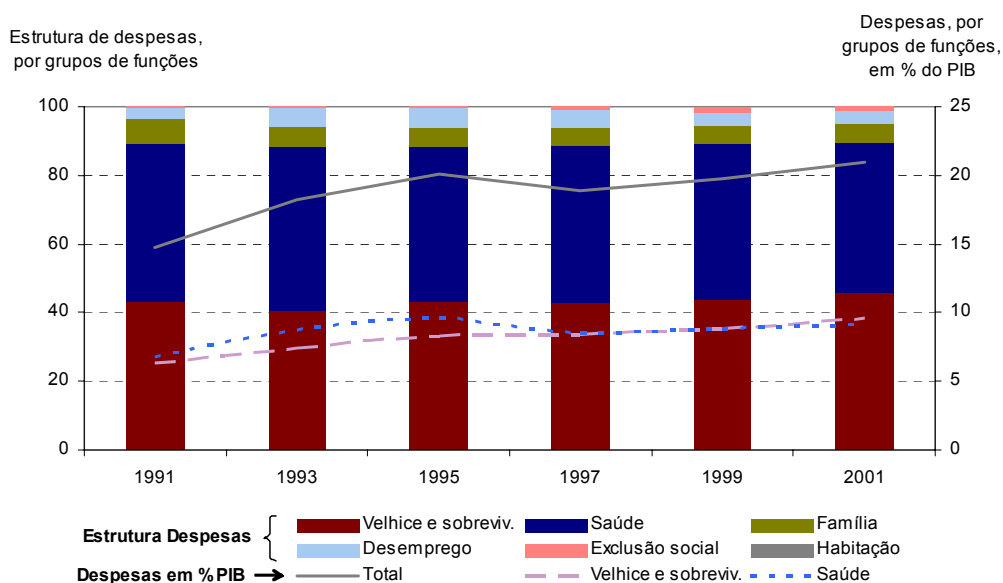
GRÁFICO 1-42: RECEITAS E DESPESAS DA PROTECÇÃO SOCIAL EM % DO PIB PM



Fonte: INE, Estatísticas da Protecção Social

As rubricas que compõem as **quotizações sociais** (da entidade patronal e da pessoa protegida) **constituem a principal componente das receitas da protecção social**, sendo de referir que o aumento significativo da representatividade das contribuições públicas no total das receitas da protecção social - de 31% em 1991 para 36% em 2001 - foi acompanhado pelo aumento, quase proporcional, das quotizações sociais a cargo da entidade patronal - de 31% em 1991 para 35% em 2001 (Gráfico 1-43). Do lado da estrutura de despesas da protecção social por natureza destacam-se, ao longo da década, um **aumento do peso das prestações no total de despesas** e uma diminuição das transferências e, em menor grau, dos custos de funcionamento.

Factores de carácter demográfico, como o envelhecimento populacional e o aumento da esperança média de vida, constituem justificações importantes para que seja, sobretudo, ao nível das funções de protecção social ligadas às **despesas em saúde** e em **prestações de velhice e sobrevivência**, que se concentrem os montantes mais significativos despendidos em prestações sociais (Gráfico 1-44). Para além do peso significativo e crescente que estas rubricas assumem no PIB nacional (passando de 7% e 6%, respectivamente, em 1991, para 9% e 10%, respectivamente, em 2001), salienta-se, ainda, a inversão de tendência registada no final da década, quando o peso das prestações de saúde ultrapassou o peso das prestações de velhice e sobrevivência no total das despesas da protecção social.

GRÁFICO 1-43: ESTRUTURA DE RECEITAS E DESPESAS DA PROTECÇÃO SOCIAL, POR NATUREZA**GRÁFICO 1-44: ESTRUTURA DAS DESPESAS DA PROTECÇÃO SOCIAL, POR GRUPOS DE FUNÇÕES**
(VALORES EM % DO TOTAL DAS PRESTAÇÕES E EM % DO PIBPM)

Dois dos principais **motivos explicativos do alargamento do campo de cobertura da protecção social em Portugal** residem no facto de, por um lado, o processo de desenvolvimento rápido da economia se ter repercutido na existência de défices acentuados ao nível dos equipamentos e serviços sociais e pessoais e de, por outro lado, ser

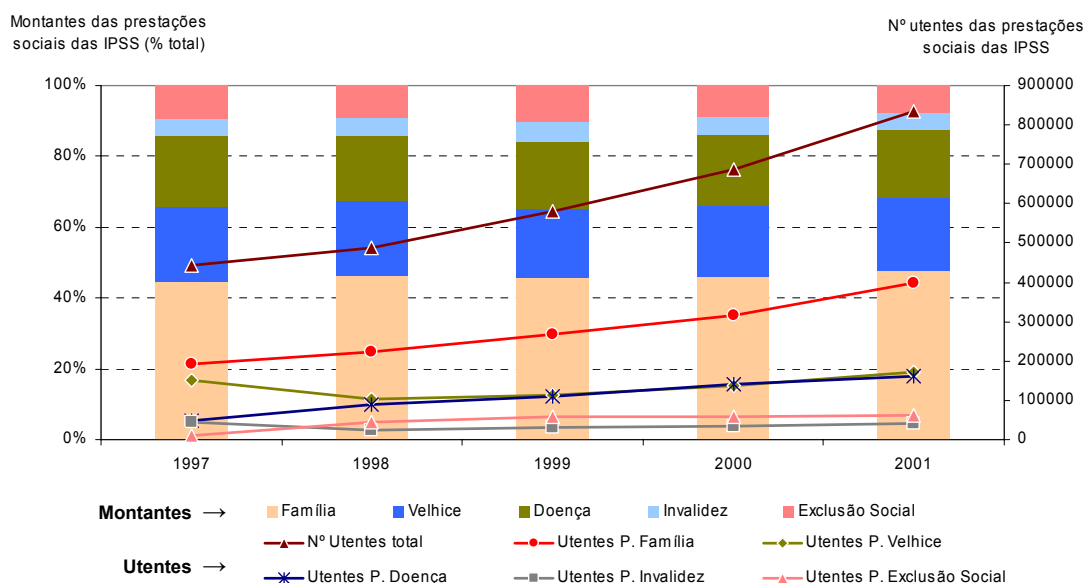
manifestamente reconhecido o reduzido nível de eficácia da prestação das famílias em funções que implicam competências profissionais especializadas (ensino ou cuidados de saúde) ou que interferem directamente com o desempenho profissional dos indivíduos (assistência a pessoas dependentes, crianças em idade pré-escolar, idosos ou deficientes).

Mas se a **transferência de funções do espaço doméstico para a esfera pública** induziu a franca expansão dos serviços prestados às famílias nos anos 90, por outro lado, a passagem de serviços que antes se desenvolviam no espaço doméstico, de modo informal e gratuito, para a esfera pública não é ainda, de forma alguma, universal, sendo fortemente condicionada pela capacidade económica das famílias e pelo contexto sócio-cultural em que se inserem. Num cenário em que o **aumento geral do poder de compra das famílias** possibilitou a **viabilidade económica** de muitos destes serviços, foi exactamente o **incremento quantitativo e qualitativo da procura** que provocou, em grande medida, a mercantilização de serviços tradicionais e a necessidade do aumento da oferta pública dos serviços de apoio social, num contexto facilitado pelo fenómeno de crescente urbanização, com a inerente desagregação das ruralidades e das solidariedades que lhes estão associadas, à presença massiva das mulheres no mercado de trabalho e à rápida transformação das estruturas familiares. Estes vários processos tiveram dinâmicas significativas no Portugal dos anos 90, correspondendo a uma modernização rápida da sociedade no sentido de uma aproximação aos modelos sociais dos países mais desenvolvidos.

A par destas mudanças, a década de 90 foi palco da **emergência de um conjunto de novas preocupações sociais** que potenciaram condições para o aparecimento de novos serviços: questões ligadas à ocupação dos tempos livres, à segurança pessoal, à oferta cultural, ao turismo especializado, etc. A prestação de serviços às famílias passou a abranger um leque alargado de serviços e de necessidades a prover que, de forma genérica, têm vindo a ser prestados através da actuação conjunta da **“sociedade providência tradicional”** (as redes de entreajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança), do **“Estado”** (que assume as funções de prestação, regulação e co-financiamento, cruciais para assegurar a universalidade do acesso a serviços de natureza social), do **“3º sector”** (que, sem se substituir ao Estado, tem facilitado a sua libertação da provisão de alguns destes serviços, que passaram a ser, em larga medida, assegurados por um conjunto diversificado de IPSS) e do **“mercado”** (cuja percepção da existência de procuras crescentes, nomeadamente pelas famílias com maiores recursos financeiros, tem facilitado o aumento dos serviços sociais comercializáveis).

Apesar da evolução muito positiva registada na última década, o Estado continua a deparar-se com grandes **dificuldades para garantir a universalidade e níveis de qualidade aceitáveis na prestação dos serviços às famílias que mais contribuem para a coesão social**, até porque as falhas existentes na prestação destes serviços se repercutem de forma mais intensa na população mais vulnerável ao risco de exclusão (equidade no acesso) e se fazem de sentir de forma particularmente notória ao nível dos serviços sociais de proximidade (eficiência dos serviços), área em que o 3º sector - numa lógica de assunção do desempenho de tarefas de interesse público no âmbito da solidariedade social²⁵ - tem vindo a desempenhar um papel cada vez mais importante (saliente-se o aumento do número de IPSS em Portugal, de 2000, em 1990, para 3500 no final da década e o aumento significativo da sua actividade, nomeadamente pelo aumento do número de utentes - Gráfico 1-45), nomeadamente nas áreas da educação pré-escolar, dos cuidados de saúde ou dos serviços pessoais e sociais.

GRÁFICO 1-45: EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DAS DESPESAS E DO NÚMERO DE UTENTES DAS PRESTAÇÕES SOCIAIS DAS IPSS



Fonte: INE, Estatísticas da Protecção Social

²⁵ Se, por um lado, o Estatuto destas entidades (Decreto-Lei nº519-G2/79 e Decreto-Lei nº119/83), define com precisão os seus objectivos - apoio a crianças e jovens; apoio à família; apoio à inserção social e comunitária; protecção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; promoção e protecção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação; educação e formação profissional dos cidadãos; resolução dos problemas habitacionais das populações -, por outro lado, torna-se inegável que se assiste a uma diversificação das respostas sociais das IPSS, no sentido de abarcarem novos domínios de intervenção - apoio aos toxicodependentes; apoio às vítimas de violência; apoio às pessoas portadoras de deficiência (emprego protegido); apoio à comunidade imigrante (emprego e inserção social).

As despesas públicas efectuadas nos **sectores da educação e da saúde**, ao procurarem responder à questão do fornecimento de bens e serviços no sentido de corrigir algumas das insuficiências dos mecanismos de mercado, contribuem significativamente para a **melhoria da redistribuição de recursos**: no caso da despesa em saúde, como mecanismo de actuação directa sobre a melhoria das condições de vida da população e, no caso da despesa em educação, como fonte de crescimento económico de longo prazo.

A afectação da despesa do Estado, ao traduzir implicitamente as **prioridades de actuação governativa**, concede especial relevo ao grau de eficiência obtido na sua utilização, por via da influência no próprio grau de eficácia atingido (problema que não se colocaria, naturalmente, numa situação hipotética de existência de recursos ilimitados), questão que se torna particularmente importante para países como Portugal, com elevados défices públicos, já que o reequilíbrio orçamental passa forçosamente pela contenção da despesa pública.

Existem alguns estudos realizados neste domínio que permitem, por exemplo, avaliar a eficiência da despesa pública na educação no sector secundário para os países da OCDE em 2000 (Afonso e St. Aubyn (2004)), através da relação atingida entre o desempenho obtido nesta área e o nível de *inputs* utilizado (medidas quantitativas e financeiras de despesa pública em educação no nível de ensino secundário). É possível afirmar que, em média, esta amostra de países da OCDE poderia alcançar o mesmo nível de output em termos de ensino secundário com uma redução de recursos de 12,6% (Quadro 1-13).

QUADRO 1-13: NÍVEL DE EFICIÊNCIA DA DESPESA PÚBLICA EM EDUCAÇÃO (2000)

Países	Nível de Eficiência dos Inputs
	Educação
Suécia	1,000
Alemanha	0,961
República Checa	0,931
Dinamarca	0,912
Portugal	0,879
Espanha	0,876
Média	0,927

Indicador de Eficiência na Educação - relaciona o nível de desempenho atingido pelo ensino secundário (indicador PISA da OCDE) com o nível utilizado de inputs afectos à despesa pública (nº de horas por ano passado na escola pelos alunos e nº de professores por alunos).

Os países com um índice de eficiência de 1 (o valor máximo) estão posicionados na fronteira teórica de possibilidades de produção: para a amostra de países em causa, nenhum outro país consegue obter um desempenho mais elevado usando o mesmo ou um menor nível de recursos.

Fonte: Afonso, A. e St. Aubyn, M (2004), “Non-parametric approaches to education and health expenditure efficiency in OECD countries”, ISEG/UTL, Departamento de Economia, Working Paper n°1/2004/DE/CISEP/UECE. *Journal of Applied Economics*

No caso de Portugal, **poderia ser possível obter o mesmo desempenho com menos cerca de 12,1% de recursos**. E de facto, foi a percepção, não só da necessidade, mas também da possibilidade de introduzir critérios de racionalidade na gestão da despesa pública em educação, que norteou a introdução, ao longo da década de 90, de medidas especificamente orientadas por critérios de eficiência na afectação de recursos. Medidas como o encerramento de algumas escolas do 1º ciclo (como resultado das perdas sucessivas de população escolar neste nível de ensino e, em particular, nalgumas zonas rurais de fraco crescimento económico), a criação de novas tipologias de estabelecimentos de ensino (nomeadamente, Escolas Básicas para os vários ciclos de estudo (EB1,2,3; EB2,3) ou Escolas Básicas e Secundárias (EB2,3/ES; ES/EB3)) e, sobretudo, a redução substancial do número de escolas em que é ministrado exclusivamente o ensino secundário, permitiram atingir uma gestão mais racional de recursos, físicos e humanos, e libertaram meios que foram aplicados, ao longo da década, no alargamento da capacidade de cobertura da rede pré-escolar pública e no crescimento do parque escolar.

No mesmo estudo, aplicado à medição da eficiência da despesa pública no sector da saúde, Portugal atinge fortes níveis de eficiência. Esta posição, que deve naturalmente ser relativizada, é influenciada pela utilização dos indicadores de desempenho *mortalidade infantil* e *esperança de vida* que, por serem fortemente influenciados pelo efeito acumulado do desempenho alcançado num horizonte temporal bastante alargado e, para além disso, por serem também influenciados por um conjunto significativo de outras variáveis, como o nível médio de vida ou a existência de níveis mais ou menos elevados de situações de pobreza, acabam por não reflectir o desempenho real da afectação de recursos do sector saúde em Portugal.

1.1.9.5. Impactos no crescimento económico e coesão social evidenciam debilidades no modelo de investimento público (desordenamento e falta de interligação no sistema infraestrutural de suporte à competitividade; eficácia na provisão de condições básicas de higiene e conforto; racionalização e empresarialização de serviços sociais prioritários)

O **impacto do investimento público sobre o crescimento** tem sido objecto de intensa investigação, embora os resultados produzidos não estejam isentos de alguma controvérsia. Uma primeira geração de estudos colocou a tónica na relação entre o investimento físico (infra-estruturas) e o crescimento, mas actualmente há uma clara opção para integração conjunta do capital humano em complemento do capital físico, em linha com as modernas teorias do crescimento.

No plano metodológico importa distinguir entre o alcance macro ou microeconómico das despesas de investimento público, sobretudo em infra-estruturas. Os estudos empíricos que têm sido efectuados sobre a relação entre o crescimento económico e o investimento público em infra-estruturas puseram em evidência um conjunto de aspectos que importa sistematizar brevemente:

- Ao **nível macroeconómico**, o investimento em infra-estruturas revela-se como um importante factor de crescimento, actuando do lado da oferta (criando externalidades positivas) e da procura (através dos efeitos multiplicadores que induz). Em termos agregados permite aumentar a produtividade marginal do investimento privado e é utilizado como instrumento de política anti-cíclica.
- Ao **nível microeconómico**, os efeitos das infra-estruturas são sobretudo visíveis através das externalidades que produzem, as quais, através da redução dos custos de produção, têm um impacto positivo sobre a competitividade empresarial no mercado interno e externo. São em particular notáveis os efeitos sobre a redução dos custos de transacção, de novo com repercussões positivas sobre a capacidade competitiva das empresas.

O efeito da oferta de infra-estruturas sobre a **produtividade dos outros factores produtivos** é também geralmente reconhecido e verificado nos estudos empíricos realizados, ainda que sujeito a alguma discussão. Desde logo, discute-se a relação de causalidade, ou seja, se é o produto que determina o investimento em infra-estruturas produtivas, ou se são estas que determinam o produto. Todavia, regista-se algum consenso sobre a existência de um efeito de longo prazo do investimento em capital físico nas infra-estruturas produtivas (sobretudo de transportes e comunicações) no crescimento. Esse consenso inclui a assunção de que, no curto prazo, estes investimentos, porque são trabalho-intensivos, têm sobretudo um impacto positivo na absorção do desemprego e em alguma capacidade de repartição de rendimento. No entanto, os seus efeitos reais sobre a melhoria da competitividade e, consequentemente, sobre o crescimento, só se concretizarão se, complementarmente, forem reunidas outras condições: efectiva instalação do capital privado, qualidade do serviço prestado pela infra-estrutura, um modelo de gestão eficaz e, em alguns casos, uma adequada mediação institucional.

É, pois, num quadro de **valorização do papel da iniciativa pública** na afirmação de uma lógica de promoção da competitividade nacional e regional fortemente **interligada com a dotação de infra-estruturas** - reconhecendo que o dinamismo das actividades económicas,

ainda que não seja induzido, pode ser, pelo menos, condicionado pela dotação territorial dos recursos e das infra-estruturas físicas necessárias ao seu desenvolvimento harmonioso -, que se consubstancia a importância da dotação nacional e regional de infra-estruturas de suporte, não só à circulação de pessoas e bens, como é o caso das infra-estruturas de transporte, mas também à criação de externalidades positivas para os respectivos tecidos empresariais, ligadas à logística e à promoção do conhecimento.

Este aspecto assume relevo particular quando se avalia o posicionamento competitivo da economia portuguesa no **contexto de uma União alargada** e, principalmente, quando estão em causa factores como a capacidade de influenciar a localização internacional das actividades económicas e os desvios de fluxos de investimento directo de uma localização para outra. Se, no contexto da UE15, a posição da economia portuguesa era uma das mais debilitadas nos domínios referentes à dotação de infra-estruturas de suporte, no contexto da UE25 é de prever que os actuais desníveis infraestruturais que os novos países da UE ainda apresentam face a Portugal se venham a esbater (note-se que a parte mais substancial dos fundos de apoio à adesão e dos próprios planos nacionais destes países se concentrou nas áreas ligadas ao desenvolvimento das infra-estruturas e ao ambiente) e que, globalmente, a posição da economia portuguesa venha a degradar-se, já que o esforço de convergência que tem vindo a ser efectuado por estes países os coloca numa posição mais favorável num conjunto significativo de outras áreas.

Da análise da dotação portuguesa de infra-estruturas, pode estabelecer-se um quadro sintético de análise:

- A década de 90 permitiu que Portugal quase quadruplicasse a extensão da sua rede nacional de **infra-estruturas rodoviárias**, atingindo no final da década uma densidade da rede de auto-estradas muito próxima da média europeia e bastante superior à dos PECO (ainda que atenuada pela maior proximidade geográfica de boa parte destes países aos grandes centros de consumo da UE e pelo desenvolvimento progressivo da rede TINA). Por outro lado, a densidade da **rede ferroviária** portuguesa já se mostra consideravelmente inferior à média europeia, em parte como resultado de uma acentuada diminuição da extensão da rede em exploração ao longo da década de 90.
- São, também, conhecidas as graves carências do sistema logístico português, no que respeita a **infra-estruturas nodais de interface intermodal e plataformas logísticas**. Na ausência de intervenção da Administração Pública na promoção de

zonas qualificadas, verificou-se uma proliferação de instalações logísticas dispersas no território, sendo, há muito, sentido o impacto negativo deste “desordenamento logístico”, quer ao nível ambiental, quer ao nível da geração de ineficiências e deseconomias para o sistema logístico e do impedimento do desenvolvimento de serviços logísticos avançados e competitivos. A necessidade de implementação efectiva de uma rede nacional de plataformas logísticas acentua-se quando se percebe o desnível existente face à UE e, também, face aos PECO. E, se, por um lado, a dotação quantitativa portuguesa de infra-estruturas para a instalação de empresas (Parques Industriais) parece satisfatória, já se mostra reduzida a oferta de Parques Industriais que constituam espaços qualificados e atractivos para a instalação de empresas, já que a maioria das chamadas Zonas Industriais não dispõe de qualquer equipamento e praticamente não oferece serviços de apoio às entidades instaladas. A ausência de uma lógica articulada e integradora destes espaços, que transcenda o âmbito local e sirva objectivos de fomento e ordenamento industrial, constitui uma debilidade considerável face a outros países europeus, onde existem políticas públicas de desenvolvimento de Parques Industriais orientadas para as especificidades dos sectores privilegiados que abarcam, para a facilitação do desenvolvimento das empresas aí localizadas e para a captação de IDE.

- No referente a **Parques de Ciência e Tecnologia, Centros Tecnológicos e de Inovação**, verifica-se uma situação pouco propícia à desejável articulação com o tecido produtivo e à potenciação de mecanismos de transferência de tecnologia, principalmente porque estas infra-estruturas funcionam tipicamente em Portugal como centros de incubação de empresas, sem que nenhum se integre em Parques Industriais ou infra-estruturas multifuncionais com capacidade de potenciar o desenvolvimento de sinergias e complementaridades.
- A dotação portuguesa de **infra-estruturas de Ensino Superior** revela, por um lado, a existência de **debilidades associadas a um nível ainda reduzido de eficácia** na sua actuação, traduzido na reduzida percentagem de população com formação de nível superior existente em Portugal (em comparação com os níveis médios europeus) e, por outro lado, a existência de **potencialidades associadas ao elevado nível de qualidade**, capacidade, cobertura geográfica e de opções formativas oferecidas, que traduz um sistema de ensino superior com capacidade de adaptação às novas necessidades e desafios actuais e, sobretudo, capaz de contribuir

positivamente para o esforço de convergência que é necessário efectuar em relação aos níveis médios europeus de formação dos recursos humanos.

Para além da relação “investimento em infra-estruturas/crescimento”, importa ter em conta o **impacto directo das infra-estruturas sobre a qualidade de vida**, ultrapassando assim a dimensão estritamente económica que habitualmente tem prevalecido nos estudos realizados e inculcando-lhe uma dimensão complementar de actuação ao nível da coesão social. Esses efeitos são particularmente visíveis na criação de condições adequadas de higiene, conforto e ambientais (preservação de eco-sistemas, saneamento, distribuição de água e energia) e na oferta de condições de lazer e de saúde.

De facto, no conjunto de responsabilidades atribuídas ao Estado inclui-se, tal como consagrado na Constituição da República Portuguesa, a tomada de iniciativas (e definição das prioridades) com vista à garantia da verificação dos direitos fundamentais da população, onde se incluem, entre outros, o direito ao usufruto de condições adequadas de higiene e conforto. É, pois, norteado por este espírito de promoção da melhoria da qualidade de vida das populações e de aumento do grau de **igualdade no usufruto das condições elementares de higiene e conforto**, nomeadamente, de acesso a redes adequadas de saneamento básico e de fornecimento de energia eléctrica, que **entre as prioridades definidas para os QCA II e III se afectaram montantes consideráveis de verbas à realização destes investimentos**.

Ao longo da década de 90, as melhorias foram consideráveis neste domínio (Quadro 1-14), pese embora se mantivessem, ainda em 2001, níveis de população não coberta por sistemas de abastecimento de água e de saneamento e, mesmo, níveis de atendimento das populações e da qualidade do serviço que não se coadunavam com os níveis médios europeus. Já durante o PDR 1994-1999 tinham sido fixadas metas de atendimento das populações servidas por sistemas domiciliários de abastecimento de água e de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas que, associadas a uma boa qualidade de serviço, deviam cobrir, respectivamente, 95% e 90% da população portuguesa. Eram, certamente, objectivos bastante ambiciosos, principalmente tendo em consideração que, à data do início da implementação do PDR 1994-1999, aqueles níveis de atendimento eram, respectivamente, de cerca de 82% e 32%, e que muitos dos sistemas de abastecimento de água e de saneamento então existentes funcionavam em condições de extrema precariedade.

QUADRO 1-14: POPULAÇÃO SERVIDA POR SISTEMAS DE SANEAMENTO BÁSICO E ENERGIA ELÉCTRICA (EM % DA POPULAÇÃO TOTAL)

Saneamento básico e energia eléctrica	1991	2001
Abastecimento domiciliário de água	80	90
Drenagem de águas residuais	60	71
Tratamento de águas residuais	23	55
Recolha de resíduos sólidos	95	99
Energia Eléctrica*	98	99

* Dados com base no INE, Censos

Fonte: INE, Estatísticas do Ambiente e Censos 2001

Ainda que o esforço desenvolvido não tenha permitido atingir as metas fixadas, que se mantiveram no PDR 2000-2006, foram notórios os avanços registados ao nível do aumento da população servida por sistemas de abastecimento de água (90%) e por estações de tratamento de águas residuais (55%) e ao nível da crescente valorização da interligação entre a gestão de recursos e resíduos e os respectivos impactos ambientais. As lacunas existentes na cobertura de população com aqueles serviços, no final da década de 90, foram incluídas nas prioridades definidas no PDR 2000-2006 e posteriormente enquadradas no Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais 2000-2006. À luz destas prioridades, a afectação do investimento, pautada por um esforço de racionalização dos meios financeiros utilizados e de coordenação mais eficaz entre os investimentos nos sistemas multimunicipais e nos correspondentes sistemas municipais, deveria incidir:

- no *domínio do abastecimento de água*, fundamentalmente na racionalização dos sistemas de captação de água, no reforço do ciclo integrado de água através de uma lógica de sistemas integrados, com particular incidência no tratamento das águas residuais, na melhoria da qualidade da água fornecida, e na melhoria do serviço prestado;
- e no *domínio do tratamento das águas residuais*, na prossecução do esforço de investimento na construção de infra-estruturas, na melhoria do nível de tratamento dos esgotos, na reutilização da água tratada para determinados usos e na racionalização dos sistemas utilizados de acordo com os benefícios decorrentes de uma maior integração territorial.

Esta evolução positiva foi, em larga medida, facilitada (e induzida) pela **significativa redução do número de barracas** existentes em Portugal ao longo da década de 90 (-25%), fundamentalmente como resultado dos programas específicos de erradicação de barracas levados a cabo na Grande Lisboa e Grande Porto, e que permitiu que, ao esforço de **electrificação do País** que, segundo dados do INE, terá sido concluído ainda durante a década de 80, se tenha seguido, durante a década de 90, o **esforço de cobertura da totalidade dos alojamentos por sistemas de abastecimento de água e de esgotos**.

No plano das políticas públicas, a década de 90 permite, ainda, enfatizar alterações no quadro institucional e organizacional subjacente à gestão de infra-estruturas numa perspectiva orientada para a **formação de Parcerias Público-Privadas (PPP)**. Assumidas como um modelo de gestão que facilita a resolução de contradições, limitações, falhas e défices do mercado, as PPP consubstanciam a vertente sistémica dos factores promotores de competitividade, com base numa lógica de aumento da eficácia e eficiência do próprio sistema de gestão das políticas de desenvolvimento e de promoção da competitividade.

As PPP consubstanciaram, em Portugal, um **modelo privilegiado de resposta**, quer perante situações de manifesta **incapacidade pública de realização de investimentos** de grande dimensão, nomeadamente de carácter infraestrutural, quer perante situações de manifesta **ineficiência pública na prestação de serviços** com forte prioridade nas hierarquias de consumo, nomeadamente a educação e, sobretudo, a saúde.

No primeiro caso, dos investimentos de grande dimensão, se, por um lado, é manifestamente reconhecido que é ao Estado a quem cabe a maior responsabilidade na realização de investimentos com carácter público, por outro lado, foi só com a **alavancagem financeira concedida pelos Quadros Comunitários de Apoio** que Portugal conseguiu ultrapassar a crescente limitação do suporte financeiro necessário para a realização de investimento público que se vinha a fazer sentir. As PPP surgiram como mecanismo que permitiu que, numa lógica de parceria entre entidades públicas e privadas, se realizassem investimentos que, se deixados totalmente a cargo do Estado, dificilmente se teriam concretizado. É o caso típico de investimentos públicos realizados em áreas onde existe um desfasamento temporal considerável entre a realização do investimento e a sua rentabilização e cujo interesse para a participação dos privados reside, justamente, nas possibilidades de libertação futura de receitas e de rentabilização a prazo dos investimentos realizados induzida pela contrapartida de licenças obtidas, quer sejam de exploração (foi o caso, nomeadamente, da Ponte Vasco da

Gama²⁶) ou de concessão (como foi o caso das concessões de auto-estradas em regime de SCUT²⁷).

Já no segundo caso, em que a validade das PPP se alicerça na possibilidade de introduzir em serviços de tradicional financiamento, provisão e gestão públicos, critérios de gestão e racionalidade empresarial e modalidades de financiamento típicas dos sectores privados, é de salientar, no quadro da reforma e modernização encetada para o Serviço Nacional de Saúde, a iniciativa no domínio das Parcerias Público-Privadas com vista à renovação e revitalização do Serviço Nacional de Saúde, procurando mobilizar as capacidades de gestão e financiamento dos sectores privado e social. Este novo mecanismo de provisão e prestação dos cuidados públicos de saúde tem como fio condutor o duplo objectivo de garantir ganhos de saúde e ganhos de valor para os utentes do SNS, no mútuo benefício da sociedade e dos contribuintes, sendo, no essencial, baseada na transferência de riscos para os operadores privados e na transferência da eficiência do sector privado para o serviço público de saúde.

O direito de acesso da população a cuidados de saúde rápidos e condignos, garantido pelo aprofundamento do Estado-Providência, tem encontrado entraves relacionados com a incapacidade de introduzir maior nível de eficácia na gestão dos recursos disponíveis, gerando a insatisfação crescente dos profissionais de saúde e dos utentes, para quem as condições de atendimento nas urgências hospitalares, a dificuldade de acesso aos serviços públicos, a existência de listas de espera crescentes para consultas, tratamentos e intervenções cirúrgicas, ou o elevado peso dos gastos com medicamentos (numa proporção superior a todos os países da União Europeia) têm constituído motivo de censura à gestão pública administrativa que tem vigorado neste sector.

A polémica de que tem vindo a ser alvo a reforma do sector saúde em Portugal assenta, sobretudo, na discussão sobre a separação progressiva por parte do Estado da função de prestador de cuidados da função de financiador público do Serviço Nacional de Saúde e, também, na discussão sobre a viabilidade da introdução de um *sistema de gestão empresarial* na gestão dos recursos materiais, técnicos e humanos existentes, recentemente colocada em prática com a empresarialização dos chamados Hospitais SA.

²⁶ Na Ponte Vasco da Gama foi adoptado um regime de financiamento que, para além de recursos financeiros do Fundo de Coesão, de um empréstimo ao Banco Europeu de Investimentos e de portagens cobradas na Ponte 25 de Abril, foi também co-financiado pelo consórcio de empresas portuguesas, inglesa e francesa Lusoponte, em regime de concessão do projecto, construção, financiamento e exploração.

²⁷ As SCUT - Sem Custo para o Utilizador consubstanciam um regime em que o Estado entrega a construção, financiamento, exploração e manutenção de auto-estradas a um consórcio privado, pagando a este uma dada tarifa por cada veículo que circula nessa via.

1.2. AS DINÂMICAS ECONÓMICAS EXTERNAS

1.2.1. Um desequilíbrio persistente numa abertura externa continuada (um défice externo específico no quadro europeu, pela dimensão e pela estrutura de pagamentos)

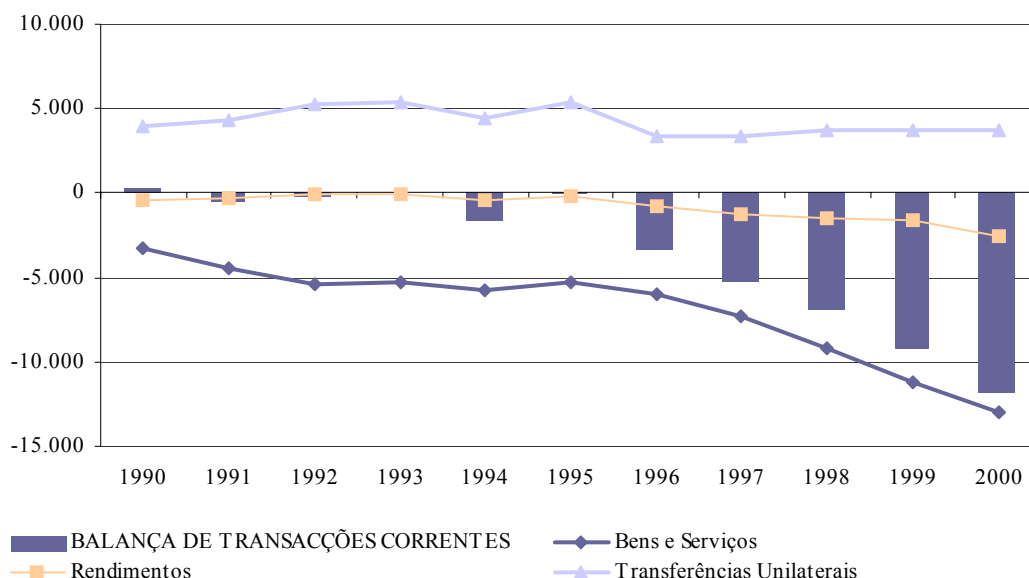
A análise da década de 90 na economia portuguesa deve ter em consideração a relação de Portugal com o mundo, nomeadamente no que concerne às relações económicas, ou de impacto económico, que se estabelecem com o exterior. É nesse sentido que se pode começar a delinear uma observação das contas nacionais, especificamente dos fluxos que compõem a Balança de Pagamentos, quer individualmente, quer nas interações e nos impactos que a sua evolução tem apresentado para a economia nacional.

Uma leitura das principais rubricas daquela Balança, mostra que o modelo de financiamento das relações da economia portuguesa com o exterior na década de 90 foi sustentado, sobretudo, pelas Transferências Unilaterais, tendo em conta o impacto exercido por este capital na redução das necessidades líquidas de financiamento da economia nacional. Ainda assim, ao longo da década, **as necessidades líquidas de financiamento externo aumentaram, essencialmente como consequência do agravamento do défice das Balanças de Bens e Serviços e de Rendimentos, cujo ritmo de decréscimo tem sido bastante superior ao ritmo de crescimento das Transferências Unilaterais** (Gráfico 1-46).

A atenuação da tendência de crescimento das Transferências Unilaterais - justificada pela diminuição das transferências públicas, nomeadamente os fluxos oriundos da UE -, **associada à deterioração da posição competitiva de Portugal em matéria comercial** (Balança de Bens e Serviços) - e consequente degradação progressiva das taxas de cobertura -, **têm sido as principais causas da degradação dos valores apresentados pela Balança de Transacções Correntes.**

GRÁFICO 1-46: EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA BALANÇA DE TRANSACÇÕES CORRENTES

(Milhões de Euros)



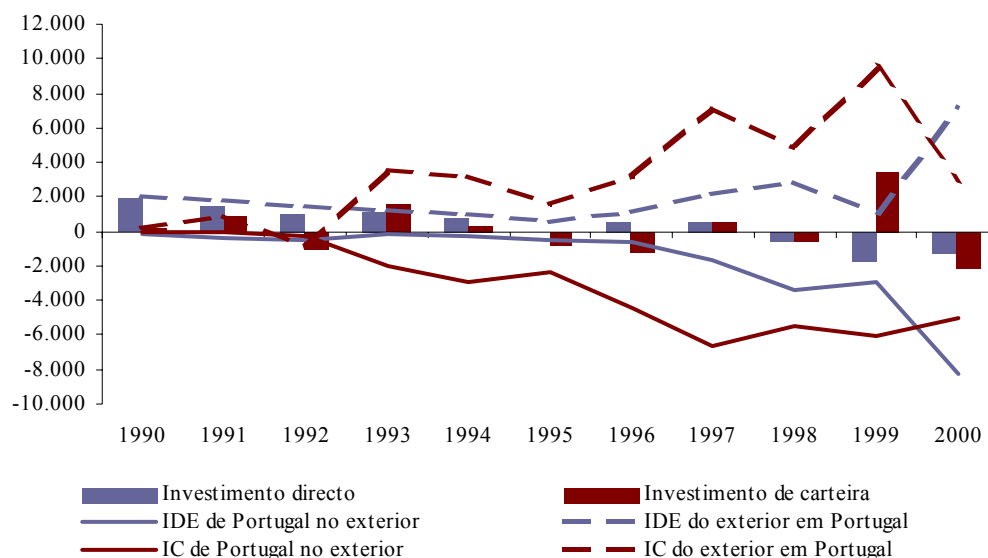
Fonte: Elaborado pela equipa do projecto com base em dados do Banco de Portugal, Séries Longas e Estatísticas da Balança de Pagamentos

Ao nível dos fluxos de rendimentos dos factores produtivos registou-se, na década de 90, **um agravamento do saldo de rendimentos** medido em valor, impelido quase exclusivamente pelo pagamento de rendimentos do capital, dado o crescimento das responsabilidades dos bancos nacionais em relação a investidores estrangeiros, nomeadamente sob a forma de depósitos.

Na perspectiva da **Balança de Capitais Monetários**, nomeadamente no que respeita ao Investimento Directo Estrangeiro (IDE) e ao Investimento de Carteira (IC) – Gráfico 1-47 –, detecta-se, ao longo da década, uma inversão da posição de Portugal de receptor líquido a emissor líquido de IDE, o que, ainda que possa ser entendido como reflexo do desenvolvimento do tecido empresarial português, tem grandes implicações em termos de saídas de capitais. No que concerne aos Investimentos de Carteira, a evolução apresentada é bem mais inconstante, quer pela evolução dos mercados bolsistas, quer pelo impacto que as privatizações exercem nestes movimentos de capitais.

GRÁFICO 1-47: EVOLUÇÃO DOS SALDOS DE IDE E INVESTIMENTOS DE CARTEIRA

(Milhões de Euros)



Fonte: Elaborado pela equipa do projecto com base em dados do Banco de Portugal, Séries Longas e Estatísticas da Balança de Pagamentos

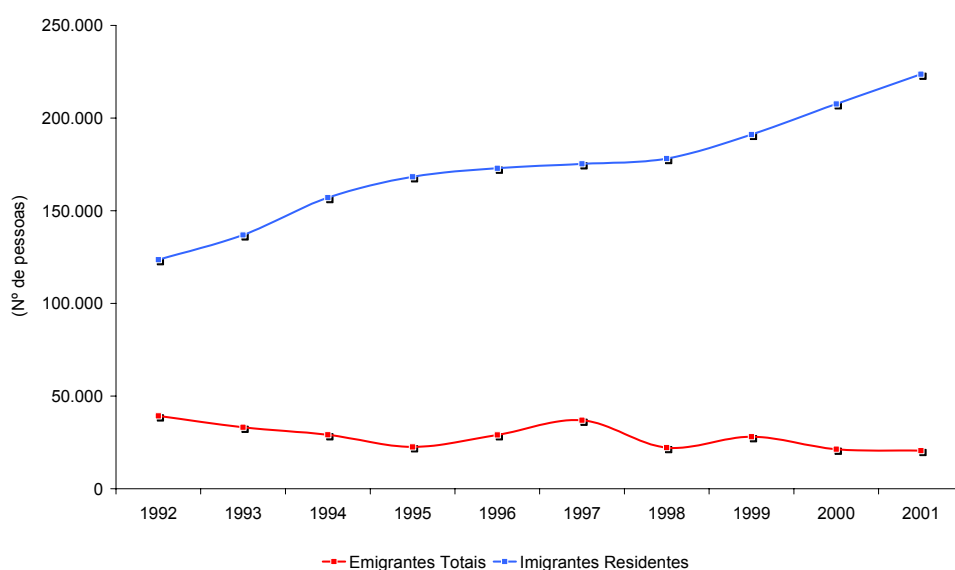
Neste contexto, as dinâmicas externas desenhadas pela economia portuguesa, ao longo da última década, indiciam a presença de um **desequilíbrio persistente num quadro de uma abertura externa continuada, marcado por uma tendência de redução do saldo positivo da Balança de Transferências Unilaterais, por um agravamento do saldo da Balança de Transacções Correntes e pela passagem de uma lógica de país receptor líquido de investimento, para uma lógica de investidor líquido no estrangeiro**. Assim, conclui-se que a evolução da relação de Portugal com o resto do mundo se caracteriza por um aumento das necessidades líquidas de financiamento, patente num défice da Balança Corrente que atingiu, em 2000, 24,12% do PIB a preços correntes e nos saldos dos Fluxos de IDE e de Investimento de Carteira que ascenderam, em conjunto, a -6,9% do PIB. Esta situação pode dificultar a capacidade de afirmação competitiva de Portugal não só no seio da UE, mas também na envolvente do mercado mundial, pautada por um grau de concorrência e complexidade acrescidos, num momento em que a existência de tendências de convergência se assumem não tanto como uma necessidade, mas como um imperativo.

1.2.2. Um agravamento do saldo de rendimentos e uma moderação dos saldos de transferências (emigração, imigração e turismo)

A condição de Portugal como país de emigração tem caracterizado desde há séculos a sociedade portuguesa. Com efeito, nas décadas de 60, 70 e 80 Portugal foi “cais de partida” para emigrações de massas que podem ser explicadas²⁸ pelas migrações associadas ao desenvolvimento de mecanismos de “internacionalização”, “transnacionalização” e “globalização” respectivamente. No entanto, **na década de 90 e princípios do século XXI, assiste-se em Portugal ao surgimento de um novo fenómeno migratório, a passagem a país de acolhimento de importantes comunidades de imigrantes** (Gráfico 1-48), que se associa, em simultâneo, à manutenção dos fluxos de emigração até então vigentes.

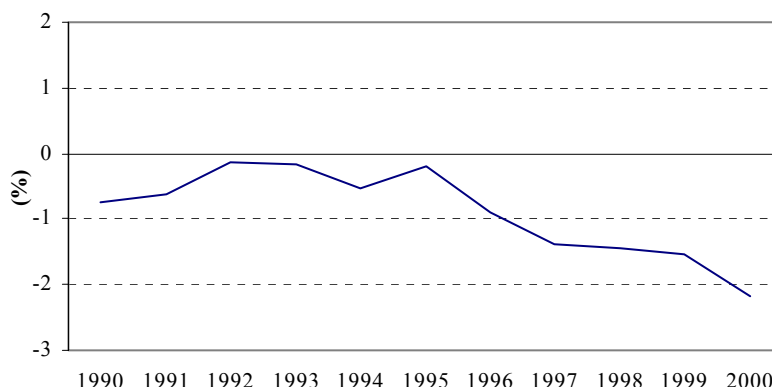
Ao nível dos fluxos de rendimentos dos factores produtivos registou-se, **na década de 90, um agravamento do saldo de rendimentos**, seja medido em valor (Quadro 1-15), seja medido em percentagem do PIBpm (Gráfico 1-49), representando o défice dos fluxos de rendimentos de factores produtivos, em 2000, cerca de 2% do PIBpm.

GRÁFICO 1-48: EVOLUÇÃO DA EMIGRAÇÃO E DA IMIGRAÇÃO



Fonte: Elaborado pela equipa do projecto com base em dados do INE – Estatísticas Demográficas

²⁸ Segundo J. Ferrão, “A Demografia Portuguesa” – Cadernos do Público.

GRÁFICO 1-49: SALDOS DE RENDIMENTOS COM O RESTO DO MUNDO EM % DO PIBPM

Fonte: Banco de Portugal, Estatísticas da Balança de Pagamentos

No que respeita às transferências unilaterais com o resto do mundo, salienta-se uma diminuição, na segunda metade da década, do saldo de transferências correntes²⁹ com a UE, que constituem a maioria das transferências públicas (Quadro 1-15).

A situação referida para os fluxos de pessoas em Portugal verificou-se igualmente para os fluxos de remessas traduzidos na evolução demonstrada pela conta transferências privadas (inclui remessas de emigrantes e outras) da Balança de Pagamentos Nacional. **As remessas de emigrantes**, que correspondem a cerca de **90% do saldo das transferências privadas**, **verificaram uma evolução positiva na década de 90**, apresentando apenas um ligeiro decréscimo em 1995, mas tendo vindo sempre a crescer desde então. Desde 1996 que as remessas de emigrantes correspondem a cerca de 3% do PIB (dados do Banco de Portugal).

O **saldo das transferências privadas**, por sua vez, e apesar de demonstrar uma evolução positiva a partir de 1995, não acompanhou a evolução acentuada das remessas de emigrantes muito pelo facto dos débitos das transferências privadas terem vindo a aumentar desde esse ano. Para esta evolução saliente-se o contributo das remessas de imigrantes, com um peso bastante diminuto no PIB (cerca de 0,3%), quando comparado com as remessas de emigrantes, mas que apresentaram uma taxa média de crescimento anual, de 1989 a 2000, de cerca de 15%.

²⁹ Note-se que nesta parcela só se incluem as transferências correntes com a UE não estando incluídas as transferências de capital.

QUADRO 1-15: EVOLUÇÃO DOS SALDOS DE RENDIMENTOS E DE TRANSFERÊNCIAS COM O RESTO DO MUNDO (10⁶ EUR)

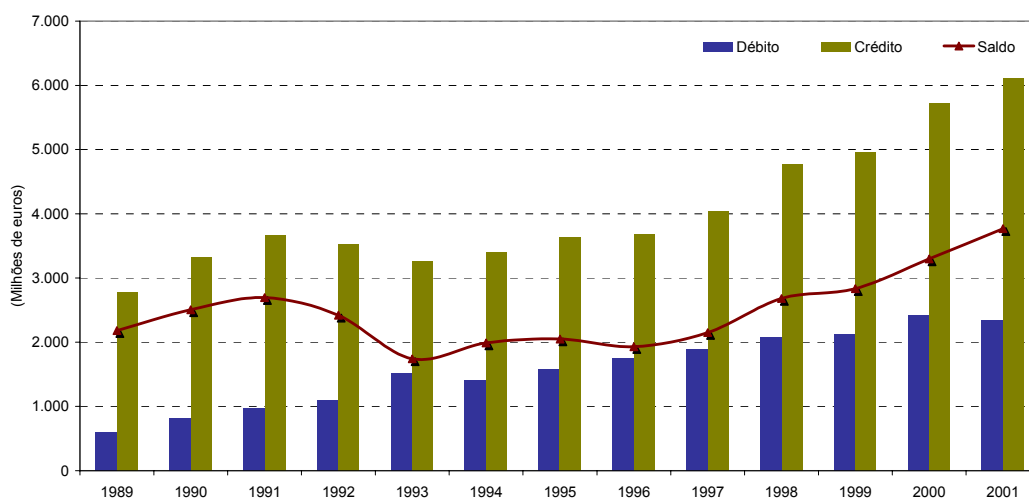
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Rendimentos	-377,9	-366,2	-94,6	-113,8	-390,3	-149,3	-775,5	-1285,0	-1465,8	-1668,4	-2502,7
Transferências Unilaterais	3900,1	4328,8	5245,0	5358,2	4472,5	5371,9	3401,8	3315,0	3670,5	3669,5	3693,0
Transferências públicas	716,2	1005,9	2045,1	2290,1	1607,2	2828,5	769,7	423,0	681,2	531,0	172,5
Transferências com a União Europeia	621,4	870,0	2055,6	2275,3	1387,4	2636,1	819,2	409,7	681,4	591,0	265,1
Outras	94,8	135,8	-10,5	14,8	219,8	192,4	-49,5	13,3	-0,2	-60,0	-92,6
Transferências privadas	3183,9	3322,9	3199,9	3068,1	2865,3	2543,4	2632,1	2892,0	2989,3	3138,5	3520,5
Remessas de Emigrantes/ Imigrantes				3029,5	2761,1	2519,2	2581,6	2843,1	2914,8	2988,4	3269,2
Outras				38,5	104,1	24,2	50,5	48,8	74,5	150,1	251,3

Nota: A partir de 1996 os dados resultam da nova forma de apresentação das Balança de Pagamentos

Fonte: Banco de Portugal, Estatísticas da Balança de Pagamentos

De referir também, pela sua importância no saldo dos serviços, que a expansão generalizada das despesas nacionais com o turismo³⁰, não pôs em causa **o excedente global dos serviços de turismo, que manteve uma evolução positiva ao longo da década de 90**. Verificou-se um **crescimento significativo das receitas de turismo**, que começa a ganhar expressão em 1996, e tem o crescimento anual mais marcante (18%) no ano de 1998, justificado pela Exposição Mundial que se realizou em Lisboa, e que muito contribuiu para a promoção de Portugal como destino turístico, ajudando à sustentação de um crescimento médio anual, de 1996 a 2001, de 11% para as receitas de turismo em Portugal, contra os 4% verificados de 1989 a 1996 – Gráfico 1-50. O crescimento das despesas em viagens e turismo efectuadas por portugueses no exterior, que apresentava uma taxa de crescimento médio anual de 17% entre 1989 a 1996, vê, a partir desse ano (1996), diminuir o seu ritmo de crescimento médio anual para 6%, não pondo em causa a evolução constante e positiva do saldo da balança ou excedente global dos serviços de turismo.

³⁰ Que se apresentam como débitos na balança de pagamentos de viagens e turismo.

GRÁFICO 1-50: BALANÇA DE VIAGENS E TURISMO

Fonte: Elaborado pela equipa de projecto com base em dados do Banco de Portugal (Balança de Pagamentos)

Em suma, na década de 90 verificaram-se algumas alterações, ainda que moderadas, ao nível dos fluxos de rendimentos dos factores produtivos: o saldo de rendimentos sofreu um agravamento e o saldo de transferências correntes com a UE registou, a partir de 1996, um claro abrandamento do crescimento alcançado na primeira metade da década. O saldo das transferências privadas, apesar de evoluir positivamente na segunda metade da década, não acompanhou a evolução das remessas de emigrantes, o que se ficou a dever, em parte, ao aumento dos fluxos associados às remessas de imigrantes. O excedente global dos serviços do turismo manteve uma trajectória positiva, uma vez que o crescimento das despesas com o turismo foi superado pelo aumento das receitas, com especial incidência após 1996.

1.2.3. Uma especialização comercial vulnerável e geograficamente concentrada (o comércio internacional de mercadorias)

Nas relações comerciais portuguesas ao longo da década de 90, destaca-se uma **predominância clara do comércio internacional com a União Europeia**, em detrimento de outros parceiros: em média, a UE15 constitui o destino de cerca de 80% do total das exportações e a origem de cerca de 78% do total das importações portuguesas.

No seio da UE verifica-se uma clara polarização do comércio externo português em três principais pólos: o **pólo atlântico**, em resultado da existência de uma forte relação com o Reino Unido, que surge em consequência de séculos de aproximação comercial com a “velha aliança”; o **pólo continental**, onde se destacam claramente os fortes laços comerciais tanto com a Alemanha (principal país de destino das exportações nacionais ao longo de toda a década) como com a França (terceiro principal país de destino e origem dos fluxos comerciais nacionais no mesmo período); e o **pólo Ibérico**, que reforça a sua relevância em finais da década, principalmente em resultado do aumento considerável das importações provenientes de Espanha (que a partir de 1992 passou a ser o principal mercado de origem das importações portuguesas), bem como pelo aumento das exportações nacionais para este mercado (tornando-se o segundo mercado de destino a partir de 1995). **Destes pólos de comércio internacional, verifica-se que a Espanha é o país com o qual Portugal detém a taxa de cobertura mais baixa.**

A década de 90 foi palco de várias mudanças e desenvolvimentos geopolíticos mundiais, tendo vindo a ganhar destaque, ao nível do comércio internacional, os PECO³¹, assim como outros países emergentes³². Os PECO, ao longo do final da década de 90, com relações comerciais preferenciais com a UE e, actualmente, já como recentes Estados Membros³³, estabelecem concorrência directa a Portugal como destino de captação de investimento e como fabricantes de produtos que competem com os exportados pelas empresas portuguesas.

Ao longo da década de 90, Portugal manteve a sua posição relativa enquanto país de origem e destino do comércio externo da UE (sendo o destino de 2% das exportações da UE e mercado de origem para cerca de 1,5% das importações). Por sua vez, no mesmo período, os PECO e os países emergentes assumiram uma importância crescente como mercados de

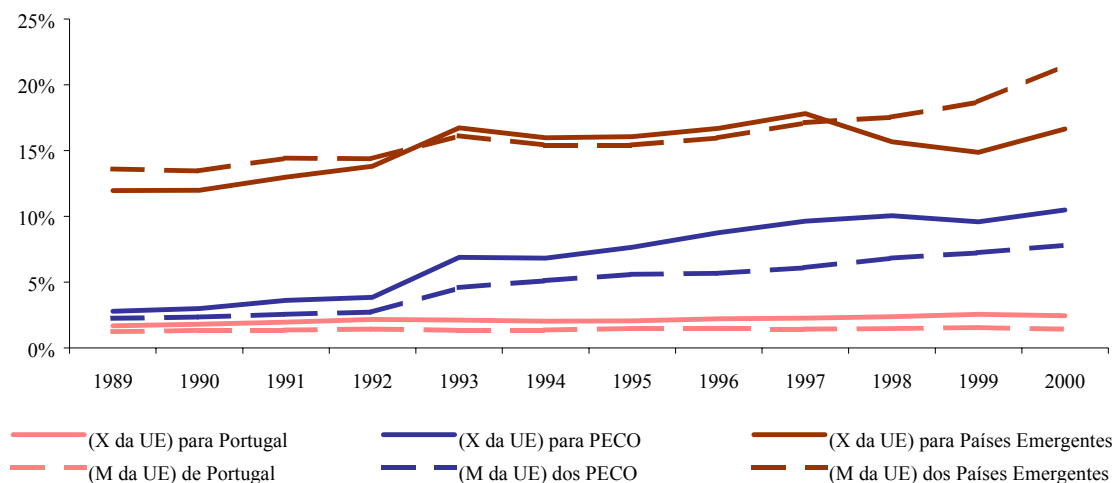
³¹ Consideram-se PECO os seguintes países: Estónia, Letónia, Lituânia, Polónia, República Checa, Eslováquia, Hungria, Eslovénia, Roménia e Bulgária.

³² Consideram-se países emergentes a Turquia, Malta e Chipre, Venezuela, Equador, México, Brasil, Colômbia, Marrocos, Tunísia, Indonésia, Coreia do Sul, Taiwan, Malásia, Filipinas, Tailândia, China e Indochina.

³³ À excepção da Roménia e da Bulgária.

destino e de origem do comércio externo da UE (Gráfico 1-51), tendo exibido taxas médias de crescimento anual nos fluxos comerciais consideravelmente superiores à evolução nacional.

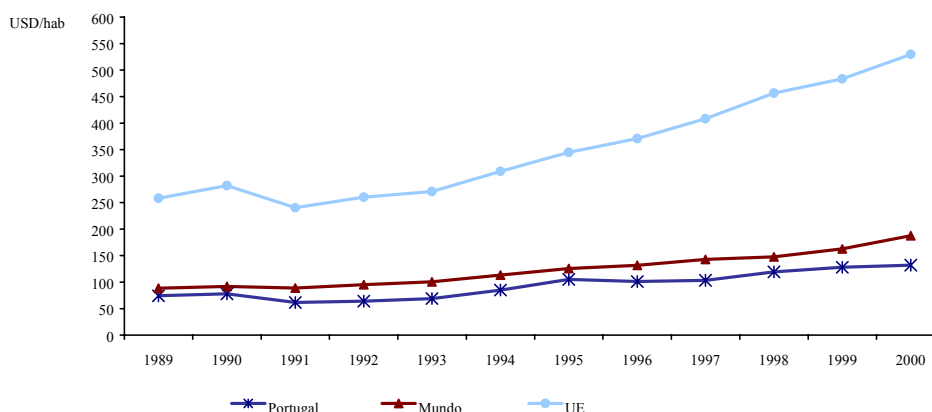
GRÁFICO 1-51: PESO NAS IMPORTAÇÕES/EXPORTAÇÕES DA UE



Fonte: Elaborado pela equipa do projecto com base em dados da CHELEM - Comptes Harmonisés sur les Echanges et l'Economie Mondiale - CEPII, 1989-2000

A década de 90 foi pautada por uma progressiva deterioração da posição competitiva da economia portuguesa em matéria de exportações. Com efeito, Portugal evidenciou uma tendência de perda de importância da sua quota de mercado mundial, em termos dos fluxos de exportação, a qual declinou de 0,44%, em 1989, para 0,38%, em 2000. A deterioração da posição competitiva de Portugal em matéria de exportações é particularmente visível no final da década: em 1991 Portugal ocupava o 35º lugar no ranking dos maiores exportadores mundiais, declinando para a 43ª posição, no ano 2000.

O ritmo de crescimento das exportações portuguesas por habitante foi manifestamente inferior ao verificado, em média, na UE, o que **contribuiu** para acentuar, no final da década, o hiato entre os níveis de exportações por habitante de Portugal e os da UE 15, denunciando **uma tendência de divergência entre as especificidades inerentes à estrutura comercial de Portugal e o padrão evidenciado pela UE** (Gráfico 1-52).

GRÁFICO 1-52: EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES POR HABITANTE NA DÉCADA DE 90

Fonte: Elaborado pela equipa do projecto com base em dados da CHELEM - Comptes Harmonisés sur les Echanges et l'Economie Mondiale - CEPII, 1989-2000

A evolução do Indicador Posição de Mercado³⁴ para Portugal, nos anos 90, comparativamente com o espaço comunitário, permite verificar que **Portugal apresentou, uma performance negativa nesta medida de “competitividade revelada” e sem sinais evidentes de melhoria**. Apesar da posição de mercado da UE se ter deteriorado, ao longo da década (o que é explicado por uma diminuição do saldo da balança comercial comunitária), Portugal continuava a evidenciar, no final da década, uma performance de mercado mais degradada do que a média dos seus parceiros comunitários, o que se enquadra com a inexistência de uma tendência de esforço de melhoria das taxas de cobertura portuguesas.

A análise do padrão de especialização português em termos das relações de comércio internacional revela, no final da década de 90, uma **forte dependência dos denominados sectores “tradicionais”**, dado que as vantagens comparativas reveladas³⁵ mais expressivas

³⁴ A Posição de Mercado (PM) de um país i num determinado sector k , ou num conjunto de sectores, apresenta-se como sendo uma medida de “competitividade revelada” e é construída a partir da relação do saldo do país nesse sector (ou conjunto de sectores) no total de exportações mundiais do sector (ou total de sectores). Com este indicador a extensão do excedente ou do défice é relativizada pela tomada em consideração do nível das trocas mundiais nesse sector/sectores. Este indicador é construído do seguinte modo:

$$PM_{ik} = ((X_{ik} - M_{ik}) / X_{kw}) * 100,$$

onde X representam as exportações, M as importações, o índice i representa o país em análise, w o espaço mundial e k o sector em análise (podendo o índice k ser substituído pelo conjunto do tecido produtivo, não se estando, desse modo, a analisar a Posição de Mercado de um país no sector k , mas antes a Posição de Mercado de um país no conjunto da sua estrutura sectorial).

³⁵ Os critérios subjacentes à construção do indicador de Vantagem Comparativa Revelada, nomeadamente a comparação do peso das exportações de um sector/produto no total das exportações de um país, com o peso relativo das exportações desse mesmo sector/produto no mercado mundial, permitem tecer considerações quanto à avaliação da especialização internacional. Deste modo, os sectores com vantagens comparativas reveladas superiores a 1, assumem-se como sectores do perfil de especialização internacional desse país.

no ano 2000 recaíam sobre sectores como as obras em madeira, tapeçaria, malhas, couros, pele e calçado, bebidas, cimento, cerâmica e confecção de vestuário – Quadro 1-16.

QUADRO 1-16: PERFIL DE ESPECIALIZAÇÃO INTERNACIONAL DE PORTUGAL – VANTAGENS COMPARATIVAS REVELADAS EM 1990 E 2000

1990		2000	
Sectores	VCR	Sectores	VCR
Malhas	9.35	Obras em madeira	7.67
Obras em madeira	9.06	Tapeçaria	6.61
Confecção de vestuário	5.93	Malhas	5.40
Tapeçaria	5.84	Couros, peles, calçado	5.13
Couros, peles, calçado	4.72	Bebidas	3.91
Cimento	4.62	Cimento	3.84
Bebidas	3.68	Cerâmica	3.59
Cerâmica	3.28	Confecção de vestuário	3.06
Minerais não ferrosos	2.74	Aparelhos para reprodução de som, receptores de rádio-difusão e de televisão	2.98
Papel e cartão	2.26	Papel e cartão	2.49
Conservas e preparações animais	2.08	Vidro	2.27
Vidro	1.76	Automóveis particulares, motociclos	2.08
Fios e tecidos (têxteis naturais, artificiais e sintéticos)	1.60	Estruturas metálicas	1.89
Aparelhos para reprodução de som, receptores de rádio-difusão e de televisão	1.30	Aparelhos e fornecedores eléctricos	1.77
Aparelhos e fornecedores eléctricos	1.26	Armamento/Munições	1.76
Armamento/Munições	1.23	Fios e tecidos (têxteis naturais, artificiais e sintéticos)	1.67
Minerais brutos n.e.	1.11	Conservas e preparações animais	1.60
Produtos refinados do petróleo	1.11	Conservas e preparações vegetais	1.53
Mobiliário	1.08	Quinquilharia, art. metálicos e prod. mecânica geral	1.53
Quinquilharia, art. metálicos e prod. mecânica geral	1.07	Lacticínios e derivados	1.40
Veíc. utilidade pública e materiais transp. terrestre	1.05	Mobiliário	1.40
Electrodomésticos	1.02	Artigos em borracha	1.34
		Minerais não ferrosos	1.13
		Veíc. utilidade pública e materiais transp. terrestre	1.10
		Electrodomésticos	1.09

Legenda:  Sectores com ascensão relativa no perfil de especialização  Sectores com decréscimo relativo no perfil de especialização  Sectores que ganharam VCR  Sectores que perderam a VCR

Fonte: Cálculos elaborados pela equipa de projecto com base em dados da CHELEM - Comptes Harmonisés sur les Echanges et l'Economie Mondiale - CEPPII

Portugal reforçou, neste período, a importância relativa de determinados sectores no seu perfil de especialização internacional, nomeadamente os sectores que revelaram uma ascensão relativa no ranking de vantagens comparativas reveladas, ou seja, as obras em madeira, tapeçaria, couros, peles e calçado, bebidas, cerâmica, aparelhos para a reprodução de som, receptores de rádio-difusão e de televisão, vidro, aparelhos e fornecedores eléctricos, armamento/munições e os artigos metálicos, quinquilharia e produtos de mecânica em geral.

Por oposição, a década de 90 foi marcada por um declínio na importância de sectores que, apesar de continuarem a constar no perfil de especialização, apresentaram uma queda nas

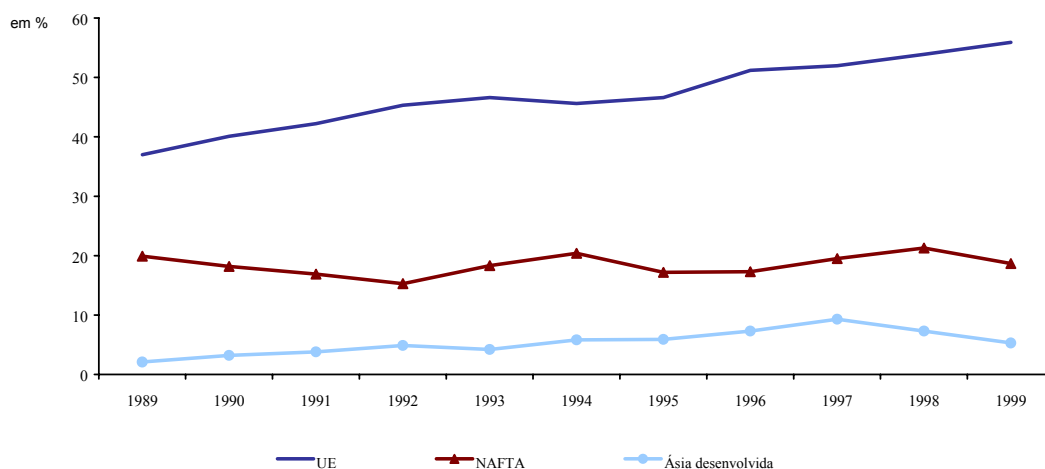
vantagens comparativas reveladas evidenciadas, respectivamente o sector têxtil e de vestuário (malhas, confecção de vestuário e fios e tecidos), conservas e preparações animais, mobiliário, minerais não ferrosos, veículos de utilidade pública e outros materiais de transporte terrestre e electrodomésticos.

Para além das alterações referidas, alguns sectores apresentaram uma tendência de crescimento da sua importância nas relações de comércio internacional portuguesas, de tal forma que passaram inclusive a afirmar-se, no final da década, como sectores de especialização, designadamente o sector de automóveis particulares e motociclos, as estruturas metálicas, conservas e preparações vegetais, lacticínios e derivados e artigos em borracha. Em contraste, alguns sectores revelaram uma evolução oposta, deixando portanto de constar, no final da década, no perfil de especialização comercial de Portugal, tais como o sector dos minerais brutos e o sector de produtos refinados do petróleo.

Fazendo uma análise mais profunda à natureza do comércio internacional, percebe-se que, **durante os anos 90, o comércio de natureza intra-ramo aumentou consideravelmente a sua expressividade na estrutura de comércio internacional portuguesa** (Gráfico 1-53). No entanto, enquanto que nas relações comerciais com a UE se detectava, no final dos anos 90, uma supremacia do comércio intra-ramo (comparativamente com o comércio inter-ramo) - em 1999, o comércio intra-ramo entre Portugal e a UE representava 56% do total do valor do comércio³⁶ - nas relações comerciais portuguesas extra-comunitárias, não obstante a tendência de crescimento detectada, continua a ser evidente um claro predomínio do comércio inter-ramo, o que não é surpreendente dados os maiores níveis de integração e proximidade entre as estruturas comerciais portuguesas e as dos seus parceiros comunitários.

³⁶ Fonte: Cálculos elaborados pela equipa do projecto com base em dados do INE.

GRÁFICO 1-53: EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO INTRA-RAMO DE PORTUGAL COM A UE, O ESPAÇO NAFTA E ALGUNS PAÍSES ASIÁTICOS



Nota: Os dados estão apresentados em % do valor total de comércio; O agregado “Ásia desenvolvida” inclui, alguns dos países asiáticos mais industrializados, como o Japão, Coreia do Sul, Hong Kong, Singapura, Taiwan, Malásia, Filipinas e Tailândia

Fonte: Elaborado pela equipa do projecto com base em dados do INE, 1989-1999

A afirmação do comércio intra-ramo na estrutura de comércio internacional portuguesa exige uma análise mais detalhada da determinação da qualidade relativa das exportações face às importações, dado o comércio desta natureza poder ter intrínsecos determinantes do padrão de especialização comercial bastante divergentes entre si. De facto, enquanto que o comércio intra-ramo com diferenciação horizontal³⁷ é, em geral, associado a trocas entre países desenvolvidos e com níveis de competitividade aproximados, o comércio intra-ramo com diferenciação vertical dos produtos, por vezes é visível no facto de países menos desenvolvidos tenderem a exportar variedades de menor qualidade e a importar as de qualidade superior, podendo a sua presença apontar para um nível de desenvolvimento sectorial diferente entre os parceiros comerciais.

As relações comerciais portuguesas evidenciaram, ao longo da década de 90, um claro predomínio do comércio intra-ramo diferenciado verticalmente em relação ao diferenciado horizontalmente, fenómeno este que tendeu a acentuar-se. A título de

³⁷ A distinção entre a diferenciação vertical e a diferenciação horizontal dos produtos é feita através da comparação dos valores unitários de importação e de exportação. Deste modo, os produtos comercializados são considerados similares (ou horizontalmente diferenciados) se os valores unitários das exportações e importações diferirem em menos de 15%. A metodologia, desenvolvida pelo CEPII, que permite a distinção entre comércio intra-ramo horizontal e vertical (desagregando o comércio desta natureza em vertical superior e inferior) assume que as diferenças nos preços (valores unitários) reflectem diferenças na qualidade. Apesar da utilização dos valores unitários como proxy para a qualidade de um produto poderem apresentar alguns inconvenientes, a maioria dos estudos sobre a qualidade nos fluxos de comércio internacional assume que os preços relativos reflectem diferenças nos níveis relativos de qualidade.

exemplo, em 1999, o comércio diferenciado verticalmente atingia 43,4% do total do comércio de Portugal com a UE, enquanto o comércio intra-ramo diferenciado horizontalmente se situava nos 12,5%³⁸. Nas relações extra-comunitárias esta relação de importância mantém-se face, por exemplo ao espaço NAFTA (EUA-Canadá-México) – o comércio de natureza intra-ramo diferenciado verticalmente representava 16,2% do total de comércio, enquanto que o comércio diferenciado horizontalmente se situava nos 2,6% - e face a alguns países asiáticos – o comércio de Portugal com o Japão era, no final da década, 2,5% diferenciado verticalmente e 0,3% diferenciado horizontalmente.

Nas relações comerciais de Portugal com os membros da UE, o comércio intra-ramo vertical foi, neste período, predominantemente inferior vertical³⁹, o que coloca Portugal numa posição desfavorável, dado que permite detectar indícios de desequilíbrio de competitividade entre Portugal e os respectivos parceiros comunitários e aponta para alguns sinais de “periferização” da economia portuguesa face à União Europeia. No entanto, apesar de, no final da década, a economia nacional ainda se encontrar em situação desfavorável nas trocas comerciais com a União Europeia, os anos 90 foram marcados por uma tendência de esbatimento da supremacia do comércio intra-ramo com diferenciação vertical inferior, o que pode fornecer indícios de um desenhar de uma tendência de inversão da situação desfavorável de Portugal, tendência esta que se beneficiasse de factores futuros que conduzissem ao seu fortalecimento poderia, eventualmente, contribuir para uma maior aproximação das estruturas produtivas entre Portugal e os seus parceiros comunitários⁴⁰.

A estrutura de comércio portuguesa evidenciou, portanto, ao longo da década de 90, alterações no sentido de uma tendência progressiva de “substituição” do comércio inter-ramo por comércio intra-ramo de diferenciação vertical superior, fundamentada, por um lado, na evidenciada tendência de crescimento do peso do comércio intra-ramo no total do valor de comércio (com o consequente declínio do peso do comércio inter-ramo), e por outro lado, no ritmo de crescimento do comércio intra-ramo vertical consideravelmente mais acentuado que o comércio intra-ramo horizontal, estando esse crescimento ligado a uma tendência de aumento do peso do comércio intra-ramo vertical superior.

³⁸ Fonte: Cálculos elaborados pela equipa do projecto com base em dados do INE.

³⁹ No que se refere ao comércio intra-ramo diferenciado verticalmente, caso o rácio entre o valor unitário das exportações e o valor unitário das importações for superior a 1.15, então tal traduz uma qualidade das exportações mais elevada que a das importações, ou seja, o comércio intra-ramo de natureza vertical é considerado vertical superior; caso o referido rácio seja inferior a 1/1.15, tal traduz uma qualidade mais baixa das exportações face às importações, isto é, o comércio intra-ramo de natureza vertical será considerado vertical inferior.

⁴⁰ Em 1989 o comércio intra-ramo vertical inferior representava 63.8% do total do comércio intra-ramo vertical e em 1999 o seu peso havia-se reduzido para os 52%.

Em conclusão, é possível verificar que a análise comparativa das especificidades intrínsecas à estrutura comercial de Portugal e das especificidades da estrutura comercial da UE, ao longo da década de 90, revela um comportamento para Portugal aquém dos seus parceiros comunitários, tendo em conta a tendência de divergência detectada, o que se revela preocupante dada a importância de uma maior proximidade e integração com as estruturas das economias europeias.

A tendência de divergência entre as especificidades inerentes à estrutura comercial de Portugal e o comportamento evolutivo apresentado pela UE, é visível, por um lado, no facto de **Portugal ter evidenciado um desempenho nitidamente inferior à média da UE, no que diz respeito à evolução dos níveis de exportações por habitante**, já que os ritmos de crescimento deste indicador foram bastante mais reduzidos do que os verificados nos seus actuais parceiros comunitários, não se detectando, nos anos mais recentes, sinais de inversão desta situação. Por outro lado, esta tendência manifesta-se, também, no **comportamento desfavorável de Portugal face à média comunitária no que se refere à medida de “competitividade revelada” observada** e na inexistência de sinais visíveis de melhoria da sua “Posição de Mercado” ao longo da década de 90, o que se enquadra com as fracas taxas de cobertura apresentadas pela economia nacional.

Por outro lado, dado os indícios de desequilíbrios competitivos entre Portugal e os seus parceiros comerciais serem mais evidentes numa situação de predomínio de comércio inter-ramo e de existência de diferenciação vertical dos produtos desfavorável para Portugal, **no final da década, podem ser detectados sinais de “periferização” da economia portuguesa face à UE (tendo em conta a predominância do comércio intra-ramo com diferenciação vertical dos produtos desfavorável face ao espaço comunitário), bem como sinais de afastamento competitivo em relação a outros centros de desenvolvimento económico, como o espaço NAFTA, dada a situação de predomínio de comércio inter-ramo nas relações extra-comunitárias**. No entanto, a assinalada tendência de progressiva “substituição” do comércio inter-ramo por comércio intra-ramo de diferenciação vertical superior na estrutura comercial portuguesa, aponta para uma **afirmação das formas mais avançadas de diferenciação** que, se for fortalecida, pode contribuir para um maior grau de aproximação das estruturas produtivas e de atenuação dos desequilíbrios competitivos.

1.2.4. Uma inversão da balança dos fluxos de investimento internacional (o investimento directo de Portugal e em Portugal)

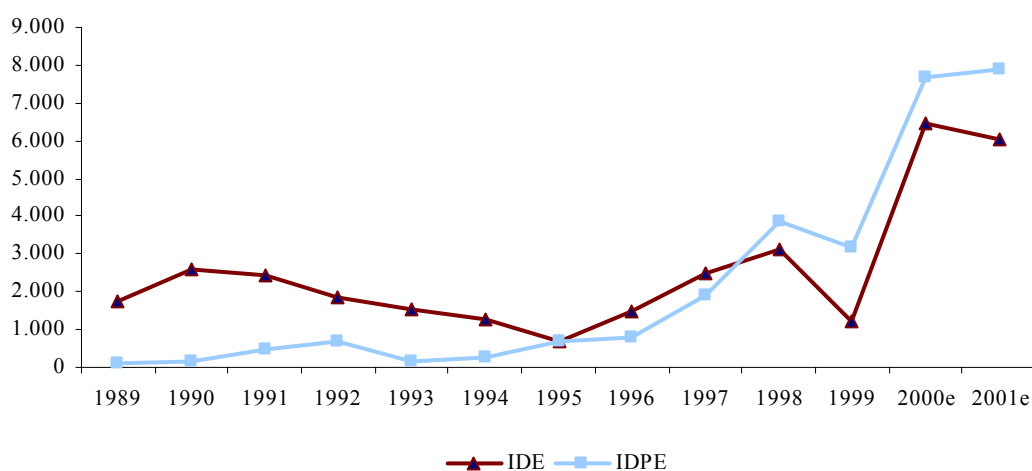
O fenómeno mais marcante, na década de 90, em termos de fluxos de investimento internacional foi a **alteração na relação entre os fluxos de entrada e os fluxos de saída de Investimento Directo no Estrangeiro (IDE)**. Nos anos 80 e na primeira metade da década de 90, a entrada de IDE em Portugal apresentava valores bastante superiores às saídas de IDE, o que se justificava pelos atractivos que Portugal detinha enquanto destino de investimento, nomeadamente:

- Estabilidade económica, social e política, que atribui ao investimento em Portugal um risco político reduzido;
- Localização geográfica de Portugal enquanto entrada para Europa, nomeadamente para mercadorias que chegam à Europa por transporte marítimo ou aéreo;
- Ser um Estado-Membro da UE e possibilitando, como tal, o acesso a um mercado europeu mais amplo;
- Reduzido custo da mão-de-obra enquanto factor produtivo;
- “*Goodwill*” das autoridades nacionais quanto ao IDE, muitas vezes traduzido em benefícios administrativos, financeiros e fiscais;
- Acesso a fundos estruturais de coesão provenientes da UE, funcionando aqueles numa lógica de desenvolvimento de procura e de financiamento por parte das empresas entrantes;
- Processo de privatizações, a partir de 1988, traduzindo uma oportunidade clara para a entrada de empresas estrangeiras no capital de empresas nacionais de sectores considerados estratégicos, nomeadamente electricidade, telecomunicações, banca ou seguros;
- Tecido empresarial descapitalizado e com baixo nível tecnológico, pouco habituado à concorrência com empresas internacionais, que torna atractiva a entrada de empresas multinacionais mais experientes e competitivas;
- Processo de liberalização do sistema financeiro português, passando a haver maior liberdade de circulação de capitais, menores restrições na colocação de activos e acesso ao crédito, menores restrições territoriais às actividades das instituições

financeiras, maior informação sobre os mercados financeiros e menor peso do Estado na actividade do sistema financeiro e na escolha dos investimentos a realizar, nomeadamente pelas empresas estrangeiras.

A análise dos fluxos de entrada e saída de IDE de Portugal entre 1989 e 2001 mostra subidas médias anuais de 10,9% e 45,9%, respectivamente, diferença que permitiu que os fluxos de saída de IDE (IDPE⁴¹) superassem os de entrada, tornando-se **Portugal, a partir de 1998, num “exportador” líquido de IDE** (Gráfico 1-54), ainda que em parte aquela situação seja o resultado de algum desinvestimento de empresas multinacionais em Portugal.

GRÁFICO 1-54: FLUXOS LÍQUIDOS DE INVESTIMENTO DIRECTO ESTRANGEIRO
(MILHÕES DE USD)



Nota: e- Estimativa.

Fonte: Elaborado pela equipa de projecto com base em dados da UNCTAD, Foreign Direct Investment Database

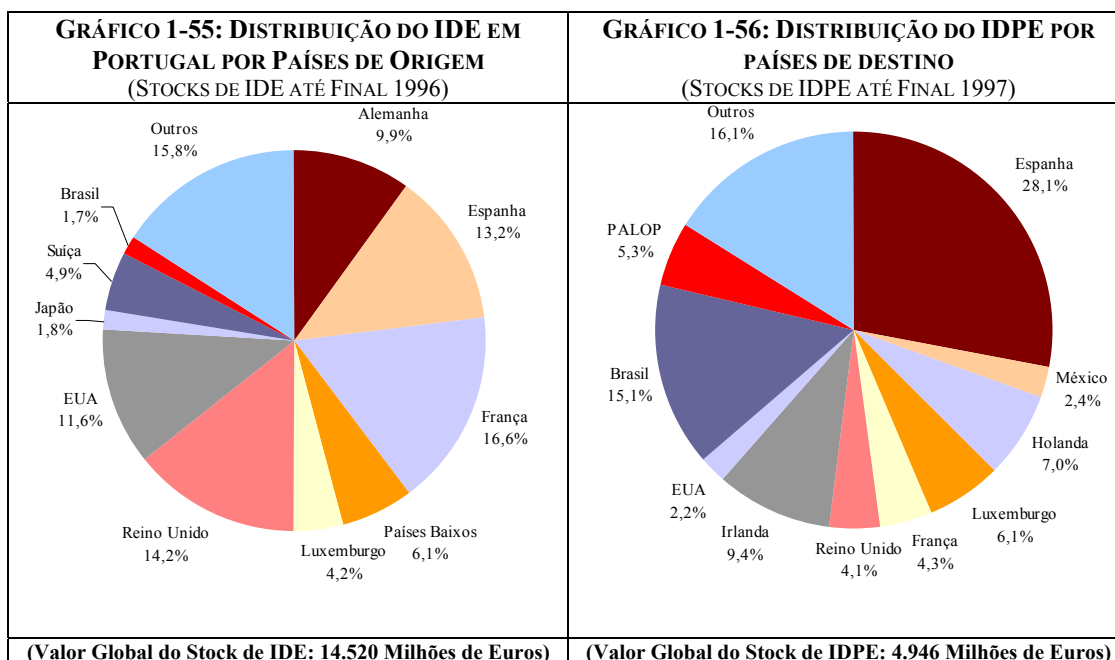
Apesar da recente inversão da balança dos fluxos de investimento internacional, em termos agregados (Stocks de Investimento Directo), o **valor do IDPE agregado é aproximadamente 1/3 do valor de IDE agregado**, mostrando que Portugal, no IDE mundial, é mais importante como destino do que como origem. Comparando a distribuição dos países de origem do stock de IDE⁴² (ver Gráfico 1-55) com a distribuição dos países de destino do stock de IDPE⁴³ (ver Gráfico 1-56), constata-se que a Espanha tem maior importância relativa enquanto destino do IDPE do que enquanto origem de IDE, ainda que em termos de montantes absolutos de investimento a conclusão seja inversa, por via da grande diferença entre o valor global do Stock de IDE e Stock de IDPE. Numa perspectiva

⁴¹ Investimento Directo de Portugal no Estrangeiro.

⁴² Stock de IDE consiste na soma agregada do IDE – dados até 31 de Dezembro de 1996.

⁴³ Stock de IDPE consiste na soma agregada do IDPE – dados até 31 de Dezembro de 1997.

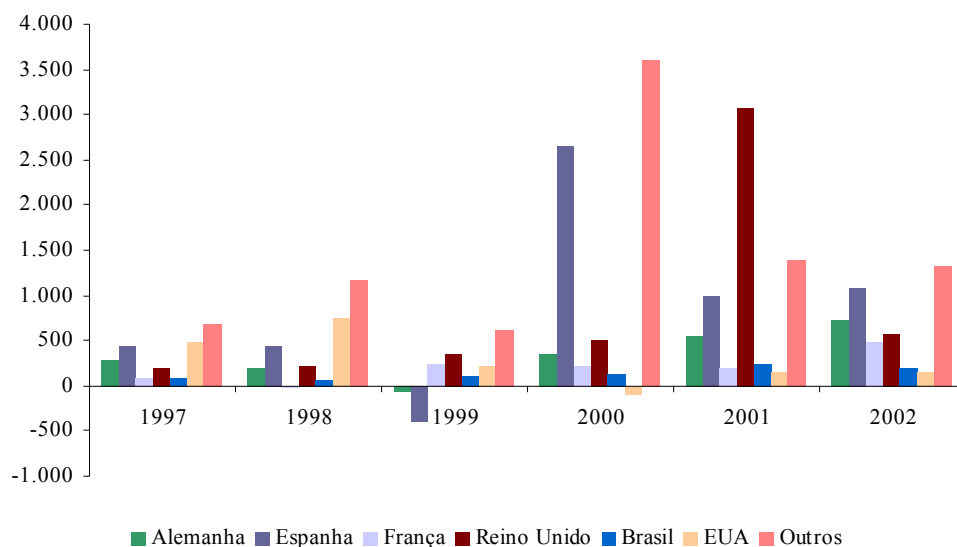
integrada, os países da UE (nomeadamente França, Reino Unido, Espanha e Alemanha) e os EUA constituem as principais origens do IDE em Portugal. Os principais países de destino são do IDPE são, num primeiro nível, a Espanha e o Brasil (justificando-se estes destinos com a importância da **proximidade geográfica e psicológica** na orientação do investimento internacional), e num segundo nível, a Irlanda, a Holanda e o Luxemburgo. No caso destes três últimos países de destino, a justificação prende-se com as condições preferenciais, aproveitadas pelos maiores grupos empresariais nacionais, em termos de localização das SGPS e de gestão fiscal.



Fonte: Elaborado pela equipa de projecto com base em dados do Banco de Portugal: Boletins Estatísticos

Ainda no que se refere às principais origens do IDE (ver Gráfico 1-57), nos últimos anos da década de 90 (uma vez que atrás apenas se analisou o stock de IDE até 1996), mantém-se a importância dos países da UE que tradicionalmente investiam em Portugal, nomeadamente Espanha (principalmente a partir de 2000) e Reino Unido (principalmente em 2001). Surgem ainda outros países com elevada relevância, nomeadamente Holanda, Irlanda e Finlândia, sendo explicados por via de investimentos que os grandes grupos empresariais portugueses fazem noutras empresas nacionais numa lógica de triangulação financeira internacional, em que os capitais passam pelas SGPS que estão localizadas naqueles países (pelo facto de obterem ganhos fiscais associados à movimentação de capitais entre empresas do grupo).

GRÁFICO 1-57: ORIGEM GEOGRÁFICA DO INVESTIMENTO DIRECTO ESTRANGEIRO EM PORTUGAL
(10⁶ EURO)

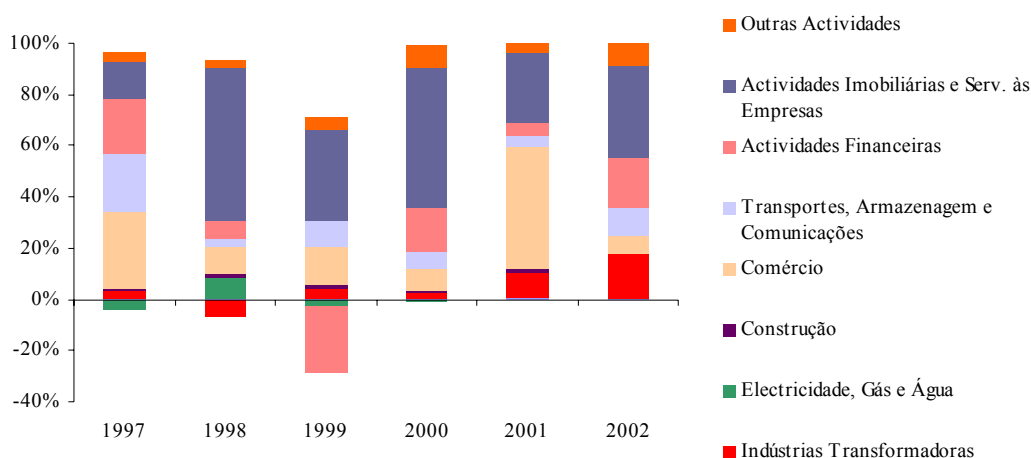


Fonte: Elaborado pela equipa de projecto com base em dados do Banco de Portugal

No que concerne à repartição sectorial dos fluxos de IDE em Portugal por sector de actividade, verifica-se, no período 1996-2001, à semelhança das especificidades detectadas no espaço europeu, uma forte terciarização dos fluxos de investimento do exterior, tendo em conta a concentração predominante em actividades do sector dos serviços, designadamente no comércio, transportes, armazenagem e comunicações, actividades financeiras e actividades imobiliárias e serviços prestados às empresas (ver Gráfico 1-58).

O investimento realizado na indústria transformadora registou um elevado dinamismo ao longo do período em análise, patente na expressiva taxa de crescimento médio anual registada, tendo os ramos industriais mais dinâmicos na atracção de IDE, neste período, sido a fabricação de equipamento e de aparelhos de rádio, de televisão e de comunicação e a fabricação de outro material de transporte.

GRÁFICO 1-58: INVESTIMENTO DIRECTO ESTRANGEIRO EM PORTUGAL POR SECTOR
(10⁶ EURO)

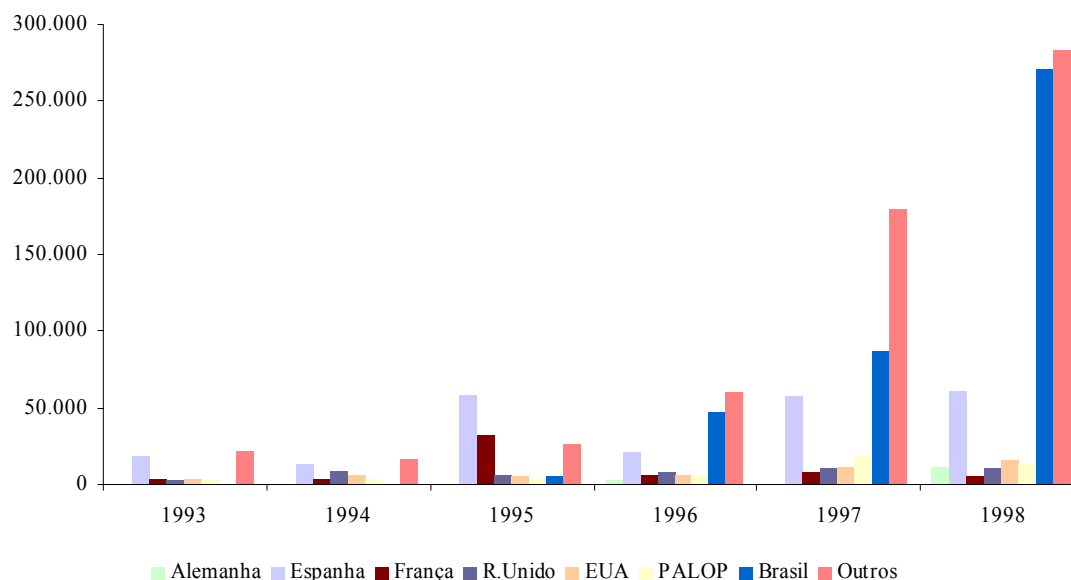


Fonte: Elaborado pela equipa de projecto com base em dados do Banco de Portugal

O movimento de IDPE, numa perspectiva sistémica, foi alavancado pelo período de aprendizagem do “saber internacional” e de integração em redes internacionais, que resultou dos fluxos de entrada de IDE registados nos anos anteriores. Aquele exercício, tendo tornado o mercado doméstico mais sofisticado, funcionou igualmente como um “estágio” para fases mais avançadas do processo de internacionalização, com a consequente revitalização do tecido empresarial português, e com efeitos de *upgrade* em termos de tecnologia, inovação, eficiência e produtividade. Com aquele processo de entrada de investimento, as **empresas nacionais foram confrontadas com uma nova situação, passando a competir no mercado nacional com empresas multinacionais, o que exigiu das empresas portuguesas maior eficiência, produtividade e valor acrescentado e uma mudança de mentalidades que lhes impôs a necessidade de “pensar mercado” de forma mais intensa – alargamento da cadeia de valor para as áreas da distribuição e comercialização.**

Numa outra perspectiva de análise podem identificar-se **os principais destinos dos fluxos de IDPE**, como forma de analisar o grau de maturidade da estratégia de internacionalização das empresas portuguesas, nomeadamente no que se refere à escolha dos mercados de entrada. A evolução da distribuição geográfica das saídas de investimento de Portugal não é muito semelhante à distribuição dos destinos das exportações portuguesas, pois enquanto que nos últimos anos o comércio internacional se tem concentrado na UE, e especificamente cada vez mais em Espanha, os investimentos portugueses no estrangeiro têm revelado outra orientação (Gráfico 1-59).

GRÁFICO 1-59: DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DO INVESTIMENTO DIRECTO DE PORTUGAL NO ESTRANGEIRO
(10³ PTE)



Fonte: Elaborado pela equipa de projecto com base em dados do Banco de Portugal

Em primeiro lugar, importa assinalar a **tendência decrescente do peso da Espanha como destino do investimento directo português**, ainda que, em termos absolutos, o crescimento médio do investimento naquele país se tenha fixado em 26,9%. Este facto é sobretudo interessante à luz da teoria do processo de internacionalização das empresas, que conclui que nas fases iniciais do processo de internacionalização as empresas têm falta de conhecimento e experiência acerca da forma de operar nos mercados externos, tentando ultrapassar esse facto pela entrada em mercados geográfica ou psicologicamente mais próximos, situação que embora tendo alguma aplicabilidade no início da década, se tem vindo a desvanecer.

Na prática, a principal causa da perda de peso da Espanha na estrutura de destino de IDPE foi a assunção do Brasil como grande destino do IDE português no final da década de 90 (apresentando um crescimento médio anual de 422%). Esta situação foi claramente influenciada pelos processos de privatizações lançados pelos países da América Latina, nomeadamente pelo Estado brasileiro, que se tornaram um pólo de interesse para empresas portuguesas de sectores como a banca, os cimentos, a distribuição, a energia, as *utilities* ou as TIC. O movimento de entrada no Brasil foi bastante acelerado, justificando-se quer pela proximidade psicológica de Portugal face ao povo e à cultura brasileira, quer pelo

“efeito demonstração” ocorrido, tendo muitas empresas seguido uma lógica de acompanhamento das empresas clientes nacionais que se tinham internacionalizado para aquele mercado. Por seu turno, o **movimento de entrada nos PALOP** rege-se sobretudo por motivações assentes na **entrada em mercados menos exigentes que o mercado nacional e na proximidade linguístico-cultural**.

Por outro lado, **razões de ordem defensiva deverão estar na origem dos baixos fluxos para países da UE, à excepção de Espanha, nomeadamente, o elevado risco que representa a hipótese de fracasso em mercados mais desenvolvidos**. Este risco está sobretudo relacionado com a dimensão do investimento que é necessário realizar nestes países por forma a concretizar investimentos produtivos ou comerciais. Por outro lado, as estruturas competitivas dos mercados destes países, exigem um processo de controlo e coordenação e definição de estruturas bastante mais complexos, especialmente, tendo em conta que a estratégia de internacionalização das empresas nacionais não resulta, na maior parte dos casos, de um planeamento estratégico consolidado, mas antes do aproveitamento de oportunidades pontuais.

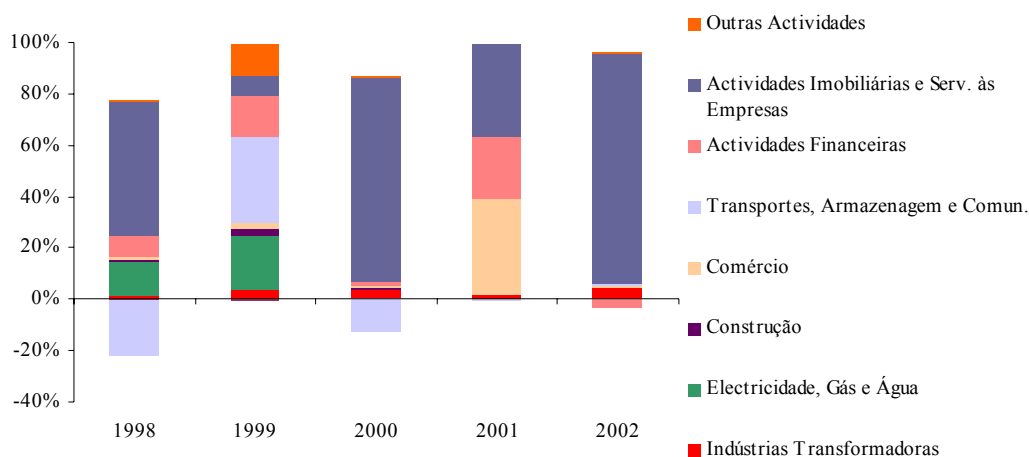
Ainda interessante é a evolução que o IDPE apresenta para “outros mercados” (crescimento médio anual de 67%), o que demonstra a sua crescente diversificação, designadamente para países como a Holanda, as Ilhas Caimão (por questões fiscais), países do Leste Europeu e da América Latina e países do Norte de África, nomeadamente Marrocos. Os países do Norte de África e do Leste Europeu (nomeadamente Polónia) têm vindo a demonstrar fortes movimentações, justificando-se os primeiros pela proximidade geográfica e histórica e por estarem numa fase de desenvolvimento inferior, e os segundos pelo facto das variáveis económicas serem bastante semelhantes às portuguesas, nomeadamente os graus de desenvolvimento e a estrutura produtiva. Este movimento para países de Leste ocorre num momento em que muitas empresas nacionais intensivas em mão-de-obra (nomeadamente das indústrias têxtil, vestuário e calçado) vêem a sua vantagem de localização ser ultrapassada por outros mercados. Denota-se ainda algum crescimento da importância dos EUA como destino do IDPE, o que parece dever-se à necessidade de implantação das empresas em mercados onde se definem tendências.

No período 1998-2002, o IDPE tem origem predominante no sector das actividades imobiliárias e serviços prestados às empresas (ver Figura 4-11), no entanto, importa ressaltar que a classificação sectorial dos movimentos de capitais, efectuada pelo Banco de Portugal, está de acordo com a CAE REV 2 que classifica todas as SGPS (Sociedades Gestoras de

Participações Sociais) no subsector dos Serviços, “outras actividades de serviços prestados principalmente às empresas”. Como frequentemente o investimento directo das empresas portuguesas no exterior, principalmente o das grandes empresas, é realizado através da SGPS do grupo, este investimento é classificado no referido subsector dos Serviços, quando a verdadeira origem sectorial dos fundos corresponde, nomeadamente, aos sectores da “indústria”, “produção, distribuição de electricidade e água”, “transportes e comunicações”, entre outros.

O sector das actividades financeiras assume também uma considerável importância enquanto fonte de origem do investimento português no exterior, tendo-se estes investimentos concentrado predominantemente nos países da UE, no Brasil e Países de Leste.

GRÁFICO 1-60: INVESTIMENTO DIRECTO DE PORTUGAL NO ESTRANGEIRO POR SECTOR
(10⁶ EURO)

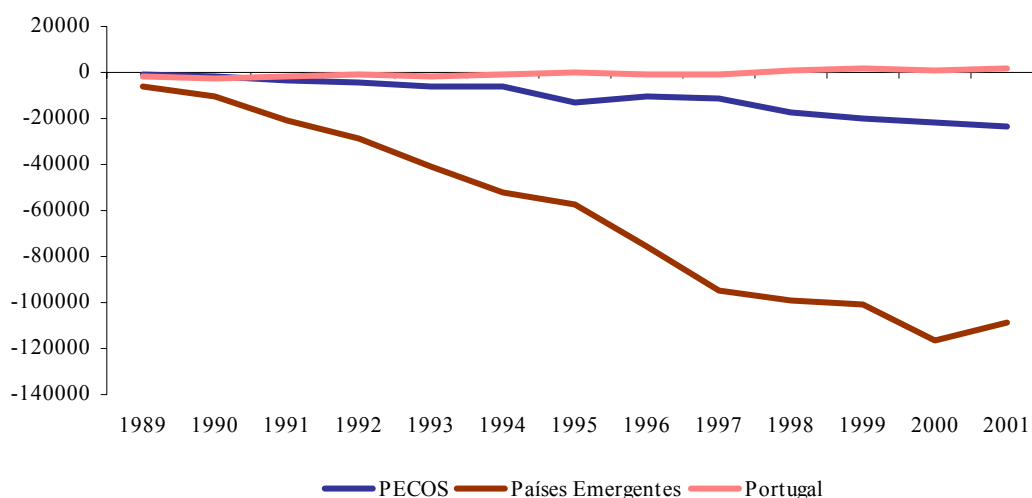


Fonte: Elaborado pela equipa de projecto com base em dados do Banco de Portugal

A década de 90 foi também marcada por uma **alteração da posição relativa de Portugal no IDE mundial**. Assistiu-se a uma preferência crescente, por parte dos investidores a nível mundial, por países como os PECO e pelos designados países emergentes, verificando-se, ao longo da década de 90, um aumento progressivo de fluxos de entrada de IDE, que superaram claramente os fluxos de saída de IDE desses países (respectivamente, cerca de 23 e 109 mil milhões de USD, em 2001, para os PECO e para os países emergentes) – Gráfico 1-61.

GRÁFICO 1-61: FLUXOS LÍQUIDOS DE IDE

(Milhões de USD)



Fonte: Elaborado pela equipa de projecto com base em dados da UNCTAD, Foreign Direct Investment Database

Portugal apresenta por sua vez, ao longo da década uma evolução no sentido ascendente, isto é, passa de uma situação de “importador” líquido de IDE, para uma situação inversa, o que, embora não se possa entender como uma maior maturidade económica (a experiência em países mais desenvolvidos mostra que estas oscilações poderão ter um carácter cíclico), pode ser visto como tradução do maior grau competitivo das empresas nacionais. **Contudo, e apesar dos PECO e dos países emergentes se encontrarem ainda em vias de desenvolvimento, necessitando dessa forma de avultados investimentos estrangeiros, é importante salientar que estes países aparecem, ao longo da década de 90, e cada vez mais, como concorrentes directos para as dinâmicas económicas externas de Portugal.**

1.2.5. Uma clarificação das polarizações e parcerias externas na Europa e no Mundo (a sequência Reino Unido – Alemanha/França – Espanha, Brasil e África, as móveis fronteiras da Europa – mediterrâneo e leste)

A década de 90, em Portugal, caracteriza-se essencialmente por um conjunto de dinâmicas económicas externas que se podem representar, muito genericamente, em três tipos de fluxos: **fluxos de investimento**, traduzindo as entradas e saídas de investimento directo estrangeiro, **fluxos de mercadorias**, traduzindo as principais trocas comerciais, e **fluxos de pessoas** (Figura 1-1), que representam as principais emigrações e imigrações nacionais.

Nos *fluxos de mercadorias*, i.e. comércio externo português, a década de 90 evidencia uma clara polarização das trocas comerciais nacionais com a União Europeia, e, particularmente, com a Alemanha, Espanha, França e Reino Unido. É igualmente importante salientar o facto da Alemanha e da Espanha alternarem de importância relativa quando se analisam os destinos das exportações ou as origens das importações, não perdendo nunca as duas posições cimeiras nos fluxos comerciais com Portugal.

Pelo contrário, nos *fluxos de investimento* manifestou-se uma certa **dispersão dos fluxos de saída do investimento directo nacional**, que têm como principais destinos quatro pólos: a América do Sul (mais especificamente, o Brasil), a Europa (representada principalmente por Espanha, França e Reino Unido), a América do Norte (mais concretamente, os EUA) e os PALOP em geral. Ainda assim importa perceber que as importâncias relativas de cada um destes pólos se têm vindo a alterar, especificamente a posição de primazia que o Brasil ganhou em detrimento da posição de dominância detida pelos países da UE, nomeadamente Espanha. Inversamente, verificamos que o IDE em Portugal, tem como principal pólo de origem, a União Europeia, traduzida em particular, e por ordem decrescente de importância, pelos países: Espanha, França, Reino Unido e Alemanha.

Em termos de *fluxos migratórios*, **os principais pólos de destino das emigrações nacionais repartem-se**, ao longo da década de 90, essencialmente, pelos países da Europa (por ordem decrescente, pela França, Alemanha, Suíça, Reino Unido e Espanha) e pelo pólo Norte-americano (especialmente, EUA). Contrariamente, **os principais países de origem das imigrações** verificadas ao longo da década de 90, **polarizam-se por três continentes**, onde ganha especialmente relevo o continente Americano representado pelo Brasil, seguido pelos continentes africano e europeu representados, por ordem decrescente

de importância pelos seguintes países: Cabo Verde, Reino Unido, Espanha, Angola e França.

Esta **delimitação de polarizações e parcerias externas é consequência de uma evolução histórica** que se sintetiza por uma estratégia de participação em mercados de interesse primordial, tanto pela sua importância geo-económica, como pela sua proximidade geográfica. O pólo mais antigo é representado pelo **Reino Unido**, e constitui uma ligação atlântica que se tem mantido, tanto ao nível dos principais fluxos de pessoas (de origem e destino dos fluxos migratórios), como de investimento directo externo e, acima de tudo, de comércio. Esta proximidade atlântica, apesar de tudo, tem vindo a perder representatividade nas polarizações e parcerias externas, face não só ao aumento de hegemonia por parte do pólo continental, representado pela Alemanha e França, como pela progressiva aproximação ao país que geograficamente está mais próximo de Portugal, a Espanha.

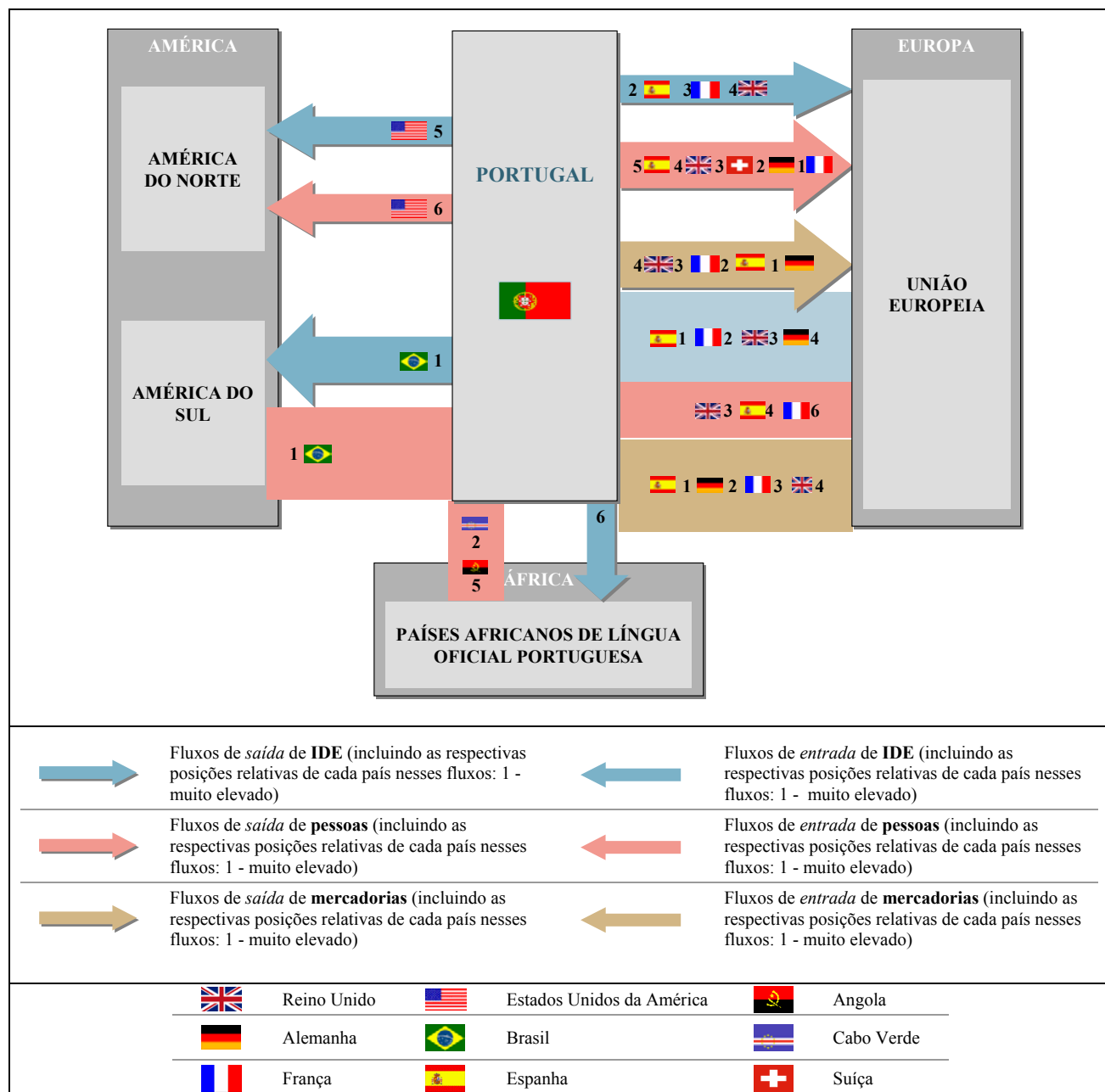
A polarização com a **França** e a **Alemanha** explica-se pela necessidade de aproximação com a Europa Ocidental e pela progressiva convergência e integração de Portugal na UE, o que se traduz na importância crescente que estes países tiveram ao longo da década de 90, quer como principais países de origem, quer de destino das trocas comerciais e dos fluxos migratórios registados entre Portugal e a União Europeia.

A aproximação ao **mercado espanhol** traduz também uma crescente aposta da política externa de Portugal em dinamizar as relações com os países que histórica e culturalmente nos estão mais próximos, bem como das respectivas necessidades do tecido empresarial nacional em se internacionalizar, não incorrendo em grandes riscos e respectivos custos, sem contar com a óbvia proximidade geográfica. A aproximação ao “pólo ibérico” detecta-se essencialmente nos fluxos de comércio e de investimento. Esta dinamização de parcerias externas com a Espanha revela-se, através das mesmas características, com o **Brasil** e com **África** (mais especificamente, com os PALOP). Apesar da proximidade geográfica não ser aqui um factor explicativo desta polarização, a proximidade linguística, cultural e histórica fazem destes países, e principalmente do Brasil, ao longo da década de 90, estratégicos parceiros económicos, situação registada pela posição cimeira do Brasil, como principal país de destino para os investidores nacionais.

No final dos anos 90, há ainda a destacar, em consequência da evolução geopolítica registada no interior da Europa ao longo da década, a emergência de parcerias estratégicas que poderão vir a ser primordiais para as dinâmicas económicas externas da economia

nacional. Destes países destacam-se dois pólos principais, que são os países da Europa Central e Oriental (PECO) e os países mediterrâneos.

FIGURA 1-1: PRINCIPAIS FLUXOS DE POLARIZAÇÃO DA DINÂMICA ECONÓMICA EXTERNA, NA DÉCADA DE 90, EM PORTUGAL



Nota: Cada fluxo foi representado por um vector (“seta”) que agrega três tipos de informação: a cor, onde se distinguem os tipos de fluxo, a direcção, onde se distinguem as entradas e saídas de cada fluxo, e a representação gráfica de cada país que ilustra, não só a sua participação no fluxo, como inclui um valor para a sua intensidade ou posição relativa nesse mesmo fluxo (o valor 1 representa a intensidade mais elevada, e o 6 a mais baixa). Apenas são representados os países que tiveram, ao longo da década, uma posição relativa de destaque.

2. O MODELO DE ACUMULAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÓMICO DE PORTUGAL NO PERÍODO POSTERIOR À PLENA INTEGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA: CARACTERÍSTICAS E RESULTADOS

2.1. A NATUREZA DO MODELO DE CRESCIMENTO

O desenvolvimento da globalização nas suas múltiplas vertentes, a liberalização progressiva do comércio internacional, a continuação do aprofundamento e do alargamento da União Europeia, com a consolidação do mercado interno, a construção da União Económica e Monetária, a instituição da moeda única e a integração futura dos países da Europa Central e Oriental, e a aceleração e a difusão horizontal do progresso tecnológico, associadas à emergência das novas tecnologias de informação e comunicação e à redução continuada do ciclo de vida das tecnologias, processos e produtos, têm vindo a colocar um conjunto muito importante de desafios, difíceis e inadiáveis, à economia e às empresas portuguesas.

O novo quadro competitivo da globalização e da União Económica e Monetária

A economia portuguesa encontra-se numa fase crucial do seu processo de desenvolvimento e modernização, marcada, no essencial, pela necessidade de efectuar os diversos ajustamentos estratégicos e conjunturais suscitados pelo novo regime económico resultante da adopção das políticas de convergência nominal, adaptando-se à introdução do Euro e à consolidação da UEM, no plano europeu, e ao aprofundamento da globalização no plano mundial.

Este novo regime económico comporta transformações e alterações significativas na envolvente das actividades económicas, nomeadamente no que respeita:

- aos *fundamentos do crescimento económico*, traduzidas numa drástica valorização dos factores endógenos associados ao conhecimento, à inovação e à sustentabilidade ambiental. A percepção sobre as bases em que deve assentar o crescimento económico a nível mundial evoluiu fortemente colocando, no primeiríssimo plano, quer a acumulação do conhecimento e das capacidades de inovação, em detrimento da mera acumulação de capital produtivo, quer a integração da protecção ambiental como factor competitivo das empresas, o que

obriga a conceder uma prioridade reforçada ao desenvolvimento do empreendedorismo e a repensar os objectivos e os instrumentos da política estrutural.

- à crescente **globalização** das economias, criando fenómenos de complexidade crescente, particularmente relevante nas micro e pequenas empresas, carentes em dimensão crítica suficiente que lhes permita responderem autónoma e prontamente aos desafios colocados pela aceleração da globalização empurrada pelos movimentos de concentração empresarial, pela plena institucionalização das regras da Organização Mundial de Comércio (OMC) e pela reforma das instituições do sistema económico mundial (FMI e Banco Mundial, nomeadamente).
- ao **contexto concorrencial e competitivo das empresas e das instituições**, traduzidas em novas exigências e desafios acrescidos, no plano europeu e internacional. No plano europeu a plena realização do mercado interno europeu (onde se situam mais de 80% das exportações portuguesas) e o alargamento da União Europeia aos países da Europa central e oriental, representam oportunidades de expansão do mercado para todos os Estados Membros, que exigem, no entanto, para poderem ser aproveitadas, uma mudança ainda mais rápida nos factores em que assenta a competitividade da economia portuguesa. No plano internacional a evolução da disciplina da OMC, reguladora do comércio internacional, traduz-se, em geral, numa maior abertura concorrencial do mercado mundial e, em particular, no desaparecimento de alguns instrumentos de política comercial, como, por exemplo, o Acordo Multifibras, que garantiam a Portugal alguma protecção no comércio internacional face países emergentes ou em industrialização mais recente.
- à **posição de Portugal no contexto europeu**, com a evolução progressiva de “país da coesão” para “país da moeda única”. Portugal que foi, até 1999, sobretudo um “país da coesão”, ou seja, assistido, sem grandes constrangimentos na sua política estrutural e com alguma capacidade de manobra na política macroeconómica, é agora, também e cada vez mais, um “país da moeda única”, com o que isso representa em matéria de perda de capacidade autónoma de actuação na política macroeconómica, com a passagem para a dimensão supranacional das políticas monetária e cambial, e com a sujeição da política orçamental e fiscal às restrições do “Pacto de Estabilidade e Crescimento”. O mandato do Banco Central Europeu, com uma prioridade decisiva de luta contra a inflação, a par de um custo muito mais elevado para qualquer falha de racionalidade na política pública, reduz o

impacto positivo directo das políticas macroeconómicas no crescimento económico.

- à **política económica portuguesa**, quer no plano das acções de regulação conjuntural, quer nas acções de promoção do crescimento e do desenvolvimento. No plano da regulação conjuntural a grande alteração resulta da perda dos instrumentos monetários e cambial, transferidos para a nova dimensão da política monetária e cambial da União Europeia, conduzida com independência pelo Banco Central Europeu e dominada por um mandato centrado na defesa da estabilidade dos preços, e da redução da margem de manobra das políticas orçamental e fiscal sujeitas a um regime de rigor e harmonização imposto pelo “Pacto de Estabilidade e Crescimento”. No plano do desenvolvimento a grande alteração traduz-se num claro sentido restritivo, na passagem do QCA II para o QCA III, de algumas das regras que presidem aos Fundos Estruturais e à política comunitária de auxílios de Estado, de que a política estrutural portuguesa tanto depende.
- à progressiva **internacionalização** das empresas portuguesas, seja no plano do investimento directo, onde, ao longo da próxima década, se deverá assistir a um reequilíbrio dos fluxos de investimento directo, quer os “inward”, quer os “outward”, seja no plano das parcerias e dos fluxos de comércio, seja na dimensão europeia, onde novas oportunidades e ameaças obrigam a uma nova percepção das dimensões do mercado interno e da articulação deste com o mercado doméstico, sem esquecer realidades como a integração ibérica, seja na dimensão dos mercados da América, África e Ásia que configuram vantagens efectivas.

A economia portuguesa faz hoje parte de um bloco económico em construção e afirmação – a Europa que se “alarga” e “aprofunda” – que se transforma rapidamente, mudando muitas das “regras do jogo” na condução das políticas públicas e na definição dos comportamentos e estratégias empresariais. Portugal já é hoje, formalmente, muito mais um “país da moeda única” do que um “país da coesão” não podendo deixar de se adaptar a essa situação, com determinação e persistência.

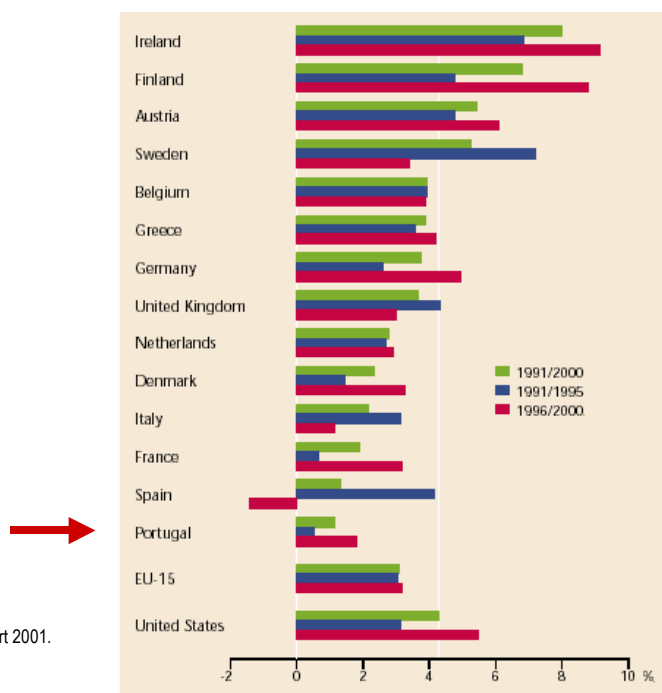
Os novos desafios competitivos colocam-se, deste modo, sobretudo, ao nível das estruturas, das organizações, da logística, dos recursos humanos e das competências tecnológicas, técnicas, organizacionais, comerciais e de gestão disponíveis, e enquadram e configuram a construção de novas vantagens competitivas de médio e longo prazo para uma economia que necessita de se tornar mais eficiente para enfrentar os desafios da modernidade, nas

expectativas dos cidadãos, e os desafios da competitividade e da produtividade, no comportamento e performance das empresas e organizações.

O balanço dos processos de convergência nominal e real da economia portuguesa no contexto europeu revela que, apesar das dificuldades recentes, as realizações positivas da convergência nominal não foram suficientemente acompanhadas, tal como seria desejável, por um processo paralelo de convergência real e, sobretudo, de convergência estrutural com as economias mais avançadas e competitivas do espaço da União Europeia.

A experiência portuguesa tende a revelar, com clareza, que, se no regime económico vigente na União Europeia as economias de menor dimensão podem beneficiar de uma espécie de protecção global em matéria das grandes variáveis nominais, como a taxa de juro e a taxa de câmbio, que lhes confere estabilidade, enfrentam, no terreno da convergência real, uma tarefa aberta, com exigências e dimensões acrescidas, onde dependem, no essencial, da sua própria capacidade de criar riqueza de forma sustentada e de gerar políticas públicas eficazes.

GRÁFICO 2-1: *RANKING* EUROPEU DO CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE (ANOS 90)



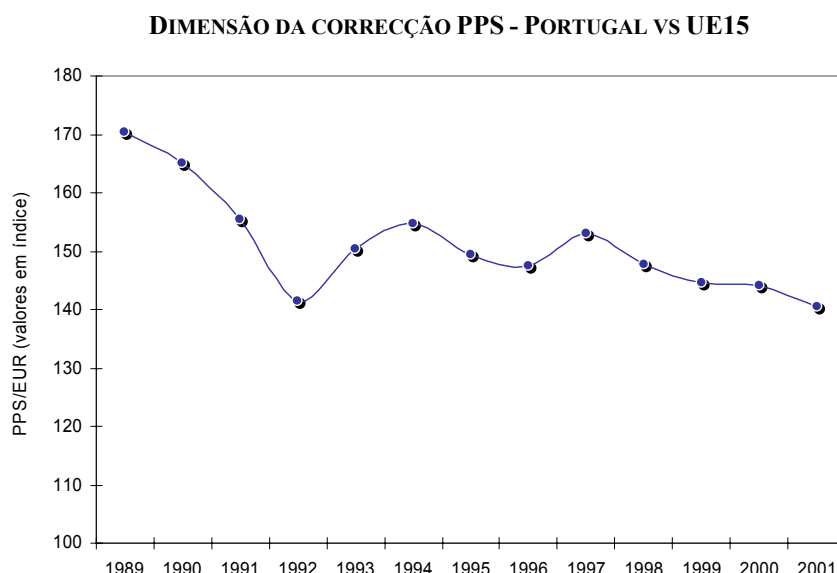
Fonte: European Competitiveness Report 2001.

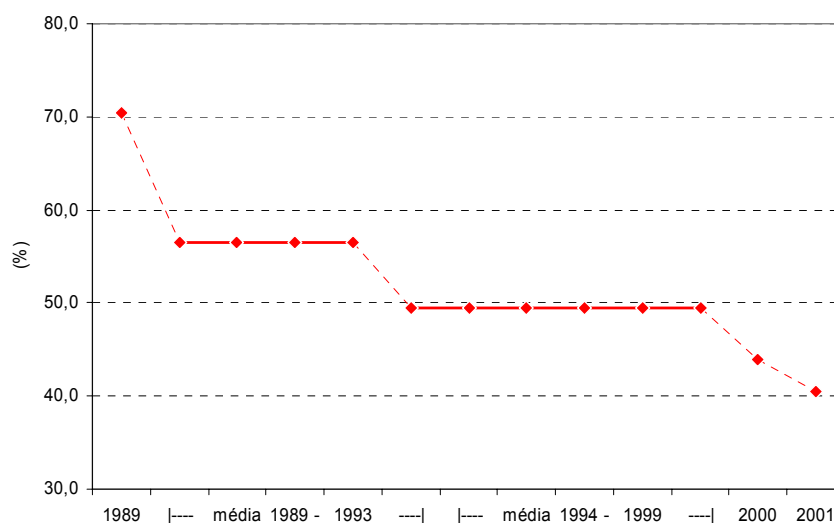
O contraste entre os progressos realizados em matéria de convergência nominal e as debilidades evidenciadas pela evolução da produtividade, ao longo dos anos 90 (Gráfico 2-1), constitui um bom indicador da dimensão e natureza dos desequilíbrios presentes no

processo de convergência europeia da economia portuguesa, quando encarado numa perspectiva global.

A principal manifestação deste desequilíbrio presente no processo de convergência global da economia portuguesa é oferecida pela dimensão da correcção operada pela passagem de valores em euros para valores em “paridades de poder de compra” (Gráfico 2-2): apesar de uma aproximação efectiva no preço global do “cabaz de compras” de referência, que trouxe a correcção de cerca de 70%, em 1989, para cerca de 40%, em 2001, a diferença permanece não só muito significativa, como ainda relativamente afastada de outros casos nacionais onde a questão é relevante (Grécia, Espanha e Itália).

GRÁFICO 2-2: A DIVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO SISTEMA DE PREÇOS E A DIMENSÃO DA CORRECÇÃO DAS PARIDADES DE PODER DE COMPRA NO CASO PORTUGUÊS



DIMENSÃO DA ALAVANCAGEM DA CORRECÇÃO PPS - PORTUGAL VS UE15

Fonte: Comissão Europeia, Statistical Annex of European Economy, Autumn 2002, ECFIN/ 248/2002 e Eurostat

A economia portuguesa, bem como, de um modo geral, o seu tecido empresarial continuam, no contexto do novo enquadramento competitivo global, a apresentar, quer debilidades estruturais, quer um posicionamento competitivo limitado, que condicionam, de forma inexorável, o seu necessário processo de desenvolvimento estrutural, de que depende, nomeadamente, o “*catching-up*” dos níveis de bem-estar económico face aos pólos mais dinâmicos da UE.

FIGURA 2-1: A ARTICULAÇÃO ENTRE COMPETITIVIDADE E COESÃO NO CORAÇÃO DA RESPOSTA AOS DESAFIOS ESTRATÉGICOS DO DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL NA UNIÃO EUROPEIA



A qualidade dos modelos de crescimento económico constitui, no contexto dos desafios específicos dos processos de aprofundamento e alargamento da União Europeia, um dos elementos centrais de construção de uma adequada articulação entre os objectivos comunitários e nacionais que envolvem a convergência económica e a coesão social, surgindo a promoção de trajectórias de competitividade sustentada e territorializada, simultaneamente, como uma das principais necessidades e como um dos principais instrumentos de renovação das acções de planeamento num sentido moderno e de construção de fundamentos microeconómicos para as políticas públicas estruturais, onde se inserem as políticas de desenvolvimento regional, nomeadamente.

2.1.1. A dinâmica de desenvolvimento e mobilização dos recursos

A caracterização da evolução macroeconómica dos anos 90 permite situar as grandes características do modelo de crescimento económico em acção, nomeadamente no que respeita à identificação dos pólos dinâmicos do crescimento⁴⁴ e das lógicas subjacentes na mobilização dos recursos e factores produtivos:

- O ***consumo privado assume um forte protagonismo*** na evolução macroeconómica portuguesa dos anos 90, seja pela forte ***expansão*** na primeira metade da década, seja pela muito mais forte ***desaceleração*** relativa posterior. No período correspondente ao ciclo de programação financeira do QCA I, o consumo privado em Portugal cresceu cerca de 2 pontos percentuais acima do ritmo da UE15, enquanto o PIB crescia apenas cerca de 1 ponto percentual acima. Essa relação inverteu-se, no entanto, no período correspondente ao ciclo de programação financeira do QCA II, com o diferencial positivo do crescimento do consumo privado a ficar ligeiramente acima de 0,5 pontos percentuais, enquanto se mantinha o diferencial de crescimento relativo do PIB. Em 2000 e 2001 o diferencial relativo de crescimento do consumo privado face à UE15 torna-se mesmo negativo, oferecendo um primeiro sinal das limitações do tipo de crescimento económico verificado.
- A ***procura interna*** (consumo privado, consumo público e investimento) ***constituiu***, ao longo de todo o período em análise, ***o pólo mais dinâmico da procura***

⁴⁴ A metodologia de análise baseia-se na comparação da evolução em volume dos grandes agregados macroeconómicos em Portugal e na UE15 (médias ponderadas), seja num quadro de identificação dos ritmos anuais efectivos, seja num quadro de identificação dos ritmos anuais médios nos períodos de execução dos QCA. Esta comparação permite estabelecer diferenças, positivas ou negativas, da trajectória nacional em função da trajectória comunitária de referência.

apresentando um diferencial positivo de crescimento relativo face à UE15, enquanto a procura externa apresentava, pelo seu lado, um diferencial negativo, embora ligeiro, de crescimento relativo face à UE15.

- A *formação bruta de capital fixo* **apresentou**, na evolução macroeconómica portuguesa dos anos 90, um *importante dinamismo em volume*, registando, no período correspondente ao ciclo de programação financeira do QCA II um significativo diferencial positivo de crescimento relativo face à UE15 de cerca de 4 pontos percentuais. As diferenças entre os dois períodos de programação financeira dos QCA I e II são aliás influenciadas pelo facto do primeiro ter incluído o efeito restritivo da recessão que teve em 1993 o seu ponto mais baixo, enquanto o segundo incluía o efeito expansionista do relançamento do crescimento na segunda metade dos anos 90. A clara aceleração do diferencial de crescimento relativo do investimento em volume em Portugal, no período do QCA II, tendo em conta o próprio diferencial de crescimento do consumo público, indicia, também, que o QCA II terá tido uma maior capacidade de “alavancagem” do investimento global.
- O *consumo público* assumiu, finalmente, um *papel determinante na configuração da evolução macroeconómica portuguesa* dos anos 90, tendo crescido em Portugal, ao longo de toda a década, cerca de 2 pontos percentuais acima do ritmo da UE15, diferença que, inclusive, se reforçou no período do QCA II face ao período do QCA I. A comparação dos diferenciais de crescimento relativo do consumo público e do consumo privado, em Portugal face à UE 15, mostra que tendo sido semelhantes no período de referência do QCA I, se tornaram claramente dissemelhantes aquando do QCA II, com o ritmo de crescimento relativo do consumo público a situar-se quatro vezes acima do ritmo de crescimento relativo do consumo privado.

Um modelo de crescimento específico em acção ...

A evolução global da economia portuguesa ao longo dos anos 90 revela, deste modo, a existência de um modelo de crescimento específico, seguramente no sentido de “crescimento verificado”, muito provavelmente, também, no sentido de “crescimento provocado” pelos impulsos internos e externos, menos provavelmente, no sentido de “crescimento desejado” pelas orientações expressas das políticas públicas, mas, também, seguramente, no sentido de “crescimento consequência” dessas mesmas orientações, ancorado pela acção de diversas trajectórias e dinamismos, onde importa destacar:

- uma trajectória bastante mais dinâmica em **volume** do que em valor, isto é, mais positiva na expansão dos **recursos, factores e condições** de criação de riqueza do que na melhoria dos resultados alcançados. Trata-se de um crescimento económico mais próximo de um **modelo extensivo**, isto é, mais “puxado” pelo crescimento conjuntural do emprego apoiado numa conservação da especialização produtiva em actividades dotadas de insuficiente qualificação e diferenciação (em especial para um país da UEM), do que “puxado” pelo crescimento sustentado da produtividade ancorado numa mudança da especialização produtiva em direcção a actividades de maior produtividade e valor acrescentado;
- uma trajectória polarizada pela **procura interna** e não pela procura externa, isto é, uma trajectória envolvendo uma conservação do peso e das referências das **actividades não transaccionáveis**. Este crescimento comporta uma significativa **tendência de desequilíbrio externo**, tanto mais acentuada quanto o ritmo global de crescimento, evidenciada por um ritmo de crescimento das importações de bens e serviços superando, em permanência, o ritmo de crescimento das exportações de bens e serviços, agravando, desse modo, um défice comercial de natureza estrutural;
- uma trajectória marcada por uma **articulação não conseguida entre ritmos de expansão do consumo privado e do investimento**, isto é, por uma dificuldade em conciliar as lógicas de “sementeira” das condições e de “colheita” dos frutos do progresso económico ou, em termos mais técnicos, por uma dificuldade de compatibilização do perfil temporal das decisões de consumo e de investimento, que conduziram quer a ajustamentos financeiros, através da significativa ascensão do endividamento, quer a pressões significativas sobre as receitas e despesas públicas, em divergência com a trajectória de consolidação orçamental seguida pela maioria dos membros da UE, em especial na segunda metade da década. Trata-se de um crescimento onde o **ritmo de expansão do consumo público** se revela muito mais importante do que no conjunto das economias da UE, por “boas” (recuperação de atrasos estruturais em matéria de infra-estruturas e protecção social, nomeadamente) e “más” (ineficiência e ineficácia dos aparelhos de administração e gestão, insuficiente planeamento e controlo das despesas correntes, baixa qualificação e produtividade, nomeadamente) razões.

O modelo de crescimento adoptado, não implicando uma forte progressão qualitativa nem uma significativa transformação da especialização de actividades, privilegiando

investimentos centrados no capital físico, seja ao nível empresarial onde a renovação e modernização de equipamentos se sobrepôs, com clareza, aos investimentos imateriais, de organização ou de desenvolvimento do capital humano, seja ao nível das infra-estruturas, onde a lógica da respectiva construção se sobrepôs, também com clareza, à lógica da respectiva utilização eficiente, configurou-se, portanto, num modelo basicamente extensivo, muito mais apoiado na criação de empregos num número limitado de actividades do que na obtenção de ganhos expressivos em termos de produtividade.

A economia portuguesa tem mantido, neste contexto, uma baixa taxa de desemprego associada a subidas efectivas do salário médio real, desempenho obtido, em grande parte, pelo dinamismo da procura interna (em particular, da construção, habitação e imobiliário e induzido pela redução das taxas de juro) e por uma expansão da despesa corrente do Estado claramente acima do que seria exigido por uma consolidação orçamental plenamente orientada para os ajustamentos competitivos e para as reformas estruturais exigidos pela globalização e pela lógica de aprofundamento e da UE.

... com uma forte característica de “modelo extensivo”

A compreensão quer da natureza extensiva do modelo de crescimento verificado, quer da sua acentuação ao longo da década, constitui um elemento central na mobilização da análise macroeconómica para abordar os desafios, actuais e futuros, da competitividade em Portugal. É possível confirmar com nitidez duas características básicas que contribuíram para o progressivo esgotamento do modelo de crescimento⁴⁵ em análise (Gráfico 2-3):

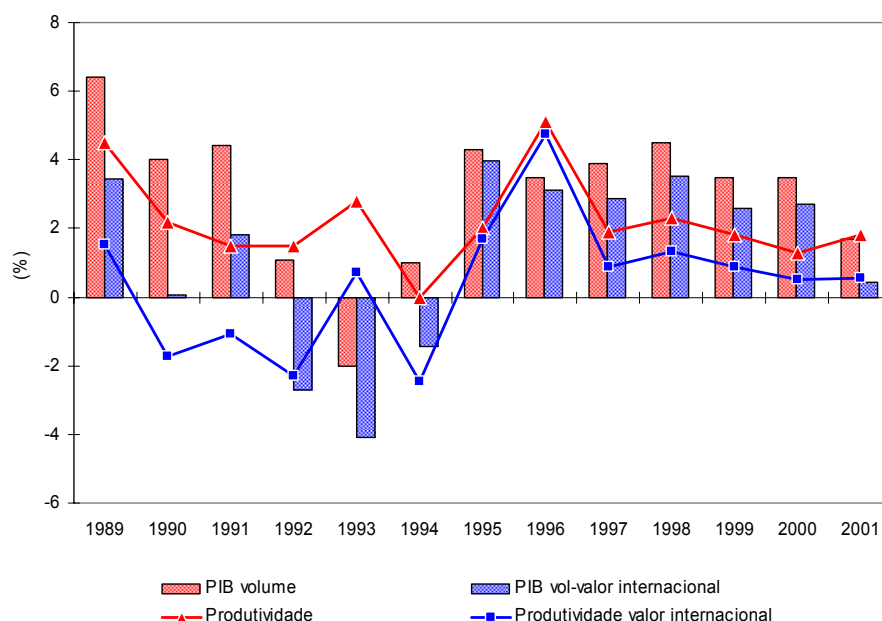
- uma *dinâmica demasiado polarizada pelo crescimento do emprego* e insuficientemente apoiada no crescimento da produtividade;
- uma *dinâmica bastante vulnerável em termos de acesso a preços progressivamente mais favoráveis nas exportações de bens e serviços*, isto é, insuficientemente baseada nos factores avançados de competitividade indutores de valor reconhecido pelos mercados, acentuando a divergência (e, mesmo, um certo “dualismo”) entre actividades expostas e não expostas à concorrência internacional;

⁴⁵ A metodologia de análise baseia-se na estimativa do impacto, na avaliação do desempenho económico, resultante da consideração como referencial para a valorização da produção de bens e serviços transaccionáveis de um indicador de preços internacionais em alternativa ao indicador de preços internos. Torna-se possível chegar a uma estimativa (Gráfico 2-3) dos contributos, nos dois sistemas de preços do PIB (nacional e internacional), do emprego e da produtividade para o crescimento económico verificado.

O carácter extensivo do modelo de crescimento, com o predomínio do emprego sobre a produtividade na dinâmica de expansão, em volume, da actividade económica, foi-se mesmo acentuando ao longo da década, independentemente do sistema de preços retidos (valor nacional ou valor internacional), confirmando a timidez das mudanças estruturais em matéria de competitividade, no período em análise.

Verifica-se, em diferentes dimensões– internas e externas, de eficiência e de eficácia, relativas ao sector público e ao sector privado, às decisões de consumo e de investimento –, **a convergência de um conjunto de insuficiências e limitações que podem conduzir a economia portuguesa para uma travagem muito significativa** (estagnação) quer do ritmo de crescimento económico, quer do ritmo de convergência real no seio da União Europeia.

GRÁFICO 2-3: A NATUREZA DO CRESCIMENTO ECONÓMICO: EMPREGO E PRODUTIVIDADE
(REFERENCIAL DO VALOR NACIONAL VS REFERENCIAL DO VALOR INTERNACIONAL)



Fonte: Equipa de projecto (cálculos próprios), Comissão Europeia, Statistical Annex of European Economy, Autumn 2002, ECFIN/ 248/2002 e Eurostat

O **esgotamento do modelo de crescimento extensivo** com que a economia portuguesa enfrentou o primeiro grande ciclo da sua plena adesão à União Europeia deve ser, no entanto, apenas, um ponto de partida para a análise do cerne do problema, isto é, a compreensão das suas limitações competitivas e, sobretudo, a **construção das acções e decisões que podem permitir, atempadamente, a construção de um novo modelo competitivo mais exigente e mais sustentável.**

2.1.2. A evolução da posição competitiva de Portugal no contexto da União Europeia e da economia mundial globalizada (os factores-chave de competitividade, as quotas de mercado e as dinâmicas preço, volume e valor)

As debilidades competitivas da economia portuguesa, traduzidas, como vimos, num nível de produtividade que se tem mantido, persistentemente, muito abaixo do atingido pelos nossos parceiros da União Europeia, mesmo daqueles que connosco partilham objectivos de convergência real, correspondem, no essencial, a uma certa “cristalização” da nossa especialização internacional em actividades de transformação de baixo/médio valor acrescentado, inseridas em formatos de subcontratação e sem especial espessura ao nível das actividades de investigação, concepção e distribuição.

As dinâmicas de internacionalização na era da globalização articulam múltiplos factores da esfera real e da esfera financeira com reflexos na especialização internacional das economias nacionais. A produtividade, o custo internacional do trabalho por unidade produzida, a taxa de câmbio e o poder técnico-comercial de uma economia exprimem-se, de forma articulada, na respectiva capacidade de gerar e absorver valor internacional. A rendibilidade do sector exportador surge, assim, como um indicador estratégico da natureza e força competitiva da internacionalização de uma economia.

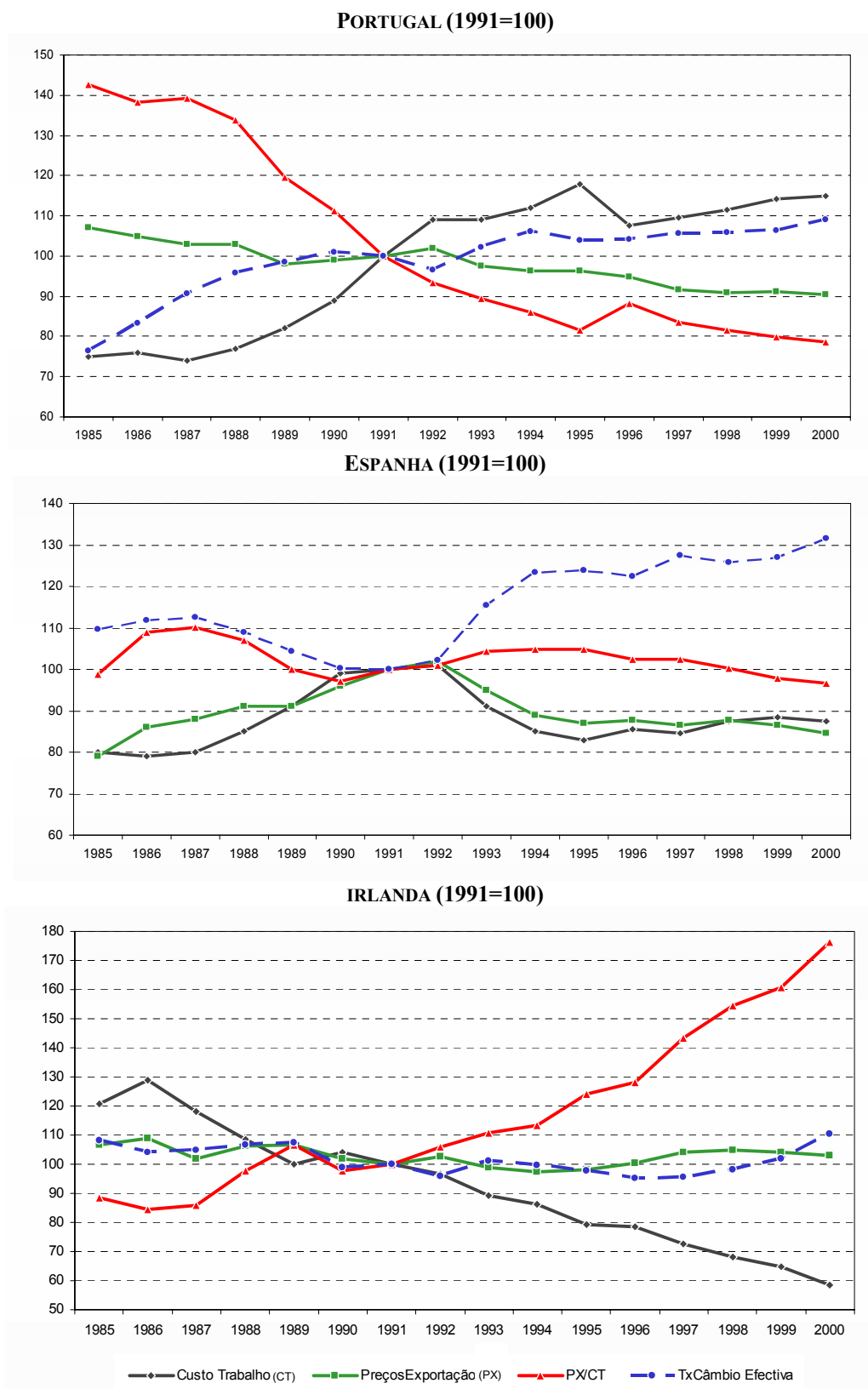
A economia portuguesa tem vindo a assistir (Gráfico 2-4) a uma progressiva deterioração da rendibilidade potencial do sector exportador, a partir do momento em que, terminado o ciclo de desvalorização do escudo que repunha, artificialmente, a competitividade-preço das exportações, não se assistiu a uma alteração estrutural dos factores competitivos em direcção à competitividade não-custo, da especialização internacional em direcção a actividades de maior valor acrescentado, alargando-se, desse modo, a cadeia de valor da simples fabricação à concepção, desenvolvimento e distribuição de produtos.

A economia espanhola, que conseguiu alterar a sua estrutura produtiva, embora à custa de um elevado desemprego, colheu, posteriormente, os respectivos dividendos, embora experimentando dificuldades crescentes no final dos anos 90, em parte suscitadas por uma pequena aventura em termos da desvalorização competitiva realizada entre 1992 e 1994.

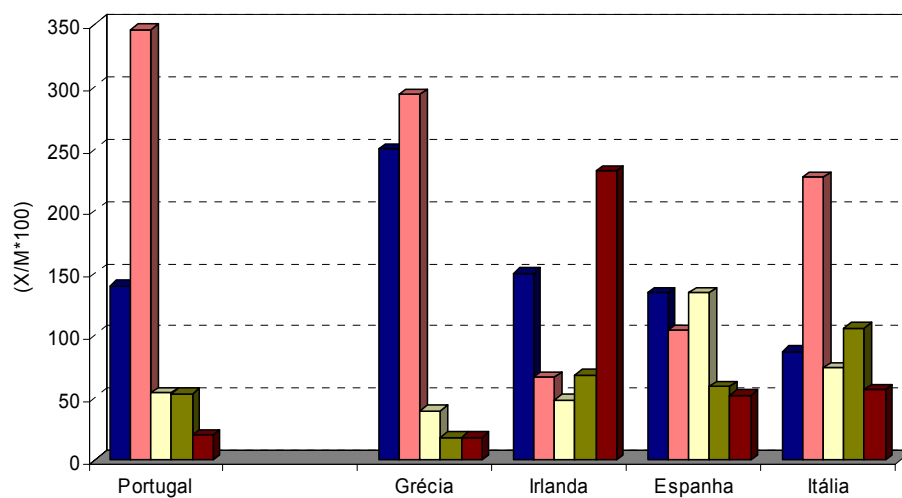
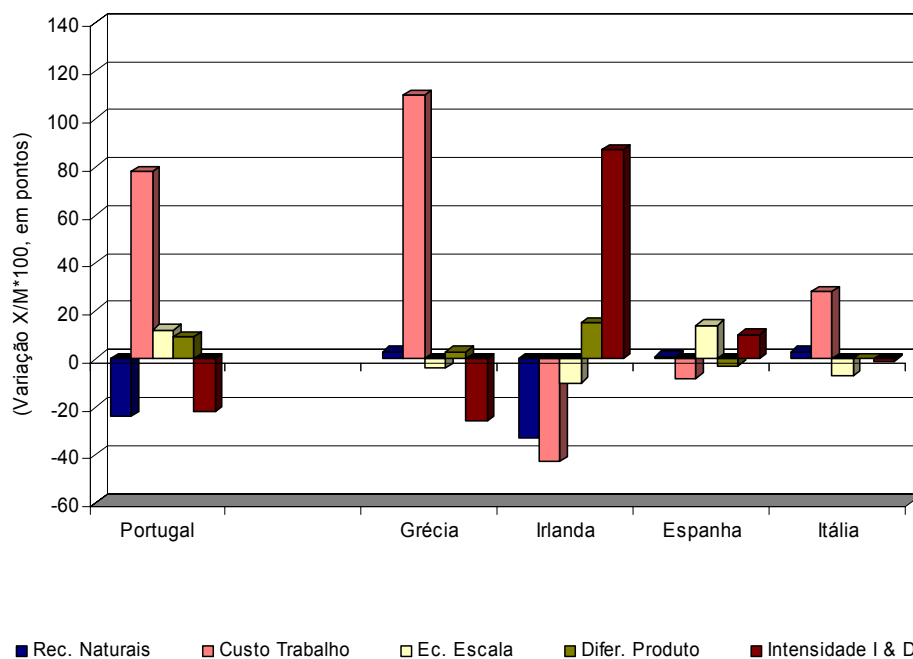
A economia irlandesa conseguiu, não só alterar a sua estrutura produtiva, como a sua própria inserção nas cadeias de valor internacionais, à custa de uma profunda alteração do perfil de educação e qualificação da sua população activa. Embora sob liderança

empresarial externa - o papel do investimento internacional foi decisivo na mudança da economia irlandesa - o aumento sustentado da produtividade permitiu que o progresso sustentado dos salários coexistisse com uma redução apreciável do custo internacional em trabalho por unidade produzida e uma melhoria da rendibilidade do sector exportador.

A debilidade competitiva da economia portuguesa revela-se, também, quando analisamos o nosso sistema de vantagens comparativas cruzado com os factores que determinam a competitividade de diferentes grupos de actividades e verificamos (Gráfico 2-5) que as vantagens comparativas se situam nas actividades que dependem do baixo custo da mão-de-obra ou do acesso a recursos naturais, enquanto as desvantagens comparativas se situam nas actividades que dependem das economias de escala, da diferenciação dos produtos ou da intensidade em Investigação & Desenvolvimento.

GRÁFICO 2-4: PERFORMANCE EXPORTADORA COMPARADA (1986-2000) - PORTUGAL, ESPANHA E IRLANDA

Fonte: OCDE, Economic Outlook

GRÁFICO 2-5: FACTORES COMPETITIVOS E VANTAGENS COMPARATIVAS REVELADAS**ANOS 90****ANOS 80 → ANOS 90**

Fonte: OCDE, Industry Outlook e Science, Technology & Industry Outlook

a taxa de câmbio real como indicador de competitividade no referencial dos países industrializados ...

A utilização da evolução da taxa de câmbio real, isto é, da taxa de câmbio efectiva nominal corrigida por um deflator relativo a um determinado referencial de preços, constitui um indicador interessante para a análise da competitividade numa perspectiva macroeconómica, mas com relevância microeconómica. Com efeito, uma apreciação da taxa de câmbio real indicia uma potencial perda de competitividade, tal como uma desvalorização da taxa de câmbio real indicia um potencial ganho de competitividade (o termo potencial refere-se, explicitamente, aos cuidados a ter na leitura estrutural da evolução da taxa de câmbio real, na medida em que factores que não os preços e os custos podem compensar, parcial ou totalmente, ou inverter os efeitos registados naqueles factores, relevantes, mas parciais).

Com base nos resultados da evolução da competitividade macroeconómica portuguesa no período 1989-2002⁴⁶, em termos internacionais, importa destacar:

- Portugal apresenta uma *evolução da taxa de câmbio efectiva nominal* (desvalorização de 9,6%) que o situa no grupo dos países que desvalorizaram entre 1989-2002, *ainda longe dos países mais competitivos* como os Estados Unidos, o Japão, a Alemanha ou a França, *mas, também, afastado dos países que sofreram fortes desvalorizações da respectiva moeda*, embora com inflações bastante diferenciadas, como a Turquia, México ou, em menor grau, a Grécia ou a Austrália. A posição ocupada por Portugal, e que reflecte com grande eloquência as consequências do novo regime cambial associado à convergência nominal, é a de um país com uma moderada desvalorização, bem aquém de parceiros europeus como a Espanha, a Itália, a Suécia ou a Finlândia;
- Portugal apresenta, no entanto, *uma evolução da taxa de câmbio real* (apreciação de 54,2%, medida pela evolução dos CTUP (Custos de Trabalho por Unidade

⁴⁶ A análise desenvolvida utiliza uma base de dados estabilizada e fiável (utilizada pela Direcção Geral Assuntos Económicos e Financeiros, da Comissão Europeia, para calcular indicadores trimestrais relativos à evolução da competitividade na lógica dos preços e dos custos, tomando como base diferentes referenciais geográficos e, portanto, diferentes valores para as taxas de câmbio efectivas nominais e para os ponderadores a utilizar na determinação dos deflatores necessários para o cálculo das taxas de câmbio reais). Para situar a evolução da posição competitiva da economia portuguesa, optou-se por adoptar dois grandes referenciais geográficos - um, mais vasto, constituído por 24 países industrializados da Europa, América, Ásia e Oceânia (PI24) e outro, mais restrito, constituído pelos 15 membros da UE - e utilizar quatro grandes deflatores - a evolução dos preços do PIB, a evolução dos preços das exportações de bens e serviços, a evolução dos custos em trabalho por unidade produzida (CTUP) para o conjunto da economia e a evolução dos custos em trabalho por unidade produzida (CTUP) para as indústrias de bens transaccionáveis.

Produzida) para o conjunto da economia, apreciação de 34,8%, medida pelo deflator do PIB, apreciação de 22,8%, medida pelo deflator do consumo privado e apreciação de 17,4%, medida pela evolução dos CTUP nas actividades de bens transaccionáveis) *que o situa no grupo dos países que mais competitividade preço e custo perderam entre 1989-2002*, só sendo ultrapassado pelo México nesse resultado negativo. Ao contrário, a Irlanda, a Suécia, a Finlândia e o Canadá, surgem como os países cuja competitividade mais terá evoluído. Do lado dos perdedores, embora com valores muito menos significativos que os referentes à economia portuguesa, encontramos a Espanha, a Grécia, a Alemanha e os Estados Unidos, nomeadamente;

- Portugal apresenta, por outro lado, *um dos maiores desequilíbrios na relação entre evolução de preços e custos*, penalizando significativamente a rendibilidade das actividades de bens e serviços transaccionáveis e gerando uma espécie de “desconexão” entre a evolução dos preços e custos internos e dos preços e custos internacionais. A comparação entre Portugal, Espanha e Irlanda é absolutamente esclarecedora da grande dimensão deste desequilíbrio.

QUADRO 2-1: EVOLUÇÃO DOS PREÇOS E CUSTOS EM MOEDA NACIONAL (% , 1989-2002)

Países	CTUP	CTUP/Ppib	Preços PIB (Ppib)	Ppib/Px	Preços Exportação (Px)
Portugal	136,9	1,19	115,0	2,63	43,7
Espanha	72,2	0,97	74,1	1,68	44,1
Irlanda	32,3	0,57	56,5	3,51	16,1

A posição competitiva de Portugal no contexto da UE15 acompanha, de um modo geral, os contornos já desenvolvidos para o referencial dos 24 países industrializados. No entanto, os resultados da evolução da competitividade macroeconómica portuguesa no período 1989-2002, em termos europeus, permitem referir:

- A forte melhoria competitiva global, isto é, em termos de preços e de custos, da Suécia e da Finlândia, seguidas, menos expressivamente, pela França e, embora de forma menos equilibrada, pela Irlanda, mais competitiva pelos custos que pelos preços, muito mais competitiva nas actividades transaccionáveis, ao nível dos custos, pela Itália, com um posicionamento próximo do perfil da Irlanda, mas muito menos expressivo. *Portugal*, ao contrário, surge com *uma degradação da posição competitiva global*, muito forte (a mais forte no seio dos 15) em termos de custos e preços para o conjunto da economia, menos forte em termos de preços de

exportação e de custos nas actividades transaccionáveis (a 14ª mais forte no seio dos 15, com o Reino Unido e a Dinamarca a surgirem com uma evolução pior que a portuguesa);

- A oposição entre as trajectórias competitivas dos países como a **Alemanha**, que conseguem difundir internamente os frutos da sua forte competitividade externa (ligeira apreciação da taxa de câmbio real, em termos de custos das actividades de bens transaccionáveis e de preços de exportação, e ligeira desvalorização da taxa de câmbio real, em termos de custos e preços para o conjunto da economia) facilitando, desse modo, a renovação do seu modelo competitivo a prazo, dos países como a **Irlanda** que, apesar dos fortes ganhos de competitividade externa, não conseguem difundir significativamente ao conjunto da economia e dos países como **Portugal**, e, com o mesmo perfil, mas em menor grau, como a **Grécia** que, embora consigam limitar a degradação da posição competitiva externa (menor apreciação da taxa de câmbio real, em termos de custos das actividades de bens transaccionáveis e de preços de exportação, do que em termos de custos e preços para o conjunto da economia), o façam à custa do aprofundamento da perda de competitividade do conjunto da economia, dificultando a renovação do seu modelo competitivo a prazo.

... e de coesão económica

A evolução da taxa de câmbio real também fornece indicações relevantes para o tratamento da coesão económica, nomeadamente em termos da análise do equilíbrio entre as estruturas de preços e custos nas actividades expostas à concorrência e nas actividades protegidas pela sua orientação para a satisfação da procura interna em condições de reduzida ou nula concorrência externa.

A evolução da posição competitiva da economia portuguesa, seja no referencial dos países industrializados, seja no referencial da União Europeia a 15, revela, especialmente, no quadro do novo regime de estabilidade cambial no seio da UE, isto é, na segunda metade dos anos 90, os seguintes resultados:

- Uma hierarquia entre as **dificuldades competitivas pelos custos e pelos preços** globais com perdas relativamente apreciáveis desde 1995 (14,7% e 17% ao nível dos CTUP, 7,2% e 9,3% ao nível dos preços do PIB, respectivamente para o referencial PI24 e UE15) que coexiste com uma manutenção da posição

competitiva ao nível dos preços de exportação (ganhos marginais de -1,9% e -0,2%, respectivamente para o referencial PI24 e UE15) que, no entanto, exprime muito mais uma lógica de pressão, irrecusável, dos compradores, do que uma lógica ofensiva dos vendedores destinada a ganhar quotas de mercado;

- O desenvolvimento de uma forma particular de dualismo económico e, nesse sentido de degradação da coesão económica do país, traduzida ***em restrições cada vez mais duras para a operação das actividades de bens transaccionáveis***, seja em termos de preços e margens reduzidos, seja em termos de ajustamentos mais fracos e lentos na melhoria do quadro de remuneração dos factores produtivos (rendibilidade das empresas e /ou remuneração do trabalho), enquanto as actividades de bens e serviços não transaccionáveis vão escapando a essas restrições com níveis de progressão de preços bem mais elevados, que tendem a moderar e a atrasar os processos de reorganização e desenvolvimento tecnológico necessários para gerar aumentos sustentados de produtividade e, sobretudo, a agravar, enquanto geradores de uma inflação interna mais elevada, as dificuldades competitivas das actividades expostas à concorrência internacional.

2.2. O RITMO DE CONVERGÊNCIA

2.2.1. Uma efectiva convergência europeia mas com crescentes equilíbrios, ritmo e sustentabilidade (a convergência nominal: do êxito às dificuldades na inflação; a convergência real: do desequilíbrio entre níveis de vida e de produtividade à travagem)

A trajectória de evolução e transformação da economia portuguesa caracterizou-se, no quadro de progresso global dos anos posteriores à plena adesão à Comunidade Europeia, pela sucessão de conjunturas relativamente diferenciadas, quer no respeitante à configuração dos ciclos de crescimento económico, em articulação com a evolução das expectativas dos agentes económicos, nomeadamente, as que suportaram as grandes decisões de consumo e investimento privado, quer no respeitante à configuração dos ciclos de preparação, execução e encerramento dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) que, orientando a mobilização de fundos estruturais comunitários, se converteram no instrumento das políticas públicas de promoção do desenvolvimento económico e social em Portugal.

A economia portuguesa conheceu ao longo deste período, no quadro da sua plena integração europeia, um processo de convergência tão efectivo - nos planos da convergência nominal e real - quanto sujeito a problemas crescentes de equilíbrio, de ritmo e de sustentabilidade (para uma caracterização das grandes dimensões da “convergência” veja-se Figura 2-2). A convergência europeia da economia portuguesa comporta, com efeito, resultados expressivos que, no entanto, foram revelando dificuldades significativas de consolidação e de difusão generalizada: o balanço rigoroso do processo de convergência é decisivo para relevar a importância fulcral das políticas de competitividade e coesão no caso português.

O quadro macroeconómico global do processo de convergência

O quadro da evolução macroeconómica portuguesa desde 1986 comporta, nomeadamente, os seguintes grandes momentos conjunturais:

- **o ciclo inicial de rápido crescimento económico e convergência real no plano europeu** (1986-1992), induzido, em grande parte, pelo impacto favorável da adesão (forte crescimento do investimento estrangeiro em Portugal e do comércio

externo intra-comunitário) e do QCA I (expansão rápida das infra-estruturas de apoio ao desenvolvimento económico);

- o desenvolvimento de uma *conjuntura recessiva* em 1993, mais acentuada em Portugal (quebras de 1,1% no PIB e de 12,1% no investimento em equipamentos) do que na UE (quebras, respectivamente, de 0,4% no PIB e de 10,6% no investimento), justificada, também, pelas experiências de “desvalorização competitiva” ensaiadas por alguns países da União, e que atingiu, especialmente, o sector produtivo dos bens transaccionáveis, marcando a articulação do encerramento do QCA I (1989-1993) com o lançamento do QCA II (1994-1999);
- a *concretização dos esforços de convergência nominal* que viriam a permitir a decisão favorável de entrada do país no grupo dos fundadores da moeda única europeia, em Maio de 1997, alterando, definitivamente, o regime cambial e endurecendo, com a estabilidade da taxa de câmbio, as condições de concorrência do sector exportador no mercado interno europeu;
- a posterior progressiva *manifestação de dificuldades*, seja ao nível da *convergência nominal* (inflação mais elevada e desequilíbrio orçamental), seja ao nível da *convergência real* (redução do ritmo de crescimento económico e paragem do processo de aproximação ao nível médio de vida na UE, medido em paridades de poder de compra), em especial na transição do QCA II para o QCA III (1999-2001).

FIGURA 2-2: AS TRÊS DIMENSÕES DA CONVERGÊNCIA

A evolução macroeconómica neste período traduziu-se numa progressiva sincronização do ciclo conjuntural da economia portuguesa com o ciclo, mais global, da economia europeia, o que, aliás, constitui simultaneamente o objectivo e o resultado da própria convergência nominal.

QUADRO 2-2: O CRESCIMENTO ECONÓMICO DEPOIS DE 1986

PAÍS/REGIÃO	1986-1990	1991-1993	1994-1999	2000-2001
PORTUGAL				
<u>Produto Interno Bruto (*)</u>	<u>5,5</u>	<u>1,2</u>	<u>3,1</u>	<u>2,7</u>
Consumo Privado	5,2	3,2	2,9	1,8
Consumo Público	6,3	4,0	2,4	3,4
Formação Bruta Capital Fixo	11,0	-1,6	7,4	2,0
Exportações (b,s)	9,8	1,2	8,6	5,9
Importações (b,s)	15,5	4,7	9,2	3,1
<u>Taxa de Desemprego (**)</u>	<u>6,1</u>	<u>4,6</u>	<u>6,3</u>	<u>4,1</u>
Princípio do Período → Fim do Período		4,0 → 5,7	7,0 → 4,4	4,0 → 4,1
UNIÃO EUROPEIA (UE15)				
<u>Produto Interno Bruto (*)</u>	<u>3,3</u>	<u>0,7</u>	<u>2,4</u>	<u>3,1</u>
Consumo Privado	3,7	1,3	2,2	2,8
Consumo Público	2,0	1,5	0,9	1,9
Formação Bruta Capital Fixo	5,7	-2,6	3,1	4,4
Exportações (b,s)	5,0	1,8	6,8	9,8
Importações (b,s)	7,4	2,5	2,5	9,6
<u>Taxa de Desemprego (**)</u>	<u>8,9</u>	<u>9,4</u>	<u>10,5</u>	<u>8,0</u>
Princípio do Período → Fim do Período		10,2 → 10,7	11,1 → 9,6	8,3 → 7,7

(*) - Taxas médias de variação anual. (**) - Taxas médias.

Fonte: Comissão Europeia, Direcção Geral de Economia e Finanças, “Economia Europeia” n°72, Banco de Portugal, Boletim Económico, Março 2002

O **ciclo 1989-1993** foi marcado, em termos macroeconómicos, pela passagem de uma fase de crescimento rápido, dinamizada pelo primeiro impacto da plena integração, a uma situação recessiva com custos bem marcados, seja em termos de produção, seja em termos de emprego. O **ciclo 1994-1999** iniciou-se, em termos macroeconómicos, sob o signo da necessidade de dar resposta à recessão e ao desemprego, mas veio a terminar sob o signo da necessidade de encontrar novas formas de crescimento capazes de estimular duradouramente a convergência real. O **ciclo 2000-2006** que se iniciou, pelo seu lado, com a articulação do surgimento de novas dificuldades no plano internacional com a manutenção das debilidades já apontadas em termos de convergência nominal e real, no plano nacional, veio reforçar, ainda mais, a importância das iniciativas e intervenções a favor, tal como já foi salientado atrás, da convergência real no caso português.

A redução sensível da taxa de desemprego ao longo do ciclo de programação financeira 1994-1999 constitui, sem dúvida, um dos principais resultados macroeconómicos da economia portuguesa, aproximando-a do pleno emprego e afastando-a da realidade global

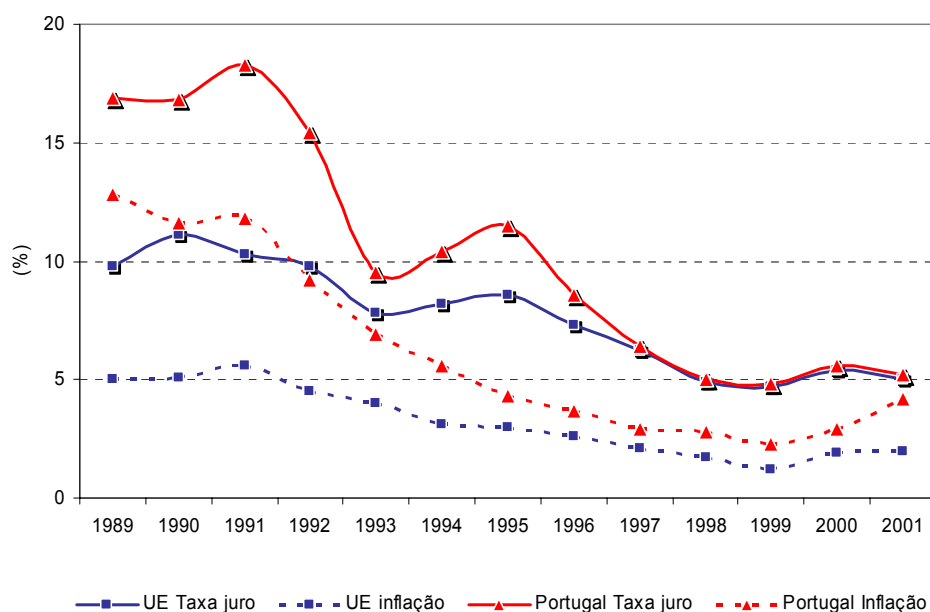
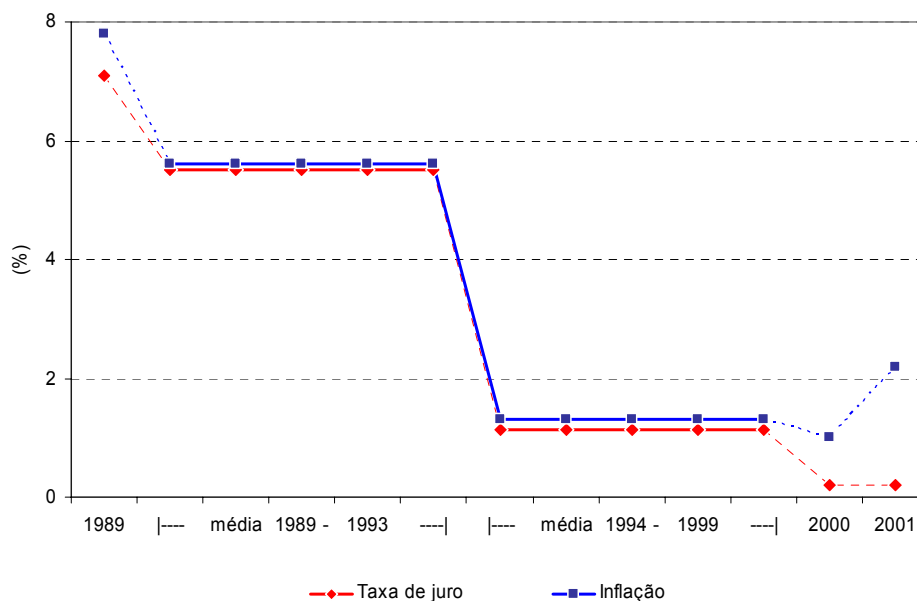
do espaço da UE, onde se registava, em 1999, uma taxa de desemprego ainda importante, sensivelmente o dobro da taxa de desemprego portuguesa. A valoração deste resultado é, como se sabe, tarefa complexa na medida em que a relação entre o nível de emprego e o nível de produtividade dá origem a diferentes padrões de avaliação (os casos de Portugal e Espanha constituem um bom exemplo), em particular quando se considera a questão da sustentabilidade no médio-longo prazo desse elevado nível de emprego.

A plena adesão de Portugal à UE coloca, no plano económico, desafios de regulação conjuntural e de desenvolvimento estrutural que devem ser enfrentados e vencidos para que as vantagens estratégicas daí resultantes e os fundos comunitários disponibilizados possam ser aproveitados e colocados ao serviço da melhoria generalizada da qualidade de vida dos portugueses. A “convergência nominal” e a “convergência real” constituem os dois caminhos que materializam, respectivamente, a resposta àqueles dois desafios, sendo, por isso mesmo, importante, acompanhar e avaliar com rigor onde nos encontramos e com que ritmo avançamos (ou não) naqueles dois caminhos.

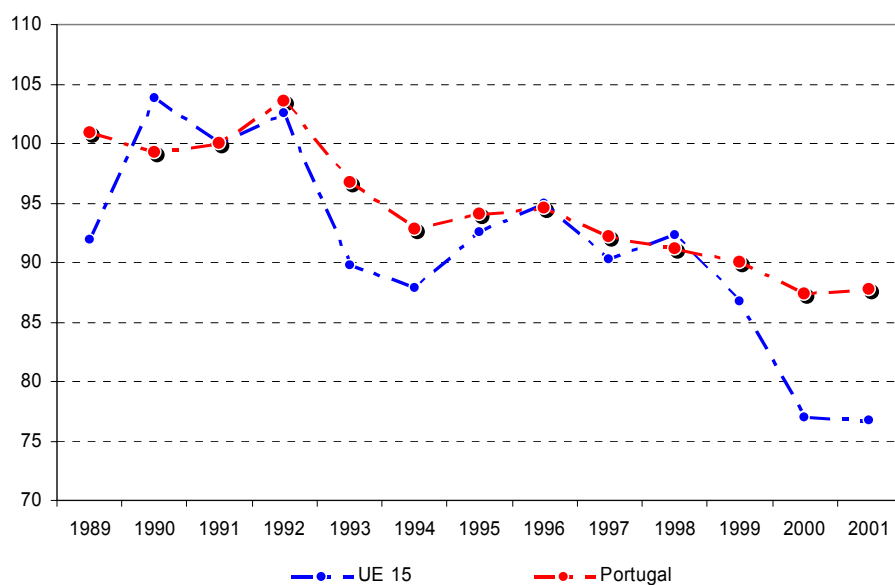
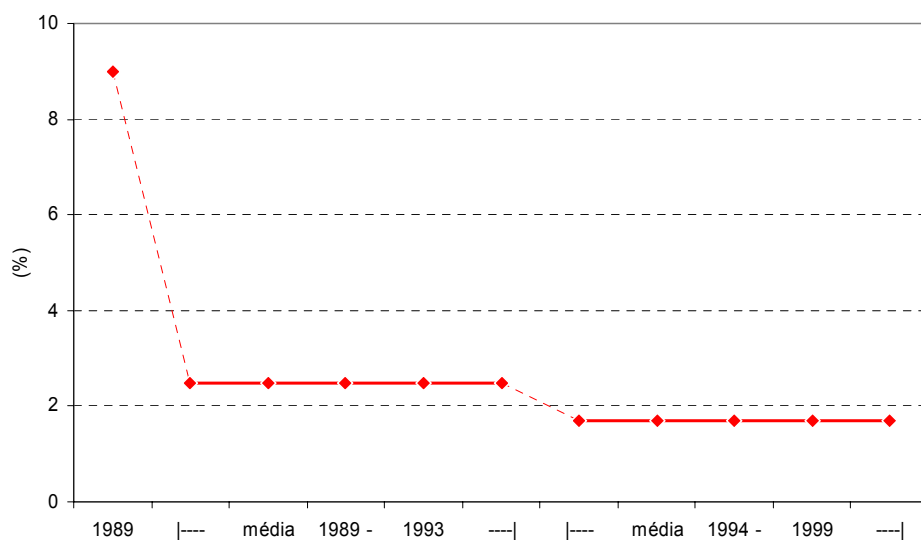
A convergência nominal

O processo de **convergência nominal** da economia portuguesa (sistematizada nos Gráfico 2-6 a Gráfico 2-8) foi, ao longo dos anos 90, mais precisamente até 1997, bastante expressivo, tendo permitido que o país fosse um dos fundadores do euro e da UEM, destacando-se, nomeadamente:

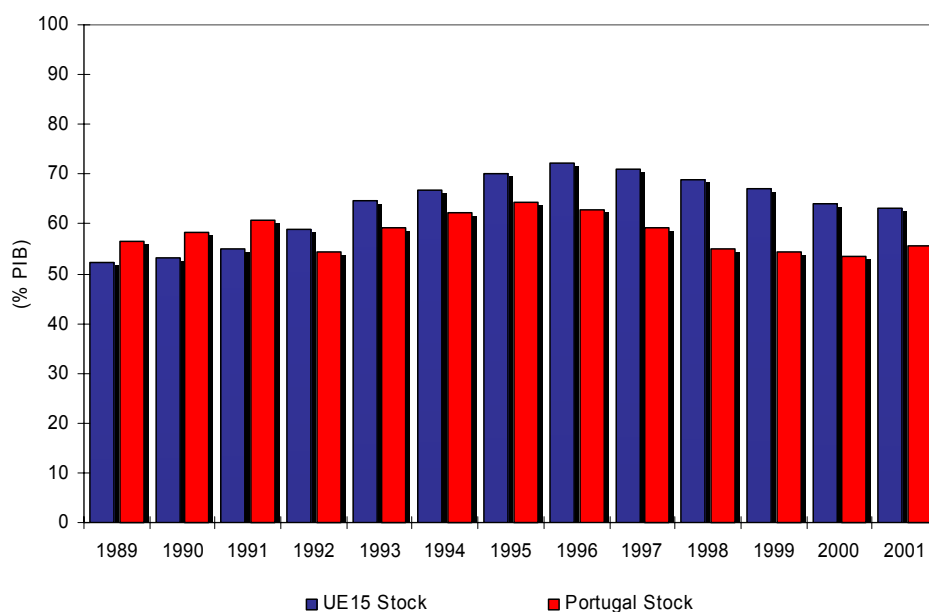
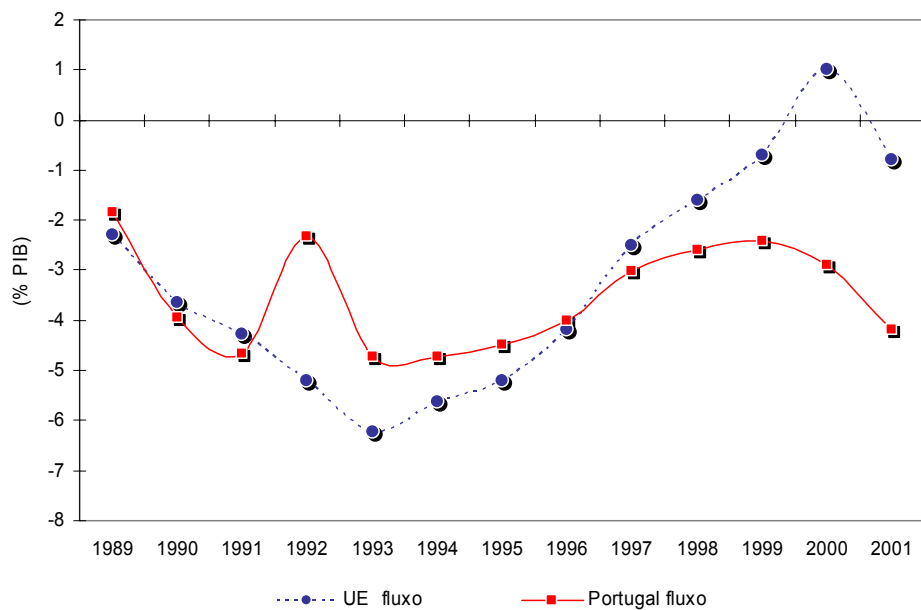
- a convergência na desinflação e na descida das taxas de juro, com as restantes economias europeias, tendo atingindo em 1997 quer um nível de inflação, quer um nível de taxa de juro, nomeadamente para a emissão de dívida pública, plenamente alinhados com a média da zona euro;
- a convergência nas condições de gestão orçamental, traduzidas num caminho comum, com os restantes países membros da União Europeia, quer na contenção do endividamento, quer na redução do défice orçamental (Gráfico 2-8);
- o novo quadro de estabilidade cambial numa economia dominada, desde a crise do petróleo e até ao início dos anos 90, por uma lógica de “desvalorização” deslizando da moeda.

GRÁFICO 2-6: CONVERGÊNCIA NOMINAL NOS ANOS 90: INFLAÇÃO E TAXA DE JURO**EVOLUÇÃO DO RITMO DA INFLAÇÃO E TAXAS DE JURO - PORTUGAL VS UE15****EVOLUÇÃO DO RITMO DA INFLAÇÃO E TAXAS DE JURO - DIFERENÇAS ENTRE PORTUGAL E A UE15**

Fonte: Comissão Europeia, Statistical Annex of European Economy, Autumn 2002, ECFIN/ 248/2002 e Eurostat

GRÁFICO 2-7: CONVERGÊNCIA NOMINAL NOS ANOS 90: TAXA DE CÂMBIO**EVOLUÇÃO DA TAXA DE CÂMBIO NOMINAL EFECTIVA - PORTUGAL VS UE15 (1991=100)****EVOLUÇÃO DA TAXA DE CÂMBIO NOMINAL EFECTIVA - DIFERENÇAS ENTRE PORTUGAL E A UE15**

Fonte: Comissão Europeia, Statistical Annex of European Economy, Autumn 2002, ECFIN/ 248/2002 e Eurostat

GRÁFICO 2-8: CONVERGÊNCIA NOMINAL NOS ANOS 90: ENDIVIDAMENTO PÚBLICO**EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO (STOCK) - PORTUGAL VS UE15****EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO (FLUXO) - PORTUGAL VS UE15**

Fonte: Comissão Europeia, Statistical Annex of European Economy, Autumn 2002, ECFIN/ 248/2002 e Eurostat

Portugal conheceu, deste modo, ao longo da última década, um conjunto assinalável de progressos em termos de convergência nominal, ao mesmo tempo que a política monetária e cambial ia passando para a esfera supranacional e se iam reforçando os mecanismos de

coordenação ao nível orçamental e fiscal, designadamente com a implantação do Pacto de Estabilidade e de Crescimento.

As realizações significativas e positivas da “convergência nominal” encontram, no entanto, novas dificuldades que importa combater e que resultam, para além de choques externos adversos, de escolhas de política macroeconómica e, sobretudo, das debilidades do modelo de crescimento extensivo em acção desde a plena adesão às comunidades europeias.

Os perigos deste modelo de crescimento para a “convergência nominal” exprimem-se na possibilidade de divergência ao nível da **inflação** (pressão elevada da procura interna originada em consumo privado e consumo público), que se começou a manifestar no final da década, e ao nível das **taxas de juro** (induzida por possíveis fenómenos de degradação do “rating” do país e das instituições financeiras resultantes de excessivo endividamento).

As “novas dificuldades” surgidas na consolidação da convergência nominal são, por isso, uma realidade que não pode ser desvalorizada. A economia portuguesa, no final da década, passou a enfrentar, de forma visível, dificuldades no plano do controlo da inflação e no plano da reconstrução da margem de manobra da política orçamental e fiscal. Estas dificuldades são tanto mais preocupantes quanto a redefinição das responsabilidades na condução da política económica no espaço europeu, entre os Estados nacionais e as estruturas de decisão supranacional, passaram a colocar novos desafios e, em particular, a exigir dos governos dos países menos desenvolvidos uma particular lucidez na escolha de trajectórias adequadas.

Os sinais de que a consolidação de uma baixa inflação em Portugal não é questão em que baste “ir à boleia” da conjuntura europeia e da política monetária e cambial europeia, exigindo, ao contrário, um esforço próprio de ajustamento, são hoje abundantes. A inflação, não sendo um mero ou estrito fenómeno monetário, determina, com efeito, que a sua manutenção num nível baixo dependa, em boa medida, do alargamento da cadeia de valor das empresas, do aumento da sua produtividade e do reequilíbrio dinâmico das condições de oferta e de procura através de regras adequadas de concorrência.

Os números revelam que a “ilusão simpática” de uma fugaz “desinflação administrativa” (o controlo artificial do nível de inflação no 2º semestre de 1999 através do congelamento do preço dos combustíveis) deu lugar a um ressurgimento de um fenómeno de divergência que não desapareceu. A economia portuguesa voltou a encaminhar-se para uma inflação de referência superior à média europeia em cerca de 1,5% - 2% o que, com mais de 85% do

comércio “externo” numa União Europeia de moeda única, significa sujeitar as empresas portuguesas a um défice concorrencial da mesma dimensão anual.

Assim, após um longo período de convergência nominal com os países da UE, a década terminou com “novos desafios”, verificando-se que não é possível manter uma posição competitiva sustentável na UEM com uma taxa de inflação nitidamente superior aos nossos grandes parceiros comerciais e que, na impossibilidade de uma desvalorização cambial, as consequências da perda de competitividade-preço pagam-se com perdas de quotas de mercado, isto é, com redução da actividade económica e do emprego.

A convergência real

A análise da evolução da **convergência real** exige a utilização de indicadores de capacidade de produzir ou gerar riqueza (indicadores de produtividade) e de indicadores de acesso à riqueza e ao rendimento (indicadores de nível de vida).

QUADRO 2-3: A EVOLUÇÃO DO RITMO DE CONVERGÊNCIA REAL (*) UE15=100

<i>Período</i>	<i>Grécia</i>	<i>Espanha</i>	<i>Irlanda</i>	<i>Portugal</i>	<i>UE-3 (**)</i>	<i>UE-12 (**)</i>
1988	58,3	72,5	63,8	59,2	67,8	106,6
1989	59,1	73,1	66,3	59,4	68,4	106,4
1990	57,4	74,1	71,1	58,5	68,6	106,4
1991	60,1	78,7	74,7	63,8	73,0	105,2
1992	61,9	77,0	78,4	64,8	72,3	105,3
1993	64,2	78,1	82,5	67,7	74,0	105,0
1994	65,2	78,1	90,7	69,5	74,4	104,9
1995	65,9	78,2	93,3	70,5	74,8	104,8
1996	66,7	79,3	94,1	70,7	75,7	104,6
1997	65,9	79,9	103,6	74,7	76,5	104,5
1998	66,8	79,2	105,7	73,6	76,1	104,5
1999	68,2	82,2	111,7	73,7	78,3	104,1
2000	69,2	82,5	118,5	73,5	78,7	104,1
2001	70,9	83,1	121,2	73,4	79,4	103,9

(*) - Produto Interno Bruto por Habitante em Paridades de Poder de Compra.

(**) - UE3 - Portugal, Espanha e Grécia; UE12 - UE antes do penúltimo processo de alargamento registado.

Fonte: Comissão Europeia, Com (2002) 46 final.

O processo de convergência real, acelerado com a adesão às Comunidades Europeias prosseguiu, ao longo do ciclo 1994-1999, a um ritmo claramente inferior ao que se tinha verificado no anterior ciclo de crescimento (1986-1992), para sofrer, com alguma clareza,

uma espécie de paragem no período que cobre a parte final da execução do QCA II e o arranque do QCA III (1998-2001).

As características do modelo de crescimento económico em acção desde a plena adesão às comunidades europeias, modelo que foi progressivamente perdendo “fôlego” ao longo dos anos 90, são evidenciadas pela manutenção de um desfasamento importante na avaliação da convergência real, menos visível se avaliada pelo nível de vida (PIB por habitante, em ppc) do que se avaliada pelo nível de produtividade (PIB por activo, em euros correntes).

QUADRO 2-4: CONVERGÊNCIA REAL NOS “PAÍSES DA COESÃO” UE=100 (*)**

Convergência Real por Países		Nível de vida (*)			Produtividade (**)		
		1986	1994	1999	1986	1994	1999
Portugal	[euros] (1)	31.5	45.0	50.1	28.1	40.1	43.3
	[ppc] (2)	55.4	69.8	73.6	49.4	62.1	63.5
Grécia	[euros]	44.3	47.7	53.5	48.2	51.7	58.6
	[ppc]	64.2	65.0	68.6	69.8	70.4	75.1
Espanha	[euros]	55.3	63.9	66.0	69.2	82.9	77.6
	[ppc]	71.4	77.9	82.0	89.4	101.1	96.5
Irlanda	[euros]	69.4	77.9	115.2	80.8	87.3	116.0
	[ppc]	65.3	90.1	116.7	76.0	101.0	117.5

(*) - Produto Interno Bruto a preços de mercado por Habitante

(**) - Produto Interno Bruto a preços de mercado por Activo.

(***) - Corrigido, por retropolação, da reunificação da Alemanha, isto é, os dados são directamente comparáveis, uma vez que anulam o efeito de redução do nível médio por efeito da integração da antiga RDA.

(1) Preços correntes e taxa de câmbio nominal.

(2) Paridades de Poder de Compra.

Fonte: Comissão Europeia, Direcção Geral de Economia e Finanças, “Economia Europeia” nº 68 e nº 72

A convergência real assume, no contexto da União Económica e Monetária, uma relevância decisiva para a economia portuguesa, seja em função da sustentação dos desafios colocados pelo “aprofundamento” da construção europeia, seja em função da nova concorrência competitiva no grande mercado interno europeu, e para a maioria das actividades de especialização portuguesa, viabilizada pelo “alargamento” da UE.

A comparação entre estes dois tipos de indicadores, onde se destacam os indicadores de nível de vida em paridades de poder de compra e os indicadores de produtividade em euros correntes (que parecem ser os mais indicados para utilizar num contexto de integração europeia em profundidade e de globalização), para os quatro países ditos da “coesão”

(Irlanda, Espanha, Grécia e Portugal), revela com clareza a existência, no caso português, de um “gap” bastante significativo entre a capacidade de gerar riqueza (produtividade) e a capacidade de aceder ao rendimento (nível de vida).

Com efeito, se a comparação dos níveis de vida deve ser feita em paridades de poder de compra (isto é, utilizando um taxa de câmbio fictícia que corrige as diferenças de preços, país a país, de um “cabaz de compras” representativo), já a comparação de níveis de produtividade, num contexto de integração europeia em profundidade e de globalização, não pode deixar de ser feita em moeda corrente (euros, no caso europeu).

O indicador do nível de produtividade médio português no final do II QCA, isto é, em 1999 (43% do nível médio europeu, a 15 pontos da Grécia, 34 da Espanha e 73 da Irlanda) é determinante para com realismo e determinação assumir a grande prioridade do desenvolvimento económico português: aumentar rápida e sustentadamente o nível de produtividade da economia.

O processo de **convergência real** da economia portuguesa foi, ao longo dos anos 90, mais precisamente até 1997, bastante expressivo, tendo permitido um ganho de cerca de 10 pontos percentuais na aproximação ao nível de vida médio na União Europeia (em paridades de poder de compra).

O processo de convergência real da economia portuguesa conheceu, a partir de 1997, uma manifesta travagem e estagnação, tal como o processo de convergência nominal conheceu, também a partir dessa altura, como foi referido anteriormente, várias manifestações de dificuldades na respectiva consolidação.

As dificuldades surgidas na consolidação da convergência nominal, a par da travagem da convergência real, constituem, deste modo, sinais da confluência de factores objectivos – a passagem para um regime económico mais exigente e comportando menor autonomia nacional com a entrada em funcionamento da UEM – e subjectivos – o maior ou menor voluntarismo das autoridades públicas na prossecução dos objectivos da convergência – que questionam, precisamente, os progressos em matéria de competitividade e em matéria de coesão.

3. AS DINÂMICAS TERRITORIAIS EM ACÇÃO NA SOCIEDADE PORTUGUESA

3.1. AS DINÂMICAS TERRITORIAIS DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

3.1.1. O padrão regional das actividades: continuidades e mudanças do padrão de especialização produtiva regional e diferenças nos níveis de produtividade

No movimento de terciarização da economia portuguesa, detectado na segunda metade da década de noventa⁴⁷, é possível encontrar especializações produtivas claramente distintas. As regiões **Norte e Centro**, por um lado, apresentam uma nítida especialização produtiva na **indústria**, as regiões **do Algarve, Madeira e Lisboa e Vale do Tejo**, por outro lado, uma especialização centrada nos **serviços**, enquanto que no **Alentejo** e nos **Açores a agricultura** permanece com um peso significativo.

Na segunda metade da década assinala-se uma **clara divergência nos níveis de coesão económica regional** tendo em conta o reforço do nível de produtividade nas regiões que, em 1995, já revelavam um nível de produtividade superior à média nacional, em contrapartida da deterioração da posição nas regiões que, em 1995, não atingiam a produtividade média nacional: as regiões de Lisboa e Vale do Tejo (região com o nível médio de produtividade mais acentuado), Algarve e Madeira reforçam a sua posição de regiões com níveis de produtividade superiores à média do país, enquanto as regiões Norte, Centro e Açores continuam a evidenciar, no final da década, reduzidos níveis de produtividade. A região do Alentejo, por seu turno, revelava em meados da década de 90 uma posição de produtividade ligeiramente superior à média nacional tendo, contudo, invertido esta posição no final da década.

Uma desagregação sectorial mais detalhada permite destacar, na região **Norte**, o considerável desequilíbrio sectorial de que o reduzido peso da generalidade dos serviços é ilustrativo. Nesta região a considerável especialização na indústria é acompanhada por um reduzido nível de produtividade em comparação com a média nacional do sector (Gráfico 3-1). A região Norte destaca-se, mesmo, como uma região em que, no geral, os níveis de

⁴⁷ Motivos relacionados com a ruptura de conceitos, metodologias e classificação sectoriais adoptadas na informação estatística levaram a que se tratasse apenas a informação referente à segunda metade da década.

produtividade sectorial regional se posicionam genericamente em níveis inferiores aos valores médios das produtividades sectoriais do país.

A região **Centro** (Gráfico 3-2) revela um défice nas actividades de serviços comercializáveis e apresenta, nos sectores de especialização, maiores níveis de produtividade que a média nacional, principalmente no sector agrícola.

Ao contrário, a região **de Lisboa e Vale do Tejo** apresenta uma nítida especialização em torno das actividades financeiras (J) e também das actividades imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas (K) e dos serviços às famílias, surgindo como a única região que apresenta uma base de actividades suficientemente equilibrada, nomeadamente no que respeita à base industrial e a uma base alargada de serviços. Na região de Lisboa e Vale do Tejo, salienta-se a existência, em geral, de níveis de produtividade sectorial regional mais elevados que a produtividade média sectorial nacional (Gráfico 3-3), destacando-se, neste sentido, os sectores da indústria transformadora (D), construção (F), comércio por grosso e a retalho (G) e pesca (B).

Na região do **Algarve** assinala-se uma forte especialização nos sectores ligados ao alojamento e restauração (H), acompanhada à distância pela especialização no sector de actividades imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas (K), resultado da clara vocação turística desta região, associando-se estes sectores a níveis de produtividade sectoriais mais elevadas que no resto do país (Gráfico 3-5). A indústria transformadora é, claramente, o sector de não especialização desta NUTS II.

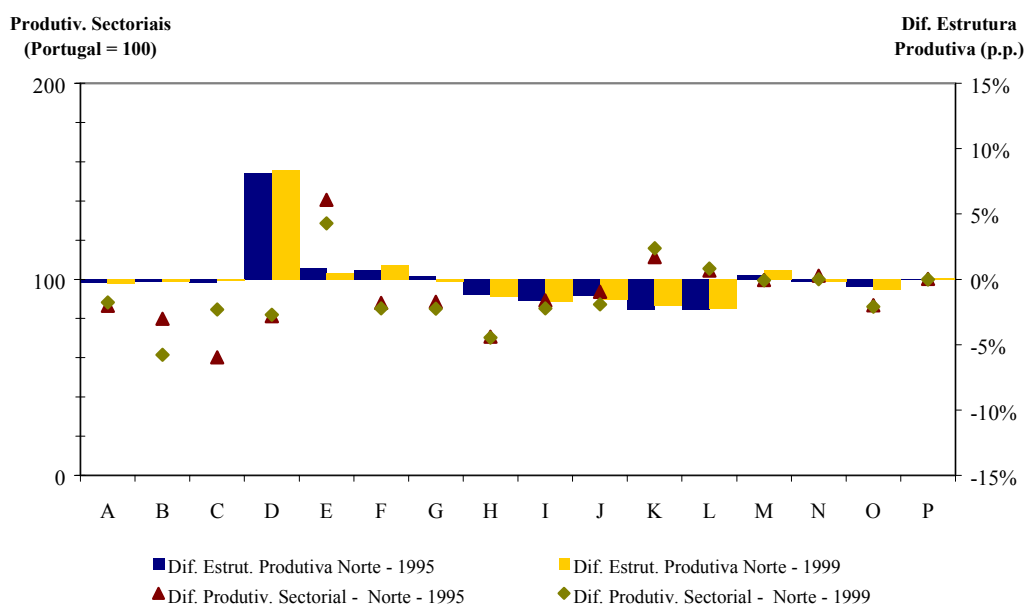
Nas regiões do **Alentejo** (Gráfico 3-4), **Açores e Madeira** destaca-se a especialização no sector da **Administração Pública** que pode ser justificada pela falta de densidade empresarial das respectivas regiões, a que acresce, no caso das regiões dos Açores e da Madeira, o facto de se tratarem de regiões com autonomia e presença de uma administração pública regional. Na região da Madeira (Gráfico 3-7) merece igualmente relevância o peso do sector Alojamento e Restauração (H) e das Actividades imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas (K), consequência natural da vocação turística da região, enquanto que nos Açores (Gráfico 3-6), resultado da insularidade e da descontinuidade territorial inter-ilhas, destaca-se o sector dos transportes e comunicações, apresentando esta região, para a esmagadora maioria dos sectores, níveis de produtividade inferiores aos de Portugal.

CAIXA 3.1 – SECTORES DE ACTIVIDADE SEGUNDO A CAE REV. 2

Apresenta-se, no quadro seguinte, a classificação das actividades económicas, utilizada pelo INE, de acordo com as secções das CAE.

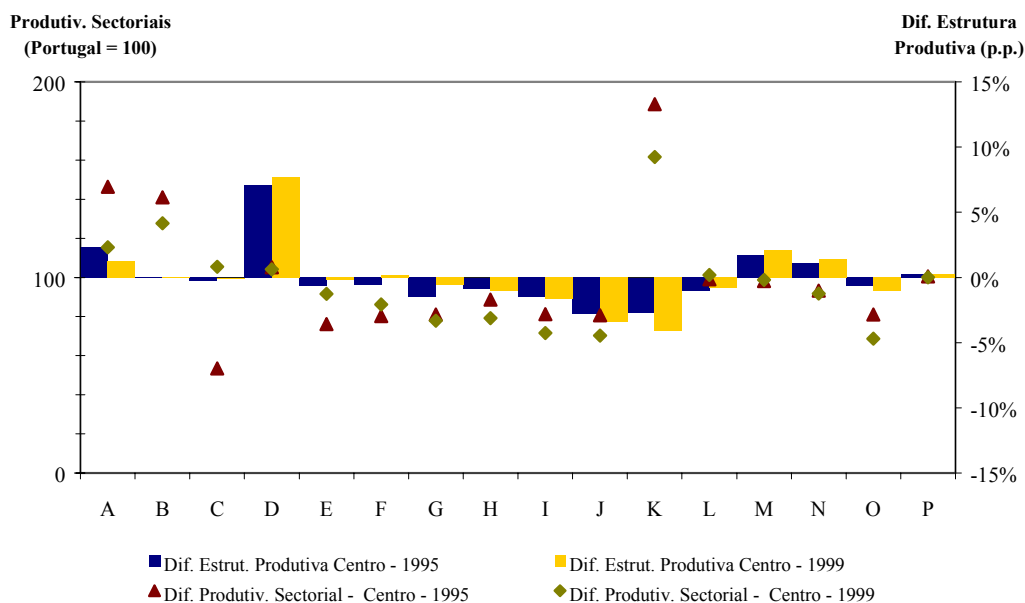
Descrição das Secções		Descrição das Secções	
A	Agric., produção animal, caça e silvicultura	I	Transportes, armazenagem e comunicações
B	Pesca	J	Actividades financeiras
C	Indústrias extractivas	K	Activ. imob., alugueres e serv. prestados empresas
D	Indústrias transformadoras	L	Admin. pública, defesa e seg. social obrigatória
E	Produção e distribuição de elect., gás e água	M	Educação
F	Construção	N	Saúde e acção social
G	Comércio por grosso e retalho; reparação veíc. autom., motociclos e bens uso pessoal e doméstico	O	Outras actividades de serviços colectivos, sociais e pessoais
H	Alojamento e restauração (restaurantes)	P	Famílias com empregados domésticos

GRÁFICO 3-1: DIFERENÇAS DE ESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA REGIONAL E DE PRODUTIVIDADE SECTORIAL REGIONAL DA REGIÃO NORTE FACE A PORTUGAL (1995-1999)



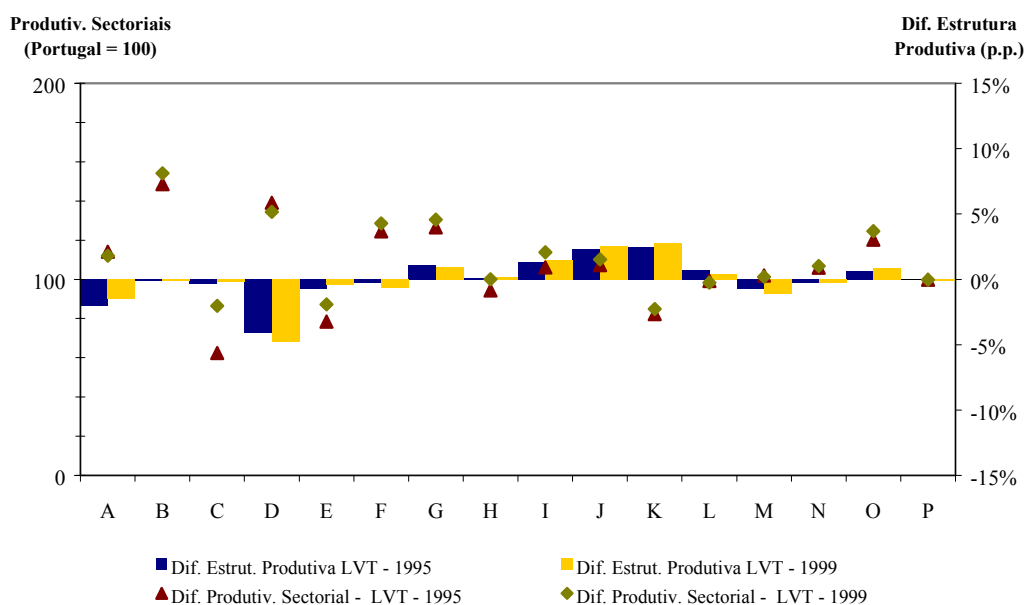
Fonte: Elaborado pela equipa de projecto, com base em dados das Contas Regionais do INE

**GRÁFICO 3-2: DIFERENÇAS DE ESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA REGIONAL E DE PRODUTIVIDADE
SECTORIAL REGIONAL DA REGIÃO CENTRO FACE A PORTUGAL (1995-1999)**



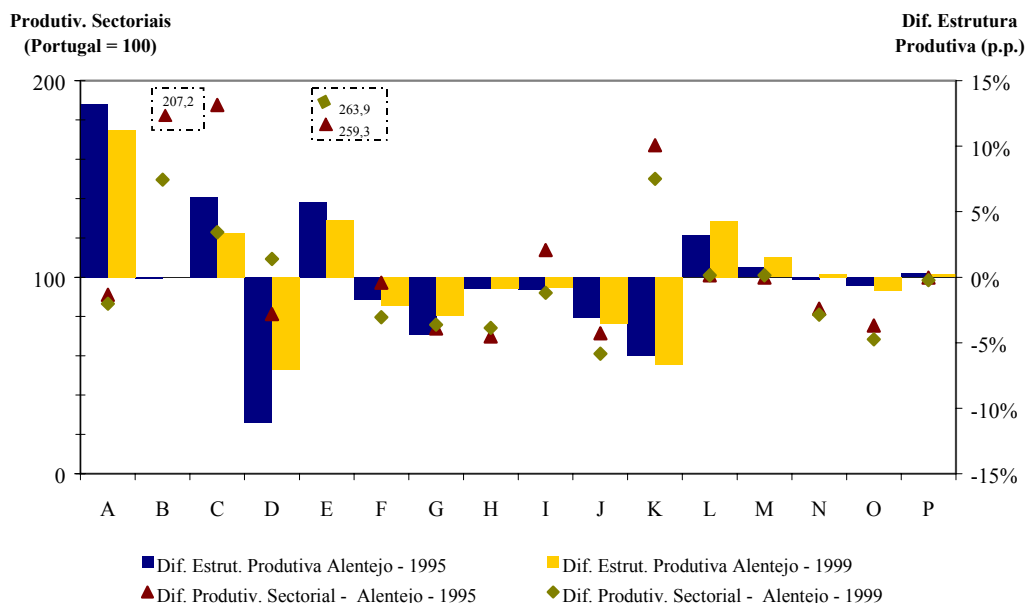
Fonte: Elaborado pela equipa de projecto, com base em dados das Contas Regionais do INE

**GRÁFICO 3-3: DIFERENÇAS DE ESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA REGIONAL E DE PRODUTIVIDADE
SECTORIAL REGIONAL DA REGIÃO LISBOA E VALE DO TEJO FACE A PORTUGAL (1995-1999)**



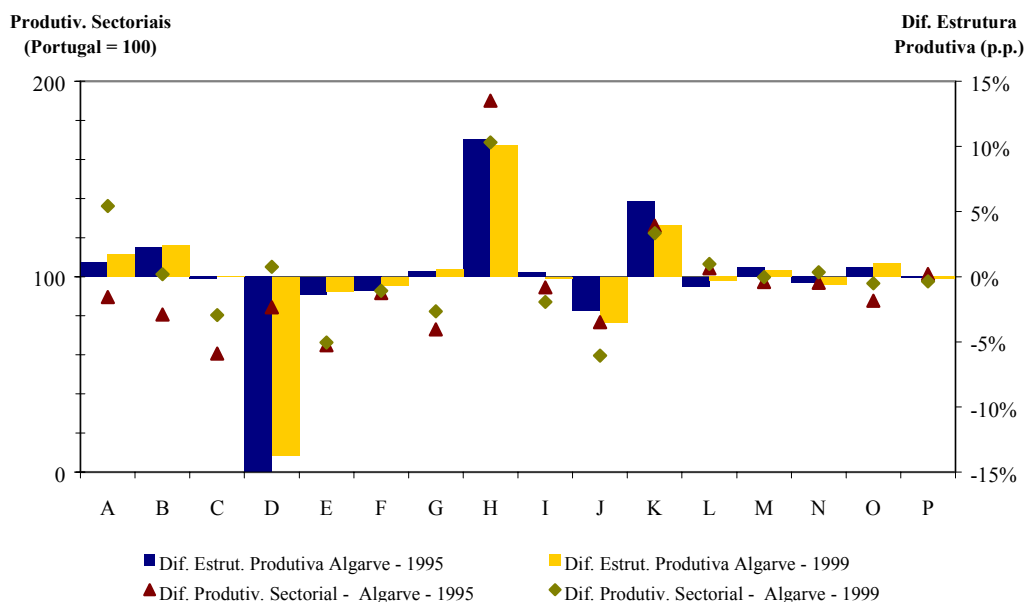
Fonte: Elaborado pela equipa de projecto, com base em dados das Contas Regionais do INE

**GRÁFICO 3-4: DIFERENÇAS DE ESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA REGIONAL E DE PRODUTIVIDADE
SECTORIAL REGIONAL DA REGIÃO ALENTEJO FACE A PORTUGAL (1995-1999)**



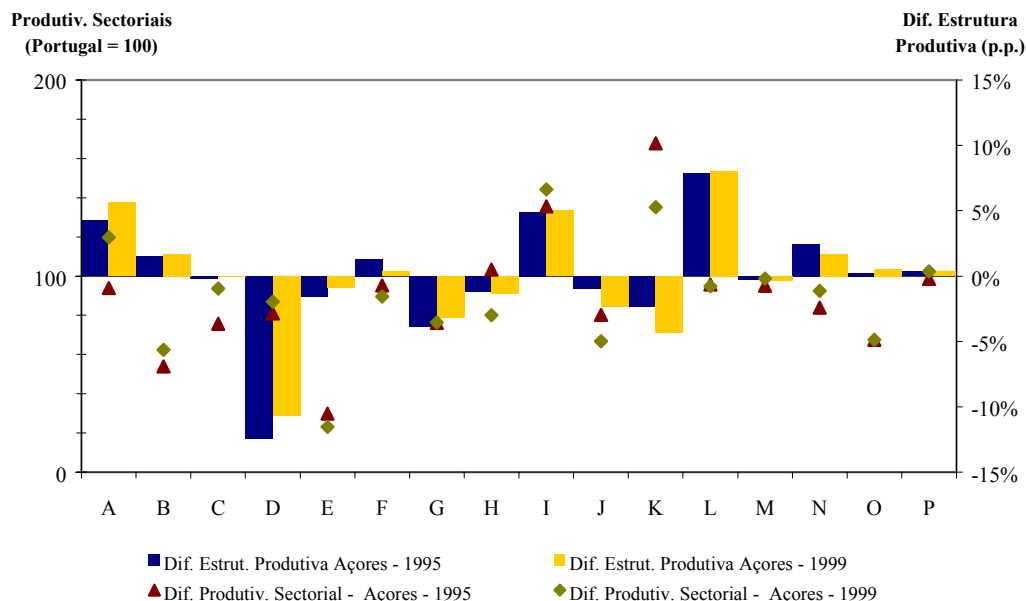
Fonte: Elaborado pela equipa de projecto, com base em dados das Contas Regionais do INE

**GRÁFICO 3-5: DIFERENÇAS DE ESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA REGIONAL E DE PRODUTIVIDADE
SECTORIAL REGIONAL DA REGIÃO ALGARVE FACE A PORTUGAL (1995-1999)**



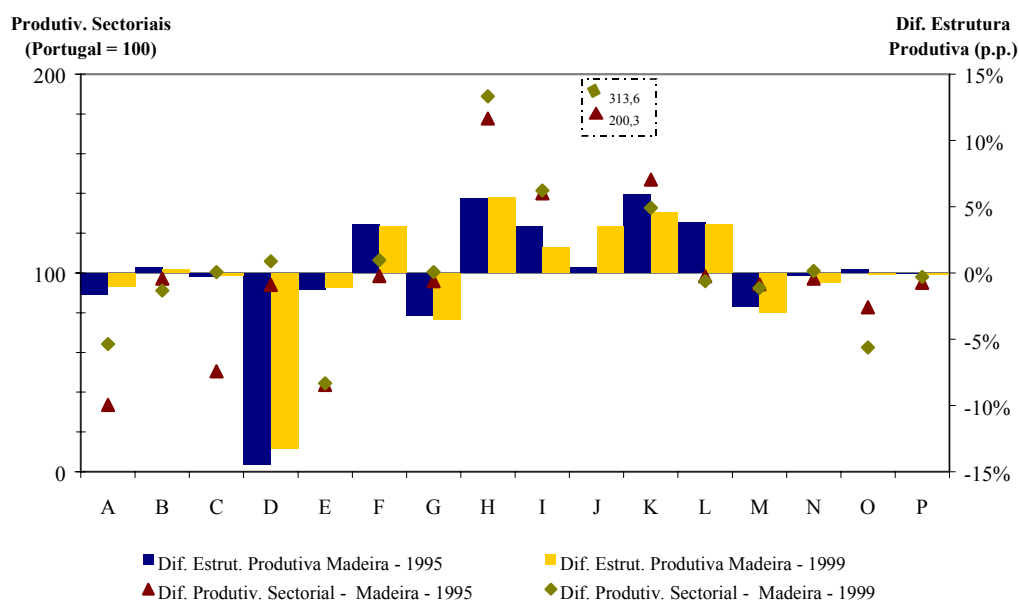
Fonte: Elaborado pela equipa de projecto, com base em dados das Contas Regionais do INE

**GRÁFICO 3-6: DIFERENÇAS DE ESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA REGIONAL E DE PRODUTIVIDADE
SECTORIAL REGIONAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES FACE A PORTUGAL (1995-1999)**



Fonte: Elaborado pela equipa de projecto, com base em dados das Contas Regionais do INE

**GRÁFICO 3-7: DIFERENÇAS DE ESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA REGIONAL E DE PRODUTIVIDADE
SECTORIAL REGIONAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA FACE A PORTUGAL (1995-1999)**



Fonte: Elaborado pela equipa de projecto, com base em dados das Contas Regionais do INE

3.1.2. As mudanças no “mapa” do desenvolvimento industrial e empresarial

3.1.2.1. Visão de conjunto das aglomerações industriais (a perda de velocidade dos centros; as manchas de industrialização difusa e planeada; os “distritos” portugueses)

O fenómeno de desindustrialização do país ao longo da década de noventa, que tem intrínseca uma redução do número de pessoas ao serviço, tem associada uma profunda mudança no mapa da distribuição geográfica da actividade industrial. A leitura destas mudanças, caracterizadas com base numa aplicação da análise *shift-share*⁴⁸, permite desenvolver, a partir das NUTS III, uma tipologia em que é possível encontrar oito situações distintas (Figura 3-1).

- **Regiões sem base industrial:** com crescimento positivo em termos absolutos e relativos do emprego industrial mas sem massa crítica, quer no início, quer no fim da década, e que engloba as NUTS III Alto Trás-os-Montes, Douro, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo, Açores e Madeira que, isoladamente consideradas, representavam menos de 1% do emprego total da indústria nacional e no conjunto apenas 4,5% do total em 2000 e 3,5% em 1990);
- **Regiões em processo de desindustrialização** com perda de emprego em termos absolutos e relativos e em que é possível encontrar três variantes:
 - **Regiões com efeito regional e estrutural negativo:** que apresentam estruturas industriais onde predominam sectores pouco dinâmicos à escala nacional (componente estrutural negativa) e onde os sectores de especialização manifestam uma capacidade de crescimento, nestas regiões, inferior à média nacional (componente regional negativa). Este grupo integra as regiões do **Baixo Mondego, Serra da Estrela, Península de Setúbal e Alentejo Litoral** que no seu conjunto representavam 8,9% do emprego industrial em 1990 e 7,3% em 2000. São regiões que se encontram perante processos de desindustrialização resultantes do esgotamento do modelo seguido, quer por perda de

⁴⁸ Trata-se de um método estatístico que permite decompor a diferença de crescimento entre a região δ_r e o país δ no somatório de duas parcelas: a primeira, resultante do somatório das diferenças entre as taxas de crescimento sectoriais regionais δ_{rj} e as taxas sectoriais nacionais δ_j ponderadas pelo peso das actividades na região s_{rj} ; a segunda, resultante do somatório das diferenças entre a estrutura produtiva regional s_{rj} e nacional s_j ponderadas pelas taxas de crescimento sectoriais nacionais δ_j . Em síntese:

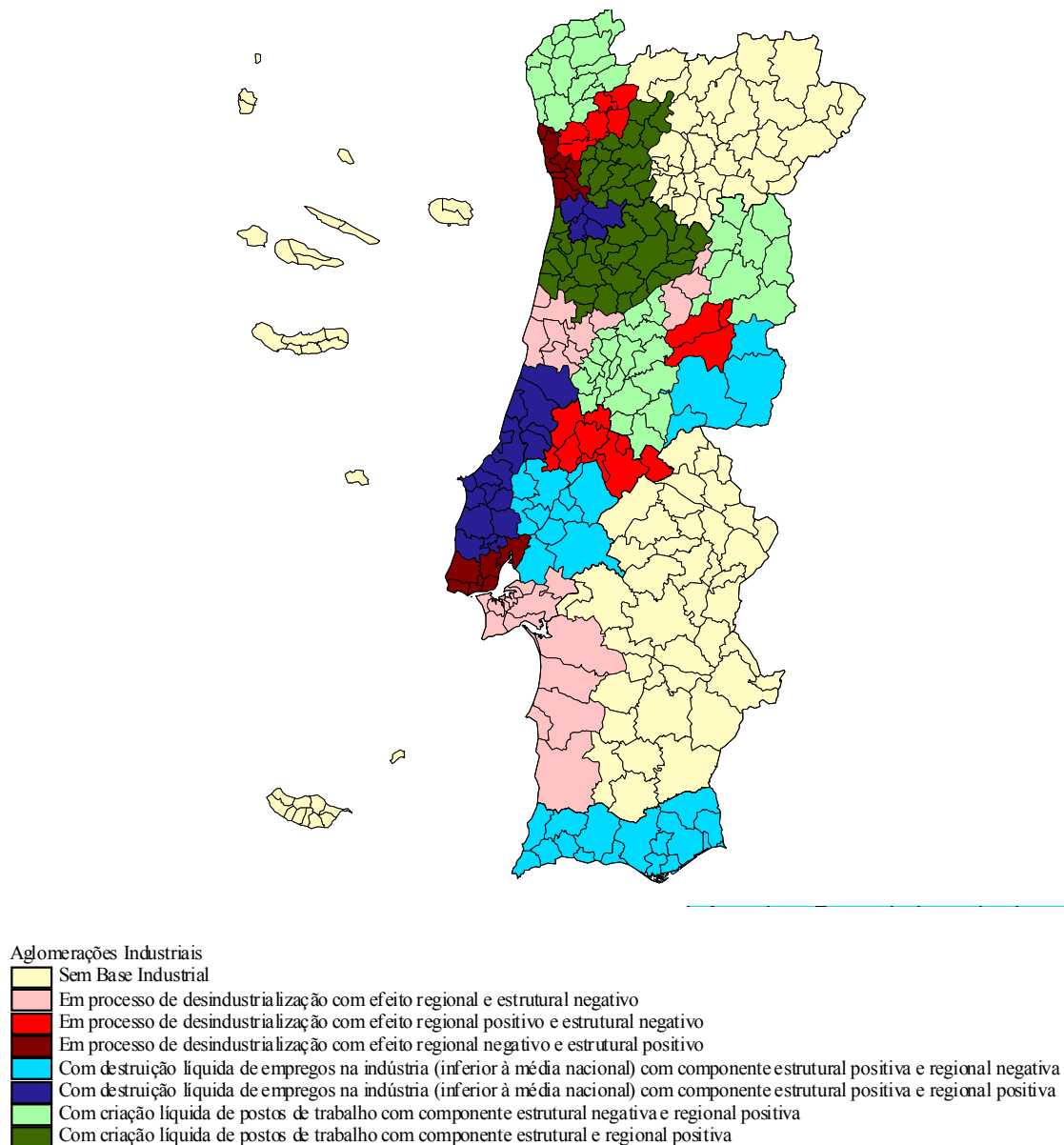
$$\delta_r - \delta = \sum_j (\delta_{rj} - \delta_j) s_{rj} + \sum_j (s_{rj} - s_j) \delta_j$$

competitividade do perfil de especialização regional, quer por inexistência de factores específicos regionais que promovam um efeito regional positivo, apontando, por isso, para a necessidade de um processo de reestruturação industrial;

- **Regiões com efeitos regional positivo e estrutural negativo:** este grupo difere do anterior pela superioridade da performance global das actividades industriais em que as respectivas NUTS III se encontram especializadas, face ao desempenho destas actividades a nível nacional (existência de um efeito regional positivo). Este grupo é constituído pelas NUTS III **Ave, Cova da Beira e Médio Tejo**, que representavam 17,2% do emprego industrial em 1990 e 16,8% em 2000, mas com grande preponderância do Ave com cerca de 14% do emprego nacional na indústria nos dois anos;
- **Regiões com efeitos regional negativo e estrutural positivo:** este grupo inclui as NUTS III do **Grande Porto e Grande Lisboa** que representavam 32% do emprego industrial do início da década e apenas 25% no ano 2000. Estas regiões caracterizam-se por ter estruturas produtivas orientadas para os sectores mais dinâmicos à escala nacional mas que registam taxas de variação regionais inferiores às variações sectoriais nacionais;
- **Regiões com destruição líquida de empregos na indústria mas com nível inferior à média nacional.** Nesta situação é possível encontrar regiões em duas das três variantes genericamente admissíveis:
 - **Regiões com componente estrutural positiva e regional negativa:** agrupam as regiões do **Algarve, Beira Interior Sul e Lezíria do Tejo**, que no seu conjunto representavam cerca de 3,3% do emprego industrial em 2000, contra 3,1% em 1990 e que se caracterizam por ter um crescimento relativo positivo resultante do facto do seu perfil de especialização estar orientado para as actividades que revelam algum dinamismo a nível nacional;
 - **Regiões com componente estrutural positiva e regional positiva:** as NUTS III **Entre Douro e Vouga, Pinhal Litoral e Oeste**, apesar de, em

termos líquidos, destruírem postos de trabalho, reforçam o seu peso no total do emprego industrial e revelam uma especialização nos sectores mais dinâmicos a nível nacional, com resultados superiores aos nacionais.

**FIGURA 3-1: EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DA ACTIVIDADE INDUSTRIAL
NA DÉCADA DE 90**



- **Regiões com criação líquida de postos de trabalho** e, desde de logo atendendo à destruição global de postos de trabalho na indústria, com crescimento relativo positivo. Também nesta situação apenas se observam regiões em duas das três situações genericamente possíveis:
 - **Regiões com componente estrutural negativa e regional positiva**, que se caracterizam por ter uma estrutura produtiva orientada para os sectores menos dinâmicos à escala nacional, mas que têm um desempenho na criação de emprego nos respectivos territórios superior ao resultado obtido em termos médios nacionais. Encontram-se nesta situação regiões com grau de relevância reduzido na indústria nacional: i) **Beira Interior Norte, Pinhal Interior Norte e Pinhal Interior Sul** (com 1% ou menos do emprego industrial nacional); ii) **Minho-Lima** que revela um reforço significativo de importância (de menos de 1,5% em 1990 para cerca de 2,3% em 2000); e do **Cávado** que passou de 5% para 6% do total do emprego industrial nacional);
 - **Regiões com as duas componentes positivas**, que inclui as regiões do **Baixo Vouga, Tâmega, e Dão-Lafões** que reforçaram os seus pesos passando de 13% para 18% do emprego industrial.

3.1.2.2. Articulação de diferentes ritmos de ameaças e oportunidades em pólos diferenciados (pólos emergentes, pólos em crise, pólos em consolidação e pólos em reestruturação)

A introdução de um limiar mínimo de relevância a nível nacional permite identificar a “plataforma geográfica” que serve de suporte à localização da indústria em Portugal e verificar, de forma mais aprofundada as mudanças encontradas ao longo dos anos 90, nomeadamente em termos de especializações e polarizações territoriais.

Na envolvente territorial do Grande Porto encontra-se a principal concentração industrial do país, que se caracteriza por uma especialização nas indústrias que têm como **factor chave de competitividade o custo de mão-de-obra** e em que é possível distinguir duas zonas de especialização sectorialmente diferenciadas. A primeira, constituída pelas NUTS III **Cávado e Ave** que se caracterizam por serem regiões de **mono-indústria**, é concentrada no **sector têxtil** e durante os anos noventa manteve de forma estável o mesmo perfil de especialização, reforçando mesmo ligeiramente a sua relevância no total do emprego industrial nacional. A diferença de comportamento na componente regional detectada no

ponto anterior resulta de alguns efeitos de deslocalização de curta distância entre as duas NUTS III.

A segunda, constituída pelas NUTS III do **Tâmega e Entre Douro e Vouga**, que tendo por base o mesmo factor chave de competitividade observa um perfil de especialização sectorial polarizado nas **indústrias do calçado, madeira e mobiliário**. Este perfil de especialização mantém-se idêntico ao longo da década de noventa, verificando-se apenas a consequência do já notado efeito de alastramento da especialização têxtil do Vale do Ave à região do Tâmega, aspecto para o qual também deverá ter contribuído o processo de desindustrialização observado no Grande Porto.

A região do **Grande Porto** que perde, durante a década de 90, cerca de 35% do emprego industrial, a que equivalem 64 mil postos de trabalho, consegue, por esta via, proceder a alguma **recomposição da especialização produtiva**, nomeadamente com a perda de relevância do sector têxtil e alguns ganhos nas indústrias com alguma **intensidade de I&D**, nomeadamente nos sectores da fabricação de equipamento eléctrico.

No limite norte desta concentração industrial, a região do **Minho-Lima** ganha alguma relevância industrial, com um crescimento de cerca de 33% do emprego ao longo da década (a que equivalem aproximadamente a criação líquida de 5 mil postos de trabalho) e que, em termos sectoriais, é claramente influenciada pelo alastramento em “mancha de óleo” do sector **têxtil** da região do Ave e de alguns investimentos na fabricação de máquinas eléctricas. Estas mudanças contribuem conjuntamente para a perda de relevância da anterior base de especialização, orientada para a fileira da madeira, mas no seu conjunto não revelam uma capacidade de alterar os factores básicos de competitividade da sua indústria.

Contrastando com as regiões acima referidas, o **Baixo Vouga** apresenta um perfil de especialização e uma evolução com claras diferenças em relação às regiões anteriores, neste caso, baseados na fileira metálica e nos minerais não metálicos, que são indiciadores de utilização de uma **maior intensidade tecnológica** e vocacionados para factores de competitividade não apenas relacionados com o custo do factor trabalho mas incluindo, em alguns segmentos, a exploração de economias de escala e a acessibilidade aos recursos naturais.

No domínio da capacidade de polarização industrial verifica-se, igualmente, uma aproximação no grau de relevância das NUTS III Baixo Mondego e Dão-Lafões. Assim,

enquanto o Baixo Mondego regista uma destruição de cerca de 4 mil empregos industriais e, como tal, apresenta uma taxa de variação negativa próxima dos 15% verificados a nível nacional, Dão-Lafões regista uma criação líquida de valor absoluto semelhante o que lhe permite ganhar uma relevância industrial que a coloca a par daquela região. Por outro lado o perfil de especialização de **Dão-Lafões** aponta para uma **incorporação tecnológica mais avançada** e intensa, ao contrário do **Baixo Mondego** que acentua o seu perfil de especialização nas actividades com **forte intensidade de recursos naturais** e onde as condições de acessibilidade aos recursos constituem um factor de competitividade determinante.

No conjunto das quatro regiões da Beira Interior verificam-se duas situações claramente diferenciadas. Por um lado, as regiões da **Cova da Beira** e da **Serra da Estrela** que possuem um perfil de especialização semelhante ao verificado no Vale do Ave e, por outro, as Regiões da Beira Interior Norte e Sul que durante a década revelam uma tendência para alteração do perfil industrial, evoluindo para padrões de especialização ligados a factores de competitividade mais avançados e com níveis de intensidade tecnológica mais elevada. No entanto, dada a pequena dimensão da base industrial destas regiões, este resultado é influenciado por um reduzido número de iniciativas de investimento, pelo que a sua estrutura industrial e perfil de especialização são claramente mais instáveis.

Confirmando a tendência de especialização da região Centro nas **indústrias centradas na exploração de recursos naturais**, o Pinhal Litoral e o Oeste apresentam um perfil de especialização orientado para os sectores dos minerais não metálicos e com uma relevância industrial a nível nacional que sai reforçada no final da década de 90. Estas regiões revelam, durante a década de 90, não só uma especialização nos sectores mais dinâmicos à escala nacional, como ainda acabam por registar ritmos de crescimento regionais superiores aos valores médios nacionais.

A região da **Grande Lisboa** revela um processo de clara desindustrialização, mantendo, no entanto, uma base industrial de dimensão considerável e com uma orientação sectorial para o papel e edição e impressão, para a química e para a fileira eléctrica, onde os factores básicos de competitividade se encontram relacionados com a obtenção de economias de escala e a aposta na diferenciação do produto.

A região da **Península de Setúbal** parece ter uma clara orientação para as indústrias que têm como factores chave de competitividade o aproveitamento de economias de escala e a

diferenciação do produto, enquanto que o **Alentejo Litoral** apresenta uma orientação para o aproveitamento de economias de escala na indústria química.

3.2. AS TENDÊNCIAS E AS ALTERAÇÕES DO PADRÃO DE DINAMISMO URBANO E SOCIAL

3.2.1. A progressão do desenvolvimento urbano, a reestruturação das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e as alterações no “ranking” das cidades

Mais de metade da população portuguesa residia, em 2001, em áreas urbanas quer se considere como área urbana os centros com 2000 ou mais habitantes, obtendo neste caso uma taxa de urbanização⁴⁹ de 55%, quer considerando como área urbana o conjunto de freguesias catalogadas como áreas predominantemente urbanas na tipologia de áreas urbanas⁵⁰, obtendo-se neste caso uma taxa de urbanização de 67%. Esta dimensão populacional das áreas urbanas, associada ao papel que estas desempenham enquanto pólos de desenvolvimento económico dos territórios, justifica uma análise cuidada da estruturação da rede urbana portuguesa e da sua relevância para a competitividade do território.

Numa visão de conjunto, durante a década de 90, a rede urbana portuguesa manteve quase inalteradas as suas principais características, permanecendo como uma rede fortemente dominada pelas duas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, onde residia, em 2001, cerca de 38% da população, proporção semelhante à registada em 1991, ou seja, indiciando uma estabilização do grau de concentração populacional nestas áreas metropolitanas durante a última década. No entanto, a importância populacional dos respectivos centros metropolitanos – cidades de Lisboa e Porto – reduziu-se na última década (concentravam cerca de 1/5 da população em 2001 face a cerca de 1/4 em 1991), fazendo com que a expansão populacional das áreas metropolitanas derive de aumentos populacionais nos restantes concelhos das áreas metropolitanas, que mais do que compensaram as perdas populacionais de Lisboa (-14,9%) e Porto (-13%).

⁴⁹ Relação entre a população que reside em áreas urbanas e a população total.

⁵⁰ INE e DGOTDU (Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano); 1998.

Tal como em 1991, também em 2001 as cidades⁵¹ mais populosas, após Lisboa e Porto, se localizam no seio das áreas metropolitanas – Vila Nova de Gaia na Área Metropolitana do Porto (AMP) e Amadora na Área Metropolitana de Lisboa (AML). Em 2001, Vila Nova de Gaia era a 3ª cidade com 178 mil habitantes (153 mil em 1991) e Amadora a 4ª com 176 mil habitantes (181 mil em 1991), enquanto em 1991 as suas posições no ranking eram inversas.

Braga, com 109 mil habitantes surge, em 2001, como a cidade mais populosa fora das Áreas Metropolitanas, seguida por Coimbra e Funchal na ordem dos 100 mil habitantes. Já em 1991 estas três cidades se constituíam como as mais populosas extra-áreas metropolitanas, surgindo imediatamente depois Aveiro e Guimarães, na ordem dos 50 mil habitantes. Todas as restantes cidades registam valores de população inferiores a 50 mil habitantes.

A rede urbana portuguesa permanece, em termos demográficos, claramente macrocéfala, ou seja, com uma forte concentração populacional nas duas principais cidades nacionais, aliada a uma ausência de centros de média dimensão, o que traz consequências ao nível do congestionamento demográfico e até funcional das próprias áreas metropolitanas. Permanece válido o diagnóstico presente no Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006) - Diagnóstico prospetivo (MEPAT; 1999, pag. VI-14) “... *Portugal possuía no início da década [de 90] um índice de primazia⁵² mais baixo de entre 15 países europeus, mas, pelo contrário o índice de macrocefalia⁵³, era dos mais elevados entre esses mesmos países*”. Contudo revela-se, ainda assim, importante a tendência de redução de ambos os índices de primazia e de macrocefalia, embora de uma forma ligeira e claramente insuficiente para uma necessária densificação da rede urbana portuguesa. Da mesma forma, é de salientar que **a macrocefalia da rede urbana é igualmente visível quando se analisa a sua dimensão funcional**, medida através do emprego concentrado nestas duas cidades.

Paralelamente à ausência de cidades de média dimensão, analisadas à luz de um contexto europeu, a rede urbana regista ainda uma forte concentração dos seus centros urbanos na faixa atlântica que se estende da Península de Setúbal ao Minho-Lima. Nos centros urbanos

⁵¹ Considerando neste ponto como cidade apenas as que estão legalmente definidas e utilizando as delimitações das cidades apresentadas no Atlas das Cidades (INE; 2002a).

⁵² Relação entre a população das duas principais cidades.

⁵³ Relação entre a média da população das duas principais cidades e a população da cidade que se lhes segue no ranking. Neste caso, no denominador utilizou-se a população da cidade mais populosa de entre as cidades localizadas fora de áreas metropolitanas.

desta área com mais de 2000 habitantes, incluindo os seus vales sub-regionais, concentra-se 85% da população do Continente que reside em centros urbanos desta dimensão e 76% da totalidade desses centros⁵⁴. O outro eixo de centros urbanos significativo localiza-se na orla costeira da região do Algarve. No interior do território, conjuga-se uma menor densidade de centros urbanos com uma menor dimensão dos seus principais centros (as capitais de distrito) - Figura 3-2.

No entanto, **numa visão mais aprofundada das características da rede urbana portuguesa, a década de 90 permitiu que se consolidassem os fenómenos de metropolização de Lisboa e Porto**. A importância das áreas metropolitanas no território nacional está bem expressa no Quadro 3-2, verificando-se que estas duas áreas em conjunto, que apenas representam 4 % da área do território nacional, detêm:

- 38% da população, proporção que se manteve estável na última década;
- 39% das unidades empresariais locais (estabelecimentos) registadas nos Quadros de Pessoal em 2000 e 45% do emprego registado nessas unidades, proporções que diminuíram ligeiramente na última década;
- 51% do valor acrescentado gerado no país em 1999, proporção que se manteve equivalente à registada no final da década de 80.

No interior das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, assistiu-se, durante a década de 90, a um **reforço da tendência de suburbanização** iniciada na década anterior, traduzida numa perda de população das áreas centrais em detrimento das áreas circundantes que assumiu diversas formas, nomeadamente: a densificação de áreas das primeiras coroas suburbanas, que já revelavam em 1991 elevados índices de construção, conjugada com a abertura de novas frentes de urbanização associadas à melhoria das acessibilidades (Sintra constitui um exemplo paradigmático deste tipo de evolução); o reforço moderado de aglomerações urbanas exteriores à primeira coroa metropolitana (e.g. Vila Franca de Xira na AML) e a consolidação de processos de periurbanização das áreas rurais com boas acessibilidades e qualidade paisagística (e.g. Mafra) (DGOTDU; 2002).

Contudo, quer a intensidade do processo de suburbanização, quer a especificidade do povoamento permitem traçar algumas diferenças entre as áreas metropolitanas. A AML regista um processo de suburbanização mais intenso, do tipo aureolar, muito conduzido

⁵⁴ (INE; 2002b).

pelas vias de acessibilidade ao seu núcleo central (Lisboa), com duas coroas exteriores relativamente bem definidas, onde a perda de população das áreas centrais se estende a alguns concelhos da primeira coroa suburbana (Amadora e Barreiro). Assim, a AML enquadra-se perfeitamente no ciclo urbano das AM proposto por vários autores, estando num estágio relativamente avançado do mesmo, pelo que importa então aprofundar futuramente se existem já indícios da próxima fase desse ciclo – a reurbanização do centro.

No caso da AMP, verifica-se uma menor intensidade do processo de urbanização, provavelmente porque se iniciou mais tardiamente, mas essencialmente porque o tipo de urbanização difusa das suas periferias, muito em função de dinâmicas endógenas de sistemas produtivos locais como, por exemplo, a da zona do Vale do Ave, lhe confere uma evolução que a afasta do ciclo urbano tradicional. Este crescimento extensivo provocou a interacção e integração de dois modelos de crescimento distintos, um de tipo metropolitano e outro de urbanização difusa (DGOTDU; 2002).

Contudo, as dinâmicas de metropolização polarizadas pelos núcleos centrais de Lisboa e Porto estendem-se para além das “fronteiras” administrativas de ambas as áreas metropolitanas, como explicita o estudo da DGOTDU (DGOTDU; 2002) sobre Regiões Metropolitanas (Figura 3-3).

Finalmente, é de referir que na rede urbana portuguesa também se detectaram, ao longo da década de 90, fenómenos de consolidação de eixos urbanos e cidades de média dimensão e, ainda que **o interior do país tenha continuado a perder população, esta evolução processou-se a um ritmo menos intenso do que na década anterior**. Esta perda de população deriva, não tanto de movimentos migratórios para o litoral, ou mesmo para o estrangeiro, mas essencialmente do fraco crescimento natural das populações que aí permaneceram e que registam elevados índices de envelhecimento. Até porque nalguns territórios o despovoamento é tão acentuado que os potenciais migrantes, sobretudo a população em idade activa, são um efectivo populacional muito diminuto.

Assiste-se igualmente à consolidação de algumas cidades médias do interior, nomeadamente Viseu e Guarda, que registam taxas de crescimento populacional (ao nível concelhio) acima dos 10,5%, e em menor escala, Vila Real, Bragança, Mirandela, Castelo Branco e Évora, com taxas de crescimento entre os 2% e os 10,5%. O crescimento populacional destes centros urbanos do interior e a sua afirmação enquanto pólos de desenvolvimento das respectivas regiões processou-se segundo uma dinâmica centrípeta dos recursos relativamente às suas periferias rurais (vejam-se os declínios populacionais

dos seus limítrofes). Estas cidades registaram, segundo o estudo sobre pressão construtiva⁵⁵, um processo de expansão do parque habitacional, no período 1994-98, por via da densificação dos seus centros, contribuindo para um forte aumento dos seus graus de urbanização.

No litoral, assiste-se ainda à consolidação de importantes eixos urbanos que funcionam muito na lógica da complementaridade, designadamente Vale do Ave, (Guimarães e Vila Nova de Famalicão), Vale do Sousa (Paredes e Penafiel), aglomerações urbanas polarizadas por Aveiro e Coimbra e pelo eixo Leiria-Marinha Grande.

O *ranking* das cidades portuguesas em 2001 (excluindo as que se localizam nas Áreas Metropolitanas), baseado na dimensão populacional das mesmas, não regista alterações relevantes face a 1991 nas primeiras 10 cidades, com a entrada de Leiria por troca com Viana do Castelo a constituir a única alteração neste conjunto. Estas 10 cidades, onde apenas Guimarães não é capital de distrito, registam efectivos populacionais acima dos 40 mil habitantes e apenas as 3 primeiras detêm mais de 100 mil habitantes.

O fraco posicionamento neste *ranking* das capitais de distrito do interior é o reflexo do despovoamento que o tem caracterizado. Viseu (8º) e Évora (10º) constituem excepções a esta regra, destacando-se aqui como importantes pólos populacionais. A acrescer a este fraco posicionamento na hierarquia, estas cidades registam os valores mais elevados do índice de concentração populacional, o que traduz o fraco potencial populacional das suas áreas envolventes no interior do concelho onde estão integradas.

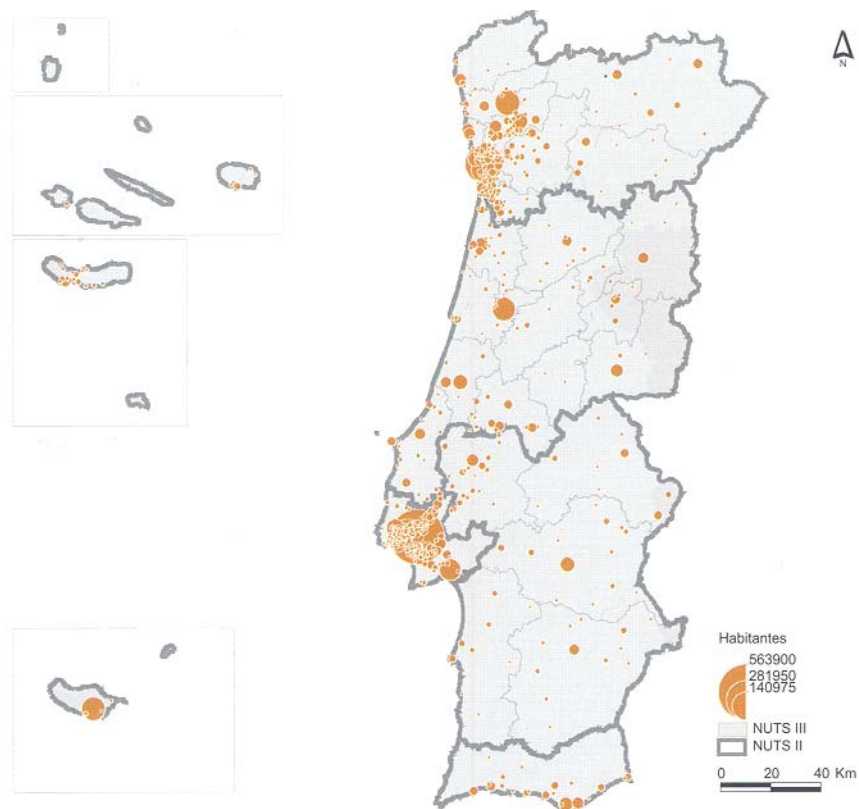
Após a maioria das capitais de distrito, surgem no topo da hierarquia (primeiros 20) cidades como Guimarães (5º), Covilhã (12º e que inclusivamente apresenta uma dimensão populacional superior à capital do distrito onde está inserida - Castelo Branco), Portimão (13º), Vila Nova de Famalicão (18º) e Figueira da Foz (19º).

⁵⁵ (INE; 2000).

QUADRO 3-1: POPULAÇÃO RESIDENTE NAS PRINCIPAIS CIDADES, 1991 E 2001

		1991			2001			1991-2001
		Nº	% do país	Ranking de cidades	Nº	% do país	Ranking de cidades	Tx. Variação população (%)
Lisboa	Cidade	663 394	6,7	1	564 657	5,5	1	-14,9
	Área Metropolitana	2 540 413	25,7	-	2 682 676	25,9	-	5,6
Porto	Cidade	302 472	3,1	2	263 131	2,5	2	-13,0
	Área Metropolitana	1 167 800	11,8	-	1 260 679	12,2	-	8,0
Principais Cidades extra-áreas metropolitanas								
Braga		107 362	1,1	8	109 460	1,1	5	2,0
Coimbra		94 927	1,0	7	101 108	1,0	7	6,5
Funchal		112 230	1,1	5	100 527	1,0	8	-10,4
Aveiro		53 052	0,5	12	55 305	0,5	12	4,2
Guimarães		47 646	0,5	15	52 182	0,5	13	9,5
Portugal		9 867 147	100	-	10 356 117	100	-	
Índice de Primazia		2,19			2,15			-
Índice de Macrocefalia		4,30			3,78			-

Fonte: Elaborado pela equipa de projecto, com base na informação do Atlas das Cidades (INE; 2002a)

FIGURA 3-2: POPULAÇÃO RESIDENTE EM LUGARES COM 2000 OU MAIS HABITANTES

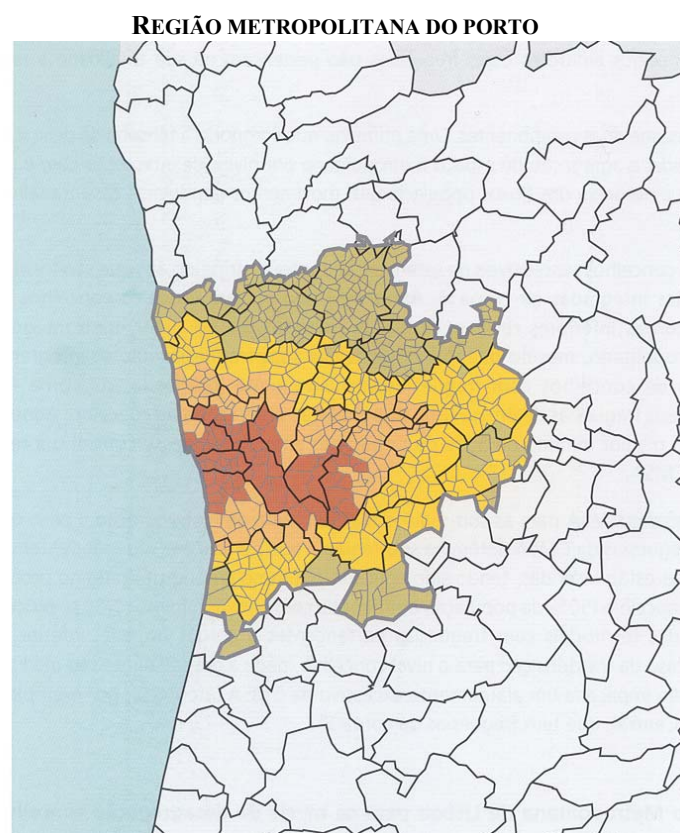
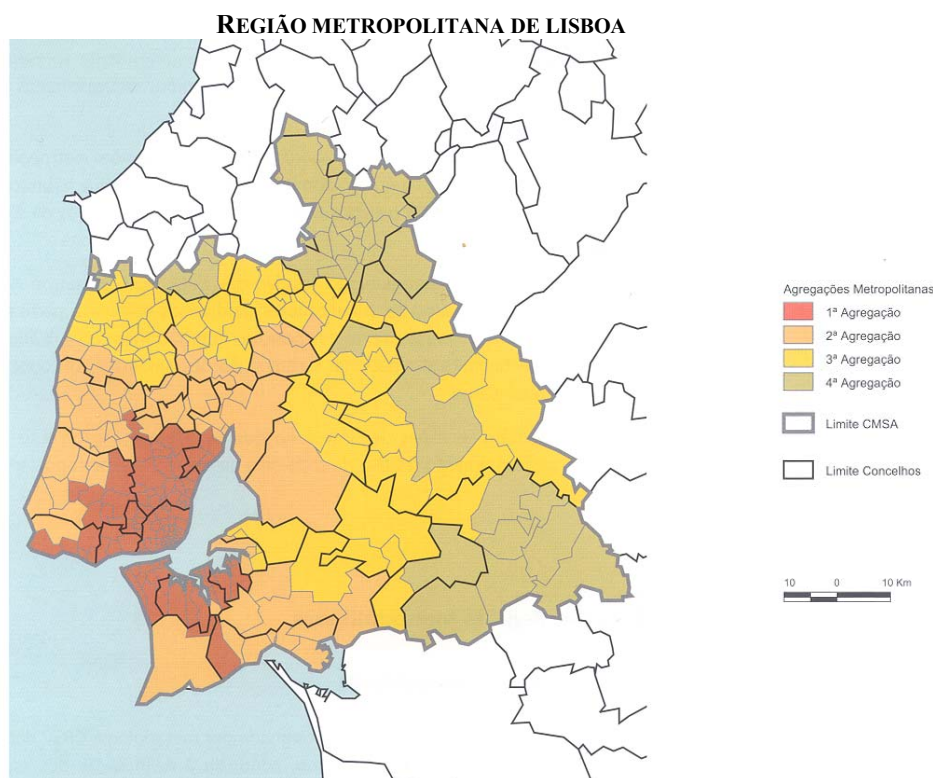
Fonte: Censos 2001 – Resultados Definitivos – 1º vol. Portugal (INE; 2002b, pag. XLVII)

QUADRO 3-2 – A IMPORTÂNCIA DAS ÁREAS METROPOLITANAS DE LISBOA E PORTO (EM % DO VALOR NACIONAL)

	Área (%)	População residente (%)		Estabelecimentos (%)		Emprego (%)		VAB ⁵⁶ (%)	
	2001	1991	2001	1990	2000	1990	2000	1989	1999
Área Metropolitana de Lisboa	3	26	26	31	27	32	31	37	37
Área Metropolitana do Porto	1	12	12	14	12	17	14	15	13
Total das Áreas Metropolitanas	4	38	38	45	39	49	45	51	51

Fonte: Elaborado pela equipa de projecto, com base na informação do INE (área, população residente e VAB) e dos Quadros de Pessoal do MTS – Ministério do Trabalho e da Solidariedade (estabelecimentos e emprego)

⁵⁶ No caso desta variável, considerou-se a AML apenas como o somatório das NUTS III da Grande Lisboa e da Península de Setúbal, na medida em que a informação apenas se encontra disponível a esta escala. Assim, não foi contabilizado o VAB dos concelhos de Mafra e Azambuja.

FIGURA 3-3: REGIÕES METROPOLITANAS

Nota:

- 1ª agregação - formada pelo centro metropolitano (cidade principal (*core*)) e pelas freguesias que apresentam um rácio de viagens a esse centro metropolitano superior a 15% dos trabalhadores residentes;
- 2ª agregação - constituída pelas freguesias que apresentam um rácio de viagens à 1ª agregação superior a 15% dos trabalhadores residentes;
- 3ª agregação - constituída pelas freguesias que apresentam um rácio de viagens ao território composto pela 1ª e 2ª agregações superior a 15% dos trabalhadores residentes;
- 4ª agregação - constituída pelas freguesias que apresentam um rácio de viagens ao território composto pela 1ª, 2ª e 3ª agregações superior a 15% dos trabalhadores residentes.

Fonte: (DGOTDU; 2002, pag. 76 e 77)

Numa visão de conjunto é possível, assim, salientar a evolução do modelo de desenvolvimento urbano português no sentido do reforço do padrão de macrocefalia demográfica existente em torno de Lisboa e Porto, e que, ao ter repercussões significativas, também, em termos funcionais, coexiste com um fenómeno simultâneo de acentuação do seu nível de metropolização (alargamento espacial e perda de peso dos “centros”).

Se, por um lado, à escala europeia, se considera que em Portugal não existem cidades de média dimensão, a uma escala nacional é possível referir que a década de 90 permitiu a consolidação de algumas cidades médias do interior. Durante a década de 90 registaram-se dinamismos populacionais importantes em algumas cidades, mesmo do interior do país, que, para além de consolidarem o seu potencial enquanto pólos de desenvolvimento dos territórios envolventes, poderão contribuir para um maior equilíbrio da rede urbana portuguesa. Contudo, estes centros urbanos registam ainda efectivos populacionais muito diminutos, o que deverá redireccionar as suas estratégias de desenvolvimento para uma lógica de eixos urbanos, ultrapassando os problemas de falta de escala através de uma aposta na complementaridade entre centros urbanos de dimensão semelhante.

3.2.2. As mudanças no “mapa” do mundo rural e a reestruturação das actividades primárias

Após séculos em que o mundo rural se caracterizou, sobretudo, pela sua imobilidade em que, mesmo as ténues mudanças aí operadas não alteraram nos seus fundamentos organizacionais, tem-se vindo a assistir, desde há umas décadas a esta parte, a uma dinâmica em crescendo que, se por um lado tem vindo a corresponder a um acordar da letargia secular, por outro tem vindo a levantar interrogações pertinentes sobre a direcção da mudança, sobre o mundo rural de amanhã.

Na verdade, a melhoria das acessibilidades físicas e dos meios de comunicação de informação à distância, conjugados com os novos paradigmas emergentes nas áreas urbanas sobre os préstimos e funções do mundo rural, têm levado a acentuar e a conferir um novo alcance e profundidade a mudanças que, anteriormente, os resultados da emigração para o estrangeiro ou para as grandes cidades do litoral, somente e de uma forma parcial conseguiram esboçar.

De uma sociedade rural tradicional fundamentada, por razões de acessibilidades, mas também de modelo de organização sócio-económica, na minimização dos intercâmbios horizontais e verticais (entre os locais e entre estes e os níveis regionais e nacionais), tem-

se vindo a registar uma crescente integração territorial, económica e social que, não só favorece o intercâmbio de bens e serviços, mas também tem vindo a deslocar a lógica de organização do território de um plano local/rural para um plano supra-local/urbano. Ou seja, para uma **estruturação da mudança** de acordo com a ideia de um **mundo rural enquanto espaço assegurado das necessidades físicas das cidades e de compensação dos “traumas” urbanos**.

Este processo de mudança pode ser sintetizado através de três grandes fases. **A primeira**, corresponde à já referida sociedade rural tradicional, caracterizada pelo predomínio claro das actividades agrárias destinadas, sobretudo, a assegurar a reprodução do factor trabalho familiar e pela importância das actividades artesanais orientadas para a transformação de produtos agrários e para a manufactura artesanal de factores necessários à produção e de bens de consumo. Durante esta fase, a penetração da economia mercantil em locais de especial acessibilidade ou em áreas vocacionadas para a produção de matérias-primas permitiu, pontualmente, o surgimento precoce de alguma especialização produtiva e originar transformações importantes associadas ao estabelecimento de núcleos industriais.

A segunda fase, caracterizada pela especialização agrária e produtiva e pela descentralização de actividades industriais e terciárias, bem como do *habitat*, surge na sequência da “abertura” do mundo rural ao exterior e dos processos de intensificação e reestruturação da vida urbana verificados, em especial, nas grandes metrópoles nacionais. Corresponde, portanto, a um nível superior de integração territorial vertical (local, regional, nacional) o qual vai significar fortes mudanças no espaço rural: crescente focalização das actividades agrárias em vertentes/produtos de maior significado dentro de uma lógica de remuneração do factor capital; decréscimo das actividades artesanais devido à concorrência dos produtos oriundos da produção industrial massificada; crescente mistura das actividades urbanas e rurais através de processos de periurbanização e rurbanização ou urbanização difusa (habitação, residências secundárias, indústria, serviços, turismo e recreio).

A terceira fase, caracterizada por uma difusão maior das actividades consideradas urbanas, mas agora dentro de um quadro em que a essa extensão do mundo urbano corresponde uma reacção, tendo em vista a estruturação de uma nova ordem rural baseada na gestão local do desenvolvimento, no acautelamento e mobilização do potencial endógeno e no crescimento qualitativo. Trata-se, portanto, de uma fase em que o mundo rural passa a tomar consciência do valor do seu território e do seu direito à qualidade de vida *in loco*, ao

mesmo tempo em que as pressões externas se multiplicam e intensificam, gerando contradições que se expressam em modelos e políticas de desenvolvimento diferentes, muitas das vezes com expressões simultâneas no mundo rural: políticas agrárias sectoriais, produtivistas e utilitaristas *versus* políticas rurais territorializadas focalizadas na consolidação de um meio rural plural, diversificado e sustentável, economicamente, socialmente e ambientalmente.

A evolução anteriormente referida na sua globalidade não se processou ao mesmo ritmo, nem exactamente com os mesmos contornos, em todo o território nacional. De facto, **de um espaço com traços de homogeneidade, tem-se evoluído para um espaço progressivamente contrastado.**

Se bem que os factores matriciais, locacionais e físico-naturais, concorressem para produzir um leque de especificidades na organização do mundo rural, sublinhadas através dos vários processos históricos locais e regionais, **o mundo rural português tradicional apresentava**, na sua quase totalidade (à excepção de áreas restritas direccionadas precocemente para uma especialização agrária no âmbito de uma agricultura capitalista), **significativos traços comuns derivados do seu subdesenvolvimento** (cujo objectivo principal é a reprodução da força de trabalho, focalização na produção de alimentos, baixa produtividade, isolamento, condições de vida deficientes, incapacidade para reter a população, desequilíbrios demográficos, persistência de valores tradicionais, aversão à inovação e mudança, ...).

Mais recentemente, **às inevitáveis diferenças paisagísticas e organizacionais** decorrentes dos diálogos ancestrais mantidos entre as dimensões físicas e humanas, **juntaram-se factores diferenciadores de forte impacto** que concorreram para enfraquecer a base de denominadores comuns do mundo rural acima referidos: é o caso dos recentes ritmos e direcções de mudança impostos ao mundo rural, durante a segunda metade do século XX e, muito em especial, no seu último quartel, pela evolução global do País e do seu reposicionamento numa realidade mundial em processo de globalização uniformemente acelerado.

Nesta medida, de uma diversidade mais superficial e relativa, encetam-se rumos que aprofundam, agora de forma verdadeiramente estrutural, disparidades importantes no mundo rural, e que, em última análise, espelham posicionamentos diferentes na dinâmica de mudança caracterizada anteriormente.

Assim, é possível identificar três realidades rurais⁵⁷, as quais, obviamente, apresentam matizes e problemas diferentes:

- as áreas rurais próximas das **grandes urbes** e directamente estruturadas segundo a sua influência (produção agrária intensa, crescimento demográfico, problemas de ordenamento do território, défice de equipamentos e infra-estruturas, diversidade – e muitas vezes contradição – funcional);
- as áreas agrícolas dinâmicas, estruturadas, competitivas e com cadeias de valor extensas (no nosso país com expressão pontual, mas com potencialidades de afirmação e extensão territorial, como por exemplo no **Vale do Tejo, Oeste e Centro Litoral**);
- as áreas rurais frágeis e com grande significado territorial em Portugal, sobretudo no **interior**, em decadência rural mas com potencialidades nos domínios combinados agro-ambientais e agro-turísticos.

É nesta óptica que se constata a recente diversificação funcional do mundo rural em Portugal. **Globalmente, o mundo rural é cada vez menos agrícola. O turismo, nomeadamente o turismo em espaço rural (TER), o artesanato e, desta forma, as actividades culturais e de lazer** representam parcelas crescentes dos rendimentos e do emprego:

- Nas últimas décadas, Portugal, à semelhança de todos os países com níveis elevados de desenvolvimento, observou um **recuo muito significativo das actividades agrícolas**, quer em termos de produto como, sobretudo, em termos de emprego.
- A **capacidade de alojamento no turismo em espaço rural**⁵⁸ (medida em número de camas) registou, durante o período 1992-98, uma verdadeira explosão (80,6%), bastante maior do que a verificada para a hotelaria global (11,3%), que foi acompanhada e, certamente, induzida, pelo aumento verificado na procura (87,3%). Entre 1998 e 2000, registou-se um aumento também muito significativo das dormidas no TER efectuadas no Continente (121%). Se se considerar que a

⁵⁷ Donzier, J. F.; « Quelles perspectives pour la gestion de l'espace rural? », Fourrages, 199-217, Paris, INRA, 1989.

⁵⁸ Importa referir que durante a década de 90 se verificaram alterações na forma como a informação relativa ao TER foi sendo apresentada. Até 1998, a desagregação espacial da informação foi efectuada através das então designadas áreas turístico-promocionais. Posteriormente, passaram a considerar-se as NUTS II. Daqui deriva que as análises retrospectivas só poderão ser efectuadas para a totalidade do País ou para segmentos do período considerado.

taxa de crescimento anual médio durante o período 1992/98 foi de 14,5%, pode-se verificar que este valor médio mais que quadruplicou no segundo intervalo de tempo considerado (1998/2000 – 60,5%).

Relacionando estas dinâmicas com as observadas para a oferta, evidencia-se um facto da maior importância: enquanto os ritmos de crescimento da oferta diminuíram ao longo da década, os ritmos de crescimento da procura aumentaram significativamente o que, não só evidencia uma crescente preferência por esta modalidade turística (de resto, de acordo com as grandes tendências do turismo internacional e nacional que apontam no sentido da diversificação da procura e do aumento em significado das modalidades fora do turismo massificado), mas também uma maior rendibilidade das unidades de turismo em espaço rural por via de taxas de ocupação superiores.

- A dinâmica que o **mercado de produtos artesanais** tem registado ao longo da década de 90 - após um período em que o artesanato sofreu uma profunda crise derivada da concorrência entre os seus produtos e os oriundos da produção industrial massificada, iniciou uma recuperação apreciável durante os anos 90, traduzida não só pelo aumento em número dos artesãos, mas também por uma procura mais intensa destes produtos - permitiu que, na perspectiva do mundo rural, se (re)criasse um mercado qualificado para os produtos artesanais, cujo balanço transcende largamente o balanço do volume de vendas efectuado pelo sector.

A oferta nacional de produtos artesanais detém, por um lado, **traços de efectiva homogeneidade** (já que a sua produção era/é um reflexo das necessidades básicas das comunidades) e, por outro lado, **traços das especificidades locais** incutidas pelos materiais disponíveis e contornos sócio-culturais particulares. No final dos anos 90, o sector do artesanato encontrava-se ainda numa fase de transformação e ajuste a um novo contexto de mercado caracterizado por uma valorização das peças enquanto elementos decorativos ou referenciais (a estética e o significado da peça) ou por valores de uso de segunda geração como é exemplo o artesanato alimentar (produtos mais caros, de qualidade e autenticidade certificada). Assim sendo, não é de estranhar que subsistam diversos tipos de produção artesanal, desde a situação clássica, representada por sistemas de produção repetitivos, sem inovação, com uma atitude não empresarial e um factor humano envelhecido e rotineiro, até

unidades de produção com uma gestão empresarial, abertas ao diálogo tradição/inação/modernização, com informação detalhada do mercado e suas exigências e com uma mão-de-obra formada, jovem e ágil.

- É de ter em conta, contudo, que as actividades e funções do espaço rural não se esgotam no turismo e artesanato, antes se estendendo a um **património histórico e cultural** relevante e mais alargado, onde se inclui a fauna, a flora, a biodiversidade, a paisagem natural, etc.. Assim sendo, é essencial que o mundo rural desenvolva mecanismos susceptíveis de compatibilizar a valorização desses recursos em benefício próprio com a necessidade de os preservar. Mais, é imprescindível que a função de repositório e reserva que o mundo rural desempenha seja cabalmente reconhecida e apoiada por parte dos centros que regulam e estruturam a organização do território.

A criação de pequenas empresas operando complementarmente ao cerne do sistema turístico em meio rural poderá ser outra via de diversificar a base económica do mundo rural e, desta forma, ampliar e alargar a sua empregabilidade. Guias turísticos, monitorização de actividades e desportos de ar livre, organização de pacotes turísticos de base local ou regional, animação e recreio rurais, agentes de desenvolvimento rural, novas actividades artesanais e muitas outras actividades, poderão, e deverão, expressar o alargamento das funções do mundo rural conferindo-lhe, deste modo, uma espessura e uma tessitura económica e social indispensável para a sua renovação e revitalização.

De facto, são estas as principais dinâmicas que, ao longo da década de 90, se reconheceram ao mundo rural português, e que levam a que, numa perspectiva de relance global sobre a sua evolução, seja possível sintetizar três elementos fundamentais que, em boa medida, permitem compreender a sua formatação nos anos 90 e os problemas com que se defronta: (i) passagem de um espaço tradicionalmente estático a um espaço de crescentes mudanças; (ii) passagem de um espaço com traços de homogeneidade a um espaço progressivamente contrastado; e (iii) passagem de um espaço em evolução, com fortes contrastes, mas com problemas persistentes.

II PARTE -
OS FUNDOS ESTRUTURAIS E
A CONVERGÊNCIA ECONÓMICA NA UNIÃO EUROPEIA:
UM A VISÃO DE LONGO PRAZO

A análise da evolução da competitividade e da coesão económica e social das regiões portuguesas, obrigando à construção de um olhar detalhado sobre a realidade interna portuguesa, não pode dispensar um enquadramento adequado no referencial da evolução da própria União Europeia, no quadro do desenvolvimento do seu próprio processo de construção onde, como se sabe, as formas de interpenetração e equilibração dos processos de aprofundamento e alargamento se revelam decisivas.

A análise da articulação entre “alargamento” e “aprofundamento” é, aliás, igualmente relevante para compreender a evolução da maior e mais representativa economia europeia no contexto da economia mundial.

Com efeito, como se sabe, os anos 90 foram marcados de forma muito clara pelo processo de reunificação da Alemanha que, em termos económicos, representou, directamente, um ganho em termos de dimensão global e uma perda⁵⁹ em termos de rendimento relativo (nível de vida e produtividade médios), dadas as significativas diferenças de desenvolvimento entre a RFA e a RDA. A consolidação do mercado interno europeu comporta, neste quadro, desafios económicos com manifestos traços de semelhança com os colocados pela consolidação da reunificação alemã, isto é, nomeadamente, a capacidade de produzir um jogo de soma positiva entre regiões mais desenvolvidas e regiões em convergência efectiva.

A maturação das políticas estruturais europeias com dimensão regional, em plena afirmação na presente conjuntura de preparação do próximo ciclo de programação estrutural (2007-2013), indica um caminho interessante de análise, que aqui adoptamos, de “olhar” para a articulação entre competitividade e coesão valorizando os desempenhos, mais positivos ou mais negativos, no plano da convergência económica, como indicadores relevantes das necessidades e desafios colocados à formulação das políticas estruturais, seja num plano mais global, europeu, seja num plano mais específico, nacional e regional.

O enquadramento dos desafios colocados, no plano da formulação das políticas estruturais, à economia portuguesa, no seu conjunto, e às economias regionais que a integram, é realizado, neste quadro, com referência a todo o período de programação coberto pela experiência dos três ciclos anteriores (1989-93, 1994-99 e 2000-06).

⁵⁹ A opção política pela paridade monetária no momento da integração das duas “Alemanhas” contribuiu, aliás, para moderar artificialmente esta perda, originando, na primeira metade dos anos 90, uma conjuntura de taxas de juro elevadas para todo o espaço europeu.

O esforço de produção de informação estatística credível para todo o espaço da União Europeia, alargada e em alargamento (os actuais 25 membros mais os países candidatos, efectivos e potenciais, das regiões dos Balcãs e do Mar Negro), desenvolvido pelo Eurostat, permite, também, proceder, agora, a comparações extensivas da evolução do PIB por habitante nas diferentes economias nacionais, seja em euros correntes, seja em paridades de poder de compra.

O enquadramento da análise da evolução da competitividade e coesão das regiões portuguesas na evolução da convergência económica na União Europeia será feito, por outro lado, em dois tempos, isto é, “olhando”, em primeiro lugar, para as características da convergência entre países, procurando situar a evolução da economia portuguesa face, nomeadamente, quer aos restantes países ditos da coesão, quer aos países do alargamento mais recente, e “olhando”, em segundo lugar, para as características da convergência entre regiões capitais, procurando situar a evolução da região de Lisboa no contexto, mais geral, do “diálogo” interno e externo dos principais pólos de urbanização, consumo e produção do espaço europeu.

4. A EVOLUÇÃO DA CONVERGÊNCIA DAS ECONOMIAS NACIONAIS NA EUROPA ALARGADA NO PERÍODO DE VIGÊNCIA DOS QCA (1989-2006)

A evolução da convergência das economias nacionais na Europa alargada é aqui analisada numa perspectiva de longo prazo, isto é cobrindo⁶⁰ os 17 anos de referência dos três ciclos de programação estrutural (1989-2006), isto é, com base em quatro indicadores simples mas de grande utilidade para a construção duma visão de conjunto dos grande “factos” e características do processo de convergência económica em acção na União Europeia durante este período, isto é:

- O PIB per capita, avaliado em paridades de poder de compra (PPC), enquanto aproximação ao respectivo *nível de vida interno*;
- O PIB per capita, avaliado em euros correntes, enquanto aproximação ao respectivo poder de compra internacional;
- O PIB, avaliado em euros correntes, enquanto aproximação à *dimensão económica do mercado doméstico* de cada economia nacional;
- O rácio PPC/€, enquanto dupla aproximação, quer quanto ao *sentido e dimensão da correcção* realizada na passagem do referencial “euros correntes” para o referencial “paridades de poder de compra”, quer quanto ao *nível relativo de preços*, face à média da UE-15, do “cabaz de compras” representativo do consumo das famílias.

Os grandes factos e características do processo de convergência económica na União Europeia apontam, com razoável clareza, quer para a confirmação de uma *efectiva aproximação dos níveis de preços e de dos níveis de vida*, isto é, também, para a verificação de uma articulação entre *convergência nominal e convergência real*, quer para a manifestação de diferentes *ritmos e qualidades* nas trajectórias de convergência das diversas economias nacionais consideradas, isto é, também, para evidenciar a existência de *várias velocidades* na construção europeia.

⁶⁰ A utilização das “previsões” da primavera de 2005 permite avançar uma primeira estimativa completa para o período 2000-06 (sempre que esta hipótese de trabalho nos pareceu desajustada foi utilizado, apenas, o período efectivo de vigência do QCA III, isto é, 2000-04).

Os processos de convergência económica no seio da União Europeia devem ser entendidos como uma conjugação, nem sempre equilibrada, entre a acção das “*forças de mercado*”, polarizada pela progressiva construção, acelerada a partir de 1992, de um *grande mercado interno*, mais avançado no que respeita aos bens transaccionáveis, muito menos restritivo na livre circulação de capitais e mercadorias do que na livre circulação de trabalhadores e serviços, e a acção das “*políticas públicas*”, polarizadas quer pela regulação macroeconómica, quer pela harmonização das regulamentações, quer pelo funcionamento do “*modelo social europeu*”, quer, finalmente, pelas políticas estruturais de promoção da *coesão económica e social*.

4.1. OS TRAÇOS GLOBAIS DA CONVERGÊNCIA ECONÓMICA NA EUROPA

A análise do processo de convergência económica na União Europeia no período de vigência dos três Quadros Comunitários de Apoio permite, numa aproximação global das suas grandes características, destacar os seguintes aspectos e fenómenos principais:

- 1/ A organização da União Europeia, entendida como uma forma institucional específica de articulação da acção das “forças de mercado” com a acção das “políticas públicas”, revelou-se, no período em análise, *muito mais eficaz nas fases iniciais* dos processos de alargamento (preparação e integração inicial de novos membros) ou de aprofundamento (preparação e medidas iniciais do “mercado único” e da “moeda única”) *do que nas fases subsequentes de consolidação e aprofundamento* dos primeiros passos percorridos nos processos de convergência económica.

Esta característica, que se manifesta, seja sob a forma de uma desaceleração do ritmo de convergência, seja, sobretudo, sob a forma de uma redução dos progressos alcançados por inversão do sentido do processo, isto é, pelo surgimento de fenómenos de divergência económica, é revelada com bastante nitidez pelos Quadro 4-1 e Quadro 4-2. As indicações mais seguras destas dificuldades são:

- Os resultados da convergência económica no espaço da UE-15, ao longo do período de vigência dos QCA, sendo efectivos, quer no plano da melhoria da situação dos “países da coesão”, que progrediram, sem excepção, embora com uma intensidade bem diversa⁶¹, quer no plano da redução do nível de

⁶¹ A evolução do nível de vida interno (PIB per capita em paridades de poder compra), medida em pontos percentuais face à situação média da União, evidencia, com efeito ganhos para Portugal (3,6 p.p.), para a Grécia (5,0 p.p.), para a Espanha (9,8 p.p.) e para a Irlanda (44,7 p.p.)

disparidade PIB per capita, avaliado em paridades de poder de compra ou em euros correntes⁶², são, no entanto, num plano global, relativamente modestos;

- A distância entre os valores máximo e mínimo do PIB per capita, em paridades de poder de compra, nas economias nacionais da UE-15, aumentou 1,8%, do período do QCA I para o período do QCA II, e mais ainda, 5,5%, do período do QCA II para o período do QCA III, revelando uma tendência persistente de dificuldades relevantes no processo de convergência real. No espaço das economias mais avançadas⁶³ (UE-15 sem os três “países da coesão” da Europa do Sul) a viragem do período do QCA III é ainda mais expressiva, uma vez que essa distância, que se tinha reduzido, anteriormente, em 51,6%, virá a conhecer um aumento significativo que se deverá situar próximo dos 28,6%;
- A dispersão do PIB per capita, avaliado em paridades de poder de compra, no núcleo de países mais avançados da União Europeia (UE-15 sem os três “países da coesão” da Europa do Sul), que tinha regredido de 9,9%, no período de vigência do QCA I (1989-93), para 5,9%, no período de vigência do QCA II (1994-99), deverá, seguramente, aumentar, ainda que ligeiramente (6,3%), no período de vigência do QCA III (2000-06);

⁶² Que se reduziu, respectivamente, entre o I e o III QCA, de 17,7% para 15,0% e de 31,9% para 26,1%.

⁶³ O desempenho fortemente positivo da Irlanda ao longo do período em análise, em matéria de crescimento económico e convergência, embora fortemente influenciado, dada a pequena dimensão da sua economia, pelo dinamismo do investimento internacional (e pelos processos de afectação de rendimentos intra-firma que lhe estão associados), justifica que, neste exercício comparativo, ela seja incluída no grupo das economias mais avançadas da União Europeia.

QUADRO 4-1:

AS REALIZAÇÕES DA CONVERGÊNCIA ECONÓMICA NA UNIÃO EUROPEIA NO PERÍODO DOS QCA

Evolução da Dispersão Interna no Espaço Considerado			
[Evolução do coeficiente de variação da distribuição do PIB per capita (desvio-padrão/média, em %). A evolução para um valor mais baixo (mais elevado) indicia fenómenos de convergência (divergência)].			
	União Europeia 15		
	I (1989-1993)	II (1994-1999)	III (1999-2006)
Nível de vida interno (PIB_{pc} em PPC)	17,7 %	16,3 %	15,0 %
Poder de compra internacional (PIB_{pc} em € correntes)	31,9 %	28,8 %	26,1 %
	União Europeia 25		
	I (1989-1993)	II (1994-1999)	III (1999-2006)
Nível de vida interno (PIB_{pc} em PPC)	37,9 %	37,9 %	33,5 %
Poder de compra internacional (PIB_{pc} em € correntes)	73,4 %	64,4 %	56,9 %
	Economias mais avançadas da UE ^(a)		
	I (1989-1993)	II (1994-1999)	III (1999-2006)
Nível de vida interno (PIB_{pc} em PPC)	9,9 %	5,9 %	6,3 %
Poder de compra internacional (PIB_{pc} em € correntes)	18,3 %	14,3 %	12,8 %
	Economias da “Coesão” ^(b)		
	I (1989-1993)	II (1994-1999)	III (1999-2006)
Nível de vida interno (PIB_{pc} em PPC)	9,7 %	11,4 %	13,2 %
Poder de compra internacional (PIB_{pc} em € correntes)	29,3 %	18,0 %	20,3 %
	Novos Membros da União ^(c)		
	I (1989-1993)	II (1994-1999)	III (1999-2006)
Nível de vida interno (PIB_{pc} em PPC)	30,2 %	34,5 %	25,0 %
Poder de compra internacional (PIB_{pc} em € correntes)	89,4 %	65,2 %	47,8 %

^(a) Alemanha, França, Reino Unido, Itália, Irlanda, Bélgica, Holanda, Áustria, Finlândia, Suécia e Dinamarca; ^(b) Portugal, Espanha e Grécia; ^(c) Lituânia, Letónia, Estónia, Polónia, República Checa, Eslováquia, Hungria, Eslovénia, Chipre e Malta.

Fonte: Quadro organizado a partir da informação contida em Comissão Europeia (2005),
Statistical Annex of European Economy, ECFIN/REP/50886/2005

QUADRO 4-2:

AS REALIZAÇÕES DA CONVERGÊNCIA ECONÓMICA NA UNIÃO EUROPEIA NO PERÍODO DOS QCA

Evolução da Distância Interna ao Espaço Considerado <i>(Evolução do indicador $PIB_{pc,máximo} - PIB_{pc,mínimo}$ em pontos percentuais, UE-15 = 100)</i> <i>[As situações de convergência, redução da distância (-), são representadas a verde, enquanto as situações de divergência, aumento da distância (+), são representadas a encarnado]</i>			
	União Europeia 15		
	I → II (1989-1999)	II → III (1994-2006)	I → III (1989-2006)
Nível de vida interno (PIB per capita em PPC)	+ 1,8 % (49,5 → 50,4)	+ 5,5 % (50,4 → 53,2)	+ 7,4 % (49,5 → 53,2)
Poder de compra internacional (PIB per capita em € correntes)	- 3,0 % (100,7 → 97,7)	- 6,4 % (97,7 → 91,4)	- 9,2 % (100,7 → 91,4)
	União Europeia 25		
	I → II (1989-1999)	II → III (1994-2006)	I → III (1989-2006)
Nível de vida interno (PIB per capita em PPC)	+ 2,5 % (84,7 → 86,8)	- 3,7 % (86,8 → 83,6)	- 1,3 % (84,7 → 83,6)
Poder de compra internacional (PIB per capita em € correntes)	- 2,9 % (138,7 → 134,7)	- 7,9 % (134,7 → 124,0)	- 10,6 % (138,7 → 124,0)
	Economias mais avançadas da UE ^(a)		
	I → II (1989-1999)	II → III (1994-2006)	I → III (1989-2006)
Nível de vida interno (PIB per capita em PPC)	- 51,6 % (37,4 → 18,1)	+ 28,6 % (18,1 → 23,3)	- 37,8 % (37,4 → 23,3)
Poder de compra internacional (PIB per capita em € correntes)	- 22,8 % (71,3 → 55,0)	- 8,1 % (55,0 → 50,6)	- 29,0 % (71,3 → 50,6)
	Economias da “Coesão” ^(b)		
	I → II (1989-1999)	II → III (1994-2006)	I → III (1989-2006)
Nível de vida interno (PIB per capita em PPC)	+ 15,4 % (12,8 → 14,8)	+ 29,3 % (14,8 → 19,1)	+ 49,3 % (12,8 → 19,1)
Poder de compra internacional (PIB per capita em € correntes)	- 36,5 % (27,8 → 17,7)	+ 32,6 % (17,7 → 23,4)	- 15,8 % (27,8 → 23,4)
	Novos Membros da União ^(c)		
	I → II (1989-1999)	II → III (1994-2006)	I → III (1989-2006)
Nível de vida interno (PIB per capita em PPC)	+ 13,2 % (41,5 → 47,0)	- 18,6 % (47,0 → 38,2)	- 7,8 % (41,5 → 38,2)
Poder de compra internacional (PIB per capita em € correntes)	- 0,5 % (49,6 → 49,4)	- 4,4 % (49,4 → 47,2)	- 4,9 % (49,6 → 47,2)

^(a) Alemanha, França, Reino Unido, Itália, Irlanda, Bélgica, Holanda, Áustria, Finlândia, Suécia e Dinamarca; ^(b) Portugal, Espanha e Grécia; ^(c) Lituânia, Letónia, Estónia, Polónia, República Checa, Eslováquia, Hungria, Eslovénia, Chipre e Malta.

Fonte: Idem

- O aumento significativo das disparidades e distâncias, isto é, a manifestação de fenómenos de divergência, justamente entre os “países da coesão”, muito

embora os desempenhos relativamente negativos da Grécia, durante o QCA II, e de Portugal, durante o QCA III, tenham um papel relevante na sua explicação.

- 2/ Os resultados alcançados pela União Europeia em matéria de convergência económica, no período em análise, são mais expressivos no terreno dos efeitos dos esforços desenvolvidos na construção do “mercado interno” do que no terreno dos esforços desenvolvidos na prossecução dos objectivos da “coesão económica e social”, isto é, constatamos que *a convergência económica nominal se apresenta como mais significativa do que a convergência económica real*.

O primado da convergência nominal sobre a convergência real corresponde a uma afirmação do processo de *convergência dos níveis de preços*, no quadro da realização do mercado interno, fortemente impulsionado pela União Económica e Monetária, a uma *velocidade bem mais elevada* do que a do processo de *convergência dos níveis de salários e de produtividade*, isto é, em termos dinâmicos, só podemos encontrar efectiva convergência real quando os ganhos em matéria de produtividade e, portanto, de PIB per capita, nos países menos desenvolvidos, são suficientes para compensar a redução da correcção das paridades de poder de compra que é arrastada pela convergência do nível geral de preços⁶⁴.

Esta característica que se manifesta, seja sob a forma de uma mais forte evidência de fenómenos de convergência quando se utilizam indicadores de poder de compra internacional (PIB per capita em euros correntes), seja sob a forma de permanência da

⁶⁴ Com efeito podemos verificar que, em termos formalizados, temos:

$$\Delta PIBh\ ppc_i^r = \left(\frac{1 + \Delta PIBh\ \epsilon_i^r}{1 + \Delta NGP_i^r} - 1 \right) * 100$$

(Onde $PIBh\ ppc_i^r$ representa o PIB per capita relativo da economia i expresso em paridades de poder de compra, $PIBh\ \epsilon_i^r$ representa o PIB per capita relativo da economia i expresso em euros correntes e NGP_i^r representa o nível geral de preços relativo da economia i . Os indicadores em termos relativos são expressos em função de um referencial previamente escolhido, isto é, por exemplo, a média do espaço da União Europeia antes do recente alargamento, isto é, fazendo UE-15 = 100)

Esta questão é, ainda, mais complexa, na medida em que constata, também, diferenças significativas na estrutura dos preços relativos, seja entre bens transaccionáveis e não transaccionáveis, seja entre os preços implícitos no PIB e nas componentes da procura final (consumo e investimento). Aqui importa, apenas, trabalhar com a hipótese simplificadora de que as variações no nível geral de preços se reflectem nas paridades de poder de compra.

convergência nesse plano, em muitos dos casos onde a utilização de indicadores de nível de vida interno (PIB per capita em paridades de poder de compra) tende a revelar fenómenos de divergência económica, é, também, evidenciada com clareza pelos Quadro 4-1 e Quadro 4-2. As indicações mais seguras desta realidade são:

- A distância entre os valores máximo e mínimo do PIB per capita nas economias nacionais da UE-15 que, avaliada em paridades de poder de compra, revelou, como vimos, uma tendência persistente de ligeiro aumento, revela ao contrário, quando avaliada em euros correntes, uma tendência progressiva para a *redução*, isto é, 3,0%, entre os períodos do QCA I e II, e 6,4%, entre os períodos do QCA II e III;
- A dispersão do PIB per capita no núcleo de países mais avançados da União Europeia (UE-15 sem os três “países da coesão” da Europa do Sul), que, avaliada em paridades de poder de compra, revela tendência para aumentar no período de vigência do QCA III (2000-06), continuará a reduzir-se, quando avaliada em euros correntes, devendo vir a alcançar, nesse mesmo período, um valor inferior, em cerca de 1/3, ao verificado no período do QCA I;
- Esta realidade é ainda melhor evidenciada quando utilizamos os indicadores de distância (Quadro 4-2), em vez dos indicadores de dispersão (Quadro 4-1), para perceber que a passagem do período do QCA II para o período do QCA III representa, não a transformação do processo de convergência em processo de divergência, mas, apenas, a sua moderação: a distância entre os valores máximo e mínimo do PIB per capita, em euros correntes, nas economias nacionais da UE-15, que se tinha reduzido em 22,8%, do período do QCA I para o período do QCA II, deverá reduzir-se apenas 8,1%, no período do QCA II para o período do QCA III;

3/ A evolução da posição da economia portuguesa no quadro do processo de convergência económica na União Europeia, no período de vigência dos QCA, reflecte, em termos globais, no referencial das situações médias da UE-15 ou da UE-25, uma *progressiva e relevante perda de velocidade da convergência*.

QUADRO 4-3:
A POSIÇÃO DE PORTUGAL NA CONVERGÊNCIA ECONÓMICA EUROPEIA NO PERÍODO DOS QCA

Evolução das Distâncias da Economia Portuguesa <i>(Evolução do indicador $PIB_{pcPOR} - PIB_{pc}$ espaço de referência em pontos percentuais, UE-15 = 100)</i> <i>[As situações de progresso são representadas a verde,</i> <i>enquanto as situações de retrocesso são representadas a encarnado]</i>			
	Face à média ponderada dos parceiros da UE-15		
	I → II (1989-1999)	II → III (1994-2006)	I → III (1989-2006)
Nível de vida interno (PIB per capita em PPC)	- 6,0 % (- 35,1 → - 33,0)	- 4,3 % (- 33,0 → - 31,5)	- 10,1 % (- 35,1 → - 31,5)
Poder de compra internacional (PIB per capita em € correntes)	- 10,6 % (- 58,8 → - 52,6)	- 6,2 % (- 52,6 → - 49,3)	- 16,2 % (- 58,8 → - 49,3)
	Face à média ponderada dos parceiros da UE-25		
	I → II (1989-1999)	II → III (1994-2006)	I → III (1989-2006)
Nível de vida interno (PIB per capita em PPC)	- 5,9 % (- 25,0 → - 23,5)	- 1,2 % (- 23,5 → - 23,2)	- 7,1 % (- 25,0 → - 23,5)
Poder de compra internacional (PIB per capita em € correntes)	- 12,2 % (- 44,4 → - 39,0)	- 4,7 % (- 39,0 → - 37,2)	- 16,4 % (- 44,4 → - 37,2)
	Face à média simples dos parceiros mais avançados ^(a)		
	I → II (1989-1999)	II → III (1994-2006)	I → III (1989-2006)
Nível de vida interno (PIB per capita em PPC)	- 0,3 % (- 38,7 → - 38,6)	+ 1,9 % (- 38,6 → - 39,3)	+ 1,6 % (- 38,7 → - 39,3)
Poder de compra internacional (PIB per capita em € correntes)	- 7,1 % (- 69,4 → - 64,4)	- 0,7 % (- 64,4 → - 64,0)	- 7,9 % (- 69,4 → - 64,0)
	Face à média simples dos parceiros da “Coesão” ^(b)		
	I → II (1989-1999)	II → III (1994-2006)	I → III (1989-2006)
Nível de vida interno (PIB per capita em PPC)	- 26,7 % (- 7,7 → - 5,6)	+ 106,0 % (- 5,6 → - 11,6)	+ 50,9 % (- 7,7 → - 11,6)
Poder de compra internacional (PIB per capita em € correntes)	- 39,9 % (- 15,7 → - 9,4)	+ 53,0 % (- 9,4 → - 14,5)	- 8,0 % (- 15,7 → - 14,5)
	Face à média simples dos novos membros ^(c)		
	I → II (1989-1999)	II → III (1994-2006)	I → III (1989-2006)
Nível de vida interno (PIB per capita em PPC)	+ 7,5 % (16,7 → 18,0)	- 23,2 % (18,0 → 13,8)	- 17,5 % (16,7 → 13,8)
Poder de compra internacional (PIB per capita em € correntes)	- 4,4 % (22,8 → 21,8)	- 17,1 % (21,8 → 18,1)	- 20,7 % (22,8 → 18,1)

^(a) Alemanha, França, Reino Unido, Itália, Irlanda, Bélgica, Holanda, Áustria, Finlândia, Suécia e Dinamarca; ^(b) Portugal, Espanha e Grécia; ^(c) Lituânia, Letónia, Estónia, Polónia, República Checa, Eslováquia, Hungria, Eslovénia, Chipre e Malta.

Fonte: Idem

As dificuldades cumulativas reveladas pela economia portuguesa na convergência económica europeia traduzem-se, em termos mais específicos, numa *clara degradação da sua posição relativa no período do QCA III*, seja face aos restantes “países da coesão”, onde representa, mesmo, uma forte divergência, seja face aos “países do alargamento”, onde representa uma importante redução da “distância” que os separa dos referenciais portugueses, mais elevados, de nível de vida e de poder de compra internacional.

A degradação da posição relativa da economia portuguesa nos desenrolar dos processos de convergência económica no espaço da União Europeia é bem revelada pelo Quadro 4-3. As indicações mais seguras dessa degradação são:

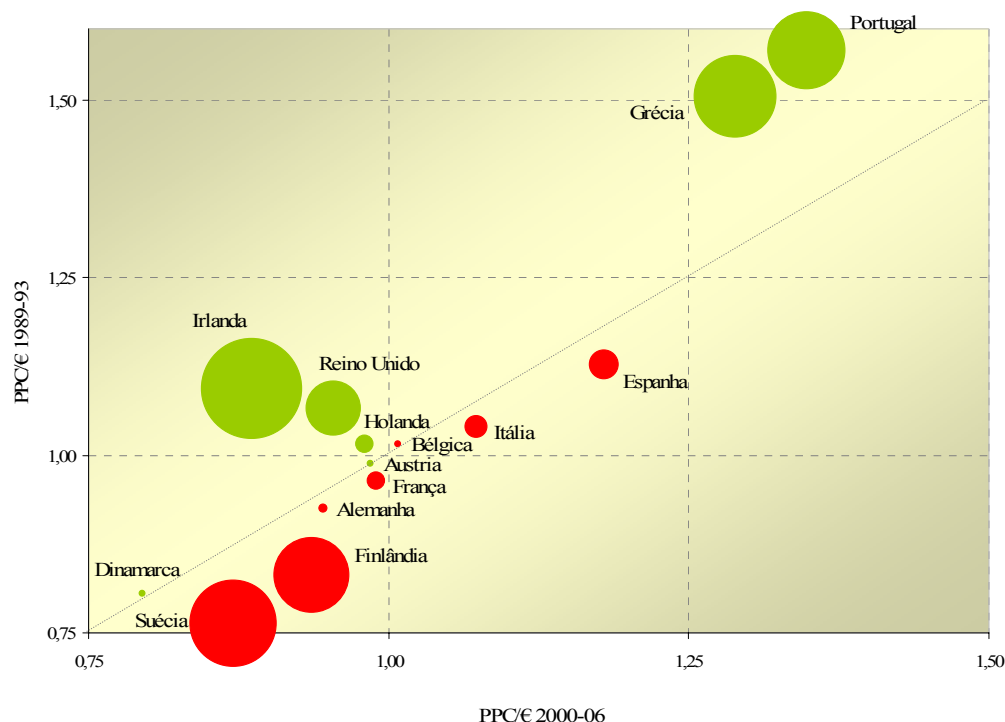
- A evolução PIB per capita, em paridades de poder de compra, revela que, entre os períodos do QCA II e III, a distância entre Portugal e o referencial médio dos países do “alargamento” se deverá reduzir em cerca de $\frac{1}{4}$ (passando de 18,0 para 13,8 pontos percentuais, isto é tendo um acréscimo de -23,2%);
- A evolução PIB per capita, em paridades de poder de compra, revela que, entre os períodos do QCA II e III, a distância entre Portugal e o referencial médio dos países da “coesão” da Europa do Sul deverá aumentar para o dobro (passando de 5,6 para 11,6 pontos percentuais, isto é tendo um acréscimo de +106%).

A economia portuguesa chegará, assim, ao final do período de vigência do QCA III, na perspectiva de convergência real (nível relativo do poder de compra interno médio da sua população), numa situação onde, para além da *forte desaceleração dos ganhos globais obtidos na fase inicial* de plena integração europeia, regista, sobretudo, um *novo e mais débil posicionamento na Europa alargada*, isto é, não só mais distante da Grécia e da Espanha, como mais próxima de países como Chipre, Malta, Eslovénia, República Checa e Hungria.

4.2. A ARTICULAÇÃO ENTRE CONVERGÊNCIA REAL E NOMINAL

A economia portuguesa, sendo, no contexto da União Europeia a 15, a economia com o nível geral de preços mais baixo e, portanto, aquela onde a correcção do referencial das paridades de poder de compra, na avaliação do nível de vida interno, é mais significativa (cf. Figura 4-1), regista, também, diferenças importantes na evolução relativa do nível de vida interno e do poder de compra internacional.

FIGURA 4-1: A CONVERGÊNCIA NOMINAL NA UE-15 NO PERÍODO DOS QCA (1989-2006)
(EVOLUÇÃO DO NÍVEL DE PREÇOS INTERNOS, RÁCIO PPC/€)



[A "bolha" representa a variação PPC/€ (em%), a cor o sentido da variação do nível relativo de preços (verde +, vermelho -)]

Fonte: Organizado a partir de informação contida em Comissão Europeia (2005),
Statistical Annex of European Economy, ECFIN/REP/50886/2005

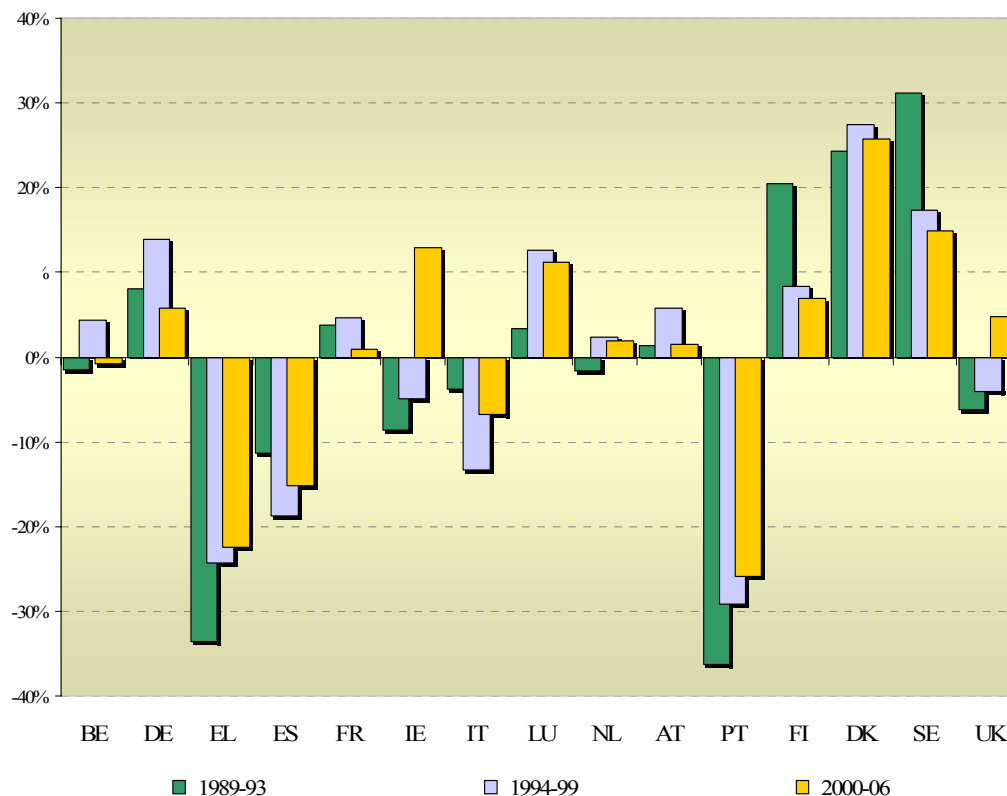
A análise da evolução da convergência nominal na União Europeia, em matéria de convergência do nível geral de preços, permite identificar, no período em análise, três situações distintas num quadro global de alguma estabilidade. Com efeito, quando comparamos a “taxa de câmbio” implícita nas paridades de poder compra (o rácio PPC/€), verificamos que:

- A Grécia (-14,3%) e Portugal (-14,1%) conhecem uma significativa redução do rácio PPP/€, indiciando uma subida relativa do seu nível geral de preços que, no entanto, se mantém bastante aquém do nível médio de referência da UE-15 (configurando, assim, uma convergência nominal parcial “por baixo”);

- A Suécia (+14,1%) e a Finlândia (+12,7%) conhecem, pelo seu lado, um significativo aumento do rácio PPC/€, indiciando uma descida relativa do seu nível geral de preços que, no entanto, se mantém bastante acima do nível médio de referência da UE-15 (configurando, assim, uma convergência nominal parcial “por cima”);
- A Irlanda (-19,1%) e o Reino Unido (-10,5%) conhecem, também, uma significativa redução do rácio PPP/€, indiciando uma subida relativa do seu nível geral de preços que, no entanto, os faz passar, em matéria de nível geral de preços, de uma posição abaixo para uma posição acima do nível médio de referência da UE-15 (configurando, assim, uma espécie de “overshooting” na convergência nominal).

A comparação directa dos níveis relativos de preços na UE-15, no período de vigência dos QCA, revela de forma ainda mais perceptível este fenómeno (veja-se a Figura 4-2), isto é, uma efectiva convergência de preços, no quadro mais geral da afirmação da construção do mercado interno europeu, embora mantendo uma tendência, mais ou menos persistente, dos países do “Sul” (Portugal, Grécia, Espanha e Itália) para níveis globais de preços mais baixos (a tendência dos países do “Norte” para níveis globais de preços mais elevados revela uma menor capacidade de resistência aos resultados da convergência nominal).

**FIGURA 4-2: A EVOLUÇÃO DO NÍVEL RELATIVO DE PREÇOS NA UE-15 NO PERÍODO DOS QCA
(DIFERENÇAS FACE À MÉDIA EM %)**



Fonte: Organizado a partir de informação contida em Comissão Europeia (2005),
Statistical Annex of European Economy, ECFIN/REP/50886/2005

4.3. A EVOLUÇÃO DA POSIÇÃO RELATIVA DAS ECONOMIAS NACIONAIS

Analisados os traços globais do processo de convergência económica na União Europeia, durante o período de vigência dos três ciclos de programação estrutural que deram forma aos QCA, importa, agora, detalhar e aprofundar a análise de forma a identificar as diferentes trajetórias nacionais de convergência e a situar o desempenho global da economia portuguesa.

A evolução da posição relativa das diferentes economias nacionais é aqui analisada por referência aos três ciclos de programação estrutural determinando, para cada uma das 25 economias que actualmente integram a União Europeia, o valor médio de referência, em cada um dos períodos de vigência desses três ciclos (1989-93, 1994-99, para os dois primeiros, e 2000-04 ou 2000-06, para aproximar, no último, respectivamente, as ópticas do “realizado” ou “previsível”), do PIB e do PIB per capita, avaliados quer em euros correntes, quer em paridades de poder de compra.

A comparação sistemática destes indicadores permite determinar de forma precisa o percurso realizado por cada economia nacional em matéria de convergência económica ao longo dos três referidos ciclos de programação económica⁶⁵. O referencial utilizado articula a evolução de cada economia no “plano” traçado pelas “coordenadas” fornecidas pelo respectivo posicionamento relativo em termos de nível de vida interno (PIB per capita em PPC) e de poder de compra internacional (PIB per capita em euros correntes), cujos valores funcionam, respectivamente, como ordenada e abcissa. Optou-se, também, por utilizar informação adicional relativa à dimensão de cada economia porque existem diferenças apreciáveis, na configuração dos processos de crescimento, convergência e coesão, entre as “grandes” e as “pequenas” economias, que importa considerar⁶⁶.

A análise da evolução do posicionamento relativo das economias nacionais que integram a União Europeia, em matéria de PIB per capita e no duplo referencial das paridades de poder de compra e dos euros correntes, permite evidenciar (cf. Figura 4-3 a Figura 4-5), quer as características da configuração global das disparidades no espaço da União Europeia, quer as características da configuração específica do desempenho das diferentes economias nacionais e, em particular, do desempenho da economia portuguesa.

A análise da configuração dos processos de convergência económica no espaço da União Europeia alargada pode ser sistematizada, com base nesta fundamentação, em torno das seguintes grandes conclusões⁶⁷:

- 1/ As 25 economias nacionais que hoje constituem a União Europeia distribuíam-se, no horizonte temporal da vigência do QCA I (1989-93), com base numa configuração (cf. Figura 4-3) caracterizada por um *“pelotão” relativamente contínuo*, embora com diferenças razoáveis em ambos os indicadores de PIB per capita, de 11 economias mais desenvolvidas, englobando o “núcleo duro” dos dois processos históricos de integração europeia, nomeadamente, os “seis” (“Mercado Comum”) e o Reino Unido e os países escandinavos (EFTA), claramente afastado, de um *conjunto mais alargado de “perseguidores”, fragmentado e disperso*, onde os mais próximos eram os “países

⁶⁵ A utilização dos valores médios referentes a cada ciclo completo de programação comporta, também, a vantagem de “alisar” as flutuações conjunturais registadas ao longo do período em análise.

⁶⁶ A representação de cada economia, nas Figuras 1-3 a 1-5, faz-se, assim, através de “bolhas” que representam a respectiva dimensão económica, avaliada pelo PIB em euros correntes.

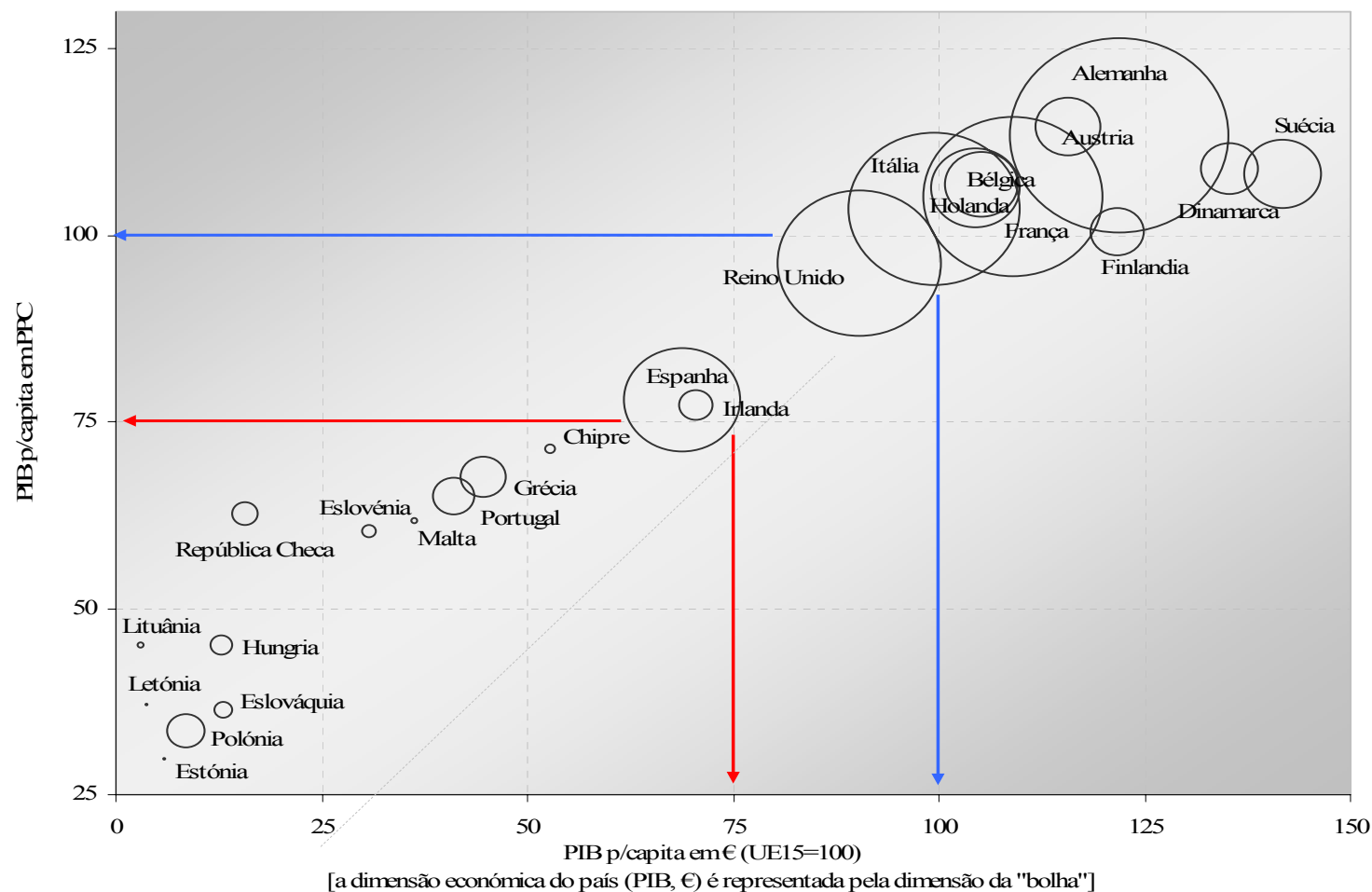
⁶⁷ No período em análise as “economias em transição” dos actuais novos membros da UE, embora se tenham aproximando progressivamente das regras comunitárias, alcançando as condições de plena integração, e tenham, também, recebido ajudas de pré-adesão diversas, não beneficiaram, como se sabe, dos fundos estruturais. As conclusões apresentadas devem ser “lidas”, assim, tendo em especial atenção que as políticas estruturais europeias só se aplicarão, verdadeiramente, aos “países do alargamento” no próximo ciclo de programação.

da coesão”, organizados numa sequência de dois pares, primeiro Espanha e Irlanda, depois Grécia e Portugal.

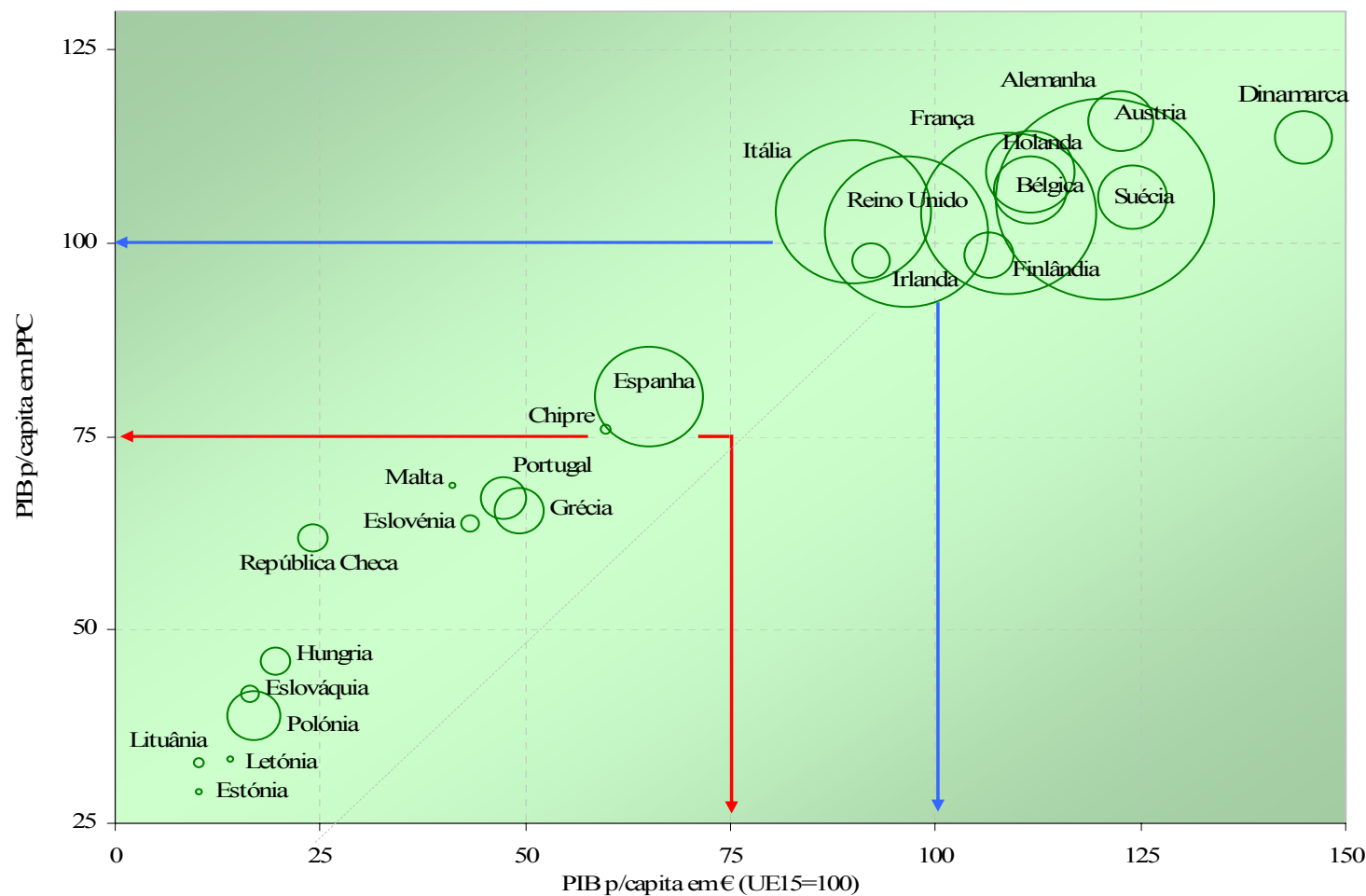
Os “países do alargamento” dispersavam-se, bastante mais atrás, com diferenças muito apreciáveis, quer em matéria de nível de vida interno, quer em matéria de poder de compra internacional.

- 2/ As 25 economias nacionais que hoje constituem a União Europeia distribuíam-se, no horizonte temporal da vigência do QCA II (1994-99), com base numa configuração (cf. Figura 4-4) caracterizada por um *primeiro “pelotão”* de 12 economias mais desenvolvidas (aumentado com a integração da Irlanda), bastante homogéneo no nível de vida interno (distribuição mais horizontal na figura), embora com diferenças ainda relevantes em poder de compra internacional, seguido de um *segundo “pelotão”*, englobando o “Sul” e o “Mediterrâneo”, isto é, os restantes “países da coesão” (Espanha, Portugal e Grécia) e os muito pequenos “países do alargamento” (Chipre, Malta e Eslovénia), em afastamento no nível de vida interno e em aproximação no poder de compra internacional (distribuição mais vertical na figura).

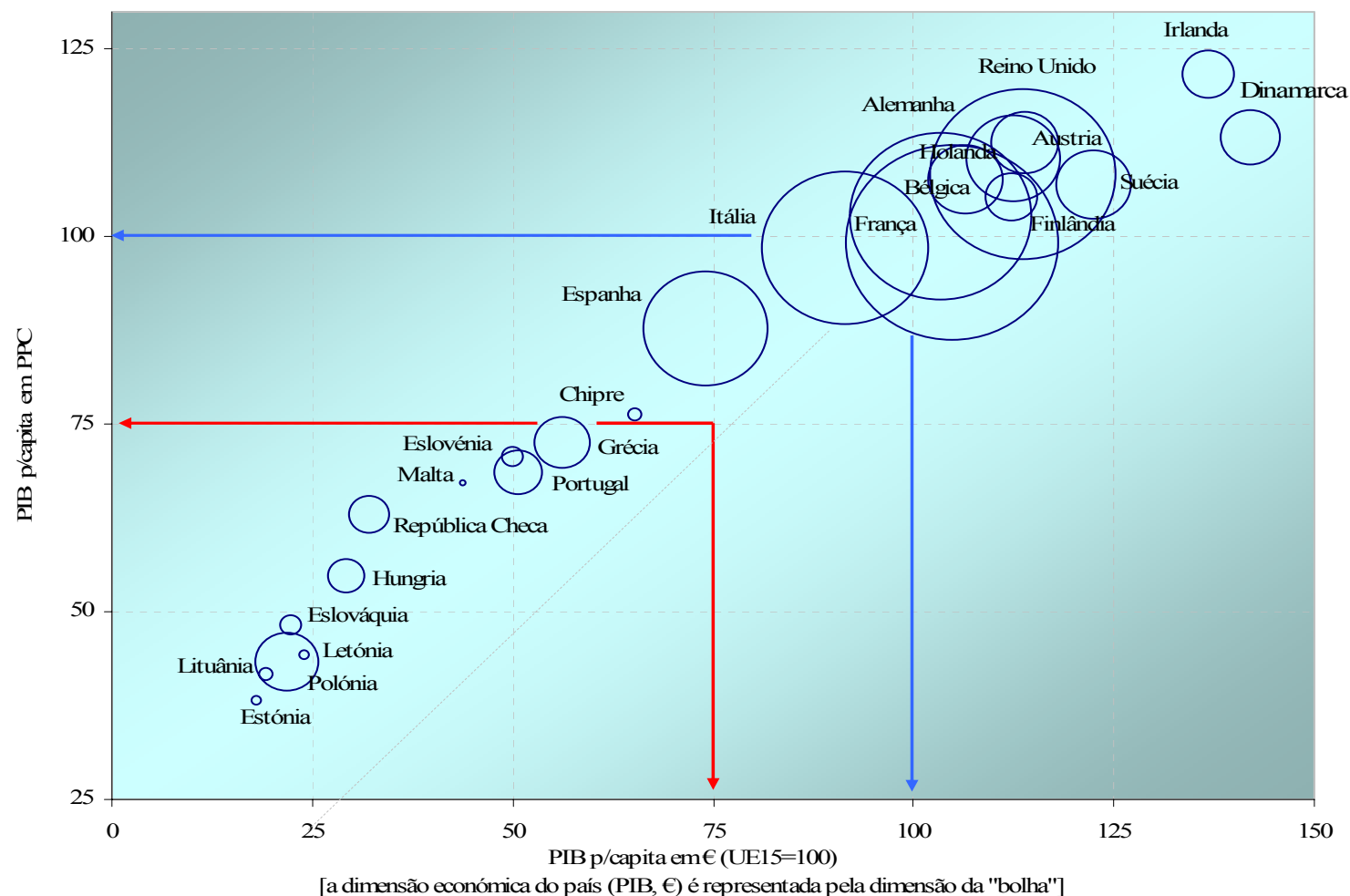
FIGURA 4-3: AS ECONOMIAS NACIONAIS NA EUROPA ALARGADA (PIB PER CAPITA, UE-15 = 100, PERÍODO DO QCA I – 1989-1993)



Fonte: Organizado a partir de informação contida em Comissão Europeia (2005), *Statistical Annex of European Economy*, ECFIN/REP/50886/2005

FIGURA 4-4: AS ECONOMIAS NACIONAIS NA EUROPA ALARGADA (PIB PER CAPITA, UE-15 = 100, PERÍODO DO QCA II – 1994-1999)

Fonte: Organizado a partir de informação contida em Comissão Europeia (2005), *Statistical Annex of European Economy*, ECFIN/REP/50886/2005

FIGURA 4-5: AS ECONOMIAS NACIONAIS NA EUROPA ALARGADA (PIB PER CAPITA, UE-15 = 100, PERÍODO DO QCA III – 2000-2006)

Fonte: Organizado a partir de informação contida em Comissão Europeia (2005), *Statistical Annex of European Economy*, ECFIN/REP/50886/2005

Os restantes “países do alargamento” configuravam, pelo seu lado, um terceiro “pelotão”, ainda mais afastado, englobando os países do “Báltico” e da “Europa Central e Oriental”, igualmente em afastamento no nível de vida interno e em aproximação no poder de compra internacional (distribuição mais vertical na figura); A República Checa, situando-se entre o segundo e o terceiro pelotão, em matéria de nível de vida interno, constituía a excepção mais clara a esta configuração de agrupamentos “regionais”;

- 3/ As 25 economias nacionais que hoje constituem a União Europeia distribuíam-se, no horizonte temporal da vigência do QCA III (2000-06), com base numa configuração (cf. Figura 4-5) que se aproxima de uma coexistência potencial entre *dois grandes “pelotões” em formação e reorganização*, isto é, um *primeiro “pelotão” consolidado* de 13 economias mais desenvolvidas simultaneamente *maior* (aumentado, agora, com a “recolagem” muito próxima da Espanha) *e mais “alongado”*, isto é, mais heterogéneo no nível de vida interno e no poder de compra internacional, em função do ganho de velocidade de “pequenas” economias como a Dinamarca e Irlanda, e da perda de velocidade de “grandes” economias como a Itália (distribuição mais em diagonal na figura), seguido de um *segundo “pelotão”* de 12 economias menos desenvolvidas, *muito menos consolidado e muito mais alongado, mas em aproximação interna*, quer no nível de vida interno, quer do poder de compra internacional (distribuição em diagonal, menos “deitada” que a do primeiro pelotão, na figura), englobando as várias periferias a “Sul” e a “Leste”, isto é, os 2 “países da coesão” menos desenvolvidos (Grécia e Portugal) e os “países do alargamento”;
- 4/ As 4 “grandes” economias europeias (Alemanha, França, Itália e Reino Unido) conheceram, ao longo dos três ciclos de programação estrutural, trajectórias de evolução bastante diferenciadas, influenciadas decisivamente por processos exteriores à própria lógica das políticas estruturais europeias, onde se destacam, nomeadamente, a reunificação alemã e a permanência do Reino Unido fora da zona euro, que produziram uma profunda transformação do respectivo posicionamento e hierarquia no “mapa” do nível de vida interno e do poder de compra internacional, caracterizada pela aproximação entre a Alemanha e a França, pelo retrocesso da Itália e pela progresso, claro, do Reino Unido (veja-se, para além das Figura 4-3 a Figura 4-5, o Quadro 4-4).

QUADRO 4-4:
A EVOLUÇÃO “GRANDES” ECONOMIAS EUROPEIAS NO PERÍODO DOS QCA

	PIB per capita em € (UE-15 = 100)			PIB per capita em PPC (UE-15 = 100)		
	1989-93	1994-99	2000-06	1989-93	1994-99	2000-06
Alemanha	122,0	120,7	105,0	113,2	105,7	99,1
França	109,1	109,0	103,6	105,1	103,9	102,7
Itália	99,6	90,1	91,5	103,6	104,1	98,4
Reino Unido	90,3	96,7	113,9	96,2	101,5	108,4

Fonte: Quadro organizado a partir de informação contida em Comissão Europeia (2005),
Statistical Annex of European Economy, ECFIN/REP/50886/2005

- 5/ A economia portuguesa apresenta uma *trajectória de convergência limitada e em desaceleração*, muito mais marcada, no plano positivo, pelo afastamento de uma muito vulnerável “posição de partida” do que pelo alcançar de uma “posição de chegada” relativamente confortável. A melhoria relativa da posição portuguesa, no contexto global do espaço da União Europeia alargada apresenta uma limitação fundamental, marcada pelas dificuldades experimentadas, sobretudo, no actual ciclo de programação estrutural, que se traduziu num certo “contra-desempenho” no espaço, mais dinâmico, das economias com um PIB per capita abaixo do nível médio da União. No referencial da convergência económica europeia Portugal viu, com efeito, “fugir” a Espanha e, sobretudo, a Irlanda, ao mesmo tempo que era quase “apanhado” pela Eslovénia, República Checa e Hungria.

A *conclusão analítica* da situação evidenciada é, assim, a de que *a preparação e concretização da passagem de “país da coesão” a “país da moeda única” não correu bem à economia portuguesa*, seja por insuficiências ao nível da consolidação dos progressos inicialmente alcançados, seja por insuficiências ao nível da renovação das estratégias de investimento e gestão.

A *conclusão pragmática* da situação evidenciada é, pelo seu lado, a de que *a economia portuguesa necessita, agora, de enfrentar desafios ainda mais exigentes em matéria de promoção da competitividade e do crescimento económico*, onde importa responder à pressão de uma concorrência internacional acrescida, *e em matéria de renovação dos modelos e formas de promoção da coesão social e territorial*, onde importa consagrar definitivamente uma lógica de especialização, rede e serviço na expansão e gestão das infraestruturas e equipamentos colectivos.

- 6/ A União Europeia enfrenta, assim, na fase de preparação do seu próximo ciclo de programação estrutural (2007-13) *desafios* que, no plano da *convergência económica*, são, simultaneamente, *novos e diferenciados* em função, seja de “*questões de contexto*”, colocadas, principalmente, pela muito maior heterogeneidade, económica e social, arrastada pelo seu alargamento mais recente, mas, também, pela aceleração da globalização, seja de “*questões de processo*”, colocadas, principalmente, por experiências insuficientemente positivas na articulação entre coesão e competitividade, mas também, pela crescente afirmação das regiões europeias como pólos estratégicos de crescimento.

As preocupações, anteriormente situadas no ritmo e dimensão de um *processo de “catching-up”*, orientado pela referência da aproximação do nível de riqueza a um padrão médio (“UE-15 = 100”) e concebido de forma razoavelmente simples e automática, por resposta a um incremento (“boost”) do investimento, público e privado, propiciado pelos fundos estruturais, na sua dupla qualidade de apoio quantitativo (financeiro) e qualitativo (estratégias moldadas pelo “valor acrescentado comunitário”), situam-se, actualmente, muito mais nas condições e formas de articulação dos caminhos de convergência estrutural com a gestão das várias “velocidades” através das quais a afirmação da integração europeia já se está a fazer (e se continuará a fazer no período 2007-2013).

4.4. CONVERGÊNCIA E DIVERGÊNCIA NA UE-15: A DIMENSÃO DOS FACTOS

A análise da evolução do nível vida interno relativo de cada economia nacional, isto é, do PIB per capita em paridades de poder de compra considerado em relação com o nível médio da UE-15, ao longo do período de vigência dos QCA, sistematizada nas Figura 4-6 a Figura 4-8, permite complementar a análise anterior, identificando a intensidade dos fenómenos convergência e divergência económica real em acção no espaço da União Europeia.

A análise da configuração dos processos de convergência e divergência económica real no espaço mais restrito da União Europeia a 15, aquele em que os três ciclos de programação estrutural vigoraram efectivamente, pode ser sistematizada, com base nesta fundamentação, em torno das seguintes grandes conclusões:

- 1/ A União Europeia conheceu globalmente, entre 1989 e 2004, no plano das economias nacionais, *uma evolução largamente compatível com a “hipótese” da convergência económica real*.

Com efeito (cf. Figura 4-6), as economias mais desenvolvidas, em especial a Alemanha, perderam posições relativas, enquanto as economias dos quatro “países da coesão”, em especial a Espanha e, sobretudo, a Irlanda, ganharam posições relativas. A ligação entre a concretização da “hipótese” da convergência económica real e a *acção dos fundos estruturais*, se encontra aqui uma fundamentação empírica genérica inquestionável, não pode no entanto afastar o estabelecimento de outras ligações e mecanismos de convergência.

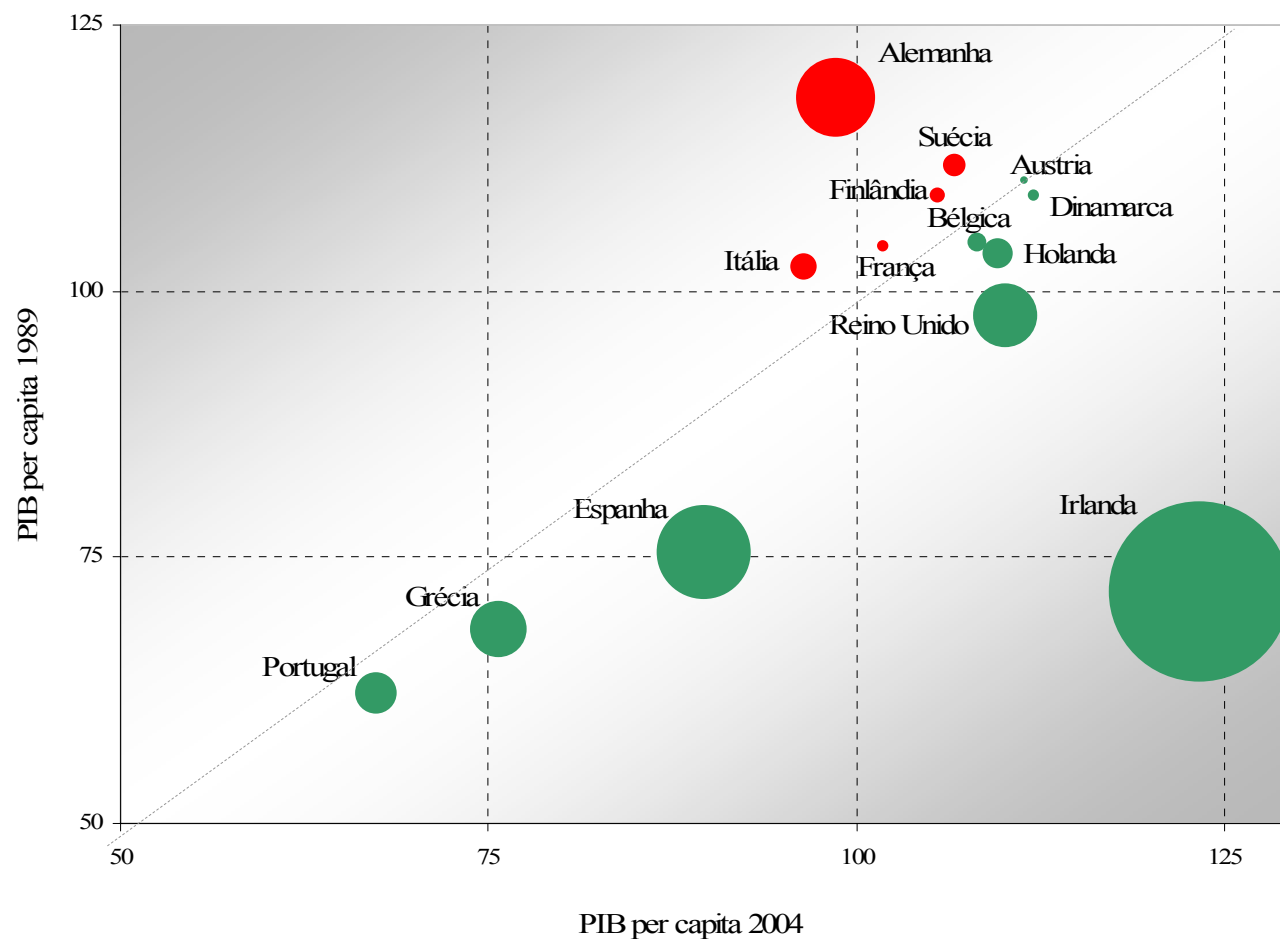
A ligação da concretização da “hipótese” da convergência económica real à *qualidade das formas de inserção no processo de globalização* é, neste quadro, sugerida, de forma bastante expressiva, pela evolução do Reino Unido, da Holanda e da Bélgica, com melhorias sustentadas das suas posições relativas, embora menos expressivas que as dos “países da coesão” (as economias belga e holandesa são das mais abertas da Europa e do Mundo, por um lado, e a economia do Reino Unido, quedando-se fora da zona euro, tem, como vimos, um regime monetário diferente da larga maioria das economias da UE-15).

A ligação da concretização da “hipótese” da convergência económica real à *qualidade do padrão de especialização das actividades e à intensificação das actividades científicas e tecnológicas* é, por outro lado, sugerida, de forma igualmente expressiva, pela evolução mais recente da economia da Finlândia, conseguindo registar ganhos relativos significativos, depois das perdas relativas ao longo dos QCA I e II.

- 2/ O desenvolvimento da convergência económica no espaço da UE-15 fez-se, no entanto, com *características e ritmos bastante diferenciados* entre o período de vigência dos *QCA I e II* (cf. Figura 4-7) e o período de vigência do *QCA III*, quer no seio do grupo dos países mais desenvolvidos, quer no seio do grupo dos países menos desenvolvidos (cf. Figura 4-8).

Os dados da análise desenvolvida revelam, com efeito, que:

- ▶ A perda de posição relativa da Alemanha se deu, quase exclusivamente, ao longo dos dois primeiros períodos de programação (1989-1999), isto é, que se ficou a dever, fundamentalmente, a um efeito de redução do nível médio do PIB per capita (o aumento da população foi razoavelmente superior ao aumento da riqueza produzida) motivado pela reunificação alemã, com a integração das regiões menos desenvolvidas da antiga RDA;

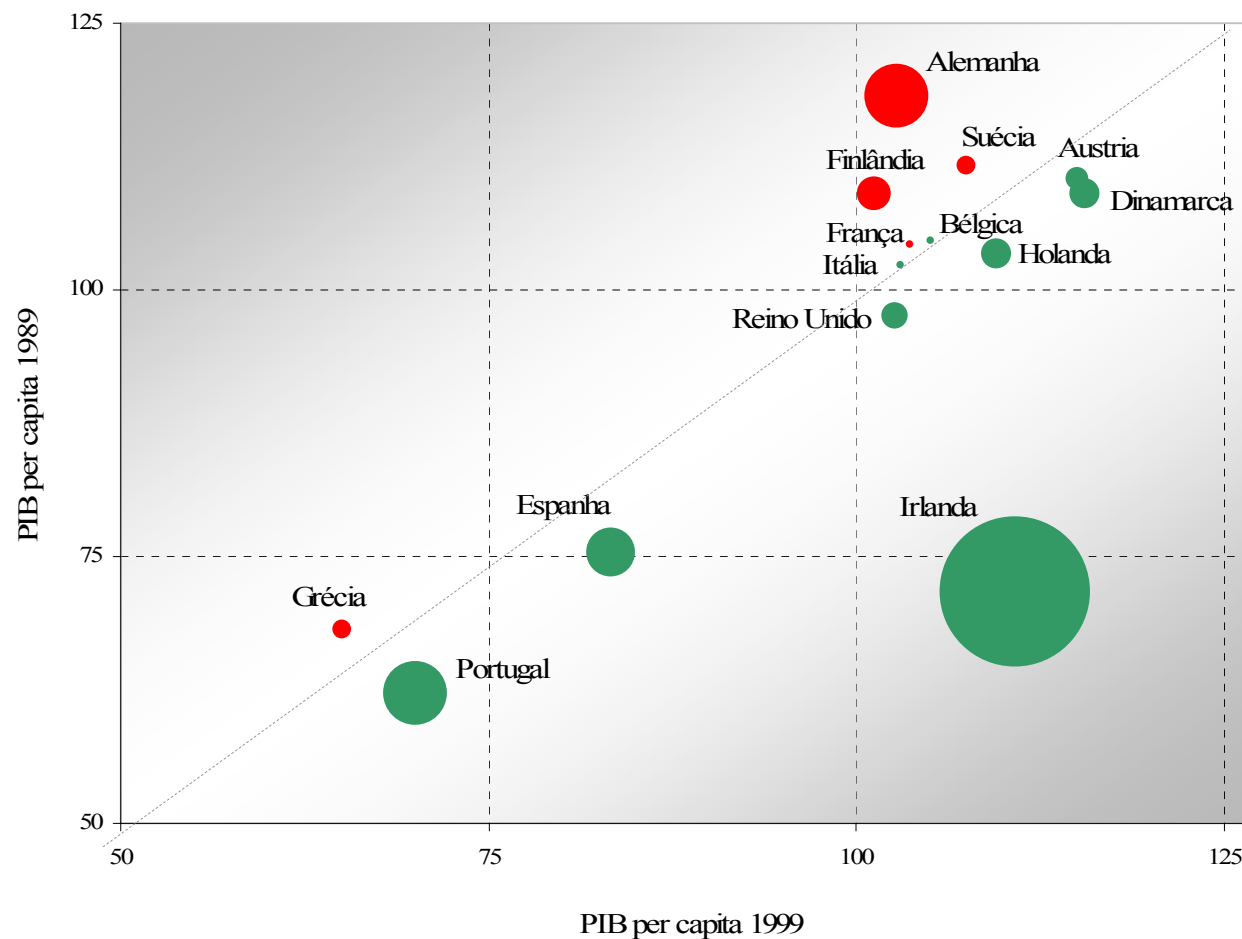
FIGURA 4-6: A CONVERGÊNCIA NA UE-15 NO PERÍODO DO CONJUNTO DOS QCA (1989-2004)**(PIB PER CAPITA EM PPC, UE-15 = 100)**

[A "bolha" representa a variação do PIBpc (em %) e a côr o seu sentido (verde - ganhos, vermelho - perdas)]

Fonte: Organizado a partir de informação contida em Comissão Europeia (2005), *Statistical Annex of European Economy*, ECFIN/REP/50886/2005

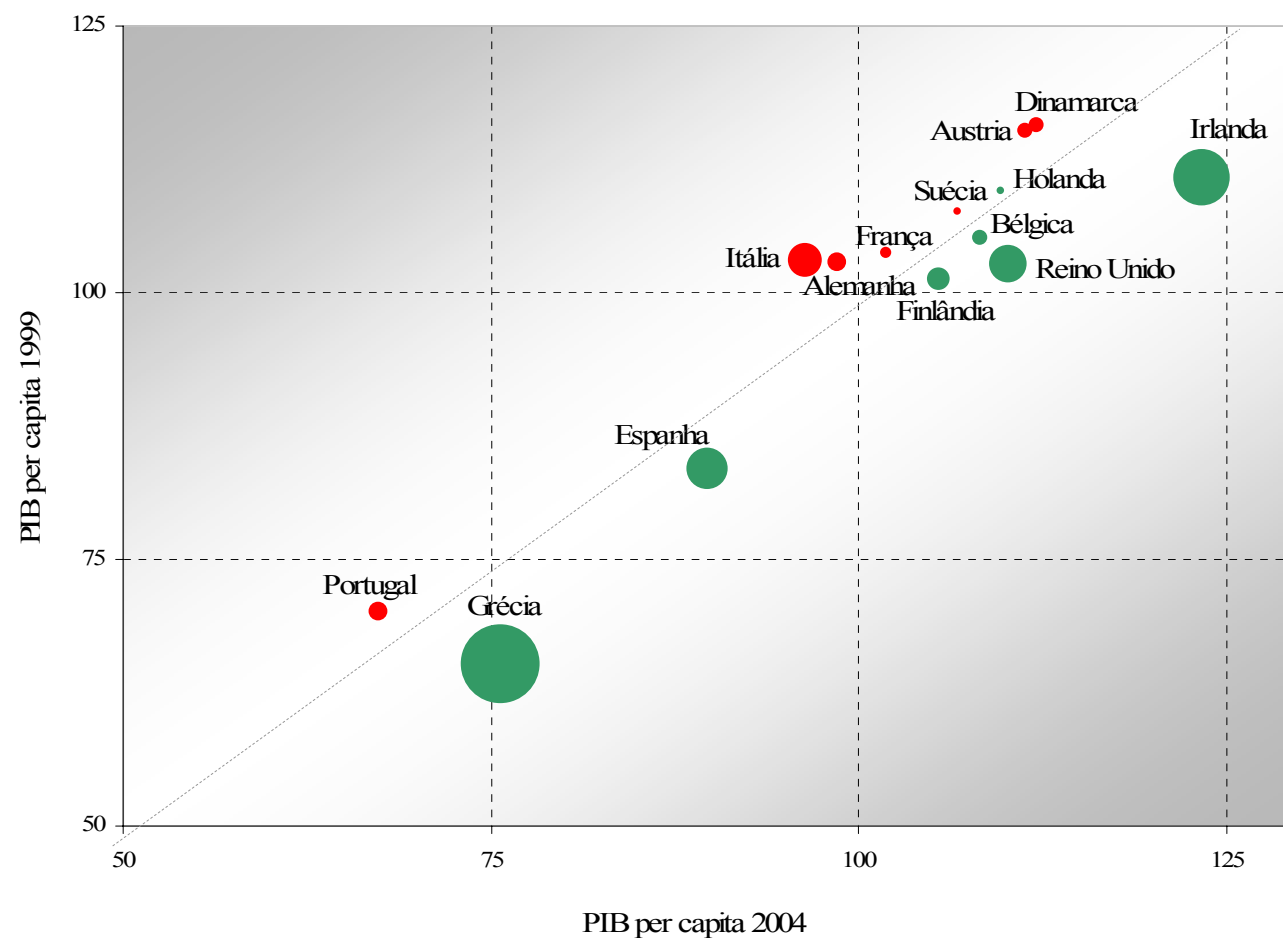
FIGURA 4-7: A CONVERGÊNCIA NA UE-15 NO PERÍODO DOS QCA I&II (1989-1999)

(PIB PER CAPITA EM PPC, UE-15 = 100)



[A "bolha" representa a variação do PIBpc (em %) e a cor o seu sentido (verde - ganhos, vermelho - perdas)]

Fonte: Organizado a partir de informação contida em Comissão Europeia (2005), *Statistical Annex of European Economy*, ECFIN/REP/50886/2005

FIGURA 4-8: A CONVERGÊNCIA NA UE-15 NO PERÍODO DO QCA III (1999-2004)**(PIB PER CAPITA EM PPC, UE-15 = 100)**

[A "bolha" representa a variação do PIBpc (em%) e a cor o seu sentido (verde - ganhos, vermelho - perdas)]

Fonte: Organizado a partir de informação contida em Comissão Europeia (2005), *Statistical Annex of European Economy*, ECFIN/REP/50886/2005

- Ao contrário da Alemanha, as “grandes” economias da França e, sobretudo, da Itália, perderam posições relativas principalmente ao longo do último período de programação (2000-2004). Este padrão de evolução é ainda mais nítido no caso das “pequenas” economias da Áustria e da Dinamarca, onde os ganhos relativos com algum significado, obtidos ao longo do período dos QCA I e II, foram fortemente moderados pelas perdas relativas sofridas ao longo do QCA III;
- Os “países da coesão” conheceram, de um modo geral, uma progressiva travagem do seu ritmo de convergência, que no *caso de Portugal*, se converteu, mesmo, na *passagem de um processo bastante significativo de convergência*, no período dos QCA I e II, *para um processo de divergência*, no período do QCA III. A economia da Grécia constitui uma excepção a este padrão na medida em que conheceu uma evolução do seu processo de convergência real exactamente ao contrário da registada pela economia portuguesa (ligeira divergência durante os QCA I e II, significativa convergência no período de vigência do QCA III).

3/ A articulação entre alargamento e aprofundamento na construção europeia, nomeadamente no período em análise (1989-2004), registou uma tendência para a manifestação, nas economias menos desenvolvidas, de fenómenos como a *perda de velocidade nos processos de aproximação à média comunitária* ou como o *carácter incompleto e desequilibrado dos processos de “catching-up”*.

A manifestação desta tendência reforça, de algum modo, a fundamentação de duas “hipóteses de trabalho” sobre as limitações evidenciadas pela natureza dos processos de convergência económica europeia, que importa valorizar nos processos de preparação técnica do próximo ciclo de programação estrutural.

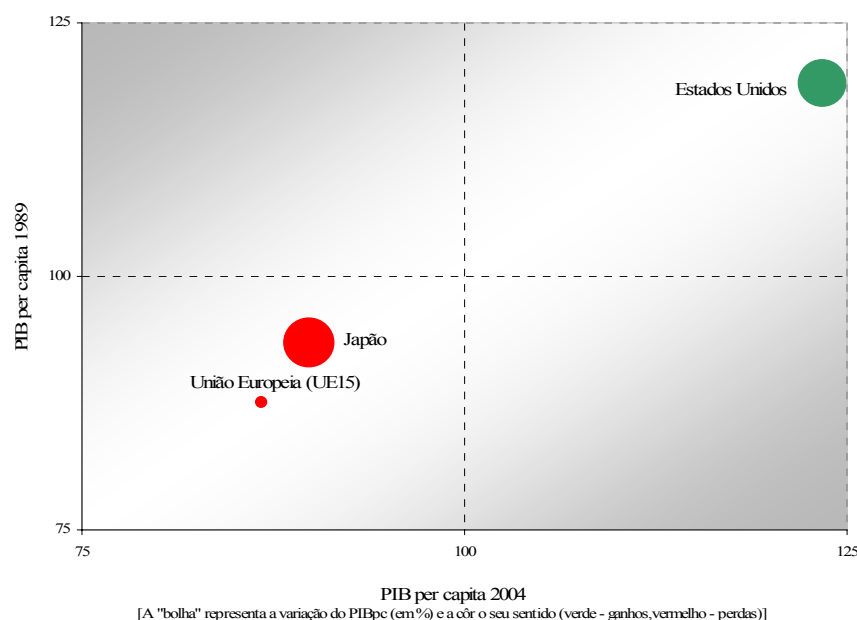
A *primeira “hipótese de trabalho”* pode ser enunciada como a revelação, na conjugação dos modelos de programação, gestão e financiamento com as tipologias de medidas e acções, viabilizadas ou dinamizadas pelos fundos estruturais, de uma *maior aptidão para produzir impulsos* sob a forma de “*choques correctivos*” do que sob a forma de “*trajectórias sustentáveis*”⁶⁸.

⁶⁸ A preferência por uma lógica de execução excessivamente centrada no “projecto”, compreensível até pelas dificuldades associadas à avaliação e acompanhamento do “promotor”, terá contribuído, seguramente, no caso português, para este enviesamento.

A segunda “hipótese de trabalho” pode ser enunciada como a manifestação da existência de *desequilíbrios na interação entre coesão e competitividade*, isto é, a experiência europeia tende a sugerir que os caminhos dos processos de convergência, seja no plano global, seja no plano nacional, se aproximam, muito mais, de trajetórias complexas e diferenciadas, com avanços e recuos, do que de trajetórias simples, uniformes e sequenciais, nomeadamente à medida que se vai produzindo uma espécie de “saturação” da eficácia das ações, mais convencionais, baseadas na experiência anterior, e se reforça a pressão para a inovação.

A análise da evolução da posição relativa da União Europeia (UE-15) no contexto do grupo formado com os outros dois grandes pólos da economia mundial (Japão e Estados Unidos) permite, ainda, verificar que o referencial para a convergência europeia (PIB per capita, medido em paridades de poder de compra, na UE-15) se tornou, ao longo do período de vigência dos QCA (1989-2004), um pouco menos exigente que o referencial médio na “triade”, uma vez que, tendo crescido bastante mais que no Japão, cresceu, também, suficientemente menos que nos Estados Unidos para recuar em relação ao nível médio de vida interno no conjunto dos três grandes pólos da economia mundial (cf. Figura 4-9).

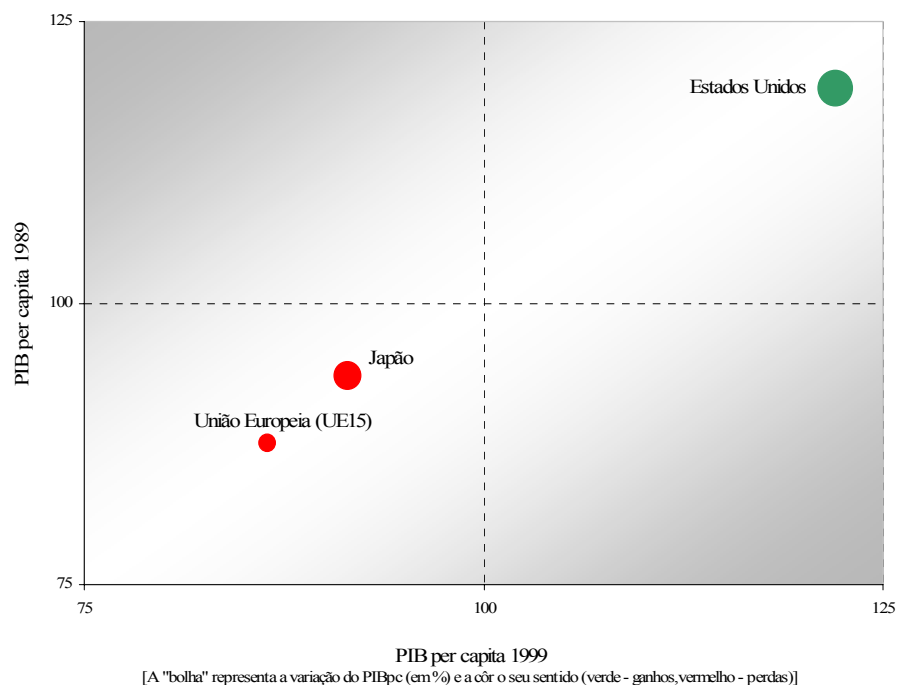
FIGURA 4-9: A EVOLUÇÃO DA POSIÇÃO RELATIVA DA UNIÃO EUROPEIA, JAPÃO E EUA, AO LONGO DO PERÍODO DO CONJUNTO DOS QCA (1989-2004)
(PIB PER CAPITA EM PPC, “TRÍADE”=100)



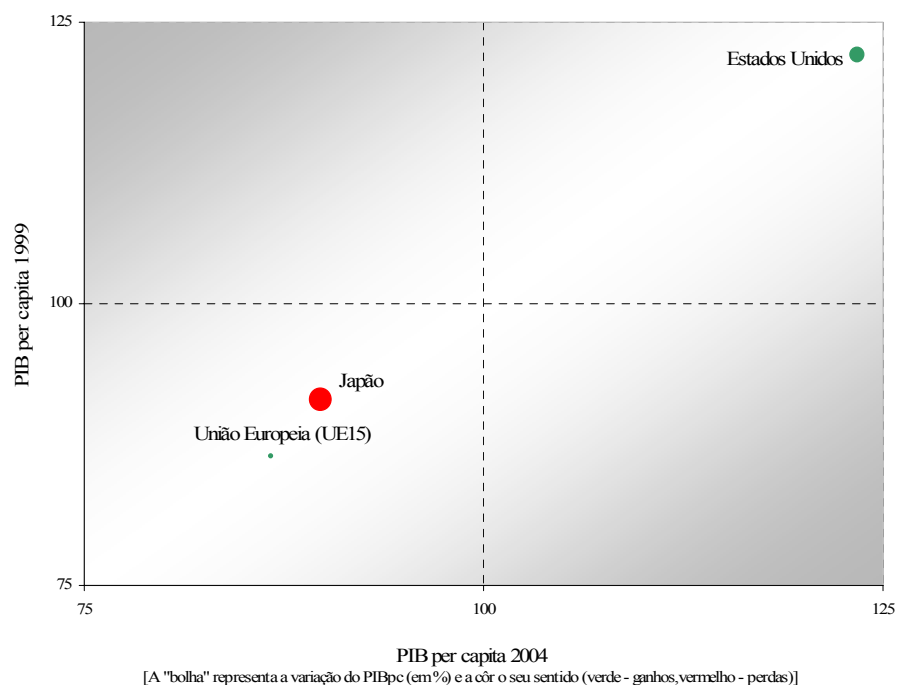
Fonte: Organizado a partir de informação contida em Comissão Europeia (2005), *Statistical Annex of European Economy*, ECFIN/REP/50886/2005

FIGURA 4-10: A EVOLUÇÃO DA POSIÇÃO RELATIVA DA UNIÃO EUROPEIA, JAPÃO E EUA
(PIB PER CAPITA EM PPC, “TRÍADE”=100)

AO LONGO DO PERÍODO DOS QCA I&II (1989-1999)



AO LONGO DO PERÍODO DO QCA III (1999-2004)



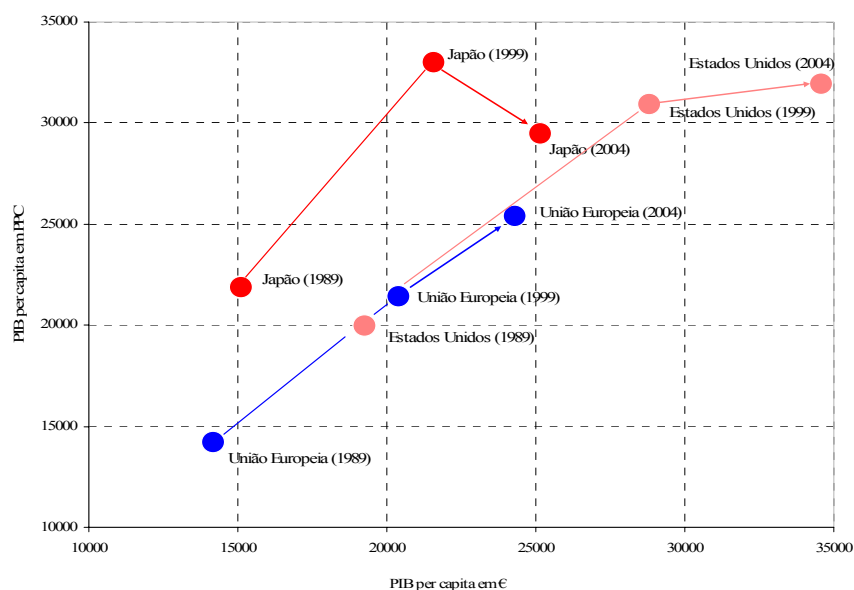
Fonte: Organizado a partir de informação contida em Comissão Europeia (2005),
Statistical Annex of European Economy, ECFIN/REP/50886/2005

A evolução relativa do nível de vida interno no seio da “tríade” conheceu não só diversas velocidades, mas, também, diversas articulações entre convergência nominal e convergência real, aliás, como no seio da própria União Europeia.

A diferença de ritmos na evolução do PIB per capita em PPC é bem evidenciada pela Figura 4-10 que confirma o contraste entre o desempenho global bastante positivo da economia norte-americana ao longo dos anos 90, traduzido num ciclo dinâmico de crescimento económico alimentado por ritmos elevados nos ganhos de produtividade e na criação de empregos, e os desempenhos económicos menos conseguidos, quer da União Europeia, reflectindo dificuldades específicas no mercado de trabalho, quer, sobretudo, do Japão, mergulhado, desde 1995, num processo duradouro de deflação, que se traduziram em ciclos de crescimento económico bem menos dinâmicos. Os primeiros anos do século XXI, que coincidem como o período de vigência do último ciclo de programação estrutural (2000-04), representaram, no entanto, uma certa moderação desta tendência, com a União Europeia a fazer um pouco melhor e os Estados Unidos a fazer um pouco menos bem.

O período de vigência dos QCA é, assim, no que respeita à evolução do nível de vida interno e do poder de compra internacional nos três pólos principais da economia mundial, o período em que se registou uma razoável convergência entre o Japão e a UE-15, enquanto a economia norte-americana se afastava, também razoavelmente (veja-se a Figura 4-11).

FIGURA 4-11: A EVOLUÇÃO DO PIB PER CAPITA NA “TRÍADE” (1989-2004)
(PIB PER CAPITA EM € E PPC)



Fonte: Organizado a partir de informação contida em Comissão Europeia (2005),
Statistical Annex of European Economy, ECFIN/REP/50886/2005

4.5. AS DIFERENTES TRAJECTÓRIAS NACIONAIS DE CONVERGÊNCIA EM ACÇÃO NO ESPAÇO DA UE-15

As conclusões e as “hipóteses de trabalho” já avançadas podem, agora, ser aprofundadas através de uma análise mais detalhada das “trajectórias nacionais de convergência” no horizonte temporal do período de plena integração de Portugal na União Europeia, adoptando, no entanto, a óptica do “previsível”, isto é, 1986-2006.

A representação conjunta das quatro “imagens” de cada economia num referencial comum de posicionamento definido, em ordenada, pelo nível de vida interno (PIB per capita em PPC) e, em abcissa, pelo poder de compra internacional (PIB per capita em €) relativas à situação de partida (1986) e a cada um dos três ciclos de programação estrutural considerados (1989-93, 1994-99 e 2000-06), permite evidenciar, para além das características da configuração global do espaço da União Europeia, enquanto “terreno” de desenvolvimento de fenómenos de convergência e divergência económica, as características da configuração específica do desempenho das diferentes economias nacionais e, em particular, do desempenho da economia portuguesa.

O referencial das trajectórias “desenhadas” pela ligação sequencial das quatro “imagens” referidas permite, com efeito, criar um contexto adequado de “benchmarking” para o desempenho de cada economia nacional e, muito em particular, da economia portuguesa que, sem descurar a respectiva evolução temporal, na medida em que valoriza, sobretudo, a evolução da respectiva posição relativa no contexto europeu. Com efeito, importa entender que a consolidação dos processos de convergência na construção europeia não exige apenas, às economias menos desenvolvidas, melhorias em relação ao próprio passado, exige, também, melhorias em relação ao presente dos seus parceiros num horizonte de progresso competitivo global.

A análise das trajectórias percorridas pelas diferentes economias nacionais ao longo das *duas décadas* que marcam quer os três ciclos de programação estrutural (1986-2006), quer os passos mais significativos dos processos de alargamento (que permitiram passar de uma UE-10 a uma UE-25) e dos processos de aprofundamento (onde avulta a realização do mercado interno e da união económica e monetária) fornece, deste modo um quadro útil para a compreensão dos mecanismos de convergência em acção na União Europeia e, entre eles, do papel desempenhado pelos fundos estruturais.

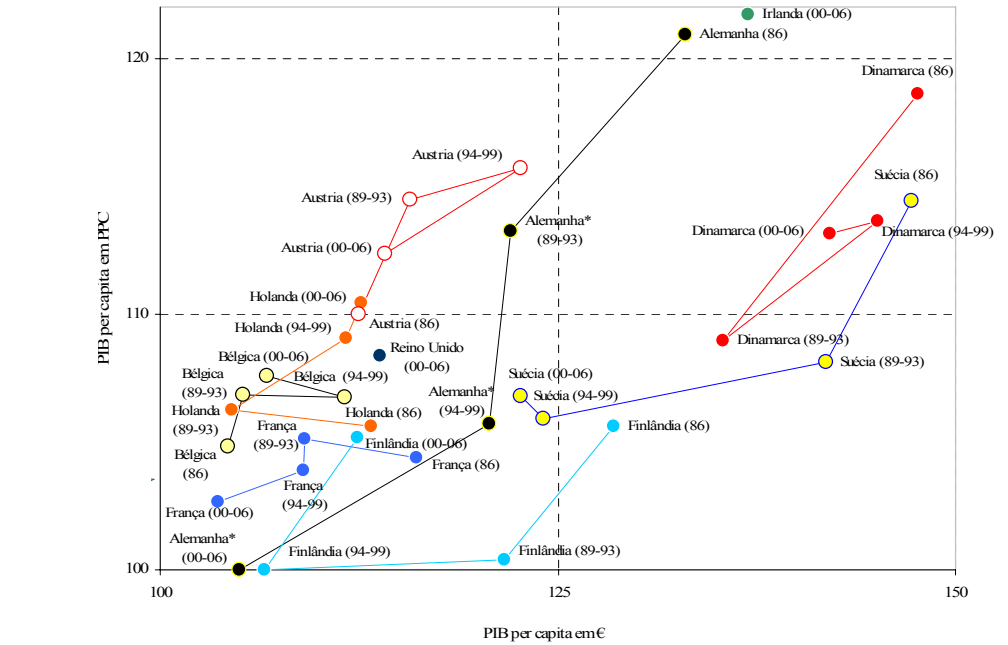
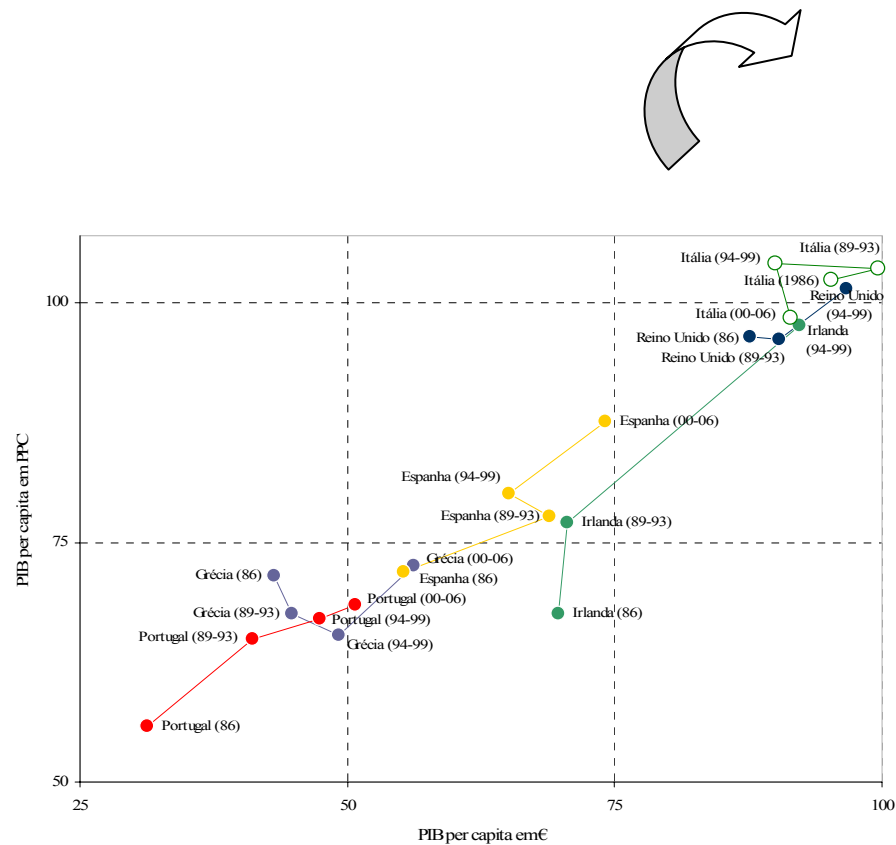
As grandes conclusões da análise fundamentada⁶⁹ pelas características das trajectórias nacionais de convergência (cf. Figura 4-12 a Figura 4-14) podem ser sistematizadas em torno dos seguintes aspectos principais:

- 1/ As *economias com trajectórias ascendentes*, as economias que obtiveram ganhos de posição relativa, no referencial médio da UE-15, dividem-se em três grandes grupos envolvendo, quer as *Ilhas Britânicas* (Reino Unido e Irlanda) e a *Europa do Sul* (Portugal, Grécia e Espanha), ambas com ganhos globais, isto é, com ganhos tanto no nível de vida interno como no poder de compra internacional, muito importantes no caso das primeiras, bem menos significativos, no caso da segunda, quer a “*Flandres*” (Bélgica e Holanda), com ganhos basicamente limitados ao nível de vida interno;
- 2/ As *economias com trajectórias descendentes*, as economias que registaram perdas globais de posição relativa, no referencial médio da UE-15, são as *restantes três “grandes” economias europeias*, embora segundo ritmos e formas muito diversos;

A Alemanha regista, neste quadro, perdas bastante significativas, induzidas em grande parte, como vimos, pela reunificação, enquanto a França e a Itália registam perdas bem menos importantes, que se situam mais no plano do poder de compra internacional do que no plano do nível de vida interno, gerando uma forte aproximação dos respectivos níveis de PIB per capita em PPC, entre si e numa zona de estrita vizinhança, abaixo e acima, do nível médio na UE-15;
- 3/ As restantes economias apresentam *trajectórias mistas*, seja sob a forma de “avanços” seguidos de um “recuo”, como é o caso da *Áustria*, seja sob a forma de “recuos” seguidos de um “avanço”, como é o caso das *economias escandinavas* (Suécia e Finlândia), seja sob a forma mais oscilatória de “recuo”, “avanço” e “recuo”, como é o caso da *Dinamarca*. O traço mais distintivo neste grupo de economias é dado pela forte intensidade dos ganhos globais de posição relativa alcançados pela economia finlandesa no período de vigência do QCA III;

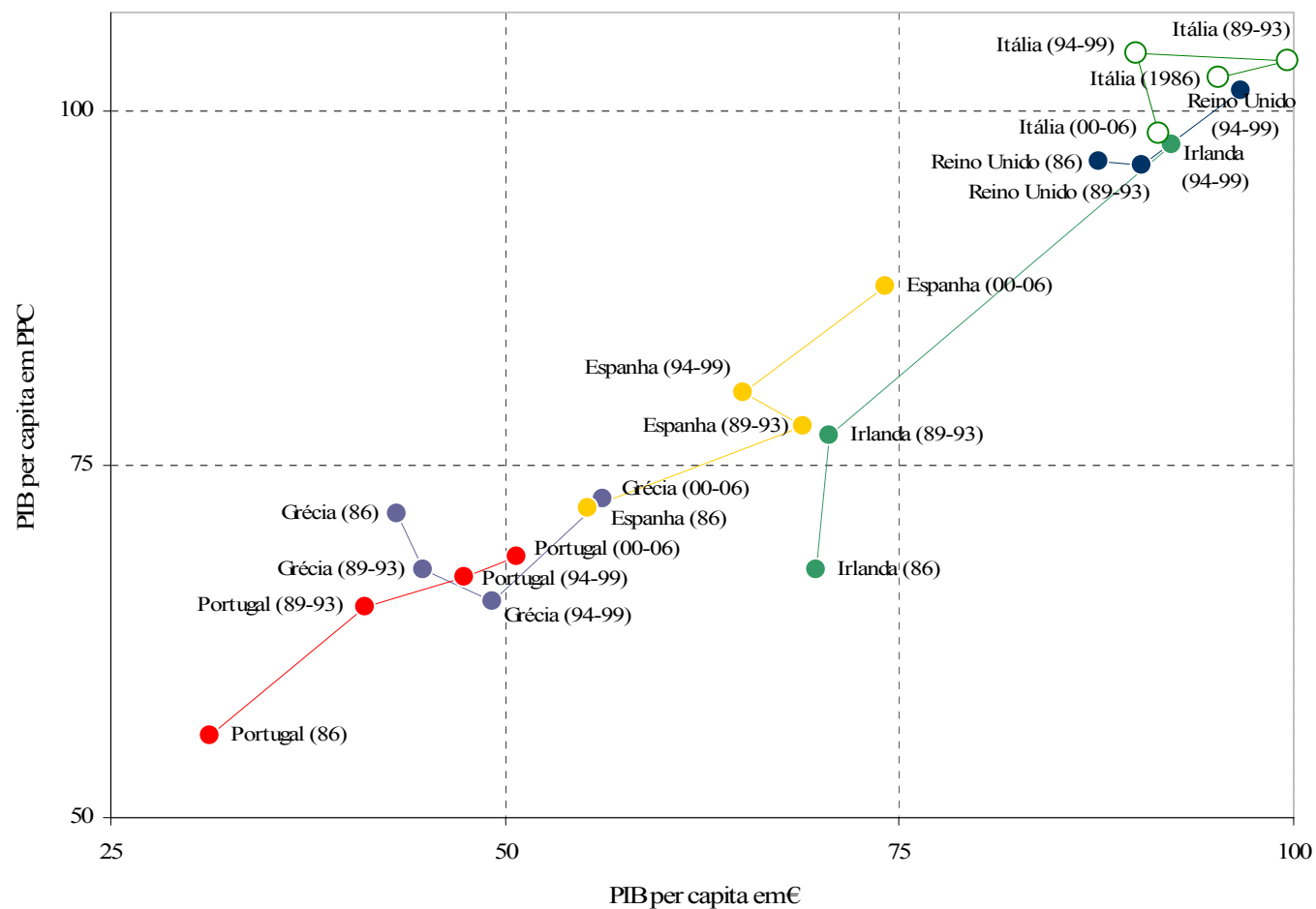
⁶⁹ As trajectórias de evolução das diferentes economias nacionais reflectem, necessariamente, as grandes reformas estruturais dos processos de alargamento e aprofundamento, em especial as alterações substanciais das estratégias e comportamentos de produção, comércio e investimento em função das alterações dos próprios mecanismos concorrenciais, não só no seio da União como em resultado da aceleração do processo, muito mais vasto, de globalização dos mercados, não podendo ser explicadas nem exclusiva, nem principalmente, pelas políticas estruturais de coesão e competitividade.

FIGURA 4-12:
O PERFIL DA CONVERGÊNCIA NA UE-15
(QCA I, II E III - 1986-2006)



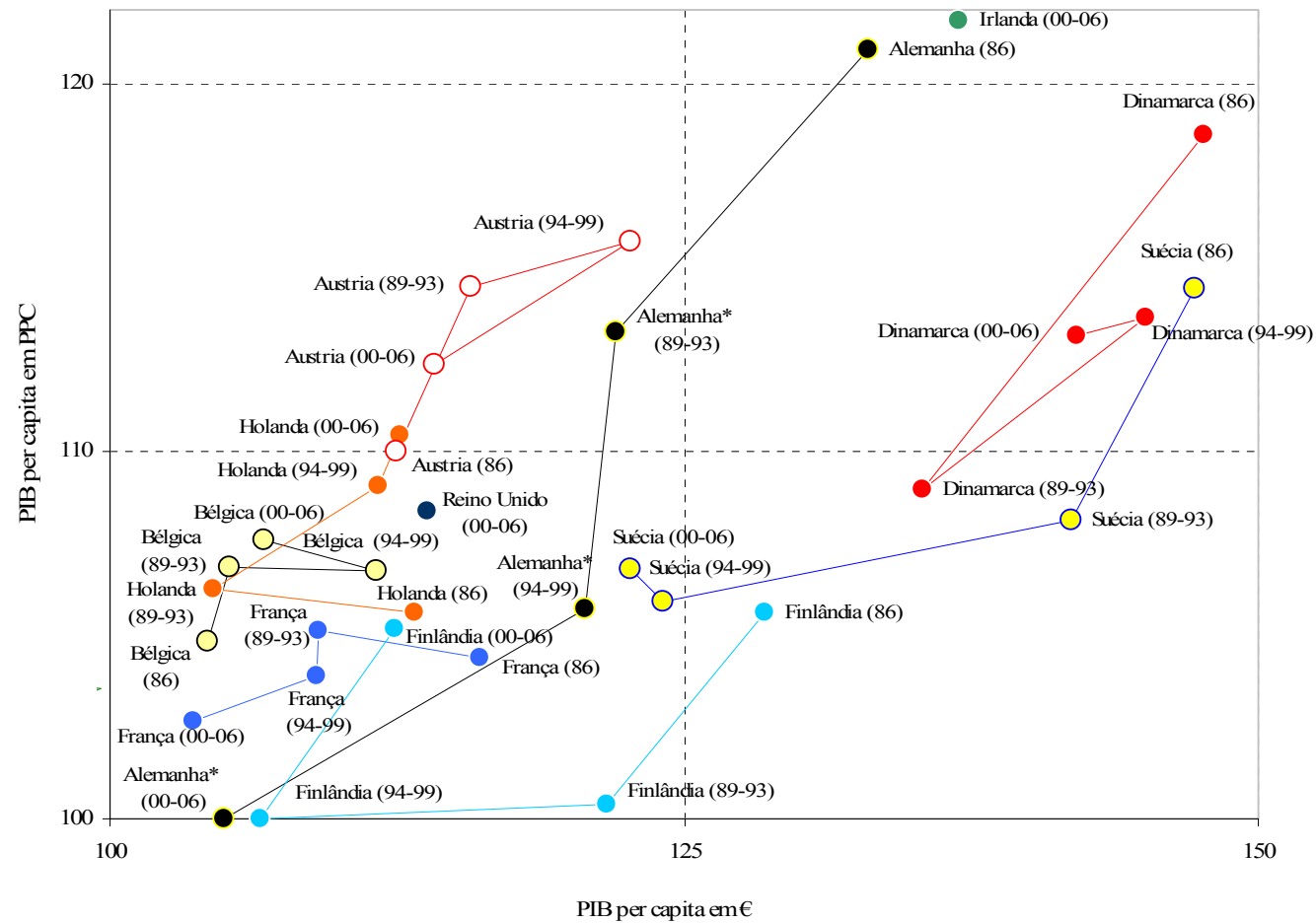
Fonte: Organizado a partir de informação contida em Comissão Europeia (2005), *Statistical Annex of European Economy*, ECFIN/REP/50886/2005

FIGURA 4-13: O PERFIL DA CONVERGÊNCIA NA UE-15 (QCA I, II E III - 1986-2006)
(DETALHE DOS PAÍSES DA “COESÃO”)



Fonte: Organizado a partir de informação contida em Comissão Europeia (2005), *Statistical Annex of European Economy*, ECFIN/REP/50886/2005

FIGURA 4-14: O PERFIL DA CONVERGÊNCIA NA UE-15 (QCA I, II E III - 1986-2006)
(DETALHE DOS PAÍSES MAIS AVANÇADOS)



Fonte: Organizado a partir de informação contida em Comissão Europeia (2005), *Statistical Annex of European Economy*, ECFIN/REP/50886/2005

O *desempenho global da economia portuguesa* é muito marcado, no quadro mais geral, favorável, das trajectórias ascendentes, por uma *forte e progressiva perda de velocidade do processo de convergência económica*, ao longo dos três ciclos de programação estrutural em análise, quer no plano do nível de vida interno, quer no plano do poder de compra internacional, embora sofrendo, também, muito menos oscilações que os restantes “países da coesão”.

As limitações do desempenho global da economia portuguesa no processo de convergência económica na União Europeia, no período em análise, são, também, reforçadas pela *“rarefacção” da zona de aproximação ao nível médio comunitário* inicialmente ocupada pelos “países da coesão”, em resultado, nomeadamente, do desempenho mais positivo da economia espanhola e da economia irlandesa, que, de algum modo, também contribuiu para um certo afastamento de Portugal e da Grécia em relação ao “pelotão” dos restantes parceiros na UE-15.

A progressiva perda de velocidade na convergência da economia portuguesa no espaço europeu, que assume nos anos mais recentes a forma de um verdadeira “travagem”, coexistiu, no entanto, como vimos, com a manutenção de um elevado nível de transferências financeiras no âmbito dos fundos estruturais. A assimetria entre o ritmo de acesso aos financiamentos estruturais comunitários e o ritmo de convergência efectiva da economia europeia, isto é, a assimetria entre condições relativamente favoráveis e resultados relativamente modestos, representa, pelo seu lado, uma manifestação de *perda de eficácia* dos mecanismos que, anteriormente, tinham permitido um desempenho claramente positivo da economia portuguesa em matéria de convergência económica, ou seja de um *défi ce de qualidade* (dos exercícios de programação, das estratégias prosseguidas, dos projectos realizados e dos modelos de gestão adoptados, nomeadamente).

O desempenho global da economia portuguesa sugere, neste contexto, a exploração de uma nova *“hipótese de trabalho”* que podemos formular como a manifestação de um fenómeno de *saturação progressiva do potencial de crescimento associado ao esforço de investimento*, seja por *insuficiente articulação entre factores físicos e humanos ou entre componentes materiais e imateriais*, arrastando, por isso, dificuldades de consolidação dos ganhos iniciais de produtividade, seja por *insuficiente mudança no padrão de especialização*, ao nível dos produtos e ao nível dos sectores de actividade, arrastando, desse modo, um défi ce de inserção na resposta às procura s mais dinâmicas, nomeadamente nos mercados internacionais.

5. O PAPEL NA CONVERGÊNCIA ECONÓMICA DO PADRÃO DE ESPECIALIZAÇÃO NAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

A convergência económica, num horizonte temporal de médio e longo prazo como aquele que aqui é adoptado é muito influenciada, positiva ou negativamente, pela qualidade dos “canais” de crescimento de uma dada economia, isto é, pelo respectivo posicionamento nas dinâmicas de crescimento em acção, seja ao nível das diferentes actividades económicas, seja ao nível dos diferentes segmentos das cadeias de valor onde essas actividades se articulam e interpenetram.

A análise do papel do padrão de especialização nos processos de convergência económica está, actualmente, mais facilitada em função da disponibilização de informação mais abundante e de melhor qualidade pelas grandes organizações internacionais, como é o caso da OCDE ou do Eurostat, sob a pressão da evolução das teorias do crescimento e da busca dos impactos efectivos das novas tecnologias de informação e comunicação ou da “nova economia”. Com efeito, a crescente importância atribuída ao tema da comparação internacional das produtividades sectoriais permitiu o surgimento de um vasto conjunto de investigações e trabalhos⁷⁰ que permitem analisar, com alguma profundidade, as grandes características dos referidos “canais” de crescimento das economias nacionais na União Europeia.

As características centrais do crescimento económico, do ponto de vista da sua segmentação sectorial, podem ser aproximadas pela análise da *articulação entre as dinâmicas de variação do emprego e da produtividade no processo de produção de valor acrescentado* que, no essencial, reflectem movimentos complexos de conservação, renovação e inovação de tecnologias, processos e produtos.

A ascensão e declínio de certas actividades, a par de uma certa estabilidade de outras, sob o impulso desses movimentos complexos, acelerados por uma muito mais forte interpenetração do comércio e investimento internacionais, tem vindo, por outro lado, a conferir aos padrões de especialização sectorial das economias nacionais muito maior mobilidade e adaptabilidade.

⁷⁰ O trabalho desenvolvido por Bart Van Ark na Universidade de Groningen, no Groningen Growth and Development Centre, merece, neste contexto, particular destaque. Uma boa síntese dos resultados da sua investigação, direccionada para a análise das economias europeias, pode ser encontrada em O'Mahony, M, e van Ark, B. (ed.) (2003), *EU productivity and competitiveness: An industry perspective, Can Europe resume the Catching-up Process*, Comissão Europeia, Direcção Geral de Empresa.

O referencial do crescimento das actividades económicas registado, na União Europeia, ao longo dos anos 80 e 90, permite identificar os seguintes cinco grandes situações a que correspondem “cachos” de actividades partilhando o mesmo “tipo” de crescimento, isto é:

- *Actividades em declínio*, seja porque registaram quebras conjugadas de produtividade e emprego, seja porque registaram quebras muito significativas de emprego insuficientemente contrabalançadas por ganhos de produtividade (“cacho” I);
- *Actividades estagnadas ou em crescimento lento*, porque registaram quebras elevadas ou moderadas de emprego apenas ligeiramente contrabalançadas por ganhos de produtividade, significativos no primeiro caso, moderados no segundo caso (“cacho” II);
- *Actividades em crescimento moderado*, seja porque registaram quebras moderadas de emprego claramente contrabalançadas por ganhos de produtividade, seja porque registaram quebras moderadas de produtividade claramente contrabalançadas por ganhos de emprego, seja, ainda, porque registaram aumentos moderados, mas conjugados, de emprego e produtividade (“cacho” III);
- *Actividades em crescimento rápido*, seja porque registaram quebras moderadas de emprego largamente compensadas por ganhos de produtividade, seja porque registaram aumentos, significativos e conjugados, de emprego e produtividade (“cacho” IV);
- *Actividades em crescimento muito rápido*, associadas às transformações mais profundas na configuração actual das economias europeias, configurando um cruzamento mais ou menos complexo entre novas necessidades, novas tecnologias e novas actividades, seja porque registaram ganhos drásticos de produtividade, seja porque registaram ganhos expressivos de emprego, acompanhados ou não por ganhos de produtividade (“cacho” V).

O referencial destes cinco grandes tipos de crescimento sectorial permite identificar as grandes trajectórias nacionais em acção, no período em análise, através, precisamente, da distribuição da sua inserção relativa em cada um deles, encarado como “canal” de crescimento dotado de maior ou menor aptidão para favorecer o crescimento económico,

isto é, da maior ou menor “qualidade” da especialização de cada economia nacional considerada.

O Quadro 5-1 condensa informação vasta sobre esta matéria, permitindo especificar rigorosamente as actividades enquadradas nos cinco “tipos” de crescimento referidos, identificar as lideranças europeias na especialização em cada uma delas e situar a posição da economia portuguesa, permitindo, desse modo, sistematizar as grandes características do papel desempenhado pela especialização sectorial nos processos de convergência (e divergência) económica em acção no espaço europeu.

O Quadro 5-1 apresenta, pelo seu lado, uma síntese do perfil de especialização de cada economia nacional no espaço da UE-15, identificando, para cada uma delas, as três principais actividades de especialização e apresentando os indicadores da respectiva intensidade, permitindo, desse modo, uma comparação global.

A análise da especialização produtiva das economias europeias, com base na referida informação, fornece um enquadramento suficientemente sólido para a identificação do papel por ela desempenhado nos processos de convergência económica numa Europa em alargamento e aprofundamento. A relevância do papel da evolução do padrão de especialização nas trajectórias de convergência e divergência pode ser situada em torno dos seguintes aspectos principais:

- 1/ A especialização sectorial das economias europeias é, simultaneamente, razoavelmente diversa e complexa, isto é, por um lado, todas as economias apresentam alguma forma de balanço entre posicionamentos mais e menos positivos (muito embora com diferenças assinaláveis no respectivo “doseamento”), e, por outro lado, apesar de alguns pontos de aproximação e semelhança, todas as economias apresentam um perfil suficientemente próprio e diferenciado.

As aproximações mais significativas em matéria de perfil de especialização correspondem aos casos de *Portugal e Itália* (que partilham, pela mesma ordem, os seus três principais sectores de especialização, isto é, o calçado, o vestuário e o têxtil), do *Reino Unido e Holanda* (que partilham, pela mesma ordem, os seus dois principais sectores de especialização, isto é, a electrónica de consumo e as indústrias extractivas), da *Espanha e Grécia* (que partilham uma forte especialização no Turismo e nos transportes, terrestres, para a Espanha, marítimos, para a Grécia) e da *Suécia e Finlândia* (que partilham, por ordem inversa, os seus dois principais sectores de especialização, isto é, a pasta e papel e os equipamentos para telecomunicações).

QUADRO 5-1: O CRESCIMENTO SECTORIAL NA UE-15 – AS GRANDES TRAJECTÓRIAS EM ACÇÃO
(TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO ANUAL, EM %, 1979-2001)

"Cachos"	Características do Crescimento e Actividades	VAB	Emprego	Produtividade	Liderança na Especialização (*)			Posição Portugal
					1º	2º	3º	
I Valor Acrescentado (VAB) em declínio (crescimento negativo)								
Quebras conjugadas de Produtividade e de Emprego								
	Refinação Petróleo e Nuclear	-3,7	-2,0	-1,6	AT (2,25)	ES (1,59)	NL (1,49)	10º (0,92)
	Instrumentação Científica	-2,6	-0,2	-2,1	IE (2,77)	DE (1,84)	SE (1,40)	14º (0,24)
	Outros Instrumentos	-2,6	-0,2	-2,1	IE (2,98)	UK (2,57)	FI (2,39)	12º (0,34)
Quebras elevadas de Emprego não compensadas pelos ganhos de Produtividade								
	Minas	-0,2	-5,2	5,4	NL (3,39)	UK (3,11)	DK (1,94)	7º (0,52)
	Vestuário	-0,2	-3,5	3,4	PT (2,95)	EL (2,22)	IT (2,17)	1º (2,95)
	Couro e Calçado	-1,1	-3,3	2,4	PT (3,41)	IT (2,12)	ES (1,14)	1º (3,41)
	Construção e Reparação Naval	-0,1	-3,3	3,6	FI (2,79)	DK (1,48)	EL (1,37)	9º (0,72)
	Têxtil	-0,8	-3,2	2,6	PT (2,47)	IT (2,07)	BE (1,42)	1º (2,47)
II Valor Acrescentado (VAB) estagnado ou em crescimento lento (igual ou inferior a 1%)								
Quebras elevadas de Emprego compensadas pelos ganhos de Produtividade								
	Metalurgia de Base	0,7	-3,1	4,1	LU (3,14)	BE (2,04)	AT (1,90)	14º (0,49)
	Transporte Marítimo	0,7	-2,5	3,6	DK (6,10)	FI (3,20)	EL (2,85)	12º (0,34)
	Aparelhos de Rádio e Televisão	0,2	-2,4	2,9	NL (4,83)	UK (3,30)	DK (1,67)	5º (1,53)
	Material Caminho-de-Ferro	1,0	-2,1	3,4	AT (1,78)	IT (1,63)	SE (1,32)	6º (0,76)
Quebras moderadas de Emprego compensadas por ganhos moderados de Produtividade								
	Minerais não Metálicos	1,0	-1,3	2,7	PT (1,50)	ES (1,44)	IT (1,47)	1º (1,50)
	Engenharia Mecânica	0,6	-1,1	2,0	DE (1,69)	FI (1,45)	DK (1,35)	14º (0,22)
	Produtos Metálicos	0,8	-0,8	1,9	IT (1,20)	DE (1,15)	AT (1,10)	13º (0,53)
	Transformadoras Diversas	0,4	-0,7	1,6	NL (1,43)	AT (1,31)	IT (1,24)	7º (0,96)
	Equipamento Eléctrico	0,5	-0,7	1,5	DE (1,92)	IE (1,25)	AT (1,01)	8º (0,65)
	Construção	0,8	-0,2	1,2	ES (1,50)	PT (1,40)	EL (1,33)	2º (1,40)
III Valor Acrescentado (VAB) em crescimento moderado (superior a 1%, mas inferior a 2,5%)								
Ganhos de Produtividade superando quebras moderadas de Emprego								
	Electricidade, Gás e Água	2,1	-1,3	3,7	PT (1,22)	BE (1,18)	SE (1,12)	1º (1,22)
	Pasta e Papel	2,0	-1,0	3,3	FI (7,25)	SE (3,28)	AT (1,82)	4º (1,53)
	Madeira e Produtos Madeira	1,1	-1,0	2,4	AT (2,22)	FI (2,09)	SE (1,94)	4º (1,85)
	Indústria Automóvel	1,6	-0,7	2,9	DE (1,96)	SE (1,84)	ES (1,20)	8º (0,63)
	Alimentação, Bebidas e Tabaco	1,1	-0,6	2,1	IE (2,48)	PT (1,53)	NL (1,47)	2º (1,53)
	Indústria Aeronáutica	1,7	-0,6	2,8	UK (1,35)	FR (1,25)		11º (0,09)
	Edição e Artes Gráficas	1,6	-0,1	2,1	IE (4,91)	UK (1,46)	NL (1,20)	8º (0,84)
Ganhos de Emprego superando quebras moderadas de Produtividade								
	Hotelaria e Restauração	1,0	2,4	-0,9	ES (2,97)	EL (2,70)	AT (1,58)	8º (0,84)
	Actividades Imobiliárias	2,5	3,4	-0,5	EL (1,33)	DE (1,22)	FI (1,14)	13º (0,24)
Ganhos conjugados mas ligeiros de Produtividade e de Emprego								
Liderados pela Produtividade								
	Transporte Terrestre	2,3	0,2	2,6	LU (1,73)	ES (1,61)	FI (1,53)	14º (0,65)
	Borracha e Plásticos	2,4	0,6	2,1	LU (1,68)	DK (1,22)	DE (1,13)	11º (0,59)
	Comércio e Reparação Automóveis	1,9	0,9	1,4	EL (1,56)	PT (1,41)	ES (1,29)	2º (1,41)
	Comércio Retalhista	2,1	1,0	1,6	EL (1,65)	IT (1,30)	ES (1,16)	4º (1,14)
	Seguros e Fundos Pensões	2,2	1,1	1,7	BE (1,90)	NL (1,89)	UK (1,79)	15º (0,05)
Liderados pelo Emprego								
	Investigação & Desenvolvimento	2,4	1,7	1,2	FR (2,97)	LU (2,39)	FI (1,10)	14º (0,09)

QUADRO 5-1 (CONTINUAÇÃO): O CRESCIMENTO NA UE-15 – AS GRANDES TRAJECTÓRIAS EM ACÇÃO
(TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO ANUAL, EM %, 1979-2001)

"Cachos"	Características do Crescimento e Actividades	VAB	Emprego	Produtividade	Liderança na Especialização (*)			Posição Portugal
					1º	2º	3º	
IV Valor Acrescentado (VAB) em crescimento rápido (superior a 2,5%, mas inferior a 4%)								
Ganhos elevados de Produtividade superando quebras moderadas de Emprego								
	Química	3,3	-1,3	4,9	IE(5,85)	BE(1,86)	DK(1,28)	13º (0,46)
	Fios e Cabos Eléctricos	2,8	-1,0	4,1	SE(2,02)	FI(1,38)	AT(1,23)	6º (1,13)
Ganhos conjugados de Produtividade e de Emprego								
Liderados pela Produtividade								
	Comércio Grossista	2,7	1,1	2,2	NL(1,55)	PT(1,50)	DK(1,49)	2º (1,50)
	Actividades Suporte Transportes	3,7	1,3	2,9	FI(1,66)	UK(1,60)	DK(1,21)	6º (1,01)
	Intermediação Financeira	3,2	1,1	2,6	LU(5,60)	PT(1,60)	AT(1,35)	2º (1,60)
Liderados pelo Emprego								
	Actividades Suporte Intermediação Financeira	3,1	2,7	0,8	LU(4,60)	NL(1,60)	UK(1,29)	15º (0,0)
V Valor Acrescentado (VAB) em crescimento muito rápido (superior a 4%)								
Ganhos de Emprego superando quebras moderadas de Produtividade								
	Outros Serviços às Empresas	4,0	4,7	-0,2	BE(1,63)	DE(1,39)	NL(1,18)	6º (0,78)
Ganhos conjugados de Produtividade e de Emprego								
Liderados pela Produtividade								
	Comunicações	6,3	0,3	6,5	LU(2,16)	EL(1,27)	FI(1,23)	5º (1,06)
	Transporte Aéreo	6,0	1,4	4,9	UK(2,42)	IE(1,72)	NL(1,38)	6º (1,15)
Liderados pelo Emprego								
	Aluguer Máquinas	5,3	3,4	2,2	DE(1,57)	BE(1,56)	IE(1,41)	4º (1,37)
	Serviços Jurídicos, Técnicos e Publicidade	4,3	4,2	0,6	BE(1,91)	IE(1,55)	UK(1,11)	13º (0,58)
	Computadores e actividades conexas	7,6	6,5	1,5	IE(1,66)	BE(1,61)	SE(1,49)	13º (0,50)
Ganhos muito elevados de Produtividade superando quebras moderadas de Emprego								
	Equipamento Telecomunicações	9,6	-1,3	11,0	FI(18,87)	SE(2,42)	AT(1,96)	8º (0,98)
	Equipamento Escritório	29,9	-0,6	30,5	IE(16,56)	UK(1,65)	DE(1,24)	14º (0,07)
	Material Electrónico	33,3	-0,1	33,7	IE(7,90)	AT(1,92)	DE,FR(1,39)	5º (1,21)

(*) O índice de especialização resulta do rácio entre o peso relativo de cada actividade no valor acrescentado no país e na UE-15. Um valor superior (inferior) a 1 indica que a respectiva actividade possui, nessa economia, um peso relativo superior (inferior) ao registado no conjunto das economias da UE-15, podendo, portanto, ser considerada como especializada (não especializada) nessa actividade. As economias de maior (menor) dimensão influenciam de forma mais (menos) determinante a estrutura sectorial da própria UE-15, pelo que tendem a apresentar índices de especialização menos (mais) elevados, sendo, por isso, necessário um cuidado especial na sua "leitura".

Fonte: Quadro organizado a partir da informação contida em O'Mahony, M, e Van Ark, B. (ed.) (2003) e Comissão Europeia (2005), *EU Sectoral Competitiveness Indicators*

- 2/ As *economias* que apresentam *melhor desempenho económico*, no conjunto das economias de menor dimensão, isto é, Irlanda, Dinamarca, Finlândia e Holanda, *são economias fortemente especializadas* num conjunto limitado de actividades, nomeadamente quando comparadas com outras economias, igualmente de menor dimensão, como Portugal, Suécia, Grécia, Bélgica e Áustria, que apresentam indicadores de especialização menos significativos.

A identificação do papel da especialização na dinamização do crescimento económico envolve, assim, não apenas a análise do seu *sentido*, mas, também, a análise da respectiva *intensidade*, uma vez que o crescimento sustentado de uma economia não depende, apenas, da sua inserção nos “canais” de maior potencial, isto é, nas actividades mais dinâmicas, mas, também, da massa crítica alcançada em termos de afectação de recursos e quotas de mercado, sobretudo quando se trata de “pequenas economias”.

O caso da Irlanda, apresentando, entre os quinze, a melhor posição, quer em termos do sentido da sua especialização, uma vez que o 1º e 2º sectores pertencem ao “cacho” de actividades de crescimento muito rápido (V) e o 3º sector pertence ao “cacho” de actividades de crescimento rápido (IV), quer em termos da intensidade dessa mesma especialização, uma vez que só a fortíssima especialização da Finlândia nos equipamentos de telecomunicações a impede de deter os índices de especialização mais elevados nos três principais sectores, e sendo, também, a economia que mais progrediu, no período em análise, surge, neste quadro, como paradigmático de uma dinâmica positiva de crescimento económico.

Os casos da Itália e de Portugal surgem, no pólo oposto, como exemplos de um sentido do respectivo padrão de especialização que terá tido, seguramente, um contributo para o seu desempenho menos favorável em matéria de crescimento económico, uma vez que, nas duas economias, os três principais sectores de especialização pertencem ao “cacho” de actividades em declínio (I)⁷¹.

⁷¹ Importa, no entanto, não cometer nem o erro de erigir em “explicação” de carácter geral, o que não passa do reconhecimento de uma conjugação empírica parcial, nem o erro de confundir as características globais de um determinado sector de actividade à escala da economia europeia no seu conjunto, com as características desse mesmo sector em cada uma das economias nacionais que a integram, uma vez que comportam, necessariamente, diferentes combinações de segmentos parciais de processamento muito diversos, bem como diferentes combinações de actividades de concepção, produção e distribuição, que podem contribuir para diferenças sensíveis nas dinâmicas nacionais de emprego e produtividade num mesmo sector de actividade.

QUADRO 5-2: O PERFIL DE ESPECIALIZAÇÃO DAS ECONOMIAS NACIONAIS NA UE-15

Países	Principais Actividades de Especialização (*)		
	1ª	2ª	3ª
ÁUSTRIA	Refinação Petróleo (2,25)	Madeira (2,22)	Equip. Telecomunicações (1,96)
BÉLGICA	Metalurgia Base (2,04)	Serviços Jurídicos (1,91)	Seguros e Pensões (1,90)
DINAMARCA	Transporte Marítimo (6,10)	Extractivas (1,94)	Ap. Rádio e Televisão (1,67)
FINLÂNDIA	Equip. Telecomunicações (18,85)	Pasta e Papel (7,25)	Construção Naval (2,79)
FRANÇA	I & D (2,27)	Electrónica (1,39)	Fios e Cabos (1,31)
GRÉCIA	Transporte Marítimo (2,85)	Turismo (2,70)	Vestuário (2,22)
IRLANDA	Equip. Escritório (16,56)	Electrónica (7,90)	Química (5,85)
ITÁLIA	Calçado (2,22)	Vestuário (2,17)	Têxtil (2,07)
LUXEMBURGO	Banca (5,60)	Serv. Suporte Banca (4,60)	Metalurgia Base (3,14)
HOLANDA	Ap. Rádio e Televisão (4,83)	Extractivas (3,39)	Seguros e Pensões (1,89)
PORTUGAL	Calçado (3,41)	Vestuário (2,95)	Têxtil (2,47)
ESPAÑA	Turismo (2,97)	Transporte Terrestre (1,61)	Refinação Petróleo (1,59)
SUÉCIA	Pasta e Papel (3,28)	Equip. Telecomunicações (2,42)	Fios e Cabos (2,02)
REINO UNIDO	Ap. Rádio e Televisão (3,30)	Extractivas (3,11)	Instrumentos (2,57)
ALEMANHA	Automóvel (1,96)	Equipamentos Eléctricos (1,92)	Instrumentos Científicos (1,84)

(*) Ver nota no quadro anterior. As cores identificam o “cacho” onde se insere cada uma das actividades de especialização, de acordo com o respectivo tipo de crescimento (cf. Quadro 1-4).

Fonte: Comissão Europeia (2005), *EU Sectoral Competitiveness Indicators*

- 3/ *A especialização sectorial das economias europeias, se reflecte, nas actividades mais expostas à concorrência, quer no grande mercado interno europeu, quer no mercado mundial, isto é, nas actividades de bens e serviços totalmente transaccionáveis, fenómenos de eficiência competitiva, pode reflectir, no entanto, nas actividades mais orientadas para os mercados domésticos nacionais e mais abrigadas ou protegidas da concorrência internacional, fenómenos de distorção de preços e/ou de afectação ineficiente de recursos e/ou de desequilíbrio externo.*

A existência de um indicador elevado de especialização numa determinada actividade não deve ser tomada, sempre, como um sinal positivo associado a ganhos sustentados de eficiência e competitividade, uma vez que pode verificar-se como expressão de níveis de preços e/ou volumes de emprego relativamente elevados, resultantes da existência de mercados insuficientemente concorrenciais, como expressão da proliferação de estruturas empresariais ineficientes com combinações inadequadas de tecnologia e emprego ou, ainda, como consequência de uma excessiva dependência de importações em certos produtos, como, por exemplo, bens de equipamento ou bens de consumo duradouros, arrastando uma hipertrofia da função de “importador-grossista”.

Os sectores dos *serviços de utilização transversal, as chamadas “utilities”, da construção, do comércio e da hotelaria e restauração* fornecem o terreno principal de manifestação destes fenómenos que merecem um cuidado especial na análise da relação entre especialização e convergência económica.

Os índices de especialização sectorial (cf. Quadro 1-4) revelam que a *Europa do Sul* (Portugal, Espanha e Grécia) apresenta, no contexto da UE-15, uma forte e destacada liderança na especialização nestas actividades, uma vez que:

- A *Grécia* lidera a especialização nas *Comunicações*, onde Portugal e Espanha ocupam, respectivamente, a 5ª e 6ª posições;
- *Portugal* lidera a especialização na *Electricidade, Gás e Água*, onde a Espanha ocupa a 4ª posição;
- A *Espanha* lidera a especialização na *Construção*, logo seguida de Portugal e da Grécia que ocupam, respectivamente, a 2ª e 3ª posições;
- *Portugal* lidera a especialização nos *Materiais de Construção*, onde a Espanha ocupa a 3ª posição;
- A *Grécia* lidera a especialização no *Comércio Retalhista*, onde a Espanha e Portugal ocupam, respectivamente, a 3ª e 4ª posições;

- *Portugal* consegue “intrrometer-se”, na liderança da especialização no *Comércio Grossista*, entre as duas economias com funções logísticas globais na Europa mais desenvolvidas, isto é, entre a Holanda e a Bélgica, ocupando a 2ª posição;
- A *Grécia* lidera a especialização no *Comércio e Reparação Automóvel*, logo seguida de Portugal e da Espanha que ocupam, respectivamente, a 2ª e 3ª posições;
- A *Espanha* lidera a especialização na *Hotelaria e Restauração*, logo seguida da Grécia que ocupa a 2ª posição.

A *diferença específica* revelada em matéria de especialização nestas actividades pelas economias da Europa do Sul, em geral, e pela economia portuguesa, em particular, é suficientemente expressiva para dever ser valorizada como fundamentação para uma mais intensa procura de formas de regulação mais concorrencial destes mercados e, sobretudo, de formas de iniciativa empresarial mais dinâmica e eficiente⁷², enquanto alavancas de uma convergência económica sustentada no espaço europeu.

- 4/ A análise da *articulação entre especialização, crescimento e convergência* pode, e deve, ser *prolongada*, para além das actividades onde a “economia privada” é dominante, isto é, as actividades de bens e serviços transaccionáveis, às actividades onde a “economia pública” e a “economia social” encontram o seu principal terreno de manifestação, isto é, as *actividades de bens e serviços não transaccionáveis*.

A questão central neste domínio é da obtenção de *um equilíbrio sustentável entre uma afectação eficiente de recursos e um retorno compensador em termos do acesso da população aos bens e serviços públicos e semi-públicos relevantes para a sua qualidade de vida*, no quadro de opções e problemas razoavelmente diferenciados, em cada economia e sociedade nacional, nomeadamente no que respeita às formas e dimensão do “Estado de bem-estar”, por um lado, e esforço de educação e formação, por outro lado.

Os desequilíbrios nesta articulação configuram, fundamentalmente, restrições estruturais sobre o ritmo e a qualidade do desenvolvimento económico e social que tendem a surgir sob duas formas principais, isto é, como:

⁷² A ineficiência energética global da economia portuguesa, onde a produção, os transportes e a habitação seguem modelos de forte intensidade energética, é a grande responsável pela sua “liderança” na especialização europeia, pelo que, sem prejuízo da construção de estruturas de mercado abertas e concorrências, o esforço principal tem de ser, aqui, dirigido à obtenção de ganhos muito substanciais de eficiência energética.

- *Défices das contas públicas*, limitando a capacidade de investimento do sector público na promoção das infraestruturas de *eficiência colectiva* (nomeadamente as orientadas para a mobilidade de bens, serviços, pessoas e informação ou para a investigação científica e difusão tecnológica) e, desse modo, a própria dinâmica do desenvolvimento empresarial;
- *Défices, em quantidade e qualidade, na satisfação das grandes procuras sociais de capacitação das pessoas*, limitando o desenvolvimento do *capital humano, social e organizacional* e, desse modo, a base mais sólida de uma efectiva convergência económica real, o crescimento sustentado da produtividade.

QUADRO 5-3: ECONOMIA PÚBLICA E SOCIAL NA UE -15
A ESPECIALIZAÇÃO NAS ACTIVIDADES DE BENS E SERVIÇOS NÃO TRANSACCIONÁVEIS

Actividades	Liderança na Especialização (*)			Posição Portugal
	1º	2º	3º	
Administração Pública e Defesa	PT (1,44)	FR (1,30)	BE (1,26)	1º (1,44)
Educação	PT (1,50)	SE (1,44)	BE (1,25)	1º (1,50)
Saúde e Acção Social	SE (1,99)	DK (1,47)	FI (1,20)	5º (1,04)
Outros Serviços às Famílias	DE (1,21)	UK (1,17)	SE (1,09)	9º (0,84)

(*) Ver nota no quadro anterior.

Fonte: Comissão Europeia (2005), *EU Sectoral Competitiveness Indicators*

Os índices de especialização sectorial da economia portuguesa nas actividades de bens e serviços não transaccionáveis, nomeadamente em matéria de *administração pública e educação*, são expressivamente elevados, comparando “mal”, seja com os dois principais referenciais de progresso relativo mais recente, isto é, a Irlanda (com valores, respectivamente, de 0,61 e 0,74) e a Finlândia (com 0,75 e 0,94), seja com os seus próprios parceiros da Europa do Sul, isto é, a Espanha (com 0,95 e 0,93) e a Grécia (com 1,08 e 0,93), que se alinham razoavelmente com o padrão da UE-15.

A valorização, no caso português, da procura de novos equilíbrios, entre os recursos mobilizados, os serviços produzidos e o valor criado, nas actividades de bens não transaccionáveis, como alavanca estratégica da promoção da sua competitividade global e da sua convergência económica efectiva numa Europa alargada, parece ser, em face dos indicadores apresentados, uma necessidade relevante.

6. AS DINÂMICAS REGIONAIS E A CONVERGÊNCIA ECONÓMICA NA EUROPA ALARGADA

A caracterização da evolução das economias nacionais em matéria de convergência económica no espaço global de uma União Europeia em alargamento e aprofundamento, se fornece um conjunto substancial de tendências, lições da experiência e hipóteses de trabalho, não dispensa, no entanto, a abordagem da especificidade das dinâmicas regionais em acção, seja no contexto nacional, seja no contexto europeu.

A análise das dinâmicas de convergência e divergência regional permite, nomeadamente, aprofundar o enquadramento da articulação entre competitividade e coesão, uma vez que, por um lado, o desempenho das economias nacionais europeias comporta níveis de coesão territorial substancialmente diferenciados e, por outro lado, a configuração, na União Europeia, dos fenómenos de convergência e divergência no plano regional difere, de forma bastante razoável, da configuração dos fenómenos de convergência e divergência no plano nacional.

O referencial do nível de vida interno das regiões europeias permite identificar, no plano dos processos de convergência económica e tendo em conta as consequências directas do recente alargamento de 15 para 25 países (uma redução PIB per capita, em paridades de poder de compra, em cerca de 8,7% ou 2000 euros), cinco grandes situações que correspondem a desafios bastante diferenciados do ponto de vista da concepção e operacionalização das políticas estruturais, nomeadamente no que respeita às formas de articulação dos objectivos de convergência, competitividade e coesão, isto é:

- *Regiões mais desenvolvidas* (regiões com um PIB per capita superior à média da UE-15);
- *Regiões intermédias, embora estatisticamente “promovidas”* (regiões com um PIB per capita inferior à média da UE-15 mas superior à média da UE-25);
- *Regiões intermédias*, (regiões com um PIB per capita superior a 75% da média da UE-15 mas inferior à média da UE-25);
- *Regiões menos desenvolvidas, embora estatisticamente “promovidas”*, (regiões com um PIB per capita superior a 75% da média da UE-25 mas inferior a 75% da média da UE-15);

- *Regiões menos desenvolvidas* (regiões com um PIB per capita inferior a 75% da média da UE-25).

6.1. A ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS NÍVEIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A análise da combinação nacional de diferentes níveis de desenvolvimento regional⁷³, operacionalizada a partir do peso relativo da população abrangida (cf. Figura 6-1 a Figura 6-3), revela a existência de uma significativa diversidade entre os 25 países membros da União Europeia, seja do ponto de vista da maior ou menor homogeneidade da situação das suas regiões⁷⁴, seja do ponto de vista do respectivo posicionamento na hierarquia dos níveis de desenvolvimento regional, isto é:

- 1/ Constata-se, como seria de esperar, que *os pequenos países são mais homogéneos que os grandes países*.

A Alemanha, o Reino Unido, a Itália e a Espanha são os únicos países, ao nível da “velha” UE-15, que comportam, no seu interior, regiões que se distribuem por todos os cinco níveis de nível de vida considerados, enquanto a Holanda, a Áustria, a Finlândia e a Suécia comportam apenas 3 dos 5 níveis de vida considerados. A França, no grupo das grandes economias, e Portugal, a Grécia e a Bélgica, no grupo das pequenas economias, comportam 4 dos 5 níveis de vida considerados.

Por outro lado, ao nível dos novos membros, a República Checa, a Eslováquia e a Hungria comportam 2 dos 5 níveis de vida considerados, enquanto todas as regiões da Polónia se inserem no nível de vida mais baixo considerado.

- 2/ Confirma-se que coexistem, no seio da União Europeia, *modelos (comportamentos, regras informais, estruturas) económicos, sociais e institucionais suficientemente diferenciados* para produzirem resultados muito diferentes em matéria de coesão regional.

Com efeito, ao nível da “velha” UE-15, esta coexistência exprime-se, sobretudo, numa oposição entre um “Norte” (Holanda, Suécia, Finlândia, Irlanda) muito mais coeso no plano regional que um “Sul” (Grécia, Itália, Espanha e Portugal) onde são muito nítidas as polarizações entre regiões mais desenvolvidas e regiões mais

⁷³ A análise desenvolvida considera 251 regiões europeias (por razões de clareza não foram incluídos os departamentos ultramarinos da França).

⁷⁴ A UE-25 comporta 8 países “não regionalizados”, isto é, o Luxemburgo e a Dinamarca, entre os 15, e as ilhas mediterrânicas (Malta e Chipre), os países bálticos (Estónia, Letónia e Lituânia) e a Eslovénia, entre os novos membros. Estes 8 países apresentam, obviamente, 100% da população numa única das 5 situações retidas não, devendo, por isso, ser considerados na análise da homogeneidade regional.

atrasadas, sem grande espaço para as situações intermédias, muito em especial em Portugal e, sobretudo, na Itália.

Pelo seu lado, ao nível dos novos membros, esta polarização surge, no essencial, em função do muito mais rápido desenvolvimento das regiões capitais da República Checa e da Eslováquia e, em menor grau, da Hungria, uma vez que, de um modo geral, os países do último alargamento configuram um espaço globalmente muito menos desenvolvido representando um desafio, sem precedentes, para as políticas de coesão e convergência da União Europeia.

- 3/ Percebe-se que os desafios, para as políticas estruturais, nos diferentes países da União, tendo em conta, nomeadamente, as suas estruturas de níveis de vida regionais (cf. Figura 6-2), são, também eles, diferenciados, dominados, entre outras, por lógicas de obtenção de caminhos de convergência rápida (como na generalidade dos países do alargamento), por lógicas de melhoria substancial da articulação entre coesão e competitividade, como forma de consolidar ou acelerar caminhos de convergência ou de travar caminhos de divergência (como em toda a Europa do Sul, Portugal, Espanha, Itália e Grécia), por lógicas de reconstrução da coesão “perdida” (como na Alemanha, lidando com as consequências da reunificação, ou na França e na Bélgica, lidando com o retrocesso de algumas regiões industriais mais atingidas pela perda de capacidade competitiva em mercados mais abertos e, desse modo, pelo desemprego) ou por lógicas de renovação dos modelos competitivos e sociais em países relativamente coesos (como nos pequenos países mais desenvolvidos do Centro e Norte da Europa, Holanda, Dinamarca, Áustria, Suécia e Finlândia).
- 4/ Encontra-se, utilizando o peso relativo assumido, em cada país, pela população das regiões mais desenvolvidas, intermédias ou mais atrasadas como indicador de referência, uma hierarquia interessante onde a visão do nível de vida interno, no plano nacional, é aproximada a partir da dimensão alcançada, em cada país, pelos diferentes níveis de desenvolvimento das respectivas regiões.

A hierarquia estabelecida com base no referencial da percentagem da população nacional vivendo nas regiões mais desenvolvidas permite chamar a atenção para o posicionamento mais favorável obtido pelos países menos coesos no plano regional (a Europa do Sul fornece, uma vez mais, um bom exemplo com a Itália, em 5º lugar, a Espanha, em 10º lugar e Portugal, em 13º lugar, a melhorarem a respectiva posição face à hierarquia estabelecida com base no PIB per capita em paridades de poder de compra).

A hierarquia estabelecida com base no referencial da percentagem da população nacional vivendo nas regiões mais atrasadas permite chamar, pelo seu lado, a atenção os problemas específicos de coesão territorial enfrentados pela Bélgica, pela Alemanha e pela França que, ao contrário da Europa do Sul registam uma deterioração da sua posição hierárquica (ocupando, respectivamente, os 13º, 12º e 11º lugares).

5/ Verifica-se, abandonando a análise do peso relativo das diferentes situações regionais em cada país em favor da análise do peso relativo de cada país nas diferentes situações regionais à escala europeia, que um número limitado de países polariza, em termos absolutos, as situações regionais mais relevantes, em termos europeus, no plano dos grandes desafios da coesão, da competitividade e da coesão territorial. Com efeito esta análise permite destacar (cf. Figura 6-3) as seguintes grandes conclusões:

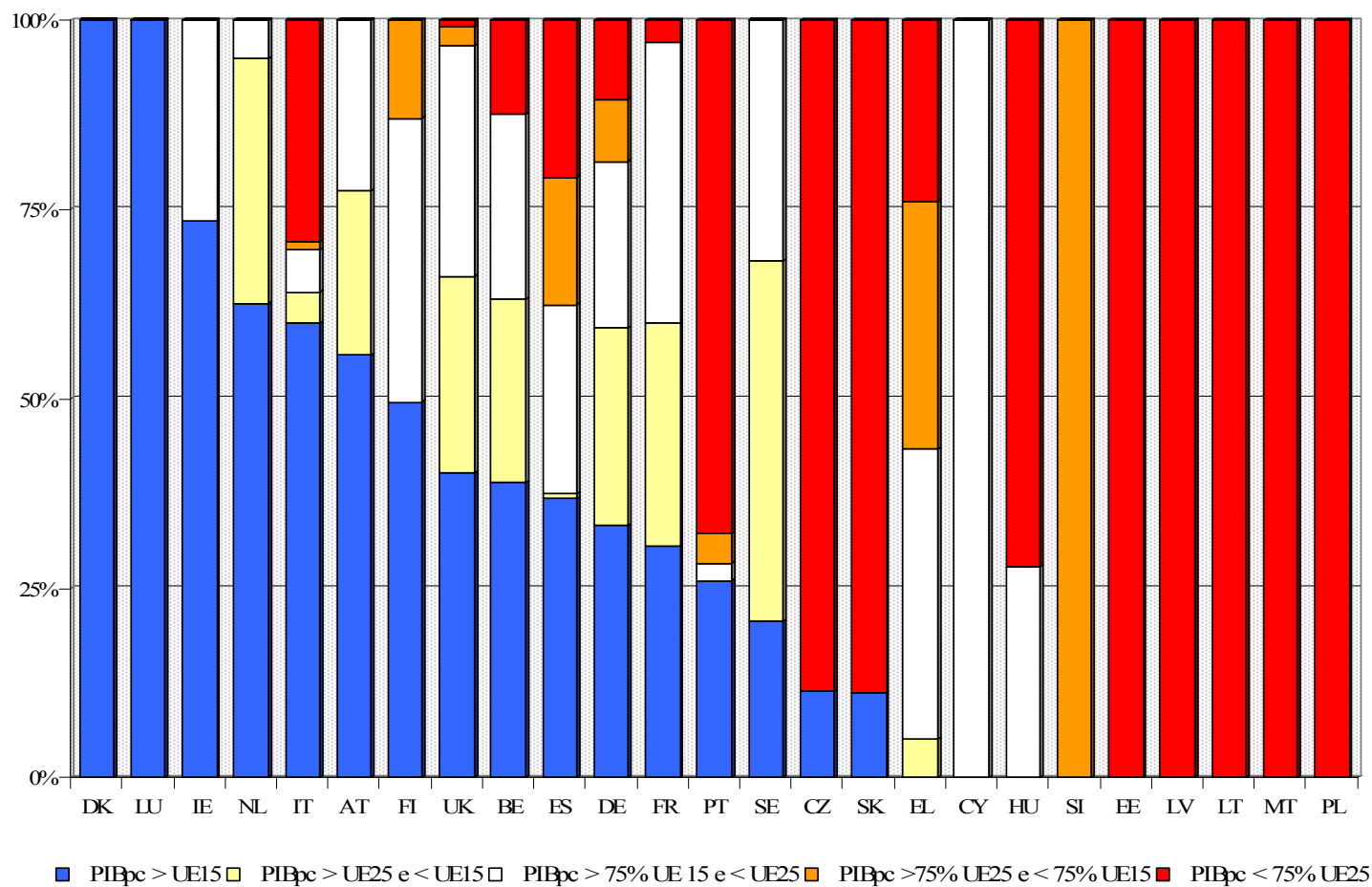
- A Polónia (33,6%) e a Itália (14,7%) concentram quase metade da população europeia vivendo nas *regiões menos desenvolvidas*, distribuindo-se cerca de $\frac{3}{4}$ da restante população destas regiões, de forma bastante equilibrada, pela República Checa (7,9%), Alemanha (7,6%), Espanha (7,4%), Hungria (6,4%) e Portugal (6,2%);
- A Espanha (30,6%) e a Alemanha (30,1%) concentram um pouco menos de $\frac{2}{3}$ da população europeia vivendo nas *regiões menos desenvolvidas estatisticamente “promovidas”*, destacando-se apenas a Grécia (16,1%) na distribuição restante população destas regiões;
- A França (24,9%), a Alemanha (19,9%) e o Reino Unido (19,1%) concentram quase $\frac{2}{3}$ da população europeia vivendo nas *regiões intermédias*, destacando-se apenas a Espanha (11,1%) na distribuição restante população destas regiões. As mesmas três economias mantêm a liderança no caso das *regiões intermédias estatisticamente “promovidas”*, concentrando mais de $\frac{3}{4}$ da sua população (com 25,2%, 29,9% e 21,5%, respectivamente);
- A Itália (22,1%) lidera a concentração da população europeia vivendo nas *regiões mais desenvolvidas*, seguida das restantes grandes economias, isto é, a Alemanha (17,7%), o Reino Unido (15,3%), a França (12,0%) e a Espanha (9,6%) que, no seu conjunto concentram mais de $\frac{3}{4}$ da sua população.

- 6/ Compreende-se que a configuração global do nível de vida das regiões na “Europa Alargada” comporta diferenças apreciáveis, que suscitam, necessariamente, uma nova capacidade de promoção de processos de convergência, seja no plano das políticas públicas, seja no plano das estratégias e comportamentos do sector privado, através de iniciativas de aproveitamento das novas oportunidades de criação de riqueza, de comércio e de investimento, abertas pelo alargamento da União Europeia.

A análise da distribuição da população das regiões europeias, de acordo com o respectivo nível de vida interno (cf. Figura 6-4), revela a existência de um “fosso” muito apreciável entre não só entre as regiões mais desenvolvidas e as regiões menos desenvolvidas, com as primeiras a registarem um valor quase triplo (um PIB per capita de 29096 €) do das segundas (um PIB per capita de 11807 €), mas também entre estas últimas e as regiões intermédias que, com um PIB per capita de 19627 €, se situam 1/3 abaixo das regiões mais desenvolvidas mas 2/3 acima das regiões menos desenvolvidas. As assimetrias das regiões europeias podem sintetizar-se nos seguintes pontos:

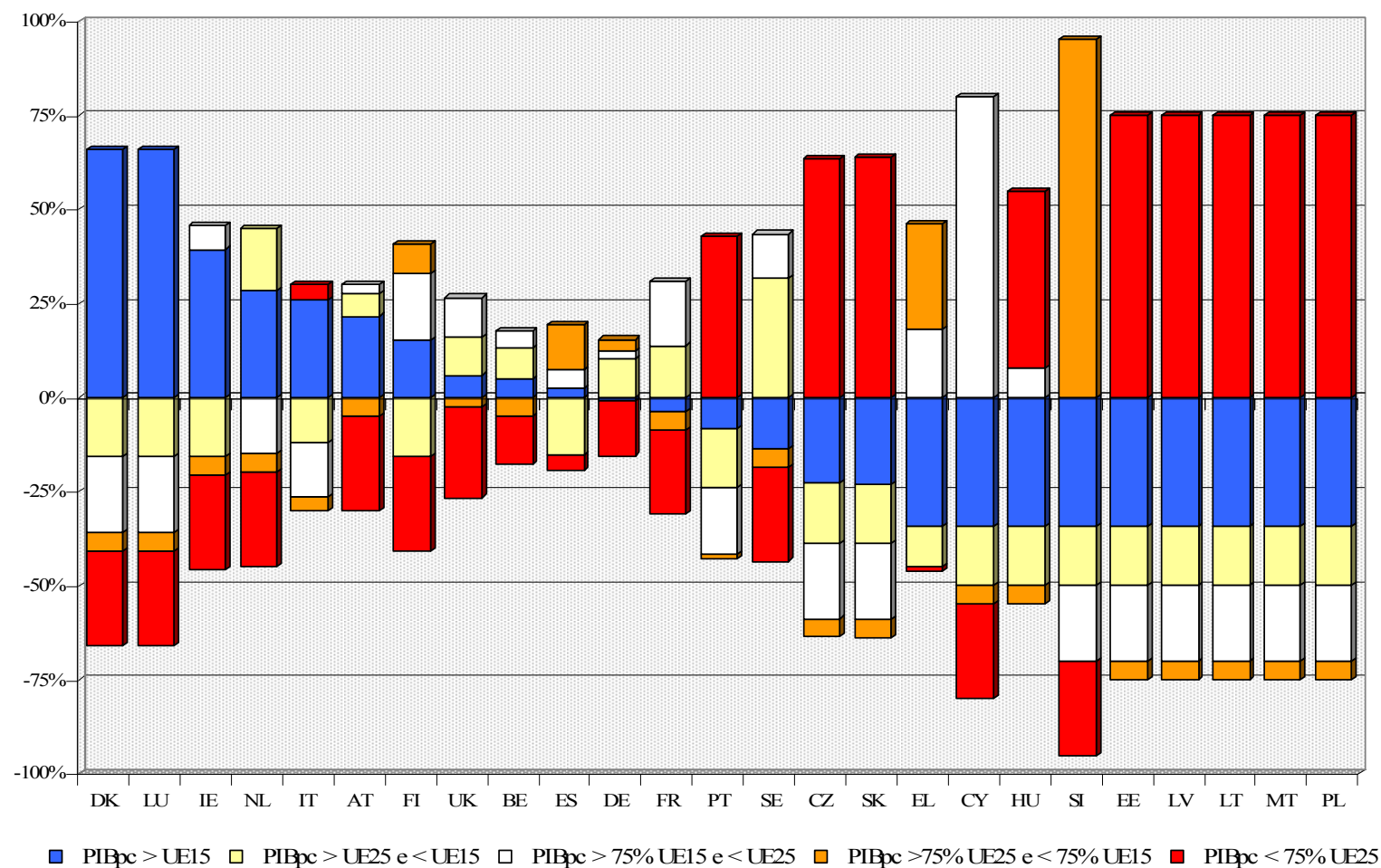
- As 65 *regiões mais desenvolvidas* têm uma população de cerca de 155 milhões de pessoas e possuem um nível de vida médio superior, em cerca de 37,4%, ao nível médio da UE-25;
- As 61 *regiões intermédias* têm uma população de cerca de 91 milhões de pessoas e possuem um nível de vida médio inferior, em cerca de 7,3%, ao nível médio da UE-25. O conjunto das situações intermédias sobe para cerca de 163 milhões de pessoas em 104 regiões se considerarmos as 43 *regiões intermédias estatisticamente “promovidas”* que têm uma população de cerca de 72 milhões de pessoas e possuem um nível de vida médio superior, em cerca de 5,4%, ao nível médio da UE-25;
- As 60 *regiões menos desenvolvidas* têm uma população de cerca de 114 milhões de pessoas e possuem um nível de vida médio inferior, em cerca de 44,2%, ao nível médio da UE-25. O conjunto das situações de menor desenvolvimento sobe para cerca de 136 milhões de pessoas em 104 regiões se considerarmos as 19 *regiões menos desenvolvidas estatisticamente “promovidas”* que têm uma população de cerca de 22 milhões de pessoas e possuem um nível de vida médio inferior, em cerca de 22,6%, ao nível médio da UE-25.

FIGURA 6-1: AS REGIÕES NA EUROPA ALARGADA: A COMBINAÇÃO NACIONAL DOS NÍVEIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
(PESO DA POPULAÇÃO NAS REGIÕES INTEGRADAS EM CADA UM DOS 5 NÍVEIS DE PIB PER CAPITA NA POPULAÇÃO NACIONAL TOTAL, 2002)



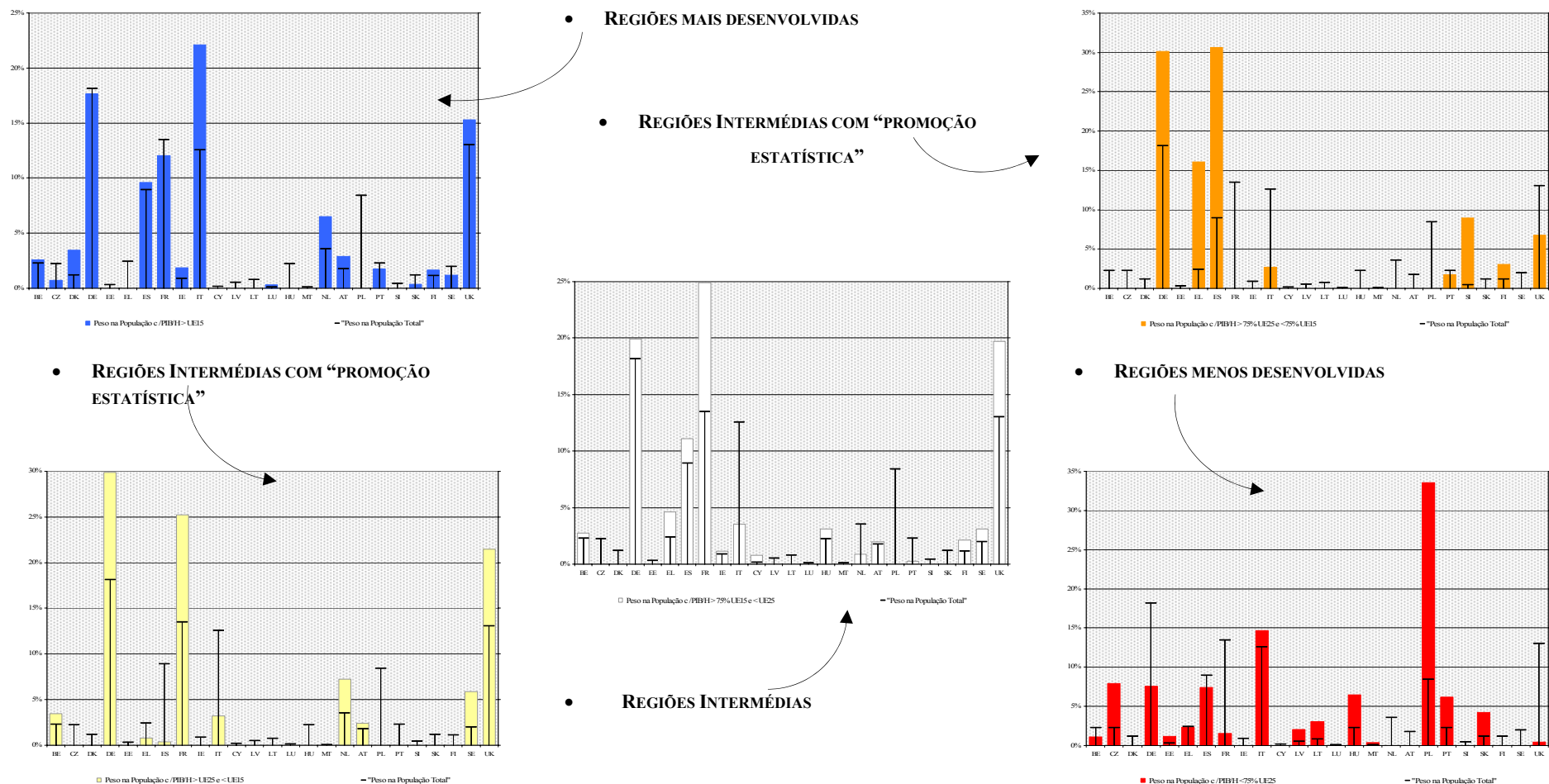
Fonte: Organizado a partir de informação contida em Eurostat (2005), *Regional GDP per capita in the EU25*, STAT/05/13

FIGURA 6-2: AS REGIÕES NA EUROPA ALARGADA: AS GRANDES DIFERENÇAS DAS ESTRUTURAS NACIONAIS POR NÍVEIS DE VIDA
(DIFERENÇAS ENTRE O PESO RELATIVO DA POPULAÇÃO EM CADA GRUPO DE REGIÕES NO PAÍS E NA UE-25 (MAIOR +, MENOR -), EM %, 2002)



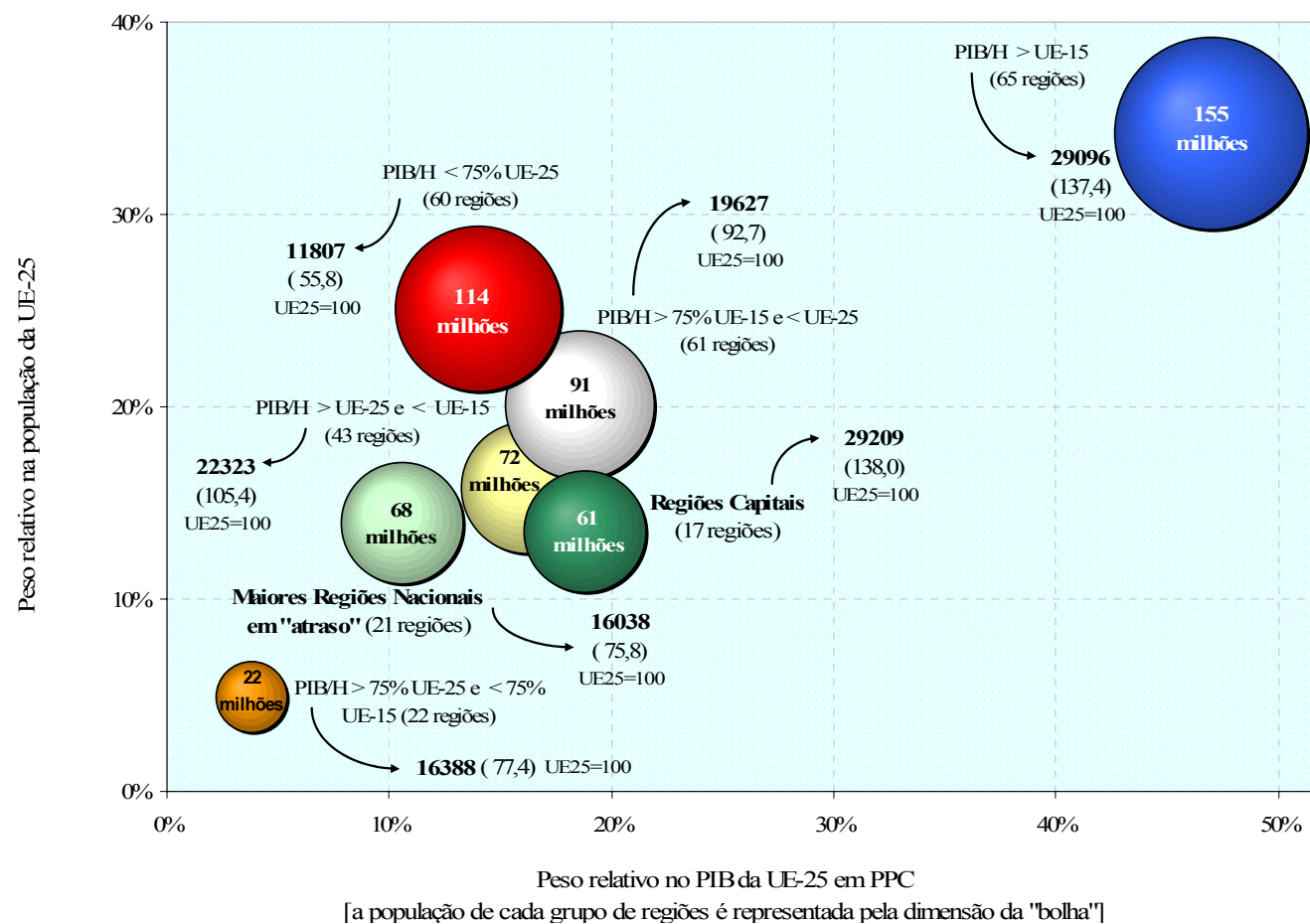
Fonte: Organizado a partir de informação contida em Eurostat (2005), *Regional GDP per capita in the EU25*, STAT/05/13

FIGURA 6-3: AS REGIÕES NA EUROPA ALARGADA: O PESO RELATIVO DE CADA PAÍS AS RE
(PESO RELATIVO DAS REGIÕES DE CADA PAÍS NA POPULAÇÃO DAS REGIÕES DA UE-25 INTEGRADAS EM CADA UM DOS 5 NÍVEIS DE PIB PER CAPITA, 2002)



Fonte: Organizado a partir de informação contida em Eurostat (2005), *Regional GDP per capita in the EU25*, STAT/05/13

FIGURA 6-4: AS REGIÕES NA EUROPA ALARGADA (2002)



Fonte: Organizado a partir de informação contida em Eurostat (2005), *Regional GDP per capita in the EU25*, STAT/05/13

6.2. OS DESAFIOS ESPECÍFICOS COLOCADOS PELAS REGIÕES CAPITAIS E PELAS MAIORES REGIÕES NACIONAIS MENOS DESENVOLVIDAS

O referencial do nível de vida interno das regiões europeias permite, ainda, caracterizar, para os países com estruturas e instituições regionais mais ou menos desenvolvidas (cf. nota 69 a evolução da situação relativa, no período 1995-2002, quer das regiões capitais (cf. Figura 6-5 e Figura 6-6), quer das maiores regiões menos desenvolvidas em cada economia nacional (cf. Figura 6-7 e Figura 6-8), aprofundando, desse modo, a utilização das dinâmicas regionais para a análise dos processos de convergência económica que, como sabemos, articulam de forma complexa iniciativas e decisões, públicas e privadas, mais centralizadas ou mais descentralizadas, de carácter mais sectorial ou mais horizontal, mais ancoradas no território nacional ou nos diferentes territórios regionais.

A análise desenvolvida articula dois indicadores, a posição da região em termos europeus (o PIB per capita relativo, em paridades de poder compra, tomando como referenciais (valor 100) a média UE-15, em 1995, e a média da UE-25, em 2002) e a posição da região em termos nacionais (o PIB per capita relativo, em paridades de poder compra, tomando como referencial (valor 100) a média do país), para poder construir uma visão articulada dos processos de convergência e divergência no duplo referencial interno e europeu.

A análise desenvolvida concentra-se, por outro lado, em dois universos restritos e específicos que, no entanto, se revelam determinantes na renovação das políticas europeias de coesão, competitividade e convergência.

A lógica global do sucesso destas políticas é, com efeito, a de um “jogo de soma positiva” (“win-win”), isto é, onde os mecanismos de redistribuição servem uma sustentação do ritmo global de criação de riqueza, o que só pode acontecer se existir uma plena articulação entre os aspectos quantitativos (montante das transferências de financiamento e sua repartição entre “contribuintes” e “recebedores”) e qualitativos (natureza dos investimentos dinamizados e “preferência” das regiões mais desenvolvidas na satisfação das procuras por eles induzidas).

Os universos restritos analisados são, neste quadro, o das regiões capitais, enquanto pólos avançados de desenvolvimento em cada economia nacional, e o das maiores regiões menos desenvolvidas ou em retrocesso, no plano nacional, enquanto terreno principal de manifestação das dificuldades actuais dos processos de convergência.

As 17 *regiões capitais* consideradas têm uma população de cerca de 61 milhões de pessoas e possuem um nível de vida médio superior, em cerca de 38%, ao nível médio da UE-25, enquanto as 21 *maiores regiões menos desenvolvidas* consideradas têm uma população semelhante, cerca de 68 milhões de pessoas, mas um nível de vida médio inferior, em cerca de 24,2%, ao nível médio da UE-25. As grandes linhas conclusivas que resultam da análise mais fina destes dois universos regionais são as seguintes:

- 1/ As *regiões capitais*, lideradas, na dimensão económica, pelas duas grandes capitais europeias (Londres e Paris) organizam-se em dois grandes “clusters” relativamente homogéneos. O primeiro “cluster” de regiões capitais mais desenvolvidas envolve, para além daquelas duas capitais, as regiões de Estocolmo, Helsínquia e Viena, enquanto o segundo “cluster” de regiões capitais, um pouco menos desenvolvidas, envolve as regiões de Amesterdão, Dublin, Berlim, Roma, Madrid e Lisboa.

O primeiro “cluster” apresenta, no plano nacional, alguns traços de “arrogância” - o seu nível de vida é não só significativamente superior à respectiva média nacional, como supera, também, o nível médio relativo nacional das regiões capitais consideradas – enquanto o segundo “cluster” apresenta, no plano nacional, alguns traços de “humildade” – o seu nível de vida, embora superior ao respectivo nível médio nacional, fica, no entanto, razoavelmente aquém do nível médio relativo nacional das regiões capitais consideradas.

As restantes regiões capitais, menos desenvolvidas, repartem-se entre regiões mais “arrogantes” (Praga e Bratislava, nomeadamente), mais “neutras” (Budapeste) ou mais “humildes” (Atenas e Varsóvia, nomeadamente), no plano nacional, embora com dinâmicas de evolução, no período 1995-2002, em que a “arrogância” parece ter coexistido com ganhos muito mais significativos, em matéria de convergência económica, do que a “neutralidade” ou a “humildade”.

A evolução registada no período 1995-2002 reflecte um significativo movimento de convergência do nível de vida interno das principais regiões capitais traduzido, quer numa aproximação dos “clusters” referidos, quer no rápido crescimento do nível de vida nas regiões capitais da Europa Central, em especial das regiões de Praga e Bratislava.

Ao nível das duas grandes capitais europeia, Paris e Londres, o período em análise é marcado, em função dos significativos ganhos obtidos pela região de Londres, pela inversão da posição relativa entre elas.

O progresso relativo das regiões capitais da península ibérica, em especial da região de Madrid, já que o progresso da região de Lisboa, sendo efectivo, comporta um efeito estatístico amplificador pela alteração da sua composição, contribuiu de forma relevante para este movimento de convergência onde é, também, significativa, a aproximação das regiões capitais de quase todos os pequenos países mais desenvolvidos (Amesterdão, Dublin, Estocolmo, Helsínquia e Viena).

A convergência da maioria das regiões capitais, em especial no espaço da antiga UE-15, fez-se, convém notar, com base numa dupla aproximação dos desempenhos em matéria de competitividade (nível de vida relativo no referencial europeu) e em matéria de coesão interna (nível de vida relativo no respectivo referencial nacional).

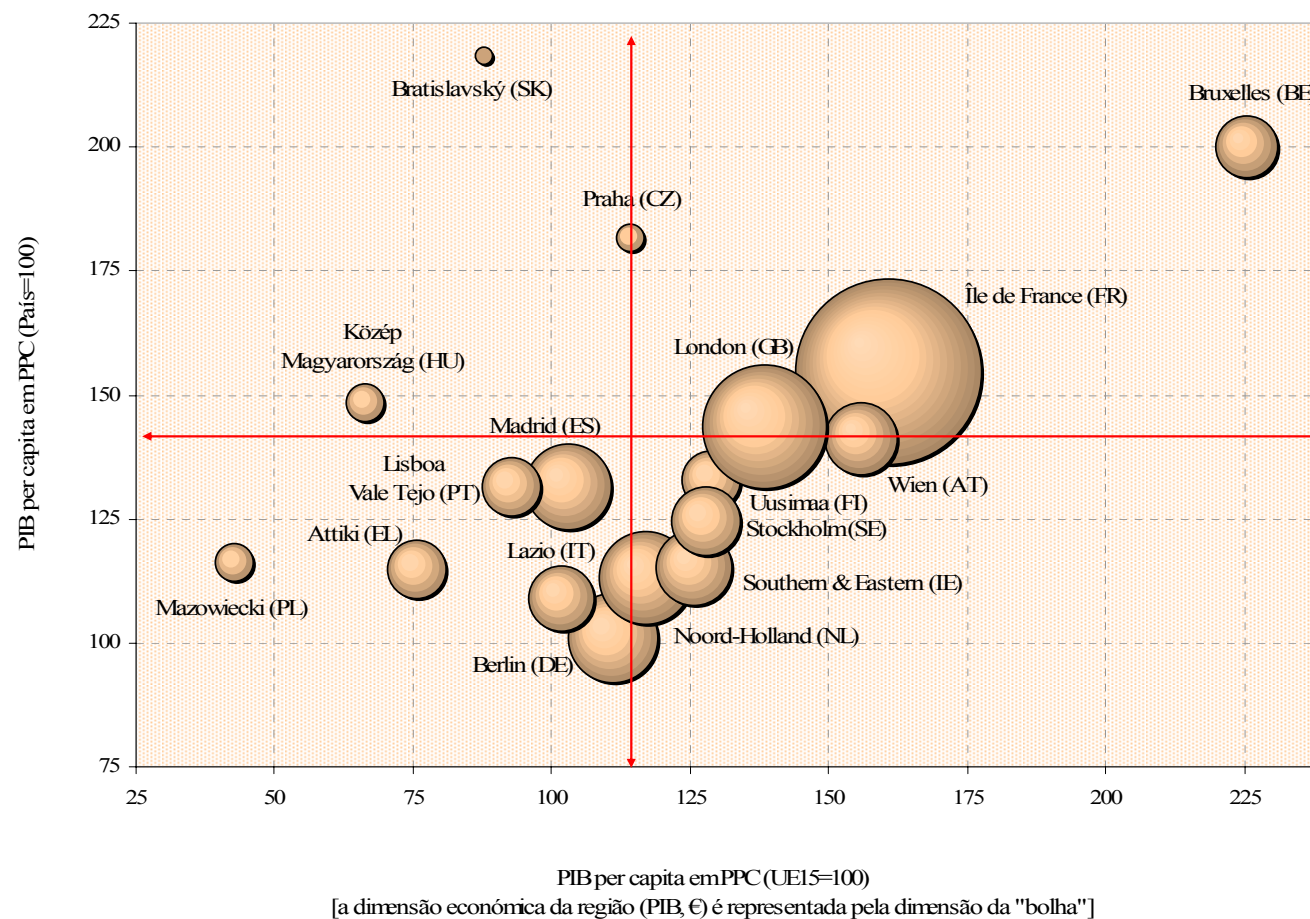
2/ O universo das *maiores regiões menos desenvolvidas* em cada país⁷⁵ organiza-se de uma forma bastante dispersa na medida em que os problemas de convergência que evidencia correspondem a modelos económicos e sociais, processos de desenvolvimento e trajectórias competitivas particularmente diferenciadas, quer no plano histórico, quer no plano substancial. Com efeito articulam-se, neste universo, entre outras:

- *Regiões industriais* de países desenvolvidos que foram particularmente afectadas pela profunda *reestruturação e declínio* das actividades mais fortemente ligadas às indústrias “pesadas” e “poluentes” e/ou às indústrias intensivas em recursos humanos não qualificados (como são os casos da região Wallone, na Bélgica, da região Nord-Pas-de-Calais, na França, da região de Rheinland-Pfalz, na Alemanha – todas elas num espaço de confluência da parte mais continental da Bélgica, do Norte da França e do sudoeste da Alemanha – ou, ainda, da região West Midlands, no Reino Unido);
- *Regiões da Europa do Sul com níveis de emprego ainda elevados no sector primário*, embora com fortes diferenças nas especializações na indústria e nos serviços (como as regiões do Centro e o Norte, em Portugal, as regiões da Galiza, Andaluzia e Castilla y León, na Espanha, e a região da Campania, na Itália).

⁷⁵ Por razões de aprofundamento da análise na realidade portuguesa, consideram-se 2 regiões em Portugal (Norte e Centro) e 3 em Espanha (Castela e Leão, Andaluzia e Galiza).

FIGURA 6-5: AS REGIÕES CAPITAIS NA EUROPA ALARGADA (1995)

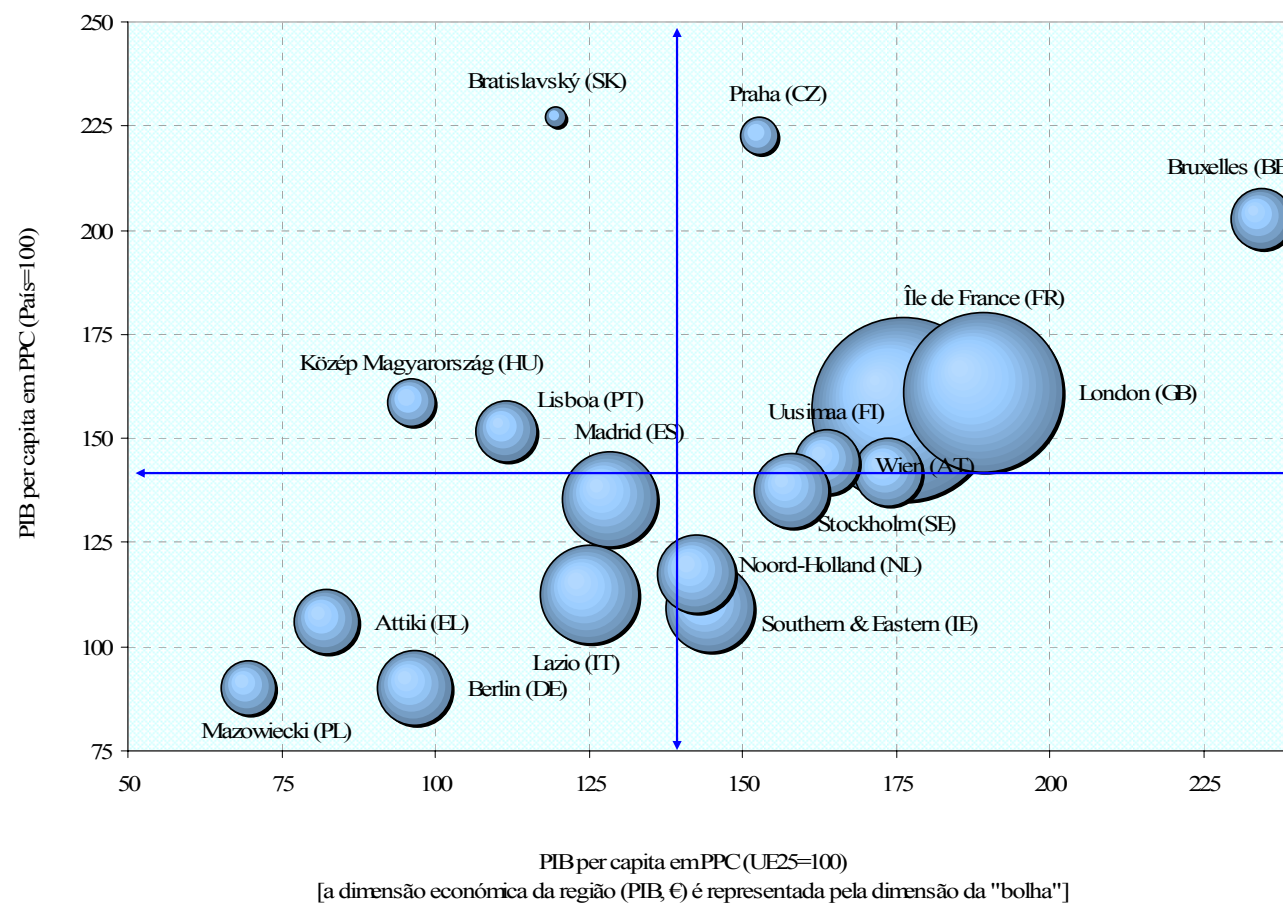
NÍVEIS DE VIDA RELATIVOS, NACIONAL E EUROPEU (AS RECTAS HORIZONTAIS E VERTICAIS INDICAM OS VALORES MÉDIOS)



Fonte: Organizado a partir de informação contida em Eurostat (2005), *Regional GDP per capita in the EU25*, STAT/05/13 e em múltiplas informações e documentos de trabalho elaborados pela DG Regio e o Eurostat, nomeadamente no quadro da preparação dos relatórios sobre a coesão

FIGURA 6-6: AS REGIÕES CAPITAIS NA EUROPA ALARGADA (2002)

NÍVEIS DE VIDA RELATIVOS, NACIONAL E EUROPEU (AS RECTAS HORIZONTAIS E VERTICAIS INDICAM OS VALORES MÉDIOS)



Fonte: Organizado a partir de informação contida em Eurostat (2005), *Regional GDP per capita in the EU25*, STAT/05/13 e em múltiplas informações e documentos de trabalho elaborados pela DG Regio e o Eurostat, nomeadamente no quadro da preparação dos relatórios sobre a coesão

- *Regiões da Europa do Sul com níveis de emprego ainda elevados no sector primário*, embora com fortes diferenças nas especializações na indústria e nos serviços (como as regiões do Centro e o Norte, em Portugal, as regiões da Galiza, Andaluzia e Castilla y León, na Espanha, e a região da Campania, na Itália);
- *Regiões da Europa central e oriental inseridas na transição para situações estabilizadas de regime democrático e economia de mercado*, mas confrontando-se com níveis de desenvolvimento muito afastados da média comunitária (como as regiões dos novos membros da União ou a região de Sachsen, da antiga RDA, no sudeste da Alemanha unificada).

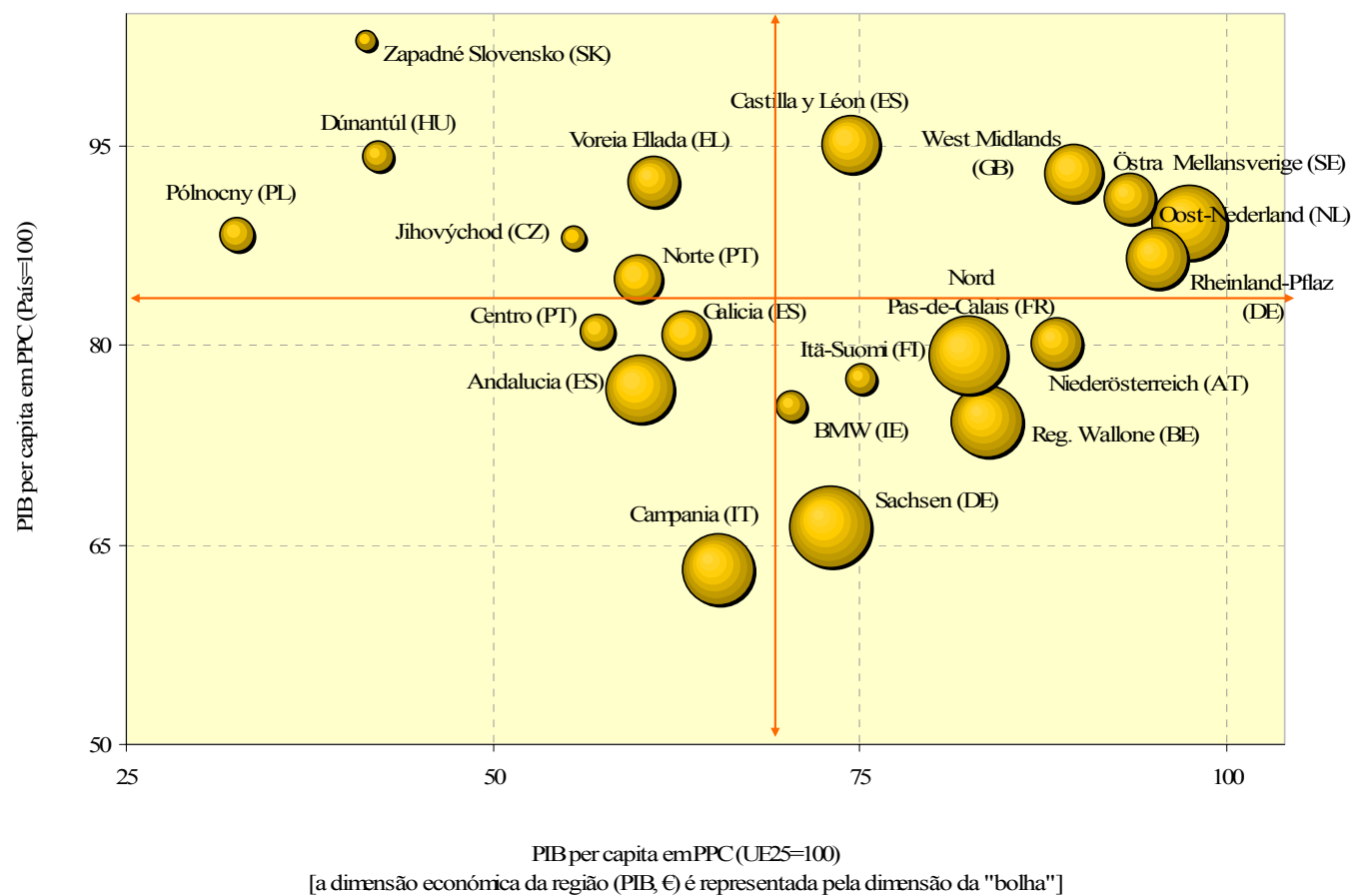
A evolução registada no período 1995-2002 reflecte uma acentuação da organização dispersa deste universo, evidenciando, com clareza, que uma parte substancial da renovação das políticas europeias de competitividade, coesão e convergência passa por encontrar novos caminhos para estas “*regiões-problema*”, nomeadamente para aquelas que, por razões estruturais associadas a problemas duradouros de fraca qualidade das respectivas estruturas de governação, e/ou de baixo nível da educação e formação da respectiva mão-de-obra, e/ou de reduzida adaptabilidade a padrões de especialização produtiva e empresarial, crescentemente dinâmicos sob o impulso da globalização, têm encontrado sucessivas dificuldades de convergência conhecendo um retrocesso da sua capacidade competitiva relativa, isto é, caindo numa espécie de “círculo vicioso” de desenvolvimento.

As regiões da Campania (Nápoles), Wallone, do Sachsen, Rheinland-Pflaz e do Norte de Portugal e, em menor grau, da Andaluzia e do Nord-Pas-de-Calais, constituem, seguramente, alguns dos melhores exemplos de “*regiões-problema*” do ponto de vista da convergência económica no espaço europeu.

A evolução negativa da situação da região Norte de Portugal, que perde terreno em relação a todas as restantes 20 regiões aqui consideradas e, de forma bastante significativa, quer face às regiões espanholas, em especial em relação à Galiza, com quem partilha laços muito estreitos de interdependência e aproximação, quer face à região Centro de Portugal (muito embora o efeito estatístico da redefinição das respectivas fronteiras contribua para exagerar a verdadeira dimensão dessa perda), é suficientemente expressiva para merecer a procura determinada de novos caminhos estratégicos para o seu desenvolvimento futuro.

FIGURA 6-7: AS MAIORES REGIÕES NACIONAIS MENOS DESENVOLVIDAS NA EUROPA ALARGADA (1995)

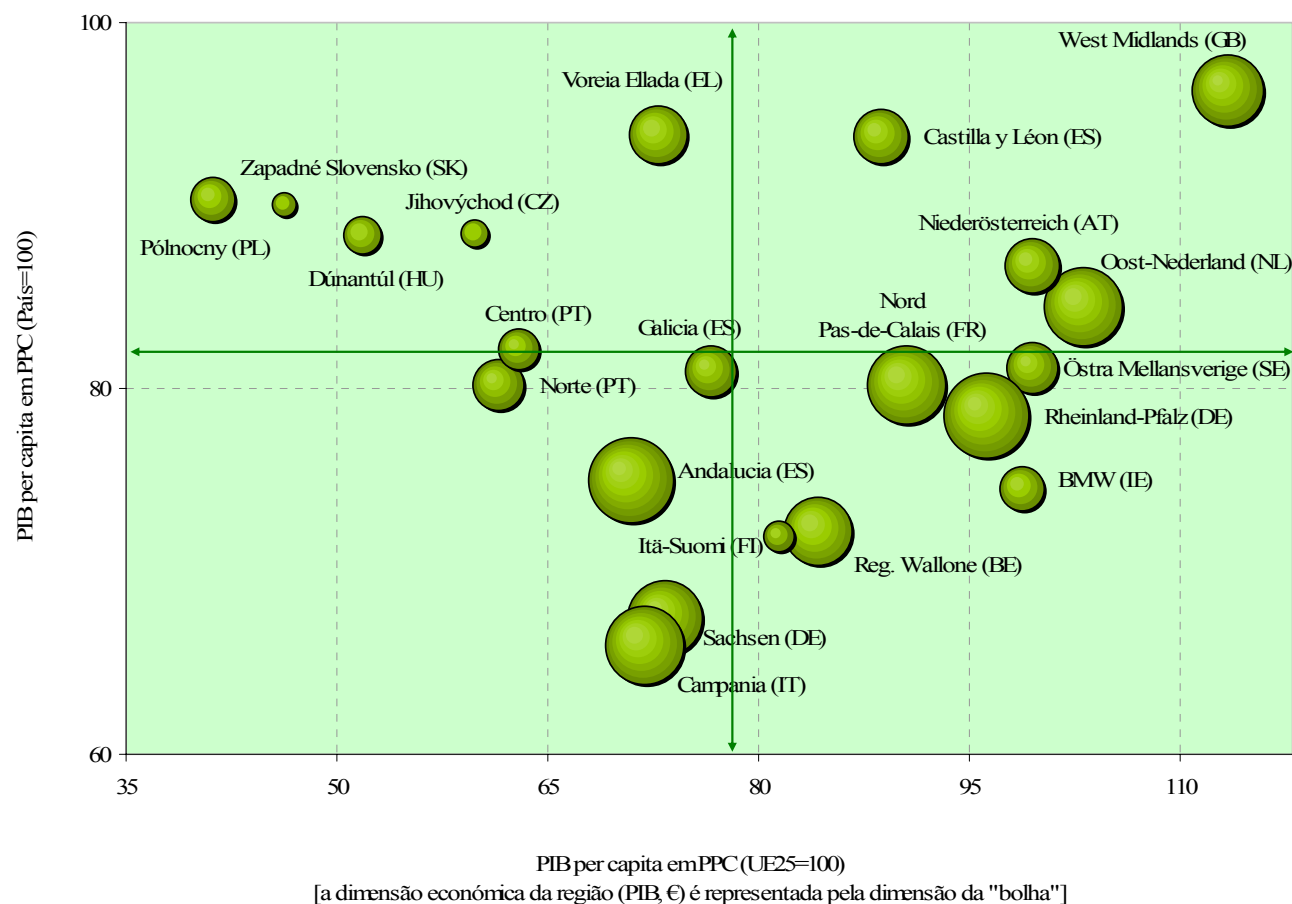
NÍVEIS DE VIDA RELATIVOS, NACIONAL E EUROPEU (AS RECTAS HORIZONTAIS E VERTICAIS INDICAM OS VALORES MÉDIOS)



Fonte: Organizado a partir de informação contida em Eurostat (2005), *Regional GDP per capita in the EU25*, STAT/05/13 e em múltiplas informações e documentos de trabalho elaborados pela DG Regio e o Eurostat, nomeadamente no quadro da preparação dos relatórios sobre a coesão

FIGURA 6-8: AS MAIORES REGIÕES NACIONAIS MENOS DESENVOLVIDAS NA EUROPA ALARGADA (2002)

NÍVEIS DE VIDA RELATIVOS, NACIONAL E EUROPEU (AS RECTAS HORIZONTAIS E VERTICAIS INDICAM OS VALORES MÉDIOS)



Fonte: Organizado a partir de informação contida em Eurostat (2005), *Regional GDP per capita in the EU25*, STAT/05/13 e em múltiplas informações e documentos de trabalho elaborados pela DG Regio e o Eurostat, nomeadamente no quadro da preparação dos relatórios sobre a coesão

A evolução positiva, no pólo oposto, da região de West-Midlands constitui uma indicação relativamente segura no que respeita ao interesse da exploração de alguns desses caminhos novos, mais ancorados na competitividade e na inovação.

A comparação das posições relativas quer da economia portuguesa, tomada no seu conjunto, quer das regiões de Lisboa, do Norte e do Centro, nos “mapas” da convergência europeia da economias nacionais e regionais permite concluir esta abordagem com duas notas relevantes sobre a relevância da diferenciação das estratégias regionais de desenvolvimento para a construção de modelos sustentáveis de coesão e competitividade territorial.

Em primeiro lugar, a constatação de que a região de Lisboa ocupa, no conjunto das regiões capitais, uma posição bem mais confortável que a da economia portuguesa, no conjunto das economias europeias, em matéria de convergência e competitividade, obriga, necessariamente, à *valorização da consolidação da posição ocupada pela região de Lisboa* em estreita articulação com a *optimização dos efeitos de arrastamento, que o seu maior nível de desenvolvimento e o seu maior dinamismo como pólo de consumo, possam produzir sobre as restantes regiões nacionais*.

Em segundo lugar, a compreensão que o melhor desempenho da região Centro, em comparação com a região Norte, se fica a dever, em boa medida, ao dinamismo de regiões industriais como o Pinhal Litoral ou o Baixo Vouga, dotadas de *lógicas apreciáveis de “distrito industrial”* (partilha de recursos, cooperação empresarial, difusão de boas práticas, novas iniciativas empresariais ancoradas em experiências bem sucedidas), razoavelmente *internacionalizadas* e inseridas em actividades mais próximas do paradigma da *“economia baseada no conhecimento”*, com alguma ligação à universidade, obriga, também, a explorar melhor e a consolidar algumas destas lógicas de desenvolvimento competitivo, quer na região Centro, quer, sobretudo, na região Norte, embora aqui exista, um desafio adicional em função da sua forte diversidade traduzida, entre outros aspectos, nas diferenças que separam, por exemplo, a área metropolitana do Porto, as regiões do Cávado, Ave e Tâmega e as regiões do Douro e Trás-os-Montes.

**III PARTE -
A COMPETITIVIDADE E
A COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL
DAS REGIÕES PORTUGUESAS**

A análise da competitividade e da coesão económica e social das regiões portuguesas, tomando como grande referência temporal o momento difuso da transição entre o passado recente e o futuro próximo das políticas estruturais de dimensão regional, permite (obriga) a proceder uma avaliação global do seu desempenho no espaço nacional e comunitário, valorizando, muito especialmente, a eficácia e sustentabilidade dos resultados, bem como a eficiência dos processos, associados aos fundos estruturais europeus.

A programação estrutural que enquadra, na experiência europeia, a utilização dos chamados fundos estruturais em intervenções de política pública, orientadas por motivações de coesão e convergência, e executadas através de acções de formação profissional, de promoção do desenvolvimento regional e de organização de redes de grandes infraestruturas colectivas e serviços gerais de natureza transversal, traduz-se, no caso português, em três grandes períodos com características razoavelmente diferenciadas. O apoio comunitário ao desenvolvimento económico português pode, com efeito, ser considerado como comportando:

- Um *primeiro grande período*, que corresponde ao processo de consolidação da plena adesão de Portugal e de aprofundamento da União Europeia (mercado interno, moeda única) e se estende até ao final do século XX, sendo dominado por uma aceleração do crescimento económico e por avanços significativos na convergência;
- Um *segundo período*, mais breve, que corresponde à preparação e concretização do maior e mais heterogéneo alargamento da União Europeia (envolvendo os países do Báltico, os países da Europa central e oriental e as ilhas mediterrânicas) e se situa na transição para o século XXI, sendo dominado por uma estagnação do crescimento económico e por um retrocesso no processo de convergência;
- Um *terceiro período*, em preparação, que corresponde a uma complexa viragem na configuração da própria União Europeia sob o impulso dos desafios “internos”, do equilíbrio dos processos de aprofundamento e alargamento, e dos desafios “externos”, do equilíbrio da pressão concorrencial da globalização com a renovação do modelo competitivo e do modelo social na Europa comunitária e marcará, seguramente, a evolução da União e de Portugal bem para lá de 2015.

O *primeiro grande período* de apoio comunitário ao desenvolvimento económico e social de Portugal, o período de vigência dos primeiros apoios à adesão e do I e II QCA (1986-1999), foi caracterizado quer pela sua *uniformidade* (todo o território nacional incluído nas regiões elegíveis para apoio no quadro do chamado objectivo 1), quer pelo primado da dos objectivos de *coesão*, traduzindo-se num primado claro da acumulação de capital físico com base em intervenções de natureza sectorial associadas quer ao investimento público em infraestruturas colectivas, quer ao incentivo do investimento privado na modernização dos equipamentos produtivos.

O *terceiro grande período* de apoio comunitário, o período que se iniciará com a vigência do futuro Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), isto é, 2007-2013, será, pelo seu lado, caracterizado quer pela sua *diversidade* (o território nacional incluirá, em termos de elegibilidade para apoio no quadro do objectivo “convergência” (próximo do antigo objectivo 1), regiões “in” (Norte, Centro, Alentejo e Açores), regiões em transição (Algarve e Madeira), em “phasing-out” ou “phasing-in” para objectivo 2, e uma região “out” (Lisboa), enquadrada no novo objectivo 2 de “competitividade regional e emprego”), quer por uma *nova articulação* entre os objectivos de *coesão* e *competitividade*, traduzida, entre outros aspectos, pelo reforço das componentes estratégicas na programação estrutural e pela valorização das intervenções de natureza transversal e dimensão regional.

O *segundo grande período* de apoio comunitário, o período de vigência do III QCA (2000-2006) pode ser entendido, neste quadro, como um momento de *transição* entre estes dois grandes períodos de programação estrutural, quer em termos territoriais, pela experiência de “phasing-out” da região de Lisboa e Vale do Tejo, quer em termos de conteúdo, pela própria natureza das intervenções operacionais (objectivos e instrumentos), traduzindo-se numa difícil e tímida adaptação, quer às novas exigências competitivas (primado do capital humano, dos factores imateriais e da inovação), quer à sequência das acções de coesão para além da recuperação dos atrasos em necessidades básicas de qualidade de vida e mobilidade.

A experiência portuguesa surge, portanto, nesta visão de médio-longo prazo das políticas estruturais de desenvolvimento regional da Europa comunitária, como uma experiência particularmente rica quer no que respeita às articulações entre competitividade e coesão, quer no que respeita às condições e resultados dos processos de convergência, quer numa lógica mais ancorada na compreensão (“analysis driven”), quer, sobretudo, numa lógica mais ancorada na acção (“policy driven”) onde os desafios de renovação e diferenciação, no plano estratégico, e de eficiência, qualidade e eficácia, no plano operacional, são de grande relevância para o futuro da economia portuguesa no contexto europeu.

7. AS EXIGÊNCIAS ANALÍTICAS DA AVALIAÇÃO DA COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL

A construção de um “índice sintético de competitividade e coesão territorial” (ISCCT) que permita monitorizar regularmente, preferencialmente com uma cadência anual, as políticas de desenvolvimento regional em Portugal (ao nível de NUTS II e NUTS III e permitindo, também, uma leitura das dinâmicas locais ao nível dos diferentes concelhos) é assumida, no presente estudo, como um instrumento central de avaliação quantificada do referido desempenho das regiões portuguesas visando suportar, no plano técnico, uma fundamentação rigorosa de quadros estratégicos regionais suficientemente diferenciados mas convergentes e complementares no quadro de referência estratégica nacional.

7.1. A LÓGICA GLOBAL DA CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE SINTÉTICO

A preocupação metodológica central a que se procurou responder foi a de um *tratamento da articulação entre competitividade e coesão suficientemente complexo e ajustado ao esforço de renovação que caracteriza a preparação do novo período de programação estrutural* numa União Europeia alargada, isto é, mais diversa e heterogénea, em busca de uma nova agenda concreta de crescimento económico, isto é, procurando novos modelos competitivos no quadro da articulação entre a eficiência implícita na consolidação do grande mercado interno europeu e a inovação implícita na concretização da “estratégia de Lisboa”.

A materialização de um *novo equilíbrio entre “competitividade” e “coesão”*, sob o impulso de obtenção de novas alavancas para um crescimento mais rápido e sustentável, encontra-se, assim, no centro deste esforço de renovação das políticas estruturais europeias.

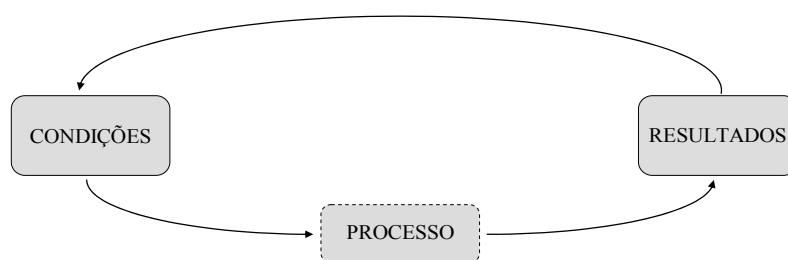
O processo de construção do índice sintético de competitividade e coesão territorial adoptado no presente estudo, baseou-se num conjunto alargado de opções teóricas e metodológicas⁷⁶, onde importa destacar as seguintes:

- 1/ Adoptou-se uma *lógica circular de interação entre condições, processos e resultados*, na medida em que se trata de um instrumento de suporte à concepção, execução e avaliação de políticas estruturais de desenvolvimento económico e social.

⁷⁶ Apresentadas de forma sistemática e completa no Volume I, *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Parte II, *Um Índice Sintético de Competitividade e Coesão Territorial para as Regiões Portuguesas: As Grandes Linhas Metodológicas*.

Procura-se, assim, identificar a natureza dos grandes “processos de produção” de impactos (positivos ou negativos) na competitividade (nomeadamente no que respeita ao *ritmo* e à *eficiência* alcançados) e na coesão (nomeadamente no que respeita às formas de *adaptabilidade* e de *exclusão* manifestadas) de modo a superar uma visão demasiado centrada nos resultados ou nas condições, procurando, assim, uma aproximação útil às necessidades concretas dos exercícios de programação estrutural.

FIGURA 7-1: A INTERACÇÃO CIRCULAR ENTRE CONDIÇÕES, PROCESSOS E RESULTADOS



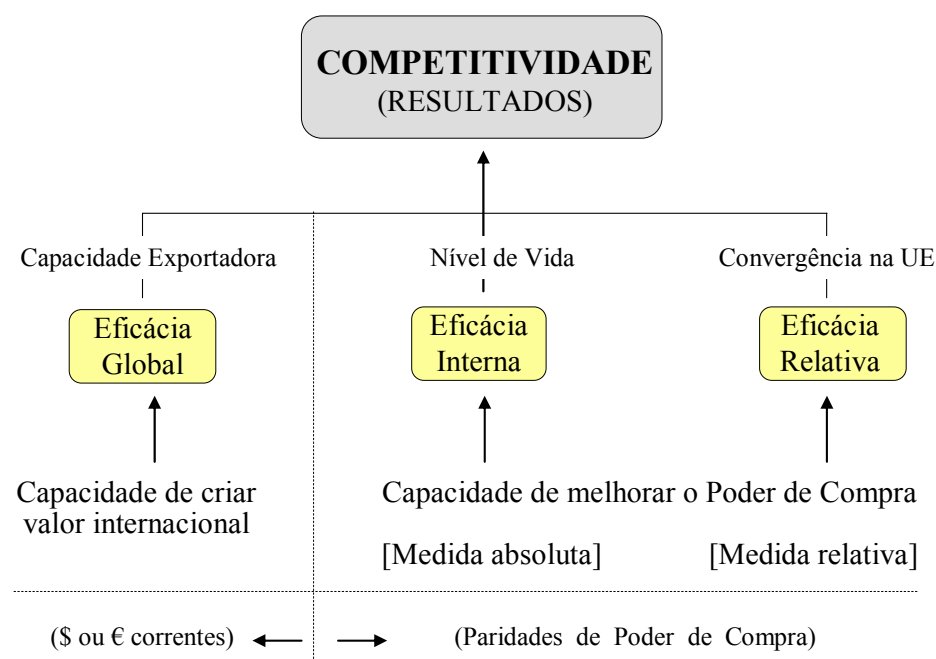
Esta *lógica de ciclo interactivo* permite, por outro lado, resolver adequadamente a relação entre condições e resultados permitindo enquadrar os processos de desenvolvimento e, sobretudo, os exercícios de programação estrutural, em *trajectórias dinâmicas* de evolução onde os resultados de um ciclo anterior se convertem nas condições de um ciclo posterior conferindo, desse modo, um elemento adicional de suporte à análise da sustentabilidade das políticas regionais adoptadas.

- 2/ Adoptou-se uma lógica onde os diferentes níveis territoriais surgem como modelo central de referência para o processo de agregação dos indicadores parciais, na medida em que se trata de políticas regionais, onde *os territórios assumem um papel central como ponto de partida e de chegada*, seja num contexto de identificação de problemas, desafios e desempenhos, seja num contexto de identificação de posicionamentos relativos (rankings e distâncias) dos diferentes territórios considerados.

A selecção dos indicadores procura, deste modo, estabelecer o “diálogo” possível entre o “local”, o “regional”, o “nacional” e o “supranacional” susceptível de permitir a utilização de diferentes referenciais, isto é, internos e internacionais. A questão dos referenciais é especialmente relevante, em matéria de análise da competitividade, nomeadamente na escolha dos critérios de medição e avaliação dos resultados, relativos e absolutos, por duas razões ou motivações principais:

- A motivação do cruzamento da análise das condições de desempenho das *actividades de bens e serviços transaccionáveis e não transaccionáveis* sujeitas, no quadro do aprofundamento da globalização, a lógicas concorrenciais e institucionais crescentemente diferenciadas com consequências nos respectivos sistemas de preços e custos;
- A motivação do cruzamento da *análise do nível de vida das famílias* (exigindo medidas dos resultados centradas em paridades de poder de compra) com a *análise do valor acrescentado pelas empresas* (exigindo medidas dos resultados centradas em moeda internacional corrente).

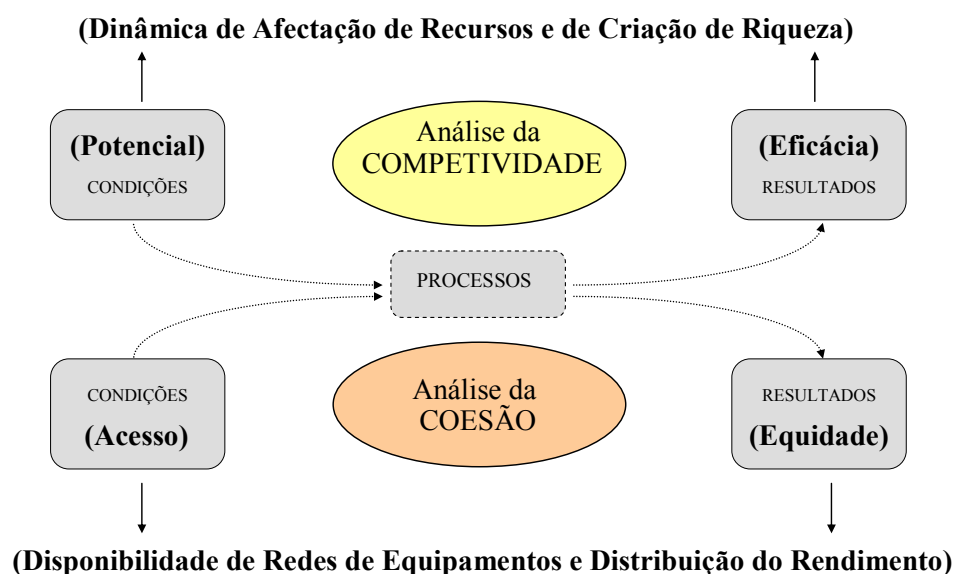
FIGURA 7-2: OS REFERENCIAIS DE ANÁLISE DOS RESULTADOS DA COMPETITIVIDADE



- 3/ Adoptou-se uma qualificação e especificação do par resultados ↔ condições para clarificar o núcleo central da análise em matéria de competitividade e de coesão, isto é, centrando a análise da competitividade na relação entre o *potencial* e a *eficácia* associados à *qualidade da afectação de recursos* e à *dinâmica de criação de riqueza*, por um lado, e a análise da coesão na relação entre o *acesso* e a *equidade* associados à *utilização das redes de equipamentos colectivos* e à *distribuição do rendimento*, por outro lado.

A avaliação do desempenho de uma região, em matéria de desenvolvimento económico e social, conduz, neste quadro, a uma sustentação da análise do par (*competitividade ↔ coesão*) no aprofundamento da análise do par (*eficácia ↔ equidade*), o que, no quadro da programação de intervenções e políticas públicas, apresenta um interesse particularmente relevante na medida em que estas duas dimensões cobrem, em boa parte, os grandes desígnios no funcionamento, respectivamente, do “mercado” e da “democracia”.

FIGURA 7-3: OS REFERENCIAIS DE ANÁLISE DOS RESULTADOS DA COMPETITIVIDADE



A interpenetração, num determinado espaço regional, de um bom desempenho do “mercado”, traduzido numa dinâmica forte de criação de riqueza, e da “democracia”, traduzido numa equilibrada distribuição dos frutos dessa criação de riqueza, pode, neste quadro, constituir uma contribuição útil para a sustentação do conceito de “coesão territorial”, sobretudo se for articulada com os respectivos impactos cumulativos na melhoria do potencial de crescimento económico e da acessibilidade a redes de equipamentos colectivos.

- 4/ Adoptou-se uma clarificação das noções de coesão económica e de coesão social na medida em que, remetendo a primeira muito mais para os espaços da *empresa* e da *produção* e a segunda muito mais para os espaços da *família* e do *consumo* importa tratar cada uma delas de forma adequada.

A *coesão económica* corresponde, no fundamental, a uma homogeneidade sectorial da produtividade, isto é, a uma relativa homogeneidade da riqueza relativa criada nas várias actividades económicas, enquanto a *coesão social* corresponde, no fundamental, a um acesso equilibrado da população aos grandes frutos do progresso económico traduzidos, nomeadamente, em níveis acrescidos de escolaridade e esperança de vida⁷⁷.

A valorização do papel dos territórios na construção deste índice sintético justificou que se tenha, no quadro da análise da coesão económica, utilizado um indicador de dispersão do rendimento familiar das unidades territoriais elementares nos níveis regionais mais agregados e, por outro lado, que se tenha enriquecido a sua análise com a integração de um indicador susceptível de evidenciar a capacidade líquida de retenção do rendimento gerado por cada região, procurando aproximar os fenómenos recentes da desconexão entre centros de produção e centros de apropriação do valor acrescentado, impulsionados pela globalização, pela volatilidade das localizações industriais e pela concorrência fiscal à escala nacional e regional.

- 5/ Adoptou-se uma aproximação integrada à noção ainda difusa de “coesão territorial” através da construção do próprio índice sintético de competitividade e coesão territorial. Com efeito, o índice sintético construído permite “medir” de forma agregada, para cada um dos níveis regionais considerados, o respectivo grau de competitividade e coesão, isto é, a medida em que cada espaço regional ou território considerado é capaz de desenvolver um “diálogo” dinâmico entre competitividade e coesão com resultados efectivos.

A análise deste “diálogo” territorial entre competitividade e coesão foi desenvolvida, no terreno específico dos processos de competitividade e de coesão, valorizando quatro características principais que correspondem às principais dificuldades que as lições da experiência europeia e portuguesa tendem a revelar: os processos de competitividade remetem, com efeito, para questões de *ritmo* e de *eficiência*, enquanto os processos de coesão remetem para questões de *adaptabilidade* e de *exclusão*.

⁷⁷ A selecção dos indicadores levantou aqui um conjunto sério de problemas que se prendem com o facto de não estar disponível a um nível mais desagregado (NUTS III e concelhos, nomeadamente) informação relevante para o tratamento de fenómenos relevantes como a incidência da pobreza (ao nível da coesão social) ou a dispersão dos rendimentos (ao nível da coesão económica).

O maior ou menor equilíbrio territorial, entre aquelas quatro características, numa perspectiva de médio prazo, constitui um indicador fundamental da “qualidade” do respectivo processo de desenvolvimento económico e social.

Os principais desequilíbrios tendem a surgir, nas experiências mais relevantes, de uma insuficiente adaptabilidade, para suportar um ritmo elevado nos ajustamentos competitivos, sem que os ganhos de eficiência se traduzam em formas demasiado pesadas de exclusão.

FIGURA 7-4: A ARTICULAÇÃO ENTRE OS PROCESSOS DE COMPETITIVIDADE E COESÃO



A articulação entre estas quatro “faces” dos processos de promoção da competitividade e da coesão pode assumir, no entanto, outras trajetórias mais “viciosas” (desequilibradas) ou “virtuosas” (equilibradas) que o índice sintético de competitividade e coesão territorial procura revelar.

- 6/ Adoptou-se uma metodologia de agregação de indicadores parciais por domínios de análise susceptível de permitir uma decomposição analítica do indicador sintético de competitividade e coesão territorial, procurando superar a principal limitação dos indicadores sintéticos que, apresentados de forma agregada, surgem, para os diferentes utilizadores, como uma espécie de “caixa preta” no que respeita ao esclarecimento dos modelos e formas de produção dos valores alcançados no próprio indicador.

A abertura desta “caixa preta”, isto é, do índice sintético de competitividade e coesão territorial, construído no presente estudo, de forma a identificar os diferentes modelos e formas de articulação entre competitividade e coesão, bem como as diferentes capacidades regionais de transformação de condições em resultados, pode fazer-se com base na:

- Decomposição do índice sintético agregado global em dois *índices sintéticos agregados, parciais e autónomos*, respectivamente de *competitividade* e de *coesão*, polarizados, respectivamente, pela referência aos níveis de *eficiência* e de *equidade* presentes nos *processos de coordenação económica e social* associados ao funcionamento dos mercados e da democracia, níveis cuja articulação se tem vindo a tornar decisiva, para as políticas públicas, numa época dominada pela necessidade de proceder a profundas reformas estruturais;
- Decomposição, ao nível dos *resultados da competitividade*, das componentes global (criação de valor internacional), interna (poder de compra) e relativa (convergência do poder de compra no espaço europeu), isto é, articulando aspectos de “estática” e de “dinâmica”, por um lado, e referenciais internos e externos, por outro lado, uns e outros crescentemente relevantes numa era de globalização;
- Decomposição, ao nível das *condições da competitividade*, das condições económicas, sociais e infraestruturais, correspondendo, assim, a um visão mais global e pluridimensional, isto é, não exclusivamente “económica” do conceito de competitividade;
- Decomposição, ao nível dos *resultados da coesão*, das componentes de coesão económica e de coesão social, podendo, desse modo, identificar diferentes trajectórias de construção da coesão territorial;
- Identificação, ao nível das *condições da coesão*, do nível de acesso às redes de equipamentos colectivos, matéria onde o ordenamento do território assume um papel muito relevante.

A validação da *coerência* dos indicadores de processo seleccionados foi desenvolvida com base numa verificação sistemática da respectiva correspondência com as indicações resultantes da comparação entre condições e resultados, seja ao nível da competitividade, seja ao nível da coesão.

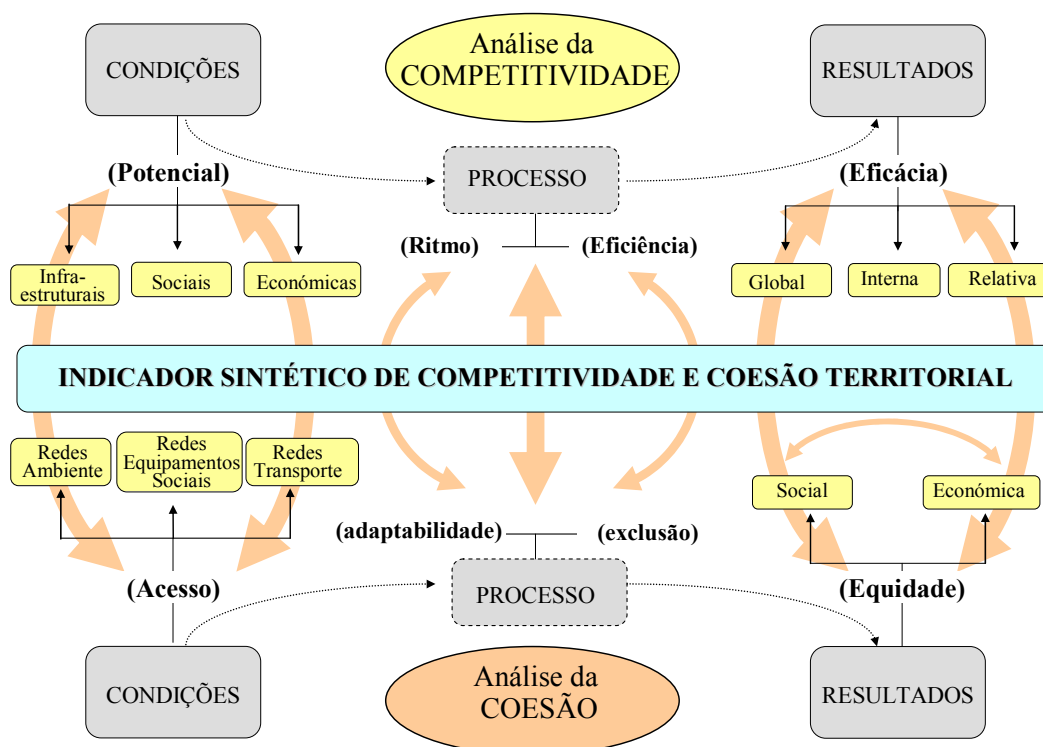
Uma visão de conjunto do “índice sintético de competitividade e coesão territorial” resultante das opções metodológicas atrás enunciadas pode agora ser apresentada (cf. Figura 7-5), permitindo visualizar de forma integrada o modo específico como se obtém a coerência do “diálogo” entre “condições”, “processos” e “resultados” na análise da competitividade e da coesão numa abordagem de base territorial.

FIGURA 7-5: A INTERPRETAÇÃO DO ÍNDICE SINTÉTICO GLOBAL
(FORMAS DE AGREGAÇÃO DE INDICADORES PARCIAIS POR DOMÍNIOS DE ANÁLISE)



O modelo adoptado evidencia com nitidez, nesta visão de conjunto, a clarificação teórica que se procura materializar através da depuração rigorosa dos conceitos de “competitividade” e “coesão”, isto é, a dimensão territorial da coesão não surge por via das nomenclaturas estatísticas adoptadas mas, ao contrário, por via da disponibilidade, qualidade, organização e combinação dos factores tangíveis e intangíveis, físicos, humanos e institucionais, que, num determinado território (regional, local) permitem construir (ou não) formas específicas de reforço mútuo e cumulativo da competitividade e da coesão, mais ou menos profundas, mais ou menos equilibradas, mais ou menos duradouras.

FIGURA 7-6: A LÓGICA GLOBAL DE CONSTRUÇÃO DO INDICADOR SINTÉTICO DE COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL



7.2. OS INDICADORES DA ANÁLISE FINA DAS CONDIÇÕES, PROCESSOS E RESULTADOS DA COMPETITIVIDADE E DA COESÃO

Os indicadores de base para a construção do índice sintético de competitividade e coesão das regiões portuguesas foram seleccionados por referência aos domínios de análise desenvolvidos a propósito do desenvolvimento dos conceitos de competitividade e de coesão, procurando integrar, igualmente, as hipóteses de trabalho mais sugestivas avançadas pelas mais recentes abordagens teóricas do crescimento económico, nomeadamente as que permitem valorizar adequadamente os processos de convergência e os efeitos endógenos do desenvolvimento tecnológico.

Em primeiro lugar procurou-se corresponder, quer às exigências criadas pelo próprio desenvolvimento metodológico realizado no estudo, quer às exigências de ele ter, como principal utilização prevista, o apoio à fundamentação das opções de programação estrutural, em Portugal, para o ciclo 2007-2013. A principal dificuldade enfrentada consistiu, como sempre, no facto da medição concreta dos fenómenos colocar problemas adicionais em relação ao “simples” tratamento teórico e metodológico.

Em segundo lugar procurou-se otimizar a mobilização das diferentes fontes estatísticas e de informação disponíveis, numa perspectiva de possibilidade de posteriores actualizações dos indicadores agora calculados. A principal dificuldade encontrada consistiu, aqui, em equilibrar a maior profundidade e conteúdo em informação dos indicadores referentes à actualidade (informação relativa a um período que se pode definir como o “início do século XXI”, cobrindo os anos 2000-2004) e a menor profundidade e conteúdo em informação dos indicadores referentes ao passado recente (informação relativa a um período que se pode definir como a “transição do QCA I para o QCA II”, cobrindo os anos 1991-1995)⁷⁸.

O quadro global de indicadores alcançado (cf. Figura 7-7 a Figura 7-9) comporta 35 indicadores, dos quais 20 são de competitividade territorial (11 de condições, 6 de processo e 3 de resultados) e 15 são de coesão territorial (7 de condições, 3 de processo e 5 de resultados).

A distribuição dos vários indicadores pelas várias dimensões e domínios corresponde quer a uma preocupação de equilíbrio global do índice sintético de competitividade e coesão territorial, que nos parece plenamente alcançada, quer a uma adequação às diferenças objectivas no tratamento das condições, processos e resultados da competitividade e da coesão territorial. A este nível importa salientar os seguintes aspectos principais:

- A “extensão” do número de indicadores cuja função é caracterizar o estado e a evolução das condições da competitividade nas diferentes regiões analisadas encontra plena justificação na importância assumida pelos factores e determinantes endógenos nos processos de criação de riqueza (infraestruturais, sociais e económicas);
- O menor número de indicadores de resultados de competitividade, face aos indicadores de resultados de coesão, tal como o maior número de indicadores de processo da competitividade, face aos indicadores de processo da coesão, corresponde à própria natureza diferenciada das duas dimensões, isto é, de um modo geral, os resultados competitivos são mais facilmente sintetizáveis num indicador e os processos competitivos são mais complexos e “libertam” mais informação estatística fiável.

⁷⁸ A rigidez das datas dos Censos da População (1991 e 2001), bem como a evolução dos sistemas de Contas Regionais (1995 como ano de referência do novo SEC, 2002 como o ano mais recente com informação disponível), articulam-se com as dificuldades de obtenção de informação suficiente ao nível de concelho e NUT III, para retirar graus de liberdade à escolha dos períodos de referência para o cálculo dos indicadores.

FIGURA 7-7: O DESENVOLVIMENTO DA ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE

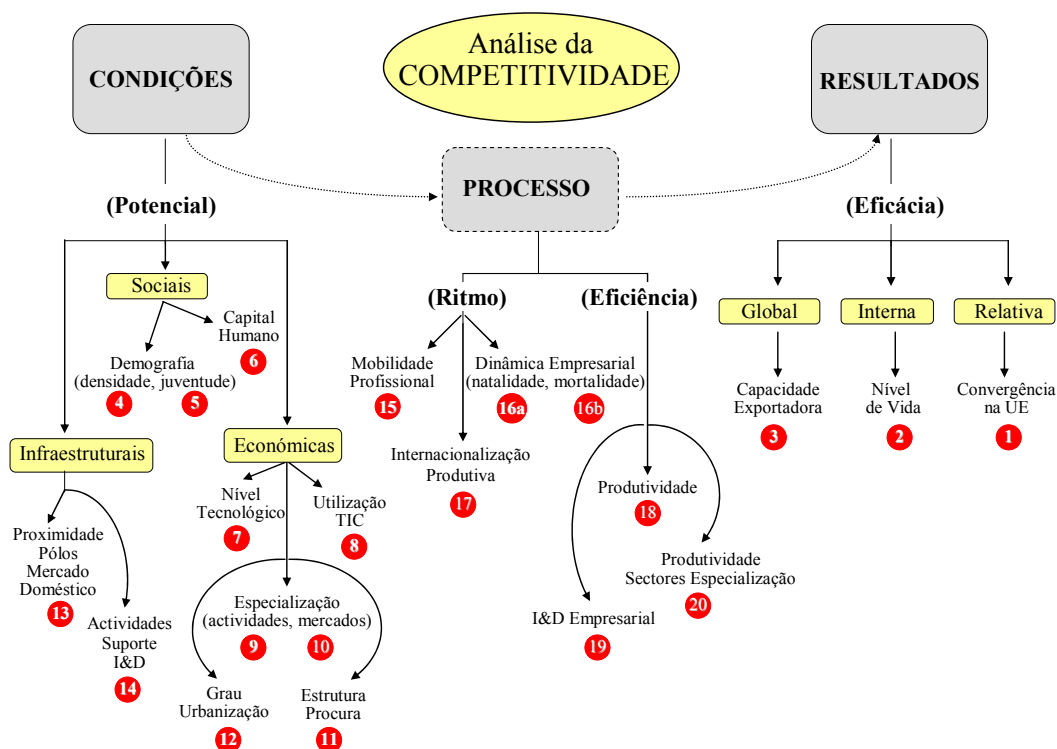


FIGURA 7-8: O DESENVOLVIMENTO DA ANÁLISE DA COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL

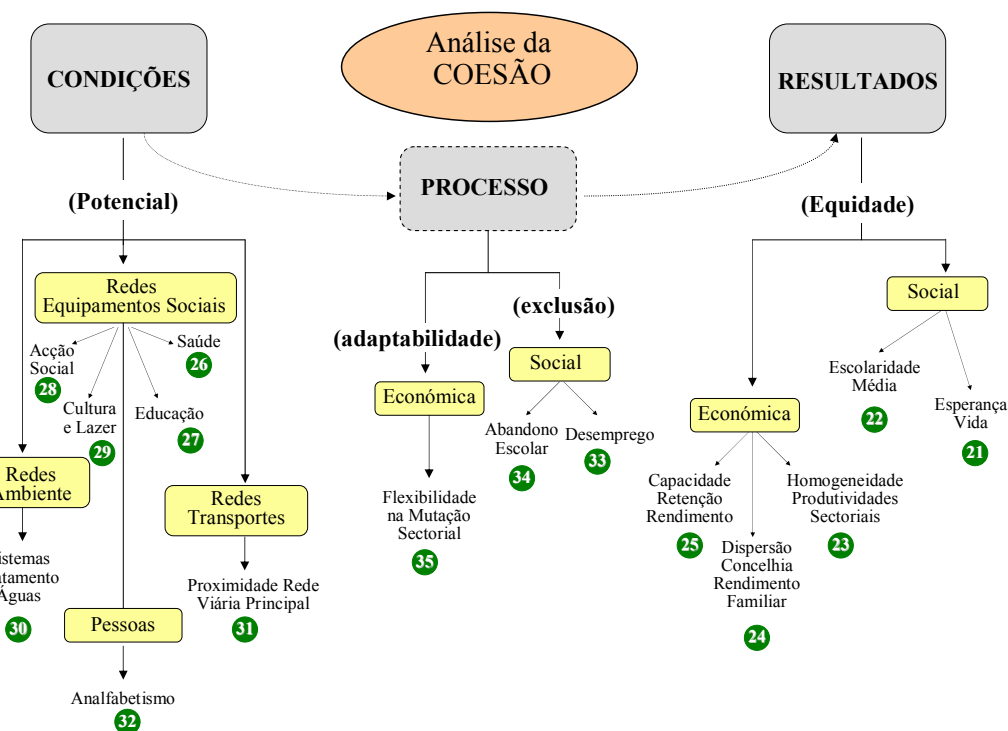
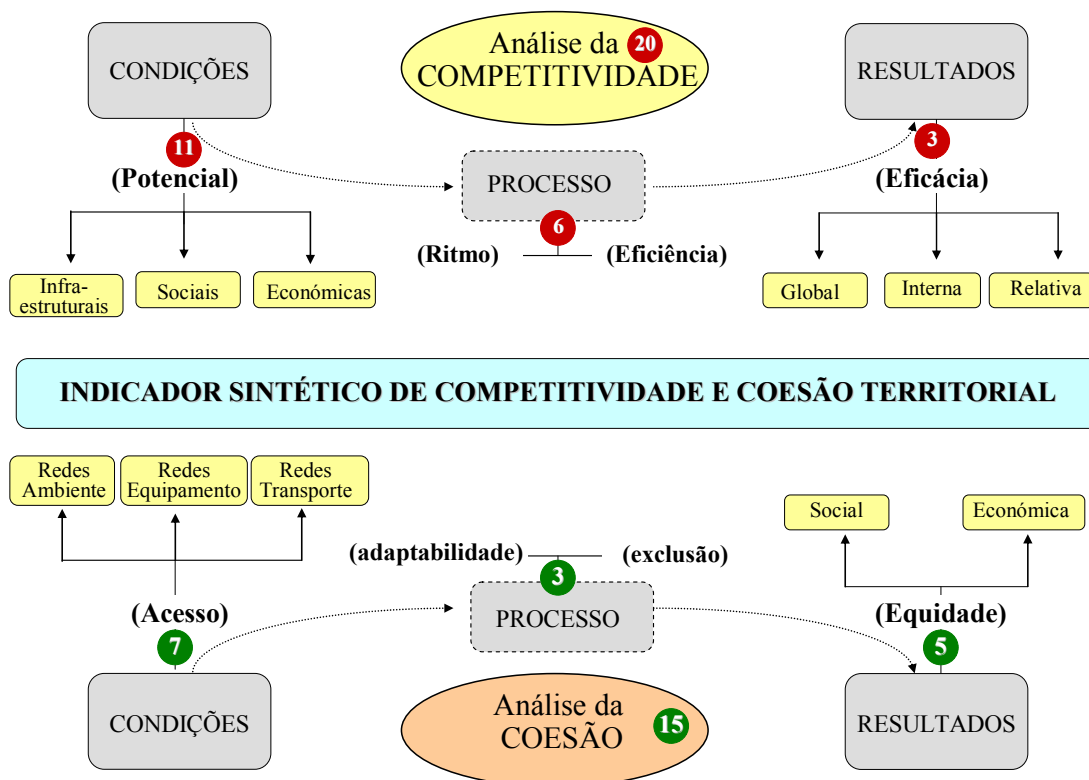


FIGURA 7-9: A DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE INDICADORES POR NÍVEIS DE ANÁLISE



O *índice sintético de competitividade e coesão territorial* (ISCCT) é construído como um índice agregado, sintético, de competitividade e coesão territorial que pode ser subdividido em vários índices específicos parciais, respectivamente, de competitividade e coesão, os quais, por sua vez, podem ser analisados numa lógica de identificação dos contributos em termos de condições, processos e resultados. O resultado deste índice é, também, apresentado em escalões qualitativos, construídos com base na informação cardinal do valor do índice, para além do posicionamento das diversas regiões no *ranking* resultante da ordenação do mesmo.

A selecção final de indicadores, resolvidos os problemas muito relevantes de “carência” estatística, isto é, sacrificados os indicadores que não podem ser suportados por informação quantitativa credível e que não sejam passíveis de cálculo à escala das NUTS III, com uma periodicidade preferencialmente anual, fixou-se num número reduzido de indicadores, por razões, também, de equilíbrio analítico, representativos dos vários domínios e dimensões de competitividade e coesão acima enunciados. O quadro seguinte lista os indicadores considerados em cada domínio.

**QUADRO 7-1: OS INDICADORES DE BASE PARA A ANÁLISE
DA COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL**

<i>Indicadores relativos à análise da COMPETITIVIDADE</i>		
(Nº)	Indicador, conteúdo e ano de referência	Domínio
Indicadores de Resultados (EFICÁCIA)		
(1)	Convergência Económica no espaço da União Europeia ($\text{PIB/H PPC}_{2001} / \text{PIB/H PPC}_{1995} * 100$)	Eficácia Relativa Nível Vida
(2)	Nível do Poder de Compra Interno (<i>PIB per capita em PPC</i>)	Eficácia Interna Nível Vida
(3)	Capacidade de Gerar Valor Internacional (<i>Exportações per capita em € correntes</i>)	Eficácia Global Criação Valor
Indicadores de Condições (POTENCIAL)		
(4)	Densidade Populacional (<i>Habitantes por Km²</i>)	Condições Sociais Demografia
(5)	Índice de Juventude (<i>Número jovens por idoso, População 0-15 / População +64 *100</i>)	Condições Sociais Demografia
(6)	Qualidade do Capital Humano (<i>População empregada com ensino superior em % do total</i>)	Condições Sociais Recursos Humanos
(7)	Nível Tecnológico (<i>VAB gerado nos sectores intensivos em conhecimento e alta tecnologia, em %</i>)	Condições Económicas Tecnologia
(8)	Grau de Utilização das TIC (<i>Emprego nas Tecnologias de Informação e Comunicação, em %</i>)	Condições Económicas Tecnologia
(9)	Grau de Especialização em Factores Competitivos Avançados (<i>% VAB nas indústrias onde escala, diferenciação ou I&D são factores “chave”</i>)	Condições Económicas Especialização
(10)	Orientação exportadora (<i>Exportações/VAB, em %</i>)	Condições Económicas Especialização
(11)	Sofisticação da Procura (<i>Consumo em serviços avançados em % das despesas das famílias</i>)	Condições Económicas Procura
(12)	Taxa de Urbanização (<i>População residente em lugares com 2000 ou mais habitantes, em %</i>)	Condições Económicas Procura
(13)	Mobilidade Global de Mercadorias e Pessoas (nacional, ibérica e internacional) (<i>Índice sintético de fluxos e infraestruturas de transporte rodoviário, marítimo e aéreo</i>)	Condições Infraestruturais Transportes
(14)	Dimensão das Actividades de Suporte (<i>Peso relativo das despesas I&D das entidades de suporte no PIB, em %</i>)	Condições Infraestruturais Investigação
Indicadores de Processo (RITMO, EFICIÊNCIA)		
(15)	Mobilidade Profissional (<i>Mudanças de emprego sem ser por encerramento de empresas em % do emprego total</i>)	Ritmo Recursos Humanos
(16)	Taxa de Iniciativa Empresarial Sobrevivente (<i>Número de novas empresas criadas e que ultrapassaram 1 ano vida, por activo</i>)	Ritmo Dinâmica Empresarial
(17)	Grau de Internacionalização da Produção (<i>Emprego nas empresas com participação de Capital Estrangeiro (25% e +), em %</i>)	Ritmo Internacionalização
(18)	Produtividade Global do Trabalho (<i>PIB / Emprego</i>)	Eficiência Criação Valor
(19)	Inserção do Tecido Empresarial em Actividades de I&D (<i>Peso relativo das despesas de I&D das empresas no PIB, em %</i>)	Eficiência Conhecimento
(20)	Produtividade dos Sectores de Especialização (<i>Diferencial de produtividade regional – análise “shift share” da componente regional</i>)	Eficiência Criação Valor

QUADRO 7-1 (CONTINUAÇÃO)
OS INDICADORES DE BASE PARA A ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL

<i>Indicadores relativos à análise da COESÃO</i>		
(Nº)	Indicador, conteúdo e ano de referência	Domínio
Indicadores de Resultados (EQUIDADE)		
(21)	Esperança de Vida (Esperança Média de Vida à Nascimento, em anos)	Coesão Social Saúde
(22)	Nível de Escolaridade Alcançado (Número médio de anos de escolaridade da população activa)	Coesão Social Educação
(23)	Índice de Homogeneidade das Produtividades Sectoriais ($ \%PIB^I - \%EMP^I + \%PIB^{II} - \%EMP^{II} + \%PIB^{III} - \%EMP^{III} $)	Coesão Económica Criação Valor (sector)
(24)	Dispersão concelhia do rendimento familiar (Coeficiente de dispersão do PIB per capita concelhio)	Coesão Económica Criação Valor (território)
(25)	Capacidade de retenção do rendimento gerado (Rendimento Colectável em IRS relativo [PT=100] / PIB relativo [PT=100])	Coesão Económica Nível Vida
Indicadores de Condições (ACESSO)		
(26)	Cobertura dos Centros de Saúde (População residente em freguesias/concelhos com centros de saúde, em %)	Redes de Equipamentos Saúde
(27)	Cobertura do Ensino Básico e Secundário (População residente em freguesias/concelhos com equipamentos de educação, em %)	Redes de Equipamentos Educação
(28)	Cobertura da Acção Social (População residente em freguesias com equipamentos de acção social, em %)	Redes de Equipamentos Protecção Social
(29)	Cobertura dos Equipamentos Culturais e de Lazer (População residente em freguesias com equipamentos culturais e de lazer, em %)	Redes de Equipamentos Consumo
(30)	Cobertura Básica de Saneamento (População servida com sistemas de tratamento de águas residuais, em %)	Redes de Equipamentos Ambiente
(31)	Perifricidade (Distância da sede de cada concelho à rede viária principal, em minutos)	Redes de Equipamentos Transportes
(32)	Grau de Analfabetismo (População analfabeta / População residente, em %)	Pessoas Educação
Indicadores de Processo (ADAPTABILIDADE, EXCLUSÃO)		
(33)	Taxa de Desemprego (Desempregados / População Activa, em %)	Exclusão Emprego
(34)	Abandono Escolar (saída antecipada) (Indivíduos dos 18 aos 24 anos que saíram da escola antes de completar a escolaridade obrigatória (9º ano), em % do grupo etário)	Exclusão Educação
(35)	Indicador de flexibilidade/adaptabilidade (Variação combinada da especialização produtiva e da taxa de desemprego)	Adaptabilidade Especialização

Alguns indicadores sofrem transformações lineares, no sentido de se adaptar o seu sentido de interpretação, para que em todos os indicadores valores superiores correspondam a situações de maior competitividade/coesão (a taxa de desemprego constitui um bom exemplo).

8. A ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL DAS REGIÕES PORTUGUESAS: OS GRANDES RESULTADOS

A análise da competitividade e da coesão territorial das regiões portuguesas foi desenvolvida, no presente estudo, com base, primeiro, na construção teórica e metodológica de um índice sintético de competitividade e coesão territorial (ISCCT), depois, no cálculo dos valores concretos do índice global, e dos índices parciais que o integram, para o momento mais recente possível considerando a disponibilidade e a fiabilidade da informação disponível⁷⁹.

A construção do índice sintético de competitividade e coesão territorial foi desenvolvida, por outro lado, de forma a ele poder vir a ser utilizado para monitorizar regularmente as políticas de desenvolvimento regional e local em Portugal, isto é, permitindo, ao nível de NUTS II e NUTS III, uma leitura relativamente aprofundada e quantificada das condições, processos e resultados da competitividade e da coesão económica e social das regiões portuguesas, e podendo permitir, ao nível dos concelhos, uma leitura das principais dinâmicas locais em acção, embora, necessariamente muito mais simples e limitada.

O índice sintético de competitividade e coesão territorial é aqui assumido como um instrumento central de avaliação e quantificação, quer das áreas de diversidade e assimetria regional, quer dos processos de convergência e divergência económica e social, visando suportar, no plano técnico, uma fundamentação rigorosa de quadros estratégicos regionais suficientemente diferenciados mas convergentes e complementares no quadro estratégico nacional. O objectivo prosseguido pode ser entendido, neste quadro preciso, como uma forma concreta de incorporação de “valor acrescentado comunitário” nos modelos de programação estrutural em Portugal, valorizando, de forma bem mais decisiva, a dimensão regional e territorial das intervenções financiadas por fundos estruturais.

⁷⁹ A escolha final, sobre o período de referência para o cálculo do índice sintético, acabou por recair sobre o período 2000-2002, muito embora a maioria dos indicadores elementares se reporte ao ano de 2001, por razões que se prendem, sobretudo, com a fiabilidade do próprio índice sintético. Com efeito, não seria defensável, nem compensador, a realização de um número muito alargado de estimativas que, úteis quando estamos a abordar uma dimensão particular de análise, se revelariam discutíveis quando se pretende aglutinar diferentes dimensões de análise num único índice sintético, na medida em que a robustez dos resultados limita drasticamente o recurso a estimativas para o cálculo dos indicadores elementares.

O índice calculado é, obviamente, o mais actualizado possível, pelo que, nos casos em que os indicadores elementares estavam disponíveis para anos posteriores a 2001, estes foram utilizados, tal como, ao contrário, se utilizaram, em número limitado, indicadores elementares com valores disponíveis apenas para o ano de 2000. O período de referência utilizado, bem como o seu ano base (2001) apresenta, por outro lado, o interesse de se situar já dentro do período de vigência do III QCA, representando um bom ano de referência para a sua fase inicial. Os indicadores elementares que implicavam a medição de trajectórias de evolução tomaram como referencial de base o período relativo à transição entre o II QCA e o período inicial do III QCA (1995-2001).

8.1. A COMPETITIVIDADE E A COESÃO DAS REGIÕES PORTUGUESAS NA VIRAGEM PARA O SÉCULO XXI: UMA CARACTERIZAÇÃO GLOBAL

A caracterização global da situação das regiões portuguesas que de seguida se desenvolve, no momento de viragem para o século XXI, em matéria de competitividade e coesão territorial, baseia-se num esforço de renovação da análise teórica e aplicada destes fenómenos procurando superar, nomeadamente, as insuficiências dos resultados fornecidos por análises excessivamente ancoradas em indicadores robustos, mas demasiado simples.

O objectivo é aprofundar suficientemente a análise para conseguir evidenciar, com adequada nitidez, as diferenças regionais nos processos de criação de riqueza e nas condições de acesso e repartição dos respectivos frutos, isto é:

- Os indicadores estruturais associados, nomeadamente, à *produtividade*, à *internacionalização*, à *inovação* e ao *capital humano*, surgem, neste contexto, como uma alternativa à simples utilização do tradicional indicador chave “produzido” pelo *encontro da demografia com o crescimento económico* (o produto interno bruto por habitante), no que respeita à análise da *competitividade*;
- Os indicadores de *nível e grau de acesso* aos *equipamentos colectivos* e às *infraestruturas económicas*, por um lado, e os indicadores de *dispersão* relativos à *eficiência económica* e à *qualidade de vida*, por outro lado, surgem, neste mesmo contexto, como alternativa à simples utilização de um pequeno número de *indicadores de satisfação de necessidades básicas* (nomeadamente no terreno da educação e da saúde), no que respeita à análise da *coesão* nas suas *dimensões económica e social*.

O índice sintético de competitividade e coesão territorial constitui a ferramenta analítica central deste aprofundamento servindo, também, para identificar diferentes contornos qualitativos nos processos regionais concretos de desenvolvimento económico e social, isto é, conferindo aos territórios, como conjugações específicas de recursos, instituições, iniciativas e comportamentos em espaços geográficos, económicos e sociais bem delimitados, um papel activo relevante nesses processos.

A sistematização prévia das vantagens potenciais desta visão renovada dos fenómenos de competitividade e coesão, que se pretende alcançar, se auxilia a apresentação dos resultados obtidos, poderá também contribuir para a sua melhor compreensão, pelo que constitui o nosso ponto de partida.

8.1.1. A avaliação da “riqueza das regiões” e as vantagens da renovação da abordagem da competitividade e da coesão no plano territorial

A avaliação da “riqueza das regiões”, isto é, do nível de desenvolvimento das actividades económicas nelas localizadas e do nível de vida das populações que nelas vivem coloca, como se sabe, problemas mais complexos do que a avaliação da “riqueza das nações”.

As regiões constituem, com efeito, estruturas institucionais, económicas e sociais menos completas e coerentes do que os Estados nacionais comportando, por isso, muito maior permeabilidade a distorções originadas por desequilíbrios na reciprocidade de fluxos de pessoas, capitais, rendimentos, produtos e serviços. A esta menor autonomia dos fluxos económicos regionais corresponde, necessariamente, quer uma maior dificuldade de avaliação da respectiva dimensão, quer uma menor disponibilidade de informação⁸⁰.

As regiões combinam assim, estratégias e comportamentos de agentes económicos e sociais com “fronteiras” territoriais muito diferentes (internas à região, exteriores à região, nacionais ou internacionais, de interacção por vizinhança,...) nas suas opções de trabalho, investimento, residência e consumo, por um lado, e mecanismos de transferência de rendimentos, entradas e saídas, associados quer às políticas públicas (despesas em serviços e infraestruturas de suporte à qualidade de vida das famílias), quer às actividades financeiras, quer às instituições privadas da economia social (ou, em termos mais gerais, sem fins lucrativos), quer às actividades económicas privadas (preços de transferência, optimização fiscal, consolidação de lucros no coração dos grupos económicos,...), por outro lado.

As metodologias convencionais que conduzem a utilizar o PIB regional como indicador, exclusivo ou principal, da riqueza regional comportam, neste quadro, limitações significativas que podem ser acentuadas pela dimensão dos movimentos económicos associados quer aos factores de desequilíbrio na correspondência entre a óptica da produção e emprego no território e a óptica da população residente no território e do respectivo rendimento, quer à indução de valorizações artificiais dos rendimentos efectivamente gerados nas actividades económicas regionais, quer, finalmente, ao grau de retenção dos rendimentos gerados na própria região.

Os principais movimentos económicos que tendem a limitar a qualidade do *produto interno bruto* como indicador de riqueza das regiões são, nomeadamente:

⁸⁰ O relativo subdesenvolvimento das contas regionais em relação às contas nacionais, em especial no caso português, constitui, talvez, na situação actual, a melhor expressão destas dificuldades na análise da riqueza gerada no plano regional.

- A *dissociação dos espaços de trabalho e de habitação*, isto é, uma não correspondência entre população trabalhadora e população residente, originando movimentos pendulares entre regiões vizinhas;

O PIB por habitante tende a reflectir, assim, nas regiões “interiores” das grandes áreas metropolitanas, enquanto espaços privilegiados de trabalho, uma avaliação “por excesso” do respectivo nível de riqueza e, nas regiões “exteriores”, enquanto espaços privilegiados de residência, uma avaliação “por defeito” do respectivo nível de riqueza⁸¹;

- A *dissociação dos espaços de produção e de realização do valor acrescentado*, isto é, a verificação de uma não correspondência quer entre lógicas de operação de estabelecimentos e de desenvolvimento de grupos empresariais, quer entre lógicas de exploração e de investimento, originando decisões de afectação de recursos e de valorização de bens e serviços internas a grupos empresariais segundo critérios que se podem afastar significativamente dos referenciais do mercado regional;

As actividades empresariais que se organizam numa dimensão mais global do que a da economia regional (isto é, numa dimensão nacional ou internacional) tendem, neste quadro, a tratar as regiões “periféricas” como espaços operacionais geridos em lógicas de *eficiência volume* e as regiões “centrais” como espaços estratégicos geridos em lógicas de *eficiência valor*, com consequências relevantes para a determinação do PIB per capita das diferentes regiões envolvidas⁸²;

- A *dissociação dos espaços de realização e contabilização de custos e proveitos* “empurrada”, em muitos casos, por processos de optimização fiscal induzidos por condições de tributação mais favoráveis (paraísos fiscais, zonas francas, incentivos fiscais, menor carga fiscal) que originam movimentos contabilísticos específicos entre sedes e sucursais;

⁸¹ A área metropolitana do Porto e, muito em particular, a área metropolitana de Lisboa constituem, no caso português, os territórios de incidência deste fenómeno de dissociação entre local de trabalho e de residência associado aos movimentos pendulares “casa ↔ trabalho”.

⁸² A adopção da lógica do estabelecimento em vez da lógica da empresa na avaliação da riqueza gerada em cada região pode não ser, no entanto, suficiente para corrigir esta assimetria. Este procedimento resolve, seguramente, a questão, *quantitativa*, da localização, preferencialmente centralizada, das sedes das empresas de maior dimensão (embora continue a ser frequentemente evocada por aqueles que desconhecem os progressos realizados pelos institutos nacionais de estatística na elaboração de contas regionais), mas deixa em aberto a questão, *qualitativa*, da valorização central das actividades e processos que, dentro de um grupo empresarial com múltiplos estabelecimentos, podem ser tomados como exemplo de formas de produtividade global dos factores associadas à sua eficiência orgânica de conjunto.

O PIB por habitante tende a reflectir, assim, nas regiões fiscalmente mais atractivas uma avaliação “por excesso” do respectivo nível de riqueza e, nas regiões fiscalmente menos atractivas uma avaliação “por defeito” do respectivo nível de riqueza⁸³.

A avaliação rigorosa da “riqueza das regiões” deve utilizar, face aos problemas referidos, uma conjugação muito mais intensa das ópticas da produção, do rendimento e da despesa na construção de indicadores que, ao tratarem de forma mais integrada as lógicas de localização das empresas e de residência de famílias, podem permitir uma melhor caracterização dos níveis de desenvolvimento efectivamente alcançados pelas regiões. Compreende-se, neste contexto, que os problemas associados à utilização do PIB per capita, em paridades de poder de compra, enquanto indicador de desenvolvimento que serve de base à definição das políticas estruturais europeias, tenham conduzido os serviços do Eurostat a desenvolver esforços progressivos, seja para o desenvolvimento de paridades de poder de compra de base regional, seja para a construção de outros indicadores baseados no rendimento das regiões⁸⁴.

A dimensão alcançada pelos três fenómenos de dissociação regional atrás identificados, isto é, a dimensão dos erros cometidos na avaliação da riqueza efectivamente produzida devido à existência de movimentos pendulares, de empresas com múltiplos estabelecimentos regionalmente dispersos e de comportamentos de optimização fiscal, se pode ser considerada, como vimos, no caso português, como tendo um significado relevante no caso da região autónoma da Madeira, não deixa de ter, também, alguma expressão no caso das regiões integradas na área metropolitana de Lisboa e, em menor grau, na área metropolitana do Porto, bem como nos casos das regiões com fluxos turísticos muito expressivos em relação à população residente (Algarve e Madeira).

⁸³ A Região Autónoma da Madeira constitui, em Portugal, o único caso relevante nesta matéria, podendo estimar-se que a correcção das anomalias associadas a este fenómeno conduziria a uma redução do valor médio do PIB per capita em PPC, em 2000-2002, de cerca de 86% da média a UE-25 para cerca de 77,7%. Veja-se, nomeadamente, Augusto Mateus (coordenador) (2004), *A Região da Madeira no Contexto das Motivações dos Fundos Estruturais na Europa Alargada: Indicadores e Posicionamento (Aprofundamento das questões suscitadas pelo “Estudo sobre o PIB da região Autónoma da Madeira 2000-2002”)*.

⁸⁴ Veja-se, nomeadamente, Axel Behrens (2003 a), “How rich are Europe’s regions? Experimental calculations”, Eurostat – Statistics in focus - General Statistics - Theme 1 nº 06/2003 e Axel Behrens (2003 b), “Income of private households and gross domestic product in Europe’s regions”, Eurostat – Statistics in focus - General Statistics - Theme 1 nº 07/2003. O principal mérito destes trabalhos é o de chamar a atenção para a dimensão global dos problemas de medição e de propor metodologias de construção de indicadores centrados no rendimento disponível, utilizando uma abordagem em dois passos, o primeiro centrado em capitulações regionais para o rendimento disponível dos agregados domésticos e o segundo centrado em capitulações nacionais para o rendimento disponível do sector empresarial, do sector social e do Estado, com base na hipótese de que estes comportam efeitos de redistribuição do rendimento à escala nacional.

QUADRO 8-1: AS LIMITAÇÕES DO PIB PER CAPITA COMO “INDICADOR DE RIQUEZA”**O CASO DAS REGIÕES CAPITAIS E DAS ILHAS NA EUROPA DO SUL (2000)**

Países e Regiões	<i>Indicadores de RIQUEZA REGIONAL per capita</i>						
	Produto Interno Bruto (PIB)			Rendimento Disponível Global (RDG)			Diferencial (RDG - PIB) (%)
	(Valor, €)	Ranking europeu	UE-15 (100)	(Valor, €)	Ranking europeu	UE-15 (100)	
GRÉCIA							
Attiki	17432	129	79	17610	132	94	19,0%
Kriti	14943	160	68	14080	164	75	10,3%
ESPAÑA							
Comunidad de Madrid	24855	36	113	18018	127	97	-14,2%
Baleares	22221	57	101	17568	133	93	-7,9%
Canárias	17526	128	80	14940	156	79	-1,3%
FRANÇA							
Île de France	35783	5	162	22755	12	121	-25,3%
Corse	17188	133	78	18005	128	96	23,1%
ITÁLIA							
Lazio	25512	33	116	20834	32	111	-4,3%
Sicília	14790	163	67	15457	150	82	22,4%
Sardenha	17067	136	77	16651	142	88	14,3%
PORTUGAL							
Lisboa e Vale do Tejo	20538	90	93	15363	152	82	-11,8%
Açores	11683	180	53	11573	181	61	15,1%
Madeira	16827	141	76	13356	167	71	-6,6%

Fonte: Axel Behrens (2003 a)

A formulação de uma ideia mais precisa sobre as limitações associadas à utilização do PIB per capita como indicador de “riqueza regional” pode ser alcançada estimando a dimensão dos fenómenos de dissociação referidos, nomeadamente no que respeita aos efeitos dos movimentos pendulares e dos fluxos turísticos relativos muito intensos, através da comparação da situação das regiões capitais e das ilhas no referencial na realidade da Europa do Sul.

A comparação dos resultados que seriam obtidos, na avaliação da riqueza per capita regional, se em vez do produto interno bruto per capita fosse usada uma estimativa do rendimento disponível global das famílias per capita (cf. Quadro 8-1) é particularmente expressiva para incentivar um cuidado especial na aproximação à medição do nível de vida interno, nomeadamente nas regiões capitais.

Os exemplos das regiões de Madrid, que perderia, nesta opção, 91 lugares no ranking das regiões europeias e cerca de 14% do seu rendimento relativo, de Lisboa e Vale do Tejo, que perderia 62 lugares e 12% do seu rendimento relativo, e de Paris, que perderia 7 lugares e 25% do seu rendimento relativo, são suficientemente expressivos.

A comparação da configuração dos “mapas” da distribuição das regiões portuguesas que resultam da utilização do *referencial tradicional* de análise – o cruzamento do PIB per capita e de uma aproximação ao índice de desenvolvimento humano⁸⁵ – e da utilização do *referencial renovado* de análise que propomos – o cruzamento dos indicadores de competitividade e de coesão que, agregados, “produzem” o índice sintético de competitividade e coesão territorial – revela com bastante clareza as duas grandes vantagens do segundo sobre o primeiro, seja na avaliação do nível efectivo de “riqueza das regiões”, seja na avaliação do nível efectivo de equidade alcançado pelas respectivas populações no acesso aos grandes factores determinantes da qualidade de vida.

Com efeito, podemos verificar (cf. Figura 8-1):

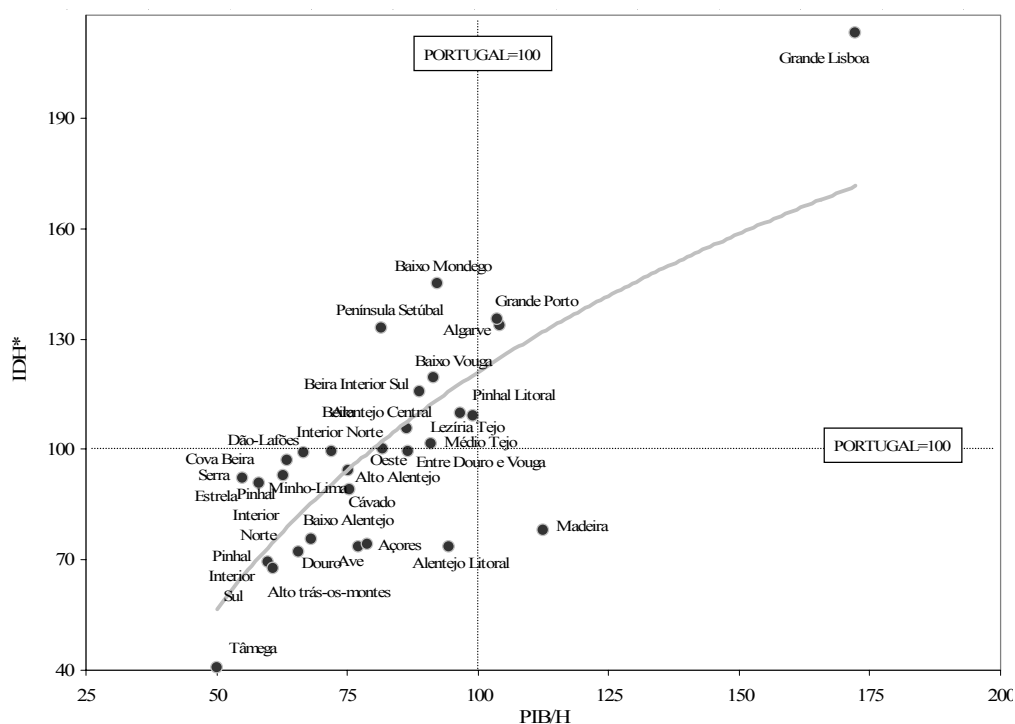
- Em primeiro lugar verifica-se que *o indicador sintético parcial de competitividade* revela não só *uma aptidão significativa para corrigir as principais limitações do PIB per capita enquanto indicador da riqueza regional*, como uma *muito maior capacidade para discriminar* as regiões em função das dimensões mais complexas da competitividade;

A maior aptidão para medir a riqueza regional revela-se, seja nos efeitos relativos aos movimentos pendulares nas áreas metropolitanas, evidenciada com grande clareza pela aproximação entre a Grande Lisboa e a Península de Setúbal, seja nos efeitos associados à optimização fiscal em zonas francas e/ou aos fluxos turísticos de muito forte intensidade relativa, evidenciada, com igual clareza, pelo reposicionamento em zona menos favorável, respectivamente, das regiões da Madeira e do Algarve;

⁸⁵ A aproximação ao índice de desenvolvimento humano desenvolvido pelo PNUD é obtido aqui como um índice sintético a partir dos quatro indicadores de base utilizados no cálculo do ISCCT que cobrem as quatro dimensões usadas na metodologia do PNUD, isto é, (cf. Quadro 1-1) os indicadores (2) *PIB per capita em paridades de poder de compra*, (21) *Esperança de vida à nascença* (22) *Número médio de anos de escolaridade da população activa* e (32) *Peso relativo da população analfabeta na população residente*. Embora praticamente coincidente na metodologia (não se faz o apuramento intermédio da dimensão educação que tem 2 indicadores) e nos indicadores de base (privilegiou-se um indicador de nível de educação da população activa e não de frequência de ensino), a aproximação calculada difere do índice de desenvolvimento humano, pelo que é designada por IDH*.

FIGURA 8-1: COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL DAS REGIÕES PORTUGUESAS

A VISÃO “TRADICIONAL”: OS INDICADORES DO PIB PER CAPITA E DO IDH



- Em segundo lugar verifica-se que o *indicador sintético parcial de coesão revela*, em relação à aproximação ao índice de desenvolvimento humano, uma *capacidade discriminatória muito superior*, embora menos significativa que a do índice parcial de competitividade em relação ao indicador do PIB per capita, para captar os diferentes níveis de acesso à educação e à saúde, bem como os diferentes níveis de qualidade de vida, que correspondem quer a diferentes gerações de equipamentos e serviços colectivos que vão muito para além das estritas necessidades básicas, quer a diferentes combinações de infraestruturas físicas e serviços.

A maior capacidade discriminatória é evidenciada quer pela rarefacção da zona central horizontal do “mapa” (cerca de metade das regiões portuguesas apresentam, no referencial do IDH*, valores alinhados com a média nacional, enquanto no referencial do índice sintético parcial de coesão apenas podemos aí encontrar pouco mais de 10% das regiões), quer por uma maior complexidade das “situações tipo” identificadas (o que se traduz num aumento significativo dos grupos de regiões relevantes, muito em particular no que respeita às regiões intermédias e menos desenvolvidas).

O índice sintético parcial de coesão apresenta, ainda, a vantagem de depender em muito menor grau do nível de rendimento médio da população, o que é bem evidenciado pela aproximação do posicionamento da região da Grande Lisboa, quer em relação às restantes regiões, quer à média nacional, nesse referencial.

Os resultados concretos obtidos, na aplicação da metodologia de avaliação da competitividade e coesão territorial com base nos índices parciais que integram o ISCCT, são especialmente encorajadores no que respeita aos dois principais desafios de renovação das intervenções estruturais da política regional europeia, isto é, encontrar caminhos mais sustentáveis na promoção de coesão e mais eficazes na promoção da competitividade.

Apresentada a metodologia e verificada a eficácia operacional, nomeadamente em matéria de acompanhamento das progressivas mutações e exigências dos processos concretos de competitividade e de coesão em acção na União Europeia, e no quadro de uma economia mundial crescentemente globalizada, é tempo de apresentar de forma sistemática e detalhada os resultados obtidos na caracterização das regiões portuguesas⁸⁶.

⁸⁶ As grandes hipóteses de trabalho das “lições da experiência” em matéria de convergência económica europeia no longo prazo (apresentadas e desenvolvidas na Parte II do presente volume), servem, aqui, de fio condutor, nomeadamente no que respeita aos *fenómenos de saturação da eficácia das políticas estruturais*, em particular no terreno da competitividade, depois do esforço inicial de modernização, e no terreno da coesão, depois do esforço inicial da montagem das grandes redes de equipamentos colectivos.

8.1.2. O “mapa” global da competitividade e coesão das regiões portuguesas

A determinação dos valores obtidos pelas regiões portuguesas no índice sintético de competitividade e coesão territorial, para o período mais recente com informação credível disponível, isto é, para o período (2000-2003) que tem em 2001 o seu principal ano de referência, permite obter um primeiro grande resultado da metodologia desenvolvida, que se traduz na elaboração de uma hierarquia consistente das regiões portuguesas, considerando globalmente, no seu conjunto, aquelas duas dimensões.

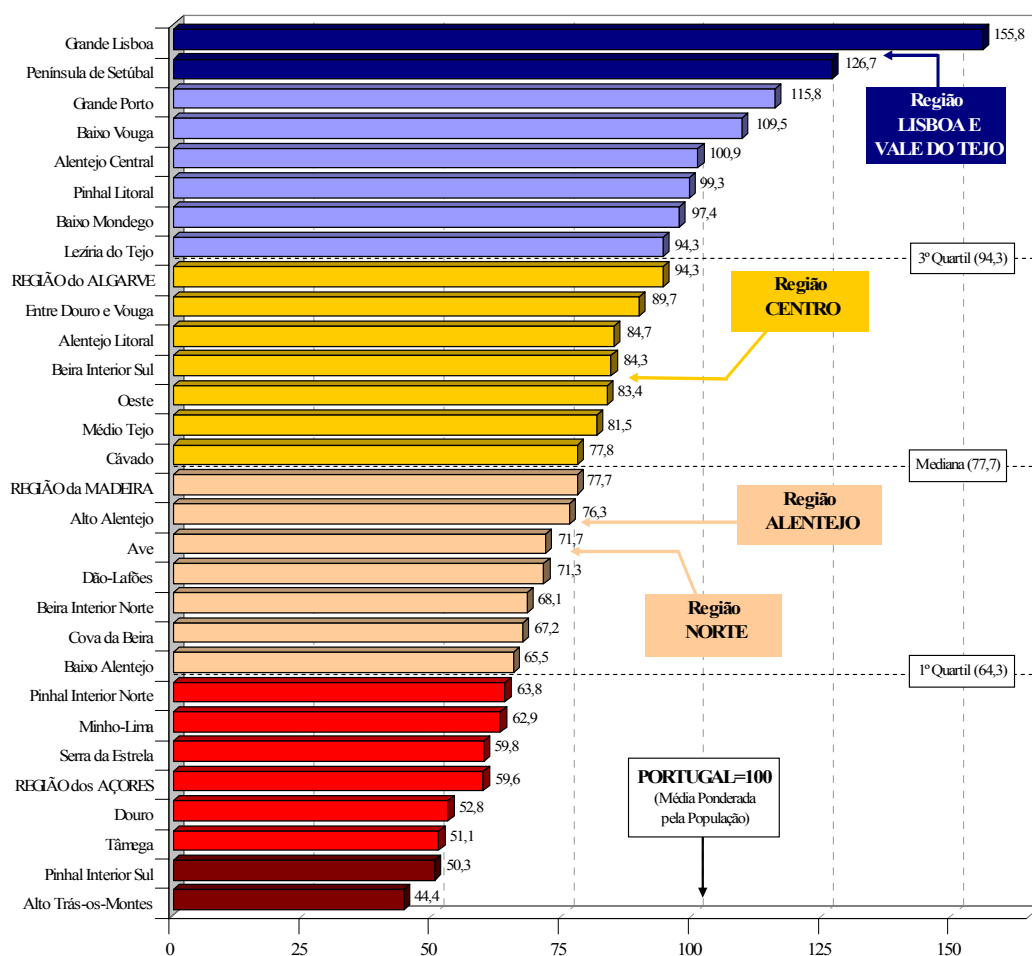
A hierarquia obtida, que comporta dimensões de ordem e de distância relativa, permite, pelo seu lado, fundamentar uma configuração territorial coerente das principais manifestações de assimetria e diversidade, de problemas e necessidades e de pontos fortes e fracos, cujo principal mérito é, como veremos, o de contribuir para uma visão renovada da dimensão espacial da economia nacional, nomeadamente enquanto terreno de afirmação de estratégias regionais de desenvolvimento, capaz de superar a visão tradicionalmente organizada em torno de um sistema de polarizações entre o “litoral” e o “interior” e entre o “Norte” e o “Sul” que, pelo menos, pode ser considerado como demasiado simplista e razoavelmente desactualizado.

A determinação dos valores assumidos pelo índice sintético de competitividade e coesão territorial nas 30 “regiões finas” (NUTS III) e nas 7 “regiões de coordenação (NUTS II), permite, com efeito, traçar um *quadro global da organização territorial da economia portuguesa*, que surge suficientemente rico e diversificado para poder contribuir para a fundamentação técnica dos processos de tomada de decisão que envolvem as políticas públicas orientadas por objectivos de competitividade e coesão, enquanto alavancas da convergência económica e social na Europa alargada.

Os resultados são apresentados recorrendo a gráficos e mapas que foram organizados para facilitarem a leitura das suas grandes conclusões, seja em *matéria de posicionamento relativo ou ranking* nos índices (Figura 8-2), seja em *matéria de convergência*, identificando os níveis de aproximação e afastamento, ascendente e descendente, em relação à referência média nacional, quer no caso das “regiões de coordenação” (Figura 8-3), quer no caso das “regiões finas” (Figura 8-4). As notações apuradas para o *índice sintético global de competitividade e coesão territorial* são apresentadas num referencial hierárquico descendente, onde a sua média ponderada pela respectiva população é tomada como valor de base, isto é, o valor obtido por cada região representa, também, a sua posição relativa em relação à situação média do país (Portugal = 100).

A distribuição das notações obtida por cada uma das 30 regiões (cf. Figura 8-2) organiza-se entre um valor máximo de 155,8 para a região da Grande Lisboa e um valor mínimo de 44,4 para a região de Alto Trás-os-Montes. A dispersão da distribuição⁸⁷ das notações das regiões portuguesas em matéria de competitividade e coesão territorial regista um coeficiente de variação⁸⁸ que atinge 30,2% e uma relação entre os valores máximo e mínimo que se situa em 3,5 para 1.

**FIGURA 8-2: COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL DAS REGIÕES PORTUGUESAS
OS RANKINGS GLOBAIS EM 2000-2002**



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

⁸⁷ A maior ou menor dispersão reflecte a maior ou menor homogeneidade da situação das regiões consideradas, isto é, a maior convergência em torno dos valores centrais ou o maior afastamento, para cima e para baixo, desses mesmos valores centrais.

⁸⁸ O coeficiente de variação é quociente entre o desvio-padrão e a média de uma distribuição estatística e fornece a medida quantitativa mais simples da respectiva dispersão global.

A caracterização da distribuição das notações das regiões portuguesas no *índice sintético global de competitividade e coesão territorial* pode, ainda, ser sintetizada, com base em medidas elementares da estatística descritiva⁸⁹, nos seguintes termos:

- As 8 regiões menos coesas e competitivas (um quarto do total) situam-se abaixo de 64,3% da média nacional;
- As 15 regiões menos coesas e competitivas (metade do total) situam-se abaixo de 77,7% da média nacional;
- As regiões que perfazem três quartos do total (22 regiões) situam-se abaixo de 94,3% da média nacional.

Os resultados obtidos revelam a existência de assimetrias significativas entre as regiões portuguesas, uma vez que apenas cinco regiões (Grande Lisboa, Península de Setúbal, Grande Porto, Baixo Vouga e Alentejo Central) obtêm uma notação superior à média nacional, enquanto cerca de metade, 13 regiões, se situam abaixo dos 75% da média nacional. A posição da Grande Lisboa surge, por outro lado, com uma notação muito destacada no grupo das regiões mais coesas e competitivas.

**QUADRO 8-2: O NÍVEL GLOBAL DE COESÃO E COMPETITIVIDADE
DAS “REGIÕES DE COORDENAÇÃO” (ISCCT, 2000-2002)**

<i>Regiões (NUTS II)</i>	<i>Notação (Portugal = 100)</i>
<i>Norte</i>	71,7
<i>Centro</i>	83,1
<i>Lisboa e Vale do Tejo</i>	149,2
<i>Alentejo</i>	74,1
<i>Algarve</i>	87,6
<i>Açores</i>	48,6
<i>Madeira</i>	69,9

Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

⁸⁹ Optou-se por apresentar, quer para o índice sintético global, quer para todos os índices sintéticos parciais, o valor da medida de tendência central mais adequada (a mediana, que separa a distribuição em duas partes iguais, no que respeita ao número de regiões, tem aqui um significado bem mais útil do que a média simples), complementado pelos valores do 1º e 3º quartil (que separam, como se sabe, respectivamente, a distribuição entre os 25% e os 75% de regiões com valores mais baixos e o resto das regiões).

A situação das “regiões de coordenação” reflecte estas características (cf. Quadro 8-2 e Figura 8-3) *produzindo uma hierarquia muito clara com dois pólos extremos*: a região de Lisboa e Vale do Tejo, como região mais coesa e competitiva e a região dos Açores, como região menos coesa e competitiva, *duas regiões intermédias*, a região Centro e a região do Algarve, e *três regiões com problemas relevantes de coesão e competitividade*, a região do Alentejo, a região Norte e a região da Madeira.

A situação das “regiões finas” reflecte, pelo seu lado, uma hierarquia bem mais complexa (cf. Figura 8-4) onde são visíveis as grandes *mudanças na organização dos espaços de desenvolvimento, polarização, oportunidade e dificuldade*, produzidas, entre outros processos de transformação económica e social, sob o impulso do primeiro ciclo longo de consolidação da integração europeia, isto é, as quase duas décadas que ligam a saída do 2º ajustamento acordado com o FMI, a preparação da adesão e a conclusão do II QCA, e dos fluxos significativos de investimento directo estrangeiro em Portugal, durante os anos 90.

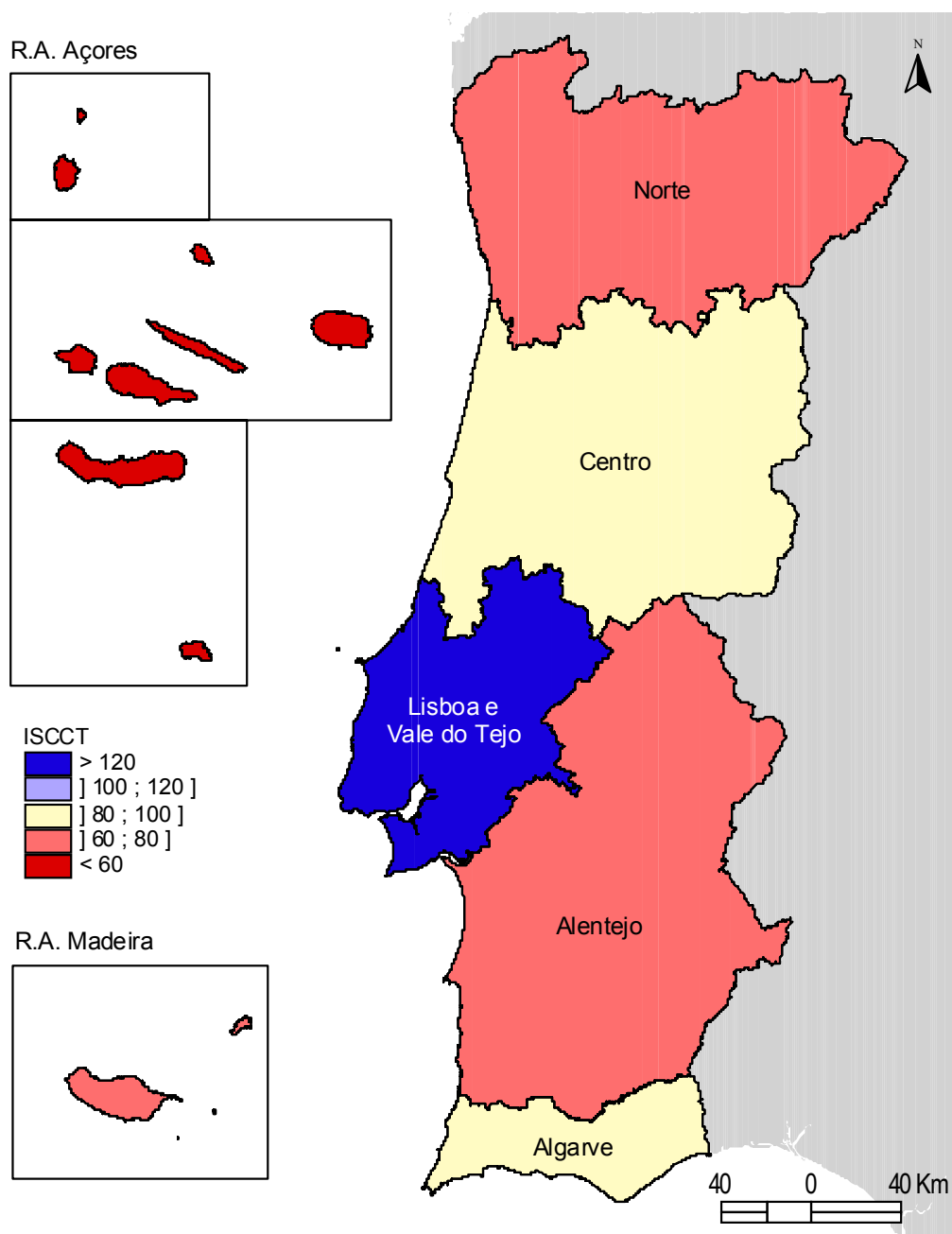
Os “motores” do modelo de crescimento económico em acção neste período propiciaram (cf. Parte I deste Volume), entre outras consequências, não só um *crescimento muito relevante do mercado doméstico*, suportado pelo consumo privado e pelo investimento público, como uma *alteração profunda no sistema das relações económicas internacionais* do país, com a plena afirmação da Espanha como nosso principal parceiro nos grandes fluxos de bens, serviços e capitais. A configuração do “mapa” dos níveis regionais de coesão e competitividade territorial permite salientar as seguintes grandes linhas de evolução:

- Uma *ruptura parcial da divisão vertical* do país, enquanto espécie de “fronteira” restringindo os níveis mais favoráveis de desenvolvimento numa faixa litoral relativamente estreita, com a criação de novos espaços de desenvolvimento, ao longo dos dois eixos principais do relacionamento logístico terrestre entre Portugal e Espanha, cujas sinais visíveis configuram manifestações relevantes de alargamento dessa “fronteira” numa lógica espacial horizontal;

Com efeito, estes eixos logísticos⁹⁰ têm dinamizado uma nova organização dos espaços de localização das actividades económicas, no quadro mais geral de uma muito razoável “iberização” das principais cadeias de produção e consumo da economia portuguesa. O posicionamento de regiões como as duas Beiras Interiores e o Alentejo Central é suficientemente elucidativo desta relevante transformação;

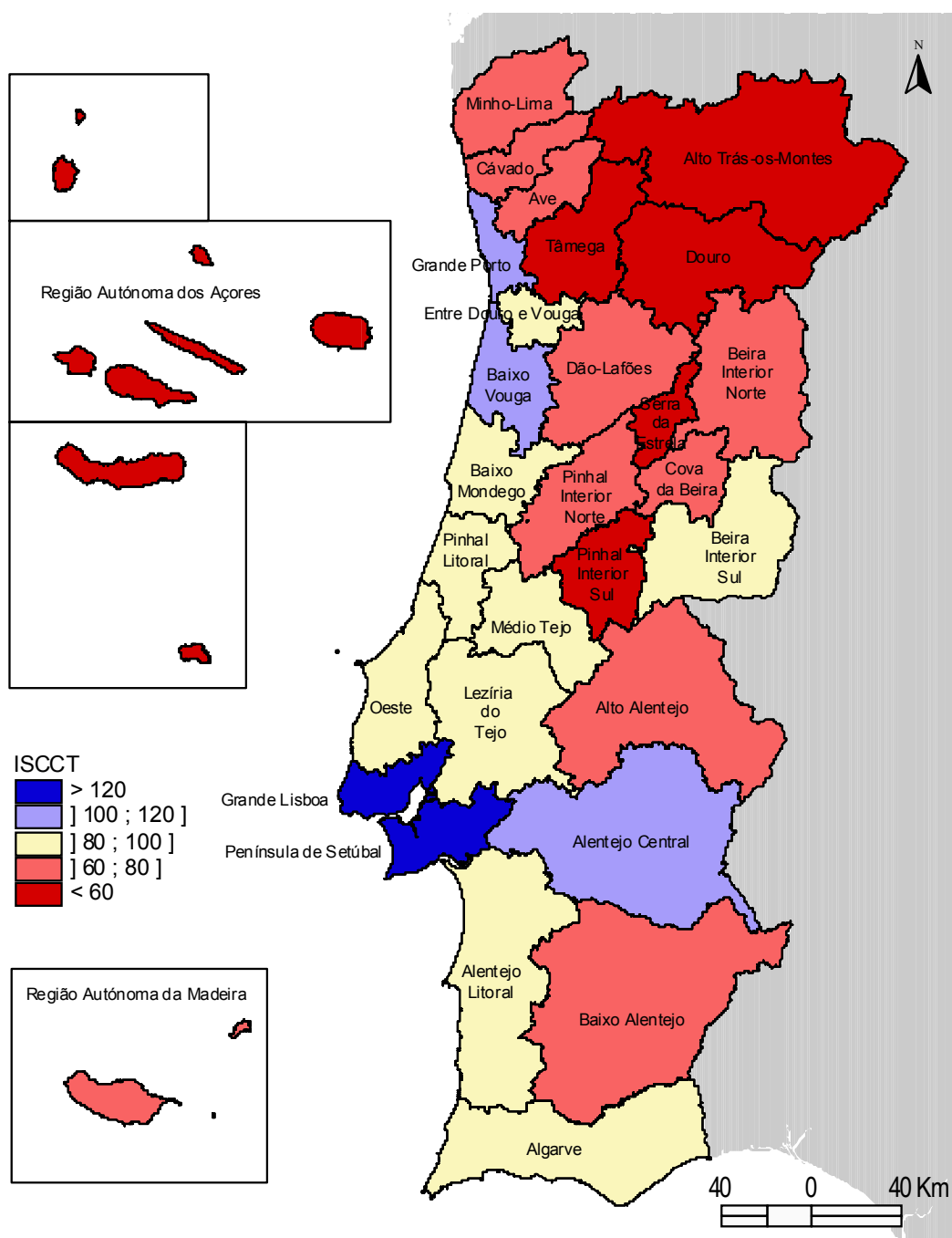
⁹⁰ Que se definem, mais a norte, pela referência Aveiro–Vilar Formoso–Salamanca–Valladolid, e, mais a sul, pela referência Lisboa–Elvas–Badajoz–Madrid, que se articulam entre si, no território nacional, pelo grande eixo vertical litoral que liga os pólos de Lisboa e Porto e suporta a ligação entre o “Norte Litoral” e a Galiza, e pelo eixo diagonal que, a norte do Tejo, os liga através da uma “Beira” cada vez menos “interior”.

FIGURA 8-3: ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL
OS RESULTADOS GLOBAIS PARA AS REGIÕES PORTUGUESAS
 (ÍNDICE SINTÉTICO DE COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL [ISCCT], NUTS II, 2000-2002)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

FIGURA 8-4: ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL
OS RESULTADOS GLOBAIS PARA AS REGIÕES PORTUGUEASAS
 (ÍNDICE SINTÉTICO DE COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL [ISCCT], NUTS III, 2000-2002)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

- Uma *modificação do fundamento “espacial” do menor desenvolvimento* que se desloca da referência de “*interior*” (numa lógica territorial de tipo mais “continental” onde o afastamento da orla marítima surge como desvantagem) para a uma referência de “*periferia*” (numa lógica territorial mais de tipo “arquipélago” onde espaços restritos emergem para o desenvolvimento enquanto outros espaços permanecem relativamente submersos, isto é, afastados de uma dinâmica sustentada de crescimento económico e desenvolvimento endógeno).

A reconfiguração do fundamento espacial das “condições da competitividade” surge, no essencial, como uma restrição imposta pela afirmação progressiva dos seus factores dinâmicos e das suas determinantes imateriais, no quadro mais geral da aceleração da globalização, onde um posicionamento favorável na configuração das redes globais de infraestruturas, serviços e fluxos de produtos, informação e conhecimento vai contando cada vez mais, face à mera distância física em relação a um número restrito de pólos de centralização de recursos.

A concentração das situações mais desfavoráveis, do ponto de vista global da competitividade e coesão territorial, num grupo mais restrito de regiões envolvendo Alto Trás-os-Montes, Douro e Tâmega, a Norte, a Serra da Estrela e o Pinhal Interior Sul, no Centro, e os Açores, nas ilhas atlânticas é, também, suficientemente elucidativa desta transformação;

- Uma *diferenciação significativa na situação das zonas envolventes dos dois principais pólos de desenvolvimento económico e social do país* com consequências relevantes, quer na orientação e eficiência das actividades económicas, quer na qualidade do modelo social de cada uma deles, isto é, com consequências relevantes, não só na diferenciação dos respectivos desempenhos, como na própria configuração dos principais desafios em matéria de coesão e competitividade.

A zona envolvente da área metropolitana do Porto tende a apresentar, com efeito, no plano da visão integrada das dimensões da coesão e da competitividade, um desempenho bem menos conseguido e mais desequilibrado, que o da zona envolvente da área metropolitana de Lisboa, reforçando, desse modo, a diferenciação, igualmente existente, no mesmo sentido, entre os dois principais pólos urbanos de Portugal, isto é, as regiões do Grande Porto e da Grande Lisboa.

8.1.3. A competitividade das regiões portuguesas: principais resultados

A distribuição das notações obtidas por cada uma das 30 regiões no *índice sintético parcial de competitividade* organiza-se, pelo seu lado, entre um valor máximo de 175,0 para a região da Grande Lisboa e um valor mínimo de 29,0 para a região do Pinhal Interior Sul. A dispersão da distribuição das notações das regiões portuguesas em matéria de competitividade regista um coeficiente de variação que atinge 41,3% e uma relação entre os valores máximo e mínimo que se situa em 6,0 para 1.

A caracterização da distribuição das notações das regiões portuguesas no *índice sintético parcial de competitividade* pode, ainda, ser sintetizada, com base em medidas elementares da estatística descritiva, nos seguintes termos:

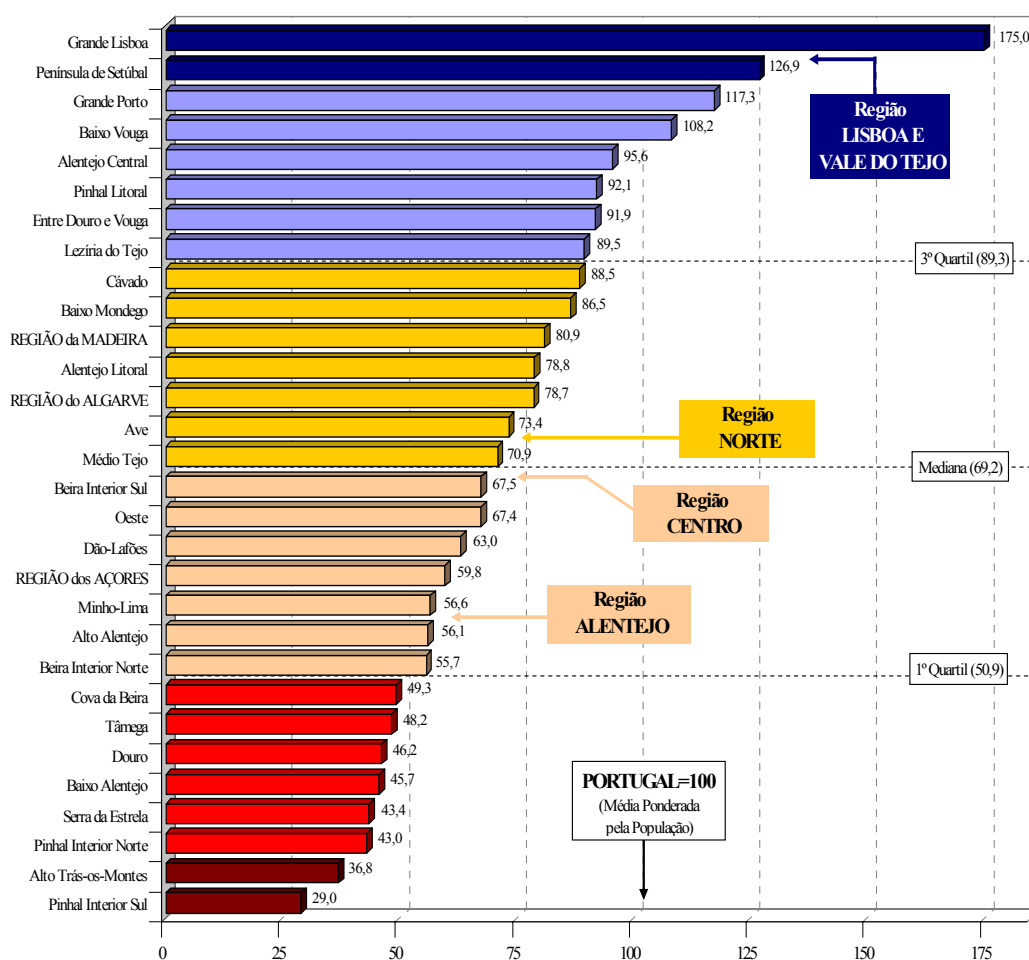
- As 8 regiões menos competitivas (um quarto do total) situam-se abaixo de 50,9% da média nacional;
- As 15 regiões menos competitivas (metade do total) situam-se abaixo de 69,2% da média nacional;
- As regiões que perfazem três quartos do total (22 regiões) situam-se abaixo de 89,3% da média nacional.

O grande traço da análise das regiões portuguesas em matéria de posicionamento competitivo, revelado pelos resultados das notações obtidas no respectivo índice sintético parcial é, assim, o de uma *vulnerabilidade significativa e relativamente generalizada*, tanto mais, convém não esquecer, que o referencial da média nacional apresenta, também ele, como vimos (cf. Parte II do presente volume), uma particular vulnerabilidade na configuração actual do processo de convergência económica numa União Europeia alargada.

Os resultados obtidos no plano da competitividade revelam que as assimetrias entre as regiões portuguesas são ainda mais significativas que as registadas no plano global da coesão e da competitividade, uma vez que, aqui, já são apenas quatro as regiões (Grande Lisboa, Península de Setúbal, Grande Porto e Baixo Vouga) que obtêm uma notação superior à média nacional, enquanto que as regiões que se situam abaixo dos 75% da média nacional já são bem mais de metade (17) e, nestas, 8 regiões registam notações abaixo dos 50%.

A Grande Lisboa surge, no grupo das regiões mais competitivas, numa posição ainda mais destacada, enquanto, no grupo oposto, 4 regiões (Serra da Estrela, Pinhal Interior Norte, Alto Trás-os-Montes e Pinhal Interior Sul) surgem muito atrasadas com menos de 45% da média nacional.

FIGURA 8-5: COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL DAS REGIÕES PORTUGUESAS
OS RANKINGS PARCIAIS DA COMPETITIVIDADE EM 2000-2002



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

A situação das “regiões de coordenação” no plano da *competitividade* reflecte estas características (cf. Quadro 8-3 e Figura 8-6), produzindo uma *hierarquia muitíssimo marcada com um único pólo mais avançado*, a região de Lisboa e Vale do Tejo, com um nível de competitividade superior em mais de 60% à média nacional.

Neste contexto *todas as outras regiões*, que *possuem um nível de competitividade inferior a 75% da média nacional*, “organizam-se” num *grupo intermédio*, envolvendo as regiões do Norte, do Centro e da Madeira, num *grupo menos competitivo*, envolvendo as regiões do Alentejo e do Algarve, surgindo a *região dos Açores*, a uma distância considerável, como a *região menos competitiva no plano nacional*.

**QUADRO 8-3: O NÍVEL DE COMPETITIVIDADE DAS “REGIÕES DE COORDENAÇÃO”
(IS COMPETITIVIDADE, 2000-2002)**

<i>Regiões (NUTS II)</i>	<i>Notação (Portugal = 100)</i>
<i>Norte</i>	<i>72,1</i>
<i>Centro</i>	<i>68,1</i>
<i>Lisboa e Vale do Tejo</i>	<i>161,5</i>
<i>Alentejo</i>	<i>56,4</i>
<i>Algarve</i>	<i>63,6</i>
<i>Açores</i>	<i>48,0</i>
<i>Madeira</i>	<i>72,1</i>

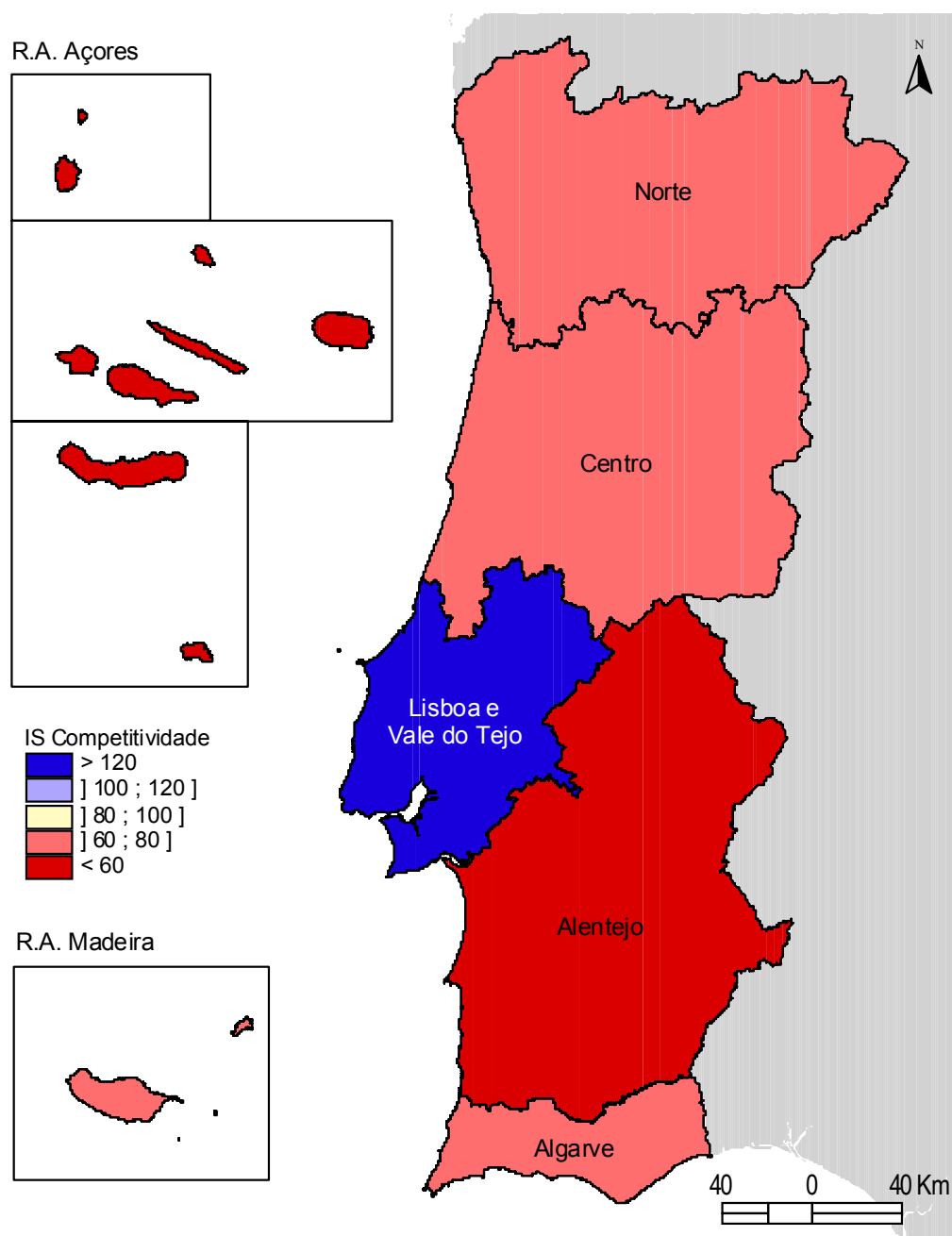
Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

A situação das “regiões finas” no plano da *competitividade* reflecte, pelo seu lado (cf. Figura 8-7), uma *hierarquia mais rica e diversa* que permite aprofundar as principais tendências identificadas a propósito da visão de conjunto da coesão e da competitividade.

Com efeito, importa salientar, nomeadamente:

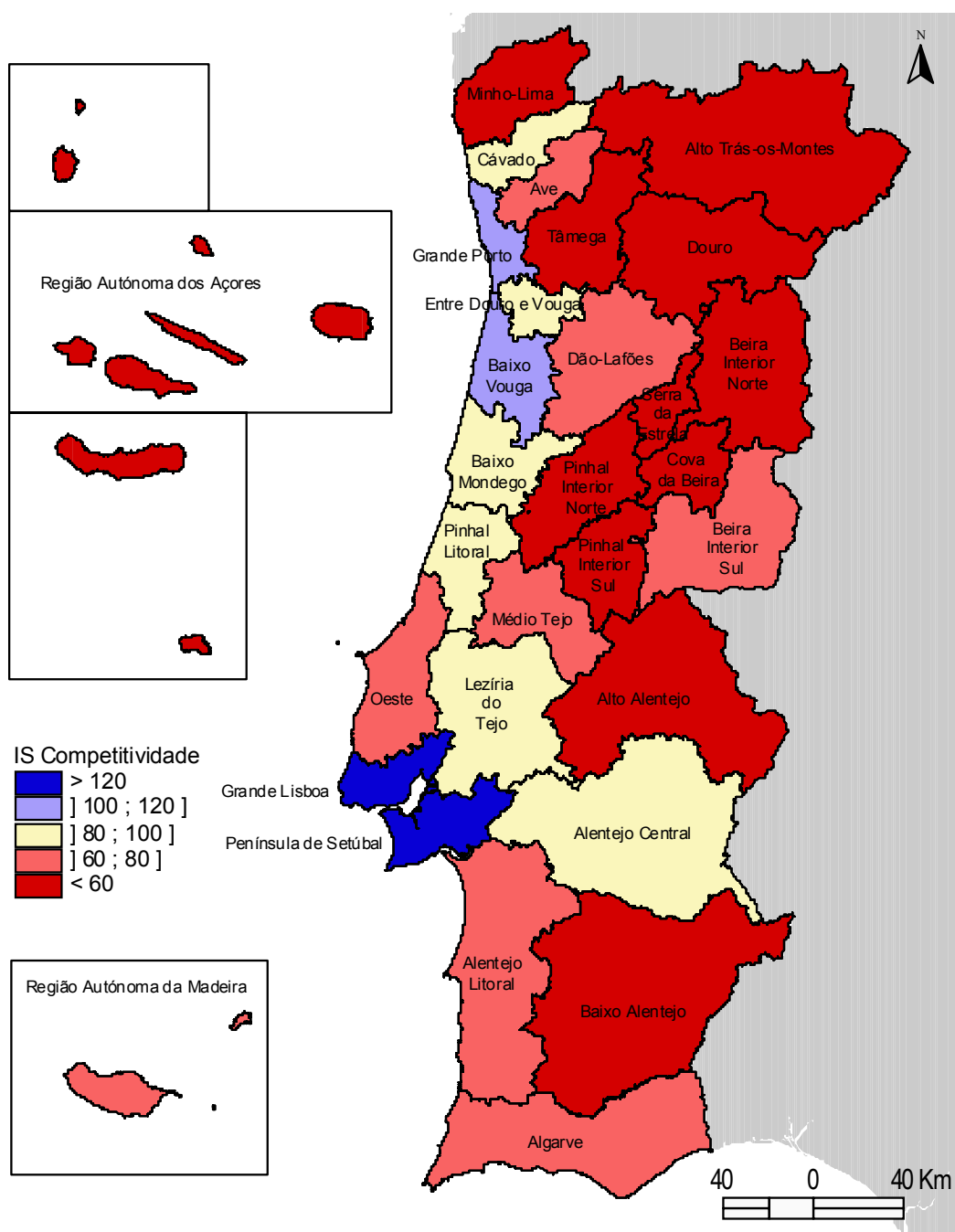
- O *alargamento do número de situações mais desfavoráveis*, que duplicam no plano específico da competitividade, isto é, onde, para além das 6 regiões já identificadas, no plano global, se identificam mais 6 regiões do Norte, Centro e Alentejo (Minho-Lima, Pinhal Interior Norte, Beira Interior Norte, Cova da Beira, Alto Alentejo e Baixo Alentejo), confirmando não só a maior dimensão que os problemas de debilidade competitiva à escala regional assumem em Portugal, como evidenciando, também, uma certa reorganização espacial da sua incidência.
- O *alargamento da distância* entre as regiões da Grande Lisboa e do Grande Porto, quando se medem exclusivamente os níveis de competitividade em vez dos níveis conjuntos de coesão e competitividade, reflectindo uma combinação de factores explicativos, onde se integram dimensões como a qualidade do capital humano e da especialização de actividades, os modelos competitivos na indústria e a densidade dos serviços avançados às empresas ou a dimensão do esforço empresarial de I&D e o grau de utilização das tecnologias de informação e comunicação, que podem fundamentar um contributo pragmático para a correcção dos desequilíbrios competitivos e para a promoção da convergência económica.

FIGURA 8-6: ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL
OS RESULTADOS PARCIAIS DAS REGIÕES PORTUGUESAS AO NÍVEL DA COMPETITIVIDADE
 (INDICADOR SINTÉTICO PARCIAL [IS COMPETITIVIDADE], NUTS II, 2000-2002)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

FIGURA 8-7: ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL
OS RESULTADOS PARCIAIS DAS REGIÕES PORTUGUEAS AO NÍVEL DA COMPETITIVIDADE
 (INDICADOR SINTÉTICO PARCIAL [IS COMPETITIVIDADE], NUTS III, 2000-2002)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

8.1.4. *A coesão das regiões portuguesas: principais resultados*

A distribuição das notações obtidas por cada uma das 30 regiões no *índice sintético parcial de coesão* organiza-se, pelo seu lado, entre um valor máximo de 132,6 para a região da Grande Lisboa e um valor mínimo de 53,4 para a região dos Açores. A dispersão da distribuição das notações das regiões portuguesas em matéria de coesão regista um coeficiente de variação que atinge 23,8% e uma relação entre os valores máximo e mínimo que se situa em 2,5 para 1.

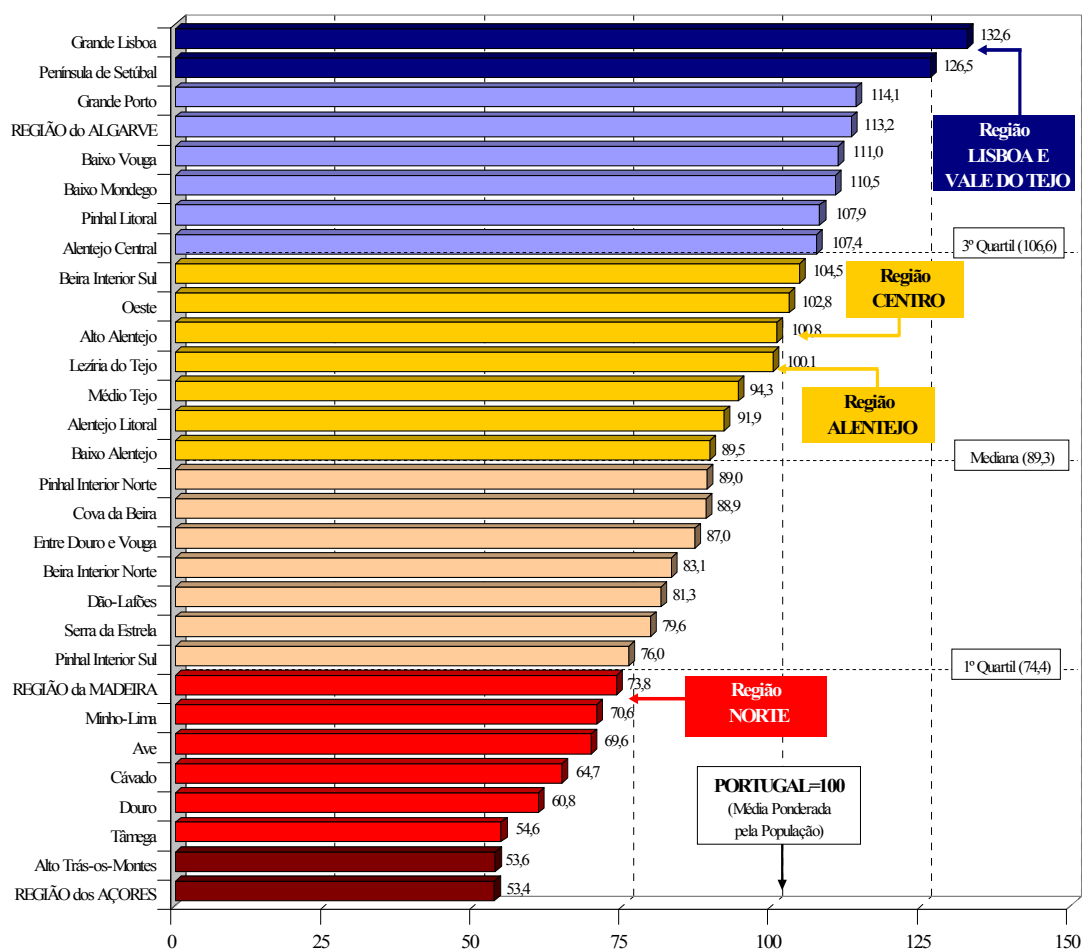
A caracterização da distribuição das notações das regiões portuguesas no *índice sintético parcial de coesão* pode, ainda, ser sintetizada, com base em medidas elementares da estatística descritiva, nos seguintes termos:

- As 8 regiões menos coesas (um quarto do total) situam-se abaixo de 74,4% da média nacional;
- As 15 regiões menos coesas (metade do total) situam-se abaixo de 89,3% da média nacional;
- As 8 regiões mais coesas (um quarto do total) situam-se, pelo menos, 6,6% acima da média nacional.

Os resultados obtidos no plano da coesão, para as regiões portuguesas, revelam assimetrias bem menos significativas do que as registadas no plano da competitividade, uma vez que, aqui, são praticamente metade (12) as regiões que obtêm uma notação superior à média nacional, enquanto são apenas 8 as regiões que se situam abaixo dos 75% da média nacional. A posição da Grande Lisboa surge, por outro lado, muito menos destacada no grupo das regiões mais coesas que no grupo das regiões mais competitivas (32,6% em vez de 74,8% acima da média nacional, enquanto, no lado oposto da distribuição, 3 regiões (Alto Trás-os-Montes, Serra da Estrela e Pinhal Interior Sul) surgem muito atrasadas, com menos de 40% da média nacional.

O grande traço da análise de conjunto das regiões portuguesas em matéria de coesão, revelado pelos resultados das notações obtidas no respectivo índice sintético parcial, é, assim, o de *uma muito razoável convergência da maioria dos casos* (cerca de três quartos das regiões), embora acompanhada de uma *não menos razoável divergência de um número limitado de casos*, onde se justificam, seguramente, progressos e esforços adicionais.

FIGURA 8-8: COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL DAS REGIÕES PORTUGUEAS
OS RANKINGS PARCIAIS DA COESÃO EM 2000-2002



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

A situação das “regiões de coordenação” no plano da *coesão* reflecte estas características (cf. Quadro 8-4 e Figura 8-9), produzindo uma *hierarquia, muito menos vinculada e segmentada de forma mais equilibrada* do que a verificada ao nível da competitividade, com *dois pólos de coesão mais elevada*, isto é, a região de Lisboa e Vale do Tejo, com um nível de coesão superior em cerca de 1/3 média nacional, e a região do Algarve, com um nível de coesão superior em 15% ao valor da média nacional, *dois pólos de coesão razoavelmente alinhada com a do país*, isto é, a região Centro alinhada “por cima” (+ 0,6%) e a região do Alentejo alinhada “por baixo” (- 5,2%), e *dois pólos* que possuem um nível de coesão *um pouco abaixo de 75% da média nacional*, isto é, a região Norte e a região da Madeira, surgindo, também aqui, a *região dos Açores*, a uma distância considerável, como a *região menos coesa no plano nacional*.

**QUADRO 8-4: O NÍVEL GLOBAL DE COESÃO DAS “REGIÕES DE COORDENAÇÃO”
(IS COESÃO, 2000-2002)**

<i>Regiões (NUTS II)</i>	<i>Notação (Portugal = 100)</i>
<i>Norte</i>	<i>71,1</i>
<i>Centro</i>	<i>100,6</i>
<i>Lisboa e Vale do Tejo</i>	<i>134,7</i>
<i>Alentejo</i>	<i>94,8</i>
<i>Algarve</i>	<i>115,8</i>
<i>Açores</i>	<i>49,3</i>
<i>Madeira</i>	<i>67,3</i>

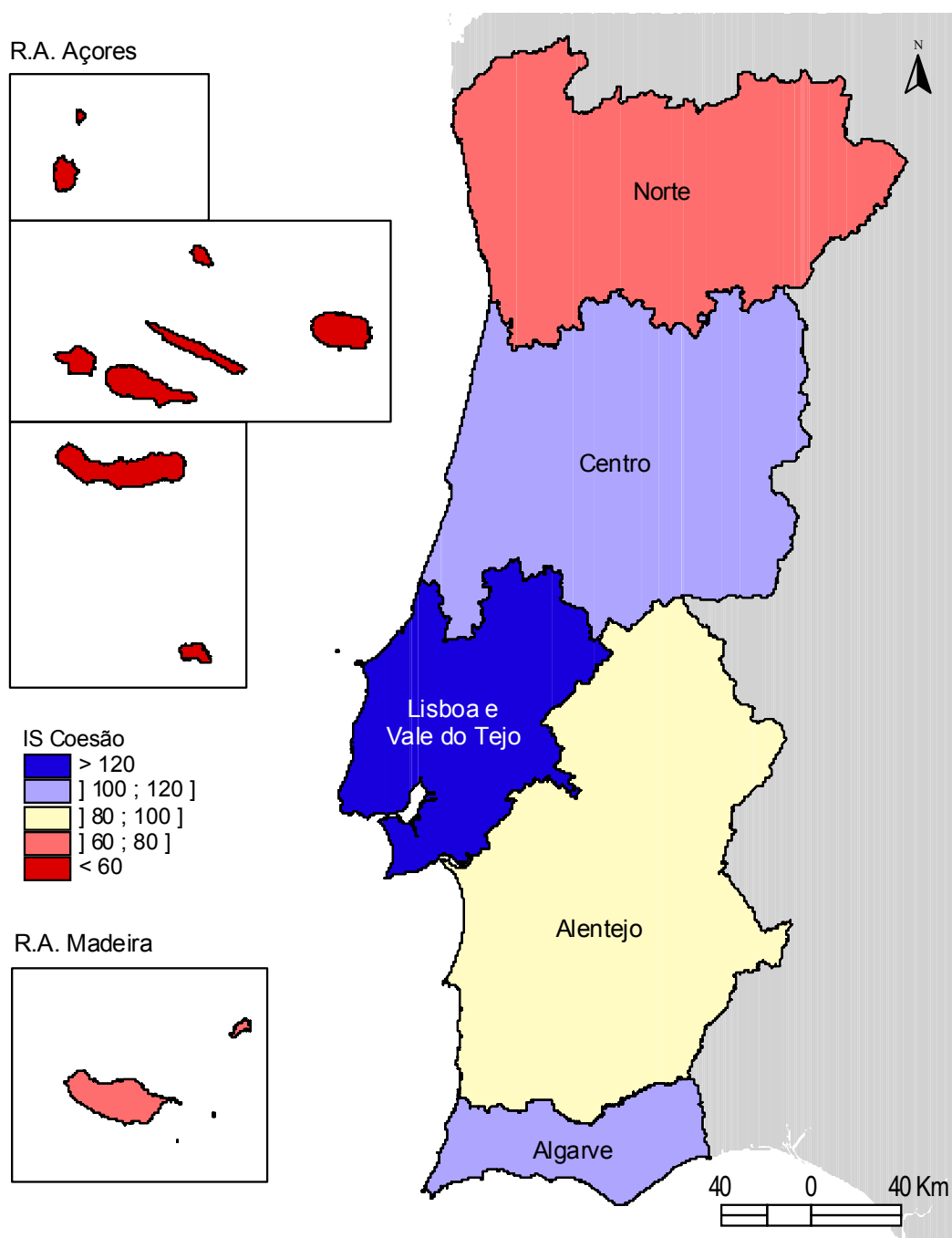
Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

A situação das “regiões finas” no plano da *coesão* reflecte, pelo seu lado (cf. Figura 8-10), a produção de *uma clivagem entre regiões com razoável coesão e regiões com fraca coesão* onde são visíveis, quer os efeitos de um conjunto alargado de projectos de investimento com financiamento comunitário, que permitiram uma efectiva aproximação das condições de acesso das populações a infraestruturas e equipamentos colectivos, melhorando a sua qualidade de vida, quer os efeitos das crescentes dificuldades de adaptação de muitas regiões portuguesas a novas exigências de flexibilidade e adaptabilidade, que se traduziram, nomeadamente, em quebras de competitividade, aumento do desemprego e estagnação do crescimento económico, reduzindo, em grande medida, o alcance das intervenções excessivamente enviesadas em direcção a objectivos de coesão.

Com efeito, importa salientar as seguintes tendências reveladas pela análise fina da coesão:

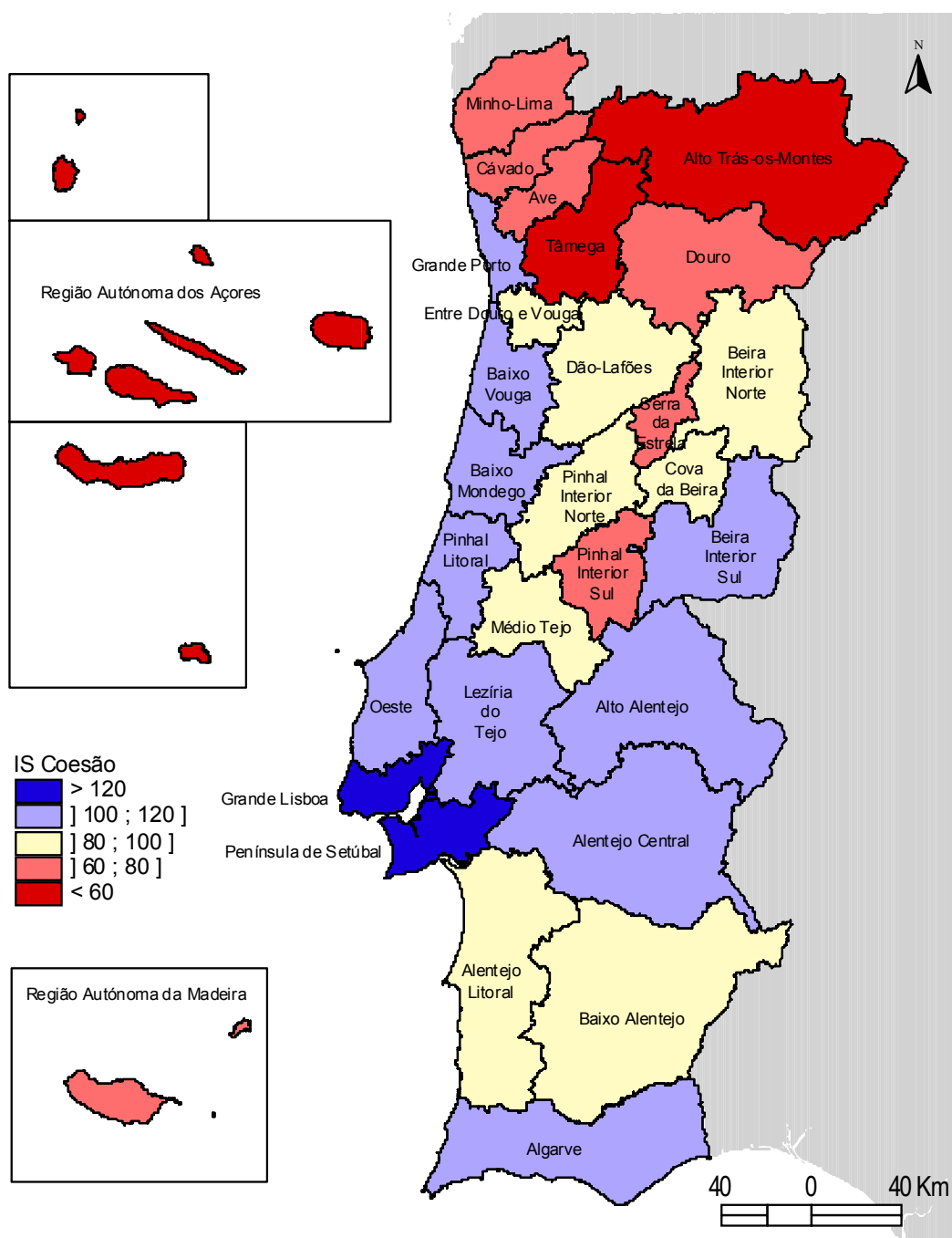
- A produção de uma espécie de *fosso entre um espaço que concentra, ainda, importantes problemas de coesão*, composto por toda a região Norte, sem o Grande Porto, a faixa mais restrita do Pinhal e da Serra, no “meio” da região Centro e as Ilhas, e um espaço que regista uma significativa convergência no plano da coesão, composto por todas as outras regiões do país;
- A formação de um *espaço de concentração dos melhores níveis de coesão*, assumindo uma *configuração em “U”*, onde o Tejo “desenha” a base, *ligando todo o litoral mais desenvolvido*, do Grande Porto à Península de Setúbal, *a um arco regional mais interior*, definido pela Lezíria do Tejo, Alentejo Central, Alto Alentejo e Beira Interior Sul.

FIGURA 8-9: ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL
OS RESULTADOS PARCIAIS DAS REGIÕES PORTUGUEAS AO NÍVEL DA COESÃO
 (INDICADOR SINTÉTICO PARCIAL [IS Coesão], NUTS II, 2000-2002)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

FIGURA 8-10: ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL
OS RESULTADOS PARCIAIS DAS REGIÕES PORTUGUEAS AO NÍVEL DA COESÃO
 (INDICADOR SINTÉTICO PARCIAL [IS COESÃO], NUTS III, 2000-2002)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

OS RESULTADOS DA ANÁLISE DA COESÃO SOCIAL

A distribuição das notações obtidas por cada uma das 30 regiões no *índice sintético parcial de coesão social*⁹¹ organiza-se, pelo seu lado, entre um valor máximo de 149,1 para a região da Grande Lisboa e um valor mínimo de 19,9 para a região do Tâmega. A dispersão da distribuição das notações das regiões portuguesas em matéria de coesão regista um coeficiente de variação que atinge 33,5% e uma relação entre os valores máximo e mínimo que se situa em 7,5 para 1.

A caracterização da distribuição das notações das regiões portuguesas no *índice sintético parcial de coesão social* pode, ainda, ser sintetizada, com base em medidas elementares da estatística descritiva, nos seguintes termos:

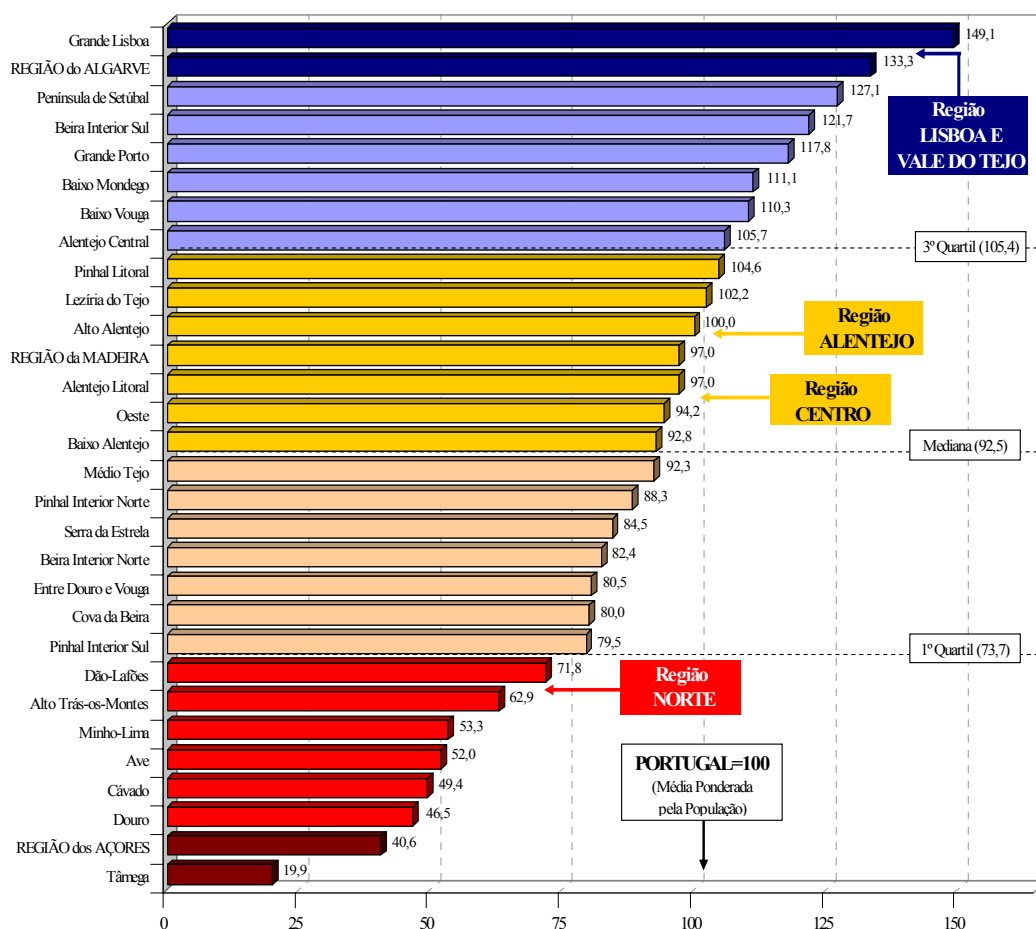
- As 8 regiões menos coesas no plano social (um quarto do total) situam-se abaixo de 73,7% da média nacional;
- As 15 regiões menos coesas no plano social (metade do total) situam-se abaixo de 92,5% da média nacional;
- As 8 regiões mais coesas no plano social (um quarto do total) situam-se, pelo menos, 5,4% acima da média nacional.

Os resultados obtidos no plano da *coesão social* revelam assimetrias mais significativas do que as registadas no conjunto das dimensões da coesão, não tanto em função da parte superior da distribuição, uma vez que, aqui, as regiões de maior coesão social registam obtêm notações relativamente próximas das obtidas no conjunto das dimensões da coesão, mas em função da parte inferior da distribuição, onde 4 regiões (Cávado, Douro, Açores e Tâmega) obtêm notações muito mais baixas do que as registadas no conjunto das dimensões da coesão. Este enviesamento descendente da distribuição das notações da coesão social é bem evidenciado pela relação entre as notações máxima e mínima, uma vez que a região da Grande Lisboa têm uma notação 7,5 vezes superior à da região do Tâmega.

O grande traço da análise das regiões portuguesas, revelado pelos resultados das notações obtidas no respectivo índice sintético parcial, é, assim, o de ser ao *nível da coesão social que se encontram os maiores níveis de divergência* afectando um número, *minoritário, mas significativo, de regiões concentradas em dois territórios específicos*, isto é, na região Norte e na região dos Açores.

⁹¹ O índice sintético parcial de coesão social é determinado, relembramos, com base em 9 indicadores elementares (cf. Quadro 1-1), isto é, os indicadores (21), (22), (26), (27), (28), (29), (30), (32) e (34).

FIGURA 8-11: COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL DAS REGIÕES PORTUGUESAS
OS RANKINGS PARCIAIS DA COESÃO SOCIAL EM 2000-2002



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

A situação das “regiões de coordenação” ao nível da *coesão social* reflecte estas características (cf. Quadro 8-5 e Figura 8-12, alinhando as regiões do Alentejo (- 2,3%), do Centro (- 3,0%) e da Madeira (- 5,4%) em torno da média nacional e destacando, “para cima”, duas regiões de coesão social bastante mais elevada, Lisboa e Vale do Tejo (+ 41,1%) e Algarve (+ 44,2%), e “para baixo”, uma região de coesão social bastante mais reduzida, a região do Norte (- 36,8%) e, sobretudo, uma região com um nível de coesão social muitíssimo reduzido, a região dos Açores (- 74,2%).

A situação das “regiões finas” reflecte, pelo seu lado, quer a *concentração dos principais problemas de coesão social* na região dos Açores e em grande parte da região Norte, quer a emergência de *pólos específicos com níveis de coesão social relativamente elevados*, para os níveis de competitividade alcançados, que abarcam, nomeadamente, as regiões do Algarve, da Madeira e da Beira Interior Sul.

**QUADRO 8-5: O NÍVEL DE COESÃO SOCIAL DAS “REGIÕES DE COORDENAÇÃO”
(IS COESÃO SOCIAL, 2000-2002)**

<i>Regiões (NUTS II)</i>	<i>Notação (Portugal = 100)</i>
<i>Norte</i>	63,2
<i>Centro</i>	97,0
<i>Lisboa e Vale do Tejo</i>	141,1
<i>Alentejo</i>	97,7
<i>Algarve</i>	144,2
<i>Açores</i>	25,8
<i>Madeira</i>	94,6

Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

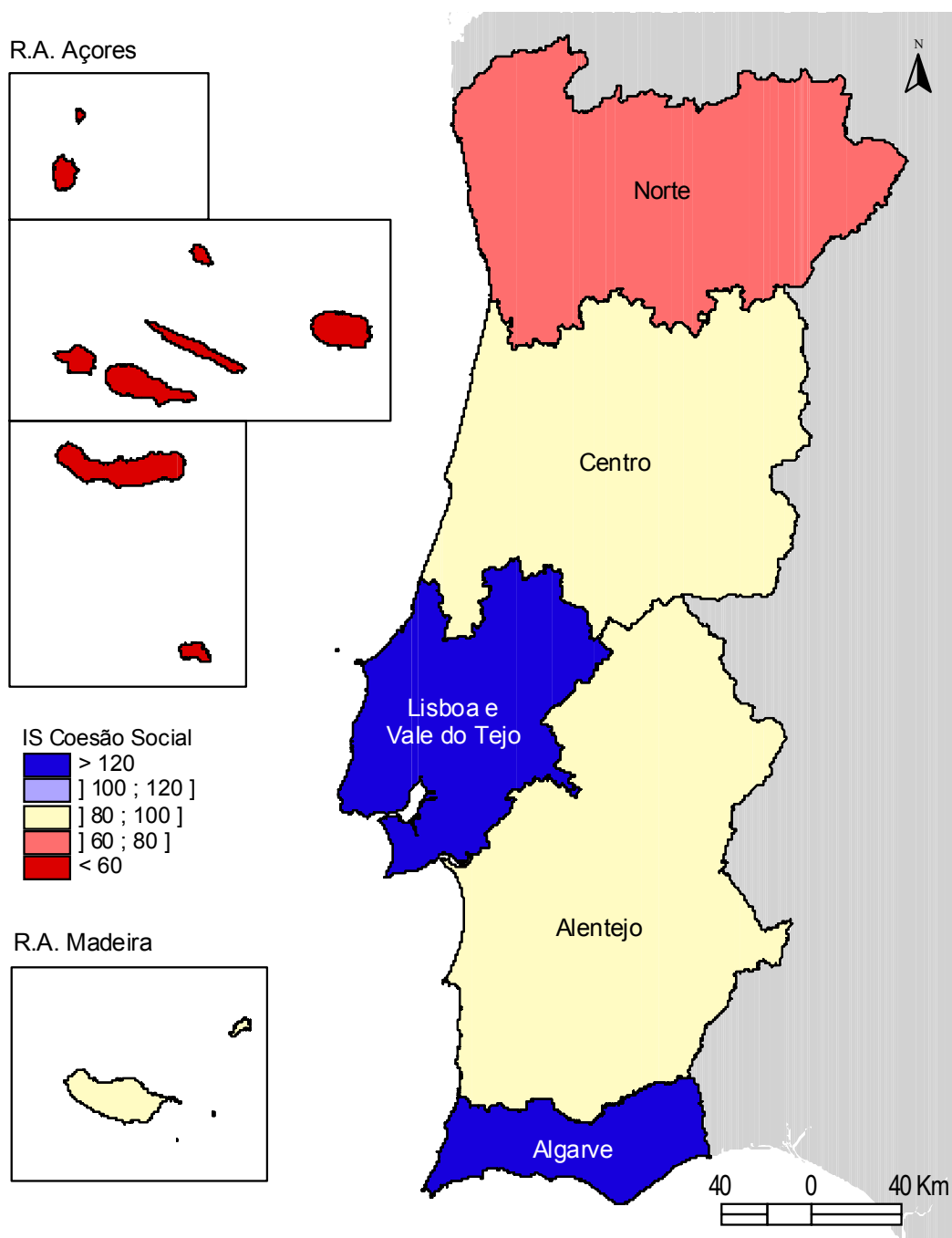
Com efeito, verificamos (cf. Figura 8-13) que:

- *As regiões de forte especialização turística apresentam indicadores elevados nas condições de acesso das populações às redes de equipamentos colectivos e sociais*, isto é, registam uma cobertura mais forte das necessidades da população nas áreas da saúde, educação, acção social, cultura, lazer e saneamento.

As regiões da *Madeira* (1º lugar na cobertura das freguesias em equipamentos culturais e de lazer) e, sobretudo, do *Algarve* (1º lugar na cobertura da população em freguesias servidas por centros de saúde, equipamentos de educação e sistemas de tratamento de águas residuais, 2º lugar na cobertura em equipamentos sociais e em equipamentos culturais e de lazer, entre as sete “regiões de coordenação”) beneficiam de um dimensionamento adicional das referidas redes de equipamentos ligado, não só à consideração desses fluxos turísticos muito relevantes nas próprias regras de financiamento, mas, também, a um “poder de negociação” acrescido, na afectação de recursos, nacionais e comunitários, conferido pela representação dos interesses empresariais associados às actividades turísticas e imobiliárias;

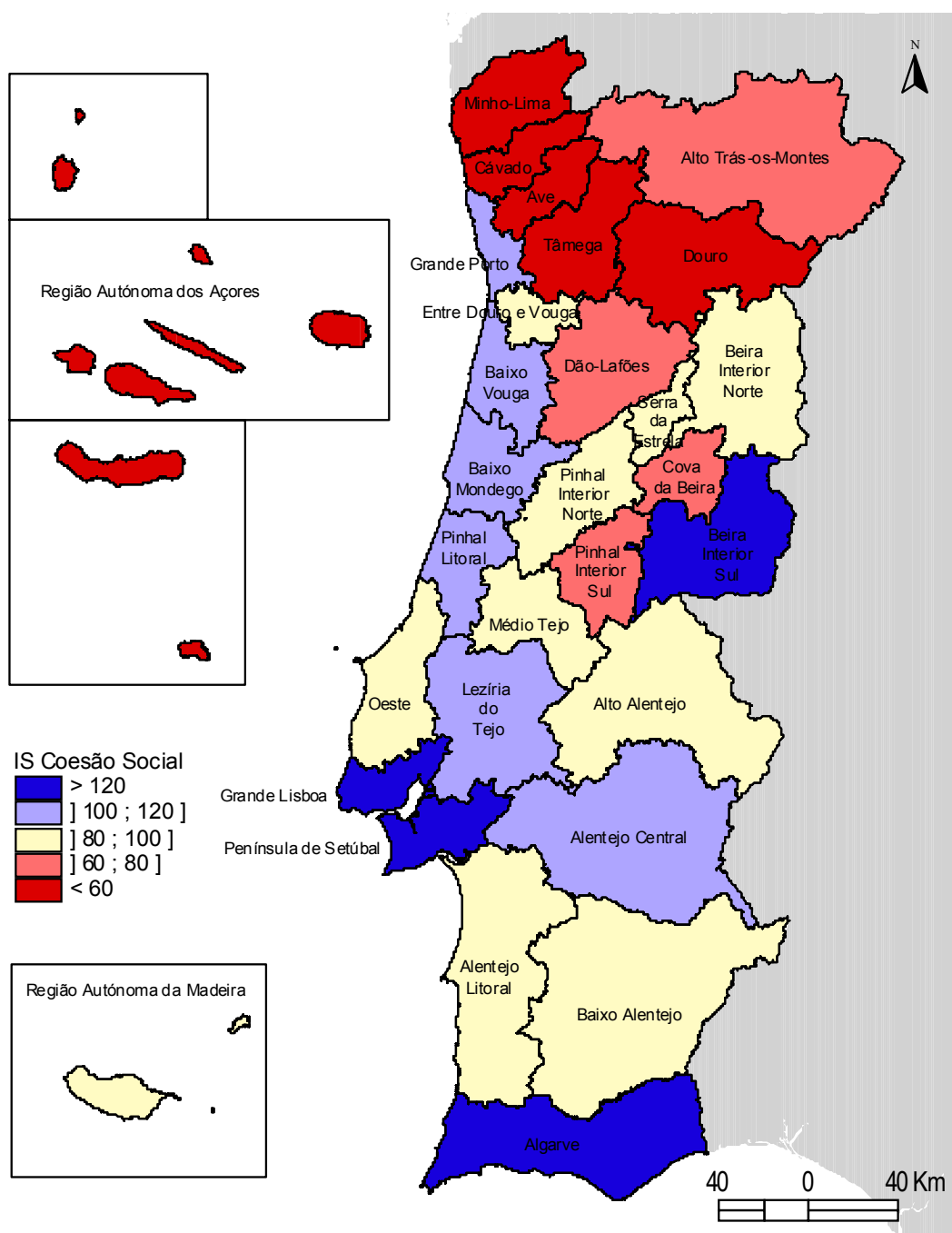
- O caso da *Beira Interior Sul*, que também *apresenta indicadores elevados nas condições de acesso das populações às redes de equipamentos colectivos e sociais* (entre as 30 “regiões finas”, posiciona-se no 1º lugar na cobertura em centros de saúde, 2º lugar na população servida com sistemas de tratamento de águas residuais, logo a seguir à Grande Lisboa, 3º lugar na cobertura em equipamentos culturais e de lazer, logo atrás da Madeira e do Algarve) parece configurar, igualmente, uma situação de “*poder de negociação*” acrescido na afectação de recursos, embora num quadro onde tenham sido, talvez, mais os factores de natureza político e institucional associados à representação do “combate à interioridade” a determinar esse reforço.

FIGURA 8-12: ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL
OS RESULTADOS PARCIAIS DAS REGIÕES PORTUGUESAS AO NÍVEL DA COESÃO SOCIAL
 (INDICADOR SINTÉTICO PARCIAL [IS Coesão Social], NUTS II, 2000-2002)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

FIGURA 8-13: ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL
OS RESULTADOS PARCIAIS DAS REGIÕES PORTUGUEAS AO NÍVEL DA COESÃO SOCIAL
 (INDICADOR SINTÉTICO PARCIAL [IS COESÃO SOCIAL], NUTS III, 2000-2002)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

- As regiões com *problemas significativos de coesão social*, para além da situação específica dos Açores, se concentram, no continente, *ao longo de um extenso arco em torno do Grande Porto* que inclui as regiões do Minho-Lima, Cávado, Ave, Tâmega e Douro e se prolonga, para Norte (Alto Trás-os-Montes) e para Sul (Dão-Lafões), em regiões menos deficitárias, mas ainda abaixo do valor do 1º quartil da distribuição das notações da coesão social.

Os problemas de coesão social neste “arco Norte” são complexos e globais, na medida em que se colocam, não só, ao nível das *condições* de acesso das populações às redes de equipamentos colectivos e sociais, nomeadamente os de educação, sociais e culturais, como, também, ao nível dos *resultados* alcançados, nomeadamente no que respeita à esperança de vida e ao nível de escolaridade, e dos *processos* indutores de coesão social, nomeadamente ao nível do abandono escolar. A análise propiciada pelos resultados da bateria de indicadores do ISCCT, construído no presente estudo, indica, assim, que *a prossecução dos objectivos da coesão social em Portugal encontra neste “arco Norte”, seguramente, o seu principal e mais alargado desafio.*

OS RESULTADOS DA ANÁLISE DA COESÃO ECONÓMICA

A distribuição das notações obtidas por cada uma das 30 regiões no *índice sintético parcial de coesão económica*⁹² organiza-se, pelo seu lado, entre um valor máximo de 126,0 para a região da Península de Setúbal e um valor mínimo de 44,0 para a região de Alto Trás-os-Montes.

A dispersão da distribuição das notações das regiões portuguesas em matéria de coesão económica é bastante menor que a verificada em matéria de coesão social, registando um coeficiente de variação que atinge 20,3 % e uma relação entre os valores máximo e mínimo que se situa em 2,9 para 1.

A caracterização da distribuição das notações das regiões portuguesas no *índice sintético parcial de coesão económica* pode, ainda, ser sintetizada, com base em medidas elementares da estatística descritiva, nos seguintes termos:

- As 8 regiões menos coesas no plano económico (um quarto do total) situam-se abaixo de 84,4% da média nacional;

⁹² O índice sintético parcial de coesão económica é determinado, relembramos, com base em 6 indicadores elementares (cf. Quadro 7-1), isto é, os indicadores (23), (24), (25), (31), (33) e (35).

- As 15 regiões menos coesas no plano económico (metade do total) situam-se abaixo de 90,8% da média nacional;
- As 8 regiões mais coesas no plano económico (um quarto do total) situam-se, pelo menos, 7,2 % acima da média nacional.

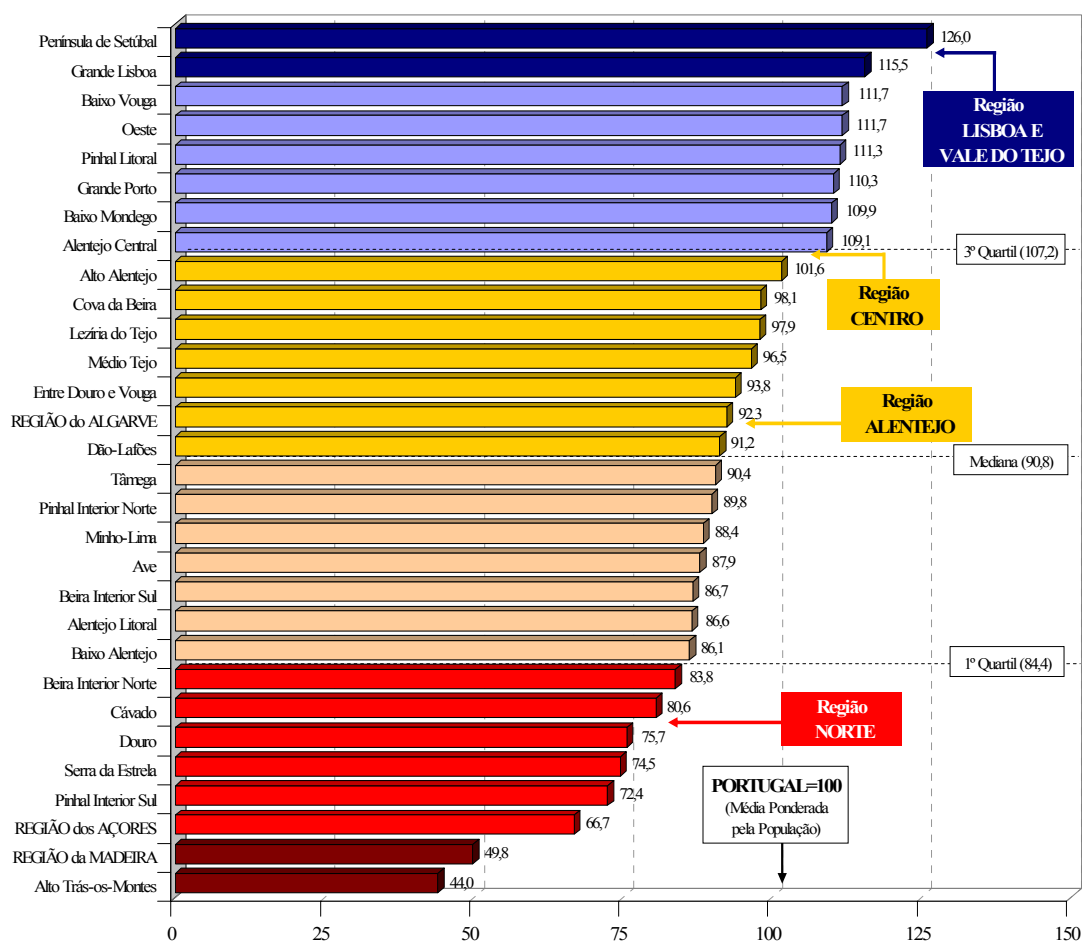
Os resultados obtidos no plano da *coesão económica* revelam assimetrias muito menos significativas do que as registadas no conjunto das dimensões da coesão, o que se explica em grande parte, pelo facto da lógica da dispersão dominar o índice parcial de coesão económica⁹³, enquanto os índices parciais de coesão social e, também, de coesão tomada no seu conjunto, serem dominados pela lógica do nível de acesso às redes de equipamentos colectivos. O facto das assimetrias entre as regiões portuguesas serem bastante mais reduzidas em matéria de coesão económica do que em matéria de coesão social fica a dever-se a um fenómeno global de aproximação aos valores médios do país, encurtando-se, desse modo, as distâncias relativas, quer “por cima”, quer “por baixo”, mais longe da média nacional ou próximo da sua vizinhança.

Os exemplos da região da Grande Lisboa, superando o país em 49,1% na coesão social, mas apenas em 26% na coesão económica, e da região dos Açores, ficando 59,4% aquém do país na coesão social, mas distando apenas 33,4% na coesão económica, são expressivos desta diferença importante nas características dos fenómenos de coesão social e de coesão económica, confirmada, também, por um valor muito mais elevado, para o 1º quartil na distribuição das notações, na coesão económica (88,4) do que na coesão social (73,7).

O grande traço da análise das regiões portuguesas ao nível da *coesão económica*, revelado pelos resultados das notações obtidas no respectivo índice sintético parcial, é, assim, o de ser nesta dimensão, em contraste com a coesão social, que se encontra *a principal terreno de aproximação da situação das regiões portuguesas*, com excepção de um reduzido número de regiões com estruturas de actividade económica bastante desequilibradas onde se manifestam claros fenómenos de “*dualismo económico*”, seja através de escasso grau de homogeneidade das produtividades sectoriais, seja através de forte dispersão do rendimento familiar concelhio, seja, finalmente, através de uma menor capacidade de retenção do rendimento gerado na região.

⁹³ A dispersão pode ser baixa, lembre-se, tanto na “pobreza” (regiões menos desenvolvidas com níveis aproximados de eficiência económica) como na “riqueza” (regiões mais desenvolvidas com níveis aproximados de eficiência económica).

FIGURA 8-14: COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL DAS REGIÕES PORTUGUEAS
OS RANKINGS PARCIAIS DA COESÃO ECONÓMICA EM 2000-2002



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

A situação das “regiões de coordenação” ao nível da *coesão económica* reflecte estas características (cf. Quadro 8-6 e Figura 8-15), afirmando a região de Lisboa e Vale do Tejo como a região mais coesa (28,9% acima da média nacional), valorizando a situação positiva da região Centro (+ 3,9%) face à média nacional, alinhando as regiões do Alentejo (- 7,8%) e do Algarve (- 10,2%) num patamar não muito distante do nível médio de coesão económica do país, identificando problemas de coesão económica já relevantes para as regiões do Norte (-21,6%) e dos Açores (- 29,3%) e, sobretudo, destacando a região da Madeira, com um nível de coesão económica muito baixo (- 57,7%), como grande terreno de manifestação das situações de “dualismo económico” em Portugal⁹⁴.

⁹⁴ O “dualismo” económico, evidenciado pela conjugação de notações muito baixas nos indicadores relativos ao grau de homogeneidade das produtividades sectoriais, à dispersão concelhia do rendimento familiar e ao grau de retenção do rendimento gerado, refere-se, deste modo, à coexistência de modelos de criação e fruição de riqueza muito diferentes e pouco interligados entre si.

**QUADRO 8-6: O NÍVEL DE COESÃO ECONÓMICA DAS “REGIÕES DE COORDENAÇÃO”
(IS COESÃO ECONÓMICA, 2000-2002)**

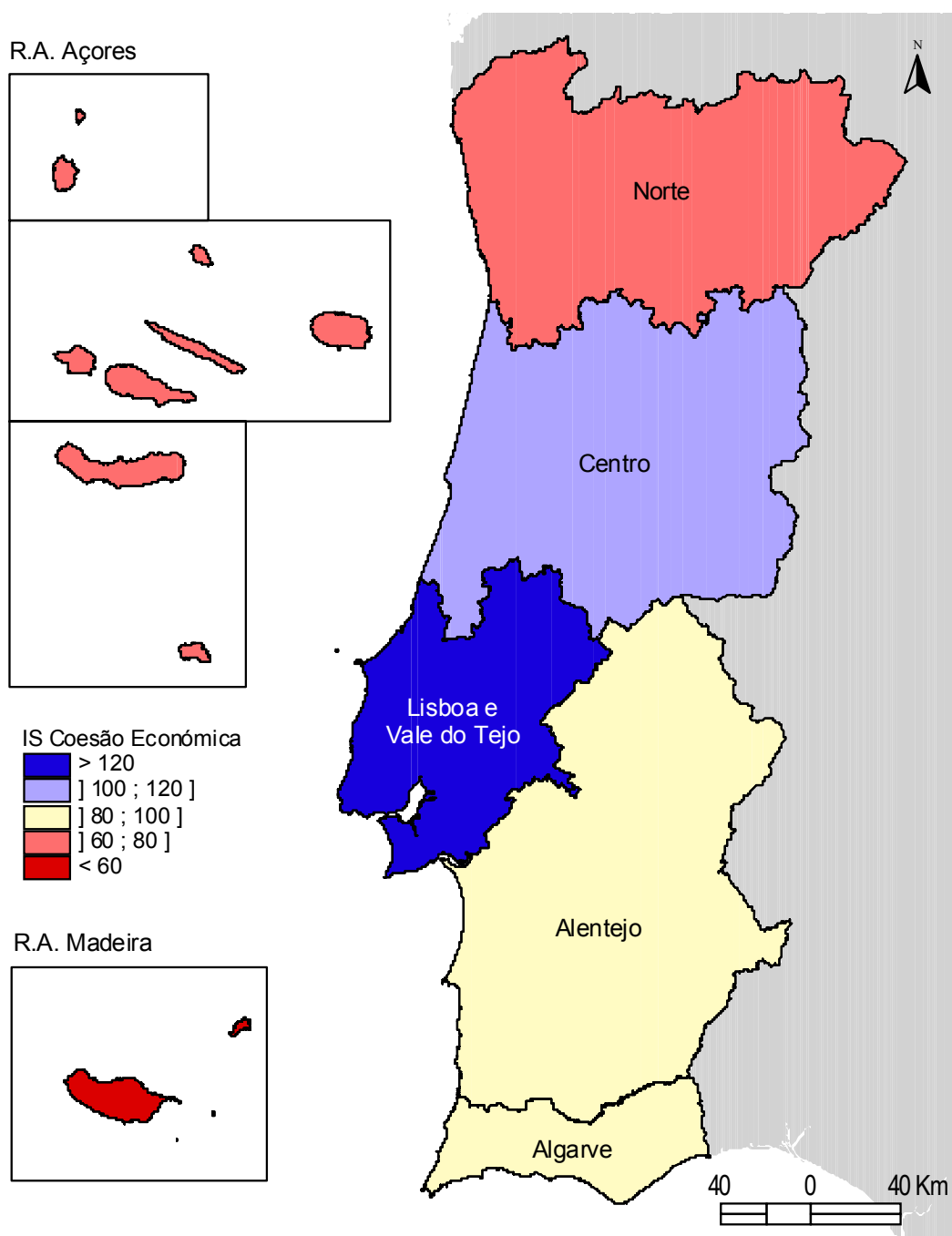
<i>Regiões (NUTS II)</i>	<i>Notação (Portugal=100)</i>
<i>Norte</i>	78,4
<i>Centro</i>	103,9
<i>Lisboa e Vale do Tejo</i>	128,9
<i>Alentejo</i>	92,2
<i>Algarve</i>	89,8
<i>Açores</i>	70,7
<i>Madeira</i>	42,3

Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

A situação das “regiões finas” no plano da coesão económica, tendo em atenção, como vimos, o claro predomínio da lógica de dispersão na sua análise, reflecte, pelo seu lado (cf. Figura 8-16), sobretudo, a manifestação, seja de desequilíbrios associados a diferentes formas de “dualismo económico”, seja a manifestação de equilíbrios com reduzida eficiência (combinação de situações de razoável ou elevada coesão económica e fraca competitividade). Neste contexto, importa destacar:

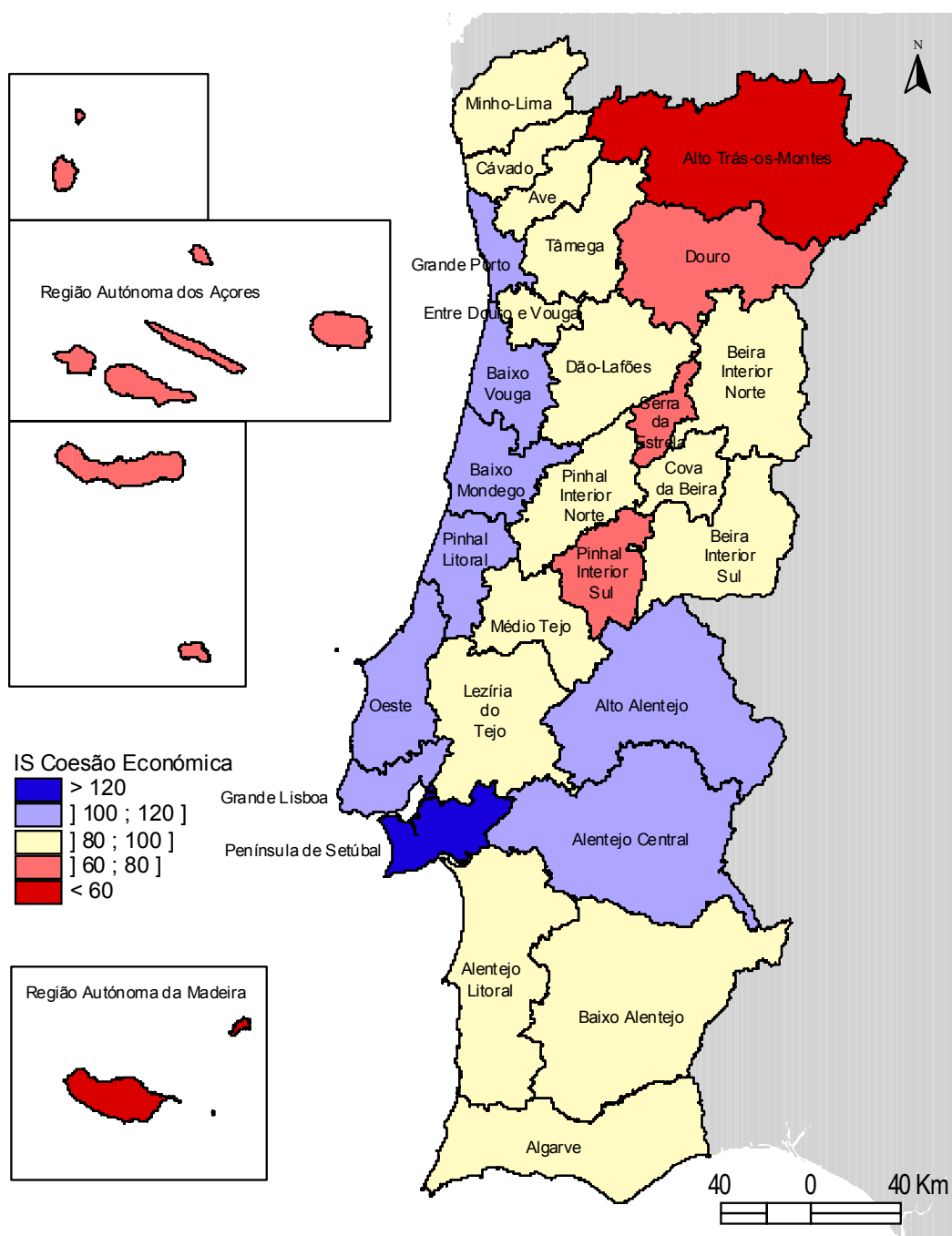
- *As regiões mais periféricas do continente* (Alto Trás-os-Montes, Douro, Serra da Estrela e Pinhal Interior Sul), no sentido preciso que lhe foi atribuído, *são, também, as regiões menos coesas no plano económico*, registando, não tanto, problemas associados à dispersão dos níveis de rendimento concelhio, mas debilidades associadas a uma muito reduzida homogeneidade das produtividades sectoriais (Alto Trás-os-Montes) ou a uma reduzida capacidade de reter o rendimento gerado (Pinhal Interior Sul);
- *As ilhas são, também, espaços de manifestação de menor coesão económica, muito em especial, a região da Madeira* que, acumulando todas as formas de desequilíbrio indutoras de menor coesão económica (30º, e último lugar, na dispersão concelhia do rendimento familiar e na capacidade de reter o rendimento gerado e 26º lugar na homogeneidade das produtividades sectoriais), configura problemas e desafios muito complexos para as intervenções estruturais, tanto mais que os desequilíbrios identificados cobrem actividades económicas (turismo vs. resto da economia), instituições (zona franca vs. resto da economia) e o próprio território (Funchal vs. resto da região).

FIGURA 8-15: ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL
OS RESULTADOS PARCIAIS DAS REGIÕES PORTUGUEAS AO NÍVEL DA COESÃO ECONÓMICA
 (INDICADOR SINTÉTICO PARCIAL [IS COESÃO ECONÓMICA], NUTS II, 2000-2002)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

FIGURA 8-16: ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL
OS RESULTADOS PARCIAIS DAS REGIÕES PORTUGUEAS AO NÍVEL DA COESÃO ECONÓMICA
 (INDICADOR SINTÉTICO PARCIAL [IS COESÃO ECONÓMICA], NUTS III, 2000-2002)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

8.2. OS MODELOS DE ARTICULAÇÃO ENTRE COMPETITIVIDADE E COESÃO EM ACÇÃO NAS REGIÕES PORTUGUESAS

A apresentação dos resultados do índice sintético de competitividade e coesão territorial para as regiões portuguesas permitiu realizar uma primeira leitura das grandes características e tendências da organização espacial da economia e da sociedade portuguesa, bem como das principais necessidades, problemas e desafios que se colocam no presente e no futuro próximo, onde a identificação de uma significativa diversidade de situações estimula um *aprofundamento da análise da articulação entre as dimensões da competitividade e da coesão*, no quadro mais geral do desenvolvimento regional.

A caracterização do posicionamento relativo das regiões portuguesas, no duplo referencial utilizado, isto é, o das “regiões de coordenação” e o das “regiões finas”⁹⁵, permitiu, por outro lado, confirmar a existência de *uma base objectiva muito sólida* para fundamentar a principal mudança global exigida pelo próximo período de programação estrutural em Portugal, isto é, *a necessidade de uma diferenciação dos objectivos a prosseguir, da natureza dos projectos a desenvolver e da intensidade dos apoios a conceder pelas diferentes regiões portuguesas*.

O diferente enquadramento das regiões portuguesas nos vários objectivos previstos nos regulamentos dos fundos estruturais europeus constitui, assim, à luz das grandes conclusões do presente estudo, uma *oportunidade* e um *desafio*.

Uma *oportunidade* para produzir *verdadeiras estratégias regionais de referência suficientemente diversificadas*, isto é, que se aproximem dos problemas actuais e futuros de cada região e aprofundem as dinâmicas de especialização económica enquanto alavancas de ganhos sustentados de produtividade, isto é, uma oportunidade para colocar, finalmente, a utilização dos fundos estruturais em Portugal na sua verdadeira *lógica transversal de política regional estrutural*⁹⁶, superando, desse modo, uma excessiva tendência para modelos de programação de base vertical e sectorial.

⁹⁵ A análise desenvolvida não podia deixar de ser feita com base no referencial regional que vigorou nos três primeiros Quadros Comunitários de Apoio a Portugal, isto é, trabalhando com a região de Lisboa e Vale do Tejo, uma vez que foi por referência a essa NUTS II que foram elaboradas as estratégias de programação estrutural e desenvolvidas as medidas, acções e projectos que lhes deram conteúdo concreto. A passagem para o futuro referencial de NUTS II pode, no entanto, ser feita ao nível das grandes questões e características, considerando que a nova “região de coordenação” de Lisboa coincide, no essencial, com a Grande Lisboa e a Península do Tejo, que a nova “região de coordenação” do Alentejo integra a Lezíria do Tejo e que a nova “região de coordenação” do Centro integra o Oeste e o Médio Tejo.

⁹⁶ O que significaria, também, levar verdadeiramente a sério na programação estrutural o chamado “valor acrescentado comunitário”, seja enquanto conjunto útil de relevantes “lições da experiência”, seja enquanto referencial susceptível de enquadrar a diversificação das intervenções estruturais e a progressiva adopção de práticas referenciadas a necessidades e procura sociais menos básicas.

Um *desafio* para melhorar significativamente a *eficácia da gestão das intervenções estruturais e a qualidade dos projectos* desenvolvidos, apoiados ou estimulados, isto é, um desafio para montar modelos operacionais mais *rigorosos*, porque polarizados pela obtenção de resultados ao longo de caminhos de médio prazo, mais *selectivos*, porque menos confrontados com a gestão da “abundância” do que com a gestão da “escassez” de meios financeiros públicos (comunitários e nacionais), e mais *exigentes*, porque o retorno económico e social dos projectos terá de ser avaliado e garantido com muito maior profundidade de análise e muito maior colaboração entre o sector público e o sector privado.

Os grandes problemas e necessidades das regiões portuguesas, que foram detalhadamente identificados com recurso aos resultados da determinação das notações do ISCCT, nas suas várias dimensões de análise, encontram, no entanto, uma significativa correspondência nas orientações prevaletentes na gestão dos fundos estruturais europeus para o próximo ciclo de programação estrutural na União Europeia (2007-2013).

Com efeito, a leitura que fazemos da configuração proposta quer para a revisão da formulação do “objectivo 1”, em torno da referência central à *convergência*, quer para a revisão da formulação do “objectivo 2”, em torno da referência central à *competitividade* e ao *emprego*, é a de uma espécie de *nova oportunidade concedida aos objectivos de competitividade*, polarizados pela “agenda de Lisboa”, enfrentando a imperiosa necessidade de encontrar novos caminhos de crescimento económico e de criação de riqueza numa Europa alargada, em articulação com uma certa *moderação da prossecução autónoma de objectivos de coesão*, que enfrentam problemas relevantes de consolidação dos resultados obtidos ou mesmo de incapacidade de produção de resultados significativos.

A maior *articulação entre os objectivos de coesão e de competitividade*, na lógica complexa de interacção entre condições, processos e resultados, proposta pela metodologia adoptada neste estudo, corresponde plenamente quer às grandes conclusões apresentadas sobre a análise da configuração territorial das necessidades, problemas e desafios do desenvolvimento económico e social sustentado das regiões portuguesas (cf. Ponto 2.1), quer às grandes conclusões da visão de longo prazo da convergência na União Europeia (cf. Parte II).

A correspondência entre a evolução do modelo global dos fundos estruturais europeus e as necessidades concretas do desenvolvimento competitivo e coeso das regiões portuguesas traduz-se, ainda, em duas consequências adicionais que importa salientar.

Em primeiro lugar, uma muito maior articulação entre objectivos de competitividade e coesão não deixará de contribuir, se *levada a sério*, para enfrentar os problemas colocados pela “*saturação*” da *velocidade de convergência de Portugal no espaço da União Europeia alargada*, na medida em que estimula, necessariamente, quer uma viragem para a inovação global, em detrimento da estrita modernização dos equipamentos, no terreno da *competitividade*, quer uma viragem para as lógicas de integração de redes de infraestruturas, serviços e organizações, de várias gerações, em detrimento da lógica de simples recuperação de atrasos na oferta de equipamentos colectivos básicos, no terreno da *coesão*.

Em segundo lugar, a clarificação pretendida com a adopção de lógicas autónomas ao nível de cada fundo para as intervenções estruturais poderá contribuir de forma relevante, se *levada a sério*, para a superação, no caso português, das dificuldades⁹⁷ associadas à articulação entre acumulação de capital humano e de capital físico, só possível, aliás, com o *desenvolvimento do chamado “capital organizacional”*.

O aprofundamento da leitura das grandes características e tendências da organização espacial da economia e da sociedade portuguesa com base nos resultados do cálculo do ISCCT para as regiões portuguesas pode ser orientado por um “guião” bem estabelecido, isto é, pela leitura das formas específicas de articulação entre coesão e competitividade em acção na realidade portuguesa, que é prosseguido detalhadamente no ponto seguinte.

8.2.1. A Interacção entre Competitividade e Coesão e a Diferenciação Regional

A valorização da lógica territorial na análise da competitividade e da coesão constitui um dos principais desafios do presente estudo que, tendo tido uma primeira resposta, no plano conceptual e metodológico, encontra aqui espaço para uma segunda resposta, agora no plano operacional da medição e caracterização das suas formas de articulação e interacção, nos processos concretos de desenvolvimento económico e social das regiões portuguesas.

A leitura das grandes características e tendências da organização espacial, na economia e sociedade portuguesa, baseada nos resultados do índice sintético de competitividade e coesão territorial, permite partir para este aprofundamento analítico valorizando a construção de um sistema de articulações entre as suas grandes dimensões (competitividade vs. coesão e coesão económica vs. coesão social).

⁹⁷ Que se expressam, com toda a nitidez, na oposição da escolha entre as “pessoas” ou o “betão”, como se essa formulação demasiado simplista pudesse orientar, de forma relevante, qualquer escolha estratégica ou operacional concreta.

AS LIÇÕES DA ARTICULAÇÃO ENTRE COESÃO E COMPETITIVIDADE

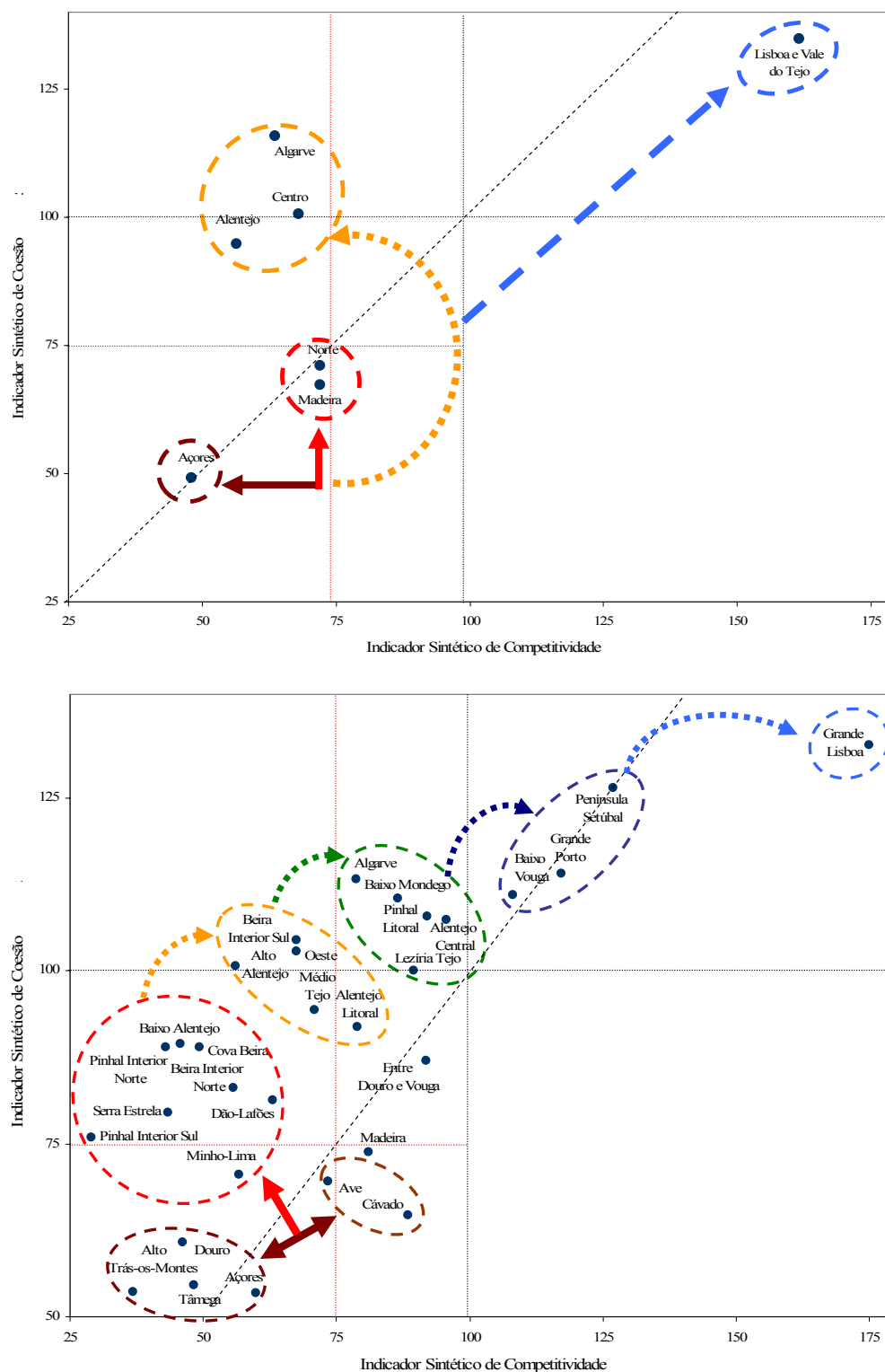
A análise da articulação entre coesão e competitividade pode ser desenvolvida através da comparação dos níveis relativos alcançados por cada região numa e noutra dimensão. A comparação sistemática das notações pode ser feita em dois planos distintos, uma vez que podemos procurar identificar (cf. Figura 8-17):

- O posicionamento em relação à média nacional, aferindo a dimensão dos afastamentos para cima ou para baixo, isto é, o maior ou menor *grau de desenvolvimento* da região em causa numa perspectiva integrada;
- O posicionamento em relação à diagonal que, exprimindo níveis relativos idênticos nas duas dimensões, configura um “caminho de equilíbrio”, numa lógica “cross-section”. A dimensão dos afastamentos desta diagonal de equilíbrio indicia, em maior ou menor grau, a existência de *desequilíbrios nos modelos de desenvolvimento* em acção que se traduzem em vulnerabilidades competitivas (afastamentos para cima e para esquerda) ou em limitações de coesão (afastamentos para baixo e para a direita).

A comparação das notações das diferentes regiões na coesão e na competitividade permite confirmar, não só, a existência de assimetrias regionais significativas no nível de desenvolvimento económico e social, como evidenciar, igualmente, quer a existência de *desequilíbrios* significativos na promoção daquelas duas dimensões cruciais, quer uma clara *preponderância* dos desvios para cima e para a esquerda, isto é, a *preponderância de situações de vulnerabilidade competitiva*, para um determinado nível de coesão considerado, ou de *situações de “excesso” de dotação nas condições da coesão*, para um determinado nível de competitividade alcançado.

Com efeito, se tomarmos o posicionamento dos vários grupos que se formam, ao nível das “regiões finas”, como a configuração aproximada da trajectória que permite “descrever” o modelo concreto de desenvolvimento económico e social em acção em Portugal, no período em análise, constatamos que ela apresenta a forma de uma curva convexa, embora com uma “barriga” mais pronunciada na zona de menor desenvolvimento, isto é, constatamos que existe uma tendência significativa para a *colocação da “coesão à frente da competitividade”*, que pode ser mais “*desejada*” (opções de política pública, escolhas dos eleitores, comportamentos dos cidadãos e dos agentes económicos) ou mais “*sofrida*” (consequências da integração europeia e da globalização).

FIGURA 8-17: ARTICULAÇÃO ENTRE COESÃO E COMPETITIVIDADE NAS REGIÕES PORTUGUEASAS (2000-2002)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

A trajectória em causa revela, também, no plano oposto, que as situações de “partida” (regiões menos desenvolvidas) e, em particular, de “chegada” (regiões mais desenvolvidas) registam um enviesamento favorável à competitividade exprimindo, muito provavelmente, processos distintos onde a menor capacidade competitiva limita a coesão, no primeiro caso, e a maior coesão estimula a competitividade, no segundo caso.

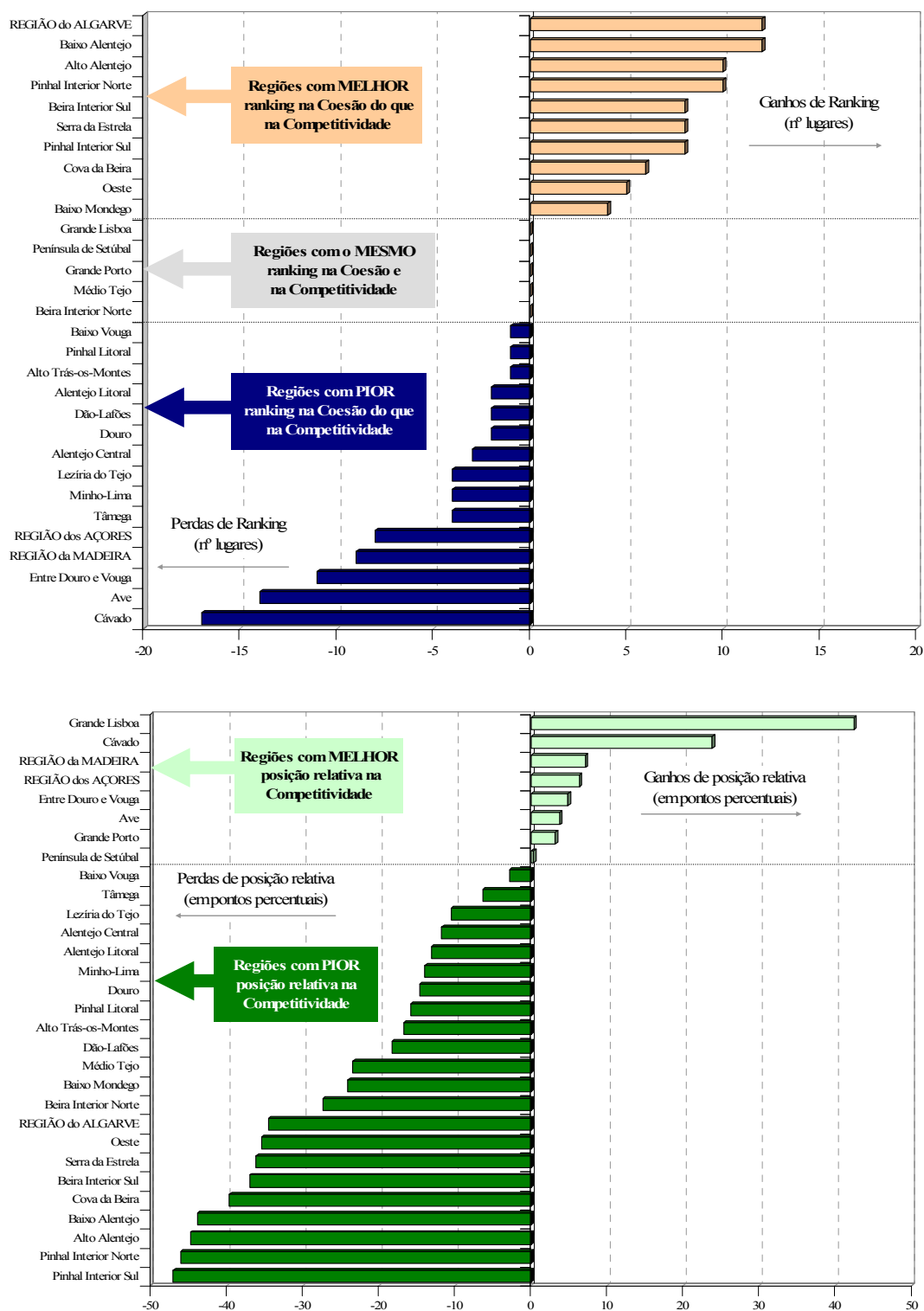
A análise da trajectória definida pelo posicionamento das “regiões de coordenação”, sendo igualmente explícita na revelação destas características, uma vez que os desequilíbrios, com excepção de Lisboa e Vale do Tejo, se produzem por afastamentos quase estritamente verticais, constitui, sobretudo, *um dos mais fortes argumentos a favor de uma imperiosa valorização e diferenciação das estratégias de desenvolvimento regional em Portugal.*

Os principais desafios estratégicos suscitados pela articulação entre coesão e competitividade, nos casos de menor nível de desenvolvimento regional, colocam-se, no quadro da análise desenvolvida, em três das sete “regiões de coordenação” – Açores, Madeira e Norte – e em três grupos que, envolvendo metade das 30 “regiões finas”, tipificam:

- *Situações de “atraso global”* (Açores, Douro, Trás-os-Montes e Tâmega);
- *Situações de forte vulnerabilidade competitiva*, apesar de um nível menos desfavorável de coesão (Baixo Alentejo, Serra da Estrela, Pinhal Interior Sul e Norte, Cova da Beira, Beira Interior Norte, Dão-Lafões e Minho-Lima);
- *Situações de forte vulnerabilidade social*, apesar de um nível menos desfavorável de competitividade (Cávado, Ave e Madeira).

A identificação dos principais desequilíbrios verificados entre os níveis de competitividade e de coesão das regiões portuguesas, seja no que respeita a “rankings”, seja no que respeita a distâncias relativas (cf. Figura 8-18) pode, finalmente, auxiliar a construir uma visão bastante detalhada sobre o grau de prioridade a conceder, nas estratégias a prosseguir em cada região, à *correção das debilidades competitivas* (onde, os cálculos efectuados fazem surgir, para além das regiões relativamente “submersas” em áreas cruciais do desenvolvimento, casos relevantes como o Algarve, o Baixo Mondego ou Dão-Lafões) e das *insuficiências de coesão* (onde, os cálculos efectuados confirmam a relevância determinante dos casos relativos às zonas de especialização industrial do Norte do país, isto é, Ave, Cávado, Tâmega e Entre Douro e Vouga, e às regiões autónomas dos Açores e Madeira).

FIGURA 8-18: ARTICULAÇÃO ENTRE COESÃO E COMPETITIVIDADE NAS REGIÕES PORTUGUEAS
OS DESEQUILÍBRIOS DE “RANKINGS” E POSIÇÕES RELATIVAS



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

O grande traço conclusivo da análise da articulação entre a coesão e a competitividade nas regiões portuguesas traduz-se, assim, numa “hipótese de trabalho”, suportada por evidência empírica muito sólida nos resultados apurados no presente estudo, e que pode ser formulada como a *verificação de um desequilíbrio significativo, na formulação dos objectivos, na afectação dos recursos e na obtenção de resultados, onde a coesão surge claramente favorecida face à competitividade*.

A “hipótese de trabalho” avançada representa, no plano dos processos económicos e sociais e no plano dos processos políticos e institucionais, *a identificação da existência, na sociedade portuguesa, de uma forte “preferência pela equidade” que se faz acompanhar por uma não menos forte “aversão aos riscos da eficiência”*.

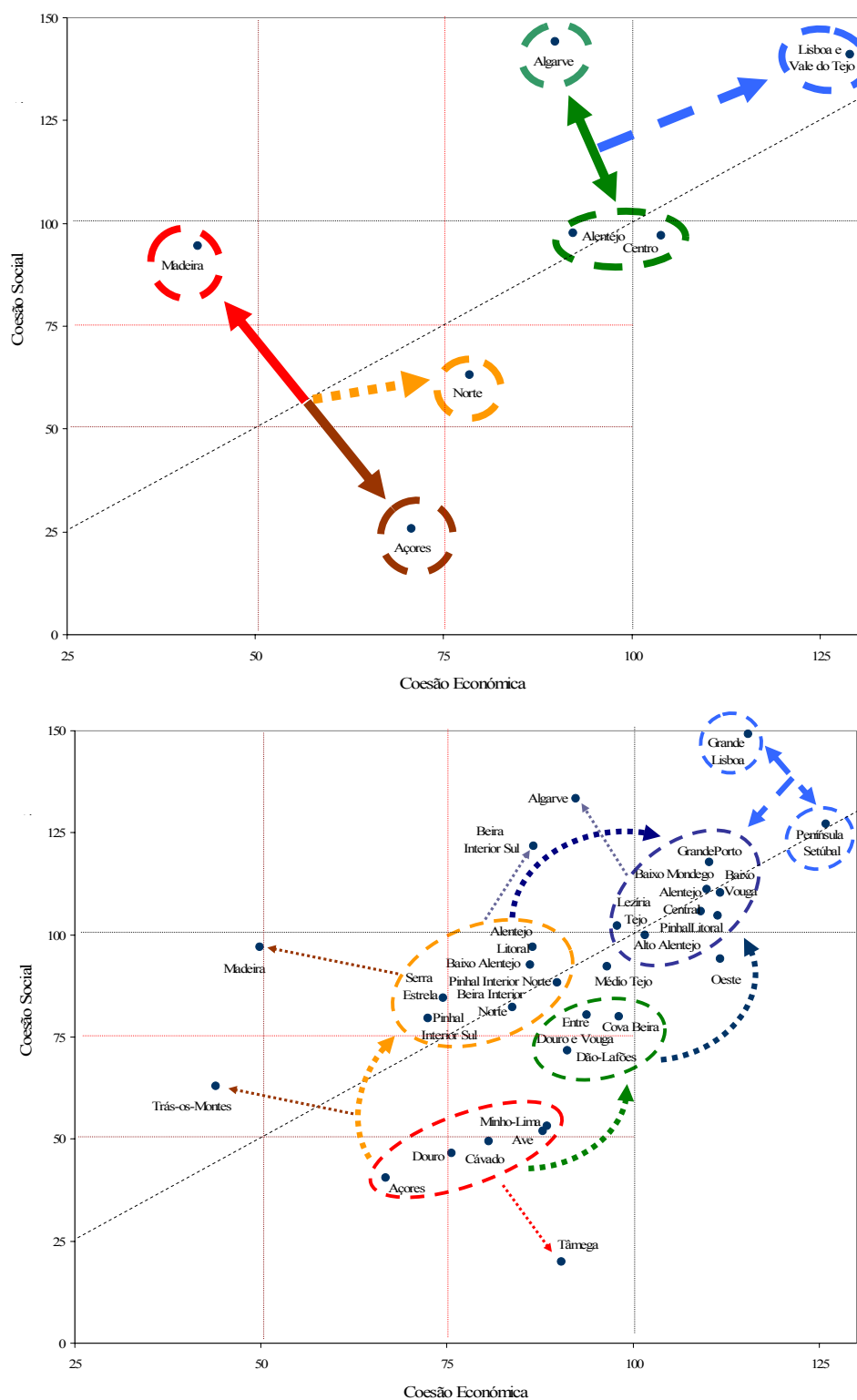
AS LIÇÕES DA ARTICULAÇÃO ENTRE COESÃO ECONÓMICA E COESÃO SOCIAL

A análise da articulação entre a coesão económica e a coesão social nas regiões portuguesas pode ser igualmente desenvolvida com base no posicionamento das diferentes regiões em relação quer à média nacional, quer à diagonal de equilíbrio nas duas dimensões da coesão consideradas.

A comparação das notações das diferentes regiões na coesão económica e na coesão social (cf. Figura 8-19), se permite confirmar a existência de assimetrias regionais menos significativas ao nível da coesão, permite, sobretudo, evidenciar, num quadro de relativo equilíbrio das dimensões económica e social, dois fenómenos distintos:

- Um, de *natureza mais geral*, que se traduz na manifestação, em todos os níveis de desenvolvimento, de desvios para baixo e para a direita, isto é, na manifestação de *problemas de coesão social, que atingem certas regiões, em todos os níveis de coesão económica, problemas tanto mais graves quanto menor é o nível de coesão económica*, sugerindo, desse modo, uma espécie de “fragilidade estrutural” ao nível da coesão social, nos vários modelos de crescimento económico em acção nas regiões portuguesas;
- Outro, mais *confinado a um número limitado de casos*, que se traduz em desvios, mais expressivos e de sentido contrário, para cima e para a esquerda, também em todos os níveis de coesão económica (Alto Trás-os-Montes, Madeira, Beira Interior Sul, Algarve e Grande Lisboa), sugerindo uma “*diferenciação por cima*” nas condições e/ou resultados da coesão social, associável a características do modelo de crescimento económico vigente e/ou a factores políticos e institucionais.

FIGURA 8-19: ARTICULAÇÃO ENTRE COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL NAS REGIÕES PORTUGUEAS (2000-2002)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

A análise da trajectória definida pelo posicionamento das “regiões de coordenação” no referencial da coesão económica e social, sendo particularmente expressiva na configuração de “caminhos” acima (Madeira, Algarve e Lisboa e Vale do Tejo) e abaixo (Açores e Norte) da diagonal de equilíbrio, aponta um argumento adicional a favor da *diferenciação das estratégias de desenvolvimento regional em Portugal*.

O argumento adicional que esta análise permite avançar é o da necessidade de *atribuir um sentido menos geral e genérico à promoção da coesão social*, orientando-a para uma *correção concentrada nos principais desequilíbrios*, uma vez que estes se manifestam mais fortemente em regiões suficientemente específicas, *segundo “terapias” bastante diferenciadas*, uma vez que essas situações específicas, abrangendo todos os níveis de desenvolvimento, não podem ser enfrentadas com objectivos e medidas idênticos.

O grande traço da análise da articulação entre coesão económica e coesão social nas regiões portuguesas pode ser traduzido numa segunda “hipótese de trabalho”, suportada, também, por evidência empírica sólida nos resultados apurados no presente estudo (cf. Figura 8-19), que pode ser formulada como a verificação de uma *fragilidade estrutural que tende a comprometer a coesão social nas regiões que protagonizam as formas menos conseguidas de crescimento económico e inserção internacional*.

A VISÃO DE CONJUNTO DA POSIÇÃO DAS “REGIÕES FINAS” NA ARTICULAÇÃO ENTRE COMPETITIVIDADE E COESÃO: UMA TIPOLOGIA EM SEIS GRANDES GRUPOS

A sistematização da análise desenvolvida a propósito das articulações entre competitividade e coesão pode ser operacionalizada, procurando obter uma visão de conjunto do posicionamento das diferentes regiões portuguesas no referencial estruturado por essas duas questões estratégicas, através da construção de uma “*tipologia de situações*” susceptível de “separar” as regiões, que enfrentam problemas, necessidades e desafios suficientemente diferenciados, e de “juntar” as regiões que enfrentam problemas, necessidades e desafios suficientemente semelhantes.

A “*tipologia de situações*” construída, partindo de um referencial definido por dimensões de análise que, como vimos, se revelam decisivas para a concepção das políticas estruturais, pode contribuir, também, para uma melhor compatibilização, no futuro período de programação estrutural, entre as grandes orientações dos fundos estruturais comunitários, os grandes objectivos estratégicos nacionais e as características específicas das diferentes regiões portuguesas.

As conclusões já formuladas, ao longo do presente estudo, são fortemente convergentes na demonstração da existência de uma diversidade regional que justifica plenamente um trabalho de diferenciação de estratégias regionais de intervenção que, partindo do quadro comunitário fornecido pelos objectivos 1 e 2 na utilização dos fundos estruturais, possam, nomeadamente ao nível da prossecução do objectivo 1, estipular formas próprias e específicas de articulação entre a coesão e a competitividade em trajectórias capazes de garantir uma efectiva convergência no espaço da Europa alargada⁹⁸.

Com efeito, se o enquadramento comunitário da futura região de Lisboa é suficientemente explícito, como contributo para o “desenho” da respectiva estratégia, ao criar uma situação de maior exigência e selectividade associada à “escassez” de fundos estruturais (redução muito significativa do nível de apoio per capita em relação ao período 2000-2006) e ao dirigir as intervenções para a prossecução de objectivos de competitividade e emprego polarizados pela “agenda de Lisboa”, o enquadramento das restantes regiões, que, sendo claro no terreno do nível de apoio per capita expectável, é muito mais difuso na orientação da prossecução da coesão e da convergência no espaço europeu, deixando muito mais em aberto a identificação do caminho específico de cada região, isto é, a identificação do respectivo quadro de referência estratégica, traduzido em prioridades, quer ao nível dos objectivos, quer ao nível dos projectos.

A articulação entre o referencial comunitário, suportado pelo nível regional do PIB per capita em paridades de poder de compra, e o referencial nacional, suportado pelos índices sintéticos parciais de competitividade e coesão, desenvolvidos no presente estudo, permitiu construir uma tipologia de situações com base em informação objectiva (cf. Quadro 8-7) que representa, igualmente, uma visão de conjunto da análise detalhada do posicionamento de cada uma das regiões portuguesas em matéria de competitividade e coesão.

A tipologia obtida configura *seis grandes situações*, isto é, *regiões globalmente “avançadas”, regiões “seguidoras”, regiões intermédias, regiões menos desenvolvidas, regiões industriais com reduzida coesão e regiões globalmente “atrasadas”,* que, no entanto, devem ser encaradas de forma indicativa e tratadas com alguns cuidados, nomeadamente os inerentes à sua muito diferente homogeneidade interna, de forma a evitar análises e conclusões demasiado rígidas.

⁹⁸ Como facilmente se compreende, a “fronteira” dos 75% do PIB per capita em paridades de poder de compra, tendo um sentido objectivo e preciso em termos europeus, não é suficiente, em casos como o da economia portuguesa, para, por si só, servir de guia para a concepção das intervenções regionais de natureza estrutural.

**QUADRO 8-7: AS GRANDES SITUAÇÕES NA ARTICULAÇÃO ENTRE COESÃO E COMPETITIVIDADE
COMO BASE DE UMA TIPOLOGIA DAS REGIÕES PORTUGUESAS (NUTS III)**

<i>Grupo</i>	<i>Tipologia</i>	<i>Competitividade Valor do ISpComp (*)</i>	<i>Coesão Valor do ISpCoes (*)</i>	<i>Regiões “Finas” (NUTS III)</i>
I	Regiões globalmente “avançadas”	$ISpComp \geq 100$	$ISpCoes \geq 100$	Grande Lisboa, Península de Setúbal, Grande Porto e Baixo Vouga
II	Regiões “seguidoras”	$100 > ISpComp \geq 75$	$ISpCoes \geq 100$	Alentejo Central, Pinhal Litoral, Lezíria do Tejo, Baixo Mondego
			(**)	Alentejo Litoral e Entre Douro e Vouga (Algarve, se considerada)
III	Regiões intermédias	$75 > ISpComp \geq 50$	$ISpCoes \geq 80$	Médio Tejo, Oeste, Beira Interior Sul, Dão-Lafões, Beira Interior Norte e Alto Alentejo
IV	Regiões menos desenvolvidas	$75 > ISpComp \geq 50$	$ISpCoes \geq 70$	Minho-Lima, Cova da Beira, Pinhal Interior Norte, Baixo Alentejo Serra da Estrela e Pinhal Interior Sul (Madeira, se considerada)
V	Regiões industriais com reduzida coesão	$ISpComp \geq 70$	$ISpCoes < 70$	Cávado e Ave
VI	Regiões globalmente “atrasadas”	$ISpComp < 50$	$ISpCoes < 60$	Tâmega, Douro, Alto Trás-os-Montes e Açores (***)

(*) A notação obtida no respectivo **índice sintético parcial (IS p)** constitui a base da afectação de cada “região fina” ao respectivo grupo de acordo com os critérios definidos no quadro.

(**) Estas duas regiões, que apresentam notações no índice parcial de coesão ligeiramente acima, respectivamente, de 90 e de 85, constituem como que uma “charneira” entre os grupos II e III, mais próximas do primeiro em matéria de competitividade e do segundo em matéria de coesão.

(***) A região dos Açores é aqui incluída por apresentar a notação mais baixa no índice parcial de coesão, apesar de registar uma notação ligeiramente abaixo de 60 no índice parcial de competitividade.

As características concretas das regiões portuguesas geram, ainda, duas grandes situações específicas que, no contexto dos referidos cuidados, devem ser tratadas como “casos particulares”, suscitando outras tantas opções de enquadramento na tipologia desenvolvida, que se explicitam de seguida.

A primeira situação específica corresponde às regiões da Madeira e do Algarve que, partilhando uma intensa especialização turística, com consequências relevantes, já enunciadas e analisadas, na aferição dos respectivos níveis de coesão e competitividade, são melhor enquadráveis numa análise ao nível das regiões de coordenação. Optou-se, assim, por não as incluir na tipologia de regiões finas, ao contrário da região dos Açores que partilha características fundamentais de outras regiões “globalmente” atrasadas, nomeadamente no que respeita à sua situação periférica, onde a forte dispersão territorial (9 ilhas) coloca problemas particulares de coesão que importa não esquecer, nem subestimar.

A segunda situação específica envolve zonas de especialização industrial com reduzida coesão social, isto é, zonas com desequilíbrios muito significativos nos respectivos “modelos” de competitividade e coesão, correspondendo, fundamentalmente, às regiões do Cávado e Ave. Optou-se, neste caso, quer pelo seu enquadramento num grupo específico, quer, sobretudo, pela comparação das situações dos diferentes “distritos industriais” (Cávado, Ave, Baixo Vouga, Entre Douro e Vouga, Pinhal Litoral e Península de Setúbal).

8.2.2. As Condições, Processos e Resultados da Competitividade e da Coesão

A metodologia utilizada para a construção do índice sintético de competitividade e coesão territorial permite, ainda, um aprofundamento adicional das conclusões avançadas com base na interpretação do sistema de articulações entre a competitividade e a coesão, através do tratamento mais detalhado do desempenho específico de cada região nas condições, processos e resultados de cada uma dessas grandes dimensões de análise.

A comparação das notações obtidas por cada região nas condições e nos resultados da *competitividade* permite-nos, como vimos, aproximar, respectivamente, o seu *potencial* competitivo e a *eficácia* da sua utilização, isto é, a capacidade efectivamente demonstrada na criação de riqueza à escala nacional e internacional. As notações nos processos permitem, pelo seu lado, aproximar os níveis alcançados em matéria de *eficiência produtiva* e de *ritmo de evolução*, encontrando, desse modo, fundamento para a interpretação dos principais desequilíbrios identificados.

A comparação das notações obtidas por cada região nas condições e nos resultados da *coesão* permite-nos, pelo seu lado, como vimos, aproximar, respectivamente, a *acesso* das pessoas às grandes infraestruturas e equipamentos colectivos e o grau de *equidade* económica e social daí resultante, isto é, respectivamente, a maior ou menor homogeneidade na valorização dos factores produtivos afectados às diferentes actividades e na capacitação e qualidade de vida global da população efectivamente alcançada. As notações nos processos permitem, pelo seu lado, aproximar os níveis alcançados pelos fenómenos de *exclusão* e *adaptabilidade*, encontrando, desse modo, fundamento para a interpretação dos principais desequilíbrios identificados.

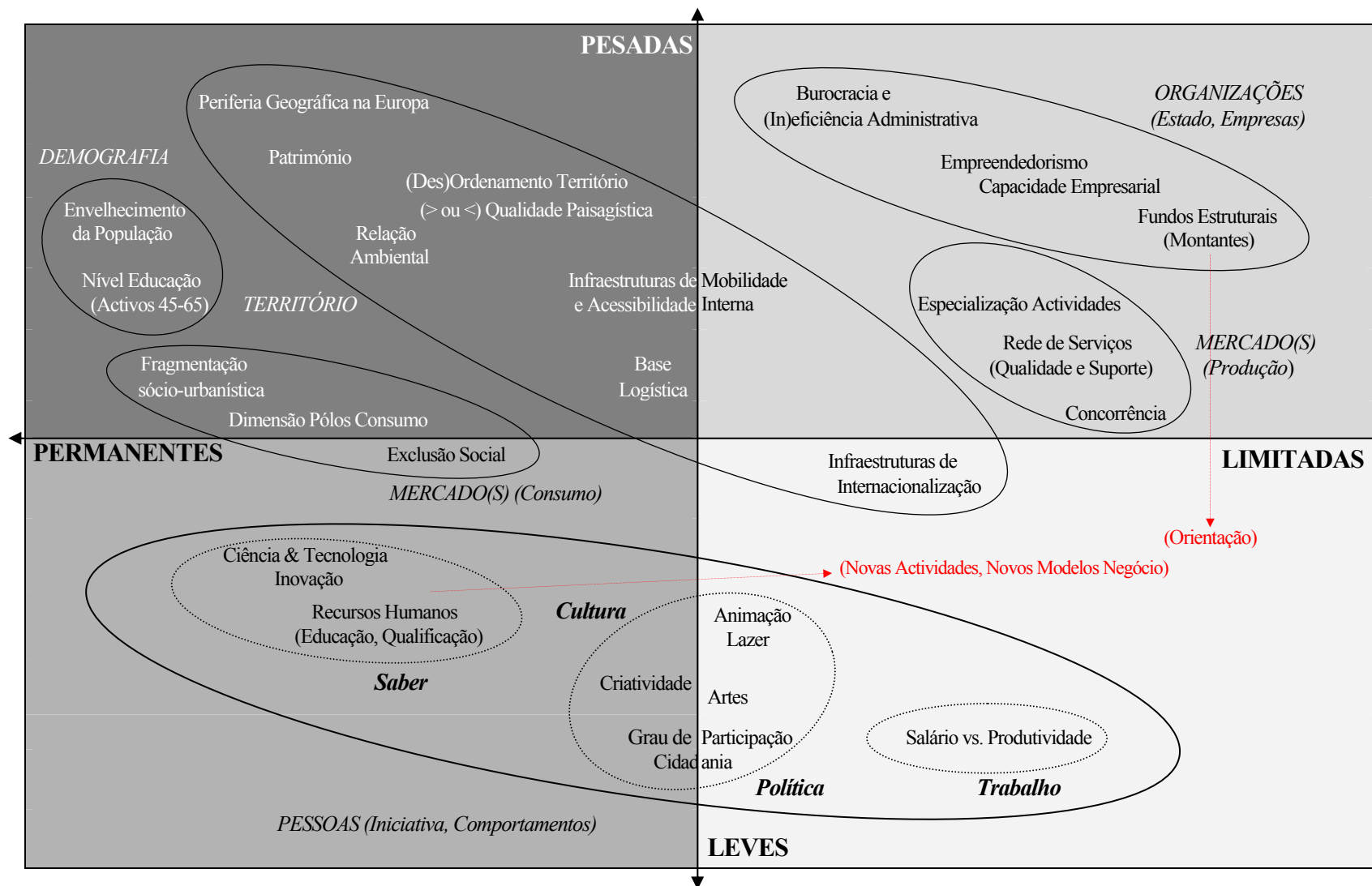
Os indicadores elementares seleccionados para a construção dos índices parciais, que permitem a análise da configuração dos circuitos “condições → processos → resultados” nas dimensões da coesão e da competitividade, correspondem a fenómenos razoavelmente diferenciados na sua natureza qualitativa.

A evolução destes indicadores não está, com efeito, sujeita ao mesmo “jogo” de tendências e condicionantes, isto é, a margem de manobra das políticas estruturais para a sua transformação é muito diferente, caso a caso. A sistematização das principais tendências e condicionantes que enquadram a evolução destes indicadores, que pode ser desenvolvida considerando, por um lado, a maior ou menor possibilidade da sua modificação (condicionantes “*leves*” vs. condicionantes “*pesadas*”), e, por outro lado, a maior ou menor extensão da respectiva incidência temporal (condicionantes “*permanentes*” vs. condicionantes “*limitadas*”), permite evitar leituras demasiado simplificadas dos circuitos da competitividade e coesão territorial (cf. Figura 8-20).

A escolha dos indicadores de base para a caracterização das várias dimensões consideradas valoriza, recorde-se, a base territorial de cada região considerada, integrando eixos de análise que correspondem muito mais a tendências e condicionantes “*pesadas*” e “*permanentes*”, isto é, que evoluem e se transformam mais lentamente, favorecendo ou desfavorecendo as várias regiões consideradas, como os que se prendem com a situação geográfica, com as formas de ocupação do território e relacionamento ambiental ou com a mobilidade global, de pessoas e mercadorias.

As estratégias regionais de convergência no espaço das regiões europeias, colocam, assim, um desafio particular de “gestão” das grandes condicionantes do desenvolvimento económico e social, onde o capital humano, o conhecimento e a eficiência dos mercados e das organizações constituem os grandes factores de superação dos limites das condicionantes adversas, mais pesadas e permanentes.

FIGURA 8-20: PRINCIPAIS TENDÊNCIAS E CONDICIONANTES NO DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL



A análise da configuração, em cada região, das condições, processos e resultados exige, assim, no plano do *diagnóstico*, uma atenção particular às (des)vantagens de base territorial, na medida em que as regiões podem não ter, como vimos, notações semelhantes, nem mesmo aproximadas, nalguns indicadores⁹⁹, atenção que se deve prolongar, no plano das *estratégias de acção*, ao quadro evolutivo das ameaças e oportunidades¹⁰⁰ que podem acentuar ou reduzir essas mesmas (des)vantagens.

Os resultados obtidos foram organizados através de um conjunto de “gráficos de radar” de forma hexagonal (Figura 8-21 a Figura 8-28) que permitem analisar os *circuitos “condições → processos → resultados”* de forma autónoma para a dimensão “*competitividade*” (nos três eixos acima da diagonal) e para a dimensão “*coesão*” (três eixos abaixo da diagonal), representados, em ambos os casos, no sentido inverso dos ponteiros do relógio. Os gráficos apresentados permitem dois tipos de leitura:

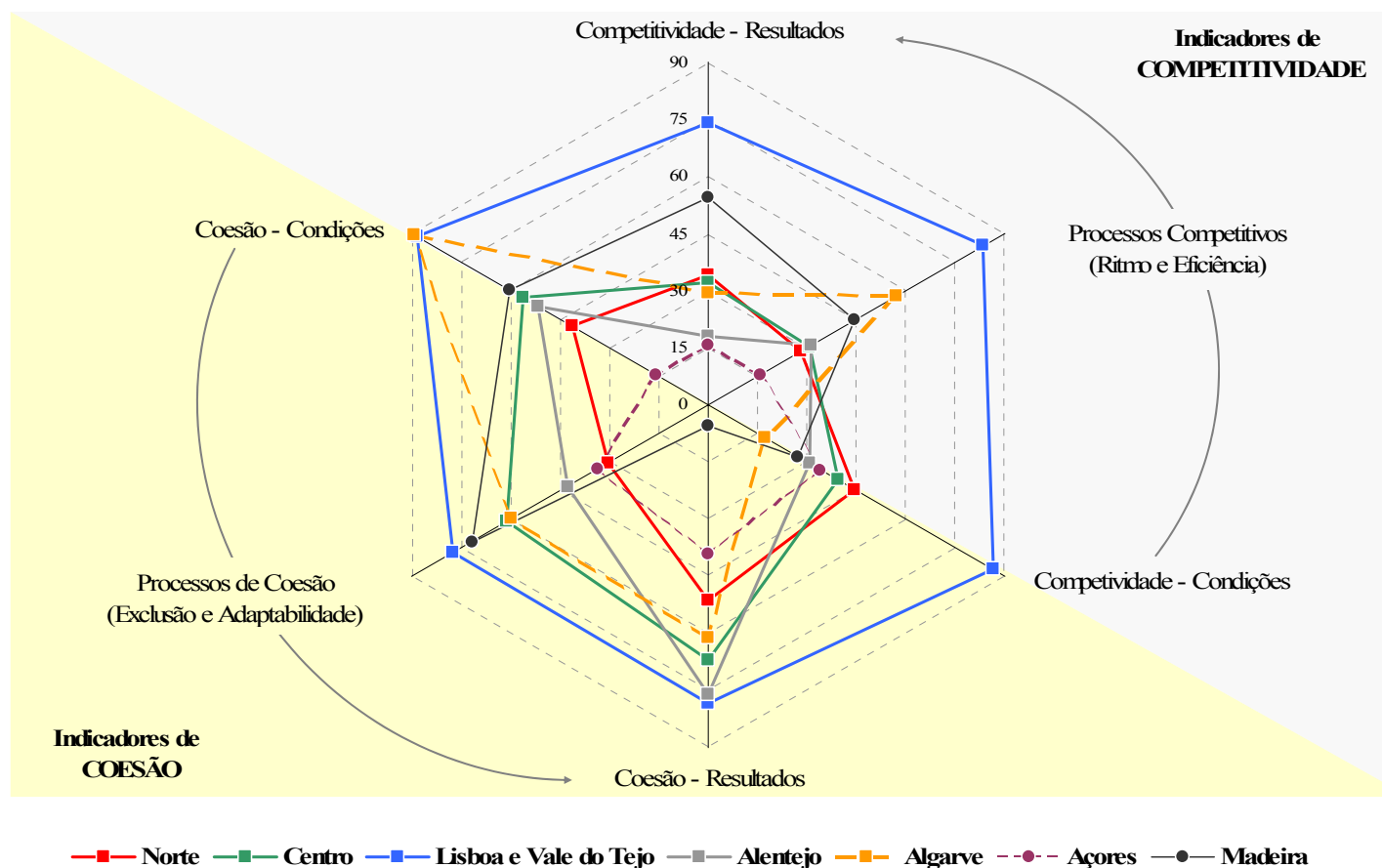
- Uma primeira leitura, *interna a cada uma das duas dimensões*, permite comparar as notações obtidas nas condições e resultados, identificando, desse modo, quer o *desempenho relativo* de cada região, quer as situações de maior (notação nos resultados superior à notação nas condições) ou menor (notação nos resultados inferior à notação nas condições) *eficácia*, verificando, também, se estes níveis de eficácia encontram confirmação nos indicadores de processo considerados.
- Uma segunda leitura, *centrada na interacção entre as duas dimensões analisadas* e suportada pelos pólos iniciais (condições) e finais (resultados) do circuito considerado, permite comparar, em conjunto, as notações obtidas por cada região em matéria de competitividade e de coesão, seja nas condições, seja nos resultados (as comparações centram-se, no caso das condições, ao longo da diagonal, e, no caso dos resultados, ao longo do eixo vertical).

A análise dos circuitos “condições → processos → resultados” foi desenvolvida, quer para as “regiões de coordenação”, quer para as “regiões finas” que, por razões de clareza, foram objecto de uma “arrumação” com base na tipologia de situações construída a partir dos níveis respectivos de competitividade e coesão (cf. Quadro 8-7).

⁹⁹ A região dos Açores constitui um bom exemplo de desvantagens territoriais quer no plano da coesão (dispersão por várias ilhas), quer no plano da competitividade (situação periférica face ao continente europeu).

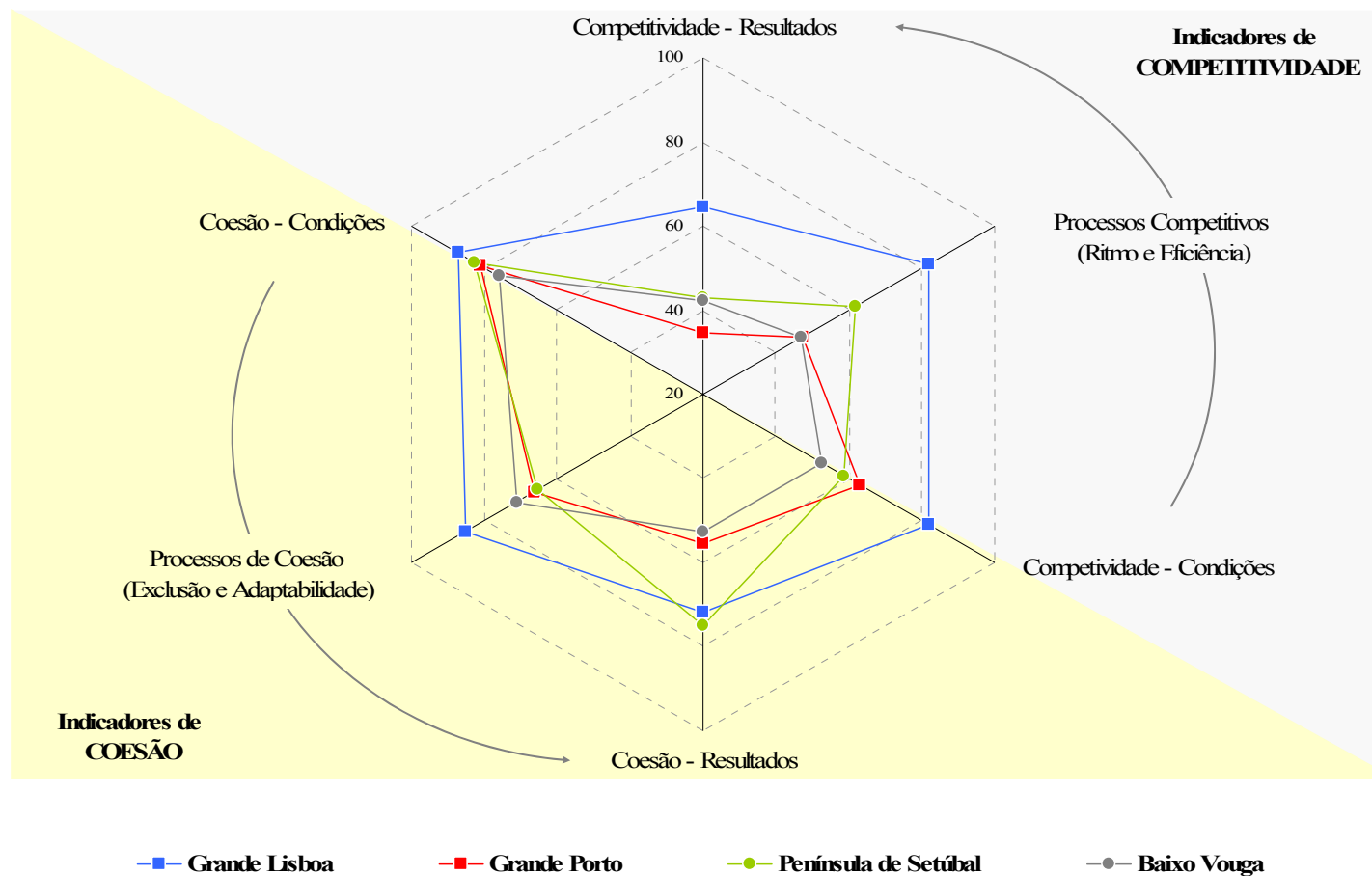
¹⁰⁰ O protagonismo de Espanha como parceiro económico de Portugal representa uma oportunidade de derrota da interioridade com base na melhoria competitiva, tal como uma especialização turística equilibrada representa uma oportunidade para a melhoria da coesão social ou a intensificação do relacionamento entre a Europa e a América representa uma oportunidade de redução da situação periférica das ilhas atlânticas.

FIGURA 8-21: A ARTICULAÇÃO ENTRE COMPETITIVIDADE E COESÃO: CONDIÇÕES, PROCESSOS E RESULTADOS
AS “REGIÕES DE COORDENAÇÃO” (NUTS II, 2000-2002)



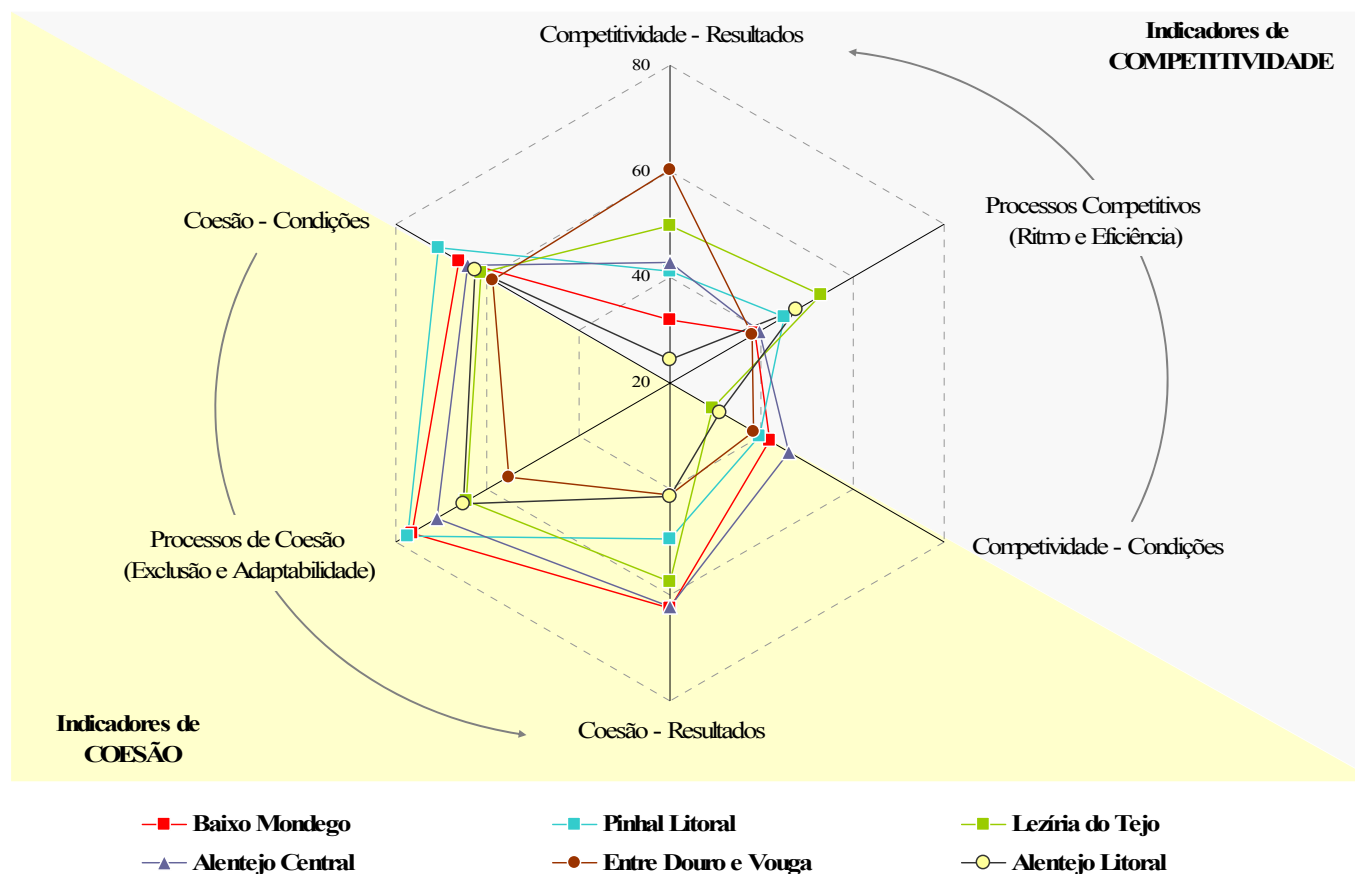
Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

FIGURA 8-22: A ARTICULAÇÃO ENTRE COMPETITIVIDADE E COESÃO: CONDIÇÕES, PROCESSOS E RESULTADOS
AS “REGIÕES FINAS” (NUTS III, 2000-2002): O CASO DAS REGIÕES GLOBALMENTE “AVANÇADAS” (GRUPO I)



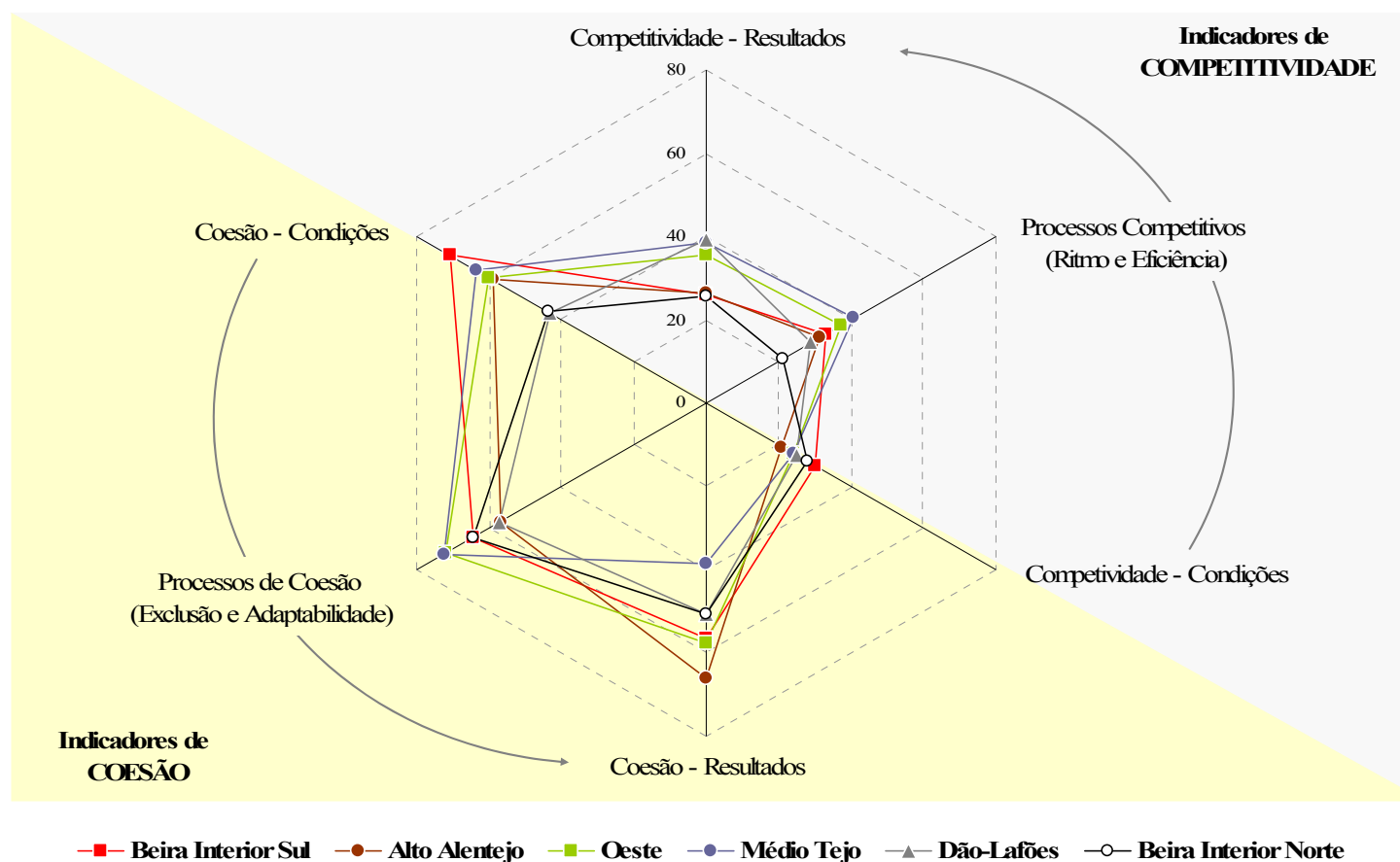
Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

FIGURA 8-23: A ARTICULAÇÃO ENTRE COMPETITIVIDADE E COESÃO: CONDIÇÕES, PROCESSOS E RESULTADOS
AS “REGIÕES FINAS” (NUTS III, 2000-2002): O CASO DAS REGIÕES “SEGUIDORAS” (GRUPO II)



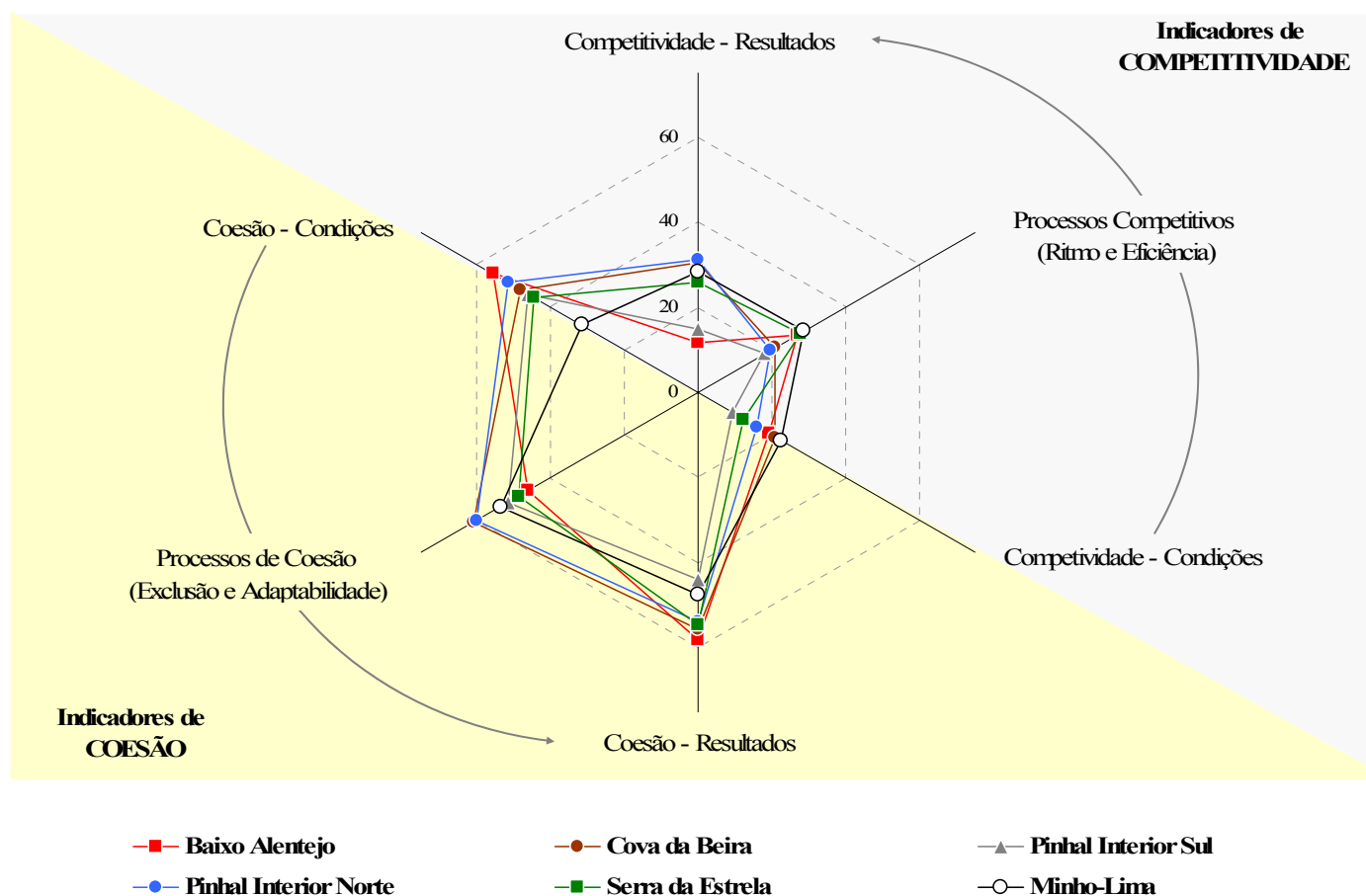
Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

FIGURA 8-24: A ARTICULAÇÃO ENTRE COMPETITIVIDADE E COESÃO: CONDIÇÕES, PROCESSOS E RESULTADOS
AS “REGIÕES FINAS” (NUTS III, 2000-2002): O CASO DAS REGIÕES INTERMÉDIAS (GRUPO III)



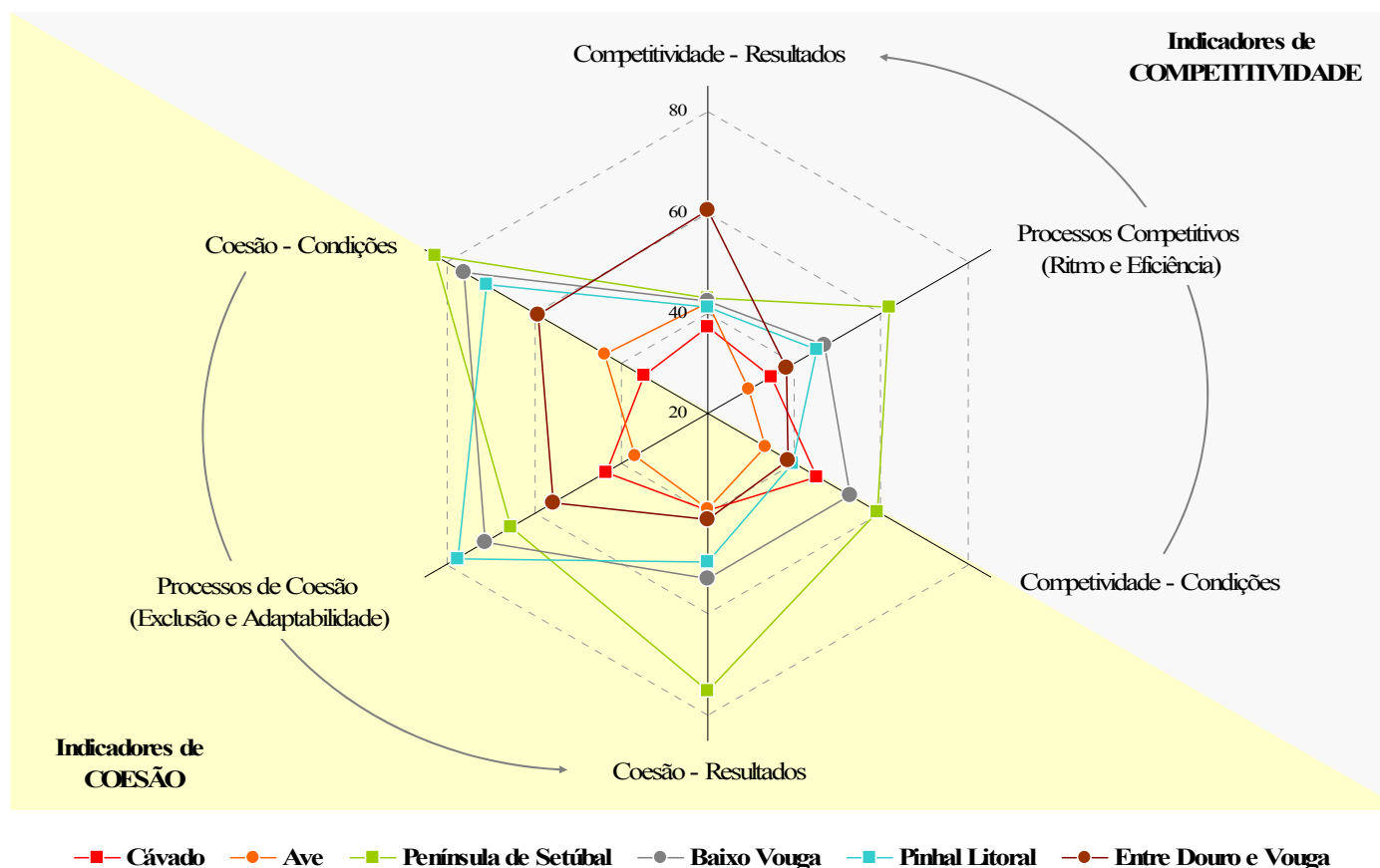
Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

FIGURA 8-25: A ARTICULAÇÃO ENTRE COMPETITIVIDADE E COESÃO: CONDIÇÕES, PROCESSOS E RESULTADOS
AS “REGIÕES FINAS” (NUTS III, 2000-2002): O CASO DAS REGIÕES MENOS DESENVOLVIDAS (GRUPO IV)



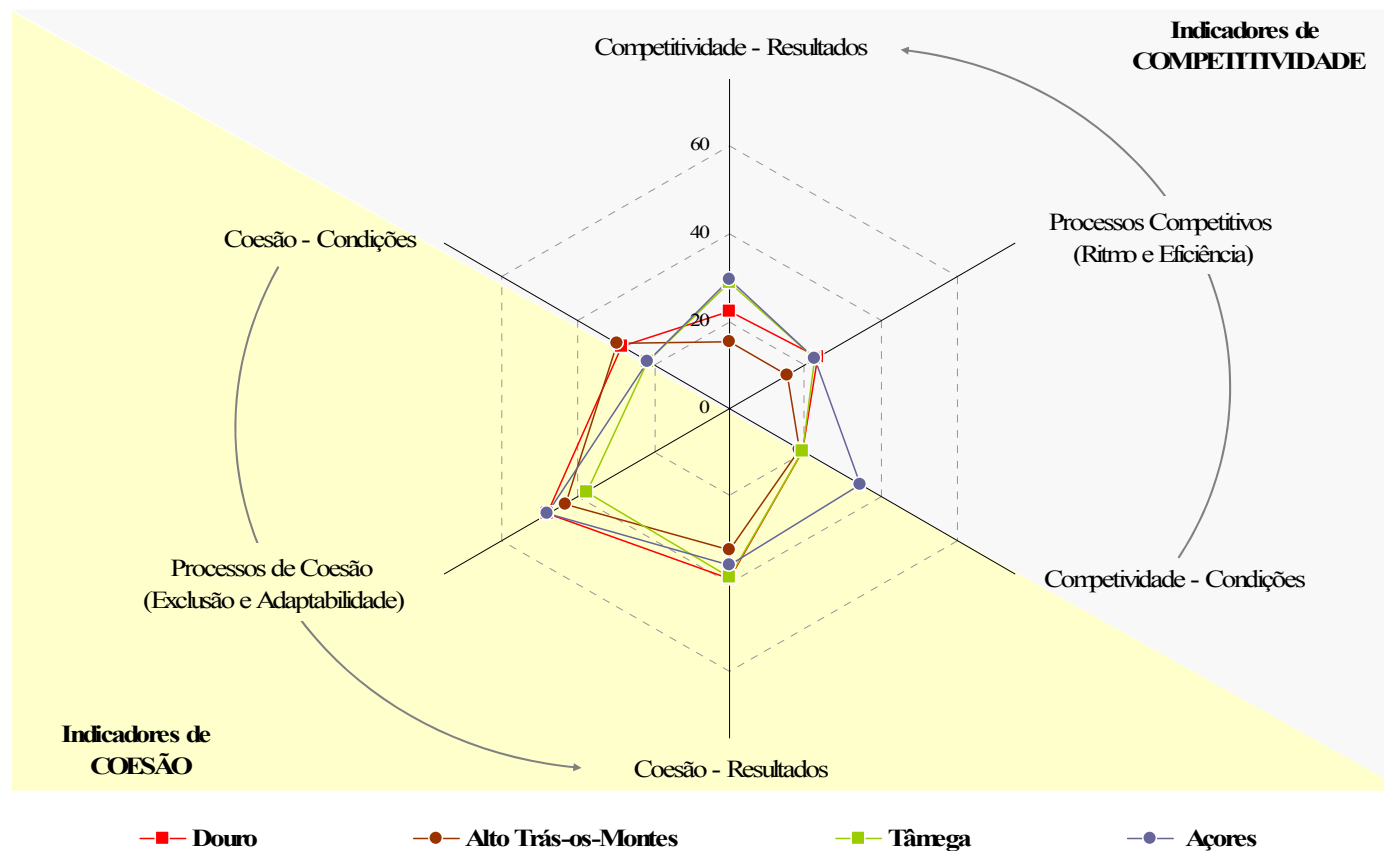
Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

FIGURA 8-26: A ARTICULAÇÃO ENTRE COMPETITIVIDADE E COESÃO: CONDIÇÕES, PROCESSOS E RESULTADOS
AS “REGIÕES FINAS” (NUTS III, 2000-2002): O CASO DOS “DISTRITOS INDUSTRIAIS”



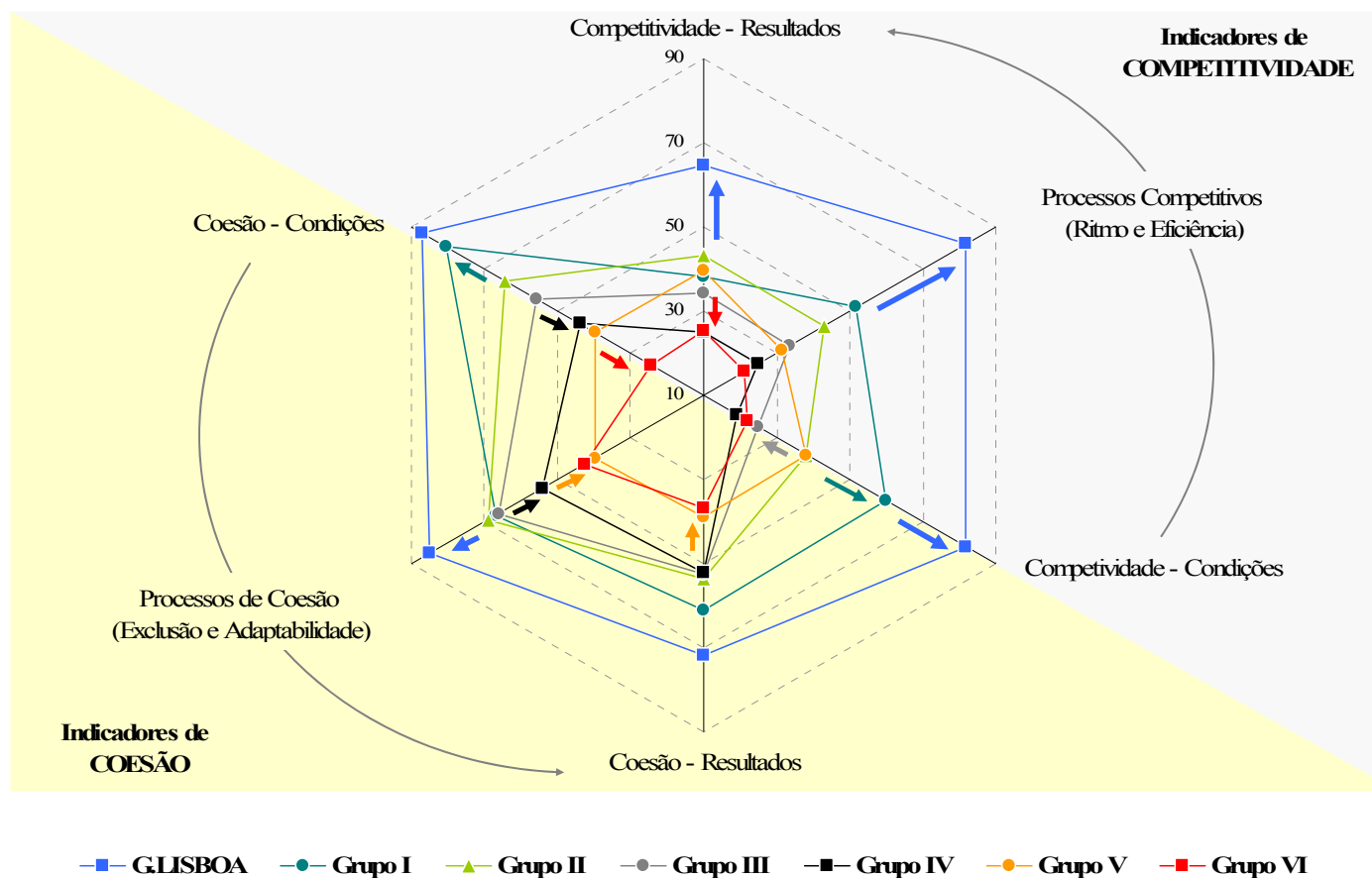
Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

FIGURA 8-27: A ARTICULAÇÃO ENTRE COMPETITIVIDADE E COESÃO: CONDIÇÕES, PROCESSOS E RESULTADOS
AS “REGIÕES FINAS” (NUTS III, 2000-2002): O CASO DAS REGIÕES GLOBALMENTE “ATRASADAS” (GRUPO VI)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

FIGURA 8-28: A ARTICULAÇÃO ENTRE COMPETITIVIDADE E COESÃO: CONDIÇÕES, PROCESSOS E RESULTADOS
AS “REGIÕES FINAS” (NUTS III, 2000-2002): A VISÃO DE CONJUNTO



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

A análise da configuração dos grandes circuitos que ligam condições e resultados em matéria de competitividade e coesão, ao nível das “regiões de coordenação” (NUTS II), permite avançar um conjunto de grandes conclusões (cf. Figura 8-21) que se podem sistematizar em torno dos seguintes pontos:

- As *condições* da competitividade e da coesão evidenciam uma tendência para a formação de um “pelotão” central sem grandes disparidades entre si, destacando-se, em ambas as dimensões, numa posição clara de liderança, a região de Lisboa e Vale do Tejo, mais forte nas condições de competitividade do que nas condições de coesão. As assimetrias são marcadas, no pólo oposto, pela debilidade das condições de coesão evidenciada pela região dos Açores e pelo posicionamento desequilibrado da região do Algarve, oscilando, num contraste extremado, entre a partilha da liderança nas condições de coesão e o último lugar nas condições de competitividade.
- Os *resultados* da competitividade e da coesão evidenciam contornos diferentes para as assimetrias, que se traduzem em distribuições das notações bastante mais “espaçadas”, continuando a destacar-se a posição de liderança da região de Lisboa e Vale do Tejo, mais expressiva ao nível da competitividade (se tivermos em consideração o “erro por excesso” na avaliação do PIB per capita da região da Madeira), mas bastante menos expressiva ao nível da coesão. As assimetrias no pólo oposto são, aqui, marcadas pela debilidade, nos resultados da competitividade, partilhada pelos Açores e pelo Alentejo, e pelo “afundamento”, em matéria de resultados da coesão, da região da Madeira.
- Os *processos* de competitividade (ritmo de evolução e eficiência) e de coesão (níveis de exclusão e adaptabilidade) considerados evidenciam, pelo seu lado, quer uma tendência para o reforço da posição de liderança da região de Lisboa e Vale do Tejo, em especial na competitividade, quer um distanciamento positivo da região Centro face à região Norte, nas várias dimensões da coesão, embora convergindo em todas as dimensões da competitividade, isto é, uma tendência para uma diferenciação qualitativa do contexto estratégico destas duas regiões, onde o pior desempenho da região Norte pode surgir como uma *ameaça efectiva* do progresso competitivo e o melhor desempenho da região Centro, nomeadamente no abandono escolar e na adaptabilidade da especialização, surge como uma *oportunidade potencial* do mesmo progresso competitivo.

A análise da configuração dos grandes circuitos que ligam condições e resultados, na competitividade e na coesão, ao nível das “regiões finas” (NUTS III), permite, pelo seu lado, avançar um conjunto de conclusões mais precisas que se podem sistematizar, para cada um dos grupos considerados na tipologia apresentada, em torno dos seguintes pontos:

- O grupo das *regiões globalmente “avançadas”*, que envolve, grosso modo, o espaço da futura região de coordenação de Lisboa (Grande Lisboa e Península de Setúbal) e os pólos mais desenvolvidos da região Norte (Grande Porto) e da região Centro (Baixo Vouga), reflecte as características já detectadas pela análise ao nível das “regiões de coordenação”, embora com algumas diferenças relevantes (cf. Figura 8-22).

Em primeiro lugar, verifica-se uma clara *liderança global da Grande Lisboa*, mais forte no terreno da competitividade, seguida a alguma distância pela Península de Setúbal¹⁰¹, enquanto as regiões do Grande Porto e do Baixo Vouga, embora se aproximem substancialmente nas condições de coesão, ficam razoavelmente distantes em todos os outros eixos considerados.

Em segundo lugar, verifica-se, no quadro comparativo interno a este grupo, um *desempenho menos favorável do Grande Porto nos processos e resultados da coesão e, sobretudo, da competitividade*, com reflexos na qualidade do desenvolvimento da região mais vasta que polariza e nas dificuldades da sua própria convergência no espaço europeu (cf. Quadro 8-8).

**QUADRO 8-8: CONVERGÊNCIA ECONÓMICA EUROPEIA
E PRODUTIVIDADE RELATIVA INTERNA**

<i>Região (NUT III)</i>	Convergência Económica na UE-15 (*) (Evolução 1995 → 2001, %)	Produtividade Relativa PIB/Emprego em € (2001, Portugal = 100)
<i>Grande Porto</i>	- 4,1	104,2
<i>Baixo Vouga</i>	1,6	92,2
<i>Grande Lisboa</i>	11,1	136,7
<i>Península de Setúbal</i>	0,5	106,8

(*) $(\text{PIB/H PPC [UE-15 = 100]}_{2001} / \text{PIB/H PPC [UE-15 = 100]}_{1995}) * 100 - 100$.

Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

¹⁰¹ A “ultrapassagem” da Grande Lisboa pela Península de Setúbal, nos resultados da coesão, é virtual, na medida em que se fica a dever à notação obtida num dos indicadores de coesão económica (“capacidade de retenção do rendimento gerado”), que é influenciado decisivamente pelos movimentos pendulares na área metropolitana de Lisboa, produzindo, desse modo, estimativas do nível de coesão, por defeito, na sua região central, e por excesso, nas suas regiões periféricas.

- O grupo das *regiões “seguidoras”*, englobando situações diversificadas, apoiadas, como veremos, em trajectórias de progresso e retrocesso relativo, apresenta como principal característica um desequilíbrio entre coesão (superior à média nacional) e competitividade (inferior à média nacional) e envolve pólos nas regiões de coordenação do Centro (Baixo Mondego e Pinhal Litoral), de Lisboa e Vale do Tejo (Lezíria do Tejo) e do Alentejo (Alentejo Central). As regiões do Entre Douro e Vouga e do Alentejo Litoral foram igualmente incluídas neste grupo, embora apresentem níveis de coesão inferiores à média nacional, na medida em que se aproximam mais das respectivas características¹⁰².

As características deste grupo exemplificam bem os cuidados a ter nesta análise, uma vez que, em todas elas, com maior ou menor expressão, se podem encontrar zonas com níveis de coesão e/ou competitividade bem mais reduzidos, isto é, apenas certos pólos, no seio de cada uma delas, podem ser considerados como apresentando um posicionamento mais favorável no referencial nacional do desenvolvimento económico e social.

A análise da configuração dos circuitos de competitividade e de coesão neste grupo de regiões permite destacar duas notas principais (cf. Figura 8-23).

Em primeiro lugar, confirmando-se o enviesamento, já enunciado, no sentido da obtenção de notações bem mais favoráveis na coesão do que na competitividade, verifica-se que ele é *mais expressivo ao nível das condições do que ao nível os resultados*, isto é, encontra-se evidência empírica suficiente para valorizar as intervenções que promovam a *eficácia social* melhorando o nível e a qualidade de utilização dos investimentos já realizados em equipamentos e infraestruturas.

Em segundo lugar verifica-se uma muito maior dispersão ao nível dos resultados da competitividade do que ao nível das suas condições e processos, isto é, encontra-se evidência empírica suficiente para valorizar a procura de novos factores de *eficácia económica*, nomeadamente nos casos do Baixo Mondego e Alentejo Litoral.

¹⁰² As duas regiões apresentam indicadores médios que são bastante influenciados, positivamente, no caso do Alentejo Litoral, pela zona industrial de Sines, e negativamente, no caso do Entre Douro e Vouga, por algumas das limitações de coesão social já identificadas no arco envolvente do Grande Porto, correspondendo, na verdade, muito mais a uma espécie de charneira entre este grupo e o grupo das regiões intermédias.

- O grupo das *regiões intermédias*, que corresponde fundamentalmente à ruptura da organização espacial do continente marcada pela “fronteira” vertical entre “litoral desenvolvido” e “interior subdesenvolvido”, envolve os pólos nas regiões de coordenação do Centro (Dão-Lafões e Beira Interior Norte e Sul), de Lisboa e Vale do Tejo (Oeste e Médio Tejo) e do Alentejo (Alto Alentejo) que marcam a emergência, difusa e desequilibrada, mas efectiva, de novos espaços de produção e consumo em estreita articulação com o desenho das grandes acessibilidades rodoviárias (IP5, A23 e A8, nomeadamente).

A análise da configuração dos circuitos de competitividade e de coesão, neste grupo de regiões, que apresenta, como no caso do grupo anterior, notações bem mais favoráveis na coesão do que na competitividade, permite, num quadro geral de relativa homogeneidade interna, destacar três notas principais (cf. Figura 8-24).

Em primeiro lugar, o desempenho relativo menos favorável da região do *Médio Tejo*, em matéria de resultados da coesão, sugere, com nitidez, a necessidade de prestar uma atenção adicional quer aos problemas de coesão interna, quer ao reforço da eficácia social na rendibilização dos investimentos já realizados.

Em segundo lugar, o desempenho relativo mais favorável da região de *Dão-Lafões*, em matéria de resultados da competitividade, sugere, num quadro onde o dinamismo e a iniciativa empresarial são cada vez mais determinantes na promoção da competitividade, que os caminhos da eficácia económica podem encontrar suporte interessante, neste tipo de regiões, através de uma mediação, entre a coesão e a competitividade, catalisada pelo dinamismo do consumo.

Em terceiro lugar, o desempenho comparado da *Beira Interior Norte* e da *Beira Interior Sul*, com a segunda a apresentar uma posição globalmente mais favorável que a primeira, sugere, não só que a maior proximidade dos pólos dinâmicos de produção e consumo continua a contar, em matéria de desenvolvimento económico e social, mas, também, que a futura integração das Regiões do Oeste e do Médio Tejo na região de coordenação do Centro pode representar uma oportunidade relevante para “vencer a interioridade”, seja através do reforço e valorização da *principal ligação logística* entre Portugal e Espanha, seja através da concretização das iniciativas orientadas para a organização de uma *nova centralidade multipolar* no espaço territorial situado entre o Douro e o Tejo.

- O grupo das *regiões menos desenvolvidas*, que corresponde, em boa medida, às bolsas de interioridade que têm “resistido” à afirmação dos novos eixos de desenvolvimento, envolve, no seu “coração”, as regiões do Pinhal Interior e da Serra da Estrela na região de coordenação do Centro (Pinhal Interior Norte, Pinhal Interior Sul, Serra da Estrela e Cova da Beira), acompanhadas por “regiões de transição” entre polarizações relativamente longas, isto é, a região do Minho-Lima, entre o Norte litoral e a Galiza, e a região do Baixo Alentejo, entre uma Lisboa alargada e o Algarve.

A análise da configuração dos circuitos de competitividade e de coesão neste grupo de regiões num quadro de comparação com as regiões intermédias, que revela, quer uma acentuação do contraste entre notações bem mais favoráveis na coesão do que na competitividade, quer um reforço da homogeneidade interna (cf. Figura 8-25), permite avançar uma conclusão adicional com relevância para a orientação futura das intervenções estruturais.

O reforço da coesão social nacional, embora tenha de passar, necessariamente, pela melhoria da situação destas regiões, não pode diminuir a característica de *desafio prioritário* assumida pela necessidade de encontrar *novos caminhos de criação de riqueza*, susceptíveis de conduzir a uma promoção efectiva da respectiva competitividade, muito em particular em regiões como o *Baixo Alentejo* e o *Pinhal Interior Sul*, que se “afundam”, ainda mais que as outras regiões deste grupo, na notação nos resultados da competitividade.

O posicionamento destas regiões no “mapa” da competitividade e coesão territorial da economia portuguesa, que exprime a impossibilidade de sucesso de acções centradas, apenas, em intervenções redistributivas, significa, em termos estratégicos, a necessidade de valorizar de forma muito particular, nestas mesmas regiões, a *procura de novas e mais eficazes formas de criação de riqueza e de promoção do crescimento económico*, o que obriga a escolhas muito rigorosas na afectação de recursos.

- O grupo dos principais “*distritos industriais*” revela, pelo seu lado, a existência de clivagens em torno de três características fundamentais que dão corpo a modelos económicos e sociais razoavelmente distintos no plano qualitativo, isto é, quer nos fundamentos dos grandes processos de criação e distribuição de riqueza, quer nas formas de inserção nos mercados doméstico, ibérico, europeu e mundial.

Em primeiro lugar, verifica-se, de forma muito expressiva, um *contraste* entre as regiões do *Cávado e do Ave*, e em certa medida, também, do Entre Douro e Vouga, enquanto regiões de *fraco posicionamento global nos circuitos da coesão, muito em particular no que respeita aos resultados da coesão social*, e os restantes “distritos industriais”, dotados de *níveis mais equilibrados e elevados de coesão económica e social*.

Em segundo lugar, a análise dos circuitos da coesão e da competitividade, aproximados pelos índices parciais, para o conjunto dos “distritos industriais” considerados, revela (cf. Quadro 8-9 e Figura 8-26) uma razoável convergência no eixo dos resultados da competitividade, com excepção do caso da região de Entre Douro e Vouga que se destaca, pela positiva, com clareza.

O melhor desempenho das regiões industriais da região de coordenação do Norte nos *resultados da competitividade* tende a sugerir, no contexto específico das regiões com uma significativa especialização industrial, que *um nível de internacionalização mais elevado tende a gerar resultados competitivos mais favoráveis*. O melhor desempenho competitivo destas regiões, quando comparadas com regiões com níveis de coesão social bastante mais elevados, pode ser fundamentado nos efeitos associados à exposição à concorrência internacional, seja como alavanca de modernização, induzindo uma permanente adaptação a equipamentos, processos e produtos, seja como forma de acesso a mercados mais vastos e/ou dinâmicos, abrindo oportunidades de quantidade e preço.

QUADRO 8-9: GRAU DE INTERNACIONALIZAÇÃO E NÍVEL DE PRODUTIVIDADE DOS PRINCIPAIS “DISTRITOS INDUSTRIAIS” (2001)

<i>Região (NUT III)</i>	Valor Internacional)		Orientação Exportadora		Produtividade	
	(Exportações / Habitante)		(Exportações / VAB)		(VAB / Emprego)	
	€	ranking	(%)	ranking	€	ranking
<i>Cávado</i>	757,2	5º	46,0	4º	18 203	19º
<i>Ave</i>	1189,6	2º	70,6	2º	17 969	21º
<i>Entre Douro e Vouga</i>	1477,2	1º	78,2	1º	20 826	15º
<i>Baixo Vouga</i>	848,7	4º	42,5	5º	22 603	10º
<i>Pinhal Litoral</i>	429,5	13º	19,9	15º	22 378	11º
<i>Península de Setúbal</i>	1041,5	3º	58,6	3º	26 171	4º

Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

Em terceiro lugar, verifica-se, no plano dos processos da competitividade e da coesão considerados, a formação de uma *hierarquia* (cf. Quadro 8-10 e Figura 8-26) que *favorece* os “distritos” com *melhor qualidade* na respectiva *especialização industrial* e com *produtividade mais elevada* (Pinhal Litoral, Baixo Vouga e Península de Setúbal) em relação aos já referidos “distritos” da região Norte (Ave, Cávado e Entre Douro e Vouga), que apresentam níveis tecnológicos e produtividades mais baixos.

O melhor desempenho das regiões industriais da região de coordenação do Centro e de Lisboa e Vale do Tejo tende a sugerir, neste mesmo contexto específico das regiões com uma significativa especialização industrial, que *uma maior qualidade global das actividades económicas tende a gerar, também, uma maior sustentabilidade dos processos de desenvolvimento económico e social*, nomeadamente em termos de maior eficiência e adaptabilidade e menor exclusão.

**QUADRO 8-10: A QUALIDADE DA ESPECIALIZAÇÃO
DOS PRINCIPAIS “DISTRITOS INDUSTRIAIS” (2000)**

<i>Região (NUT III)</i>	Nível Tecnológico (VAB em actividades de média e alta tecnologia)	
	(%)	ranking
<i>Cávado</i>	29,8	21º
<i>Ave</i>	26,9	27º
<i>Entre Douro e Vouga</i>	29,9	20º
<i>Baixo Vouga</i>	36,7	5º
<i>Pinhal Litoral</i>	38,6	2º
<i>Península de Setúbal</i>	37,6	3º

Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

As características dos principais “distritos industriais” revelam, assim, uma significativa diversidade de situações onde a análise da articulação entre competitividade e coesão faz ressaltar, quer a *importância decisiva dos factores dinâmicos de competitividade*, isto é, quanto mais uma região se insere em actividades sujeitas a uma concorrência global tanto mais importante se torna a qualidade dessas actividades (nível tecnológico, produtividade, capital humano), quer a *necessidade de os apoiar num nível adequado de coesão económica e social* (criando, progressivamente, uma base humana mais qualificada e uma base económica mais diversificada).

- O grupo das *regiões* globalmente “*atrasadas*” corresponde aos espaços mais periféricos, nas ilhas e no continente, ainda “submersos”, na sua maior parte, no que respeita à afirmação de uma interacção sustentada entre condições, processos e resultados na coesão e na competitividade, envolvendo as regiões dos Açores e um grupo de regiões integrado na “região de coordenação” do Norte, nomeadamente, o Tâmega, Alto Trás-os-Montes e Douro. Este grupo reflecte as características já detectadas pela análise ao nível das “regiões de coordenação” (cf. Figura 8-27).

As regiões integradas neste grupo apresentam não só um razoável equilíbrio nas suas carências nos planos da competitividade e coesão, como um desempenho ligeiramente menos desfavorável no plano dos resultados, quando comparado com o das condições, indiciando como que *uma “última fronteira” onde a aplicação selectiva da melhor experiência acumulada nos ciclos de programação anteriores pode ainda ser muito útil na promoção de condições essenciais de coesão e competitividade* traduzidas na sua efectiva integração em redes de infraestruturas e equipamentos colectivos sustentáveis e indutores de níveis mais elevados na qualidade de vida e na eficiência empresarial¹⁰³. Trata-se, com efeito, de regiões onde ainda se verifica um défice apreciável, no contexto nacional, no acesso das respectivas populações aos equipamentos e serviços colectivos mais relevantes para a qualidade de vida (cf. Quadro 8-11).

**QUADRO 8-11: A DEBILIDADE DAS REGIÕES GLOBALMENTE “ATRASADAS”
NA COESÃO SOCIAL (2002)**

<i>Região (NUT III)</i>	Grau de Cobertura dos Equipamentos Colectivos (População residente nas freguesias servidas, em %)			
	Centros Saúde	Ensino (Básico e Secundário)	Acção Social	Cultura e Lazer
<i>Açores</i>	27,8	24,6	39,2	63,1
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	50,2	38,8	39,1	31,9
<i>Douro</i>	52,4	31,9	33,1	28,9
<i>Tâmega</i>	40,4	29,9	24,4	22,3
<i>Média Nacional</i>	74,1	63,3	62,4	56,3

Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

¹⁰³ Esta conclusão é igualmente válida para um número significativo de concelhos integrados em outras regiões, nomeadamente no grupo das “regiões menos desenvolvidas”, onde, no entanto, representam desafios de promoção da coesão interna a um nível mais desagregado.

As regiões integradas neste grupo constituem um excelente campo de aplicação da diferenciação das estratégias regionais, não tanto, como nas restantes, pela necessidade de mudanças, mais ou menos profundas, nos objectivos a prosseguir e nos projectos a desenvolver, mas antes, pela *necessidade de alcançar condições de equidade para as pessoas e para as empresas, induzidas por uma densidade adequada de infraestruturas e serviços colectivos fundamentais*, com dinamismo e eficácia acrescidos nas acções, insuficientemente concretizadas, de promoção da coesão.

A visão de conjunto das diferentes lógicas de inserção das regiões portuguesas nos circuitos da competitividade e coesão territorial permite concluir a análise desenvolvida, salientando um conjunto de pontos conclusivos que podem apoiar o “desenho” de novas intervenções, nomeadamente, no que respeita à melhoria da respectiva utilidade e sustentabilidade. Com efeito, podemos concluir, com base nos resultados obtidos (cf. Figura 8-26), que:

- Ao nível da competitividade, o “mapa” das regiões portuguesas tende a evidenciar, como seu traço essencial, um *fenómeno de descolagem por desvio positivo protagonizado pela Grande Lisboa enquanto região mais desenvolvida do país*.

A configuração deste desvio, mais forte nas condições do que nos processos, mais forte nos processos que nos resultados e, sobretudo, ainda mais visível no grupo das regiões globalmente “avançadas” face ao referencial da média nacional (Grupo I), isto é, a constatação de uma razoável erosão, das posições mais favoráveis no terreno das condições da competitividade, ao longo dos caminhos que conduzem à obtenção de resultados através de uma criação efectiva de riqueza, motiva uma *avaliação aprofundada sobre a eficácia das intervenções estruturais*, muito para além do questionamento do privilégio concedido à lógica da acumulação material de capital físico e de infraestruturas.

As condições de competitividade consideradas contemplam, com efeito, um conjunto de dimensões que correspondem à progressiva transformação dos “resultados do passado” em “condições do futuro”, nomeadamente no que respeita ao desenvolvimento do capital humano, ao grau de utilização das tecnologias de informação e comunicação e ao peso relativo dos factores avançados de competitividade na especialização industrial (cf. Quadro 8-12), que ajudam a compreender a importância decisiva da obtenção de “massa crítica” em todas estas dimensões para alcançar níveis mais elevados de eficácia na criação de riqueza.

**QUADRO 8-12: A DIVERSIDADE REGIONAL DAS CONDIÇÕES
DE COMPETITIVIDADE CUMULATIVAS (2000)**

“CAPITAL HUMANO”, “SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO” E “FACTORES COMPETITIVOS”

<i>Região</i>		Capital Humano “Qualidade” (Pessoal c/Ensino Superior, em %.)	Tecnologias Informação “Utilização” (Emprego nas TIC, em %)	Factores Avançados de Competitividade “Especialização” (Escala, Diferenciação e I&D, VAB em %)
<i>NUT III</i>	<i>Grupo</i>			
<i>Grande Lisboa</i>	I	12,0	4,5	67,1
<i>Grande Porto</i>		6,4	2,9	47,0
<i>Pinhal Litoral</i>	II	4,3	1,6	70,2
<i>Baixo Mondego</i>		5,5	1,4	38,4
<i>Médio Tejo</i>	III	3,6	0,6	42,6
<i>Dão-Lafões</i>		3,6	0,7	39,7
<i>Cova da Beira</i>	IV	3,2	0,5	10,6
<i>Baixo Alentejo</i>		4,2	1,0	20,1
<i>Cávado</i>	V	3,1	4,5	28,8
<i>Ave</i>		2,7	1,0	15,7
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	VI	3,5	0,4	32,0
<i>Açores</i>		3,1	0,5	22,6

Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

Os desequilíbrios verificados nas referidas condições estratégicas da competitividade são, em grande parte, responsáveis pela formação de uma espécie de “pelotão central” no eixo dos resultados da competitividade, onde apenas se destacam, “para cima”, a região da Grande Lisboa, e, “para baixo”, o grupo das regiões mais “atrasadas”.

A “hipótese de trabalho” sugerida por este resultado da análise desenvolvida, corresponde, assim, na concepção das intervenções estruturais, a *conferir uma atenção muito mais precisa e rigorosa na obtenção de patamares regionais de massa crítica ao nível da educação e qualificação dos recursos humanos*, mas em estreita articulação com a aceleração da entrada “a sério” na *utilização intensiva e generalizada das tecnologias de informação* e com a adopção de *modelos de especialização* suficientemente enraizados nos *factores avançados de competitividade*, susceptível de encontrar, *no respectivo equilíbrio*, a grande *alavanca de uma eficácia acrescida*.

- Ao nível da coesão, o “mapa” das regiões portuguesas tende a evidenciar, como seus traços principais, a articulação de *um fenómeno global de descolagem por*

desvio negativo protagonizado pelas regiões menos favorecidas, onde se integram os casos das regiões industriais de reduzida coesão social e das regiões mais “interiores” e periféricas (os grupos IV, V e VI), com um fenómeno, menos global e muito mais mitigado, de descolagem por desvio positivo protagonizado pela Grande Lisboa, acompanhada a uma distância bem mais curta, que a verificada na dimensão da competitividade, pelas regiões mais favorecidas, onde se integram os casos das regiões avançadas, “seguidoras” e intermédias (os grupos I, II e III).

A educação surge, no terreno da coesão, como um dos principais “motores” da diversidade regional existente nos circuitos “condições → processos → resultados” (cf. Quadro 8-13) e, portanto, ao mesmo tempo, como um dos principais desafios da coesão territorial.

**QUADRO 8-13: A DIVERSIDADE REGIONAL DAS CONDIÇÕES,
PROCESSOS E RESULTADOS NA EDUCAÇÃO**

<i>Região</i>		Escolaridade População Activa (nível médio, anos)	Abandono Escolar (Saída Antecipada, 18-24, %)	Rede Ensino Básico e Secundário (População nas Freguesias Cobertas, %)
<i>NUT III</i>	<i>Grupo</i>			
<i>Grande Lisboa</i>	I	8,9	13,8	85,2
<i>Grande Porto</i>		7,7	22,0	84,2
<i>Pinhal Litoral</i>	II	6,8	21,3	64,8
<i>Baixo Mondego</i>		6,3	27,0	40,6
<i>Médio Tejo</i>	III	6,9	19,2	46,3
<i>Dão-Lafões</i>		6,3	27,0	40,6
<i>Cova da Beira</i>	IV	6,6	23,2	36,2
<i>Baixo Alentejo</i>		6,5	25,1	53,0
<i>Cávado</i>	V	6,8	34,0	38,5
<i>Ave</i>		6,3	37,5	42,0
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	VI	6,1	24,8	38,8
<i>Açores</i>		6,4	43,5	24,6

Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

O desenvolvimento sustentado do “capital humano”, desde que centrado na capacitação das pessoas e polarizado pela óptica dos resultados, isto é, pelas *competências adquiridas ao longo da vida activa pelas populações*, encontra aqui, assim, fundamento para ser admitido como *uma das principais alavancas da promoção da coesão territorial em Portugal*.

8.3. A EVOLUÇÃO DA COMPETITIVIDADE E DA COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL NAS REGIÕES PORTUGUEAS NO PERÍODO DE VIGÊNCIA DOS PRIMEIROS QCA

A caracterização aprofundada da configuração da competitividade e coesão territorial das regiões portuguesas, realizada a partir da determinação dos valores assumidos pelo índice sintético concebido e construído de raiz para o efeito, se permitiu construir uma visão suficientemente rigorosa e detalhada da situação específica de cada região, dos eixos de convergência e divergência nos respectivos problemas, necessidades e desafios e das grandes diferenças nos seus modelos económicos e sociais, não permitiu, no entanto, construir uma visão das dinâmicas em acção, isto é, da evolução da competitividade e da coesão económica e social nas regiões portuguesas no período de vigência dos primeiros QCA.

A análise desta evolução exigiu a determinação dos valores obtidos pelas regiões portuguesas num índice sintético de competitividade e coesão territorial que fosse comparável em dois períodos suficientemente afastados para cobrir uma parte substancial do período de vigência dos três primeiros QCA (1989-93, 1994-1999, 2000-2006).

As dificuldades enfrentadas situaram-se, não no plano conceptual, mas no plano da disponibilidade de informação. A solução encontrada consistiu em configurar uma nova estrutura de indicadores de base para o índice sintético, procurando maximizar o número de indicadores com informação credível disponível para os dois períodos de referência considerados, isto é, um *período mais recente* (2000-2002, tendo em 2001 o ano base para a maioria dos indicadores elementares) e um *período menos recente* (1990-1995, tendo em 1991 o ano base para a maioria dos indicadores elementares).

As características do “novo” indicador utilizado¹⁰⁴ obrigam, por razões de confiança e segurança nas conclusões, a concentrar a análise nas dimensões parciais da coesão e da competitividade e na respectiva resultante global.

¹⁰⁴ O índice sintético de competitividade e coesão territorial utilizado para a análise das dinâmicas de evolução das regiões portuguesas no período de vigência dos três primeiros QCA é, assim, um “índice depurado” em relação ao que foi possível calcular para caracterizar a situação mais recente, englobando 27 indicadores de base, 18 na dimensão “competitividade” e 9 na dimensão “coesão”. Os indicadores não incluídos, por razões de indisponibilidade estatística directa ou indirecta (casos em que não era possível proceder, com níveis de confiança adequados, a estimativas) foram (cf. Quadro 2-1) os relativos à convergência económica no espaço da UE (1), à mobilidade global de mercadorias e pessoas (13), ao nível de escolaridade alcançado (22), à dispersão concelhia do rendimento familiar (24), à capacidade de retenção do rendimento gerado (25), à periferidade (31), ao abandono escolar (34) e à flexibilidade e adaptabilidade (35).

O ISCCT “depurado”, com base no qual se procede à análise da dinâmica de evolução da competitividade e coesão das regiões portuguesas, penaliza menos, neste quadro, as regiões periféricas, menos coesas no plano económico, com menor nível de educação e com maior desemprego e rigidez na especialização produtiva, quando comparado com o ISCCT “completo”, utilizado para caracterizar a situação mais recente.

A dinâmica de evolução da competitividade e da coesão económica e social nas regiões portuguesas no período de vigência dos primeiros QCA é, neste quadro, analisada em dois passos. Em primeiro lugar, procura-se obter uma visão de conjunto dos *avanços e recuos* registados pelas regiões portuguesas, nos dois níveis considerados (“regiões de coordenação”, NUTS II, e “regiões finas”, NUTS III), isto é, identificar as regiões “ganhadoras” e as regiões “perdedoras” ao longo do período em análise. Em segundo lugar, procura-se obter uma visão de conjunto das trajetórias de evolução de cada região, definidas a partir da respectiva capacidade de articulação das dinâmicas de competitividade e coesão em cada uma delas.

8.3.1. As Regiões “Ganhadoras” e “Perdedoras”: Avanços e Recuos na Competitividade e Coesão territorial das Regiões Portuguesas

As notações obtidas por cada região nos índices sintéticos parciais de competitividade e coesão e no índice sintético global de competitividade e coesão territorial são calculadas sob forma de índice relativo em relação à média nacional ponderada (Portugal=100) pelo que, a diferença das notações entre 2000-02 e 1991-95 permite identificar, de forma expedita, quer as regiões que “ganham” (sinal positivo na diferença) ou “perdem” (sinal negativo na diferença), quer a intensidade dos avanços e recuos registados (os pontos percentuais das variações, positivas ou negativas, em relação à média nacional).

Os resultados obtidos, que se apresentam detalhadamente, quer para as “regiões de coordenação” (Figura 8-29 e Figura 8-30), quer para as “regiões finas” (Figura 8-31 a Figura 8-33), permitem formular uma visão de conjunto sobre a dinâmica de transformação da competitividade e coesão territorial das regiões portuguesas que, como veremos, apresenta duas características centrais.

Em primeiro lugar, verifica-se que a uma certa *estabilidade* do posicionamento relativo das regiões portuguesas, isto é, variações limitadas nas notações do índice sintético global entre 1991-95 e 2000-02, que conservam todas as assimetrias já existentes quando se considera o nível mais agregado (NUTS II), se contrapõe uma relativa *turbulência*, isto é, variações muito mais significativas nas notações do índice sintético global entre 1991-95 e 2000-02 que mudam significativamente a configuração das assimetrias e do próprio “ranking” das regiões portuguesas do ponto de vista da competitividade e coesão territorial, quando se considera o nível mais desagregado (NUTS III).

Em segundo lugar confirma-se, em termos dinâmicos, que à tendência, já enunciada, para o *progresso*, num leque relativamente amplo de regiões, *em matéria de coesão*, se contrapõe a

afirmação de *dificuldades significativas*, num leque quase tão amplo de regiões, em matéria de *competitividade*, exprimindo com muita nitidez a principal dificuldade da experiência mais recente de desenvolvimento económico e social em Portugal, isto é, o *desequilíbrio entre os progressos obtidos na esfera da coesão e as dificuldades progressivas registadas na esfera da competitividade* que, como vimos (cf. Volume II, Partes I e II), conduziu à estagnação do crescimento económico, à travagem da convergência no espaço europeu e a novas dificuldades na consolidação dos progressos em matéria de coesão económica e social.

A dinâmica de *evolução global da competitividade e da coesão económica e social* nas sete “regiões de coordenação” no período de vigência dos primeiros QCA (cf. Figura 8-29 e Quadro 8-14) revela uma clivagem entre 4 regiões “ganhadoras” (Alentejo, Madeira, Lisboa e Vale do Tejo e Centro), isto é, que registam uma melhoria, entre 1991-95 e 2000-02, da respectiva notação relativa, em relação à média nacional, no ISCCT, e 3 regiões “perdedoras” (Algarve, Norte e Açores), isto é, que registam, ao contrário, uma degradação da respectiva notação relativa no ISCCT.

O conjunto das perdas e ganhos podem ser considerados como não especialmente expressivos, com excepção da situação dos Açores, onde as perdas são significativas. A *estabilidade relativa das assimetrias regionais* que caracteriza este período não deixou de significar, no entanto, também um agravamento da distância entre a região mais desenvolvida (Lisboa e Vale do Tejo) e a região menos desenvolvida (Açores) em cerca de 12,9 pontos percentuais (2,3 por melhoria na posição relativa da primeira e 10,6 por degradação da posição relativa da segunda).

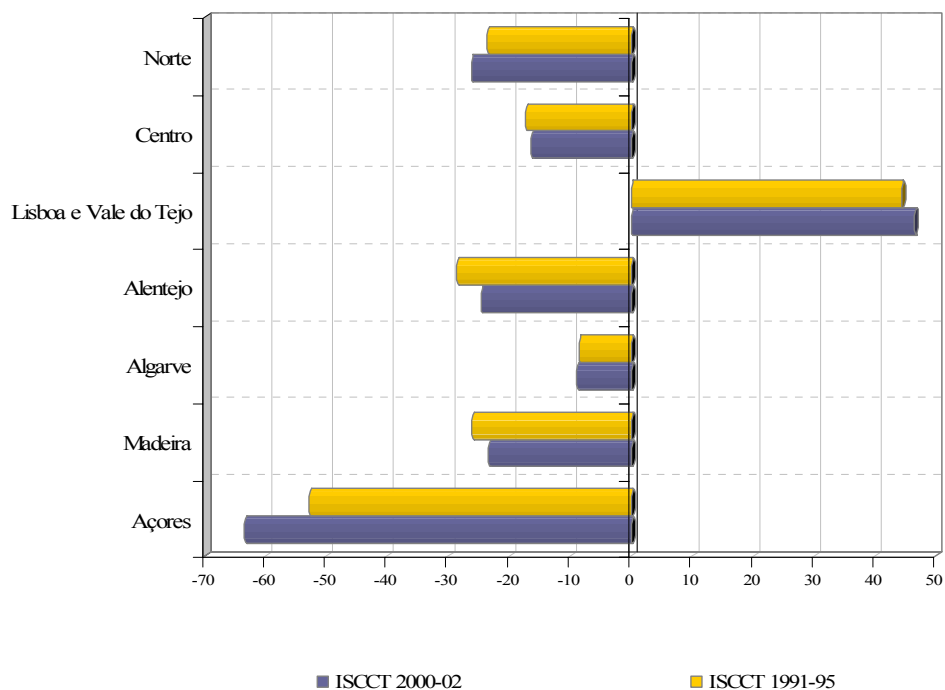
**QUADRO 8-14: O NÍVEL GLOBAL DE COESÃO E COMPETITIVIDADE
DAS “REGIÕES DE COORDENAÇÃO”**

<i>Regiões (NUTS II)</i>	<i>Notação no ISCCT (Portugal=100)</i>	
	<i>1991-95</i>	<i>2000-02</i>
<i>Norte</i>	76,5	73,8
<i>Centro</i>	82,7	83,6
<i>Lisboa e Vale do Tejo</i>	144,3	146,6
<i>Alentejo</i>	71,5	75,4
<i>Algarve</i>	91,5	91,2
<i>Açores</i>	47,2	36,6
<i>Madeira</i>	73,8	76,6

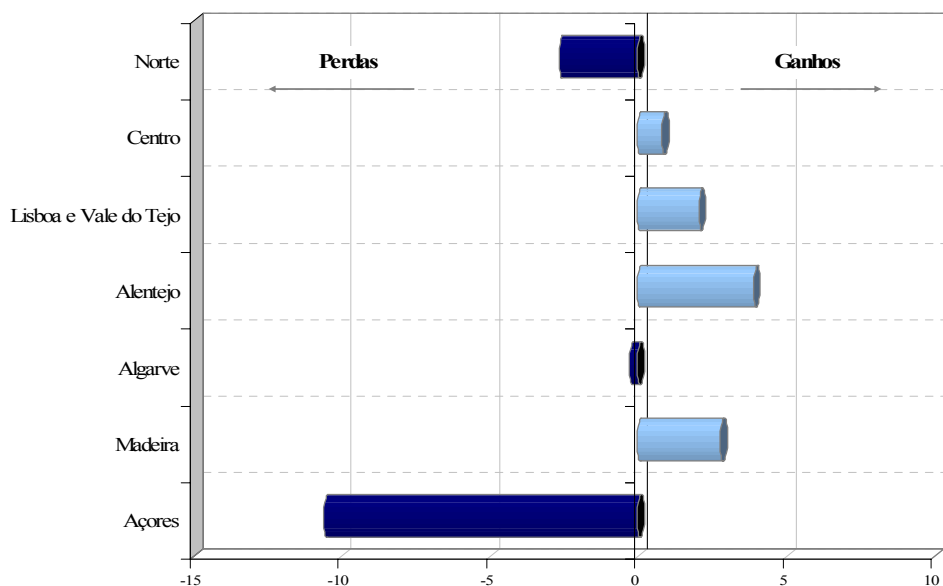
Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

**FIGURA 8-29: COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL (“REGIÕES DE COORDENAÇÃO” NUTS II)
AVANÇOS E RECUOS ENTRE 1991-95 E 2000-02: A DINÂMICA GLOBAL**

(NOTAÇÕES, DESVIOS EM RELAÇÃO À MÉDIA NACIONAL, EM 1991-95 E EM 2000-02)



(NOTAÇÕES NO ÍNDICE SINTÉTICO GLOBAL, DIFERENÇA ENTRE 2000-02 E 1991-95)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

A estabilidade evidenciada pela consideração global e agregada das dimensões da competitividade e da coesão económica e social “esconde”, no entanto, a manifestação de transformações relativamente profundas da configuração das assimetrias regionais ao nível das dimensões parciais da competitividade e da coesão.

A dinâmica de *evolução da competitividade* nas sete “regiões de coordenação” no período de vigência dos primeiros QCA (cf. Figura 8-30 e Quadro 8-15) revela uma clivagem entre a região de Lisboa e Vale do Tejo, que surge como a única região “ganhadora”, registando uma melhoria relativamente expressiva (cerca de 8 pontos percentuais), entre 1991-95 e 2000-02, da respectiva notação relativa, no índice sintético parcial da competitividade, e todas as outras regiões, que surgem como “perdedoras”, isto é, que registam, ao contrário, uma degradação da respectiva notação relativa no mesmo índice sintético parcial.

A região do Algarve apresenta, com 12 pontos percentuais, a perda mais significativa em termos de competitividade, seguida das regiões dos Açores e do Norte, que registam perdas próximas dos 5 pontos percentuais, e das regiões da Madeira e do Alentejo, com perdas na casa dos 3 pontos percentuais.

QUADRO 8-15: O NÍVEL DE COMPETITIVIDADE DAS “REGIÕES DE COORDENAÇÃO”

Regiões (NUTS II)	Notação no IS Competitividade (Portugal=100)	
	1991-95	2000-02
<i>Norte</i>	81,7	76,6
<i>Centro</i>	69,7	68,8
<i>Lisboa e Vale do Tejo</i>	151,4	159,2
<i>Alentejo</i>	59,8	56,8
<i>Algarve</i>	65,2	53,2
<i>Açores</i>	42,7	37,6
<i>Madeira</i>	62,0	58,7

Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

A grande conclusão a retirar desta evolução é simples, objectiva e directa exigindo, no entanto, uma muito séria atenção na definição das futuras intervenções estruturais das políticas públicas: *o modelo de desenvolvimento em acção na economia portuguesa no período de vigência dos primeiros QCA originou, no plano da competitividade das grandes regiões portuguesas (NUTS II), um processo de divergência global*, onde a região mais desenvolvida se tornou ainda mais desenvolvida e as regiões menos desenvolvidas ficaram um pouco mais para trás.

A dinâmica de *evolução da coesão* nas sete “regiões de coordenação” no período de vigência dos primeiros QCA (cf. Figura 8-30 e Quadro 8-16) revela, pelo seu lado, uma clivagem entre 4 regiões “ganhadoras” (Algarve, Alentejo, Madeira e Centro), registando melhorias expressivas nos três primeiros casos (cerca de 18, 14 e 12 pontos percentuais, respectivamente), entre 1991-95 e 2000-02, da respectiva notação relativa no índice sintético parcial de coesão, e 2 regiões “perdedoras” (Lisboa e Vale do Tejo e Açores), que surgem como “perdedoras”, isto é, que registam, ao contrário, uma degradação da respectiva notação relativa no mesmo índice sintético parcial, mais ligeira no primeiro caso (cerca de 6 pontos percentuais), bastante mais forte no segundo caso (cerca de 17 pontos percentuais). A região Norte situa-se fora desta clivagem, não alterando a sua notação relativa, isto é, situando-se cerca de 30% abaixo da média nacional em qualquer dos dois momentos considerados.

QUADRO 8-16: O NÍVEL DE COESÃO DAS “REGIÕES DE COORDENAÇÃO”

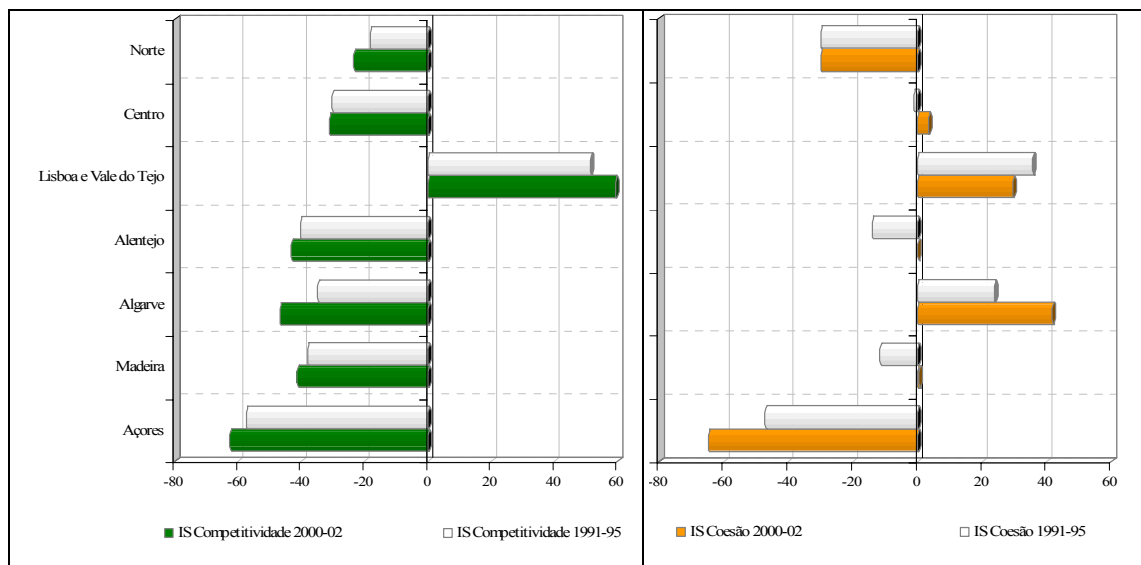
Regiões (NUTS II)	Notação no IS Coesão (Portugal=100)	
	“1991-95	2000-02
<i>Norte</i>	70,1	70,2
<i>Centro</i>	98,8	103,3
<i>Lisboa e Vale do Tejo</i>	135,6	129,4
<i>Alentejo</i>	85,9	100,1
<i>Algarve</i>	123,7	141,7
<i>Açores</i>	52,8	35,3
<i>Madeira</i>	88,5	100,4

Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

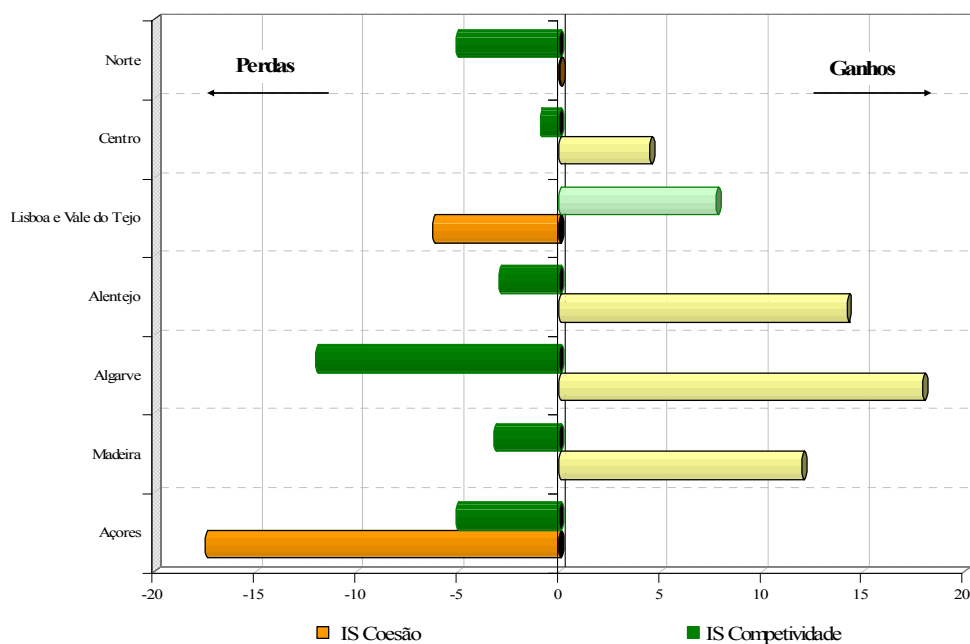
A leitura deste quadro de evolução da coesão nas regiões portuguesas obriga, no entanto, a levar em consideração que a dimensão social assume uma posição determinante na respectiva avaliação através do índice sintético parcial utilizado. Com efeito, enquanto a caracterização da situação mais recente das regiões portuguesas se fez com base num referencial de análise onde foi possível equilibrar globalmente as dimensões económica e social da coesão (cf. pontos 2.1 e 2.2), a caracterização da dinâmica de evolução nas regiões portuguesas entre 1991-95 e 2000-02 faz-se, lembre-se, com base num referencial de análise menos completo, onde a dimensão económica surge menos representada em função da limitação das disponibilidades de informação estatística ao nível mais desagregado (NUTS III e concelhos).

**FIGURA 8-30: COMPETITIVIDADE E COESÃO (“REGIÕES DE COORDENAÇÃO”, NUTS II)
AVANÇOS E RECUOS ENTRE 1991-95 E 2000-02: AS DINÂMICAS PARCIAIS**

(NOTAÇÕES, DESVIOS EM RELAÇÃO À MÉDIA NACIONAL, EM 1991-95 E EM 2000-02)



(NOTAÇÕES NO ÍNDICE SINTÉTICO GLOBAL, DIFERENÇA ENTRE 2000-02 E 1991-95)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

O índice sintético parcial de coesão, com base no qual se procede à análise da sua evolução, é, com efeito, um índice “depurado” em relação ao índice “completo”, utilizado para caracterizar a situação mais recente, que comporta algumas diferenças relevantes nas respectivas características¹⁰⁵.

A evolução da coesão nas regiões portuguesas permite retirar, pelo seu lado, uma conclusão de natureza diversa, mas que não deixa de exigir uma atenção muito particular na definição das futuras intervenções estruturais das políticas públicas: *a dispersão territorial, na região dos Açores, e a conjugação de uma “fractura” de diversidade territorial, económica e social, entre a zona de polarização da área metropolitana do Porto e a zona do Douro e Trás-os-Montes, por um lado, com um modelo competitivo onde o baixo custo do trabalho assume um protagonismo largamente excessivo, por outro lado, na região Norte, originam, entre outras razões, problemas persistentes de coesão social que importa enfrentar através de estratégias renovadas e dotadas de muito maior eficácia.*

A dinâmica de *evolução global da competitividade e da coesão económica e social* nas trinta “regiões finas” no período de vigência dos primeiros QCA (cf. Figura 8-31) traduz uma distribuição relativamente equilibrada entre 14 regiões “ganadoras” (onde se destacam as regiões do Alentejo Central, Baixo Vouga, Entre Douro e Vouga, Alto Trás-os-Montes e Médio Tejo), isto é, que registam uma melhoria, entre 1991-95 e 2000-02, da respectiva notação relativa, face à média nacional, no ISCCT, e 16 regiões “perdedoras” (onde se destacam as regiões dos Açores, do Baixo Alentejo, Alentejo Litoral, Baixo Mondego e Cávado), isto é, que registam, ao contrário, uma degradação da respectiva notação relativa no mesmo índice sintético global.

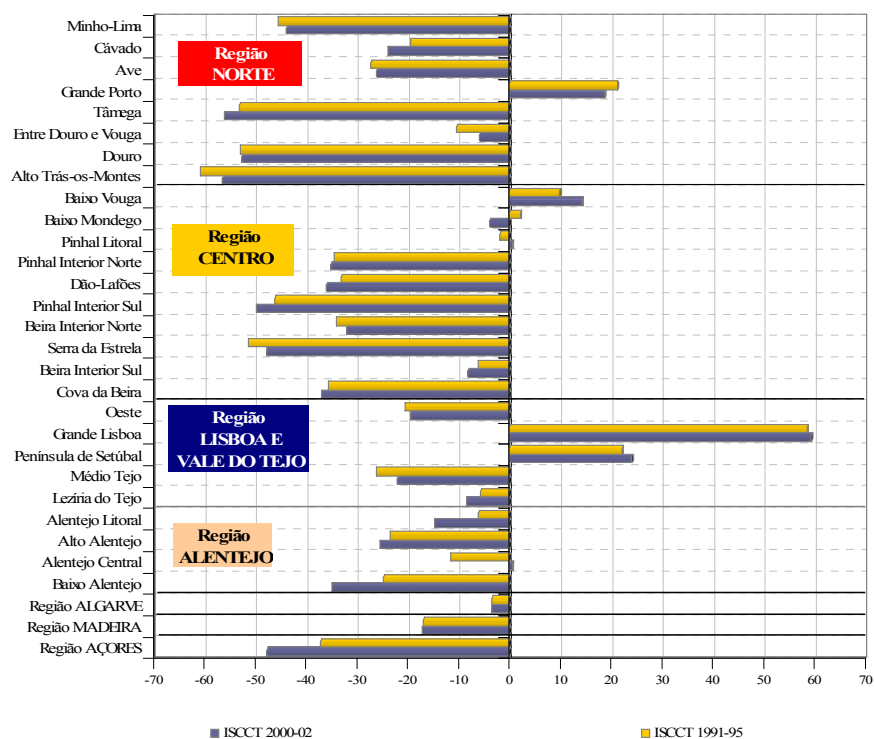
¹⁰⁵ A comparação das notações obtidas pelas regiões (NUTS II) nas duas formas (“completa” e “depurada”) do índice sintético parcial de coesão, no período 2000-02, permite aproximar as consequências da utilização de uma e outra forma do índice na avaliação da coesão regional.

Regiões (NUTS II)	IS Coesão (2000-02)	
	“Depurado”	“Completo”
Norte	70,2	71,1
Centro	103,3	100,6
Lisboa e Vale do Tejo	129,4	134,7
Alentejo	100,1	94,8
Algarve	141,7	115,8
Açores	35,3	49,3
Madeira	100,4	67,3

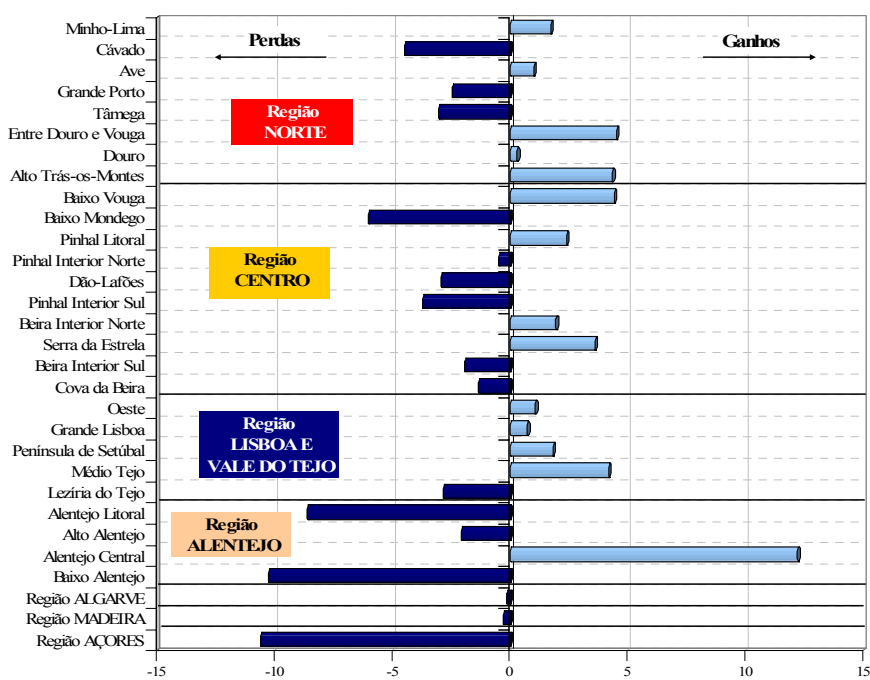
O composição do índice “depurado” assenta, como vimos, numa comparação com o índice “completo”, em indicadores onde a dimensão social se avanta em relação à dimensão económica e onde as esferas das condições e dos resultados se avantajam em relação à esfera dos processos. As regiões da Madeira e do Algarve obtêm, assim, notações bastante mais elevadas no índice “depurado”, enquanto as regiões dos Açores e de Lisboa obtêm notações mais baixas.

FIGURA 8-31: COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL (“REGIÕES FINAS”, NUTS III)**AVANÇOS E RECUOS ENTRE 1991-95 E 2000-02: A DINÂMICA GLOBAL**

(NOTAÇÕES, DESVIOS EM RELAÇÃO À MÉDIA NACIONAL, EM 1991-95 E EM 2000-02)



(NOTAÇÕES NO ÍNDICE SINTÉTICO GLOBAL, DIFERENÇA ENTRE 2000-02 E 1991-95)

Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

A análise da evolução da competitividade e coesão territorial das regiões portuguesas pode ser sistematizada, identificando a situação específica de cada uma, através do cruzamento da natureza do respectivo dinamismo (progresso ou retrocesso) com a respectiva posição no contexto nacional (acima ou abaixo da média nacional). A dinâmica das diferentes regiões não pode, com efeito, ser avaliada fora do contexto do nível de desenvolvimento económico e social alcançado. Com efeito, não só não é possível conceber uma evolução da competitividade e coesão territorial onde todas as regiões têm sempre as mesmas oportunidades, como, para que os objectivos de convergência possam ser alcançados, as regiões mais avançadas, podendo (e devendo) continuar a progredir em termos absolutos, só podem regredir em termos relativos. A sistematização que propomos envolve, assim, a consideração dos seguintes seis grandes casos tipo:

- *Regiões que “avançam”*, reforçando uma posição acima da média nacional, isto é regiões que, tendo em 1991-95 uma notação superior à média nacional, apresentam em 2000-02 uma notação ainda mais elevada, alargando a sua vantagem relativa;
- *Regiões que “emergem”*, mudando positivamente de “estatuto” na sua posição em relação à situação média no país, isto é, passando de uma notação inferior à média nacional, em 1991-95, para uma notação superior à média nacional, em 2000-02;
- *Regiões que recuperam “atraso”*, melhorando uma posição abaixo da média nacional, isto é regiões que tendo, em 1991-95, uma notação inferior à média nacional, apresentam, em 2000-02, uma notação ainda inferior à média nacional, mas mais elevada, reduzindo a sua desvantagem relativa;
- *Regiões que perdem “avanço”*, piorando uma posição acima da média nacional, isto é, regiões que tendo, em 1991-95, uma notação superior à média nacional, apresentam, em 2000-02 uma notação ainda superior, mas menos elevada, diminuindo a sua vantagem relativa;
- *Regiões que são “despromovidas”*, mudando negativamente de “estatuto” na sua posição em relação à situação média no país, isto é, passando de uma notação superior à média nacional, em 1991-95, para uma notação inferior à média nacional, em 2000-02;
- *Regiões que “ficam para trás”*, reforçando uma posição abaixo da média nacional, isto é, regiões que tendo, em 1991-95, uma notação inferior à média nacional, apresentam, em 2000-02 uma notação ainda mais baixa, agravando a sua desvantagem relativa.

A identificação das regiões concretas que, pela sua evolução no período em análise, correspondem aos diferentes casos tipo (cf. Quadro 8-17), permite situar as grandes linhas conclusivas dos processos globais de convergência e divergência no desenvolvimento económico e social em acção na economia portuguesa. Com efeito, podemos constatar que:

- O período de vigência dos primeiros QCA traduziu-se em *mudanças significativas na configuração das assimetrias*, no plano da competitividade e coesão territorial, das regiões portuguesas, quando consideradas a um nível menos agregado (NUTS III). Com efeito, existem apenas 4 casos de *relativa estabilidade* no conjunto das trinta regiões (a região do Douro, com ligeiros ganhos, e as regiões do Algarve, Madeira e Pinhal Interior Norte, com ligeiras perdas).

O período em análise caracterizou-se, assim, por uma certa *turbulência* que não deixa, seguramente, de reflectir, quer uma *insuficiente procura e valorização do quadro regional mais adequado para a condução das intervenções estruturais*, quer um *ordenamento do território bastante vulnerável aos impactos concorrenciais desiguais* da aceleração da globalização e da afirmação do mercado interno europeu.

QUADRO 8-17: AS REGIÕES “GANHADORAS” E “PERDEDORAS” NA EVOLUÇÃO DA COESÃO E COMPETITIVIDADE TERRITORIAL (NUTS III)

<i>Evolução</i>	<i>Posição Específica</i>	<i>Regiões</i>
PROGRESSO (14 regiões)	“Avançando” (3) (Reforçando uma posição acima da média)	Grande Lisboa, Península de Setúbal e Baixo Vouga
	“Emergindo” (2) (Mudando a posição, de abaixo para acima da média)	Pinhal Litoral, Alentejo Central
	“Recuperando atraso” (9) (Melhorando uma posição abaixo da média)	Minho-Lima, Ave, Douro, Alto Trás-os-Montes, Entre Douro e Vouga, Beira Interior Norte, Serra da Estrela, Oeste e Médio Tejo
RETROCESSO (16 regiões)	“Perdendo avanço” (1) (Piorando uma posição acima da média)	Grande Porto
	“Sendo despromovido” (1) (Mudando a posição, de acima para abaixo da média)	Baixo Mondego
	“Ficando para trás” (14) (Reforçando uma posição abaixo da média)	Algarve, Beira Interior Sul, Lezíria do Tejo, Alentejo Litoral, Cávado, Madeira, Alto Alentejo, Baixo Alentejo, Pinhal Interior Norte, Dão-Lafões, Cova da Beira, Pinhal Interior Sul, Tâmega, e Açores

Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

- O período de vigência dos primeiros QCA produziu, também, uma *alteração sensível do posicionamento das regiões mais desenvolvidas do país*. Com efeito, quer a separação, num primeiro “pelotão”, entre três regiões que “avançam” (Grande Lisboa, Península de Setúbal e Baixo Vouga) e uma região que “perde avanço” (Grande Porto), quer a clivagem, num segundo “pelotão”, entre duas regiões que “emergem” (Pinhal Litoral e Alentejo Central) e uma região que é “despromovida” (Baixo Mondego), evidenciam, com nitidez, o surgimento de uma nova configuração espacial para o desenvolvimento das regiões e das cidades portuguesas.

O período em análise corresponde, assim, em boa medida, à *erosão da configuração mais tradicional da hierarquia dos grandes centros de desenvolvimento urbano e dos grandes pólos de aglomeração de actividades económicas*, que ainda continua a moldar a “espinha dorsal” da divisão política e administrativa do país.

O principal factor de desestabilização desta configuração hierárquica tradicional, que dominou grande parte dos processos de desenvolvimento económico e social do país ao longo do século XX, foi, e será cada vez mais, no futuro, a expressão diferenciada, em cada região, das *actividades polarizadas pela procura externa*, sustentadas pela produção de bens e serviços transaccionáveis e pelo investimento internacional, e das *actividades polarizadas pela procura interna*, sustentadas pela produção de bens e serviços não transaccionáveis e pela despesa pública.

O alargamento dos espaços dinâmicos de desenvolvimento económico e social, para além do núcleo restrito das duas áreas metropolitanas, fez-se, neste quadro, através de formas diversas de articulação daquelas duas procuras, que se traduziram em *diferentes modelos de sustentabilidade competitiva e social que importa, no próximo período de programação, valorizar ou corrigir* com determinação, mas muito mais em função do potencial que adquiriram, do que da história que representam, o que implica, necessariamente, mecanismos de afectação de recursos mais abertos e participados e mais centrados no mérito indiscutível dos projectos a desenvolver.

- O período de vigência dos primeiros QCA produziu um *quadro qualitativo*, da configuração das assimetrias regionais, no plano da competitividade e coesão territorial, *ainda mais exigente e complexo* do ponto de vista da articulação da *convergência* nacional e europeia.

Com efeito, os casos *menos valiosos*, no universo das regiões em *progresso*, e os casos *mais gravosos*, no universo das regiões em *retrocesso*, predominam em termos quantitativos de forma muito clara (9 regiões em 14, no primeiro caso, 14 regiões em 16, no segundo caso).

O período em análise comportou, assim, uma *expressão muito relevante para os fenómenos de divergência económica e social* que representa, seguramente, para além de uma restrição sobre o próximo período de programação, um desafio crucial para a renovação das estratégias de promoção da competitividade e da coesão das regiões portuguesas.

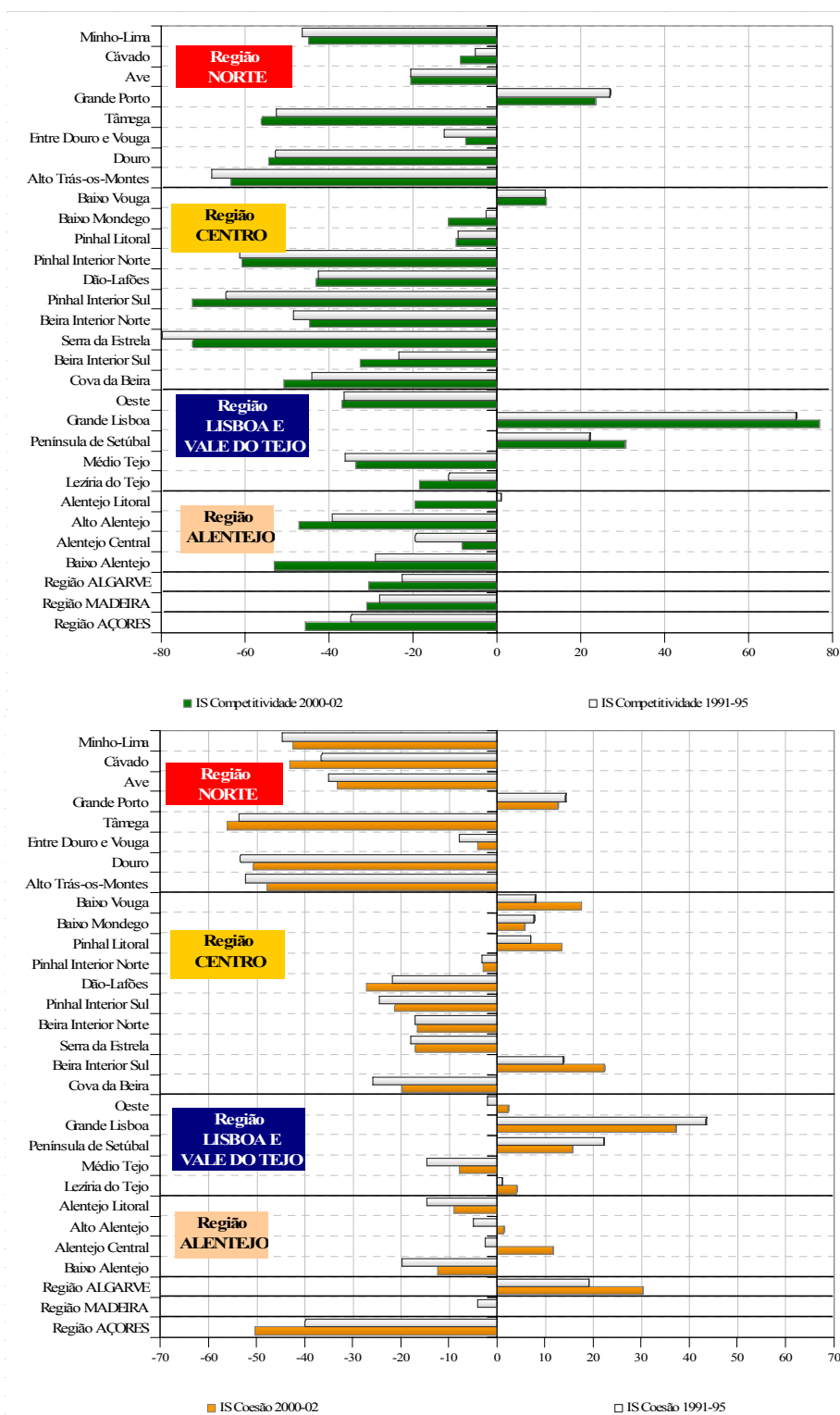
A *evolução da competitividade* nas trinta “regiões finas” no período de vigência dos primeiros QCA (cf. Figura 8-32 e Figura 8-33) revela, pelo seu lado, uma distribuição bastante desequilibrada entre 11 regiões “ganhadoras” (onde se destacam¹⁰⁶, em particular, as regiões do Alentejo Central, Península de Setúbal e Grande Lisboa), isto é, que registam uma melhoria, entre 1991-95 e 2000-02, da sua notação relativa face à média nacional, no índice sintético parcial de competitividade, e 19 regiões “perdedoras” (onde se destacam, em particular, as regiões do Baixo Alentejo e do Alentejo Litoral), isto é, que registam, ao contrário, uma degradação da respectiva notação relativa no mesmo índice sintético parcial.

A *evolução da coesão* nas trinta “regiões finas” no período de vigência dos primeiros QCA (cf. Figura 8-32 e Figura 8-33) revela, pelo seu lado, uma clivagem igualmente desequilibrada entre 22 regiões “ganhadoras” (onde se destacam, em particular, as regiões do Alentejo Central, Algarve, Baixo Vouga e Beira Interior Sul), isto é, que registam uma melhoria, entre 1991-95 e 2000-02, da sua notação relativa face à média nacional, no índice sintético parcial de coesão, e 8 regiões “perdedoras” (onde se destacam, em particular, as regiões dos Açores, Cávado, Península de Setúbal e Grande Lisboa), isto é, que registam, ao contrário, uma degradação da respectiva notação relativa no mesmo índice sintético parcial.

As dinâmicas de competitividade e coesão das regiões portuguesas apresentam, deste modo, desequilíbrios de sentido oposto, isto é, um *predomínio de regiões “perdedoras” na competitividade e um predomínio de regiões “ganhadoras” na coesão*, confirmando plenamente, agora numa perspectiva de evolução temporal ao longo do período em análise (“time-series”), a *característica*, já evidenciada com base numa perspectiva de comparação entre regiões no momento mais recente (“cross-section”), da *coexistência de um melhor desempenho na prossecução dos objectivos da coesão com dificuldades assinaláveis na prossecução dos objectivos da competitividade*.

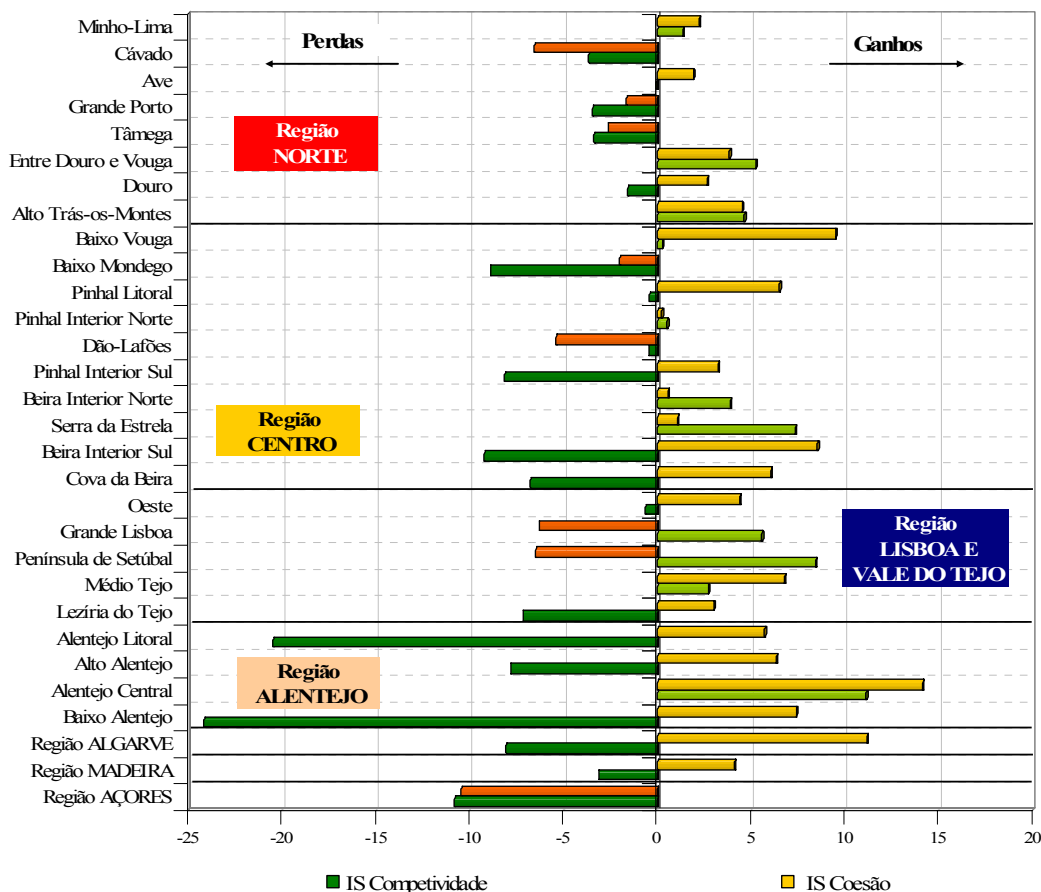
¹⁰⁶ A região da Serra da Estrela não aparece aqui destacada, na medida em que, apesar de registar progressos significativos, ocupa a última posição no “ranking” da competitividade das regiões portuguesas quer em 1991-95, quer em 2000-2002.

FIGURA 8-32: COMPETITIVIDADE E COESÃO (“REGIÕES FINAS, NUTS III)
AVANÇOS E RECUOS ENTRE 1991-95 E 2000-02: AS DINÂMICAS PARCIAIS
 (NOTAÇÕES, DESVIOS EM RELAÇÃO À MÉDIA NACIONAL, EM 1991-95 E EM 2000-02)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

FIGURA 8-33: COMPETITIVIDADE E COESÃO (“REGIÕES FINAS, NUTS III)
AVANÇOS E RECUOS ENTRE 1991-95 E 2000-02: AS DINÂMICAS PARCIAIS
 (NOTAÇÕES NOS ÍNDICES SINTÉTICOS PARCIAIS, DIFERENÇA ENTRE 2000-02 E 1991-95)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

A identificação das regiões concretas que, pela sua dinâmica de evolução no período em análise, correspondem aos diferentes casos tipo permite situar as grandes linhas conclusivas dos processos parciais de evolução da competitividade (cf. Quadro 8-18) e da coesão (cf. Quadro 8-19) em acção na economia portuguesa. Com efeito, podemos constatar que:

- O período de vigência dos primeiros QCA traduziu-se, no plano da *competitividade*, num *reforço significativo das assimetrias* das regiões portuguesas, quando consideradas a um nível menos agregado (NUTS III) que, deste modo, aprofunda a tendência de divergência global já captada a um nível mais agregado (NUTS II), isto é, as *mudanças verificadas exprimem-se, sobretudo, em função do alargamento da distância, entre as regiões mais competitivas e menos competitivas*.

O período em análise caracteriza-se, com efeito, em primeiro lugar, pelo facto de as *regiões mais expressivamente ganhadoras* serem as *regiões mais competitivas* polarizadas pela “região capital” (Grande Lisboa, Península de Setúbal e Alentejo Central). As restantes regiões que registam ganhos, muito menos expressivos, mas com algum significado, correspondem a regiões muito menos competitivas (Serra da Estrela, Beira Interior Norte e Alto Trás-os-Montes) que recuperam limitadamente o respectivo “atraso”.

O período em análise caracteriza-se, em segundo lugar, pela *inexistência de processos de “emergência”*, muito embora o comportamento positivo das regiões litorais imediatamente a sul do Douro (Entre Douro e Vouga e Baixo Vouga) deva ser ressaltado como fenómeno relevante de afirmação de um pólo de desenvolvimento económico e social difuso, mas dotado, como vimos, de qualidade e dinamismo indiscutíveis.

O período em análise caracteriza-se, em terceiro lugar, pela *perda de velocidade competitiva de um conjunto alargado de regiões* englobando situações muito diversas, desde a região do Grande Porto, “perdendo avanço”, passando pela região do Alentejo Litoral, “sendo despromovida”, até a um vasto conjunto de regiões que “ficam para trás” de forma muito significativa (Cávado, Tâmega, Baixo Mondego, Pinhal Interior Sul, Beira Interior Sul, Cova da Beira, Lezíria do Tejo, Alto Alentejo, Baixo Alentejo, Algarve, Madeira e Açores), indiciando problemas persistentes e cumulativos de debilidade competitiva.

- O período de vigência dos primeiros QCA traduziu-se, no plano da *coesão*, ao contrário, numa *redução generalizada das assimetrias* das regiões portuguesas, quando consideradas a um nível menos agregado (NUTS III), claramente protagonizada pela afirmação de uma lógica de “recuperação de atraso” em quase metade (13) das regiões, e cujos contornos mais específicos permitem qualificar as conclusões já avançadas.

O período em análise caracteriza-se, com efeito, em primeiro lugar, pelo facto de as *regiões mais expressivamente ganhadoras* (Alentejo Central, Algarve, Baixo Vouga, Beira Interior Sul, Médio Tejo e Pinhal Litoral), que “avançam” ou “emergem”, corresponderem aos principais territórios que, embora através de dinâmicas bem diferenciadas, *protagonizaram a ruptura da “fronteira” tradicional do desenvolvimento económico e social do país*.

**QUADRO 8-18: AS REGIÕES “GANHADORAS” E “PERDEDORAS”
NA EVOLUÇÃO DA COMPETITIVIDADE (NUTS III)**

<i>Evolução</i>	<i>Posição Específica</i>	<i>Regiões</i>
PROGRESSO (11 regiões)	“Avançando” (3) (Reforçando uma posição acima da média)	Grande Lisboa, Península de Setúbal e Baixo Vouga
	“Emergindo” (0) (Mudando a posição, de abaixo para acima da média)	
	“Recuperando atraso” (8) (Melhorando uma posição abaixo da média)	Entre Douro e Vouga, Alentejo Central, Médio Tejo, Minho-Lima, Beira Interior Norte, Pinhal Interior Norte, Alto Trás-os-Montes e Serra da Estrela
RETROCESSO (19 regiões)	“Perdendo avanço” (1) (Piorando uma posição acima da média)	Grande Porto
	“Sendo despromovido” (1) (Mudando a posição, de acima para abaixo da média)	Alentejo Litoral
	“Ficando para trás” (17) (Reforçando uma posição abaixo da média)	Cávado, Pinhal Litoral, Baixo Mondego, Lezíria do Tejo, Algarve, Oeste, Beira Interior Sul, Dão-Lafões, Madeira, Açores, Cova da Beira, Alto Alentejo, Baixo Alentejo, Ave, Tâmega, Douro e Pinhal Interior Sul

**QUADRO 8-19: AS REGIÕES “GANHADORAS” E “PERDEDORAS”
NA EVOLUÇÃO DA COESÃO (NUTS III)**

<i>Evolução</i>	<i>Posição Específica</i>	<i>Regiões</i>
PROGRESSO (22 regiões)	“Avançando” (5) (Reforçando uma posição acima da média)	Algarve, Beira Interior Sul, Baixo Vouga, Pinhal Litoral e Lezíria do Tejo
	“Emergindo” (4) (Mudando a posição, de abaixo para acima da média)	Alentejo Central, Oeste, Alto Alentejo e Madeira
	“Recuperando atraso” (13) (Melhorando uma posição abaixo da média)	Pinhal Interior Norte, Entre Douro e Vouga, Médio Tejo, Alentejo Litoral, Baixo Alentejo, Beira Interior Norte, Serra da Estrela, Cova da Beira, Pinhal Interior Sul, Ave, Minho-Lima, Alto Trás-os-Montes e Douro
RETROCESSO (8 regiões)	“Perdendo avanço” (4) (Piorando uma posição acima da média)	Grande Lisboa, Península de Setúbal, Grande Porto e Baixo Mondego
	“Sendo despromovido” (0) (Mudando a posição, de acima para abaixo da média)	
	“Ficando para trás” (4) (Reforçando uma posição abaixo da média)	Dão-Lafões, Açores, Cávado e Tâmega

Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

O período em análise caracteriza-se, em segundo lugar, pelo facto das *regiões da Grande Lisboa e da Península de Setúbal surgirem como regiões perdedoras*, o que, apesar de representar, como vimos, uma consequência da própria convergência das regiões portuguesas no espaço nacional, no plano da coesão, não deixa de ser significativo.

O período em análise caracteriza-se, em terceiro lugar, pelo facto de se encontrarem, igualmente, entre as regiões perdedoras, para além das regiões do Cávado e Grande Porto, que confirmam a dimensão do desafio, já enunciado para a “*região de coordenação*” do Norte, da prossecução dos objectivos de coesão social, e da região dos Açores, duas outras relevantes regiões (Baixo Mondego e Dão-Lafões) que, pelo seu lado, chamam a atenção para os desafios complexos de especialização e equilíbrio que se colocam na prossecução das estratégias de “centralidade multipolar” esboçadas, mais recentemente, na “*região de coordenação*” do Centro, por agentes públicos e privados¹⁰⁷.

8.3.2. O Desempenho das Regiões Portuguesas: A Visão de Conjunto das Trajectórias de Evolução (1991-2001)

A visão de conjunto do desempenho das regiões portuguesas, no período de vigência dos primeiros QCA, pode agora ser sistematizada com base na identificação das diferentes trajectórias que lhes correspondem, no referencial definido pela evolução conjugada em matéria de competitividade e coesão, medida pelas notações obtidas nos respectivos índices sintéticos parciais.

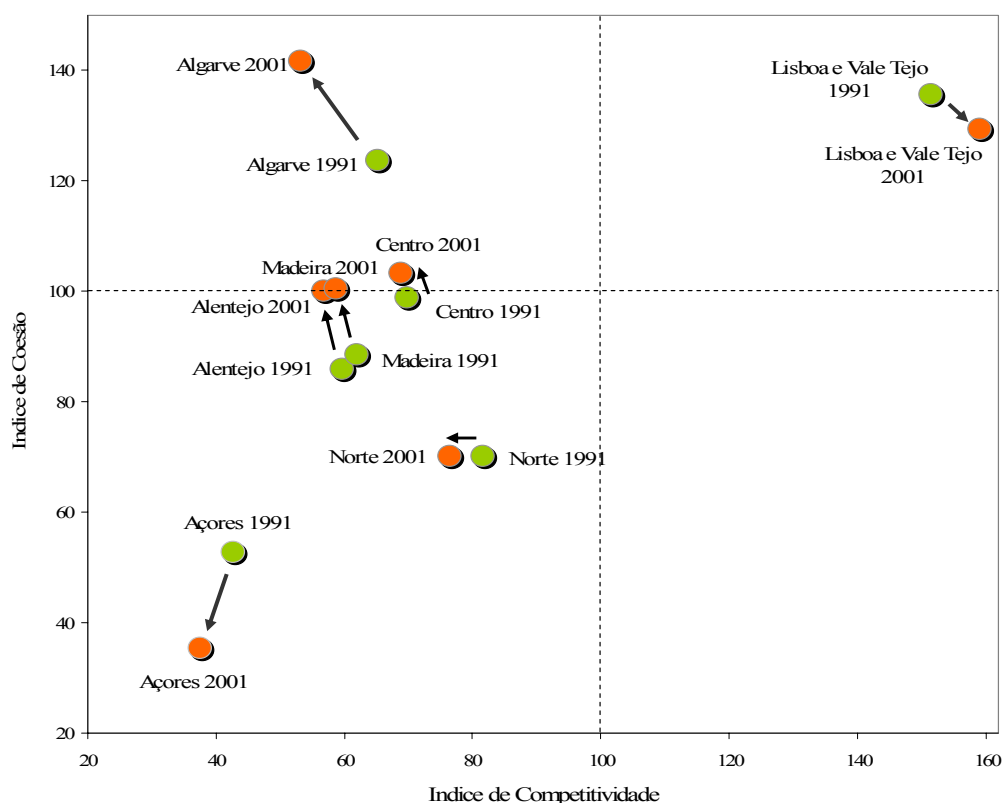
As trajectórias de evolução das “regiões de coordenação” (cf. Figura 8-34) revelam *um predomínio* das deslocações para cima e para esquerda (Algarve, Alentejo, Madeira e Centro), isto é, *da conjugação de ganhos de coesão com perdas de competitividade*. As excepções são constituídas pela deslocação horizontal, para a esquerda, da região Norte, isto é, uma perda de competitividade sem alteração no nível de coesão, pela deslocação para a esquerda e para baixo da região dos Açores, isto é, um “recuo global” traduzido na conjugação de perdas, quer na coesão, quer na competitividade, e pela deslocação da região de Lisboa e Vale do Tejo para baixo e para a direita, isto é, numa conjugação de ganhos de competitividade com perdas de coesão.

¹⁰⁷ A Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro e o Conselho Empresarial do Centro constituem os exemplos mais significativos.

A questão central que as trajetórias de evolução ao longo do período em análise colocam é a de se verificar que as *regiões com pior desempenho em matéria de coesão (Açores e Norte)* são aquelas que, precisamente, mais necessitavam de uma trajetória oposta, por apresentarem os níveis de coesão económica e social mais baixos do país, tal como a *região com melhor desempenho em matéria de competitividade (Lisboa e Vale do Tejo)* é, precisamente, a que já apresentava o nível mais elevado de competitividade do país.

As trajetórias que correspondem a uma articulação “virtuosa” entre competitividade e coesão, isto é, a um “avanço global” do posicionamento nas duas dimensões, traduzido em deslocações para a esquerda e para cima, não se encontram, com efeito, em nenhuma das sete regiões de coordenação.

FIGURA 8-34: A EVOLUÇÃO DA COMPETITIVIDADE E COESÃO
NAS “REGIÕES DE COORDENAÇÃO” (NUTS II)
AS TRAJETÓRIAS 1991-95 → 2000-02 ()*



(*) Por razões de comodidade na representação gráfica utilizam-se os anos base para representar os períodos de referência, isto é, 1991, para 1991-95, e 2001, para 2000-2002.

Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

As dinâmicas regionais de competitividade e coesão em acção na economia portuguesa, no período em análise, reflectem, assim, de forma muito incisiva, uma *característica central* que se pode enunciar como *a persistência de tensões divergentes alimentadas por uma incapacidade de gerar ciclos de interacção positiva entre competitividade e coesão*.

As trajectórias de evolução das “regiões finas” (cf. Figura 8-35) fornecem, como seria de esperar, um quadro muito mais rico e diverso do que o quadro das trajectórias de evolução das “regiões de coordenação”. Podemos, com efeito, distinguir as seguintes grandes trajectórias em acção ao nível regional mais desagregado:

- *Trajectórias de “avanço global”*, que se traduzem em ganhos conjugados na competitividade e na coesão, indiciando a presença, nessas regiões, de processos de transformação que se aproximam da configuração de “círculos virtuosos” catalisadores do seu desenvolvimento económico e social.

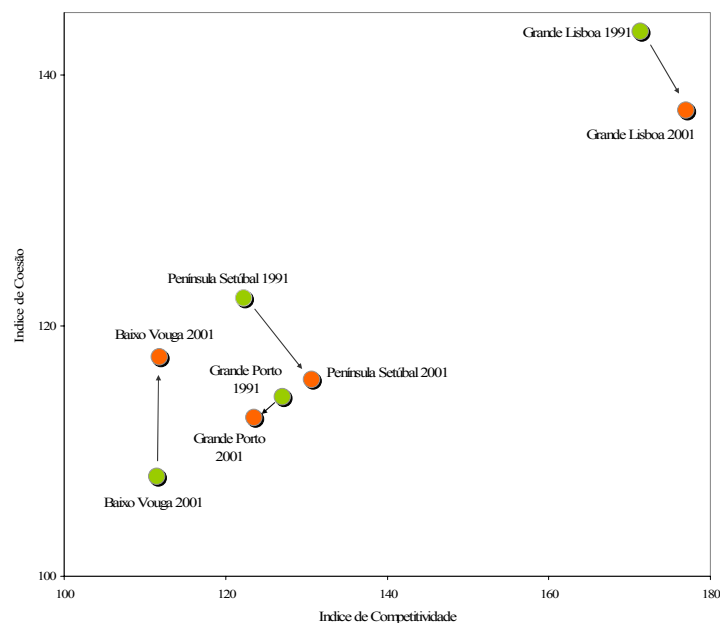
As regiões do *Alentejo Central*, *Entre Douro e Vouga* e *Médio Tejo*, no grupo das regiões “seguidoras” ou intermédias, e as regiões da *Beira Interior Norte*, *Serra da Estrela* e *Alto Trás-os-Montes*, no grupo das regiões menos desenvolvidas ou globalmente “atrasadas”, constituem as seis regiões que protagonizam a manifestação deste tipo de trajectória. As três regiões mais desenvolvidas no seio deste grupo, com particular destaque para o *Alentejo Central*, que regista os ganhos mais significativos, revelam, seguramente, os fenómenos mais expressivos destes processos de interacção positiva entre coesão e competitividade;

- *Trajectórias de “progresso limitado”*, que se traduzem em ganhos mais ou menos relevantes na coesão com manutenção do nível competitivo, isto é, em deslocamentos ascendentes quase verticais, que indiciam a existência, nessas regiões, de processos de melhoria na qualidade de vida da população que se articulam com desempenhos competitivos alinhados com a média nacional.

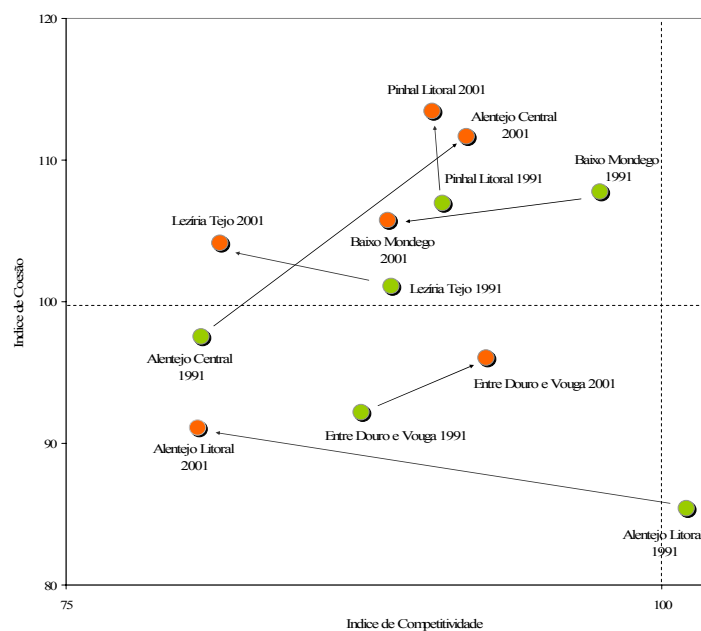
As regiões do *Baixo Vouga*, com ganhos muito ligeiros na competitividade (em termos estritamente formais poderia ser incluída nas trajectórias de “avanço global”), e do *Pinhal Litoral*, com perdas muito ligeiras na competitividade, constituem as duas regiões que melhor protagonizam a manifestação deste tipo de trajectória. A trajectória da região do *Oeste*, que apresenta um deslocamento quase vertical, com ganhos menos relevantes na coesão e perdas um pouco superiores, mas ainda ligeiras, na competitividade, face à região “vizinha” do *Pinhal Litoral*, pode ser, de algum modo, assimilada a esta referência de progresso limitado;

FIGURA 8-35: A EVOLUÇÃO DA COMPETITIVIDADE E COESÃO NAS “REGIÕES FINAS”
AS TRAJETÓRIAS 1991-95 → 2000-02 ()*

REGIÕES GLOBALMENTE “AVANÇADAS”

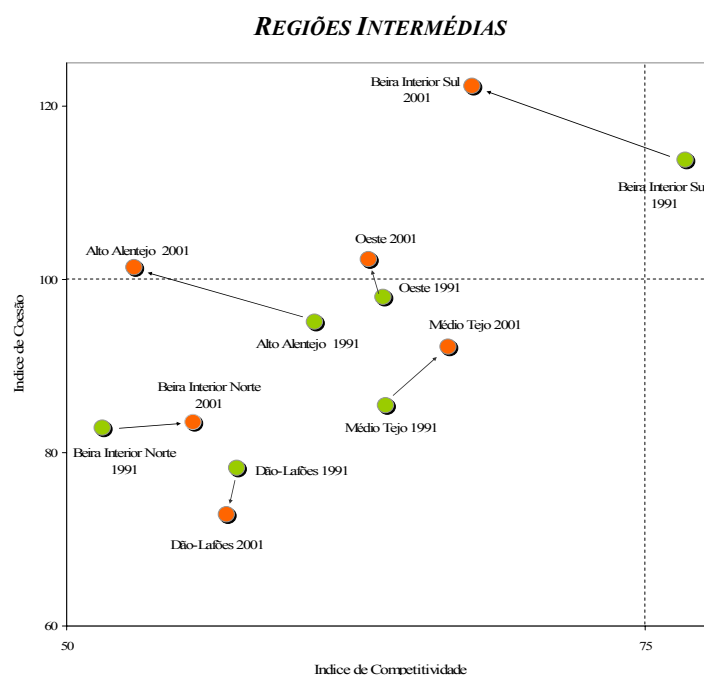
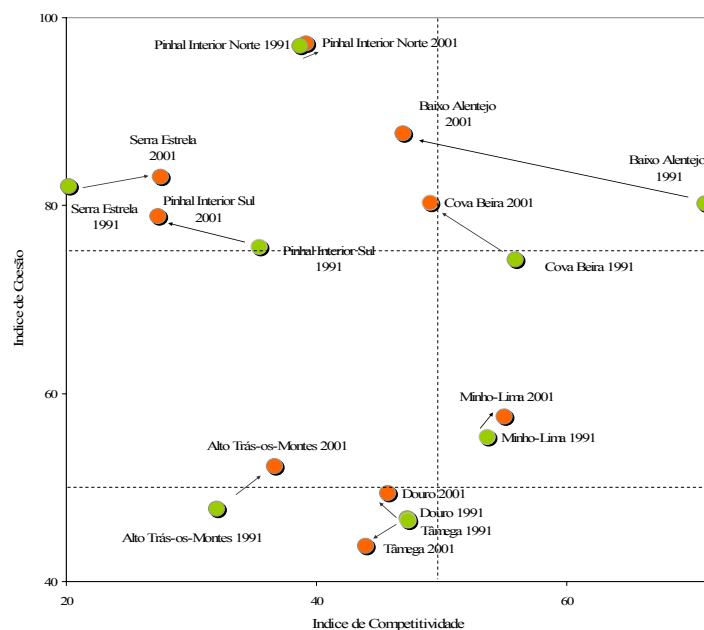


REGIÕES “SEGUIDORAS”



(*) Por razões de comodidade na representação gráfica utilizam-se os anos base para representar os períodos de referência, isto é, 1991, para 1991-95, e 2001, para 2000-2002.

Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

FIGURA 8-35 (CONT.): A EVOLUÇÃO DA COMPETITIVIDADE E COESÃO NAS “REGIÕES FINAS”*As TRAJECTÓRIAS 1991-95 → 2000-02(*)***REGIÕES MENOS DESENVOLVIDAS E GLOBALMENTE “ATRASADAS”**

(*) Por razões de comodidade na representação gráfica utilizam-se os anos base para representar os períodos de referência, isto é, 1991, para 1991-95, e 2001, para 2000-2002.

Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

- *Trajectórias desequilibradas*, que se traduzem numa espécie de “trade-off” entre coesão e competitividade, isto é, onde a respectiva evolução tende a fazer-se com ganhos numa dimensão que se “pagam”, necessariamente, com sacrifícios na outra dimensão, podendo assumir duas expressões diferentes:

- *Trajectórias desequilibradas de progresso competitivo*, que se traduzem em ganhos na competitividade com perdas na coesão, isto é, indiciando desempenhos competitivos mais positivos que a média nacional acompanhados de desempenhos menos positivos no terreno da coesão.

A região de Lisboa, na sua futura configuração para o período de programação 2007-2013), agrupando as regiões da *Grande Lisboa* e da *Península de Setúbal*, protagoniza a manifestação deste tipo de trajectória. O destaque, nesta trajectória, vai para o reforço da competitividade relativa destas duas regiões, uma vez que, como vimos, a trajectória consistente com um processo generalizado de convergência económica e social das regiões de uma dada economia nacional, é a de alguma perda na respectiva posição relativa das suas regiões mais desenvolvidas, em matéria de coesão e de competitividade;

- *Trajectórias desequilibradas de coesão*, que se traduzem na coexistência de ganhos na coesão com perdas na competitividade, indiciando a presença de *problemas de sustentabilidade*, mais ou menos expressivos, já visíveis ou ainda embrionários, que, na ausência de desempenhos competitivos futuros bastante mais satisfatórios, não deixarão de gerar dificuldades significativas para os processos de desenvolvimento económico e social.

As regiões do *Baixo Alentejo*, *Alentejo Litoral*, *Lezíria do Tejo*, *Alto Alentejo*, *Beira Interior Sul*, *Cova da Beira*, *Pinhal Interior Sul* e *Douro*, constituem as oito regiões que protagonizam a manifestação deste tipo de trajectória, com particular destaque para as regiões da *Beira Interior Sul* e do *Alto Alentejo*, que registam perdas de competitividade expressivas (as regiões do *Baixo Alentejo* e do *Alentejo Litoral*, embora registem perdas competitivas ainda mais elevadas, enfrentaram, neste período, problemas específicos na dinâmica de criação de riqueza num número restrito de empresas com peso regional relevante, associados às dificuldades de consolidação da plataforma de Sines e ao ciclo de vida da indústria mineira, que, de algum modo, justificam uma leitura mais benévola);

- *Trajectórias de “recoo global”*, que se traduzem em perdas conjugadas na competitividade e na coesão, indiciando a presença, nessas regiões, de modelos económicos e sociais que induzem alguns “círculos viciosos” ou, pelo menos, dificuldades específicas de transformação e adaptação, limitando, desse modo, o seu próprio desenvolvimento económico e social.

As regiões do Grande Porto, Baixo Mondego, Cávado, Dão-Lafões e Tâmega, constituem as cinco regiões que protagonizam a manifestação deste tipo de trajectória, com particular destaque para a região do Baixo Mondego, que manifesta perdas de competitividade bastante expressivas;

- *Trajectórias “estacionárias”*, que se traduzem em ganhos ou perdas quase sem expressão em qualquer das duas dimensões consideradas (coesão e competitividade), isto é, na conservação da posição relativa já ocupada no contexto nacional.

As regiões do *Ave*, com ganhos muito ligeiros na coesão, do *Pinhal Interior Norte*, com ganhos inexpressivos nas duas dimensões, e do *Minho-Lima*, com ganhos muito ligeiros quer na coesão, quer na competitividade, protagonizam a manifestação deste tipo de trajectória (em termos estritamente formais, as duas últimas poderiam ser incluída nas trajectórias de “avanço global”).

A análise das trajectórias de evolução das “regiões finas” merece, ainda, um olhar comparativo particular sobre as regiões que se aproximam da noção de “distrito industrial”, nomeadamente pela importância que nelas assume, como vimos, a articulação entre coesão e competitividade como resultante de um “jogo” mais vasto, que coloca em confronto as pressões concorrenciais da globalização e da integração europeia e capacidade de antecipação, adaptação e transformação dos agentes económicos e das políticas públicas.

As razões que justificam esta atenção particular são, sobretudo, de natureza estratégica, global e nacional, correspondendo a dois desafios de grande relevância para a sustentabilidade da própria convergência da economia portuguesa numa Europa alargada que enfrenta um processo bastante complexo de renovação quer do seu modelo social, quer do seu modelo competitivo.

A economia portuguesa, acumulando um dos défices externos mais elevados da União Europeia não pode, com efeito, deixar de prestar uma atenção especial à dinamização das suas *grandes plataformas regionais de exportação de produtos industriais*, onde se destacam estas seis regiões, responsáveis por cerca de metade das exportações totais (46,3%).

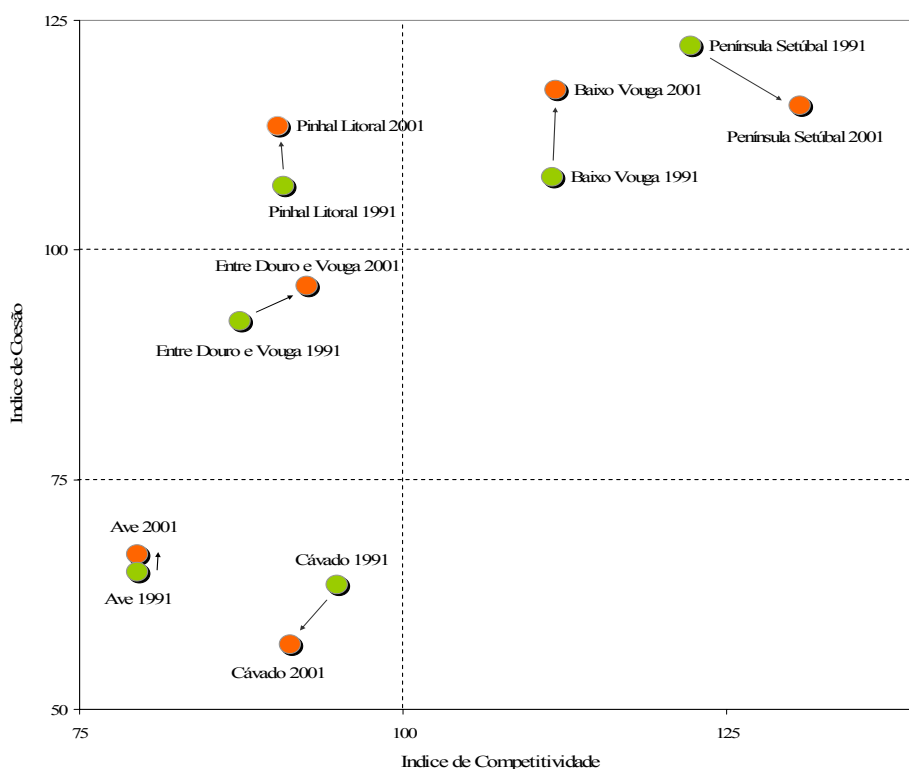
Os factores competitivos necessários para dinamizar estas plataformas, nomeadamente os que se prendem, por um lado, com *ganhos sustentados de eficiência e produtividade*, como o conhecimento, a inovação e a qualidade do capital humano, e, por outro lado, com a exploração das economias de aglomeração, como a “clusterização” de actividades de produção especializadas, a logística e os serviços transversais de suporte à competitividade empresarial, não podem ser criados num contexto que não valorize drasticamente a qualidade dos territórios onde se desenvolvem, isto é, a respectiva coesão económica e social, e a capacidade de aprendizagem e adaptação da respectiva população.

A grande conclusão dos resultados obtidos é, uma vez mais, a confirmação expressiva de uma forte diversidade de posicionamentos e trajectórias (cf. Figura 8-36), que exige no próximo período de programação estrutural um *esforço decisivo de diferenciação e de inovação*.

FIGURA 8-36: A EVOLUÇÃO DA COMPETITIVIDADE E COESÃO NAS “REGIÕES FINAS”

AS TRAJECTÓRIAS 1991-95 → 2000-02()*

OS “DISTRITOS INDUSTRIAIS”



(*) Por razões de comodidade na representação gráfica utilizam-se os anos base para representar os períodos de referência, isto é, 1991, para 1991-95, e 2001, para 2000-2002.

Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

O desafio que se coloca, também pela necessidade de aproximação dos modelos globais de inserção competitiva e concorrencial, quer nos mercados internacionais, quer no mercado doméstico que assume, progressivamente, uma dimensão ibérica, é, portanto, o de *conseguir desenhar intervenções de natureza estrutural com suficiente qualidade e massa crítica, mas também com suficiente diversidade, para contribuir para uma efectiva convergência de regiões com problemas, necessidades e capacidades muito afastados entre si.*

O *esforço decisivo de programação* a desenvolver, que envolve uma *dupla diferenciação estratégica* para cada região de coordenação, isto é, uma *diferenciação externa*, por especialização, face às outras regiões de coordenação, e uma *diferenciação interna* valorizando diferentes aproximações à promoção da competitividade e da coesão, em certos pólos ou regiões mais finas, deve atender a três questões principais:

- Em primeiro lugar, deve contribuir para uma *aceleração do processo de renovação dos modelos empresariais*, favorecendo uma maior convivência com mercados mais internacionalizados e concorrenciais e percebendo que as políticas públicas não podem fazer muito por actividades e modelos de negócio em declínio e fim de ciclo de vida, embora possam, e devam, fazer muito pelas pessoas e territórios afectados.

A aceitação de uma lógica de “destruição criadora” pode ser muito útil, neste terreno, para estimular acções selectivas que tenham tanta facilidade em potenciar as capacidades competitivas relevantes, como em impedir o arrastamento das igualmente relevantes debilidades competitivas, que foram, umas e outras, identificadas neste estudo;

- Em segundo lugar, deve, ainda, procurar encontrar *novos caminhos de articulação entre competitividade e coesão*, que só podem ser obtidos através da utilização da coesão como condição e factor de competitividade e da competitividade como suporte da consolidação da coesão, *caminhos que, portanto, só estão ao alcance de políticas públicas de base regional adequadamente ancoradas em territórios*, no sentido de conjugação ordenada de pessoas, actividades e instituições que lhe foi dado no presente estudo.

A experiência portuguesa revela com particular nitidez, como vimos ao longo da análise desenvolvida no presente estudo, que as dificuldades de articulação entre competitividade e coesão são muito significativas, quando os seus objectivos se procuram alcançar com base em políticas verticais de base sectorial, ainda que sujeitas a exercícios mais ou menos aprofundados de “desconcentração regional”;

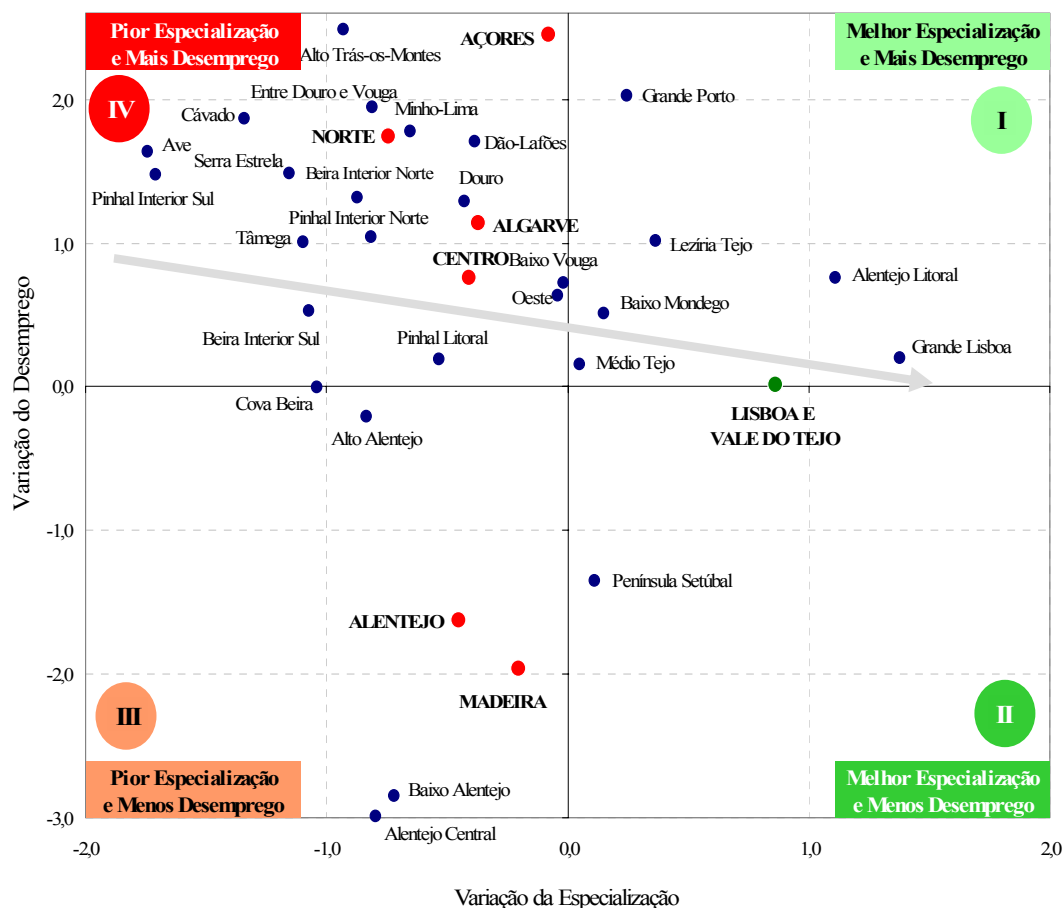
- Em terceiro lugar, deve, finalmente, *valorizar o papel da dinâmica da especialização de actividades no crescimento económico*, tendo em conta, nomeadamente, que as variações do emprego e da produtividade no processo de produção de valor acrescentado reflectem movimentos complexos de conservação, renovação e inovação de tecnologias, processos e produtos (cf. Volume II, Parte II, ponto 2), no quadro de “ciclos de vida” cada vez mais curtos com uma incidência geográfica cada vez mais global, onde importa participar de forma, também, cada vez mais precoce e qualificada.

A análise do desempenho das regiões portuguesas (NUTS II e III) em matéria de variação do desemprego e da especialização (cf. Figura 8-37) ilustra bem a relevância, no desenvolvimento económico regional, da respectiva adaptabilidade no plano da especialização, uma vez que encontramos aqui evidência empírica adicional, com *interesse analítico*, para a caracterização do processo de divergência regional que caracterizou o período de vigência dos primeiros QCA no domínio da evolução dos níveis de competitividade¹⁰⁸, e com *interesse político*, para a concepção de futuras intervenções estruturais, na medida em que ela sugere, com bastante força, que *uma variação da especialização bem sucedida tende a coexistir com níveis mais baixos de desemprego, enquanto a conservação dessa mesma especialização tende a coexistir com níveis mais elevados de desemprego*.

A conclusão central sugerida pela experiência portuguesa vai, assim, no mesmo sentido das modernas teorias da competitividade e do crescimento económico (cf. Volume I do presente estudo), podendo ser formulada através da seguinte hipótese de trabalho: *a defesa bem sucedida da capacidade competitiva de uma região, suportada por uma renovação progressiva da sua especialização, tende a gerar um balanço de emprego bem mais favorável, mesmo que comporte um efeito inicial de agravamento do desemprego, do que a defesa estrita das actividades e dos empregos do presente à custa, precisamente, da renovação da especialização da região e da sua capacidade competitiva*.

¹⁰⁸ Ao nível das NUTS II, a região de Lisboa e Vale do Tejo ocupa um lugar central na transição entre os quadrantes I e II, enquanto todas as outras regiões se situam no “coração” do quadrante IV, o mesmo acontecendo, ao nível das NUTS III, com a região da Grande Lisboa, que lidera a variação de especialização bem sucedida, enquanto regiões como o Ave e o Cávado se situam na cauda da renovação da especialização de actividades. As trajectórias evidenciadas pelas regiões portuguesas neste referencial simplificado de variação do desemprego e da especialização são, assim, bastante consistentes com as trajectórias de evolução da competitividade no referencial mais completo e global do respectivo índice sintético.

FIGURA 8-37: AS TRAJECTÓRIAS DE ADAPTABILIDADE DAS REGIÕES PORTUGUEASAS
“CUSTOS” E “PROVEITOS” DOS AVANÇOS E RECUOS NA ESPECIALIZAÇÃO
 [VARIAÇÃO DO DESEMPREGO (1991-2001) VS. VARIAÇÃO DA ESPECIALIZAÇÃO (1995-2001)]



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

Como temos salientado ao longo deste estudo, a *qualidade das estratégias empresariais* e a *evolução dos comportamentos de consumo e endividamento das famílias* num contexto de pressões concorrenciais fortemente acrescidas pela aceleração da globalização e pelo alargamento e consolidação do mercado interno europeu, onde se destaca a forte intensificação das relações económicas entre Portugal e Espanha, *constituem os principais factores explicativos das dificuldades sentidas na articulação entre competitividade e coesão*.

A dinâmica de evolução das economias regionais depende da qualidade das políticas públicas, mas não pode, portanto, ser explicada nem apenas, nem principalmente, em função delas. *As políticas públicas partilham, no entanto, seguramente, uma parte da responsabilidade pelas dificuldades identificadas*.

A responsabilização das políticas públicas pelas dificuldades na articulação sustentada entre competitividade e coesão na experiência mais recente do desenvolvimento económico e social em Portugal, dificuldades que limitam quer a afirmação da convergência no plano nacional e europeu e, desse modo, a própria afirmação da solidariedade territorial que constitui a base do progresso no plano da equidade, pode ser situada em três direcções principais, de caracterização do passado, mas, sobretudo, de sugestão de correcções para o próximo período de programação estrutural:

- A primeira linha de responsabilização pode ser encontrada na *prevalência de um quadro nacional e sectorial na programação e gestão das intervenções apoiadas por fundos estruturais*.

Os QCA representaram em Portugal, com efeito, uma experiência muito mais polarizada por políticas verticais de base nacional, relativamente homogéneas, do que por políticas horizontais de base regional, suficientemente diversificadas;

- A segunda linha de responsabilização pode ser encontrada na *prevalência de intervenções orientadas pelos ajustamentos parciais de oferta na concepção das intervenções apoiadas por fundos estruturais*.

Os QCA representaram em Portugal, também, uma experiência muito mais polarizada por intervenções de natureza mais específica, visando a expansão do capital físico e das infraestruturas colectivas, do que por intervenções de natureza mais global, visando a produção de ajustamentos estruturais no funcionamento dos mercados e na articulação entre oferta e procura;

- A terceira linha de responsabilização pode ser encontrada na *prevalência de um modelo excessivamente fragmentado, polarizado por uma lógica de “projecto”, na execução das intervenções apoiadas por fundos estruturais*.

Os QCA representaram em Portugal uma experiência marcada por uma insuficiente capacidade de gestão estratégica da sustentabilidade das intervenções, seja em função de uma insuficiente valorização da lógica de capacitação de promotores e beneficiários, seja em função de um carácter repetitivo de muitos projectos em áreas relevantes das infraestruturas e equipamentos colectivos, originando situações de sobredimensionamento e travando o encadeamento sequencial de várias gerações de equipamentos e serviços na satisfação de procuras sociais mais avançadas, seja em função de uma insuficiente exploração das economias de rede.

8.4. OS FINANCIAMENTOS ESTRUTURAIS E A EVOLUÇÃO DA ECONOMIA E DAS REGIÕES PORTUGUESAS

O enfoque do presente estudo é o da avaliação, de natureza global mas aprofundada, da competitividade e coesão territorial das regiões portuguesas e da caracterização da sua evolução ao longo do período de vigência dos QCA.

O seu objectivo é, assim, o de complementar outros estudos de avaliação já realizados, sejam eles de *natureza mais específica*, centrados na avaliação dos diversos programas operacionais ou dos próprios QCA, sejam eles de *natureza mais geral*, centrados na avaliação dos impactos macroeconómicos dos QCA, produzindo um *quadro global de análise dos impactos de médio e longo prazo das intervenções estruturais de política pública, consideradas de forma integrada como um todo, nos processos de convergência, competitividade e coesão em acção na economia portuguesa, mas articulando de forma sistemática a dimensão nacional e a dimensão regional*. Esta lógica de complementaridade traduziu-se numa procura de integração dos resultados dos referidos estudos de avaliação, evitando repetições e sobreposições que não se justificariam.

A metodologia adoptada colocou, assim, no centro das suas preocupações, a produção de informação e análise em domínios não explorados ou insuficientemente explorados, privilegiando duas direcções principais:

- Em primeiro lugar, recorrendo à *construção e utilização de indicadores sintéticos globais e parciais susceptíveis de captar as grandes dimensões do desenvolvimento competitivo e coeso da economia e sociedade portuguesas*, integrando, na sua compreensão e análise, as áreas relevantes de acção das intervenções estruturais, como o capital físico e humano, as infraestruturas de mobilidade, competitividade e coesão social, a inovação e a I&D, a internacionalização, entre outras;
- Em segundo lugar, recorrendo a um *quadro de análise susceptível de colocar as regiões portuguesas no seu centro*, isto é, conduzindo a investigação numa lógica onde a avaliação do nível de competitividade e coesão territorial, quer das regiões mais agregadas (NUTS II), quer das regiões mais desagregadas (NUTS III), constitui o ponto de partida e de chegada.

Ao longo do período de vigência dos QCA, os financiamentos estruturais comunitários moldaram de forma determinante a natureza do investimento público e tiveram um impacto muito relevante no ritmo e orientação do investimento privado. Ao longo do presente estudo, os financiamentos estruturais foram, assim, considerados no seu conjunto e tomados como uma referência central da análise desenvolvida, orientando-a para a identificação de “lições da experiência” que pudessem ser traduzidas em recomendações úteis.

O quadro de avaliação adoptado situou-se, deste modo, muito mais no terreno estratégico da sustentabilidade e utilidade das intervenções, procurando determinar, com o rigor e detalhe necessários, as grandes linhas de evolução do contexto de problemas, necessidades e desafios das diferentes regiões portuguesas, articulando factores exógenos às políticas públicas com os factores que correspondem à sua própria eficácia, isto é, aos objectivos mais directamente prosseguidos por elas.

A caracterização da evolução da competitividade e coesão territorial das regiões portuguesas exige, deste modo, um último elemento de análise susceptível de situar mais especificamente o papel dos financiamentos estruturais nessa evolução. Esta análise, que se desenvolve de seguida, privilegiou a determinação da afectação regional de recursos e das intensidades de apoio associadas, por um lado, e a identificação dos grandes efeitos a partir do tipo de investimento financiado e da área de intervenção específica, por outro lado. Optou-se, igualmente, por apresentar de forma condensada os resultados dos principais estudos de avaliação dos impactos macroeconómicos já realizados, como forma de enquadrar a análise dos efeitos na evolução da competitividade e coesão regional.

8.4.1. As Estimativas do Impacto Macroeconómico dos Financiamentos Comunitários na Economia Portuguesa

A avaliação dos impactos macroeconómicos dos investimentos financiados pelos fundos estruturais obriga a utilizar um conjunto de ferramentas analíticas e a formular um conjunto de hipóteses, mais ou menos sofisticadas. Com efeito, não só não se trata de algo que possa ser medido de forma directa, como levanta a necessidade de construir um cenário de referência hipotético (“a situação em que se encontraria a economia portuguesa se não tivesse utilizado os financiamentos comunitários”), “medindo” o estado das variáveis relevantes, como o PIB, o emprego ou a balança externa, para obter, por comparação com os valores efectivamente verificados por aqueles agregados macroeconómicos no período em causa, uma estimativa dos efeitos que as despesas financiadas terão tido sobre eles.

As ferramentas referidas são modelos da economia portuguesa, que procuram reproduzir as suas principais características, de forma a descrever aproximadamente o seu funcionamento, permitindo, desse modo, estimar o efeito que as alterações resultantes dos financiamentos comunitários terão tido sobre a situação da economia. Os modelos têm, no entanto, uma capacidade limitada em descrever a realidade complexa das economias, sobretudo em períodos de significativa mudança estrutural, constituindo, no essencial, quadros coerentes e formalizados de avaliação de efeitos quantitativos que reflectem, necessariamente, diferentes abordagens na sua construção, no seu suporte teórico e nas suas opções de técnica econométrica, que conduzem, também, a diferentes resultados.

Os estudos de avaliação do impacto macroeconómico dos QCA devem ser tomados como aquilo que são, sem sobrevalorizações nem desvalorizações, isto é, constituem esforços úteis de aproximação a uma quantificação dos efeitos produzidos pelos investimentos realizados, no pressuposto da verificação de um conjunto de hipóteses, dotadas de maior ou menor verosimilhança. Deverá levar-se em consideração que as metodologias mais correntemente adoptadas apresentam várias limitações que, de um modo geral, tendem a sobrestimar os referidos efeitos. Com efeito, importa chamar a atenção para os seguintes aspectos:

- Os exercícios de avaliação de impactos macroeconómicos a partir do acréscimo da procura, isto é, do nível de despesa, *não acomodam as diferenças sensíveis de eficiência e eficácia entre projectos de investimento que são considerados de forma uniforme dentro do mesmo tipo de despesa*, isto é, em termos gerais, “um euro de despesa é um euro de despesa...” produzindo sempre o mesmo impacto. A avaliação dos efeitos sobre a oferta reflecte, pelo seu lado, esta mesma dificuldade associada ao tratamento uniforme das intervenções por grandes categorias (expansão do capital físico e do capital humano, nomeadamente), o que tende a sobrestimar o respectivo impacto no acréscimo do potencial de crescimento;
- Os exercícios de avaliação de impactos macroeconómicos são mais fiáveis em períodos sem grandes flutuações conjunturais da actividade económica, uma vez que dependem da confiança que se possa depositar na diferença entre o cenário hipotético e o cenário verificado, isto é, uma inadequada *separação das componentes “estruturais” e “conjunturais”*, na variação dos agregados macroeconómicos, pode conduzir a adoptar, implicitamente, *hipóteses demasiado rígidas* (“tudo corre bem” nos investimentos realizados ou induzidos pelas políticas públicas, ao contrário dos restantes investimentos realizados pelo sector privado, onde, se for necessário para o ajustamento dos cenários, “tudo pode correr mal”);

- A construção dos cenários de referência (como, por exemplo, “a economia sem QCA” ou uma tendência em função do passado recente) não é fácil e revela tendência a perder aderência empírica, nomeadamente, porque os agentes económicos ajustam os respectivos comportamentos, em função da execução das políticas públicas e em terrenos muito diversificados (volume, preço, rendibilidade, endividamento, poupança, ...) sendo bastante difícil separar o que se deve à política pública e à iniciativa privada.

A apresentação, que se faz de seguida, dos principais resultados de um conjunto de estudos de avaliação dos impactos macroeconómicos dos financiamentos comunitários na economia portuguesa permite formular, com os cuidados necessários, uma visão razoavelmente aproximada dos grandes efeitos macroeconómicos.

As principais conclusões vão no sentido de fundamentar com bastante segurança a existência de *impactos positivos significativos no crescimento e no emprego*, mais significativos numas abordagens¹⁰⁹, menos significativos noutras, que é acompanhada de *impactos negativos na balança externa*, na medida em que as diferentes abordagens tendem a convergir em estimativas de efeitos mais significativos nas importações do que no produto interno bruto.

Em termos sectoriais, como seria de esperar, dado o padrão de especialização da economia portuguesa e a natureza das intervenções do QCA, as conclusões vão no sentido de um *impacto directo muito relevante na fileira da construção e obras públicas, concentrado temporalmente* no período de realização dos investimentos, quando se avaliam os efeitos numa *lógica de procura*, e de um *impacto induzido, igualmente relevante, na indústria*, enquanto “representante” da produção de bens transaccionáveis, *difundido num horizonte temporal de médio prazo*, quando se avaliam os efeitos numa *lógica de oferta*, que privilegia os efeitos na capacidade e eficiência produtiva.

A AVALIAÇÃO DO IMPACTO MACROECONÓMICO DO QCA (1994-2000)

(Realizada pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento com base no modelo MODEM 4i)

O DPP efectuou uma avaliação do impacto macroeconómico dos QCA sobre a economia portuguesa, ao longo do período 1994-2000, com recurso a um modelo de base input-output. Trata-se de uma avaliação na óptica da procura que exclui, desse modo, os efeitos de natureza estrutural, isto é, os efeitos sobre a oferta e, consequentemente, sobre a capacidade produtiva.

¹⁰⁹ Nomeadamente naquelas que estimam efeitos directamente a partir de uma procura adicional.

A lógica do modelo utilizado é a de que a oferta é determinada pela procura, considerando todas as componentes da procura final, com excepção do consumo privado, como variáveis exógenas. A vantagem da utilização de um modelo multisectorial relativamente a um modelo macroeconómico global resulta da possibilidade de considerar os efeitos diferenciados da procura consoante o ramo de actividade a que se dirige, atendendo às diferenças de conteúdo importado existentes de ramo para ramo. Os impactos simulados correspondem ao conjunto dos efeitos directos, indirectos e induzidos da procura exógena adicional, sendo contemplado o efeito multiplicado associado à propensão marginal a consumir, uma vez que o Consumo Privado é endógeno.

A produção e as importações de bens de cada ramo são determinadas pela respectiva procura final, utilizando matrizes de coeficientes técnicos decompostos em coeficientes de produção nacional e de importação¹¹⁰. O emprego em cada ramo de actividade é determinado a partir da sua produção e de uma relação estimada, variável ao longo dos anos, entre emprego e produção, em função da evolução projectada para as produtividades sectoriais do trabalho.

A simulação do impacto dos QCA foi realizada com base nos valores adicionais atribuídos às variáveis exógenas do modelo que se estima terem decorrido directamente da execução dos QCA. A determinação dos valores adicionais considerou, apenas, a parcela de despesa relativa a fundos comunitários (os fundos estruturais e o fundo de coesão), admitindo-se, desse modo, que as contrapartidas nacionais seriam sempre despendidas, mesmo na ausência dos financiamentos comunitários. A simulação do efeito dos QCA é, assim, alimentada pelos valores anuais dos fundos comunitários, decompostos por tipos de despesa, isto é, a formação bruta de capital fixo por ramos fornecedores, o consumo público, as transferências para os particulares e os subsídios às empresas¹¹¹.

Os resultados da avaliação desenvolvida pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento (cf. Quadro 8-20) conduzem a uma *estimativa do efeito combinado dos QCA*, sobre as diversas componentes da despesa e sobre as importações, que se traduz num *nível adicional do produto interno bruto que terá representado, em termos médios, cerca de 2,4% do total, ao longo do período 1994-00, e cerca de 1,6%, no ano de 2000, e num nível adicional de postos de trabalho que terá rondado, em termos médios, cerca de 89 milhares, isto é, cerca de 1,9% do emprego total, no período 1994-00, e cerca de 1,3%, no ano de 2000.*

¹¹⁰ Os coeficientes técnicos do modelo foram calculados a partir das matrizes das contas nacionais SEC79 tendo-se procedido à extrapolação dos coeficientes de produção nacional e de importações para os anos de 1996 e posteriores em função da evolução efectiva e prevista do conteúdo importado da economia portuguesa.

¹¹¹ Todos os valores, com excepção das transferências e subsídios, foram convertidos para valores a preços constantes.

QUADRO 8-20: ESTIMATIVA DOS CONTRIBUTOS ATRIBUÍVEIS AOS QCA

(EM PERCENTAGEM DO NÍVEL GLOBAL DAS VARIÁVEIS)

Variáveis Macroeconómicas	Financiamentos do conjunto dos QCA (I+II+III)							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1994-00
<i>Consumo Privado</i>	2,1	2,5	2,6	2,7	2,4	1,8	1,3	2,2
<i>Consumo Público</i>	0,2	0,7	0,7	0,8	0,9	0,8	1,0	0,7
<i>FBCF</i>	8,9	9,7	9,8	9,7	8,6	6,5	5,6	8,2
<i>Importações</i>	3,0	3,3	3,5	3,7	3,5	2,6	2,3	3,1
<i>PIB</i>	2,4	2,7	2,8	2,9	2,6	2	1,6	2,4
<i>Emprego</i>	1,9	2,2	2,2	2,3	2,1	1,6	1,3	1,9

Variáveis Macroeconómicas	Financiamentos do QCA II							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1994-00
<i>Consumo Privado</i>	1,6	2,4	2,6	2,7	2,4	1,8	1,1	2,1
<i>Consumo Público</i>	0,2	0,7	0,7	0,8	0,9	0,8	0,9	0,7
<i>FBCF</i>	5,7	9,3	9,8	9,7	8,6	6,5	5,0	7,7
<i>Importações</i>	2,0	3,2	3,5	3,7	3,5	2,6	2,1	2,9
<i>PIB</i>	1,7	2,7	2,8	2,9	2,6	2	1,4	2,3
<i>Emprego</i>	1,3	2,1	2,2	2,3	2,1	1,6	1,1	1,8

Fonte: DPP (2002) “Avaliação do Impacto Macroeconómico do QCA em 1994-2000”

Os resultados da avaliação dos impactos em termos sectoriais revelam (cf. Quadro 8-21) que os efeitos dinamizadores mais significativos, da procura induzida directamente pelos QCA, se concentram de forma determinante na “grande” fileira da construção, representando no ramo “final” da construção e obras públicas cerca de 10% do VAB e do emprego totais do sector, ao longo do período 1994-00. Os ramos “intermédios” desta fileira, que fornecem os materiais e bens intermédios ao ramo da construção registam, também, como seria de esperar, impactos relevantes dos QCA no respectivo valor acrescentado, nomeadamente o ramo dos “outros materiais de construção” (onde se inclui a produção de cimento e de materiais de barro), onde o impacto é avaliado em cerca de 9%, o ramo dos “minerais não metálicos”, onde o impacto é avaliado em cerca de 6%, e o ramo do “carvão” (onde se inclui a produção de asfalto), onde o impacto é avaliado em cerca de 5%.

A avaliação dos impactos sectoriais da procura induzida directamente pelos QCA na indústria e nos serviços conduz a resultados bem menos fortes, mas ainda expressivos, ligeiramente abaixo dos 2%, ao longo do período 1994-00.

QUADRO 8-21: ESTIMATIVA DO VAB ATRIBUÍVEL AOS QCA

(EM PERCENTAGEM DO NÍVEL DO VAB TOTAL DE CADA SECTOR)

Sectores de Actividade	Financiamentos do conjunto dos QCA (I+II+III)							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1994-00
<i>Indústria e Energia</i>	2,0	2,2	2,2	2,2	1,9	1,5	1,1	1,8
<i>Construção</i>	11,4	12,2	12,3	12,6	9,9	7,4	5,4	9,9
<i>Serviços</i>	1,7	2,1	2,2	2,3	2,1	1,7	1,4	1,9
Sectores de Actividade	Financiamentos do QCA II							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1994-00
<i>Indústria e Energia</i>	1,4	2,1	2,2	2,2	1,9	1,5	1	1,7
<i>Construção</i>	7,7	11,7	12,3	12,6	9,9	7,4	4,4	9,2
<i>Serviços</i>	1,3	2	2,2	2,3	2,1	1,7	1,2	1,8

Fonte: DPP (2002) “Avaliação do Impacto Macroeconómico do QCA em 1994-2000”

A AVALIAÇÃO DO IMPACTO MACROECONÓMICO DO QCA II (1994-2010)

(EFECTUADA PELO ESRI)

O *Economic and Social Research Institute (ESRI)* realizou em 2002 uma avaliação dos impactos macroeconómicos dos QCA nas regiões Objectivo I da União Europeia¹¹². A avaliação dos impactos é feita com recurso aos modelos HERMIN, construídos anteriormente com o objectivo de avaliar os QCA nas regiões Objectivo 1.

O modelo tipo HERMIN é um modelo baseado no modelo teórico de uma pequena economia aberta, que considera dois sectores e onde a procura interna tem um efeito de tipo keynesiano. Em termos sectoriais, um dos sectores produz bens objecto de comércio internacional (bens transaccionáveis, correspondendo grosso modo à indústria transformadora), enquanto o outro sector produz bens e serviços que não são objecto de comércio internacional (bens e serviços não transaccionáveis). Neste modelo os dois sectores utilizam tecnologias com rendimentos constantes à escala, aplicando capital específico ao sector.

¹¹² Os resultados podem encontrar-se no relatório ESRI (2002). *An examination of the ex-post macroeconomic impacts of CSF 1994-99 on Objective 1 countries and regions (Greece, Ireland, Portugal, Spain, East Germany and Northern Ireland)*. Este relatório foi efectuado sob coordenação do ECOTEC, tendo por objectivo a avaliação dos impactos ex-post do QCA 94-99 em todos os países e regiões designados como Objectivo 1. Foi um trabalho relativamente agregado, efectuado na sequência de 11 estudos específicos sobre os QCA em cada um dos países/regiões objectivo 1.

O sector dos bens e serviços não transaccionáveis funciona como uma economia fechada, em que as empresas têm poder para fixar os preços dos produtos tomando como dados os preços dos factores produtivos, maximizando os lucros e estando sujeitos à tecnologia existente. No sector dos bens transaccionáveis, as empresas são um misto de empresas locais e multinacionais, e face ao seu consequente reduzido poder de mercado, têm um poder limitado de fixação dos preços¹¹³.

O modelo HERMIN apresenta, assim, um enfoque nalguns aspectos estruturais relevantes nas economias integradas em “Objectivo 1”, como sejam, nomeadamente, o grau de abertura da economia e a sua exposição ao comércio internacional; a resposta a choques internos e externos; a dimensão relativa e as características dos sectores expostos ou abrigados da concorrência; os mecanismos de fixação de preços e salários e a flexibilidade dos mercados de trabalho; o papel potencial das migrações internacionais e inter-regionais; o papel do sector público e da dívida pública e as interacções entre os sectores público e privado.

O modelo é composto por três blocos principais. Um *bloco da oferta* que determina o produto, os factores produtivos, os salários, os preços e produtividade, um *bloco de despesa*, que determina o comportamento das componentes da despesa como o Consumo, variação de existências e um *bloco de distribuição* de rendimento, que determina o rendimento disponível público e privado. O modelo contempla os mecanismos tradicionais de multiplicadores keynesianos por via da interacção entre a despesa e o rendimento, mas apresenta, igualmente, características neoclássicas associadas ao bloco da oferta¹¹⁴.

O exercício de avaliação do impacto macroeconómico do QCA, utilizando o modelo HERMIN, foi organizado através da agregação das intervenções do QCA em três áreas fundamentais: o *investimento na melhoria das infra-estruturas físicas*, o *investimento na melhoria da qualificação dos recursos humanos* (educação e formação) e as *despesas de apoio directo ao sector produtivo* (nomeadamente as ajudas ao investimento, ciência e tecnologia e de apoio à formação dos gestores).

¹¹³ O modelo HERMIN, na sua aplicação ao exercício de avaliação, foi construído como um modelo macroeconómico composto por 4 sectores: a indústria transformadora (maioritariamente de bens transaccionáveis), os serviços comercializáveis (um sector maioritariamente de bens não transaccionáveis), a agricultura e os serviços não comercializáveis (serviços Públicos das Administrações Públicas).

¹¹⁴ O produto da indústria transformadora não é, assim, determinado apenas pela procura, sendo influenciado pela competitividade de preço e custos, dado que as empresas procuram localizações que minimizam os custos. A procura de factores produtivos é derivada a partir de funções de produção CES, em que o rácio capital/trabalho é sensível aos preços relativos dos factores produtivos. A consideração de um mecanismo de curva de Phillips na determinação dos salários introduz efeitos de preços relativos adicionais.

Estas três categorias de despesa são financiadas pela combinação de três fontes alternativas: as *transferências da União Europeia* sob a forma de subvenções às autoridades públicas nacionais, a *contrapartida pública nacional* e a *contrapartida privada nacional*¹¹⁵.

A metodologia utilizada considera os efeitos do QCA sobre a procura e sobre a oferta. Os *efeitos de curto prazo sobre a procura* (“keynesianos”) surgem no modelo em consequência dos aumentos de despesa e dos rendimentos associados às intervenções do QCA (existem aumentos de todas as componentes da despesa interna e dos componentes do produto e do rendimento interno por via do efeito multiplicador). Os efeitos de procura são, no entanto, transitórios, não constituindo o objectivo prioritário dos quadros comunitários de apoio, mas apenas um efeito paralelo.

As intervenções dos QCA visam, sobretudo, influenciar o *potencial de oferta das economias no longo prazo*, surgindo estes *efeitos sobre a oferta* (“supply-side”) por via das políticas que *melhoraram as infra-estruturas físicas e/ou o capital humano* (constituindo, ambos, *inputs* para a produção do sector privado) ou *canalizaram fundos públicos para o sector privado* estimulando a produtividade dos factores e reduzindo os custos de produção e de capital.

Os resultados da avaliação desenvolvida pelo ESRI (cf. Quadro 8-22) dos impactos estimados do QCA II, no PIBpm e na taxa de desemprego, são apresentados em termos de desvio percentual fase ao cenário base. Estas simulações captam, quer os efeitos directos do lado da procura, quer os efeitos da oferta associados à melhoria das infraestruturas e recursos humanos. *Os efeitos agregados estimados do QCA II são bastante significativos, atingindo o impacto no produto um valor máximo superior a 4,6 % em 1999. O efeito sobre a taxa de desemprego tem um padrão em que existe um efeito inicial de diminuição, a que se segue uma progressiva redução do efeito que se inverte face aos efeitos sobre a produtividade.*

QUADRO 8-22: EFEITOS AGREGADOS DO QCA II NO PIB E DESEMPREGO

<i>Variável</i>	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2002	2010
<i>PIBpm</i>	2,72	2,78	2,87	3,30	4,04	4,66	2,20	2,40	2,06
<i>Desemprego</i>	-2,21	-1,76	-1,31	-0,73	-0,16	-0,05	1,93	1,09	0,82

Fonte: ESRI (2002)

¹¹⁵ A contrapartida privada nacional não foi, no entanto, considerada, em função dos problemas associados à ambiguidade dos mecanismos subjacentes a essa contrapartida e tendo em conta que os efeitos indirectos do investimento público sobre o investimento privado são capturados pela análise.

O estudo calcula ainda o designado multiplicador cumulativo do QCA II sobre o produto, que utiliza, como forma de aproximar os efeitos de longo prazo do QCA II, o rácio entre o aumento cumulativo em % do PIB e o peso cumulativo do QCA II no PIB, para o qual foram obtidos os valores de 1,12, para o período 1994-99, de 1,53, para o período 1994-2002, e de 2,55, para o período 1994-2010. A longevidade dos impactos, implícita nestas estimativas, deriva da valorização que a modelização adoptada confere aos efeitos sobre a oferta, nomeadamente os resultantes dos aumentos no stock de infraestruturas físicas e do capital humano. Esta opção justifica, também, que, em termos sectoriais (cf. Quadro 8-23), se apurem efeitos mais significativos sobre a indústria transformadora, com efeitos induzidos sobre os serviços comercializáveis, superiores aos efeitos directos sobre a construção.

QUADRO 8-23: IMPACTO DO QCA II NO VAB SECTORIAL

(DESVIO EM % RELATIVAMENTE AO CENÁRIO BASE)

<i>Sectores de Actividade</i>	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2002	2010
<i>Indústria Transformadora</i>	2,39	2,70	4,17	6,20	9,00	10,65	8,65	5,96
<i>Serviços Transaccionáveis</i>	4,39	4,27	4,16	4,16	4,44	4,82	1,43	1,14
<i>Serviços Públicos</i>	1,60	1,43	0,92	0,94	0,80	0,85	-0,63	-0,63
<i>PIB</i>	3,23	3,27	3,42	3,97	4,81	5,47	2,77	2,09

Fonte: ESRI (2002)

A análise mais detalhada dos impactos sobre a indústria transformadora (cf. Quadro 8-24) permite compreender a lógica da modelização adoptada neste exercício, integrando efeitos sobre a procura e sobre a oferta, uns mais directos, outros mais indirectos e induzidos, e originando, como tal, um “círculo virtuoso” do tipo investimento → produção → emprego → produtividade → produção (a questão, claro, é a de saber se as hipóteses apresentam um bom nível de aderência à realidade que se quer avaliar).

QUADRO 8-24: IMPACTOS DO QCA II SOBRE A INDÚSTRIA TRANSFORMADORA:

PRODUTO, EMPREGO, PRODUTIVIDADE E INVESTIMENTO

(DESVIO EM % FACE AO CENÁRIO BASE)

<i>Variável</i>	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2002	2010
<i>Produto</i>	2,39	2,70	4,17	6,20	9,00	10,65	8,65	5,96
<i>Emprego</i>	1,89	1,49	1,77	2,26	3,00	3,74	2,96	2,10
<i>Produtividade</i>	0,49	1,19	2,36	3,85	5,83	6,65	5,53	3,77
<i>Investimento</i>	18,83	20,36	21,06	20,38	23,00	24,76	6,60	4,71

Fonte: ESRI (2002)

Os resultados obtidos estimam, finalmente, que o QCA II terá sido responsável por um aumento das necessidades de financiamento da economia (avaliadas em 0,45 % do PIB, em relação ao cenário base, em 1994, em 0,5% do PIB, em 1999, e em 0,26% do PIB, em 2010), acompanhado de um aumento do défice da Balança Comercial (avaliado em -1,9% do PIB, em 1994, em -1,27% do PIB, em 1999, e em -0,45% do PIB, em 2010).

A AVALIAÇÃO DO IMPACTO MACRO-ECONÓMICO DO QCA II

(EFECTUADA PELA DGII DA COMISSÃO EUROPEIA UTILIZANDO O MODELO QUEST)

O modelo QUEST II foi desenvolvido pela DG II (actual Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros) da Comissão Europeia, tendo sido utilizado por Roeger (1998) para efectuar uma avaliação ex-ante dos impactos do QCA II em Portugal¹¹⁶.

O modelo pode ser caracterizado como uma versão moderna da síntese neoclássica, onde as equações de comportamento descrevem comportamentos microeconómicos de optimização das famílias e das empresas, e onde o lado da oferta da economia é modelizado de forma explícita utilizando uma função de produção neoclássica. A taxa de crescimento de estado estacionário da economia é determinada, fundamentalmente, pela taxa de progresso técnico exógena e pelo crescimento da população. A taxa de juro real é determinada, no longo prazo, pelo comportamento da poupança privada e, fundamentalmente, pela taxa de desconto intertemporal das famílias. A taxa de câmbio real é determinada, de modo equivalente, de forma a equilibrar a balança de transacções correntes no longo prazo.

Neste tipo de modelos, a política económica não tem capacidade para afectar a taxa de crescimento de longo prazo da economia, a não ser por via do efeito sobre a taxa de preferência temporal, sobre a taxa de progresso técnico e sobre a taxa de crescimento da população. A política económica poderá ter, no entanto, efeitos sobre o nível do produto no longo prazo e, por essa via, efeitos transitórios sobre a taxa de crescimento do produto, ao longo de períodos consideráveis de tempo até que a economia atinja um novo nível de equilíbrio.

Os resultados da avaliação de impactos utilizando este modelo estimam que, *em média*, o QCA II terá representado um aumento da taxa de crescimento do PIB na ordem dos 0,3 pontos percentuais e uma redução do desemprego entre 0,2 e 0,3 pontos percentuais. Revela, por outro lado, que mesmo após a conclusão da implementação do QCA, subsistirão efeitos positivos de oferta que perdurarão ao longo de alguns anos.

¹¹⁶ Os resultados foram apresentados no relatório *Macroeconomic Evaluation of the Effects of Community Structural Funds (CSF) with QUEST II*.

8.4.2. A Afecção de Recursos, as Intensidades de Apoio e Efeitos Identificáveis dos Fundos Comunitários na Evolução das Regiões Portuguesas

O período de vigência dos primeiros QCA, que representou a consolidação da plena integração de Portugal na União Europeia, viu concretizarem-se as expectativas de um importante apoio financeiro comunitário ao processo de desenvolvimento económico e social português. Os financiamentos comunitários utilizados por Portugal, no período 1994-2000, no âmbito dos QCA I, II e III, ascenderam, com efeito, a cerca de 18,6 mil milhões de euros, a preços correntes, representando, em média, no período, cerca de 2,8% do PIB nacional.

A principal componente desta despesa comunitária correspondeu (cf. Quadro 8-25) a despesa em projectos apoiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), com cerca de 56% do total, seguindo-se a despesa realizada em projectos apoiados pelo Fundo Social Europeu (FSE), com cerca de 18%, e pelo Fundo de Coesão, com cerca de 15%.

QUADRO 8-25: EXECUÇÃO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS POR FUNDO E POR ANO
(MILHÕES DE EUROS – PREÇOS CORRENTES)

<i>Fundo</i>	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
<i>FEDER</i>	1 231,0	1 413,6	1 622,6	1 724,8	1 544,8	1 347,3	1 491,4	10 375,0
<i>FSE</i>	309,3	442,4	457,4	534,7	686,3	540,2	363,6	3 333,5
<i>FEOGA - Orientação</i>	211,5	231,4	266,4	315,2	346,7	322,7	237,4	1 931,3
<i>IFOP</i>	1,0	26,4	17,5	30,4	36,9	31,4	37,4	181,1
<i>Fundo Coesão</i>	226,5	329,7	371,6	542,2	596,1	411,0	280,3	2 756,9
TOTAL	1 978,7	2 443,6	2 735,4	3 147,4	3 210,8	2 652,1	2 409,7	18 577,7

Fonte: DGDR

O impacto global das intervenções apoiadas pelos financiamentos comunitários sobre a economia portuguesa foi, como vimos, bastante significativo em termos macroeconómicos. Para além dos efeitos macroeconómicos, os financiamentos comunitários tiveram, também, uma importância muito significativa em diversas áreas (cf. Quadro 8-26), nomeadamente na estruturação e alargamento das grandes redes de infraestruturas e equipamentos colectivos, na expansão da formação profissional, com reflexos na melhoria qualitativa do capital humano, e na expansão e modernização dos equipamentos produtivos, com reflexos no aumento do capital físico empresarial.

QUADRO 8-26: INTERVENÇÕES RELEVANTES DO QCA II (1994-99)
NAS CONDIÇÕES GERAIS DE COESÃO E COMPETITIVIDADE
 (NÚMERO DE INTERVENÇÕES E INVESTIMENTO, MILHÕES DE EUROS)

Área de intervenção	Nº	Investimento Elegível (total)	Fundos Estruturais
ENSINO	1 062	1015,5	730,9
Intervenções nas escolas do ensino básico	476	460,2	332,9
Intervenções nas escolas do ensino secundário	79	89,6	65,3
Intervenções nas escolas de ensino profissional	253	68,7	39,6
Intervenções nas escolas de ensino superior	254	397,0	293,1
CIÊNCIA	3 526	191,1	152,4
Sistema Científico e Tecnológico (infraestruturas) *	225	77,2	53,9
Sistema Científico e Tecnológico (apoio a projectos) *	3 301	113,9	98,5
INFRAESTRUTURAS DE TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES	2 228	12863,5	6547,8
Intervenções na rede rodoviária (plano rodoviário nacional)	91	1135,5	758,1
Intervenções na rede rodoviária (regional/municipal)	1 054	947,5	677,4
Intervenções na rede rodoviária (mobilidade urbana)	453	345,2	249,2
Intervenções na mobilidade (centros multimodais)	3	13,6	8,9
Intervenções na rede ferroviária (metropolitano suburbana)	9	2010,9	904,9
Intervenções na rede ferroviária	78	7193,9	3214,6
Intervenções em infraestruturas portuárias	122	417,1	288,9
Intervenções em infraestruturas aeroportuárias	11	98,9	74,7
Intervenções na rede de telecomunicações	407	700,9	371,1
INFRAESTRUTURAS ENERGÉTICAS			
Intervenções na rede de produção/distribuição de energia	822	2638,7	1150,5
EQUIPAMENTOS DESPORTIVOS			
Equipamentos desportivos	346	277,4	197,9
AMBIENTE	5 837	4934,6	3591,5
Protecção do ambiente (tratamento efluentes e resíduos)	2 511	1629,4	1284,8
Protecção do ambiente	627	804,5	569,1
Protecção do ambiente (água)	1 579	1192,6	903,0
Qualificação urbana	1 120	1308,1	834,6
SAÚDE			
Equipamentos de saúde	274	1992,9	1532,6
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA			
Modernização da Administração Pública	443	227,1	166,3

NOTA: * Os valores do investimento não correspondem à totalidade das intervenções

Fonte: DGDR

O impacto regional destas intervenções é, no entanto, muito menos conhecido, para além de ser, seguramente, diferente de região para região. Caracterizada a evolução das regiões portuguesas no plano da evolução da respectiva competitividade e coesão territorial, e desenvolvida, portanto, uma primeira e decisiva leitura do impacto regional dos fundos comunitários, importa, agora, concretizar uma segunda leitura mais específica, centrada sobre os mecanismos de afectação de recursos, os níveis de apoio e os efeitos directos identificáveis¹¹⁷ no plano da competitividade e da coesão económica e social das diferentes regiões portuguesas.

A análise que se desenvolve neste ponto adoptou a perspectiva mais lata possível, em termos de financiamentos comunitários e de período temporal, possibilitada pela disponibilidade de informação regionalizada, isto é, susceptível de identificar a afectação dos recursos envolvidos a um nível regional suficientemente desagregado. A leitura específica da relação entre os financiamentos comunitários e a competitividade e coesão económica e social das regiões portuguesas, que se desenvolve aqui, respeita ao período 1994-2000 e envolve as intervenções do QCA II, do Fundo de Coesão e das Iniciativas Comunitárias.

As limitações decorrentes das características dos sistemas de informação associados à gestão dos fundos comunitários conduziram à utilização de uma metodologia centrada na avaliação da relação entre o nível e a evolução dos indicadores de competitividade e coesão económica e social nas diferentes regiões, por um lado, e o peso relativo na afectação de recursos, a intensidade dos apoios e as características qualitativas das intervenções nessas mesmas regiões, por outro lado.

A desagregação qualitativa da natureza das intervenções foi feita de acordo com a base teórica desenvolvida para sustentar os conceitos de competitividade e coesão territorial, procurando identificar cadeias de impacto suficiente diferenciadas, isto é, procurando desagregar o conjunto das intervenções estruturais em “cachos” de projectos que pudessem ter uma ligação claramente preponderante com as principais dimensões de análise. A tipologia de intervenções adoptada baseou-se, neste quadro, na consideração de *intervenções mais “hard”, centradas na acumulação de capital físico, e de intervenções mais “soft”, centradas na acumulação de capital humano, organizacional e relacional e na promoção da coesão social*.

¹¹⁷ Uma análise completa e rigorosa desses efeitos exigiria o tratamento dos indicadores de realização física e financeira do conjunto das intervenções. As limitações decorrentes do sistema de informação não permitem, no entanto, realizar uma análise global desses efeitos.

As grandes categorias consideradas foram as seguintes:

- 1 / Intervenções centradas na expansão do *capital físico*, onde se incluem três grandes tipos de intervenção:
 - 1.a / A expansão do capital físico com base em projectos de *investimento empresarial* (onde a aquisição de equipamentos constitui a principal aplicação);
 - 1.b / A expansão do capital físico com base em projectos de investimento em *infraestruturas de competitividade* (onde as infraestruturas de mobilidade, nas redes de transportes ferroviários e rodoviários, e as infraestruturas energéticas constituem as principais aplicações);
 - 1.c / A expansão do capital físico com base em projectos de investimento em *infraestruturas e equipamentos colectivos de coesão* (onde as áreas do ambiente, da saúde, da educação e da qualificação urbana constituem as principais aplicações);
- 2 / Intervenções centradas no desenvolvimento do *capital humano* (onde as acções de formação profissional constituem as principais aplicações);
- 3 / Intervenções centradas em projectos e iniciativas de *coesão social* (onde as acções ligadas às várias dimensões da qualidade de vida e ao combate às diversas formas de exclusão constituem as principais aplicações);
- 4 / Intervenções centradas na melhoria da *envolvente empresarial* (onde as acções de promoção de um ambiente empresarial mais favorável, cobrindo vários domínios como o associativismo empresarial, a cooperação, a promoção internacional, ou a difusão tecnológica, constituem as principais aplicações).

As categorias apresentadas deram origem a uma classificação de despesas, desenvolvida ao nível de cada medida do QCA II, do Fundo de Coesão e das Iniciativas Comunitárias, tomando por base as tipologias de projectos nela previstas e afectando cada medida a uma única categoria de intervenção, de acordo com o seu traço dominante.

Os recursos financeiros afectos às intervenções de cada categoria efectuadas em cada região foram, assim, determinados com base nesta classificação e na despesa realizada por cada medida em cada região.

A repartição assim obtida da despesa total envolvida e dos financiamentos comunitários utilizados¹¹⁸ permite avançar para uma avaliação da dimensão assumida, pelos vários tipos de intervenção, em cada uma das regiões consideradas (NUTS II e NUTS III), bem como dos respectivos níveis de apoio per capita (global e por categoria).

A DIMENSÃO DAS INTERVENÇÕES ESTRUTURAIS ASSOCIADAS AOS FINANCIAMENTOS COMUNITÁRIOS NAS REGIÕES PORTUGUESAS

(AFECTAÇÃO GLOBAL DE RECURSOS E NÍVEIS RELATIVOS DE APOIO POR HABITANTE)

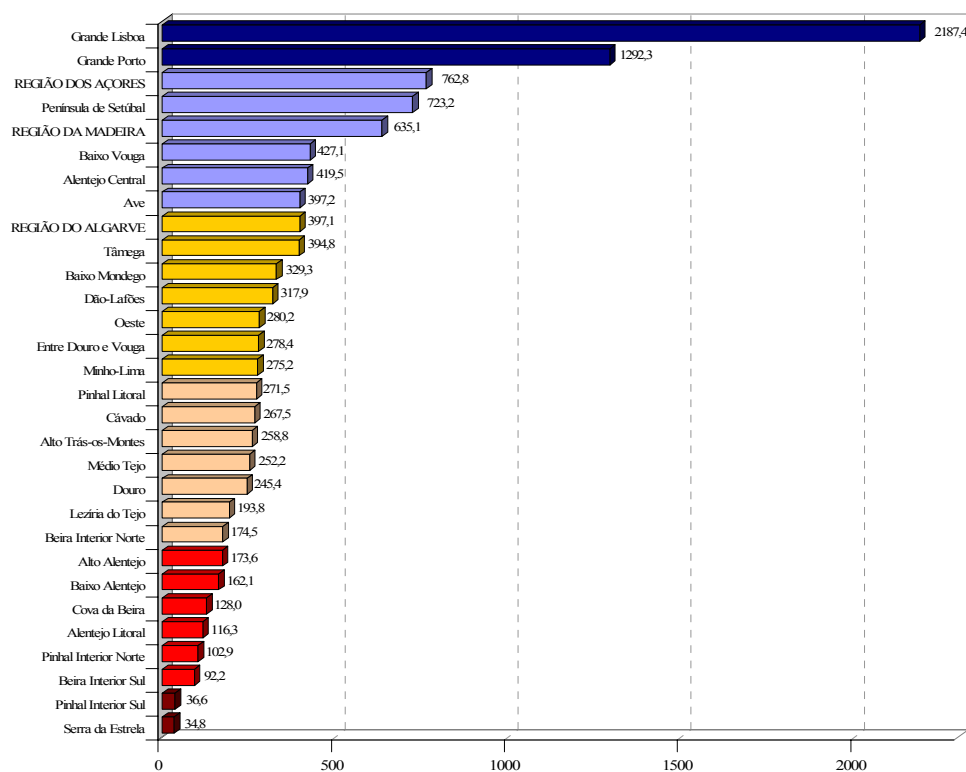
A análise da afectação regional de recursos nas intervenções associadas aos financiamentos comunitários foi realizada com base na despesa pública total, que inclui a contribuição dos fundos europeus e as contrapartidas nacionais, uma vez que a óptica que aqui nos interessa é a da avaliação da dimensão efectiva do que foi realizado em cada região.

A leitura dos resultados obtidos deve ser feita com vários cuidados, na medida em que, como vimos, existem significativos factores que configuram importantes restrições sobre uma eventual “total disponibilidade” de afectação dos recursos a esta ou aquela região. Estas restrições estão associadas, em primeiro lugar, à infraestruturas de mobilidade e de energia (por exemplo, nem todas as regiões podem ter portos ou aeroportos, nem todas podem acolher, ou podem acolher com a mesma intensidade, as vias estruturantes das redes rodoviárias e ferroviárias, as grandes bacias hidrográficas não se distribuem de forma equilibrada pelo território nacional), mas envolvem, igualmente, a dispersão e concentração territorial da população e do tecido empresarial.

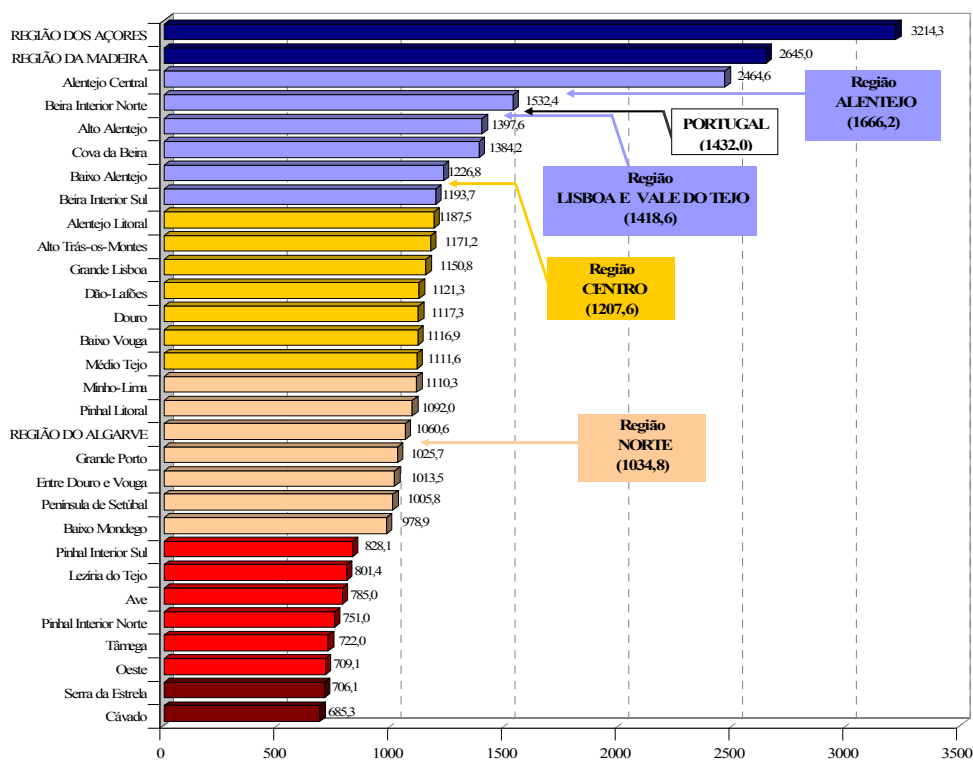
A leitura dos resultados obtidos deve ser feita com vários cuidados, ainda, na medida em que existem intervenções que, apesar de realizadas numa determinada região, não só podem beneficiar, em maior ou menor grau, outras regiões, como podem não ser as principais beneficiárias, nem sequer, numa situação limite, beneficiárias (as infraestruturas energéticas e de mobilidade voltam a constituir os melhores exemplos, seja porque certas intervenções podem apenas representar formas de “passagem” por esses territórios, sem especial impacto no seu próprio desenvolvimento, seja porque, inseridas em rede, os seus investimentos “centrais”, afectos na sua maioria à região da Grande Lisboa (NUTS III) e de Lisboa e Vale do Tejo (NUTS II), tendem a sobrestimar o respectivo nível de recursos afecto a estas duas regiões).

¹¹⁸ A despesa não regionalizável, que representa 6,8% dos fundos comunitários e 8,1% da despesa pública total, não foi considerada, pelo que os valores globais referentes ao país no seu conjunto, não coincidem com a soma das diversas parcelas de cada região.

FIGURA 8-38: “RANKING” REGIONAL DOS RECURSOS FINANCEIROS GLOBAIS AFECTADOS
VALORES GLOBAIS EM MILHÕES DE EUROS (1994-00)



VALORES PER CAPITA EM EUROS (1994-00)

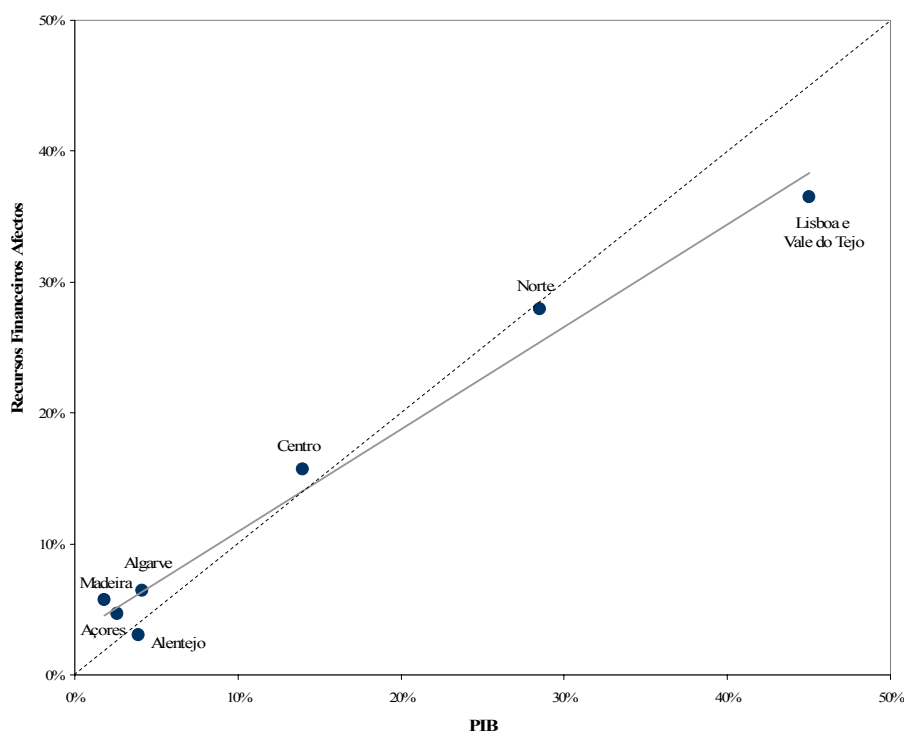


Fonte: Cálculos próprios a partir de informação fornecida pela DGDR

O “ranking” regional dos recursos financeiros afectados às intervenções estruturais estabelece, em termos globais, ao nível das “regiões de coordenação”, uma *hierarquia que acompanha de bastante perto o peso económico e social relativo de cada região* (cf. Figura 8-39), isto é, o peso relativo de cada região nos recursos financeiros afectados é sensivelmente semelhante ao respectivo peso relativo no PIB da economia nacional. É possível, também, salientar que:

- As regiões globalmente “beneficiadas” na afectação de recursos (“fatia” dos recursos superior à “fatia” no PIB) são as regiões da Madeira, do Algarve, dos Açores e do Centro;
- as regiões com uma afectação global “equilibrada” (“fatias” semelhantes) são as regiões do Norte e do Alentejo;
- e a região globalmente “prejudicada” na afectação é a região de Lisboa e Vale do Tejo (sendo responsável por 45% do PIB, “apenas” captou 36,5% dos recursos financeiros).

FIGURA 8-39: O PESO RELATIVO DAS REGIÕES NOS RECURSOS FINANCEIROS E NO PIB (1994-00)



Fonte: Cálculos próprios a partir de informação fornecida pela DGDR

A utilização, como referência de equilíbrio, da tendência revelada pelo ajustamento da distribuição, em vez do peso relativo em cada variável, altera o balanço de posições, isto é, o facto das regiões com maior peso transferirem, necessariamente, recursos para as regiões com menor peso, leva a que a região do Alentejo não esteja no grupo das regiões “prejudicadas”, a que a região Norte não esteja no grupo das regiões “beneficiadas” e a que as regiões do Algarve e dos Açores não estejam no grupo das regiões “equilibradas”.

O “ranking” regional dos recursos financeiros afectados às intervenções estruturais estabelece, em termos relativos, isto é, em valores per capita, *uma hierarquia que comporta um razoável, mas desequilibrado, potencial de redistribuição e convergência entre as regiões mais “ricas” e as regiões mais “pobres”* (cf. Figura 8-38).

A hierarquia estabelecida comporta, com efeito, níveis de apoio significativamente mais elevados para algumas das regiões de coordenação (NUTS II) menos desenvolvidas (Açores, Madeira e Alentejo), tal como as quatro regiões (NUTS III) de maior nível de competitividade e coesão surgem em posições relativamente modestas no ranking dos recursos financeiros per capita (Grande Lisboa em 11º, Baixo Vouga em 14º, Grande Porto em 19º e Península de Setúbal em 21º). O potencial de redistribuição apontado comporta, no entanto, vários desequilíbrios relevantes que importa salientar:

- A *posição ocupada pela região Norte indicia, com alguma clareza, uma situação de afectação insuficiente de recursos* no quadro fornecido pelo referencial da população, ao contrário do que se verificava no referencial fornecido pelo PIB, isto é, sendo, como vimos, uma das regiões com problemas mais significativos de competitividade e coesão, *justificaria um nível de apoio per capita relativamente superior* que, no entanto, como já referido, só poderia ter sido efectivamente indutor de convergência se utilizado numa combinação qualitativa de intervenções dotada de capacidade de renovação dos modelos económicos e sociais que originam esses mesmos problemas;
- A posição de liderança nos apoios per capita, ocupada pelos dois grandes pólos metropolitanos (Grande Lisboa e Grande Porto) no interior das respectivas regiões de coordenação, indicia, noutro plano, um desequilíbrio bastante significativo que se traduz na *existência de um potencial de divergência interna, no seio destas duas regiões*, que terá afectado, sobretudo, as regiões do Cávado, Tâmega e Ave, na região Norte, e as regiões do Oeste e da Lezíria do Tejo, na região de Lisboa e Vale do Tejo.

A posição das regiões mais interiores do Norte (Alto Trás-os-Montes e Douro), que captam recursos por habitante superiores ao Grande Porto, permite situar este desequilíbrio no terreno específico da organização e funcionamento das grandes áreas de polarização metropolitana.

AS CARACTERÍSTICAS DAS INTERVENÇÕES ESTRUTURAIS NAS REGIÕES PORTUGUESAS (A COMBINAÇÃO REGIONAL DOS VÁRIOS TIPOS DE DESPESA)

A análise da repartição da despesa pública total pelas seis categorias de intervenções consideradas foi sistematizada numa abordagem global (cf. Quadro 8-27 e Quadro 8-28) e posteriormente aprofundada, nos casos regionais mais relevantes, numa abordagem específica (cf. Figura 8-40 a Figura 8-42).

QUADRO 8-27: RECURSOS FINANCEIROS AFECTOS ÀS “REGIÕES DE COORDENAÇÃO” POR TIPO DE INTERVENÇÃO

VALORES GLOBAIS EM MILHÕES DE EUROS (NUTS II, 1994-00)

Região (NUT II)	Capital Físico			Capital Humano	Coesão Social	Envolvente Empresas	Despesa Pública Total
	Investimento Empresas	Infraestruturas Competitividade	Infraestruturas Coesão				
Portugal	3418,8	6156,6	3683,1	580,3	621,8	279,8	14740,5
Norte	1074,1	1220,8	1032,6	164,5	185,4	105,3	3782,7
Centro	554,2	586,5	717,5	92,2	154,6	26,2	2131,3
Lisboa e Vale do Tejo	1163,4	2293,1	1157,1	159,6	143,9	25,0	4941,9
Alentejo	160,6	316,6	313,4	18,3	34,9	29,8	873,6
Algarve	72,7	67,7	227,3	18,1	23,8	1,1	410,7
Açores	104,3	411,4	174,4	51,7	0,5	31,7	774,0
Madeira	182,0	400,5	48,3	0,1	0,1	4,1	635,1

VALORES PER CAPITA EM EUROS (NUTS II, 1994-00)

Região (NUT II)	Capital Físico			Capital Humano	Coesão Social	Envolvente Empresas	Despesa Pública Total
	Investimento Empresas	Infraestruturas Competitividade	Infraestruturas Coesão				
Portugal	332,1	598,1	357,8	56,4	60,4	27,2	1432,0
Norte	293,8	333,9	282,5	45,0	50,7	28,8	1034,8
Centro	314,0	332,3	406,5	52,3	87,6	14,8	1207,6
Lisboa e Vale do Tejo	334,0	658,2	332,2	45,8	41,3	7,2	1418,6
Alentejo	306,4	603,8	597,7	34,9	66,6	56,7	1666,2
Algarve	187,9	174,9	587,0	46,8	61,4	2,7	1060,6
Açores	439,7	1733,7	734,9	217,7	2,3	133,6	3261,9
Madeira	758,0	1667,9	201,2	0,5	0,2	17,1	2645,0

Fonte: Cálculos próprios a partir de informação fornecida pela DGDR

QUADRO 8-28: RECURSOS FINANCEIROS AFECTOS ÀS “REGIÕES FINAS”**POR TIPO DE INTERVENÇÃO**

VALORES GLOBAIS EM MILHÕES DE EUROS (NUTS III, 1994-00)

Região (NUT III)	Capital Físico			Capital Humano	Coesão Social	Envolvente Empresas	Despesa Pública Total
	Investimento Empresas	Infraestruturas Competitividade	Infraestruturas Coesão				
Portugal	3418,8	6174,3	3683,1	580,3	621,8	279,8	14758,1
<i>Minho-Lima</i>	50,8	111,3	80,6	6,2	20,9	5,4	275,2
<i>Cávado</i>	116,4	34,1	69,4	16,2	22,5	8,8	267,5
<i>Ave</i>	194,0	56,1	104,2	13,2	12,6	17,1	397,2
<i>Grande Porto</i>	366,9	380,5	321,5	107,5	68,7	47,2	1292,3
<i>Tâmega</i>	102,6	89,0	184,3	4,8	8,9	5,2	394,8
<i>Entre Douro e Vouga</i>	131,9	27,3	96,8	0,9	9,9	11,6	278,4
<i>Douro</i>	65,7	73,4	77,6	5,1	19,6	4,1	245,4
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	45,8	81,6	98,1	10,6	19,9	2,8	258,8
<i>Baixo Vouga</i>	169,0	118,1	84,9	11,9	28,2	15,0	427,1
<i>Baixo Mondego</i>	89,9	77,4	100,5	37,0	21,8	2,7	329,3
<i>Pinhal Litoral</i>	104,8	62,8	83,2	7,2	10,6	2,8	271,5
<i>Pinhal Interior Norte</i>	29,8	4,1	58,4	0,3	9,7	0,6	102,9
<i>Dão-Lafões</i>	83,5	58,0	150,0	12,9	12,3	1,2	317,9
<i>Pinhal Interior Sul</i>	10,1	4,0	21,2	0,0	1,0	0,3	36,6
<i>Serra da Estrela</i>	5,1	2,9	20,0	0,7	6,0	0,1	34,8
<i>Beira Interior Norte</i>	25,5	53,0	60,0	7,4	27,7	0,9	174,5
<i>Beira Interior Sul</i>	9,8	21,1	41,4	3,8	13,9	2,2	92,2
<i>Cova da Beira</i>	26,5	6,6	63,8	10,9	19,7	0,4	128,0
<i>Oeste</i>	68,6	44,3	141,9	2,1	19,8	3,4	280,2
<i>Grande Lisboa</i>	676,3	680,9	601,2	129,3	93,1	6,8	2187,4
<i>Península de Setúbal</i>	312,3	192,1	178,5	21,1	14,9	4,4	723,2
<i>Médio Tejo</i>	59,2	43,6	133,7	1,1	11,8	2,9	252,2
<i>Lezíria do Tejo</i>	46,9	29,9	100,0	5,5	4,3	7,1	193,8
<i>Alentejo Litoral</i>	31,7	20,8	46,7	0,0	15,1	1,9	116,3
<i>Alto Alentejo</i>	44,7	34,4	79,9	6,0	4,1	4,4	173,6
<i>Alentejo Central</i>	65,7	231,6	94,3	11,5	7,1	9,3	419,5
<i>Baixo Alentejo</i>	18,5	36,7	92,1	0,8	4,7	9,4	162,1
<i>Algarve</i>	72,7	54,2	227,3	18,1	23,7	1,1	397,1
<i>Açores</i>	104,3	400,1	174,4	51,7	0,5	31,7	762,8
<i>Madeira</i>	182,0	400,5	48,3	0,1	0,0	4,1	635,1

QUADRO 8-28 (CONT.): RECURSOS FINANCEIROS AFECTOS ÀS “REGIÕES FINAS”**POR TIPO DE INTERVENÇÃO**

VALORES PER CAPITA EM EUROS (1994-00, NUTS III)

Região (NUT II)	Capital Físico			Capital Humano	Coesão Social	Envolvente Empresas	Despesa Pública Total
	Investimento Empresas	Infraestruturas Competitividade	Infraestruturas Coesão				
Portugal	332,1	599,8	357,8	56,4	60,4	27,2	1433,7
<i>Minho-Lima</i>	205,1	448,8	325,1	25,1	84,4	21,7	1110,3
<i>Cávado</i>	298,3	87,3	177,9	41,5	57,7	22,5	685,3
<i>Ave</i>	383,3	110,9	205,9	26,0	25,0	33,8	785,0
<i>Grande Porto</i>	293,6	304,5	257,3	86,1	54,9	37,8	1034,1
<i>Tâmega</i>	187,6	162,7	337,1	8,8	16,2	9,6	722,0
<i>Entre Douro e Vouga</i>	480,3	99,5	352,5	3,1	36,0	42,1	1013,5
<i>Douro</i>	299,2	334,1	353,3	23,1	89,1	18,6	1117,3
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	207,1	369,4	444,0	47,9	90,2	12,7	1171,2
<i>Baixo Vouga</i>	441,9	308,8	222,0	31,2	73,8	39,1	1116,9
<i>Baixo Mondego</i>	267,2	230,2	298,6	110,0	64,8	8,0	978,9
<i>Pinhal Litoral</i>	421,7	252,5	334,7	29,1	42,6	11,3	1092,0
<i>Pinhal Interior Norte</i>	217,3	30,0	426,5	2,2	70,8	4,2	751,0
<i>Dão-Lafões</i>	294,5	204,5	529,1	45,4	43,4	4,3	1121,3
<i>Pinhal Interior Sul</i>	229,4	90,0	479,2	0,0	22,7	6,8	828,1
<i>Serra da Estrela</i>	103,9	58,8	405,6	14,5	121,8	1,5	706,1
<i>Beira Interior Norte</i>	224,0	465,7	527,1	64,7	243,0	7,9	1532,4
<i>Beira Interior Sul</i>	127,1	273,5	536,4	49,3	179,4	28,0	1193,7
<i>Cova da Beira</i>	286,1	71,8	690,2	118,2	213,1	4,8	1384,2
<i>Oeste</i>	173,7	112,1	359,2	5,3	50,2	8,6	709,1
<i>Grande Lisboa</i>	355,8	358,2	316,3	68,0	49,0	3,6	1150,8
<i>Península de Setúbal</i>	434,3	267,1	248,3	29,3	20,7	6,1	1005,8
<i>Médio Tejo</i>	261,1	192,0	589,1	4,9	51,8	12,8	1111,6
<i>Lezíria do Tejo</i>	194,1	123,5	413,7	22,9	17,9	29,2	801,4
<i>Alentejo Litoral</i>	324,3	212,5	476,6	0,0	154,4	19,7	1187,5
<i>Alto Alentejo</i>	359,8	277,0	643,7	48,6	33,4	35,1	1397,6
<i>Alentejo Central</i>	386,0	1360,8	554,0	67,5	41,6	54,7	2464,6
<i>Baixo Alentejo</i>	140,1	277,6	697,2	5,7	35,3	70,8	1226,8
<i>Algarve</i>	187,9	140,1	587,0	46,8	61,2	2,7	1025,7
<i>Açores</i>	439,7	1686,2	734,9	217,7	2,3	133,6	3214,3
<i>Madeira</i>	758,0	1667,9	201,2	0,5	0,2	17,1	2645,0

Fonte: Cálculos próprios a partir de informação fornecida pela DGDR

A combinação regional dos diferentes tipos de intervenção estrutural orienta uma leitura dos seus impactos na evolução da competitividade e da coesão das regiões portuguesas, onde se articulam os aspectos da “massa crítica” dessas mesmas intervenções (recursos globais afectos), da intensidade dos apoios (recursos afectos per capita) e da qualidade do “mix” (repartição dos recursos pelos vários tipos de intervenção), que permite destacar os seguintes grandes eixos de caracterização:

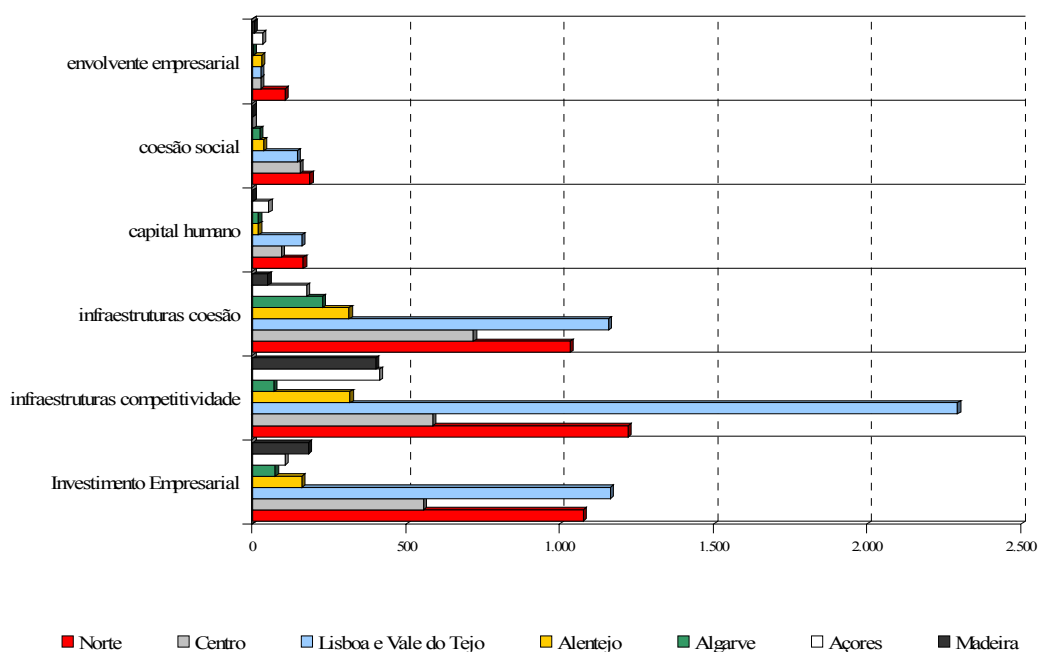
- A comparação das combinações de tipos de intervenção ao nível das NUTS II permite situar algumas características centrais da afectação qualitativa de recursos no plano regional. A região de Lisboa e Vale do Tejo ocupa uma posição de liderança global nas intervenções mais directamente associadas à competitividade (infraestruturas e investimento empresarial) e partilha essa liderança com a região Norte nas intervenções centradas no capital humano. A região Norte assume uma posição de liderança global destacada nas intervenções polarizadas pelo associativismo empresarial. A região Centro ocupa, pelo seu lado, uma posição de liderança na intensidade dos apoios nas intervenções associadas à coesão social e às infraestruturas de coesão;
- A comparação das combinações de tipos de intervenção ao nível dos principais pólos (NUTS III) das regiões do continente permite consolidar alguns dos grandes eixos da sua diferenciação operacional.

Em primeiro lugar, verificamos que a região da Grande Lisboa assume uma liderança global na captação de recursos, ainda mais significativa do que a da região de Lisboa e Vale do Tejo, o que lhe confere uma posição privilegiada em matéria de “massa crítica” da intervenções, que se articula com a liderança assumida, também, neste grupo de pólos regionais, ao nível do apoio per capita, no investimento empresarial e nas infraestruturas de competitividade.

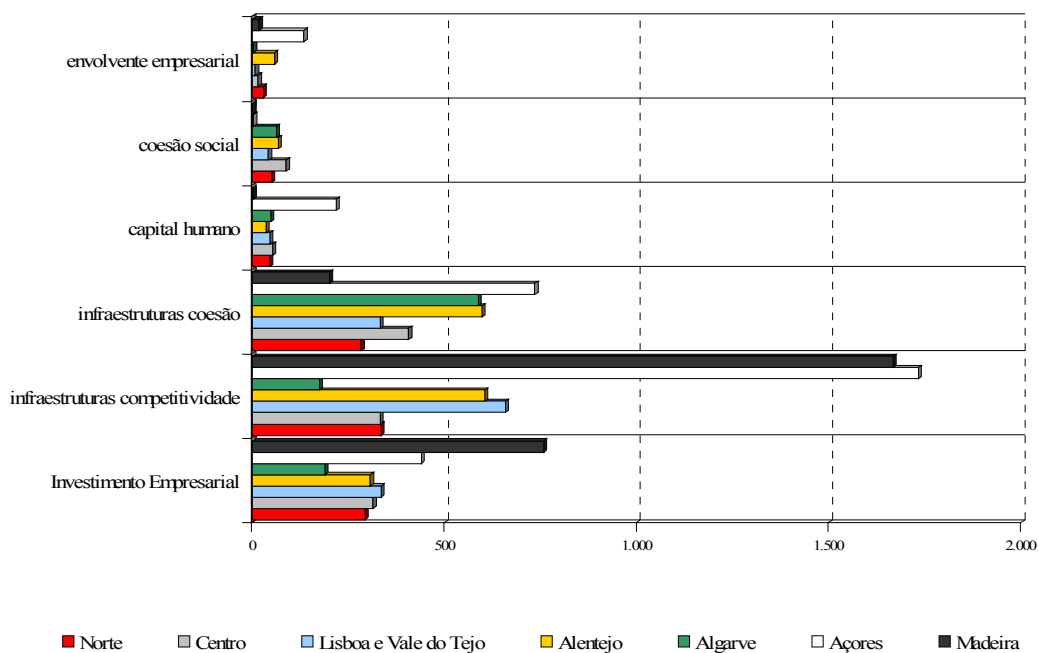
Em segundo lugar, verificamos que a região do Grande Porto aprofunda desequilíbrios já indiciados ao nível da região Norte, nomeadamente os que se prendem com níveis “diminuídos” de afectação de recursos às infraestruturas de coesão (onde regista o nível de apoio per capita mais baixo de todos os pólos considerados neste grupo) e às acções de promoção da coesão social, e com níveis “aumentados” de afectação de recursos às acções de melhoria da envolvente empresarial polarizadas pelo associativismo empresarial.

FIGURA 8-40: AFECTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS, POR TIPO DE INTERVENÇÃO, ÀS “REGIÕES DE COORDENAÇÃO”

VALORES GLOBAIS EM MILHÕES DE EUROS (NUTS II, 1994-00)



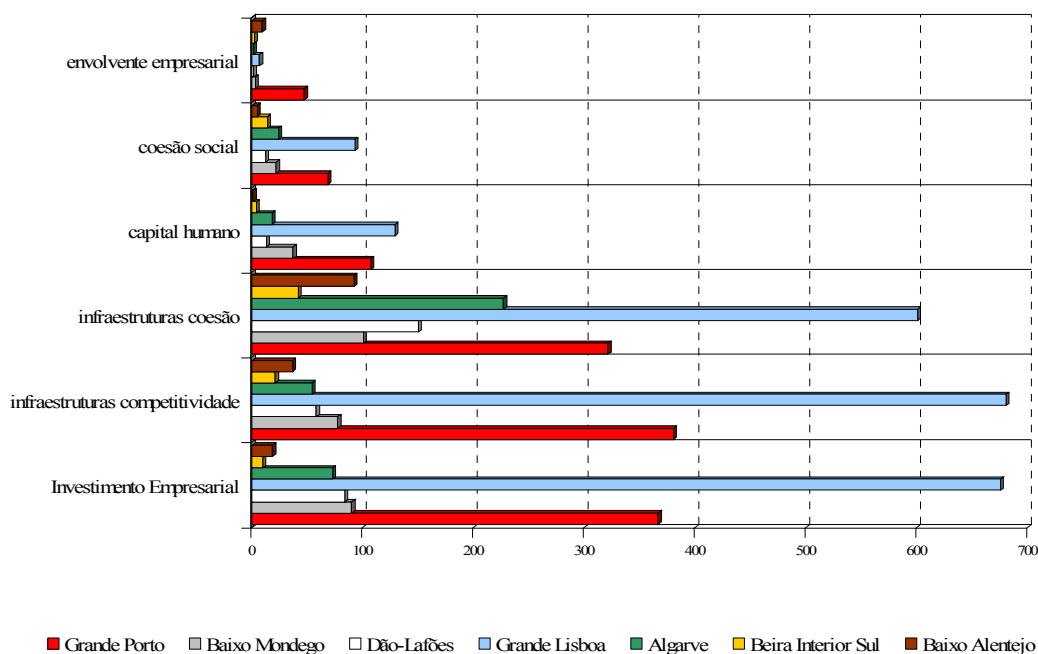
VALORES PER CAPITA EM EUROS (NUTS II, 1994-00)



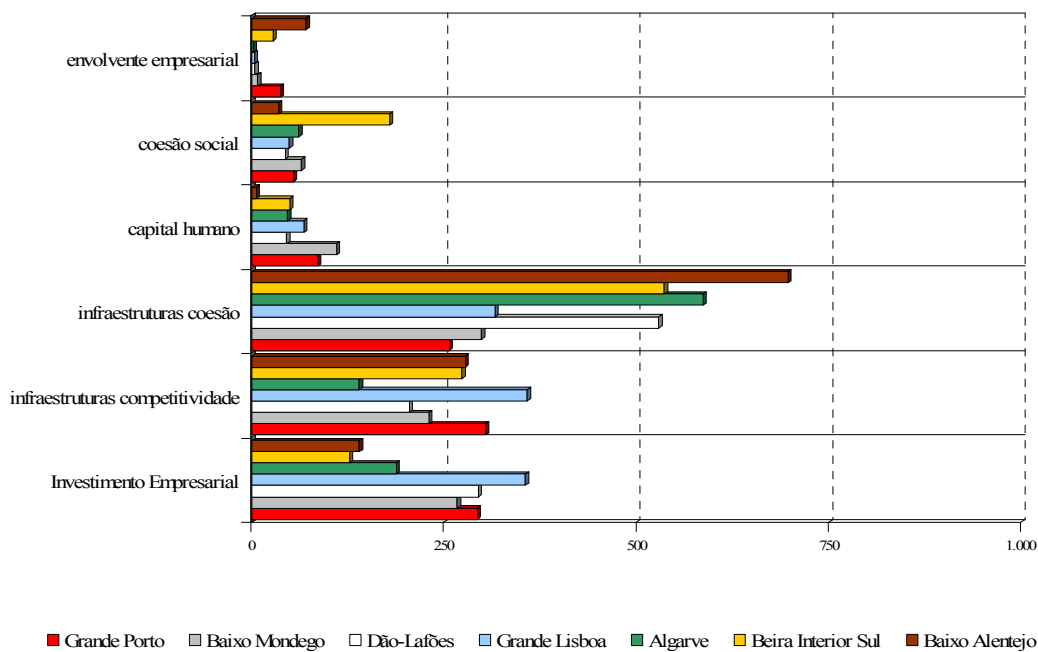
Fonte: Cálculos próprios a partir de informação fornecida pela DGDR

FIGURA 8-41: AFECTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS, POR TIPO DE INTERVENÇÃO, ÀS “REGIÕES FINAS”: OS PRINCIPAIS PÓLOS DO “LITORAL” E DO “INTERIOR”

VALORES GLOBAIS EM MILHÕES DE EUROS (NUTS III, 1994-00)



VALORES PER CAPITA EM EUROS (NUTS III, 1994-00)



Fonte: Cálculos próprios a partir de informação fornecida pela DGDR

Em terceiro lugar, verificamos que a região do Baixo Mondego apresenta um perfil de afectação bastante alinhado com o da região Centro, indiciando que o seu desempenho insatisfatório, em matéria de competitividade e coesão, se possa dever mais a problemas de eficiência e eficácia do que a problemas de afectação, no que respeita à responsabilidade das intervenções estruturais. A combinação de tipos de intervenção da região de Dão-Lafões, com um desempenho igualmente insatisfatório em matéria de competitividade e coesão, parece indiciar a existência de um problema de desequilíbrio de afectação de recursos, eventualmente “folgados” nas infraestruturas de coesão, seguramente “curtos” nas infraestruturas de competitividade e na melhoria do capital humano.

Em quarto lugar, verificamos o fortíssimo enviesamento na afectação de recursos em regiões como a Beira Interior Sul e o Algarve, acompanhadas a uma certa distância pelo Baixo Alentejo, que, orientados para infraestruturas de coesão e acções de promoção da coesão social, contribuíram para desempenhos bastante favoráveis nesse domínio, mas foram acompanhados por uma afectação insuficiente de recursos nas diferentes intervenções de promoção da competitividade;

- A comparação das combinações de tipos de intervenção ao nível dos principais “distritos industriais” e pólos emergentes (NUTS III) das regiões do continente permite aprofundar aspectos muito relevantes dos efeitos dos fundos estruturais no desempenho das regiões mais especializadas na produção de bens transaccionáveis.

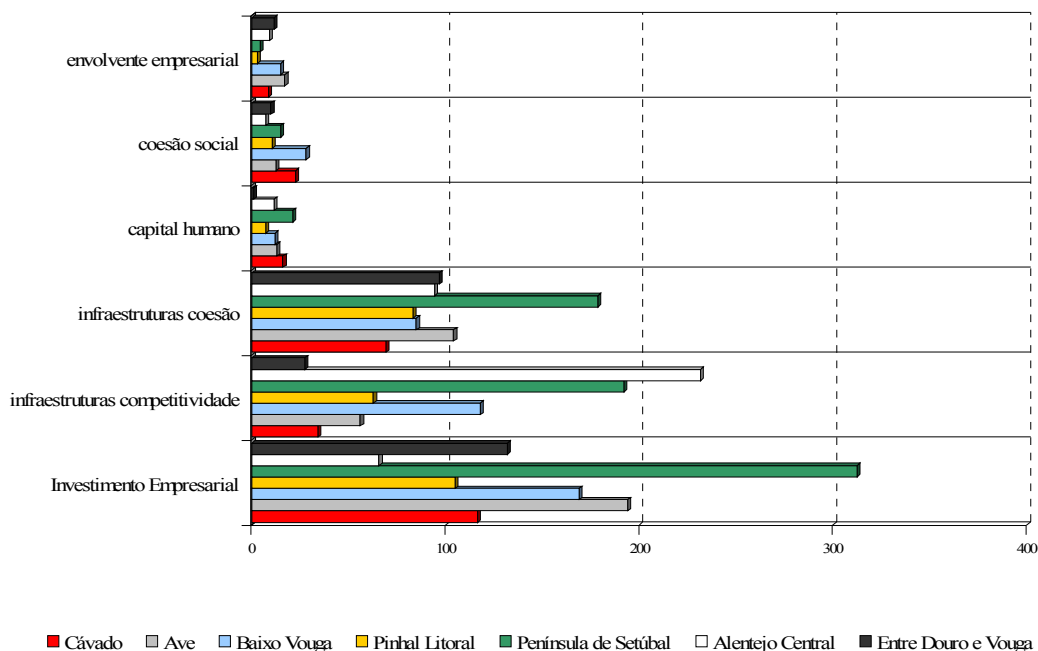
Em primeiro lugar verificamos que a Península de Setúbal assume, neste grupo, uma liderança significativa, ao nível da “massa crítica” dos recursos mobilizados, que, no entanto, é partilhada com as regiões do Baixo Vouga e do Pinhal Litoral, ao nível da intensidade relativa dos apoios, que combinaram de forma mais equilibrada os diferentes tipos de intervenção estrutural.

Em segundo lugar, confirmamos a existência de uma relação sólida entre o tipo de afectação de recursos na região do Entre Douro e Vouga, que assume a liderança da afectação relativa no investimento empresarial, e o seu desempenho favorável ao nível da competitividade.

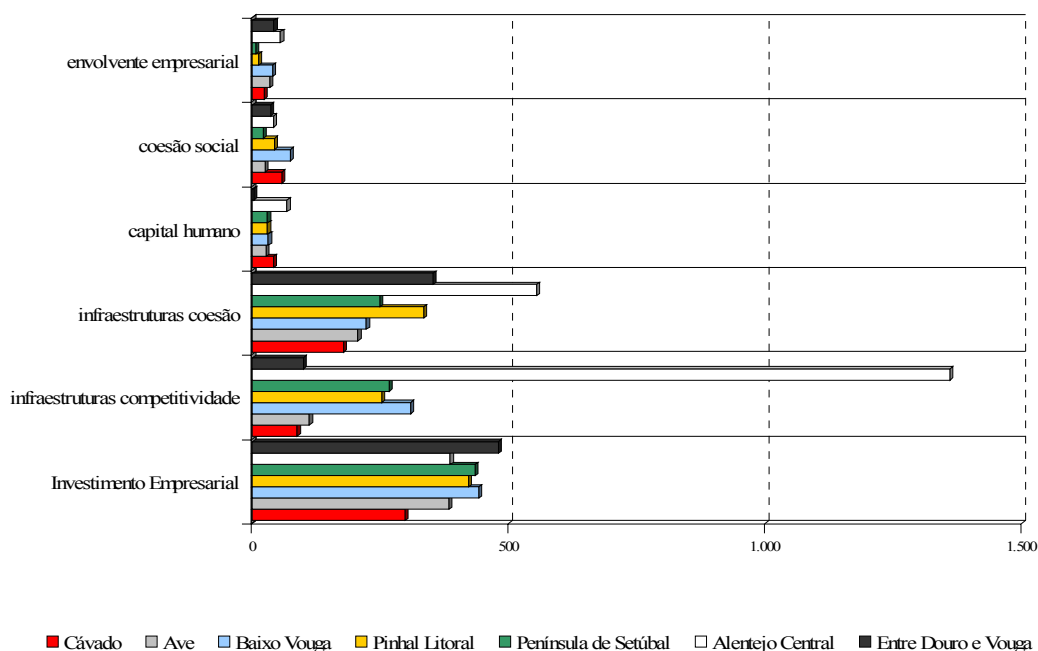
Em terceiro lugar, verificamos como a afectação de recursos ao desenvolvimento de infraestruturas de competitividade num quadro de criação de vantagens logísticas e ao desenvolvimento do capital humano pode contribuir para acelerar o progresso competitivo, como no caso do Alentejo Central.

FIGURA 8-42: AFECTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS, POR TIPO DE INTERVENÇÃO, ÀS “REGIÕES FINAS”: “DISTRITOS INDUSTRIAIS” E PÓLOS EMERGENTES

VALORES GLOBAIS EM MILHÕES DE EUROS (NUTS III, 1994-00)



VALORES PER CAPITA EM EUROS (NUTS III, 1994-00)



Fonte: Cálculos próprios a partir de informação fornecida pela DGDR

Em quarto lugar, verificamos que uma afectação de recursos, privilegiando a dinamização do investimento empresarial de forma excessivamente polarizada, pode não ser suficiente nem para garantir ganhos de competitividade, diminuídos por limitações no capital humano e nas infraestruturas de competitividade, nem para aceder a níveis satisfatórios de coesão social, como no caso das regiões do Ave e do Cávado.

AS INTERVENÇÕES ESTRUTURAIS, A COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL E A CONVERGÊNCIA DAS REGIÕES PORTUGUESAS

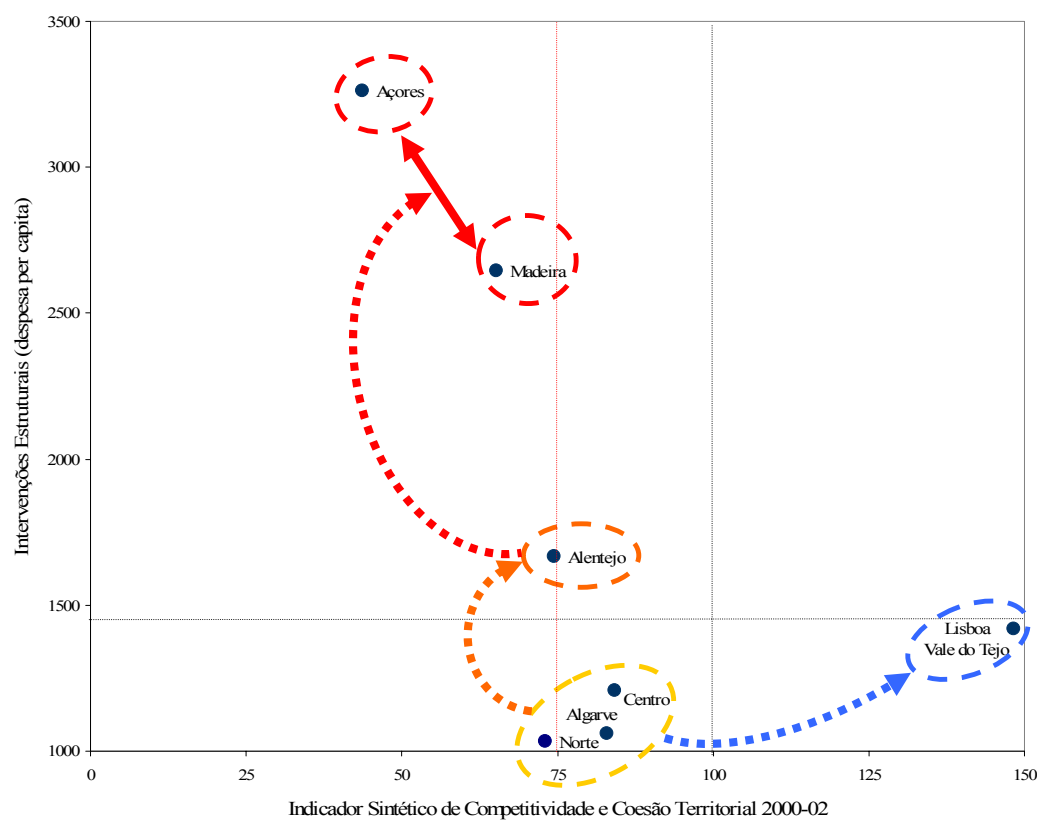
(AS GRANDES HIPÓTESES DE TRABALHO SOBRE A IDENTIFICAÇÃO DE EFEITOS RELEVANTES)

O quadro de análise desenvolvido permite concluir a caracterização da dinâmica de competitividade e coesão das regiões portuguesas estabelecendo ou aprofundando um conjunto de “hipóteses de trabalho”, relativas à identificação dos efeitos mais relevantes dos financiamentos comunitários nessa dinâmica¹¹⁹, enunciadas sob a forma de “lições da experiência”, isto é, visando uma utilidade analítica, mas sobretudo, uma utilidade estratégica utilizável no período de programação estrutural 2007-2013.

A primeira hipótese de trabalho pode ser derivada da comparação do nível de apoio per capita resultante da afectação dos recursos financeiros públicos de suporte às intervenções estruturais com o nível de competitividade e coesão territorial, em cada uma das regiões portuguesas (cf. Figura 8-43 e Figura 8-44). A análise dos efeitos da *afectação de recursos associada à utilização dos fundos comunitários* mostrou que ela *conta, é relevante e comporta zonas de evidente potencial de “captura” das decisões de afectação*, nomeadamente no que respeita ao investimento empresarial, às acções sobre a envolvente empresarial articuladas com o apoio ao associativismo empresarial e a algumas das infraestruturas e acções de promoção da coesão, umas mais ligadas a interesses económicos, outras mais ligadas a interesses políticos e sociais, umas e outras, *podendo conduzir ao reforço de assimetrias evitáveis ou à produção de desequilíbrios sérios entre coesão e competitividade*.

¹¹⁹ A informação trabalhada foi utilizada para realizar um conjunto de estimações econométricas com base em regressões “cross-section”, seja procurando modelos explicativos dos efeitos da afectação de recursos financeiros não só nos níveis (e nas respectivas variações) regionais de competitividade e coesão, como nos níveis de riqueza e desenvolvimento humano, seja procurando modelos explicativos da “captura” do processo de afectação de recursos pelas regiões dotadas de maior nível de riqueza, competitividade e coesão. Os resultados obtidos, permitindo apoiar algumas das conclusões apresentadas ao longo do presente relatório, não foram, no entanto, suficientemente robustos para poderem ser utilizados como “peça” relevante. Optou-se, por isso, por incluir, no presente capítulo, uma síntese breve dos resultados obtidos.

FIGURA 8-43: NÍVEL DE APOIO PER CAPITA (1994-00) E CORRESPONDÊNCIA COM O NÍVEL DE COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL DAS “REGIÕES DE COORDENAÇÃO” (NUTS II, 2000-02)



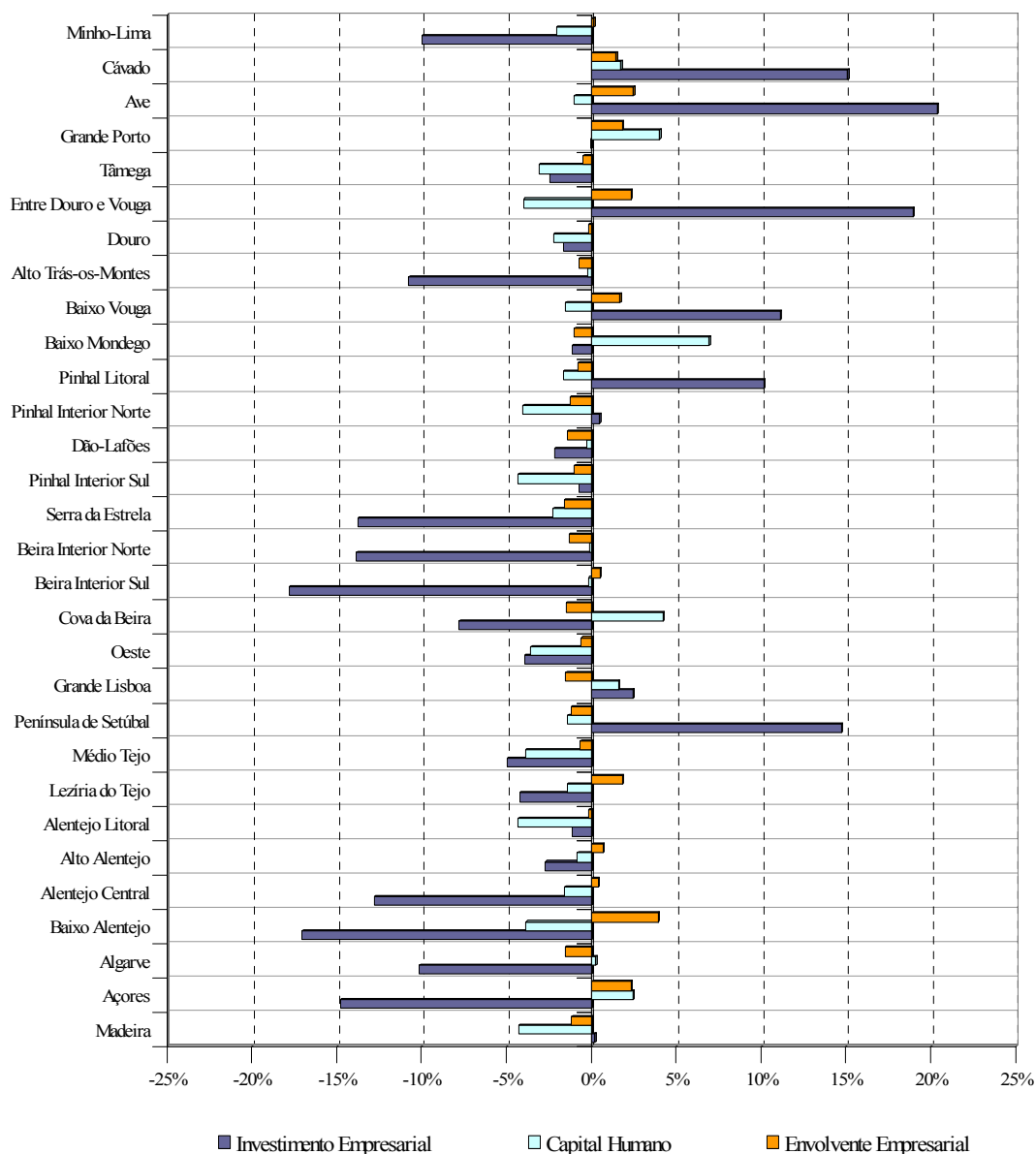
Fonte: Cálculos próprios a partir de informação fornecida pela DGDR

A experiência portuguesa mostra que é possível melhorar a qualidade da afectação de recursos numa lógica de redistribuição, convergência e solidariedade regional, sem prejudicar o desenvolvimento dos projectos e investimentos de dimensão e interesse nacional, trabalhando em duas direcções.

Em primeiro lugar, importará evitar e corrigir os desequilíbrios, de que são exemplo, a um nível mais agregado, uma eventual insuficiência de recursos nos casos das regiões do Norte, Algarve e Centro, ou, a um nível mais desagregado, uma eventual insuficiência de recursos, por razões bem diferenciadas, nos casos das regiões do Tâmega, Serra da Estrela, Ave, Cávado, Oeste e Lezíria do Tejo.

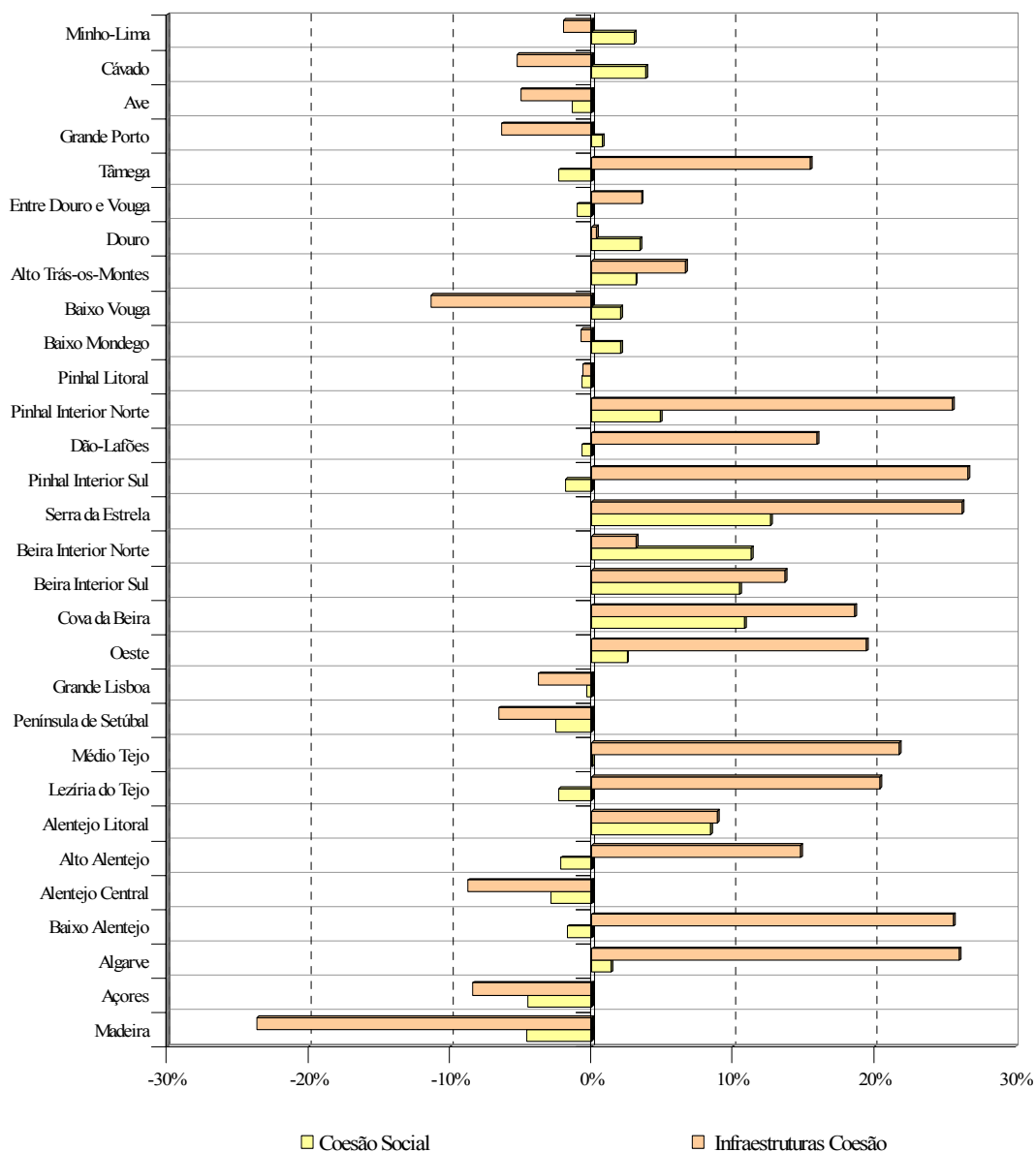
Em segundo lugar, importará avaliar de forma mais aprofundada e validar, ou não, a concentração de recursos apreciáveis em intervenções num número restrito de regiões. A experiência recente mostra três casos distintos envolvendo a região do Alentejo Central, por um lado, e as regiões autónomas, por outro lado.

FIGURA 8-45: ESTRUTURA DAS INTERVENÇÕES MAIS LIGADAS À COMPETITIVIDADE
“REGIÕES FINAS” (DESVIOS EM RELAÇÃO À MÉDIA NACIONAL, NUTS III, 1994-00)



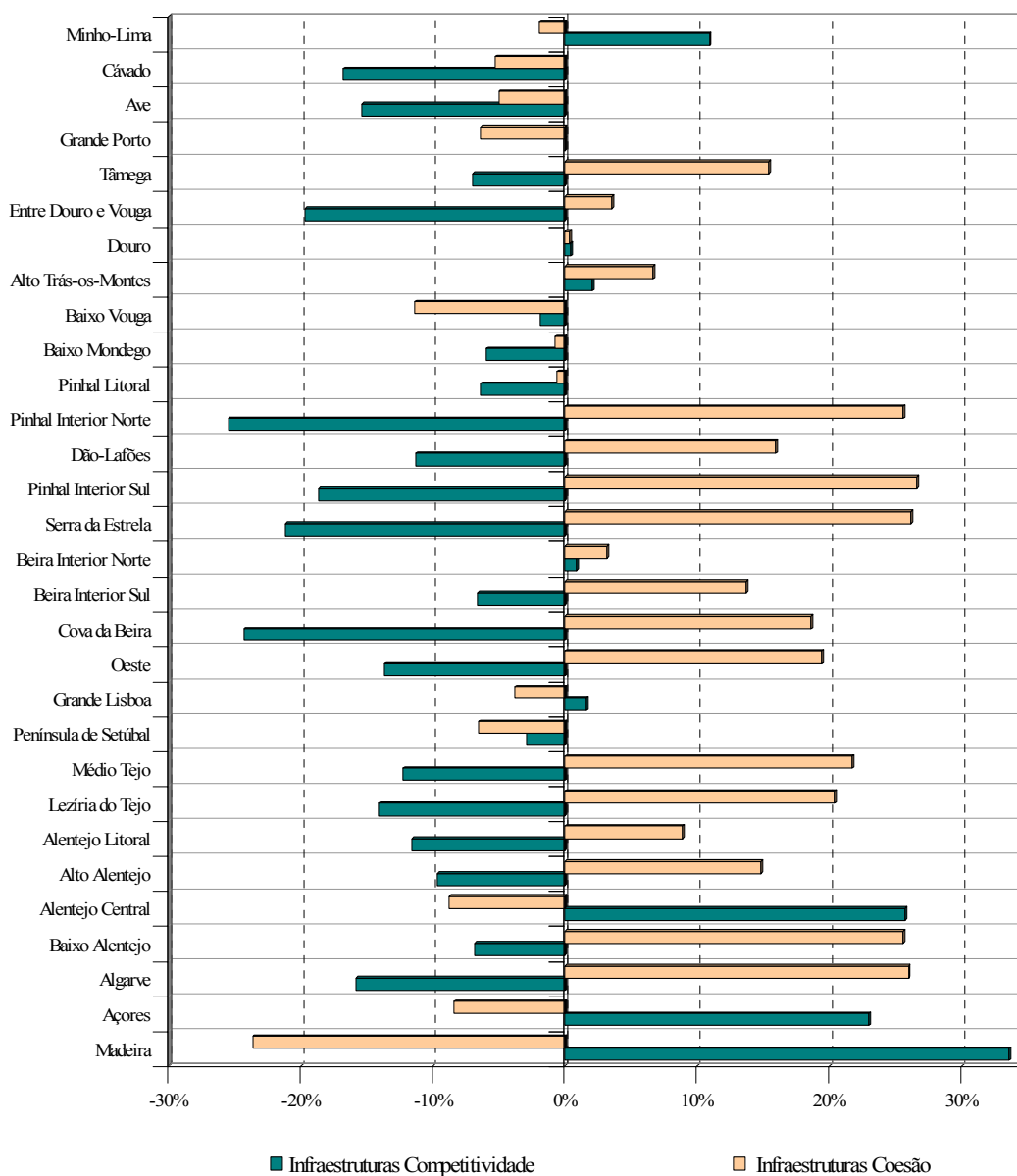
Fonte: Cálculos próprios a partir de informação fornecida pela DGDR

**FIGURA 8-46: ESTRUTURA DAS INTERVENÇÕES MAIS LIGADAS À COESÃO
“REGIÕES FINAS” (DESVIOS EM RELAÇÃO À MÉDIA NACIONAL, NUTS III, 1994-00)**



Fonte: Cálculos próprios a partir de informação fornecida pela DGDR

FIGURA 8-47: ESTRUTURA DAS INTERVENÇÕES EM INFRAESTRUTURAS
COESÃO VS. COMPETITIVIDADE
“REGIÕES FINAS” (DESVIOS EM RELAÇÃO À MÉDIA NACIONAL, NUTS III, 1994-00)



Fonte: Cálculos próprios a partir de informação fornecida pela DGDR

A segunda hipótese de trabalho pode ser derivada da comparação da estrutura regional de combinação dos vários tipos de intervenção (cf. Figura 8-45 a Figura 8-47, onde se comparam os desvios positivos em relação à média nacional), nomeadamente em três domínios principais, isto é, os caminhos de promoção da competitividade, a articulação entre infraestruturas, equipamentos colectivos, serviços e acções específicas, na promoção da coesão territorial e a dificuldade generalizada de articulação entre competitividade e coesão nas estratégias e intervenções regionais.

A análise dos efeitos da estrutura das intervenções mais ligadas à promoção da competitividade revela, com nitidez (cf. Figura 8-45) uma *questão de fundo na experiência portuguesa* que, a não ser corrigida no futuro, *reduzirá de forma importante o potencial de convergência da economia e das regiões portuguesas no espaço europeu*, que se pode enunciar como a *persistência de uma muito insuficiente articulação entre o investimento empresarial, o desenvolvimento do capital humano e a melhoria efectiva da envolvente empresarial*, num quadro onde a dinamização do investimento empresarial tende concentrar-se em cerca de quadro “distritos industriais” (polarizados pelas regiões do Ave e Cávado, do Baixo Vouga e Entre Douro e Vouga, do Pinhal Litoral e da Península de Setúbal).

A análise dos efeitos da estrutura das intervenções mais ligadas à promoção da coesão revela, pelo seu lado, duas questões que, aparentemente, parecem apresentar um maior grau de facilidade de superação. Os resultados obtidos suportam, com forte evidência (cf. Figura 8-46), a hipótese de trabalho de que *valerá a pena reforçar significativamente a dotação de recursos em regiões como a zona envolvente do Grande Porto, onde importa melhorar a situação actual, e equilibrar o investimento mais pesado, em equipamentos, com o desenvolvimento de serviços e acções que melhoram os níveis de acesso e utilização dos mesmos*.

A análise cruzada da afectação de recursos à promoção da competitividade e da coesão (cf. Figura 8-47) confirma, de forma quase brutal, aquele que é, talvez, o *principal desafio da programação estrutural das políticas publicas em Portugal, numa óptica de convergência sustentada no plano interno e europeu, isto é, a dificuldade generalizada em materializar intervenções capazes de prosseguir, articulada e solidariamente, objectivos de coesão e de competitividade, colocando de forma equilibrada, no centro das estratégias, das acções e dos investimentos, e, portanto, da afectação de recursos, a procura da eficiência, pela criação de riqueza, e da equidade, pela qualidade de vida alcançada*.

**CAIXA 8-1 - ESTIMAÇÃO DO EFEITO DOS FINANCIAMENTOS COMUNITÁRIOS SOBRE A
COMPETITIVIDADE E A COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL**

Com o objectivo de avaliar os efeitos dos financiamentos comunitários sobre a competitividade e a coesão económica e social foram estimados modelos em que se consideram, sucessivamente, como variável dependente, os diversos indicadores construídos e, como variáveis explicativas, o nível de apoio per capita dos fundos comunitários, classificado de acordo com a grelha apresentada. Os modelos foram estimados utilizando os mínimos quadrados.

A qualidade global dos modelos estimados pode ser considerada razoável, apesar de se verificar que muitos dos coeficientes não são significativos na explicação da variação dos indicadores de competitividade e de coesão e do nível do indicador de competitividade.

OS RESULTADOS DOS MODELOS “EXPLICATIVOS” DO PIB PER CAPITA, DO IDH E DO ISCCT

Variáveis explicativas	Variável dependente		
	Produto Interno Bruto per capita (PIB/H)	Índice Sintético de Competitividade e Coesão Territorial (ISCCT)	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)
Capital Humano	0,143	0,182	0,415 (*)
Coesão Social	- 0,042	- 0,043	- 0,065
Envolvente empresarial	- 0,211	- 0,126	- 0,505
Infraestruturas Coesão	- 0,011	- 0,033	- 0,026
Infraestruturas Competitividade	- 0,002	- 0,019	- 0,016
Investimento Empresarial	0,067	0,069	0,033
Constante	6,956 (*)	80,087 (*)	105,846 (*)
R ²	0,224	0,252	0,280
R ² Ajustado	0,021	0,057	0,092
Estatística F	1,104	1,293	1,489

(*) Significativo a 10%

OS RESULTADOS DOS MODELOS “EXPLICATIVOS” DA COMPETITIVIDADE E DA COESÃO

Variáveis explicativas	Variável dependente					
	Competitividade e Coesão Territorial		Competitividade		Coesão	
	Índice Sintético Global (2001)	Variação (1991-2001)	Índice Sintético Parcial (2001)	Variação (1991-2001)	Índice Sintético Parcial (2001)	Variação (1991-2001)
Capital Humano	0,182	-0,018	0,247	0,032	0,105	-0,084 *
Coesão	-0,043	0,016	-0,050	0,006	-0,035	0,030
Envolvente empresarial	-0,126	-0,040	-0,045	-0,103	-0,223	0,024
Infraestruturas Coesão	-0,033	-0,005	-0,074 *	-0,019 *	0,016	0,015
Infraestruturas Competitividade	-0,019	0,004	-0,022	0,006	-0,017	0,002
Investimento Empresarial	0,069	0,006	0,086	0,005	0,047	0,006
Constante	80,087 *	-1,053	81,712 *	2,123	78,123 *	-5,371
R ²	0,252	0,258	0,381	0,354	0,127	0,395
R ² Ajustado	0,057	0,064	0,220	0,186	-0,100	0,237
Estatística F	1,293	1,331	2,360 *	2,105 *	0,559	2,503 *

(*) Significativo a 10%

O estudo dos efeitos dos financiamentos comunitários nos níveis regionais de competitividade e coesão foi, posteriormente, completado, numa abordagem inversa, onde se pretendia verificar-se até que ponto são os níveis de desenvolvimento que explicam os níveis de apoio per capita. A hipótese em teste foi a de que uma lógica de “procura” pode determinar os investimentos com apoio comunitário num processo, mais ou menos clássico, de “captura”, política ou económica, dos mecanismos de decisão.

Para testar esta hipótese foram estimados modelos, utilizando os mínimos quadrados, em que se consideraram como variáveis dependentes, os níveis de apoios comunitários per capita e, como variáveis explicativas, os níveis de desenvolvimento das diferentes regiões.

Mais uma vez se observa que existe um número relevante de coeficientes estatisticamente não significativos, sendo os modelos de explicação dos investimentos em infra-estruturas de coesão, em infra-estruturas de competitividade e do investimento empresarial aqueles que apresentam maior qualidade estatística.

OS RESULTADOS DOS MODELOS “EXPLICATIVOS” DA AFECTAÇÃO DE RECURSOS DAS INTERVENÇÕES ESTRUTURAIS FINANCIADAS POR FUNDOS COMUNITÁRIOS

Variáveis explicativas	Variável dependente						
	Capital Humano	Coesão	Envolvente empresarial	Infraestruturas coesão	Infraestruturas competitividade	Investimento empresarial	Total
Constante	57.906	68.786	42.180	334.486 *	390.073	219.367 *	1112.798 *
Indicador sintético de coesão	-1.455 *	0.024	-0.218	2.936	-6.570	-0.517	-4.575
Indicador sintético competitividade	-0.189	-1.161	0.224	-6.106 *	-0.324	2.981 *	-5.800
IDH	1.388 *	1.245	-0.395	0.770	-5.060	-3.669 *	-5.721
PIB per capita	-0.128	-0.498	0.291	2.457	13.137 *	3.300 *	18.559 *
R ²	0.213	0.184	0.122	0.405	0.237	0.440	0.196
R ² -Ajustado	0.087	0.053	-0.018	0.310	0.114	0.351	0.068
Estatística F	1.687	1.406	0.872	4.254 *	1.936 *	4.914 *	1.525

(*) Significativo a 10%

As grandes conclusões que se podem retirar destes modelos vão no sentido de indiciar um papel mais relevante para o desenvolvimento do capital humano e do investimento empresarial na produção de efeitos positivos sobre a competitividade e coesão das regiões e, em termos mais gerais, sobre o seu desenvolvimento económico e social, mas, também, de indiciar, no que respeita ao investimento empresarial, com base em resultados expressivos, a existência de um nível potencial elevado de “captura” dos recursos pelas regiões mais competitivas e desenvolvidas, o que, a verificar-se, diminuiria significativamente o potencial de convergência associado aos financiamentos comunitários.

IV PARTE

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

9. CONCLUSÕES

**9.1. AS GRANDES CONCLUSÕES
DA ANÁLISE DAS DINÂMICAS DE TRANSFORMAÇÃO
DA ECONOMIA PORTUGUESA NOS ANOS 90**

AS DINÂMICAS ECONÓMICAS E SOCIAIS EM ACÇÃO

O balanço das grandes transformações ocorridas na economia portuguesa, ao longo dos anos 90, realizado com base numa análise transversal do desenvolvimento económico, social e territorial de Portugal, permitiu situar as principais dinâmicas económicas e sociais internas e externas, caracterizar o modelo de crescimento económico, no período posterior à plena integração na União Europeia, e projectar as principais dinâmicas territoriais em acção na sociedade portuguesa, tendo em atenção os referenciais regionais das actividades e as tendências e alterações do padrão de dinamismo urbano e social.

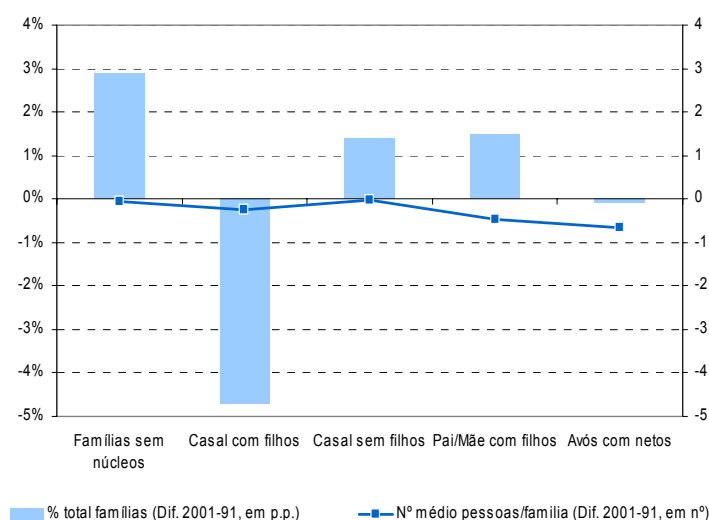
As grandes conclusões desta análise apresentam-se de seguida, em termos muito sintéticos, distinguindo as dinâmicas económicas e sociais no plano interno e no plano externo.

AS DINÂMICAS INTERNAS

- [1] *Uma aproximação desigual às grandes tendências demográficas europeias na evolução da população (envelhecimento, família reduzida, imigração crescente e nível de educação com progressos mas ainda baixo).*

A dinâmica de evolução demográfica portuguesa apresentou, ao longo da década de 90, tendências de aproximação a outras economias europeias que, no entanto, se revelaram mais convergentes do ponto de vista dos aspectos relacionados com a dinâmica populacional e sua interligação ao nível social (acentuou-se o envelhecimento populacional e foi reforçada a importância de modelos de organização familiar reduzidos), do que do ponto de vista dos aspectos relacionados com melhorias no seu “perfil qualitativo” (permanência de baixos níveis educacionais e crescimento populacional induzido pela dinâmica de imigração).

GRÁFICO 1-3: ESTRUTURA E DIMENSÃO DAS FAMÍLIAS CLÁSSICAS (1991-2001)



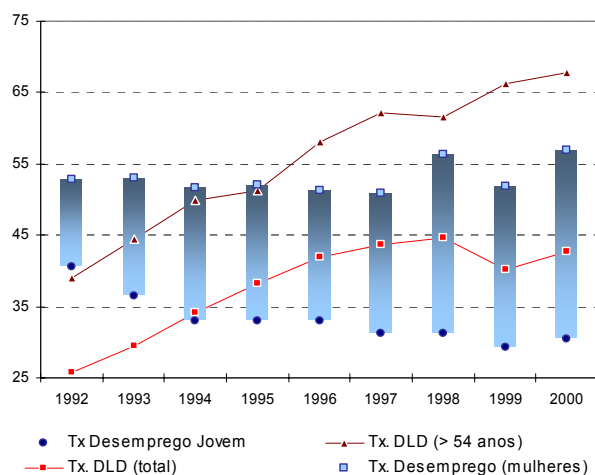
Fonte: Elaborado pela equipa de projecto, com base em informação do INE, Censos 1991 e 2001

[2] *Um mercado de trabalho extensivo e com persistência de problemas qualitativos (aumento da taxa de actividade das mulheres, desemprego de longa duração e difícil inserção social dos “grupos de ajustamento” do mercado de trabalho).*

A evolução do mercado de trabalho português na década de 90 pode ser dividida em duas grandes fases.

Na primeira, que corresponde grosso modo à primeira metade da década e se encontra associada a um menor dinamismo económico, assistiu-se a uma diminuição do emprego, ao aumento do desemprego, à flutuação da taxa de actividade e ao aumento das formas mais precárias de trabalho, seja pela expansão do número de trabalhadores com contratos a termo e pela redução dos trabalhadores com contratos permanentes, seja pela proliferação da situação de trabalho por conta própria sem pessoal ao serviço.

GRÁFICO 1-4: EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE DESEMPREGO



Fonte: INE Inquérito ao Emprego

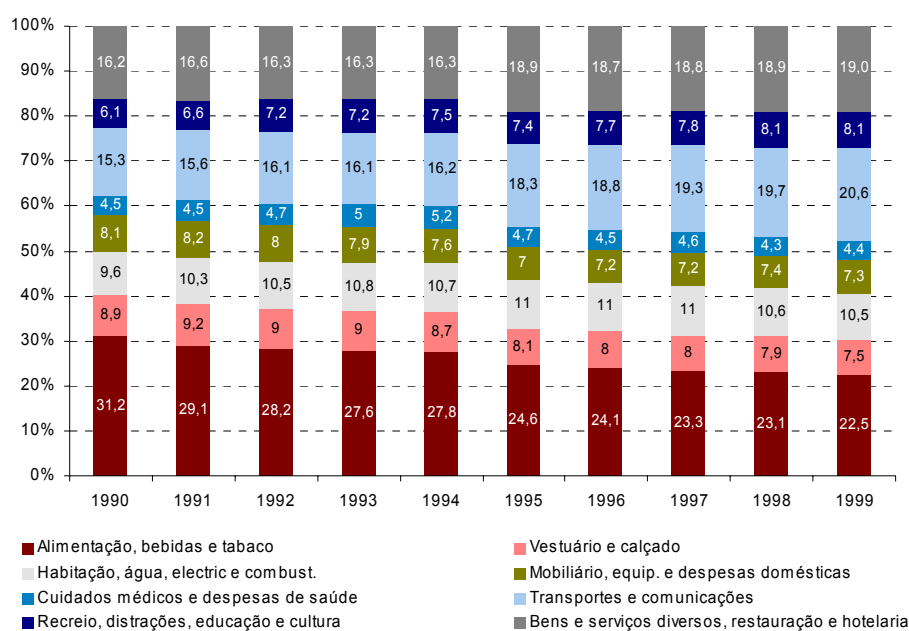
Na segunda fase, que corresponde ao período de recuperação económica vivido durante a segunda metade da década, os indicadores do mercado de trabalho inverteram a sua tendência, registando-se aumentos do emprego e da taxa de actividade e uma certa redução da taxa de desemprego.

[3] *Uma transformação sustentada dos modelos de consumo (diferenciação, interligação do consumo, do serviço e do lazer, alterações sociais e novos formatos comerciais).*

A alteração dos padrões de consumo e dos hábitos de compra das populações estreitou as ligações entre o consumo e o lazer, colocando desafios e criando oportunidades de negócio que conduziram a uma profunda reestruturação económica e espacial da actividade comercial, traduzida quer numa redução sensível da quota de mercado do “comércio tradicional”, em especial no retalho alimentar, em articulação com a afirmação dos vários formatos referenciados à “distribuição moderna” (grandes superfícies e novas formas de comércio especializado), quer numa alteração do poder económico e da relação de forças entre produtores e distribuidores.

A relativa convergência do consumo privado per capita, bem como de alguns indicadores de condições de vida, relativamente à média comunitária, revelam uma aproximação da estrutura das despesas de consumo de Portugal face aos países mais desenvolvidos, com a educação, o lazer, a cultura e a saúde, a par da valorização da habitação e da mobilidade quotidiana, a surgirem como áreas de afirmação dinâmica. A mudança dos padrões de consumo foi facilitada pela capacidade de resposta, verificada do lado da oferta, pela confluência de factores económicos (nomeadamente a internacionalização e o aumento da concorrência) e tecnológicos (nomeadamente pela difusão das tecnologias da informação e comunicação).

GRÁFICO 1-8: EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DAS DESPESAS DE CONSUMO DAS FAMÍLIAS



Fonte: INE – Contas Nacionais

[4] *Uma repartição do rendimento em lenta correcção das desigualdades, mas com manifestações de novas assimetrias (pobreza, desigualdades salariais, endividamento).*

A repartição do rendimento evoluiu em Portugal no sentido de uma lenta, mas efectiva redução das desigualdades existentes, facilitada por um período de crescimento económico que permitiu uma ligeira convergência face aos níveis médios europeus de rendimento e uma certa aproximação à sua estrutura de repartição desse rendimento.

A modernização da sociedade portuguesa e a progressiva exposição da sua economia a formas mais intensas de concorrência internacional gerou, no entanto, a manifestação de novos factores indutores de assimetrias, onde se salientam a influência da categoria sócio-económica e do nível de educação na ocorrência de situações potencialmente causadoras de exclusão social (pobreza, endividamento excessivo, dificuldades de fazer face aos encargos cada vez mais elevados dos estilos modernos de vida) e que se têm vindo a agravar, principalmente numa perspectiva de coesão regional.

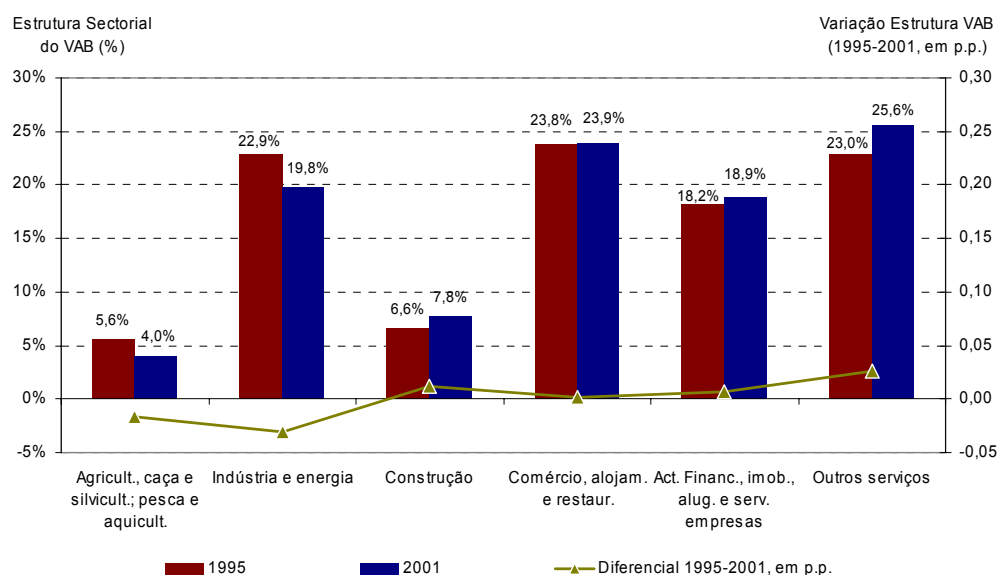
QUADRO 1-6: EVOLUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE NOS RENDIMENTOS

Indicador		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pobreza							
Taxa de Pobreza antes de Transferências	Portugal (%)	25	25	25	25	25	24
	UE (%)	30	29	30	30	29	29
Taxa de Pobreza	Portugal (%)	23	21	22	21	21	21
	UE (%)	17	16	16	15	15	15
Taxa de Persistência da Pobreza	Portugal (%)	-	-	9	9	9	9
	UE (%)	-	-	15	14	14	14
Desigualdade							
Coeficiente de Gini	Portugal (índice)	37	36	36	37	36	36
	UE (índice)	31	30	29	29	29	29
Percentil 80 / Percentil 20	Portugal (%)	7,4	6,7	6,7	6,8	6,4	6,4
	UE (%)	5,1	4,8	4,7	4,6	4,6	4,4

Fonte: Eurostat - Painel de Agregados Domésticos Privados

- [5] *Um crescimento apreciável da produção em volume no quadro da acentuação da terciarização da economia (evolução sectorial marcada por actividades em ascensão e declínio e pela cristalização do modelo industrial).*

A evolução sectorial revelou a ascensão do sector terciário em contraponto às tendências de desindustrialização e de desruralização. A afirmação significativa das actividades de construção e imobiliário, o papel crescente dos serviços às empresas e de apoio às famílias, a consolidação da especialização turística, o reforço da importância dos serviços de defesa, educação e saúde, a perda de peso das “utilities” e o declínio da importância das actividades comerciais, resultado do equilíbrio entre a ascensão da grande distribuição e das novas formas de comércio e o declínio do comércio dito tradicional, constituem, também, tendências relevantes.

GRÁFICO 1-14: EVOLUÇÃO DO PESO RELATIVO DOS GRANDES SECTORES DE ACTIVIDADE

Fonte: Elaborado pela equipa do projecto com base em dados do INE, Contas Regionais

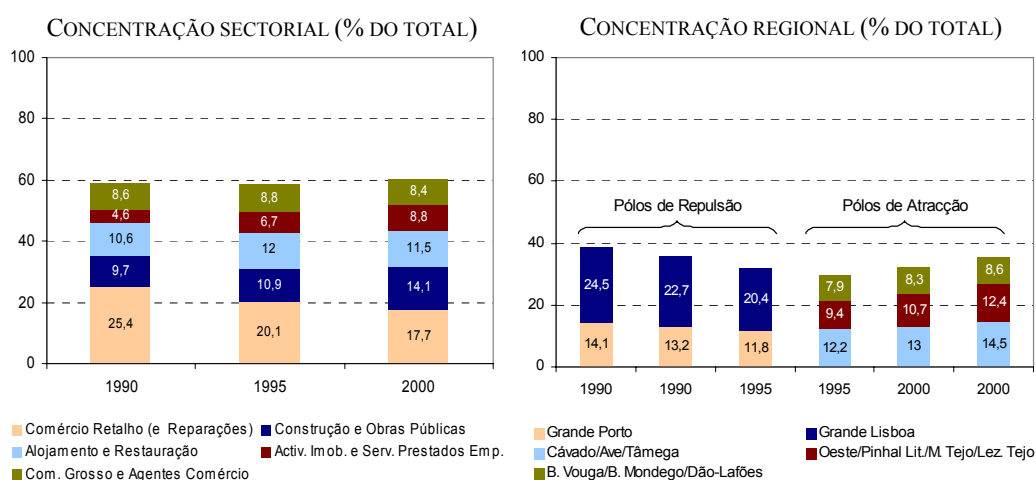
O modelo de crescimento adoptado, não implicando uma forte progressão qualitativa, nem uma significativa transformação da especialização de actividades, privilegiou investimentos centrados no capital físico, seja ao nível empresarial, onde a renovação e modernização de equipamentos se sobrepôs, com clareza, aos investimentos imateriais, de organização, inovação ou de desenvolvimento do capital humano, seja ao nível das infra-estruturas, onde a lógica da respectiva construção se sobrepôs, também com clareza, à lógica da respectiva utilização eficiente, da prestação de serviços à logística, configurando-se, portanto, como um modelo basicamente extensivo, apoiado, muito mais, na criação de empregos num número limitado de actividades do que na obtenção de ganhos significativos em termos de produtividade.

[6] *Um tecido empresarial de pequena dimensão (induzida pela expressiva renovação do tecido empresarial) e uma demografia empresarial turbulenta (alterando razoavelmente a estrutura dimensional, sectorial e regional do tecido empresarial).*

A análise das dinâmicas empresariais em acção na economia portuguesa revelou uma “demografia” empresarial relativamente turbulenta (onde se destacam as elevadas taxas de natalidade, mortalidade e mortalidade infantil que, desde a plena integração na União Europeia, têm conduzido, no entanto, a um “saldo fisiológico” positivo) que se articulou com uma alteração razoável da estrutura dimensional, sectorial e regional do tecido empresarial (onde se destaca o reforço do peso das micro empresas, a afirmação da terciarização e uma apreciável desconcentração da distribuição empresarial em favor dos pólos emergentes no Minho, no “sul” da região do Porto e no “norte” da região de Lisboa).

A turbulência empresarial foi mais elevada nos sectores dos serviços, com menores barreiras à entrada e à saída, onde, simultaneamente, se observam as maiores taxas de entrada empresarial líquida que promovem a “terciarização” do perfil sectorial do tecido empresarial (a distribuição sectorial das empresas permite constatar que apenas quatro sectores, construção, comércio por grosso e a retalho, hotelaria e restauração, concentram mais de metade das empresas existentes).

GRÁFICO 1-17: EVOLUÇÃO DO PESO RELATIVO DOS GRANDES SECTORES DE ACTIVIDADE



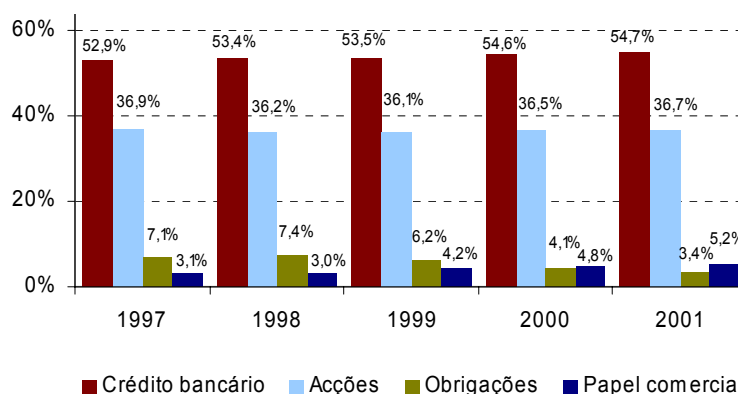
Fonte: Equipa de projecto, com base no SILATEE 2000

O tecido empresarial português apresentou, ao longo da década de 90, características evolutivas que permitem constatar a sua juventude, pequena dimensão, reduzida esperança de vida e capacidade de crescimento, concentração geográfica e tendência para a terciarização.

- [7] *Um novo relacionamento entre a economia real e o sector financeiro (modernização limitada dos modelos de financiamento empresarial, mercado de capitais volátil e reduzido, forte aumento do endividamento das famílias e exposição externa dos intermediários financeiros).*

O crédito bancário ao sector privado não financeiro registou, no final dos anos 90, as taxas de crescimento mais elevadas da década, como resultado do impacto da evolução das taxas de juro nominais e reais e do dinamismo da actividade económica que se traduziu numa forte diminuição do preço do crédito (entre 1990 e 1999, as taxas dos empréstimos a particulares a mais de 5 anos reduziram-se em 13,4 pontos percentuais, ao que acresceu a introdução de benefícios fiscais).

GRÁFICO 1-22: ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DAS SOCIEDADES NÃO FINANCEIRAS



Fonte: Elaborado pela equipa do projecto com base em dados do Banco de Portugal

As famílias articularam, assim, a consequente diminuição das respectivas restrições de liquidez com um forte aumento dos níveis de endividamento, enquanto as sociedades não financeiras conheceram oscilações combinadas com o ritmo de desaceleração (1990-93) e aceleração (1995-98) da actividade económica, às quais se associou, também, o contributo do aumento do recurso ao crédito bancário pelos grandes grupos empresariais portugueses para financiamento de operações de reestruturação, investimento no exterior e realização de obras públicas.

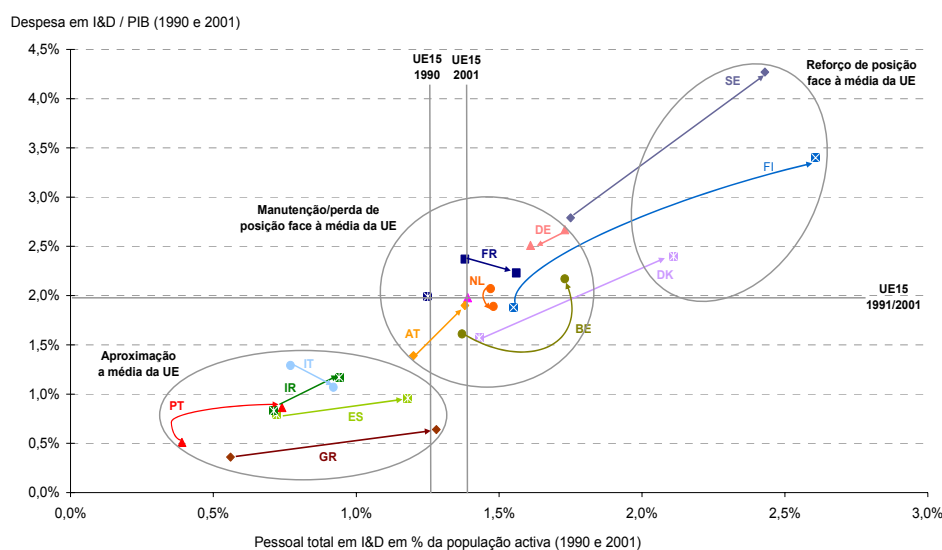
A resposta do sistema bancário português, tomado no seu conjunto, neste contexto de necessidades de financiamento elevadas, apenas parcialmente supridas por recursos captados internamente, baseou-se, assim, num recurso crescente a fundos com origem nos mercados de capitais, na alienação de aplicações não creditícias com elevada liquidez e no aumento do seu endividamento no exterior. A preferência pelo recurso ao crédito bancário enquanto fonte de financiamento e os comportamentos de relativa aversão ao risco explicam uma presença pouco expressiva das entidades não financeiras no mercado de capitais português, a par da relativa insipiência do capital de risco, enquanto instrumento financeiro privilegiado de financiamento e desenvolvimento de actividades e sectores com características inovadoras.

- [8] *Uma inserção desequilibrada na “economia do conhecimento” e na “sociedade de informação” (insuficiências crónicas apesar das melhorias no esforço de I&D e nos recursos afectos à ciência & tecnologia, inovação limitada, fraca expressão das actividades tecnológicas avançadas e penetração das TIC mais rápida do que a sua apropriação).*

O notório aumento do esforço em I&D, em termos de afectação de recursos humanos e em termos do peso relativo das despesas em I&D no PIB, constituiu o facto mais marcante da evolução da economia portuguesa, no domínio do desenvolvimento científico e tecnológico e da inovação, ao longo dos anos 90. Com efeito, apesar da trajetória de convergência positiva face à média da UE15, a economia portuguesa manteve uma posição pouco satisfatória.

O percurso nacional das actividades de ciência, tecnologia e inovação ao longo da década de 90 confirmou a reduzida capacidade da economia portuguesa para combater o impacto do efeito estrutural do seu perfil de especialização, onde se salienta a pouca relevância das actividades de nível tecnológico avançado, no desenvolvimento das actividades de I&D e inovação, que se reflectiu num baixo desempenho do País nos principais indicadores tecnológicos e, também, em deficiências significativas da sua inserção na sociedade de informação e na economia do conhecimento.

GRÁFICO 1-25: EVOLUÇÃO DA DESPESA E DO PESSOAL EM ACTIVIDADES DE I&D



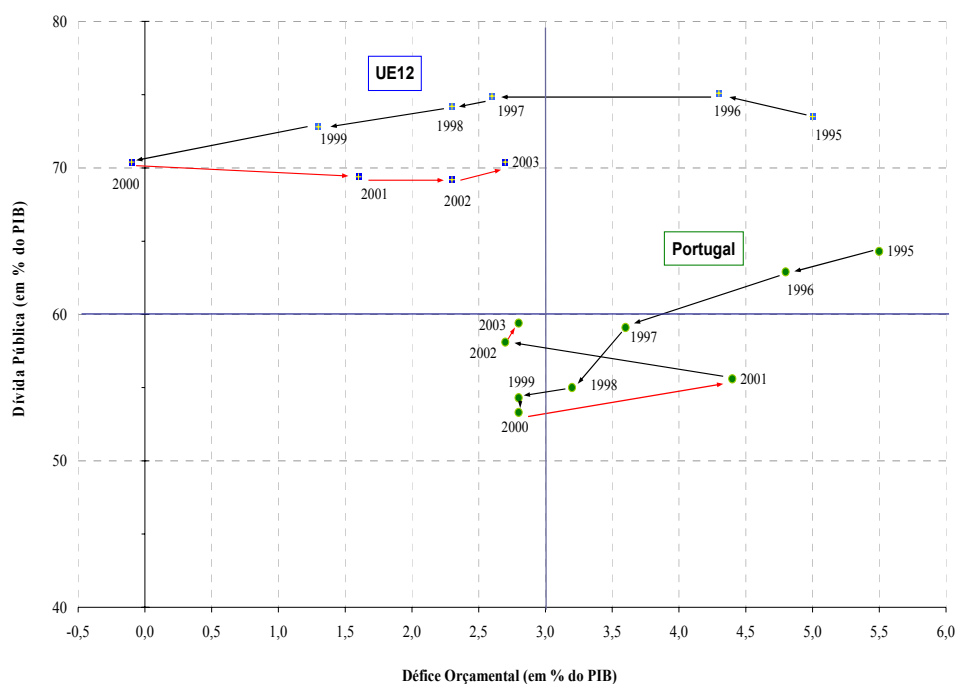
Fonte: Elaborado pela equipa de projecto, com base em dados do Eurostat - New Cronos

As empresas mantiveram um reduzido papel na estrutura de financiamento e execução das actividades de I&D com a consequente reduzida capacidade de gerir, de forma sustentada, a inovação tecnológica. O peso determinante dos financiamentos públicos, se traduziu alguma incapacidade de orientação efectiva destas actividades para as necessidades do tecido empresarial, reflectiu, também, a deficiente percepção, por parte das empresas, no aproveitamento das potencialidades de interacção com fornecedores, clientes e com infraestruturas de suporte tecnológico.

- [9] *Uma mudança sensível do papel do sector público (finanças públicas em desequilíbrio e sistema fiscal ineficiente, diminuição do peso do sector empresarial do Estado e concretização de um programa extensivo de privatizações, reforço do grau de cobertura do “Estado-Providência” e fragilidades no desenvolvimento das redes de infraestruturas e equipamentos colectivos).*

Portugal conheceu, entre 1995 e 1999, um ritmo de convergência orçamental acentuado, com especial incidência nos primeiros anos, com o intuito de cumprir os chamados “critérios de Maastricht”, o que permitiu, em 1999, a integração do país na 3ª fase da União Económica e Monetária (UEM). Em 2001 assistiu-se a um recuo acentuado no processo de convergência, sobretudo por via do aumento do défice (atingiu 4,4% do PIB), que em 2002-2003 voltou a quedar-se abaixo dos 3% do PIB, enquanto a dívida pública se aproximou dos 60% do PIB permitidos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento.

GRÁFICO 1-30: CONVERGÊNCIA E DIVERGÊNCIA ORÇAMENTAL DE PORTUGAL NA ZONA EURO

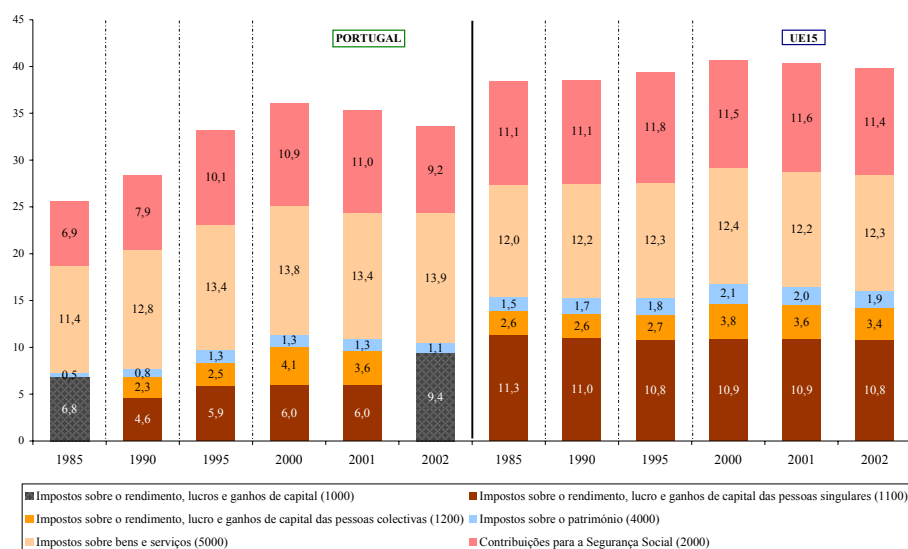


Fonte: Equipa de projecto, com base em dados do “Statistical Annex of European Economy”, Comissão Europeia

As componentes que mais influenciaram a evolução da estrutura das despesas públicas foram as prestações sociais e as despesas com pessoal que, em conjunto, representaram 60%-65% do total das despesas e cerca de 30% do PIB no período em análise. As transferências sociais passaram de 13,2% do PIB em 1995 para 17% em 2003, sendo a rubrica mais relevante nesta tendência o crescimento das pensões, nomeadamente das pensões de velhice. As despesas de pessoal aumentaram de 13,6% do PIB em 1995 para 14,9% em 2003, registando uma evolução inversa à da média dos países da UEM onde esta rubrica passou de 11,1% em 1995 para 10,7% em 2003.

O nível efectivo de fiscalidade na economia portuguesa aumentou, durante a década de 90, 7 pontos percentuais (de 29,2% para 36,4%), tendo todas as principais rubricas das receitas fiscais contribuído para este crescimento, ainda que de forma mais pronunciada nos casos das contribuições para a Segurança Social e do IRC. A evolução na UE, onde a carga fiscal é em geral maior, foi menos pronunciada, tendo-se mesmo observado um decréscimo do peso das contribuições sociais no PIB na segunda metade da década de 90, centrando-se sobretudo no crescimento do imposto sobre as sociedades.

GRÁFICO 1-37: EVOLUÇÃO DAS RECEITAS FISCAIS EM % DO PIB

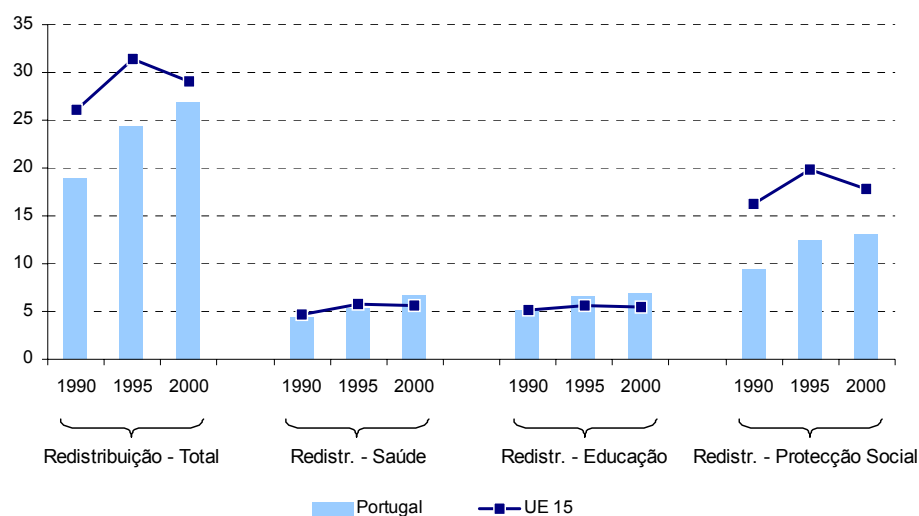


Fonte: Equipa de projecto, com base em dados da OCDE, Revenue Statistics, 2004

O peso do sector empresarial do Estado na economia portuguesa reduziu-se substancialmente ao longo da década de 90, sobretudo como resultado do programa de privatizações levado a cabo (um dos mais ambiciosos da zona da OCDE), traduzindo-se num elemento fundamental da reforma estrutural da posição do sector público na economia nacional.

A consolidação do Estado-Providência fez-se com um aumento da despesa pública afectada à função de redistribuição do Estado, traduzido, em matéria de protecção social, no aumento do grau de coesão social induzido pelo efeito das prestações sociais e transferências junto das populações económica e socialmente mais desfavorecidas, em matéria de saúde, no esforço de investimento realizado com vista ao aumento do grau de cobertura e facilidade de acesso aos cuidados de saúde e, em matéria de educação, no alargamento do grau de cobertura da rede escolar e na melhoria dos níveis de escolarização.

O progressivo alargamento das responsabilidades de carácter social que a sociedade portuguesa transferiu para o domínio público evoluiu, mais recentemente, em função das progressivas restrições orçamentais e da persistência de dificuldades em garantir a qualidade dos serviços prestados e em atingir a universalidade de cobertura populacional, para uma situação de progressiva articulação da complementaridade da resposta privada como forma de suprir parte da incapacidade da resposta pública.

GRÁFICO 1-41: A EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS DE “REDISTRIBUIÇÃO”

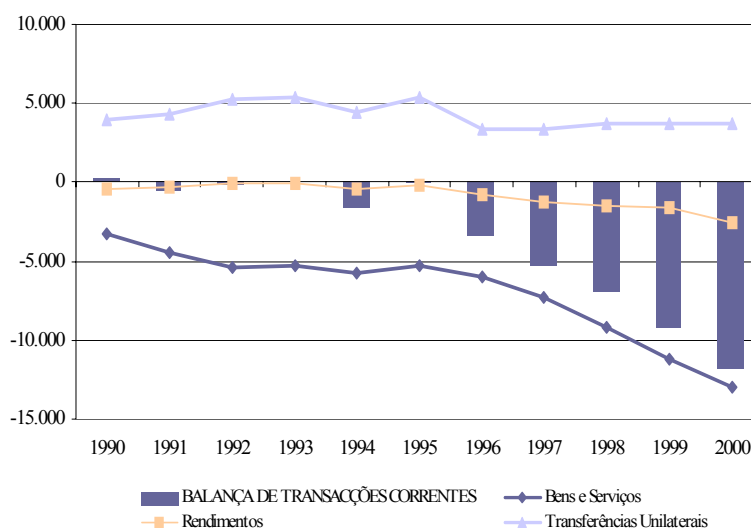
Fonte: Eurostat, Base de dados COFOG

AS DINÂMICAS EXTERNAS

- [1] *Um desequilíbrio persistente numa abertura externa continuada (um défice externo específico no quadro europeu, pela elevada dimensão e pela estrutura de pagamentos, com um agravamento do saldo de rendimentos e uma moderação dos saldos de transferências).*

As dinâmicas externas desenhadas pela economia portuguesa, ao longo da última década, indiciam a presença de um desequilíbrio persistente num quadro de uma abertura externa continuada, marcado por uma tendência de redução do saldo positivo da Balança de Transferências Unilaterais, por um agravamento do saldo da Balança de Transacções Correntes e pela passagem de uma lógica de país receptor líquido de investimento, para uma lógica de investidor líquido no estrangeiro, situação que dificulta a capacidade de afirmação competitiva de Portugal, não só no seio da União Europeia, mas também num mercado mundial crescentemente globalizado, pautado por um grau de concorrência e complexidade acrescidos.

A estrutura dos pagamentos externos da economia portuguesa conheceu, também, ao longo da década de 90, algumas alterações, ainda que moderadas, ao nível dos fluxos de rendimentos dos factores produtivos. O saldo de rendimentos sofreu um agravamento e o saldo de transferências correntes com a UE registou, a partir de 1996, um claro abrandamento do crescimento alcançado na primeira metade da década. O saldo das transferências privadas, apesar de evoluir positivamente na segunda metade da década, não acompanhou a evolução das remessas de emigrantes, o que se ficou a dever, em parte, ao aumento dos fluxos associados às remessas de imigrantes. O excedente global dos serviços do turismo manteve uma trajectória positiva, uma vez que o crescimento das despesas com o turismo foi superado pelo aumento das receitas, com especial incidência no final da década.

GRÁFICO 1-46: A EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA BALANÇA DE TRANSACÇÕES CORRENTES

Fonte: Elaborado pela equipa do projecto com base em dados do Banco de Portugal, Séries Longas e Estatísticas da Balança de Pagamentos

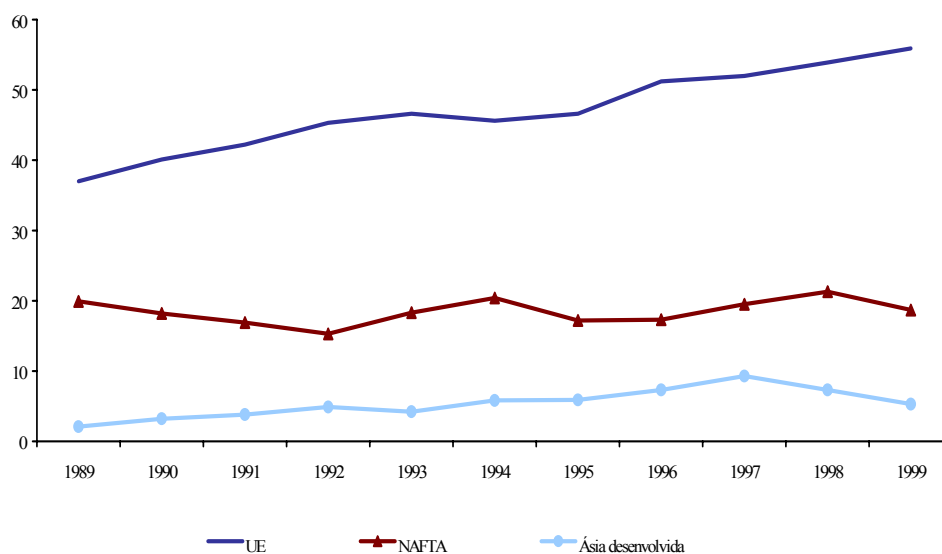
[2] *Uma especialização comercial vulnerável e geograficamente concentrada (dificuldades competitivas persistentes no comércio internacional de mercadorias)*

A análise comparativa da evolução das estruturas comerciais de Portugal e da União Europeia, ao longo da década de 90, revelou um desempenho menos favorável de Portugal face aos seus parceiros comunitários, isto é, uma tendência preocupante de divergência, dada a importância de uma maior proximidade e integração com as estruturas das economias europeias. Portugal evidenciou, neste quadro, um desempenho nitidamente inferior à média da UE, no que diz respeito à evolução dos níveis de exportações por habitante.

A economia portuguesa apresentou, também, ao longo da década de 90, um comportamento desfavorável, face à média comunitária, quer na medida da “competitividade revelada” observada, quer na inexistência de sinais visíveis de melhoria da sua “posição de mercado”, o que se enquadra bem com as fracas taxas de cobertura apresentadas pela economia nacional no seu comércio internacional.

A década de 90 foi, assim, pautada por uma progressiva deterioração da posição competitiva da economia portuguesa em matéria de exportações, cuja quota de mercado mundial declinou de 0,44%, em 1989, para 0,38%, em 2000. A deterioração da posição competitiva de Portugal em matéria de exportações é particularmente visível no final da década: em 1991 Portugal ocupava o 35º lugar no ranking dos maiores exportadores mundiais, declinando para a 43ª posição, no ano 2000.

As relações comerciais portuguesas evidenciaram um claro predomínio do comércio intra-ramo diferenciado verticalmente em relação ao diferenciado horizontalmente, fenómeno que tendeu a acentuar-se ao longo da década de 90, no quadro, mais geral, de uma tendência de progressiva “substituição” do comércio inter-ramo por comércio intra-ramo de diferenciação vertical.

GRÁFICO 1-53: EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO INTRA-RAMO DE PORTUGAL (EM %)

Fonte: Elaborado pela equipa do projecto com base em dados do INE, 1989-1999

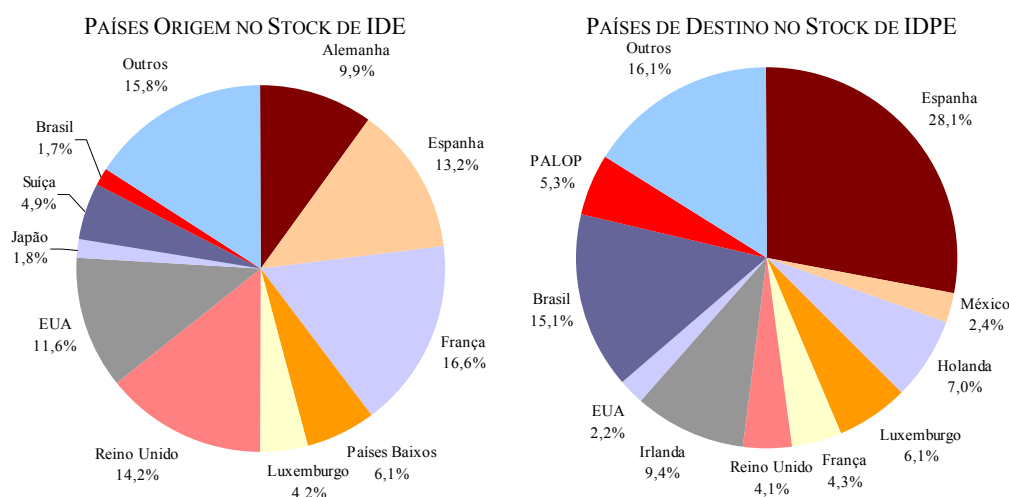
Os indícios de desequilíbrios competitivos, detectados na relação entre Portugal e os seus principais parceiros comerciais, tendo em conta, quer a predominância, no comércio intra-ramo, de uma diferenciação vertical dos produtos desfavorável no espaço comunitário, quer uma situação de predomínio de comércio inter-ramo com o espaço NAFTA, constituem sinais de “periferização” e afastamento competitivo da economia portuguesa. A evolução da estrutura do comércio externo de Portugal, aponta, no entanto, em contraponto com aqueles sinais negativos, para uma afirmação das formas mais avançadas de diferenciação vertical que, se for fortalecida, pode contribuir para um maior grau de aproximação das estruturas produtivas e para a atenuação dos desequilíbrios competitivos, no seio da União Europeia e da própria economia mundial.

[3] *Uma inversão da balança dos fluxos de investimento internacional (o investimento directo estrangeiro em Portugal e de Portugal no exterior)*

O fenómeno mais marcante em termos de fluxos de investimento internacional foi a alteração na relação entre os fluxos de entrada e de saída, com o investimento de Portugal no exterior (IDPE) a ultrapassar o investimento estrangeiro em Portugal (IDE). Os atractivos de Portugal enquanto destino de investimento conduziram, ao longo dos anos 80 e da primeira metade da década de 90, a que as entradas de IDE fossem bastante superiores às saídas. A análise dos fluxos de entrada e saída de IDE de Portugal entre 1989 e 2001 mostrou subidas médias anuais de 10,9% e 45,9%, respectivamente, diferença que permitiu que os fluxos de saída superassem os de entrada, tornando-se Portugal, a partir de 1998, num “exportador líquido” de capital, ainda que em parte essa situação fosse o resultado de algum desinvestimento de empresas multinacionais em Portugal.

O valor do stock acumulado do IDPE, apesar da recente inversão da balança dos fluxos de investimento internacional, representava, no final dos anos 90, apenas 1/3 do valor do stock acumulado do IDE. Os países da UE (nomeadamente a França, Reino Unido, Espanha e Alemanha) e os EUA constituem as principais origens do investimento estrangeiro em Portugal, enquanto a Espanha e o Brasil constituem, num plano destacado, os principais países de destino do investimento de Portugal no exterior.

GRÁFICO 1-55 E GRÁFICO 1-56: EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO INTERNACIONAL EM E DE PORTUGAL



Fonte: Elaborado pela equipa de projecto com base em dados do Banco de Portugal: Boletins Estatísticos

[4] *Uma clarificação das polarizações e parcerias externas na Europa e no Mundo (a sequência Reino Unido → Alemanha/França → Espanha, os mercados do Brasil e de África e as móveis fronteiras da Europa, Mediterrâneo e Leste)*

Esta delimitação de polarizações e parcerias externas foi consequência de uma evolução histórica que se sintetiza por uma estratégia de participação em mercados de interesse primordial, tanto pela sua importância geoeconómica, como pela sua proximidade geográfica. O pólo mais antigo é representado pelo Reino Unido, e constitui uma ligação atlântica que se tem mantido, tanto ao nível dos principais fluxos de pessoas (de origem e destino dos fluxos migratórios), como de investimento directo externo e, acima de tudo, de comércio. Esta proximidade atlântica tem, no entanto, vindo a perder representatividade nas polarizações e parcerias externas, face não só ao aumento de hegemonia por parte do pólo continental, representado pela Alemanha e França, como pela progressiva aproximação ao país que geograficamente está mais próximo de Portugal, a Espanha.

A polarização com a França e a Alemanha explica-se pela necessidade de aproximação com a Europa Ocidental e pela progressiva convergência e integração de Portugal na UE, o que se traduz na importância crescente que estes países tiveram ao longo da década de 90, quer como principais países de origem, quer de destino das trocas comerciais e dos fluxos migratórios registados entre Portugal e a União Europeia.

A aproximação ao mercado espanhol traduz também uma crescente aposta da política externa de Portugal em dinamizar as relações com os países que histórica e culturalmente nos estão mais próximos, bem como das respectivas necessidades do tecido empresarial nacional em se internacionalizar, não incorrendo em grandes riscos e respectivos custos, sem contar com a óbvia proximidade geográfica. A aproximação ao “pólo ibérico” detecta-se essencialmente nos fluxos de comércio e de investimento. Esta dinamização de parceiras externas com a Espanha revela-se, através das mesmas características, com o Brasil e com África (mais especificamente, com os PALOP). Apesar da proximidade geográfica não ser aqui um factor explicativo desta polarização, a proximidade linguística, cultural e histórica fazem destes países, e principalmente do Brasil, ao longo da década de 90, estratégicos parceiros económicos, situação registada pela posição cimeira do Brasil, como principal país de destino para os investidores nacionais.

9.2. AS GRANDES CONCLUSÕES
DA ANÁLISE DE LONGO PRAZO
DA CONVERGÊNCIA ECONÓMICA NA UNIÃO EUROPEIA
EM ARTICULAÇÃO COM OS FUNDOS ESTRUTURAIS

A EVOLUÇÃO DA CONVERGÊNCIA DAS ECONOMIAS NACIONAIS NA EUROPA ALARGADA NO PERÍODO DE VIGÊNCIA DOS QCA (1989-2006)

A evolução da *convergência das economias nacionais na Europa alargada* foi analisada numa *perspectiva de longo prazo*, isto é cobrindo os 17 anos de referência dos três ciclos de programação estrutural (1989-2006).

Os grandes factos e características do processo de convergência económica na União Europeia apontam, com razoável clareza, quer para a confirmação de uma *efectiva aproximação dos níveis de preços e dos níveis de vida*, isto é, também, para a verificação de uma articulação entre *convergência nominal* e *convergência real*, quer para a manifestação de *diferentes ritmos e qualidades* nas trajetórias de convergência das diversas economias nacionais consideradas, isto é, também, para evidenciar a existência de *várias velocidades* na construção europeia.

Os processos de convergência económica no seio da União Europeia devem ser entendidos como uma conjugação, nem sempre equilibrada, entre a acção das *“forças de mercado”*, polarizada pela progressiva construção, acelerada a partir de 1992, de um *grande mercado interno*, mais avançado no que respeita aos bens transaccionáveis, muito menos restritivo na livre circulação de capitais e mercadorias do que na livre circulação de trabalhadores e serviços, e a acção das *“políticas públicas”*, polarizadas quer pela regulação macroeconómica, quer pela harmonização das regulamentações, quer pelo funcionamento do *“modelo social europeu”*, quer, finalmente, pelas políticas estruturais de promoção da *coesão económica e social*.

A CONVERGÊNCIA ECONÓMICA NA EUROPA: OS GRANDES FACTOS

A análise do processo de convergência económica na União Europeia no período de vigência dos três Quadros Comunitários de Apoio permite, numa aproximação global das suas grandes características, destacar os seguintes aspectos e fenómenos principais:

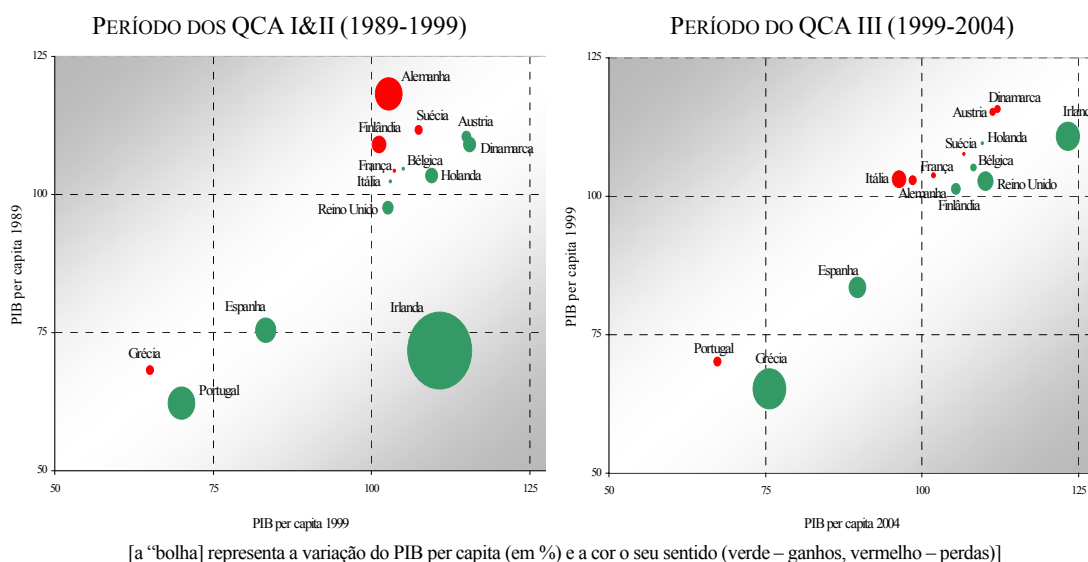
- ▶ A *União Europeia*, entendida como uma forma institucional específica de articulação da acção das “forças de mercado” com a acção das “políticas públicas”, revelou-se, no período em análise, *muito mais eficaz nas fases iniciais* dos processos de alargamento (preparação e integração inicial de novos membros) ou de aprofundamento (preparação e medidas iniciais do “mercado único” e da “moeda única”) *do que nas fases subsequentes de consolidação e aprofundamento* dos primeiros passos percorridos, nos processos de convergência económica.
- ▶ Os *resultados* alcançados em matéria de *convergência económica*, no período em análise, são mais expressivos no terreno dos efeitos dos esforços desenvolvidos na construção do “mercado interno” do que no terreno dos esforços desenvolvidos na prossecução dos objectivos da “coesão económica e social”, isto é, constatamos que *a convergência económica nominal se apresenta como mais significativa do que a convergência económica real*.

O primado da convergência nominal sobre a convergência real corresponde a uma afirmação do processo de *convergência dos níveis de preços*, no quadro da realização do mercado interno, fortemente impulsionado pela União Económica e Monetária, a uma *velocidade bem mais elevada* do que a do processo de *convergência dos níveis de salários e de produtividade*.

- ▶ A *evolução da posição da economia portuguesa* no processo de convergência económica na União Europeia, durante a vigência dos QCA, *reflecte*, em termos globais, uma *progressiva e relevante perda de velocidade da convergência*. As dificuldades cumulativas reveladas pela economia portuguesa traduzem-se, em termos mais específicos, numa *clara degradação da sua posição relativa no período do QCA III*, seja face aos restantes “países da coesão”, onde representa uma forte divergência, seja face aos “países do alargamento”, onde configura uma importante redução da “distância” que os separa dos referenciais, ainda mais elevados, portugueses.

A economia portuguesa chegará, assim, ao final do período de vigência do QCA III, em termos de convergência real, numa situação onde, para além da *forte desaceleração dos ganhos globais obtidos na fase inicial* de plena integração europeia, regista, sobretudo, um *novo e mais débil posicionamento na Europa alargada*, isto é, não só mais distante da Grécia e da Espanha, como mais próxima de países como Chipre, Malta, Eslovénia, República Checa e Hungria.

FIGURA 4-7 E FIGURA 4-8: CONVERGÊNCIA NA UE-15
(PIB PER CAPITA EM PPC, UE-15 = 100)



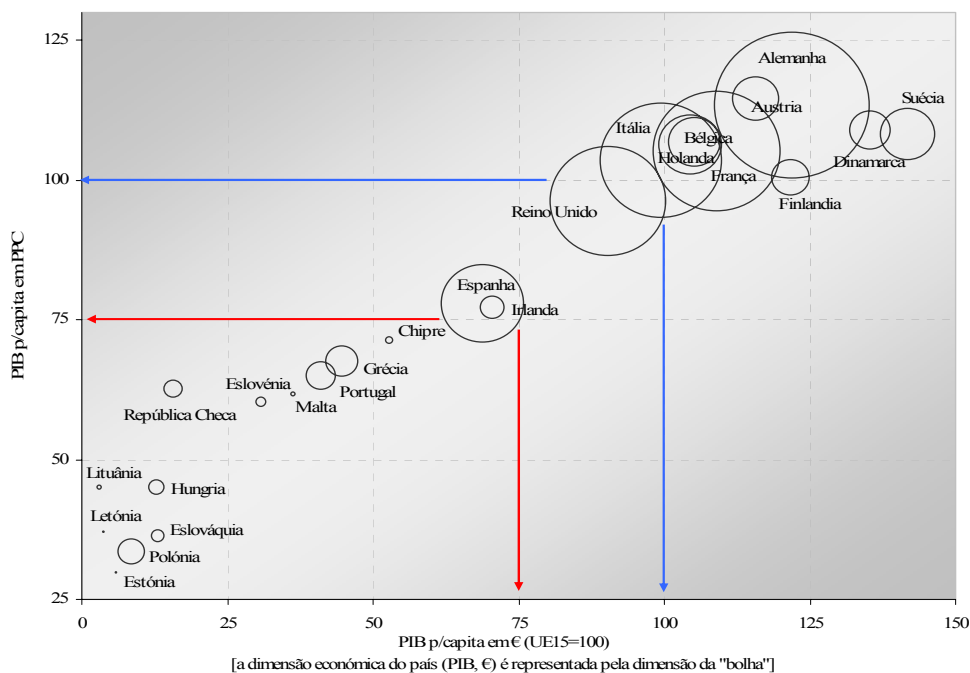
Fonte: Organizado a partir de informação contida em Comissão Europeia (2005),
Statistical Annex of European Economy, ECFIN/REP/50886/2005

A EVOLUÇÃO DA CONFIGURAÇÃO DA POSIÇÃO RELATIVA DAS ECONOMIAS NACIONAIS

A análise da evolução do posicionamento relativo das economias nacionais, em matéria de PIB per capita, no duplo referencial das paridades de poder de compra e dos euros correntes, permitiu evidenciar a evolução da configuração global das disparidades no espaço da União Europeia.

As economias nacionais da União Europeia distribuíam-se, *no horizonte temporal da vigência do QCA I (1989-93)*, com base numa configuração caracterizada por um “*pelotão*” *relativamente contínuo*, embora com diferenças razoáveis em ambos os indicadores de PIB per capita, de 11 economias mais desenvolvidas, englobando o “núcleo duro” dos dois processos históricos de integração europeia, nomeadamente, os “seis” (“Mercado Comum”) e o Reino Unido e os países escandinavos (EFTA), claramente afastado, de um *conjunto, fragmentado e disperso, de “perseguidores”*, onde os “países da coesão” surgiam “organizados” numa sequência de dois pares, primeiro Espanha e Irlanda, depois Grécia e Portugal. Os que viriam a ser os “países do alargamento” dispersavam-se, bastante mais atrás, com diferenças muito apreciáveis, quer em matéria de nível de vida interno, quer em matéria de poder de compra internacional.

FIGURA 4-3: AS ECONOMIAS NACIONAIS NA EUROPA ALARGADA
(PIB PER CAPITA, UE-15 = 100, PERÍODO DO QCA III – 1989-1993)

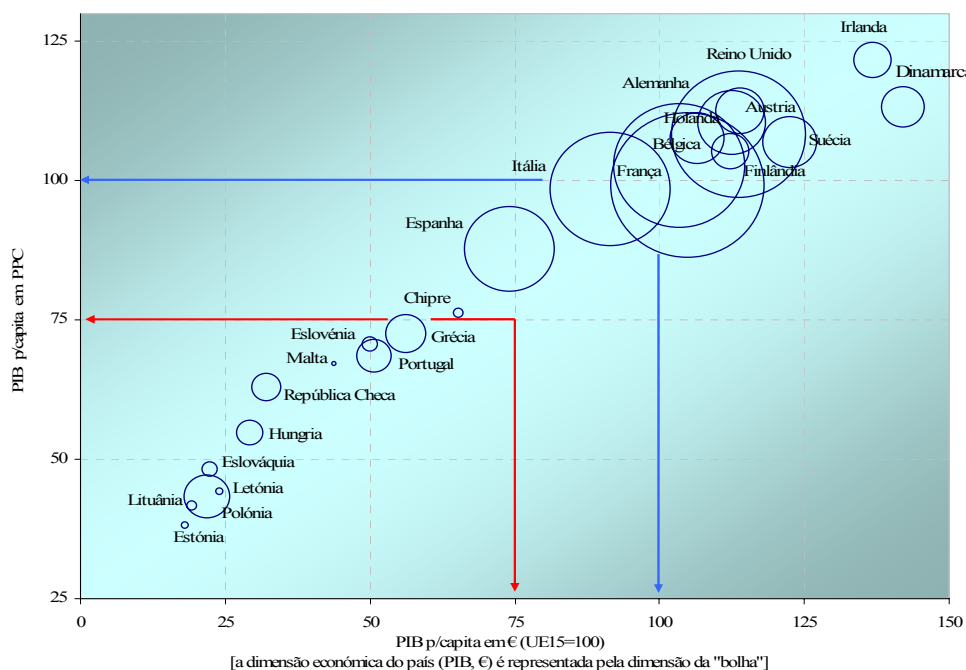


Fonte: Organizado a partir de informação contida em Comissão Europeia (2005),
Statistical Annex of European Economy, ECFIN/REP/50886/2005

As 25 economias nacionais que hoje constituem a União Europeia distribuíam-se, no horizonte temporal da vigência do QCA III (2000-06), com base numa configuração que se aproxima de uma coexistência potencial entre *dois grandes “pelotões” em formação e reorganização*, isto é, um *primeiro “pelotão” consolidado* de 13 economias mais desenvolvidas simultaneamente *maior* (aumentado, agora, com a “recolagem” muito próxima da Espanha) *e mais “alongado”*, isto é, mais heterogéneo no nível de vida interno e no poder de compra internacional, em função do ganho de velocidade de “pequenas” economias como a Dinamarca e Irlanda, e da perda de velocidade de “grandes” economias como a Itália, seguido de um *segundo “pelotão”* de 12 economias menos desenvolvidas, *muito menos consolidado e muito mais alongado, mas em aproximação interna*, quer no nível de vida interno, quer no poder de compra internacional, englobando as várias periferias a “Sul” e a “Leste”, isto é, os 2 “países da coesão” menos desenvolvidos (Grécia e Portugal) e os “países do alargamento”.

As quatro “grandes” economias europeias (Alemanha, França, Itália e Reino Unido) *conheceram*, ao longo dos três ciclos de programação estrutural, *trajectórias de evolução bastante diferenciadas, influenciadas decisivamente por processos exteriores à própria lógica das políticas estruturais europeias*, onde se destacam, nomeadamente, a *reunificação alemã* e a *permanência do Reino Unido fora da zona euro*, que produziram uma profunda transformação do respectivo posicionamento e hierarquia no “mapa” do nível de vida interno e do poder de compra internacional, caracterizada pela aproximação entre a Alemanha e a França, pelo retrocesso da Itália e pela progressão, claro, do Reino Unido.

FIGURA 4-5: AS ECONOMIAS NACIONAIS NA EUROPA ALARGADA
(PIB PER CAPITA, UE-15 = 100, PERÍODO DO QCA III – 2000-2006)



Fonte: Organizado a partir de informação contida em Comissão Europeia (2005),
Statistical Annex of European Economy, ECFIN/REP/50886/2005

A *construção europeia*, articulando alargamento e aprofundamento, registou, no período em análise e num *quadro geral de progresso em matéria de convergência*, com alguns desempenhos nacionais particularmente relevantes, algumas manifestações, nas economias menos desenvolvidas (onde se enquadra a experiência portuguesa), de fenómenos como a *perda de velocidade nos processos de aproximação à média comunitária* ou como *o carácter incompleto e desequilibrado dos processos de “catching-up”*, permitindo, de algum modo, fundamentar *duas “hipóteses de trabalho”* sobre a natureza dos processos de convergência económica europeia, que importa valorizar na preparação técnica do próximo ciclo de programação estrutural.

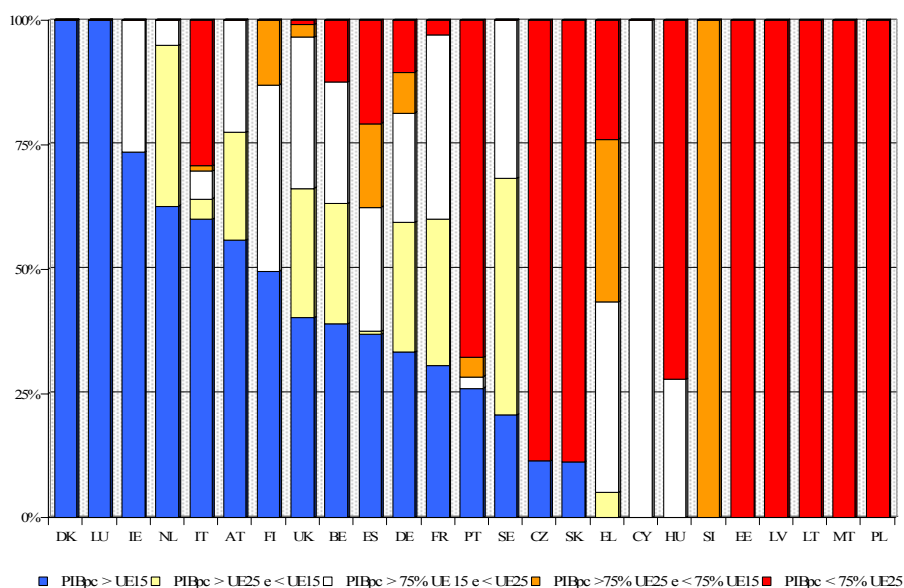
A *primeira “hipótese de trabalho”* pode ser enunciada como a revelação, na *conjugação dos modelos de programação, gestão e financiamento com as tipologias de medidas e acções*, viabilizadas ou dinamizadas pelos fundos estruturais, de uma *maior aptidão para produzir impulsos* sob a forma de *“choques correctivos”* do que sob a forma de *“trajectórias sustentáveis”*.

A *segunda “hipótese de trabalho”* pode ser enunciada como a manifestação da existência de *desequilíbrios na interacção entre coesão e competitividade* na experiência europeia, onde os processos de convergência, seja no plano global, seja no plano nacional, se aproximam, muito mais, de *trajectórias complexas e diferenciadas, com avanços e recuos*, do que de trajectórias simples, uniformes e sequenciais, reflectindo uma espécie de *“saturação” da eficácia das acções* mais convencionais, baseadas na experiência anterior, e reforçando a pressão para a inovação.

AS DINÂMICAS REGIONAIS E A CONVERGÊNCIA ECONÓMICA NA EUROPA ALARGADA

A *análise da combinação nacional de diferentes níveis de desenvolvimento regional*, operacionalizada a partir do peso relativo da população abrangida, revelou a existência de *uma significativa diversidade entre os 25 países membros da União Europeia*, seja do ponto de vista da maior ou menor homogeneidade da situação das suas regiões, seja do ponto de vista do respectivo posicionamento na hierarquia dos níveis de desenvolvimento regional.

FIGURA 6-1: A COMBINAÇÃO NACIONAL DOS NÍVEIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
(POPULAÇÃO NAS REGIÕES EM CADA NÍVEL DE PIB PER CAPITA,
EM % DA POPULAÇÃO NACIONAL, 2002)



Fonte: Organizado a partir de informação contida em Eurostat (2005),
Regional GDP per capita in the EU25, STAT/05/13

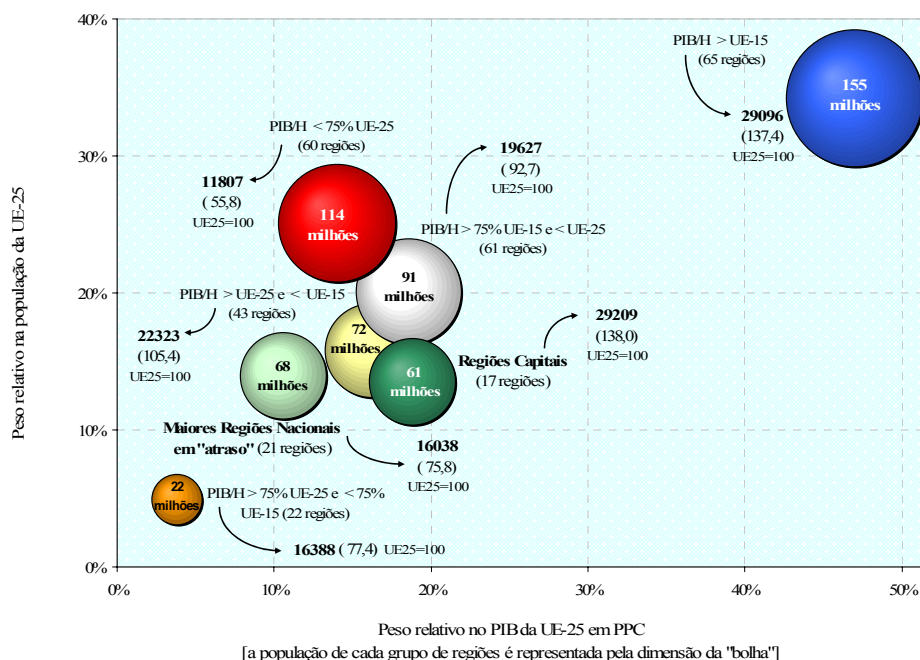
Um *número limitado de países polariza*, em termos absolutos, *as situações regionais mais relevantes*, em termos europeus, no plano dos grandes desafios da coesão, da competitividade e da coesão territorial, isto é:

- ▶ A Polónia (33,6%) e a Itália (14,7%) concentram quase metade da população europeia vivendo nas **regiões menos desenvolvidas** (PIB per capita igual ou inferior a 75% da média da UE25);
- ▶ A Espanha (30,6%) e a Alemanha (30,1%) concentram um pouco menos de $\frac{1}{3}$ da população europeia vivendo nas **regiões menos desenvolvidas estatisticamente “promovidas”** (PIB per capita superior a 75% da média da UE25 mas igual ou inferior a 75% da média da UE15);
- ▶ A França (24,9%), a Alemanha (19,9%) e o Reino Unido (19,1%) concentram quase $\frac{1}{3}$ da população europeia vivendo nas **regiões intermédias** (PIB per capita superior a 75% da média da UE25, mas inferior à média da UE15);
- ▶ As mesmas três economias mantêm a liderança no caso das **regiões intermédias estatisticamente “promovidas”** (PIB per capita superior à média da UE25, mas igual ou inferior à média da UE15), concentrando mais de $\frac{1}{4}$ da sua população (com 25,2%, 29,9% e 21,5%, respectivamente);
- ▶ A Itália (22,1%) lidera a concentração da população europeia vivendo nas **regiões mais desenvolvidas** (PIB per capita superior à média da UE15), seguida das restantes grandes economias, isto é, a Alemanha (17,7%), o Reino Unido (15,3%), a França (12,0%) e a Espanha (9,6%) que, no seu conjunto concentram mais de $\frac{1}{4}$ da sua população.

A *configuração global do nível de vida das regiões na “Europa Alargada” comporta diferenças apreciáveis*, que suscitam, necessariamente, uma nova capacidade de promoção de processos de convergência, seja no plano das políticas públicas, seja no plano das estratégias e comportamentos do sector privado, através de iniciativas de aproveitamento das novas oportunidades de criação de riqueza, de comércio e de investimento, abertas pelo alargamento da União Europeia.

A análise da distribuição da população das regiões europeias, de acordo com o respectivo nível de vida interno, revelou a *existência de um “fosso” muito apreciável não só entre as regiões mais desenvolvidas e as regiões menos desenvolvidas*, com as primeiras a registarem um valor quase triplo (um PIB per capita de 29096 €) do das segundas (um PIB per capita de 11807 €), *mas também entre estas últimas e as regiões intermédias* que, com um PIB per capita de 19627 €, se situam 1/3 abaixo das regiões mais desenvolvidas mas 2/3 acima das regiões menos desenvolvidas.

FIGURA 6-4: O NÍVEL DE VIDA NAS REGIÕES NA EUROPA ALARGADA
(POPULAÇÃO E PIB PER CAPITA, 2002)



Fonte: Organizado a partir de informação contida em Eurostat (2005),
Regional GDP per capita in the EU25, STAT/05/13

A *União Europeia* enfrenta, assim, nesta fase de preparação do seu próximo ciclo de programação estrutural (2007-13) *desafios* que, no plano da *convergência económica*, são, simultaneamente, *novos e diferenciados* em função, seja de *“questões de contexto”*, colocadas pela muito maior heterogeneidade, económica e social, arrastada pelo seu alargamento mais recente, mas, também, pela aceleração da globalização, seja de *“questões de processo”*, colocadas por experiências insuficientemente positivas na articulação entre coesão e competitividade, mas também, pela crescente afirmação das regiões europeias como pólos estratégicos de crescimento.

Os desafios para as políticas estruturais, nos diferentes países da União, tendo em conta, nomeadamente, as suas *estruturas de níveis de vida regionais*, são, também eles, diferenciados, dominados, entre outras, por *lógicas de obtenção de caminhos de convergência rápida* (na generalidade dos países do alargamento), por *lógicas de melhoria substancial da articulação entre coesão e competitividade*, como forma de consolidar ou acelerar caminhos de convergência ou de travar caminhos de divergência (em toda a Europa do Sul, Portugal, Espanha, Itália e Grécia), por *lógicas de reconstrução da coesão “perdida”* (na Alemanha, lidando com as consequências da reunificação, ou na França e na Bélgica, lidando com o retrocesso de algumas regiões industriais mais atingidas pela perda de capacidade competitiva e pelo desemprego) ou por *lógicas de renovação dos modelos competitivos e sociais em países relativamente coesos* (nos pequenos países mais desenvolvidos do Centro e Norte da Europa).

A *economia portuguesa* apresentou uma *trajectória de convergência limitada e em desaceleração*, muito mais marcada, no plano positivo, pelo afastamento de uma muito vulnerável “posição de partida” do que pelo alcançar de uma “posição de chegada” relativamente confortável.

O desempenho global da economia portuguesa sugere, neste contexto, a exploração de uma nova “hipótese de trabalho” traduzida num fenómeno de *saturação progressiva do potencial de crescimento associado ao esforço de investimento*, seja por *insuficiente articulação entre factores físicos e humanos ou entre componentes materiais e imateriais*, arrastando, por isso, dificuldades de consolidação dos ganhos iniciais de produtividade, seja por *insuficiente mudança no padrão de especialização*, arrastando, desse modo, um défice de inserção na resposta às procuras mais dinâmicas, nomeadamente nos mercados internacionais.

A *conclusão analítica* da situação evidenciada é, assim, a de que *a preparação e concretização da passagem de “país da coesão” a “país da moeda única” não correu bem à economia portuguesa*, seja por insuficiências ao nível da consolidação dos progressos inicialmente alcançados, seja por insuficiências ao nível da renovação das estratégias de investimento e gestão.

A *conclusão pragmática* da situação evidenciada é, pelo seu lado, a de que *a economia portuguesa necessita, agora, de enfrentar desafios ainda mais exigentes em matéria de promoção da competitividade e do crescimento económico*, onde importa responder à pressão de uma concorrência internacional acrescida, *e em matéria de renovação dos modelos e formas de promoção da coesão social e territorial*, onde importa consagrar definitivamente uma lógica de especialização, rede e serviço na expansão e gestão das infraestruturas e equipamentos colectivos.

**9.3. AS GRANDES CONCLUSÕES
DA ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE
E DA COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL
DAS REGIÕES PORTUGUESAS**

OS GRANDES RESULTADOS DA ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL DAS REGIÕES PORTUGUESAS

Os valores obtidos pelas regiões portuguesas no índice sintético de competitividade e coesão territorial, para o período mais recente com informação credível disponível, isto é, para o período (2000-2002) que tem em 2001 o seu principal ano de referência, permitiram estabelecer uma hierarquia consistente das regiões portuguesas, considerando globalmente aquelas duas dimensões.

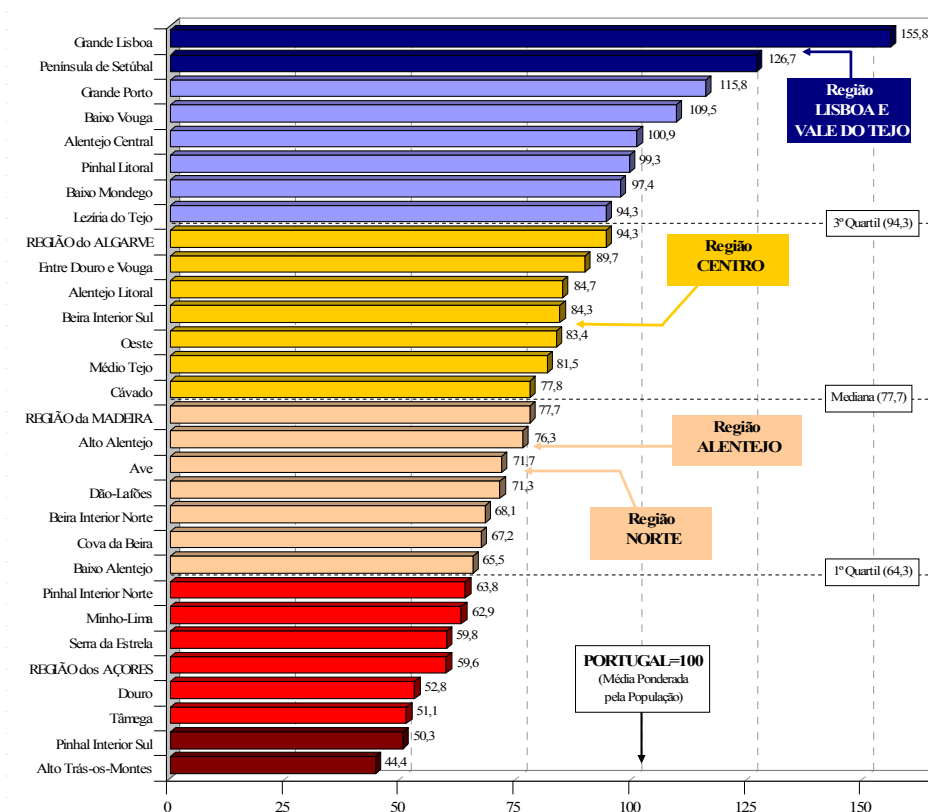
A hierarquia obtida permitiu fundamentar, pelo seu lado, uma configuração territorial coerente das principais manifestações de assimetria e diversidade, e dos principais problemas e necessidades, contribuindo para uma visão renovada da dimensão espacial da economia nacional enquanto terreno de afirmação de estratégias regionais de desenvolvimento.

O “MAPA” GLOBAL DA COMPETITIVIDADE E COESÃO

A configuração do “mapa” dos níveis regionais de coesão e competitividade territorial destaca três grandes linhas de evolução na respectiva caracterização:

- ▶ Uma ***ruptura parcial da divisão vertical*** do país (espécie de “fronteira” restringindo os níveis mais favoráveis de desenvolvimento a uma faixa litoral relativamente estreita), com a dinamização de novos espaços de localização das actividades económicas, ao longo dos dois eixos principais do relacionamento logístico terrestre entre Portugal e Espanha, no quadro mais geral de uma ***“iberização”*** das principais cadeias de produção e consumo da economia portuguesa. A evolução de regiões como as duas Beiras Interiores e o Alentejo Central constitui um sinal visível do ***alargamento dessa “fronteira” de desenvolvimento numa lógica espacial horizontal***.
- ▶ Uma ***modificação do fundamento “espacial” do menor desenvolvimento*** que se desloca da referência de ***“interior”*** (lógica territorial de tipo “continental” onde o afastamento da orla marítima surge como desvantagem) para a uma referência de ***“periferia”*** (lógica territorial de tipo “arquipélago” onde espaços restritos emergem para o desenvolvimento enquanto outros espaços permanecem relativamente afastados de dinâmicas sustentadas de desenvolvimento endógeno). A concentração das situações mais desfavoráveis num grupo mais restrito de regiões envolvendo Alto Trás-os-Montes, Douro e Tâmega, a Norte, a Serra da Estrela e o Pinhal Interior Sul, no Centro, e os Açores, nas ilhas atlânticas é elucidativa desta transformação.
- ▶ Uma ***diferenciação significativa na situação dos dois principais pólos de desenvolvimento económico e social do país***, as regiões da Grande Lisboa e do Grande Porto, ***reforçada pelo desempenho das suas zonas envolventes*** (a zona envolvente da área metropolitana do Porto tende a apresentar um desempenho bem menos conseguido e mais desequilibrado), com consequências relevantes na orientação e eficiência das actividades económicas e na qualidade do modelo social de cada uma deles, isto é, na configuração dos principais desafios em matéria de coesão e competitividade.

FIGURA 8-2: COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL DAS REGIÕES PORTUGUESAS
(OS RANKINGS GLOBAIS NO ÍNDICE SINTÉTICO EM 2000-2002)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

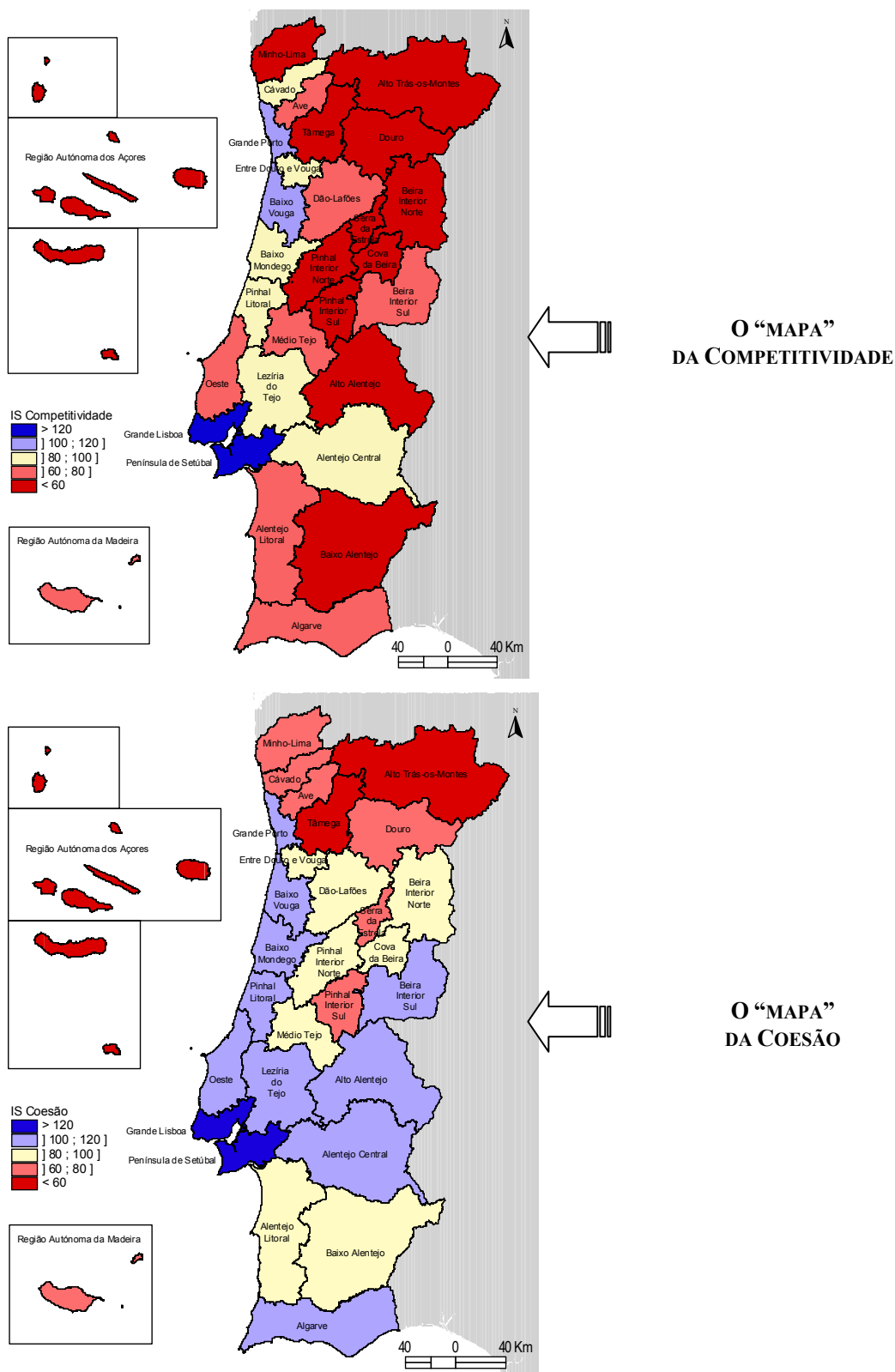
OS MODELOS DE ARTICULAÇÃO ENTRE COMPETITIVIDADE E COESÃO EM ACÇÃO

A caracterização do posicionamento relativo das regiões portuguesas permitiu identificar uma significativa diversidade de necessidades, problemas e desafios, confirmando a existência de uma **base objectiva muito sólida** para fundamentar a principal mudança global exigida pelo próximo período de programação estrutural em Portugal, isto é, **a necessidade de uma diferenciação dos objectivos a prosseguir, da natureza dos projectos a desenvolver e da intensidade dos apoios a conceder pelas diferentes regiões portuguesas**.

O diferente enquadramento das regiões portuguesas nos vários objectivos previstos nos regulamentos dos fundos estruturais europeus constitui, assim, à luz das grandes conclusões do presente estudo, uma **oportunidade** e um **desafio**:

- Uma **oportunidade** para produzir **verdadeiras estratégias regionais de referência suficientemente diversificadas**, isto é, que se aproximem dos problemas actuais e futuros de cada região e aprofundem as dinâmicas de especialização económica enquanto alavancas de ganhos sustentados de produtividade, colocando a utilização dos fundos estruturais em Portugal na sua verdadeira **lógica transversal de política regional estrutural**, superando, desse modo, uma excessiva tendência para modelos de programação de base vertical e sectorial.

FIGURA 8-7 E FIGURA 8-10: OS “MAPAS” DA COMPETITIVIDADE E DA COESÃO DAS REGIÕES PORTUGUESAS
(ÍNDICES SINTÉTICOS PARCIAIS EM 2000-2002)



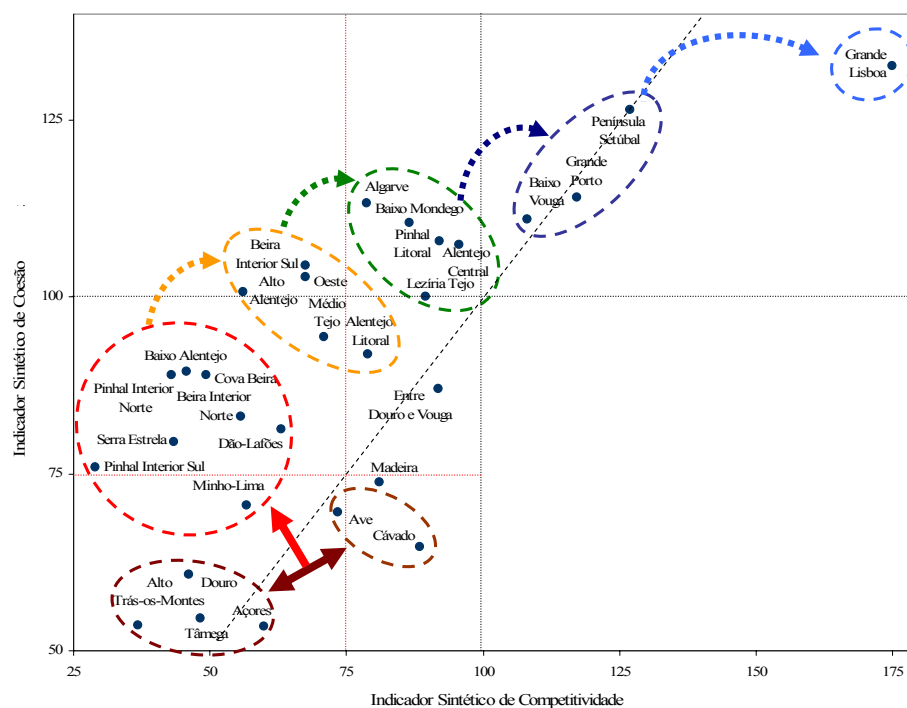
Fonte: Cálculos próprios (cf. As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas, Volume I)

- Um *desafio* para melhorar significativamente a *eficácia da gestão das intervenções estruturais* e a *qualidade dos projectos* desenvolvidos, apoiados ou estimulados, isto é, um desafio para montar modelos operacionais mais *rigorosos*, porque polarizados pela obtenção de resultados ao longo de caminhos de médio prazo, mais *selectivos*, porque menos confrontados com a gestão da “abundância” do que com a gestão da “escassez” de meios financeiros públicos, e mais *exigentes*, porque o retorno económico e social dos projectos terá de ser avaliado e garantido com muito maior profundidade de análise e muito maior colaboração entre o sector público e o sector privado.

A avaliação da coesão e da competitividade das diferentes regiões permitiu, confirmando a existência de *assimetrias regionais significativas* no nível de desenvolvimento económico e social, evidenciar, também, quer a existência de desequilíbrios significativos na promoção daquelas duas dimensões cruciais, quer uma clara preponderância dos desvios para cima e para a esquerda, isto é, a *preponderância de situações de vulnerabilidade competitiva*, para um determinado nível de coesão considerado, ou de *situações de “excesso” de dotação nas condições da coesão*, para um determinado nível de competitividade alcançado.

O modelo concreto de desenvolvimento económico e social em acção em Portugal, no período em análise, tende a revelar, se tomarmos o posicionamento das várias regiões como a configuração aproximada da trajectória que o permite “descrever”, uma tendência significativa para a *colocação da “coesão à frente da competitividade”*, que pode ser mais *“desejada”* (opções de política pública, escolhas dos eleitores, comportamentos dos cidadãos e dos agentes económicos) ou mais *“sofrida”* (consequências da integração europeia e da globalização).

FIGURA 8-17: COESÃO E COMPETITIVIDADE NAS REGIÕES PORTUGUESAS (2000-2002)

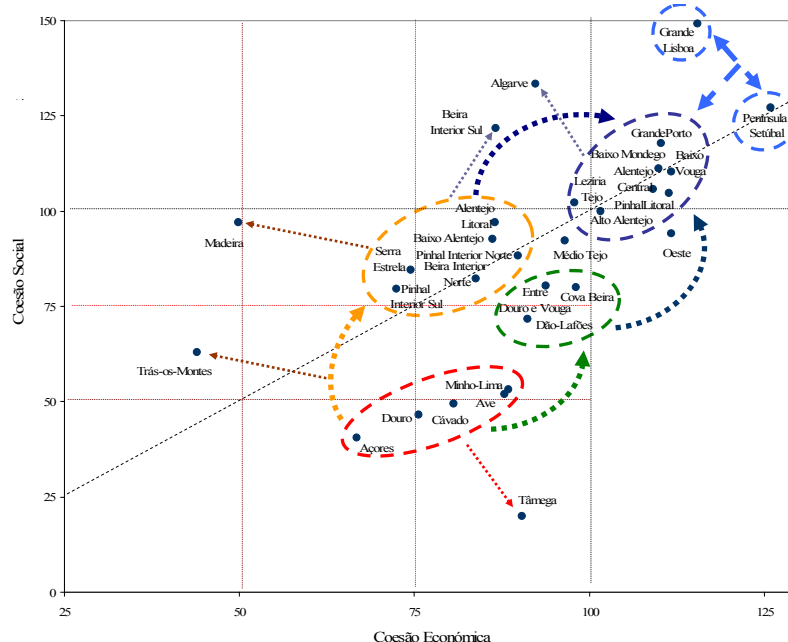


Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

O presente estudo permitiu destacar dois grandes traços conclusivos, suportados pela evidência empírica sólida fornecida pelos seus resultados, que conduziram à formulação de outras tantas *“hipóteses de trabalho”* ou *“lições da experiência”* com valor na compreensão do passado e na orientação da acção futura:

- ▶ A primeira *“hipótese de trabalho”*, sugerida pela análise da articulação entre *coesão e a competitividade* nas regiões portuguesas, pode ser formulada como a verificação de um *desequilíbrio significativo, na fixação dos objectivos, na afectação dos recursos e na obtenção de resultados, onde a coesão surge claramente favorecida face à competitividade*, o que significa no plano dos processos económicos e sociais e no plano dos processos políticos e institucionais, a *identificação da existência na sociedade portuguesa de uma forte “preferência pela equidade” que se faz acompanhar por uma não menos forte “aversão aos riscos da eficiência”*.
- ▶ A segunda *“hipótese de trabalho”*, sugerida pela análise da articulação entre *coesão económica e coesão social* nas regiões portuguesas, pode ser formulada como a verificação de uma *fragilidade estrutural que tende a comprometer a coesão social nas regiões com as formas menos conseguidas de crescimento económico e inserção internacional*.

FIGURA 8-19: COESÃO ECONÓMICA E COESÃO SOCIAL NAS REGIÕES PORTUGUESAS (2000-2002)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

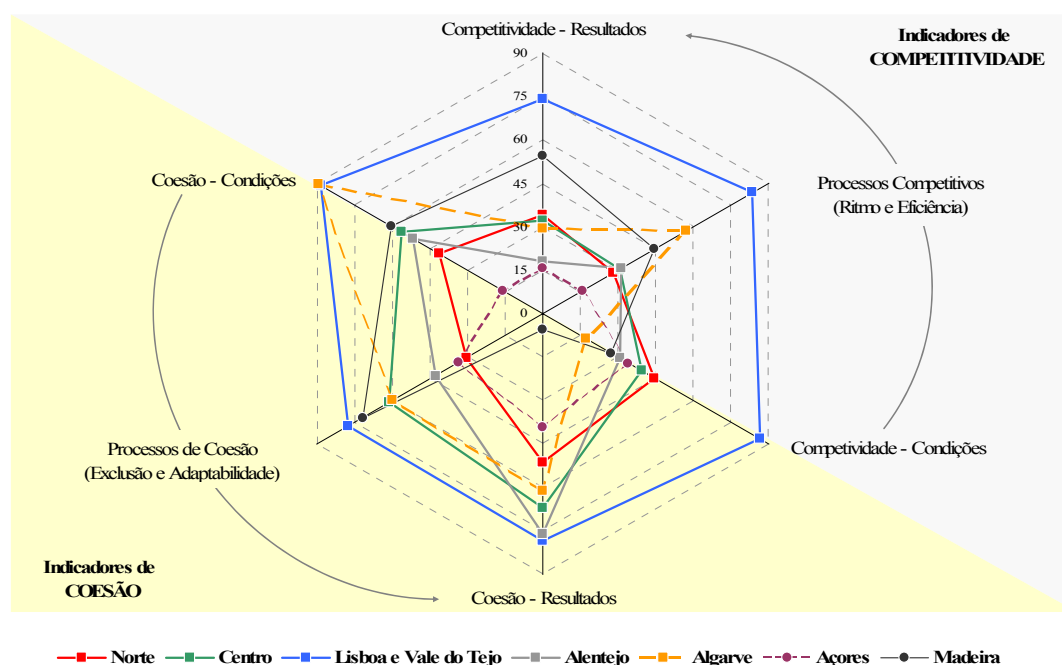
A conjugação destas duas *“hipóteses de trabalho”* permite fundamentar, nos esforços das políticas de coesão em Portugal, a necessidade de *atribuir um sentido menos geral e genérico à promoção da coesão social*, orientando-a para uma *correção concentrada nos principais desequilíbrios*, uma vez que estes se manifestam mais fortemente em regiões suficientemente específicas, *segundo “terapias” bastante diferenciadas*, uma vez que essas situações específicas, abrangendo todos os níveis de desenvolvimento, não podem ser enfrentadas com objectivos e medidas idênticos.

AS CONDIÇÕES, PROCESSOS E RESULTADOS DA COMPETITIVIDADE E DA COESÃO

A análise da *configuração dos grandes circuitos que ligam condições e resultados em matéria de competitividade e coesão*, ao nível das “*regiões de coordenação*” (NUTS II), permitiu avançar um conjunto de *grandes conclusões* que se podem sistematizar em torno dos seguintes pontos:

- ▶ As **condições** da competitividade e da coesão evidenciam uma tendência para a formação de um “pelotão” central sem grandes disparidades entre si, destacando-se, em ambas as dimensões, numa *posição clara de liderança*, a *região de Lisboa e Vale do Tejo*, mais forte nas condições de competitividade do que nas condições de coesão. As assimetrias são marcadas, no pólo oposto, pela *debilidade das condições de coesão evidenciadas pela região dos Açores e pelo posicionamento desequilibrado da região do Algarve*, oscilando, num contraste extremado, entre a partilha da liderança nas condições de coesão e o último lugar nas condições de competitividade.
- ▶ Os **resultados** da competitividade e da coesão evidenciam contornos diferentes para as assimetrias, que se traduzem em distribuições das notações bastante mais “espaçadas”, continuando a destacar-se a posição de *liderança da região de Lisboa e Vale do Tejo, mais expressiva ao nível da competitividade, mas bastante menos expressiva ao nível da coesão*. As assimetrias no pólo oposto são, aqui, marcadas pela debilidade, nos resultados da competitividade, partilhada pelos Açores e pelo Alentejo, e pelo “afundamento”, em matéria de resultados da coesão, da região da Madeira.

FIGURA 8-21: CONDIÇÕES, PROCESSOS E RESULTADOS DA COMPETITIVIDADE E DA COESÃO (NUTS II, 2000-2002)



Fonte: Cálculos próprios (cf. *As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, Volume I)

- ▶ Os *processos* de competitividade (ritmo de evolução e eficiência) e de coesão (níveis de exclusão e adaptabilidade) considerados evidenciam, quer uma tendência para o *reforço da posição de liderança da região de Lisboa e Vale Tejo*, em especial na competitividade, quer um distanciamento positivo da região Centro face à região Norte, nas várias dimensões da coesão, embora convergindo em todas as dimensões da competitividade, isto é, uma tendência para uma diferenciação qualitativa do contexto estratégico destas duas regiões, onde o *pior desempenho da região Norte* pode surgir como uma *ameaça efectiva* do progresso competitivo e o *melhor desempenho da região Centro*, nomeadamente no abandono escolar e na adaptabilidade da especialização, surge como uma *oportunidade potencial* do mesmo progresso competitivo.

A *visão de conjunto* das *diferentes lógicas de inserção das regiões portuguesas nos circuitos da competitividade e coesão territorial* permitiu, pelo seu lado, salientar duas grandes conclusões que podem apoiar o “desenho” de novas intervenções, nomeadamente, no que respeita à *melhoria da respectiva utilidade e sustentabilidade*:

- ▶ Ao nível da competitividade, o “mapa” das regiões portuguesas evidencia, como seu traço essencial, um *fenómeno de descolagem por desvio positivo, mais forte nos processos que nos resultados, protagonizado pela Grande Lisboa enquanto região mais desenvolvida do país*, ao mesmo tempo que revela uma *razoável erosão, das posições mais favoráveis de algumas regiões no terreno das condições da competitividade*, ao longo dos caminhos que conduzem à obtenção de resultados através de uma criação efectiva de riqueza.

As condições de competitividade consideradas, contemplando várias dimensões que correspondem à progressiva transformação dos *“resultados do passado” em “condições do futuro”*, permitiram sugerir uma *“hipótese de trabalho”* que corresponde, na *concepção das intervenções estruturais*, a *conferir uma atenção muito mais precisa e rigorosa na obtenção de patamares regionais de massa crítica ao nível da educação e qualificação dos recursos humanos*, mas em estreita articulação com a aceleração da entrada “a sério” na *utilização intensiva e generalizada das tecnologias de informação* e com a adopção de *modelos de especialização* suficientemente enraizados nos *factores avançados de competitividade*, susceptível de encontrar, *no respectivo equilíbrio*, a grande *alavanca de uma eficácia acrescida*.

- ▶ Ao nível da coesão, o “mapa” das regiões portuguesas tende a evidenciar, como seus traços principais, a articulação de *um fenómeno global de descolagem por desvio negativo protagonizado pelas regiões menos favorecidas*, onde se integram os casos das regiões industriais de reduzida coesão social e das regiões mais “interiores” e periféricas, com um *fenómeno, menos global e muito mais mitigado, de descolagem por desvio positivo protagonizado pela Grande Lisboa, acompanhada a uma distância bem mais curta*, que a verificada na dimensão da competitividade, *pelas regiões mais favorecidas*, onde se integram os casos das regiões avançadas, “seguidoras” e intermédias.

A educação, surgindo no terreno da coesão, como um dos principais “motores” da diversidade regional existente nos circuitos “condições → processos → resultados” e, portanto, ao mesmo tempo, como um dos principais desafios da coesão territorial, permitiu sugerir uma *“hipótese de trabalho”* adicional que se traduz no facto do *desenvolvimento sustentado do “capital humano”*, desde que centrado na capacitação das pessoas e polarizado pela óptica dos resultados, isto é, pelas *competências adquiridas ao longo da vida activa pelas populações*, encontrar aqui fundamento para ser admitido como *uma das principais alavancas da promoção da coesão territorial em Portugal*.

A EVOLUÇÃO DA COMPETITIVIDADE E DA COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL NAS REGIÕES PORTUGUESAS NO PERÍODO DE VIGÊNCIA DOS PRIMEIROS QCA

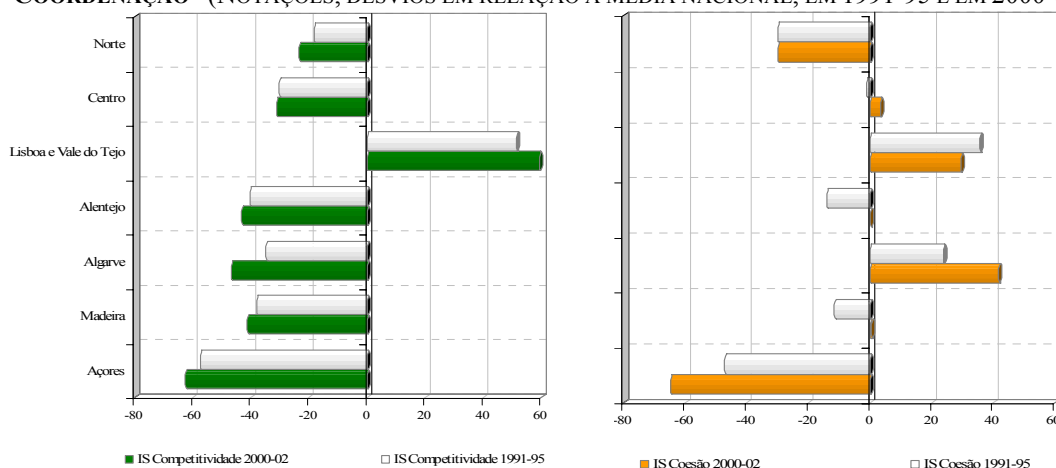
A dinâmica de evolução da competitividade e da coesão económica e social nas regiões portuguesas no período de vigência dos primeiros QCA foi analisada em dois passos. Primeiro obtendo uma visão de conjunto dos avanços e recuos registados pelas regiões portuguesas, isto é, *identificando as regiões “ganadoras” e as regiões “perdedoras”* ao longo do período em análise, depois obtendo uma visão mais detalhada das trajectórias de evolução de cada região, isto é, *identificando a respectiva capacidade de articulação das dinâmicas de competitividade e coesão*.

Em primeiro lugar verificou-se que a uma certa *estabilidade* do posicionamento relativo das regiões portuguesas, isto é, variações limitadas nas notações do índice sintético global entre 1991-95 e 2000-02, que conservam todas as assimetrias já existentes, quando se considera o nível mais agregado (NUTS II), se contrapõe uma relativa *turbulência*, isto é, variações muito mais significativas nas notações do índice sintético global, que *mudam significativamente a configuração das assimetrias e do próprio “ranking” das regiões portuguesas do ponto de vista da competitividade e coesão territorial*, quando se considera o nível mais desagregado (NUTS III).

Em segundo lugar confirmou-se, em termos dinâmicos, que à tendência, já enunciada, para o *progresso*, num leque relativamente amplo de regiões, *em matéria de coesão*, se contrapõe a afirmação de *difficultades significativas*, num leque quase tão amplo de regiões, *em matéria de competitividade*, exprimindo com muita nitidez a principal dificuldade da experiência mais recente de desenvolvimento económico e social em Portugal, isto é, o *desequilíbrio entre os progressos obtidos na esfera da coesão e as dificuldades progressivas registadas na esfera da competitividade* que conduziu à estagnação do crescimento económico, à travagem da convergência no espaço europeu e a novas dificuldades na consolidação dos progressos em matéria de coesão económica e social.

A dinâmica de *evolução da competitividade* nas sete “regiões de coordenação” no período de vigência dos primeiros QCA revela uma *clivagem entre a região de Lisboa e Vale do Tejo*, que surge como a *única região “ganadora”*, registando uma melhoria relativamente expressiva no índice sintético parcial da competitividade, cerca de 8 pontos percentuais, entre 1991-95 e 2000-02, *e todas as outras regiões, que surgem como “perdedoras”*, isto é, que registam, ao contrário, uma degradação da respectiva notação relativa no mesmo índice sintético parcial.

FIGURA 8-30: AVANÇOS E RECUOS NA COMPETITIVIDADE E NA COESÃO NAS “REGIÕES DE COORDENAÇÃO” (NOTAÇÕES, DESVIOS EM RELAÇÃO À MÉDIA NACIONAL, EM 1991-95 E EM 2000-02)



Fonte: Cálculos próprios (cf. As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas, Volume I)

A grande conclusão a retirar desta evolução é simples, objectiva e directa exigindo, no entanto, uma atenção muito séria na definição das futuras intervenções estruturais das políticas públicas: *o modelo de desenvolvimento em acção na economia portuguesa no período de vigência dos primeiros QCA originou, no plano da competitividade das grandes regiões portuguesas, um processo de divergência global*, onde a região mais desenvolvida se tornou ainda mais desenvolvida e as regiões menos desenvolvidas ficaram um pouco mais para trás.

A *evolução da coesão* nas regiões portuguesas permitiu retirar uma conclusão de natureza diversa, mas que não deixa de exigir uma atenção muito particular na definição das futuras intervenções estruturais das políticas públicas: *a dispersão territorial, na região dos Açores, e a conjugação de uma “fractura” de diversidade territorial, económica e social, entre a zona de polarização da área metropolitana do Porto e a zona do Douro e Trás-os-Montes, por um lado, com um modelo competitivo onde o baixo custo do trabalho assume um protagonismo largamente excessivo, por outro lado, na região Norte, originam, entre outras razões, problemas persistentes de coesão social que importa enfrentar através de estratégias renovadas e dotadas de muito maior eficácia.*

A identificação das regiões concretas que correspondem aos *diferentes casos tipo de progresso e retrocesso*, permitiu situar as grandes linhas conclusivas dos *processos globais de convergência e divergência* em acção na economia portuguesa no período de vigência dos primeiros QCA, isto é:

- ▶ A concretização de *mudanças significativas na configuração das assimetrias, no plano da competitividade e coesão territorial, das regiões portuguesas* (registando-se, apenas, quatro casos de *relativa estabilidade* no conjunto das trinta regiões: a região do Douro, com ligeiros ganhos, e as regiões do Algarve, Madeira e Pinhal Interior Norte, com ligeiras perdas). Esta *turbulência* não deixa, seguramente, de reflectir, quer uma *insuficiente procura e valorização do quadro regional mais adequado para a condução das intervenções estruturais, quer um ordenamento do território bastante vulnerável aos impactos concorrenciais desiguais* da aceleração da globalização e da afirmação do mercado interno europeu.

- ▶ **A alteração sensível do posicionamento das regiões mais desenvolvidas do país**, onde a separação, num primeiro “pelotão”, entre três regiões que “avançam” (Grande Lisboa, Península de Setúbal e Baixo Vouga) e uma região que “perde avanço” (Grande Porto), e a clivagem, num segundo “pelotão”, entre duas regiões que “emergem” (Pinhal Litoral e Alentejo Central) e uma região que é “despromovida” (Baixo Mondego), evidenciam o surgimento de uma nova configuração espacial para o desenvolvimento das regiões e das cidades portuguesas. O período em análise corresponde, assim, em boa medida, *à erosão da configuração mais tradicional da hierarquia dos grandes centros de desenvolvimento urbano e dos grandes pólos de aglomeração de actividades económicas*, que ainda continua a moldar a “espinha dorsal” da divisão política e administrativa do país.
- ▶ A “produção” de uma *configuração qualitativa das assimetrias regionais*, no plano da competitividade e coesão territorial, *ainda mais exigente e complexa*, do ponto de vista da articulação da *convergência* nacional e europeia, uma vez que os casos *menos valiosos*, no universo das regiões em *progresso*, e os casos *mais gravosos*, no universo das regiões em retrocesso, predominam de forma muito clara. *Os fenómenos de divergência económica e social* apresentaram, assim, uma *expressão muito relevante*, representando, para além de uma restrição no próximo período de programação, um *desafio crucial para a renovação das estratégias de promoção da competitividade e da coesão das regiões portuguesas*.

**QUADRO 8-17: A EVOLUÇÃO DA COESÃO E COMPETITIVIDADE TERRITORIAL:
AS REGIÕES “GANHADORAS” E “PERDEDORAS” (NUTS III)**

<i>Evolução</i>	<i>Posição Específica</i>	<i>Regiões</i>
PROGRESSO (14 regiões)	“Avançando” (3) (Reforçando uma posição acima da média)	Grande Lisboa, Península de Setúbal e Baixo Vouga
	“Emergindo” (2) (Mudando a posição, de abaixo para acima da média)	Pinhal Litoral, Alentejo Central
	“Recuperando atraso” (9) (Melhorando uma posição abaixo da média)	Minho-Lima, Ave, Douro, Alto Trás-os-Montes, Entre Douro e Vouga, Beira Interior Norte, Serra da Estrela, Oeste e Médio Tejo
RETROCESSO (16 regiões)	“Perdendo avanço” (1) (Piorando uma posição acima da média)	Grande Porto
	“Sendo despromovido” (1) (Mudando a posição, de acima para abaixo da média)	Baixo Mondego
	“Ficando para trás” (14) (Reforçando uma posição abaixo da média)	Algarve, Beira Interior Sul, Lezíria do Tejo, Alentejo Litoral, Cávado, Madeira, Alto Alentejo, Baixo Alentejo, Pinhal Interior Norte, Dão-Lafões, Cova da Beira, Pinhal Interior Sul, Tâmega, e Açores

Fonte: Cálculos próprios (cf. As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas, Volume I)

As dinâmicas específicas de competitividade e de coesão das regiões portuguesas apresentaram desequilíbrios de sentido oposto, isto é, um *predomínio de regiões “perdedoras” na competitividade* e um *predomínio de regiões “ganhadoras” na coesão*, *confirmando* plenamente, agora numa perspectiva de evolução temporal ao longo do período em análise, a *característica*, já evidenciada com base numa perspectiva de comparação entre regiões no momento mais recente, da *coexistência de um melhor desempenho na prossecução dos objectivos da coesão com dificuldades assinaláveis na prossecução dos objectivos da competitividade*.

A evolução ao **nível da competitividade**, com 11 regiões “ganhadoras” (Alentejo Central, Península de Setúbal e Grande Lisboa, nomeadamente) e 19 regiões “perdedoras” (Baixo Alentejo e Alentejo Litoral, em particular), contrasta, assim, com a evolução ao **nível da coesão**, com 22 regiões “ganhadoras” (Alentejo Central, Algarve, Baixo Vouga e Beira Interior Sul, nomeadamente) e 8 regiões “perdedoras” (Açores, Cávado, Península de Setúbal e Grande Lisboa, em particular).

O período de vigência dos primeiros QCA caracterizou-se globalmente, **no plano da competitividade**, pelo **reforço significativo das assimetrias** das regiões portuguesas onde as mudanças se exprimiram, sobretudo, em função do **alargamento da distância, entre as regiões mais competitivas e menos competitivas**, salientando-se ainda:

- ▶ O facto de as **regiões mais expressivamente ganhadoras** serem as **regiões mais competitivas** integradas na “região capital” (Grande Lisboa, Península de Setúbal) ou por ela polarizadas (Alentejo Central).
- ▶ A **inexistência de processos de “emergência”**, muito embora o comportamento positivo das regiões litorais imediatamente a sul do Douro (Entre Douro e Vouga e Baixo Vouga) deva ser ressaltado como **fenómeno relevante** de afirmação de um pólo de desenvolvimento económico e social difuso.
- ▶ A **perda de velocidade competitiva de um vasto conjunto de regiões** englobando situações muito diversas como o Grande Porto, “perdendo avanço”, o Alentejo Litoral, “sendo despromovido”, ou um grupo (Cávado, Tâmega, Baixo Mondego, Pinhal Interior Sul, Beira Interior Sul, Cova da Beira, Lezíria do Tejo, Alto Alentejo, Baixo Alentejo, Algarve, Madeira e Açores) que “fica para trás” de forma mais ou menos significativa.

O período de vigência dos primeiros QCA caracterizou-se globalmente, **no plano da coesão**, por uma **redução generalizada das assimetrias** das regiões portuguesas protagonizada, em quase metade das regiões, por uma **lógica de “recuperação de atraso”**, salientando-se ainda o facto de:

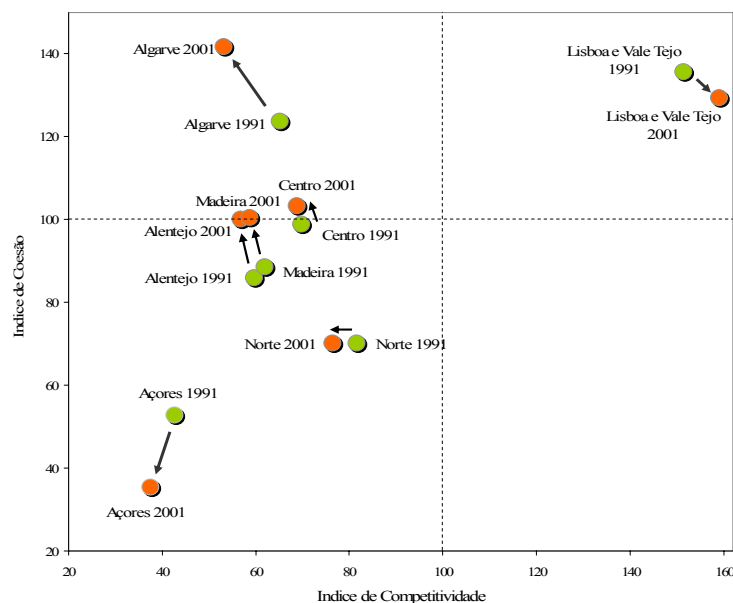
- ▶ As **regiões mais expressivamente ganhadoras**, que “avançam” ou “emergem” (Alentejo Central, Algarve, Baixo Vouga, Beira Interior Sul, Médio Tejo e Pinhal Litoral), corresponderem a territórios que, com dinâmicas bem diferenciadas, **protagonizaram a ruptura da “fronteira” tradicional do desenvolvimento económico e social do país**.
- ▶ As **regiões da Grande Lisboa e da Península de Setúbal surgirem como regiões perdedoras**, o que, apesar de representar uma consequência da própria convergência das regiões portuguesas no espaço nacional, no plano da coesão, não deixa de ser significativo.
- ▶ As regiões perdedoras incluírem, para além das regiões do Cávado e Grande Porto, confirmando a dimensão do desafio da prossecução dos objectivos de coesão social para a **“região de coordenação” do Norte**, e da região dos Açores, duas outras relevantes regiões (Baixo Mondego e Dão-Lafões), chamando a atenção para os desafios complexos de especialização e equilíbrio, que se colocam na **“região de coordenação” do Centro**.

O DESEMPENHO DAS REGIÕES PORTUGUESAS: A VISÃO DE CONJUNTO DAS TRAJECTÓRIAS DE EVOLUÇÃO (1991-2001)

As trajectórias de evolução das “regiões de coordenação” revelam um *predomínio* das deslocações para cima e para a esquerda (Algarve, Alentejo, Madeira e Centro), isto é, *da conjugação de ganhos de coesão com perdas de competitividade*. As excepções são constituídas pela deslocação horizontal para a esquerda da região Norte, isto é, a perda de competitividade sem alteração no nível de coesão, pela deslocação para a esquerda e para baixo da região dos Açores, isto é, um “recoio global” traduzido na conjugação de perdas, quer na coesão, quer na competitividade, e pela deslocação da região de Lisboa e Vale do Tejo para baixo e para a direita, isto é, a conjugação de ganhos de competitividade com perdas de coesão.

A questão central que as trajectórias de evolução ao longo do período em análise colocam é a de se verificar que *as regiões com pior desempenho em matéria de coesão (Açores e Norte) são aquelas que, precisamente, mais necessitavam de uma trajectória oposta*, por apresentarem os níveis de coesão económica e social mais baixos do país, tal como *a região com melhor desempenho em matéria de competitividade (Lisboa e Vale do Tejo) é, precisamente, a que já apresentava o nível mais elevado de competitividade do país*.

FIGURA 8-34: A EVOLUÇÃO DA COMPETITIVIDADE E COESÃO NAS “REGIÕES DE COORDENAÇÃO” AS TRAJECTÓRIAS 1991-95 → 2000-02



Fonte: Cálculos próprios (cf. As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas, Volume I)

As dinâmicas regionais de competitividade e coesão em acção na economia portuguesa, no período em análise, reflectem, assim, de forma muito incisiva, uma *característica central* que se pode enunciar como *a persistência de tensões divergentes alimentadas por uma incapacidade de gerar ciclos de interacção positiva entre competitividade e coesão*.

As trajetórias de evolução regional forneceram, a um nível mais desagregado, como seria de esperar, um quadro muito mais rico e diverso, onde se distinguem as seguintes grandes situações:

- ▶ **Trajetórias de “avanço global”**, traduzidas em “círculos virtuosos” de ganhos conjugados na competitividade e na coesão e protagonizadas pelas regiões do *Alentejo Central*, *Entre Douro e Vouga* e *Médio Tejo*, no grupo das regiões “seguidoras” ou intermédias, e as regiões da *Beira Interior Norte*, *Serra da Estrela* e *Alto Trás-os-Montes*, no grupo das regiões menos desenvolvidas ou globalmente “atrasadas”.
- ▶ **Trajetórias de “progresso limitado”**, traduzidas em processos de melhoria da qualidade de vida da população que se articulam com desempenhos competitivos alinhados com a média nacional e protagonizadas pelas regiões do *Baixo Vouga*, com ganhos muito ligeiros na competitividade, e do *Pinhal Litoral*, com perdas muito ligeiras na competitividade.
- ▶ **Trajetórias desequilibradas**, isto é, onde a respectiva evolução tende a fazer-se com ganhos numa dimensão que se “pagaram” com sacrifícios na outra dimensão, podendo assumir duas expressões diferentes:
 - ▶ **Trajetórias desequilibradas de progresso competitivo**, traduzidas em ganhos na competitividade com perdas na coesão e protagonizadas pela região de Lisboa, na sua futura configuração para o período de programação 2007-2013, agrupando as regiões da Grande Lisboa e da Península de Setúbal.
 - ▶ **Trajetórias desequilibradas de coesão**, traduzidas na coexistência de ganhos na coesão com perdas na competitividade e protagonizadas pelas regiões do Baixo Alentejo, Alentejo Litoral, Lezíria do Tejo, Alto Alentejo, Beira Interior Sul, Cova da Beira, Pinhal Interior Sul e Douro, indiciando problemas de sustentabilidade, já visíveis ou ainda embrionários, que, na ausência de desempenhos competitivos futuros bastante mais satisfatórios, não deixarão de gerar dificuldades relevantes.
- ▶ **Trajetórias de “recoo global”**, traduzidas em perdas conjugadas na competitividade e na coesão e protagonizadas pelas regiões do *Grande Porto*, *Baixo Mondego*, *Cávado*, *Dão-Lafões* e *Tâmega*, indiciando a presença de modelos económicos e sociais que induzem alguns “círculos viciosos” ou, pelo menos, dificuldades específicas de transformação e adaptação, limitando, desse modo, o seu próprio desenvolvimento económico e social.
- ▶ **Trajetórias “estacionárias”**, traduzidas em ganhos ou perdas quase sem expressão em qualquer das dimensões consideradas e protagonizadas pelas regiões do *Ave*, com ganhos muito ligeiros na coesão, do *Pinhal Interior Norte*, com ganhos inexpressivos nas duas dimensões, e do *Minho-Lima*, com ganhos muito ligeiros nas duas dimensões.

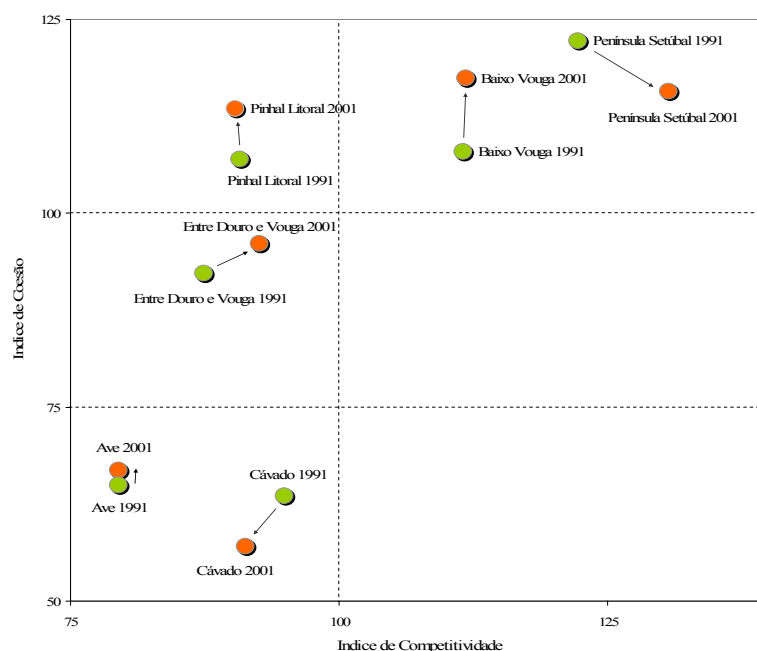
A análise destas trajetórias mereceu, ainda, um olhar comparativo particular sobre as **regiões que se aproximam da noção de “distrito industrial”**, nomeadamente pela importância que nelas assume a articulação entre coesão e competitividade enquanto resultante de um “jogo” mais vasto que coloca em confronto as pressões concorrenciais da globalização e da integração europeia e capacidade de antecipação, adaptação e transformação dos agentes económicos e das políticas públicas.

A economia portuguesa, acumulando um dos défices externos mais elevados da União Europeia não pode deixar de prestar uma atenção especial à dinamização das suas **grandes plataformas regionais de exportação de produtos industriais**, onde se destacam estas seis regiões, responsáveis por cerca de metade das exportações totais (46,3%).

Os factores competitivos necessários para dinamizar estas plataformas, nomeadamente os que se prendem com **ganhos sustentados de eficiência e produtividade**, como o conhecimento, a inovação e a qualidade do capital humano, e com a **exploração das economias de aglomeração**, como a “clusterização” de actividades de produção especializadas, a logística e os serviços transversais de suporte à competitividade empresarial, não podem ser criados num contexto que não valorize drasticamente a qualidade dos territórios onde se desenvolvem, isto é, a respectiva coesão económica e social, e a capacidade de aprendizagem e adaptação da respectiva população.

A grande conclusão dos resultados obtidos é, uma vez mais, a confirmação expressiva de uma forte diversidade de posicionamentos e trajectórias, que exige no próximo período de programação estrutural um **esforço decisivo de diferenciação e de inovação**.

**FIGURA 8-36: A EVOLUÇÃO DA COMPETITIVIDADE E COESÃO NOS “DISTRITOS INDUSTRIAIS”
AS TRAJECTÓRIAS 1991-95 → 2000-02**



Fonte: Cálculos próprios (cf. As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas, Volume I)

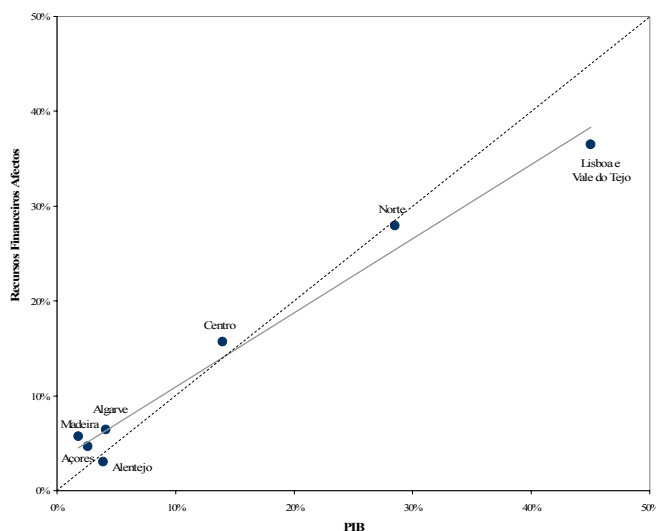
A AFECTAÇÃO DE RECURSOS, AS INTENSIDADES DE APOIO E EFEITOS IDENTIFICÁVEIS DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS NA EVOLUÇÃO DAS REGIÕES PORTUGUESAS

A análise da afectação regional de recursos nas intervenções associadas aos financiamentos comunitários, no período 1994-2000, foi realizada com base na despesa pública total, que inclui a contribuição dos fundos europeus e as contrapartidas nacionais, uma vez que a óptica que aqui nos interessa é a avaliação da dimensão efectiva do que foi realizado em cada região.

O “ranking” regional dos recursos financeiros afectados às intervenções estruturais estabelece, *em termos globais*, ao nível das “regiões de coordenação”, uma *hierarquia que acompanha de bastante perto o peso económico e social relativo de cada região*, isto é, o peso relativo de cada região nos recursos financeiros afectados é sensivelmente semelhante ao respectivo peso relativo no PIB da economia nacional.

As regiões globalmente “beneficiadas”, neste contexto, na afectação de recursos (“fatia” dos recursos superior à “fatia” no PIB) foram as regiões da Madeira, do Algarve, dos Açores e do Centro, as regiões com uma afectação global “equilibrada” (“fatias” semelhantes) foram as regiões do Norte e do Alentejo, e a região globalmente “prejudicada” na afectação foi a região de Lisboa e Vale do Tejo (sendo responsável por 45% do PIB, “apenas” captou 36,5% dos recursos financeiros).

FIGURA 8-39: O PESO DAS REGIÕES NOS RECURSOS FINANCEIROS E NO PIB

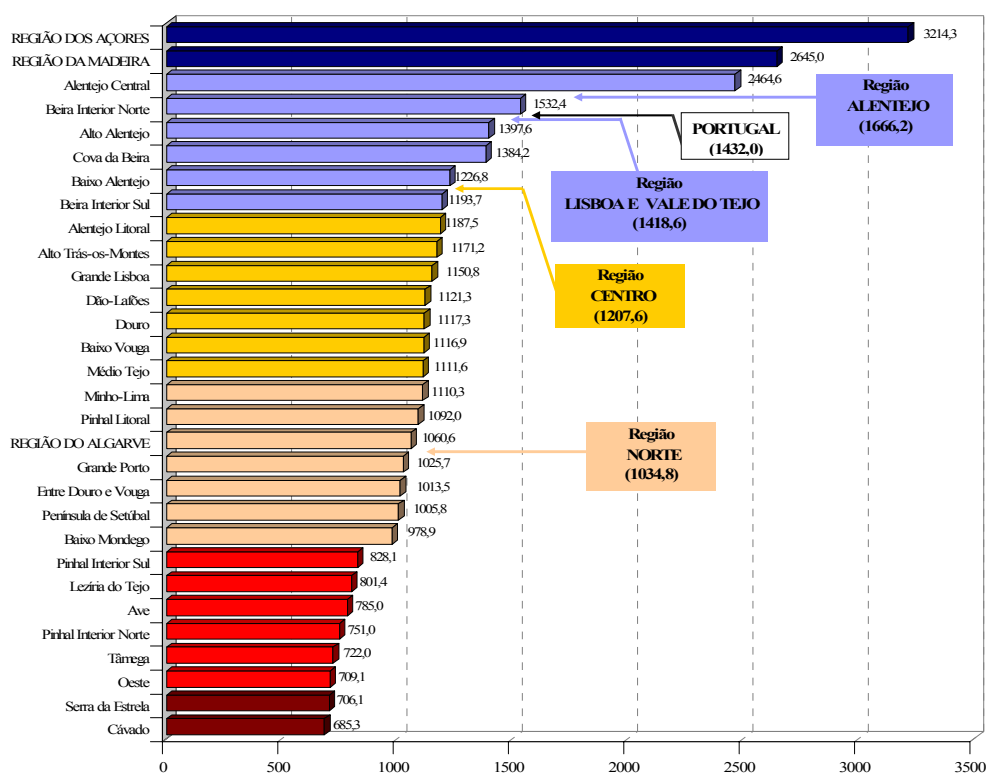


Fonte: Cálculos próprios a partir de informação fornecida pela DGDR

O “ranking” regional dos recursos financeiros afectados às intervenções estruturais estabelece, *em termos relativos*, isto é, em valores per capita, *uma hierarquia*, onde algumas das regiões de coordenação menos desenvolvidas (Açores, Madeira e Alentejo) têm níveis de apoio significativamente mais elevados, tal como as quatro regiões de maior nível de competitividade e coesão surgem em posições relativamente modestas (Grande Lisboa em 11º, Baixo Vouga em 14º, Grande Porto em 19º e Península de Setúbal em 21º), *que comporta um razoável, mas desequilibrado, potencial de redistribuição e convergência entre as regiões mais “ricas” e as regiões mais “pobres”*, importando, no entanto, salientar:

- ▶ A *posição ocupada pela região Norte indícia*, com alguma clareza, *uma situação de afectação insuficiente de recursos* no quadro fornecido pelo referencial da população, ao contrário do que se verificava no referencial fornecido pelo PIB, isto é, sendo, como vimos, uma das regiões com problemas mais significativos de competitividade e coesão, *justificaria um nível de apoio per capita relativamente superior*.
- ▶ A posição de liderança nos apoios per capita, ocupada pelos dois grandes pólos metropolitanos (Grande Lisboa e Grande Porto) no interior das respectivas regiões de coordenação, indícia, noutro plano, um desequilíbrio bastante significativo que se traduz na *existência de um potencial de divergência interna, no seio destas duas regiões*, que terá afectado, sobretudo, as regiões do Cávado, Tâmega e Ave, na região Norte, e as regiões do Oeste e da Lezíria do Tejo, na região de Lisboa e Vale do Tejo.

FIGURA 8-38: “RANKING” REGIONAL DOS RECURSOS FINANCEIROS GLOBAIS AFECTADOS
(VALORES PER CAPITA EM EUROS, 1994-2000)



Fonte: Cálculos próprios a partir de informação fornecida pela DGDR

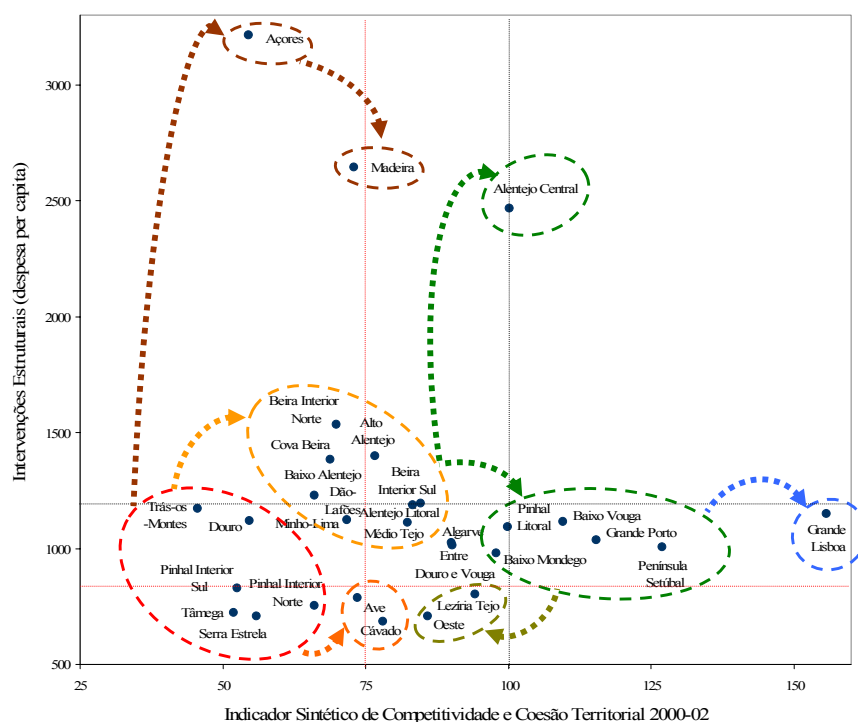
A combinação regional dos diferentes tipos de intervenção estrutural, orientando uma leitura dos seus impactos na evolução da competitividade e da coesão das regiões portuguesas, onde se articulam os aspectos da *“massa crítica”* dessas mesmas intervenções (*recursos globais afectos*), da *intensidade* dos apoios (*recursos afectos per capita*) e da *qualidade do “mix”* (*repartição dos recursos pelos vários tipos de intervenção*), permitiu destacar os seguintes grandes eixos de caracterização:

- ▶ A *região de Lisboa e Vale do Tejo* ocupa uma posição de **liderança global** nas intervenções mais directamente associadas à **competitividade** (infraestruturas e investimento empresarial) e **partilha** essa liderança com a *região Norte* nas intervenções centradas no **capital humano**. A *região Norte* assume uma posição de **liderança global destacada** nas intervenções polarizadas pelo **associativismo empresarial**. A *região Centro* ocupa, pelo seu lado, uma posição de **liderança na intensidade** dos apoios nas intervenções associadas à **coesão social e às infraestruturas de coesão**.
- ▶ A *Grande Lisboa* assume uma **liderança global na captação de recursos, ainda mais significativa do que a da região de Lisboa e Vale do Tejo**, o que lhe confere uma posição privilegiada em matéria de “massa crítica” das intervenções, que se articula com a liderança assumida, também, no nível de apoio per capita, no investimento empresarial e nas infraestruturas de competitividade.
- ▶ O *Grande Porto* aprofunda desequilíbrios já indiciados ao nível da região Norte, nomeadamente os que se prendem com **níveis “diminuídos”** de afectação de recursos às **infraestruturas de coesão** e às acções de **promoção da coesão social**, e com **níveis “aumentados”** de afectação de recursos às acções de **melhoria da envolvente empresarial** polarizadas pelo associativismo empresarial.
- ▶ O *Baixo Mondego* apresentou um perfil de afectação indiciando que o seu desempenho insatisfatório se possa ter devido mais a **problemas de eficiência e eficácia do que de afectação**, no que respeita à responsabilidade das intervenções estruturais, enquanto *Dão-Lafões* parece indiciar a existência de um **problema de desequilíbrio de afectação de recursos**, eventualmente “folgados”, nas infraestruturas de coesão, seguramente “curtos” nas infraestruturas de competitividade e na melhoria do capital humano.
- ▶ A *Beira Interior Sul* e o *Algarve*, acompanhadas a certa distância pelo *Baixo Alentejo*, conheceram um fortíssimo enviesamento na afectação de recursos para infraestruturas de coesão e acções de coesão social que, se contribuíram para desempenhos bastante favoráveis nesse domínio, foram acompanhados por uma **afecção insuficiente de recursos nas diferentes intervenções de promoção da competitividade**.
- ▶ A *Península de Setúbal* assumiu no grupo dos “distritos industriais” uma **liderança significativa, ao nível da “massa crítica” dos recursos mobilizados, partilhada** com o *Baixo Vouga* e com o *Pinhal Litoral*, ao nível da intensidade relativa dos apoios, que, no entanto, combinaram de forma mais equilibrada os diferentes tipos de intervenção estrutural. O *Entre Douro e Vouga* assumiu a **liderança na afectação relativa do investimento empresarial**, em sintonia com o seu desempenho favorável ao nível da competitividade. O *Alentejo Central* conheceu um desenvolvimento de **infraestruturas de competitividade**, num quadro de criação de vantagens logísticas, que contribuiu para acelerar o **progresso competitivo**, enquanto o *Ave* e o *Cávado* conheceram uma dinamização do investimento empresarial **excessivamente polarizada** que **não foi suficiente** para garantir ganhos de **competitividade**, diminuídos por limitações no capital humano e nas infraestruturas de competitividade, **nem níveis satisfatórios de coesão social**.

A análise desenvolvida permitiu concluir a caracterização da dinâmica de competitividade e coesão das regiões portuguesas estabelecendo ou aprofundando um conjunto de *“hipóteses de trabalho”*, relativas à identificação dos efeitos mais relevantes dos financiamentos comunitários nessa dinâmica, enunciadas sob a forma de “lições da experiência”, isto é, visando uma utilidade analítica, mas sobretudo, uma utilidade estratégica utilizável no período de programação estrutural 2007-2013.

A primeira *“hipótese de trabalho”* pode ser derivada da comparação do nível de apoio per capita, resultante da afectação dos recursos financeiros públicos de suporte às intervenções estruturais, com o nível de competitividade e coesão territorial, em cada uma das regiões portuguesas, em períodos distintos. A análise dos efeitos da afectação de recursos associada à utilização dos fundos comunitários mostrou que ela conta, é relevante e comporta zonas de evidente potencial de *“captura” das decisões de afectação*, nomeadamente no que respeita ao investimento empresarial, às acções sobre a envolvente empresarial articuladas com o apoio ao associativismo empresarial e a algumas das infraestruturas e acções de promoção da coesão, umas mais ligadas a interesses económicos, outras mais ligadas a interesses políticos e sociais, umas e outras, *podendo conduzir ao reforço de assimetrias evitáveis ou à produção de desequilíbrios sérios entre coesão e competitividade*.

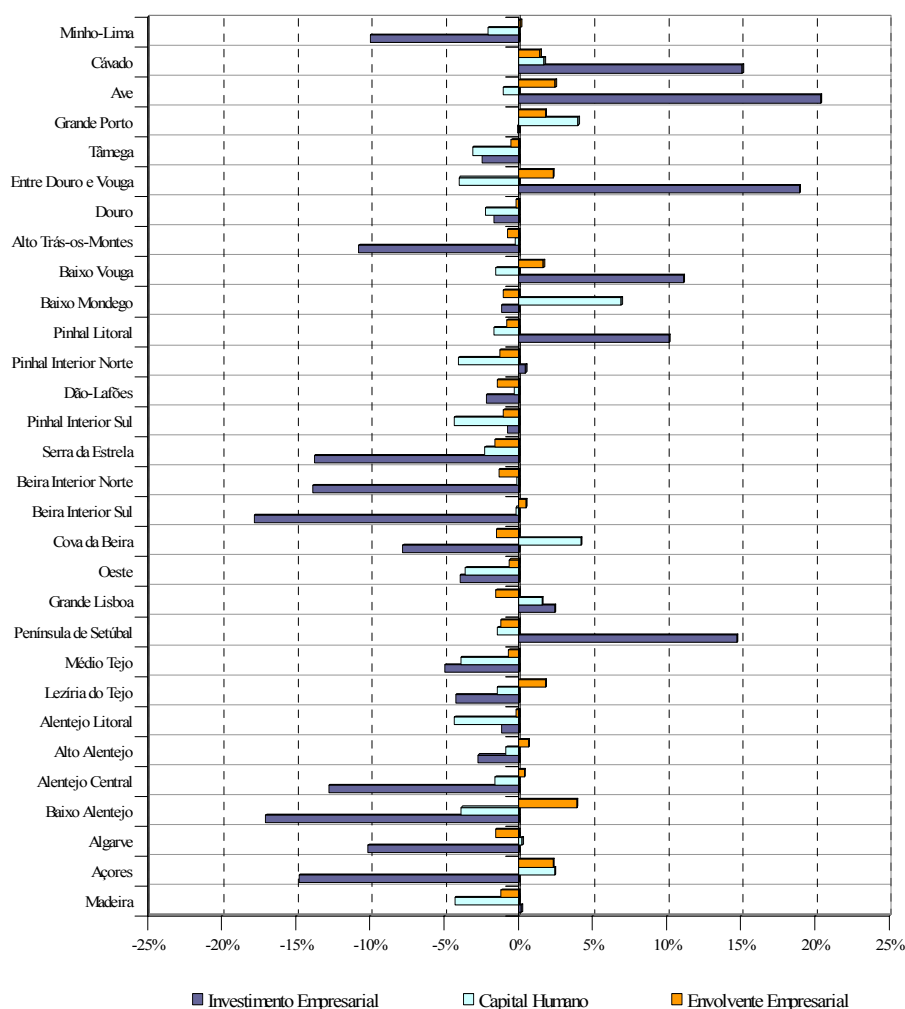
FIGURA 8-44: NÍVEL DE APOIO PER CAPITA E NÍVEL DE COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL



Fonte: Cálculos próprios a partir de informação fornecida pela DGDR

A *segunda “hipótese de trabalho”* pode ser derivada da comparação da estrutura regional de combinação dos vários tipos de intervenção. A análise dos efeitos da estrutura das intervenções mais ligadas à *promoção da competitividade* revela com nitidez uma *questão de fundo na experiência portuguesa que, a não ser corrigida no futuro, reduzirá de forma importante o potencial de convergência da economia e das regiões portuguesas no espaço europeu*, que se pode enunciar como a *persistência de uma muito insuficiente articulação entre o investimento empresarial, o desenvolvimento do capital humano e a melhoria efectiva da envolvente empresarial*, num quadro onde a dinamização do investimento empresarial tende a concentrar-se em cerca de quatro “distritos industriais” (polarizados pelas regiões do Ave e Cávado, do Baixo Vouga e Entre Douro e Vouga, do Pinhal Litoral e da Península de Setúbal).

FIGURA 8-45: ESTRUTURA DAS INTERVENÇÕES MAIS LIGADAS À COMPETITIVIDADE
(NUTS III, DESVIOS EM RELAÇÃO À MÉDIA NACIONAL)



Fonte: Cálculos próprios a partir de informação fornecida pela DGDR

A análise dos efeitos da estrutura das intervenções mais ligadas à *promoção da coesão* sugere, suportada com força nos resultados obtidos, a hipótese de trabalho de que *valerá a pena reforçar significativamente a dotação de recursos em regiões como a zona envolvente do Grande Porto, onde importa melhorar a situação actual e equilibrar o investimento mais pesado em equipamentos com o desenvolvimento de serviços e acções que melhoram os níveis de acesso e utilização dos mesmos*.

A análise cruzada da afectação de recursos à promoção da competitividade e da coesão confirma, de forma quase brutal, que o *principal desafio da programação estrutural das políticas públicas em Portugal*, numa óptica de convergência sustentada no plano interno e europeu, se encontra na *dificuldade generalizada em materializar intervenções capazes de prosseguir, articulada e solidariamente, objectivos de coesão e de competitividade*, colocando de forma equilibrada, no centro das estratégias, das acções e dos investimentos, e, portanto, da afectação de recursos, *a procura da eficiência, pela criação de riqueza, e da equidade, pela qualidade de vida alcançada*.

10. RECOMENDAÇÕES

**10.1. AS GRANDES QUESTÕES
DO NOVO CICLO DE PROGRAMAÇÃO ESTRUTURAL
NA UNIÃO EUROPEIA E EM PORTUGAL**

A CONVERGÊNCIA NUMA EUROPA ALARGADA EXIGE UMA NOVA ARTICULAÇÃO DOS ESFORÇOS DE COESÃO E COMPETITIVIDADE

A concretização do alargamento da União Europeia veio encontrar a *economia portuguesa* numa *situação difícil de encruilhada*, quer ao nível da *consolidação do seu processo de convergência nominal e estrutural* no seio da UE, quer ao nível do *ajustamento do seu modelo competitivo*.

O alargamento representa, para a economia portuguesa, em função da sua estrutura de especialização e dos factores competitivos prevalecentes no seu tecido empresarial, o desenvolvimento de *uma espécie de “tenaz” concorrencial*, com os países da Europa Central (República Checa, Hungria e Eslováquia) a exercerem uma maior pressão concorrencial nas actividades mais intensivas em tecnologia e conhecimento e mais baseadas em factores competitivos não custo, por um lado, e a Eslováquia e, sobretudo, os países do Mar Negro (Roménia e Bulgária) a exercerem uma maior pressão concorrencial nas actividades mais intensivas em trabalho e mais baseadas em factores de competitividade centrados no custo, por outro lado.

OS GRANDES DESAFIOS DA EUROPA ALARGADA

O alargamento da União Europeia representa uma profunda transformação em termos dimensionais, quer em termos de área geográfica, quer em termos de população (383,6 milhões de habitantes na UE15, 457,6 milhões na UE25 e 559,7 milhões na provável UE28), quer em termos institucionais (a operacionalização de uma governação supranacional com 25 ou mais Estados envolvidos representa a principal dificuldade negocial do futuro quadro constitucional), quer em termos das responsabilidades económicas e sociais colocadas aos cidadãos e aos governos (a Europa alargada retrocede no seu nível médio de vida, 8,2%, em PPS, e 12,3%, em € correntes, e aumenta significativamente os seus desequilíbrios e desigualdades internas).

Os desafios do alargamento são, também, desafios da articulação entre o alargamento e o aprofundamento, isto é, desafios globais da construção europeia. *A gestão destes problemas e desafios far-se-á, durante bastante tempo, numa Europa a várias velocidades que comporta, dentro de si, países a várias velocidades, sendo que, alguns deles integram, também, regiões a várias velocidades*. A gestão destas várias “velocidades”, se já era importante na UE15, torna-se absolutamente crucial numa UE alargada, quer do ponto de vista da realidade europeia, quer do ponto de vista das realidades nacionais.

O presente alargamento “instala” a complexidade e a diversidade como características duradouras da “nova” União Europeia tornando a questão da sustentabilidade ainda mais relevante no processo de concepção, execução e avaliação das políticas públicas, isto é, obrigando à adopção de referenciais mais globais, isto é, menos centrados numa problemática limitada às questões ambientais e mais ancorados nas relações entre ambiente, economia e sociedade (a cimeira de Gotemburgo, em 2001, constituiu um passo importante neste sentido, ligando a protecção do ambiente à sustentabilidade do modelo de desenvolvimento prosseguido).

As propostas da Comissão Europeia, quer no quadro da “iniciativa” ou da **“agenda” para o crescimento**, quer no quadro do **relançamento da “Estratégia de Lisboa”** vieram, por outro lado, revalorizar a questão da consistência temporal das políticas públicas e dos seus resultados associando a “sustentabilidade” à robustez e à durabilidade dos processos de crescimento económico com reflexos também visíveis nas propostas relativas à **reorientação da política de coesão e à gestão dos fundos estruturais no próximo ciclo de programação financeira (2007-2013)**.

AS GRANDES QUESTÕES DA NOVA AGENDA DAS POLÍTICAS COMUNITÁRIAS

A chave para a **gestão sustentável da articulação entre os processos de alargamento e aprofundamento da União Europeia** passará, em grande medida, pela compatibilização entre as imprescindíveis reformas a introduzir nas políticas estruturais de base comunitária.

A **primeira grande questão** que se perfila, neste quadro, na agenda das políticas económicas numa Europa alargada é, assim, a do **reforço da coordenação das políticas de base comunitária e destas com as políticas de base nacional**, indispensável para catalisar o crescimento económico e viabilizar a convergência estrutural.

A coordenação reforçada das políticas corresponde à necessidade, não só de uma nova coordenação das políticas económicas, simultaneamente mais “equilibrada” e mais “precoce”, nomeadamente no que respeita à articulação entre a prossecução dos objectivos financeiros e dos objectivos estruturais, como de uma muito mais estreita articulação entre as políticas dirigidas à estabilidade macroeconómica e as políticas dirigidas à competitividade, isto é, entre as iniciativas associadas à melhoria do quadro de execução do “Pacto de Estabilidade e Crescimento” e as iniciativas associadas ao desenvolvimento da “Estratégia de Lisboa”.

A **segunda grande questão** que se perfila, neste quadro, na agenda das políticas económicas numa Europa alargada é, assim, a da **redefinição e revalorização da política de coesão para responder a desafios mais exigentes no plano da convergência**.

A Europa alargada comporta novas realidades competitivas e níveis internos aumentados de disparidade e diversidade, pressionando a necessidade de mudanças significativas das políticas de base comunitária mais directamente envolvidas na prossecução dos objectivos de convergência e de coesão económica, social e territorial, tornados mais difíceis, complexos e exigentes.

A **terceira grande questão** que se perfila, neste quadro, na agenda das políticas económicas numa Europa alargada é, assim, a da **construção de uma visão estratégica e global da sustentabilidade**.

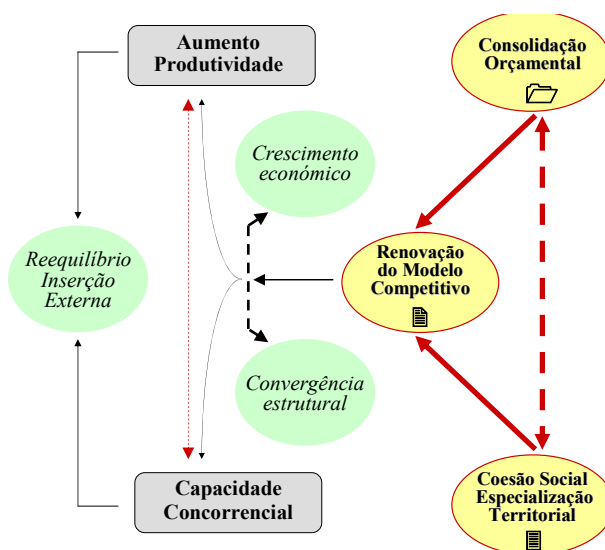
A sustentabilidade terá, cada vez mais, que remeter para a concretização das mudanças necessárias nos modelos económicos e sociais vigentes para poder controlar e gerir os efeitos e impactos de longo prazo na natureza, no clima e nas pessoas, agindo através de reformas estruturais nos mercados, nas instituições e nos Estados, em processos pró-activos de mobilização da inteligência, para prevenir as situações de escassez ou crise, ou de utilização eficiente da ciência e da tecnologia, para enfrentar a crescente exigência da procura expressa com base nas necessidades humanas e sociais, numa abordagem estratégica.

AS GRANDES QUESTÕES DA NOVA AGENDA DAS POLÍTICAS DE BASE NACIONAL

A agenda das políticas públicas em Portugal não pode deixar de contemplar, no horizonte da conclusão do actual ciclo de programação financeira dos fundos estruturais (2006) e de execução do próximo (2007-2013), um conjunto de *iniciativas, coerentes, concentradas e selectivas, que permitam realizar as reformas e os ajustamentos estruturais necessários a uma renovação muito profunda do modelo competitivo da economia portuguesa* abrangendo, não só a qualificação, inovação e diferenciação nas actividades tradicionais de especialização, como a entrada em novas actividades mais intensivas em tecnologias avançadas, pessoas qualificadas e conhecimento.

A passagem de um modelo competitivo predominantemente extensivo, caracterizado pela produção indiferenciada, utilizando recursos genéricos pouco qualificados em dinâmicas de oferta, com fraco poder de venda e reduzidas, em muitos casos, a formas de subcontratação dependente com reduzida incorporação de valor acrescentado, para *um novo modelo competitivo predominantemente intensivo, caracterizado pela produção qualificada e diferenciada, utilizando recursos mais avançados e específicos em dinâmicas de resposta a procuras globais* (internacionais e domésticas) crescentemente sofisticadas, com capacidades de venda acrescidas, exprime a dimensão da tarefa a cumprir para enfrentar com sucesso os desafios colocados à economia portuguesa pela articulação entre aprofundamento e alargamento na Europa alargada.

FIGURA 10-1: POLÍTICAS PÚBLICAS NUMA PERSPECTIVA PORTUGUESA
[O “TRIPÉ” DAS QUESTÕES CENTRAIS]



Fonte: Augusto Mateus & Associados

A grande questão que se perfila na *agenda portuguesa das políticas económicas* numa Europa alargada é a do *reforço da coordenação das políticas macroeconómicas e estruturais*, por um lado, e *das políticas regionais e sectoriais*, por outro lado, por forma a prosseguir rigorosamente os esforços de consolidação orçamental e de melhoria da eficácia e selectividade da gestão dos fundos estruturais e do investimento público sob o comando estratégico de uma plena e realista inserção na “Estratégia de Lisboa”, isto é, de uma profunda renovação do modelo competitivo da economia portuguesa.

O “tripé” das questões centrais colocadas, pelo alargamento da União Europeia, às políticas públicas em Portugal, se segue, neste quadro, as grandes linhas identificadas para as políticas de base comunitária, não pode deixar de ser especificado e focalizado, na medida em que os desafios específicos identificados pelo estudo necessitam, também, de respostas particulares. A consolidação orçamental surge em Portugal como uma condição necessária da estabilidade macroeconómica, tal como a especialização territorial, isto é, a “montagem” de dinâmicas diversificadas de descentralização e “clusterização” de base regional surge como uma condição necessária para a obtenção de níveis mais avançados de coesão económica e social.

A profunda renovação dos factores competitivos e do modelo de crescimento como prioridade nacional e regional

Os desafios do desenvolvimento económico português numa Europa alargada têm o seu grande “terreno de batalha” na materialização atempada de uma profunda renovação do modelo competitivo e do modelo de crescimento.

O essencial dessa renovação reside na *materialização paciente e continuada de um novo posicionamento competitivo da economia portuguesa*, apoiado em factores mais sustentáveis e dinâmicos de criação de riqueza e em reformas estruturais que permitam entrar em formas intensivas de crescimento (lógica de criação de valor alavancada por ganhos de eficiência e de produtividade, isto é, “melhor e diferente”), abandonando progressivamente as formas extensivas de crescimento ainda prevalentes (centradas em já não tão baixos custos salariais e não incorporando níveis de educação e formação suficientemente elevados, isto é, “mais do mesmo”).

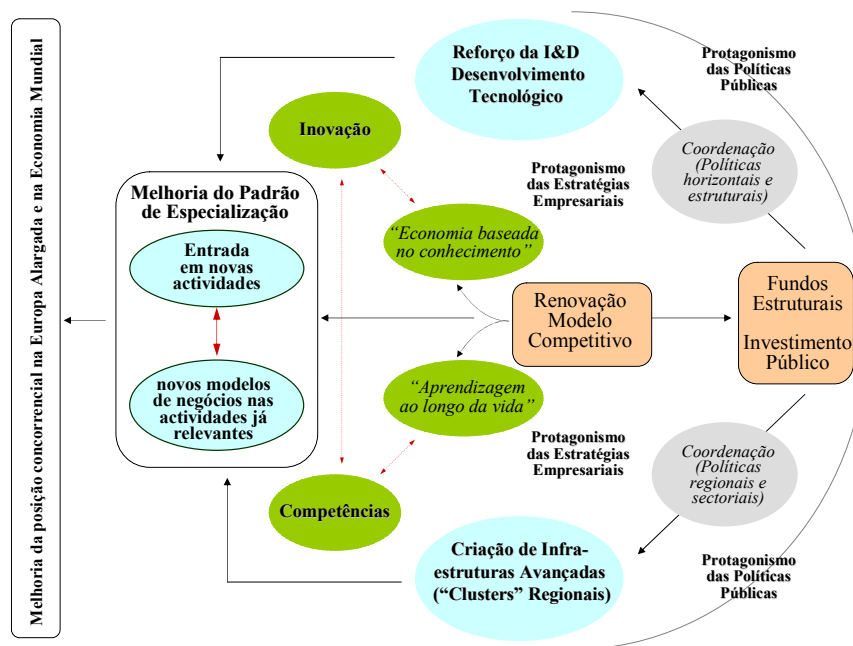
A prossecução dos objectivos de coesão e convergência na Europa alargada comporta uma combinação específica de *desafios “internos” e “externos”* que importa enfrentar de forma global e coerente.

A estratégia global de resposta a estes desafios passa, neste quadro, pela adopção de medidas, iniciativas e acções articuladas, quer entre as políticas públicas e as estratégias empresariais, quer entre a organização interna da economia e a sua projecção externa na Europa alargada e na economia mundial, de forma a desenvolver:

- ▶ Uma *estratégia “interna” de renovação e requalificação competitiva* visando uma melhoria do padrão de especialização da economia portuguesa, apoiada num esforço efectivo de inovação e criação de competências, susceptível de alimentar a correcção, tão rápida quanto possível, das principais fraquezas e debilidades competitivas;

- Uma *estratégia “externa” de diferenciação sustentável* visando a obtenção de uma posição concorrencial mais favorável na Europa alargada e na economia mundial, da economia portuguesa no seu conjunto, mas também das suas regiões (com base em especializações diferenciadas de produção e distribuição de bens e serviços), apoiada numa aceleração da internacionalização.

FIGURA 10-2: POLÍTICAS PÚBLICAS E ALARGAMENTO – O QUADRO NACIONAL



Fonte: Augusto Mateus & Associados

As *políticas públicas portuguesas* têm pela frente, neste quadro, um *desafio fundamental quer de coordenação aprofundada, quer de eficiência e eficácia acrescidas, no seu ciclo completo de concepção, execução e avaliação*, centrado na *articulação entre as políticas horizontais e estruturais*, por um lado, e entre as *políticas sectoriais e regionais*, por outro lado.

Os Desafios “Internos”

Os *grandes desafios “internos”* da renovação do modelo competitivo dizem respeito à viabilização de um vasto conjunto de ajustamentos de natureza estrutural onde a *qualificação, diferenciação, diversificação e inovação na produção de bens e serviços transaccionáveis*, no quadro de fileiras produtivas e de cadeias de valor mais alargadas e geradoras de maior valor acrescentado, assumem um papel privilegiado. A orientação deste esforço global de renovação dos modelos competitivos e de crescimento repercute-se, nomeadamente, nos seguintes aspectos:

- *Fomento da produção sustentada de novas competências*, no quadro mais geral das políticas de educação e formação profissional, garantindo uma progressiva sustentação das necessidades do mercado de trabalho em recursos humanos crescentemente qualificados, dando especial atenção aos níveis IV e VI;

- ▶ ***Intensificação do esforço de I&D, desenvolvimento tecnológico e inovação***, no quadro mais geral do reforço da prioridade e dos recursos atribuídos ao conjunto das políticas de conhecimento e do reforço dos incentivos financeiros e fiscais às ***empresas*** que realizem sustentadamente investimentos em factores intangíveis de competitividade, nomeadamente em matéria de ***projectos de I&D***, nas empresas de maior dimensão, e de ***projectos de inovação***, na rede alargada de PME;
- ▶ ***Fomento da cooperação entre as empresas e os centros de saber***, capaz de acelerar a difusão, transferência e utilização de tecnologias avançadas, num quadro realista e adequado à dimensão e potencial do país, procurando gerar uma muito maior integração de conhecimento e resultados de I&D na actividade empresarial corrente;
- ▶ ***Fomento de uma cultura global de empreendedorismo***, baseada numa maior convivência com os desafios da iniciativa empresarial e do risco dos negócios, facilitando o acesso ao financiamento de projectos de mérito, nos montantes e momentos apropriados, no quadro de verdadeiras formas de ***capital de risco***, e acelerando a renovação e sucessão das estruturas de propriedade e gestão das empresas e grupos de base familiar;
- ▶ ***Reorientação dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento da competitividade empresarial***, onde os incentivos financeiros e fiscais devem sofrer uma ***alteração radical*** no sentido da sua ***concentração*** (muito menor número de projectos apoiados), ***selectividade*** (muito maior qualidade, com compromissos mais realistas e ambiciosos em matéria de organização, inovação e inserção directa no esforço de venda, dos projectos apoiados) e ***lógica de funcionamento*** (substituição da “muleta” do subsídio ex-ante, opaca e complicada, pela partilha dos riscos e dos benefícios “on-going” e “ex-post”, simplificada e transparente) gerando condições para o surgimento de ***projectos estruturantes dotados de massa crítica e sustentabilidade suficientes para alterar o padrão de especialização***.

Os Desafios “Externos”

Os ***grandes desafios “externos”*** de uma ***posição concorrencial melhorada e de uma presença mais directa e activa nos mercados europeu e mundial*** dizem respeito a uma aceleração das iniciativas de internacionalização.

Em termos de ***comércio internacional*** e de ***investimento internacional*** estes desafios envolvem:

- ▶ A ***consolidação e qualificação do IDE alemão em Portugal***, enquanto factor indutor de comércio (investimento → comércio) e uma ***capacidade reforçada de venda e distribuição em Espanha***, suportada, forçosamente, também, numa maior qualidade e valor acrescentado dos produtos (comércio → investimento);
- ▶ A prossecução de uma ***estratégia selectiva de aproximação às oportunidades de exportação para os mercados dos novos Estados-Membros***;
- ▶ O desenvolvimento de iniciativas que garantam um ***melhor acompanhamento das potencialidades do alargamento do mercado interno europeu***, nomeadamente no caso dos novos mercados aderentes da ***zona do Mar Negro***;

- ▶ O reforço das iniciativas de *projecção internacional para além do espaço da Europa alargada* estimulando o desenvolvimento de fluxos de comércio e de investimento internacional em mercados “fora” da Europa, mas relativamente “perto” (pela língua, história ou cultura), como a América Latina e África;
- ▶ Uma *valorização sustentada da rede de infraestruturas de suporte às actividades económicas* integradas de forma crescente e dinamizadoras da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- ▶ Uma *maior focalização e estruturação das iniciativas de captação de IDE*, de uma capacidade de benchmarking e de *detecção atempada de oportunidades* e de *instrumentos de acompanhamento e apoio às subsidiárias já instaladas* e de estímulo à afirmação intra-grupo dos respectivos projectos e iniciativas;
- ▶ Criação de *incentivos a empresas que promovam iniciativas de internacionalização*, premiando a *dimensão crítica* e a *sustentabilidade* dos investimentos numa gama de apostas tanto mais completa quanto maior for a ambição das iniciativas;
- ▶ Desenvolvimento de iniciativas que minorem os *efeitos de deslocalização dos investimentos* para os países candidatos, *combatendo* com vigor *as formas agressivas de concorrência fiscal*.

**10.2. AS GRANDES LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA E RECOMENDAÇÕES
PARA A PREPARAÇÃO DO PRÓXIMO CICLO (2007-2013)
DE INTERVENÇÕES ESTRUTURAIS EM PORTUGAL**

O RELANÇAMENTO DA CONVERGÊNCIA EXIGE MAIOR EFICÁCIA E SELECTIVIDADE NA UTILIZAÇÃO DOS FUNDOS ESTRUTURAIS EM PORTUGAL

O *ritmo e orientação do investimento público em Portugal* têm estado, e continuarão a estar num horizonte de médio prazo, em função, nomeadamente, das exigências do processo de consolidação orçamental, *fortemente dependentes da orientação imprimida à gestão dos fundos estruturais europeus*, no quadro mais geral das estratégias acolhidas nos sucessivos Quadros Comunitários de Apoio a Portugal.

Os desafios globais da nova Europa alargada, bem como os desafios particulares do relançamento do processo de convergência de Portugal e das suas regiões nesse espaço europeu, começam, assim, a ser ganhos ou perdidos em função da *qualidade da preparação do próximo ciclo de intervenções estruturais* (2007-2013), isto é, na adopção de uma estratégia que inclua, com expressão relevante, apostas na indução de *processos de aglomeração regional de actividades alimentadas por estratégias de especialização territorial*, suportada por novos modelos de coordenação das políticas regionais e sectoriais e traduzida numa *redução drástica da tradicional complexidade dos instrumentos de programação* (número de programas, eixos, medidas e acções) e numa, ainda mais drástica, redução do número de projectos financiados, procurando alcançar uma muito *maior capacidade de induzir, viabilizar e acompanhar projectos de elevada qualidade, dimensão e sustentabilidade*.

O *ajustamento estrutural de que a economia portuguesa não pode escapar* é tão exigente que importa valorizar muito mais os efeitos de arrastamento e sustentabilidade de projectos com efectiva massa crítica (*reforço da coordenação e da selectividade*) em ambientes de garantia de uma efectiva difusão generalizada e transversal desses mesmos efeitos (*reforço da descentralização das decisões e iniciativas e do valor da competitividade de base regional*). A concretização desta reorientação do modelo de investimento público e de utilização dos fundos estruturais repercute-se, assim, nomeadamente, nos seguintes aspectos:

- ▶ *A melhoria permanente e efectiva da qualidade do capital humano deve ser considerada como a principal alavanca de sustentabilidade da convergência económica de Portugal no espaço europeu.*

O efectivo *planeamento estratégico das actividades de formação profissional*, em estreita ligação com o desenvolvimento da educação e com base numa *plataforma consensualizada para a qualificação da população activa*, deve permitir concretizar acções sistemáticas *de melhoria das qualificações e de aquisição das competências chave necessárias*, nomeadamente nos sectores e empresas mais expostos à concorrência internacional. Uma muito *maior articulação* entre os *sistemas de ensino e formação profissional e de inovação e desenvolvimento tecnológico* deve permitir a entrada ou *reforço da especialização produtiva da economia portuguesa* em *sectores mais exigentes em conhecimento* e/ou em domínios em que são previsíveis *mutações tecnológicas aceleradas*.

- ▶ *Os instrumentos de apoio ao desenvolvimento empresarial, ao crescimento económico e ao emprego* devem ser concebidos com base em estratégias mais ancoradas em *projectos inovadores e estruturantes*, centrados *nos factores avançados da competitividade e com efeitos demonstráveis de arrastamento* sobre outras organizações e actividades, de forma a enraizar o crescimento e convergência económica em factores duradouros e estruturais.

A selectividade das decisões deve ser aumentada com base na *deslocação progressiva dos referenciais de eficiência e eficácia do quadro nacional (menos exigente) para o quadro europeu e internacional (mais exigente)*.

- ▶ Os *sistemas de incentivos e as parcerias público-privado* deverão contemplar e cruzar lógicas horizontais de gestão da procura, baseadas *em critérios transparentes de “política industrial” associados às prioridades da “Estratégia de Lisboa”*, com lógicas mais verticais, envolvendo não só o investimento empresarial, mas também as infraestruturas de eficiência colectiva, *para assegurar, num quadro de coesão e especialização territorial, condições de atractividade de investimentos fortemente dinamizadores da competitividade empresarial*.
- ▶ A negociação do próximo ciclo de intervenções estruturais deve prestar uma atenção muito especial à *defesa do interesse, para Portugal, de um reforço da projecção internacional da sua economia, nomeadamente no quadro do seu relacionamento atlântico*, acolhendo formas de estímulo à promoção da internacionalização e do investimento internacional nesses mercados exteriores ao mercado interno europeu.

O *desenvolvimento das infraestruturas avançadas de suporte às actividades económicas*, dotando o país de canais de ligação rápidos, fiáveis e económicos aos grandes pólos dinâmicos da Europa e da economia mundial, assume um papel fundamental na moderação dos efeitos da posição geográfica periférica de Portugal numa Europa que se alargou para Norte e para Leste.

- ▶ A exploração de *modelos de efectivo ordenamento territorial, nos planos económico, social e urbano*, deve ser considerada como uma alavanca fundamental na obtenção de eficácia e sustentabilidade nas intervenções apoiadas, induzidas ou concretizadas.

A implantação de *“Complexos de Actividades Económicas”* multifuncionais, integrando, nomeadamente, áreas industriais de cariz diversificado, parques e plataformas logísticas, centros de transportes, áreas de serviços, parques tecnológicos, com dimensões apreciáveis e elevados níveis de qualificação, quer no que respeita a infraestruturas básicas, quer de qualidade ambiental e de oferta abrangente de serviços de suporte, deverá ter expressão relevante na preparação do próximo período de programação, promovendo, também, a integração de centros de I&D, em estreita ligação com Universidades e centros de investigação, potenciando a transferência de tecnologia e o desenvolvimento de competências.

O CONTEXTO GLOBAL DO PRÓXIMO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO ESTRUTURAL: “CENÁRIOS DE DESENHO ESTRATÉGICO” PARA AS REGIÕES PORTUGUESAS

O aprofundamento analítico da competitividade e coesão territorial das regiões portuguesas pode, ainda, ser explorado, num sentido estratégico, através da construção de uma *tipologia de quadros de contexto global*, comportando um esforço de projecção de tendências para o horizonte 2006-2007, que permita enquadrar adequadamente as situações concretas enfrentadas pelas regiões portuguesas no próximo ciclo de programação estrutural¹²⁰.

O *objectivo* não é tanto o de uma caracterização da situação, detalhada e concreta, de cada região, mas antes o do seu *enquadramento num leque de “situações estilizadas”* que possam fornecer, através de elementos mais gerais e abstractos que suportem *uma “visão comum” dos principais desafios no contexto nacional*, um quadro de reflexão útil para as grandes opções e escolhas estratégicas que lhe são exigidas, face às grandes orientações das políticas estruturais europeias, numa lógica que, valorizando as dinâmicas regionais, não “esqueça” a importância, decisiva, da contribuição dessas mesmas dinâmicas para o reforço da autonomia e coerência do espaço nacional no processo da “construção europeia”.

A base para a construção desta tipologia é, necessariamente, fornecida pela sistematização das conclusões da leitura das grandes características e tendências da organização espacial, na economia e sociedade portuguesas, baseada nos resultados das várias dimensões do índice sintético de competitividade e coesão territorial e pela consideração do quadro global da configuração da articulação entre a coesão e a competitividade, por um lado, e entre a coesão económica e a coesão social, por outro lado, nas “regiões de coordenação” e nas “regiões finas”.

Optando por uma tipologia relativamente precisa e centrada num conjunto restrito de “casos”, mas comportando as variantes necessárias, foi possível avançar para um quadro suficientemente diversificado nas situações contempladas.

Os vários *cenários de contexto global* que se colocam às regiões portuguesas, enquanto “ponto de partida” para a preparação do quadro estratégico de referência das futuras intervenções estruturais podem, com base na tipologia considerada, ser identificados e caracterizados nos termos seguintes:

► Cenário A

O primeiro cenário avançado é característico das *regiões de baixa coesão e fraca competitividade* onde, portanto, os grandes desafios da convergência ainda comportam e exigem melhorias muito significativas nestes dois planos.

¹²⁰ O exercício desenvolvido situa-se no terreno da exploração da passagem das principais conclusões, da análise detalhada das condições, processos e resultados da coesão e da competitividade na lógica territorial das regiões portuguesas, para um conjunto sintético e preciso de recomendações, susceptíveis de apoiarem a concretização da grande “hipótese de trabalho”, da necessidade e vantagem de uma diferenciação das estratégias regionais, na preparação das intervenções no ciclo 2007-2013. Optou-se, neste quadro, pela designação de “cenários de desenho estratégico” para a forma encontrada para a sistematização dessas mesmas recomendações.

As situações enquadráveis neste cenário de referência não deixam, no entanto, de exigir uma clarificação estratégica susceptível de apontar uma *directção principal* para os esforços a prosseguir, não para romper o equilíbrio entre os objectivos de coesão e competitividade, mas, exactamente ao contrário, para o poder garantir.

As lições da experiência portuguesa durante a vigência dos três primeiros QCA, bem como a nova agenda europeia de iniciativas orientadas pelo crescimento e pela convergência, *aconselham vivamente que a directção principal só não deva recair na promoção da competitividade quando os níveis de coesão, em particular da coesão social, forem tão baixos que limitem drasticamente a própria qualidade e sustentabilidade das trajectórias competitivas e, portanto, a própria convergência.*

A realidade das regiões portuguesas tende a sugerir a existência de, pelo menos, duas grandes variantes, traduzidas em outras tantas situações suficientemente específicas e diferenciadas, que podem ser enquadradas na referência fornecida por este cenário de contexto global:

► Cenário A-1

A primeira variante deste cenário é característica das *regiões periféricas*, onde, apesar da fraca competitividade, a *melhoria das condições da coesão* deve continuar a manter uma *elevada prioridade*, embora muito melhor articulada com as condições e os processos competitivos.

O *cenário A1* tipifica um contexto de referência que pode corresponder, em grande parte, quer à situação das Ilhas Atlânticas, muito embora, como vimos, os Açores enfrentem problemas mais sérios de competitividade e a Madeira enfrente problemas muito mais sérios de “dualismo” económico e social, quer à situação das zonas mais “submersas”, em relação à configuração do “arquipélago do desenvolvimento” no continente, localizadas sobretudo, como vimos, numa faixa difusa que envolve, principalmente, numa espécie de diagonal com direcção de sudeste para nordeste, o Pinhal Interior, a Serra da Estrela, o Douro e Trás-os-Montes, mas incluindo, também, zonas no Alentejo e no Algarve mais afastadas dos pólos de maior dinamismo do litoral e do eixo emergente do Alentejo Central, envolvendo, no seu conjunto, cerca de um milhão de pessoas.

► Cenário A-2

A segunda variante deste cenário é característica de *regiões de relevância industrial*, sujeitas a um predomínio de *factores competitivos básicos* (baixo custo do trabalho e acesso a recursos naturais) e a um certo *imobilismo* da respectiva *especialização sectorial*, onde, apesar de um fraco nível de coesão social, a *renovação do modelo competitivo* deve poder ver-lhe conferida uma *prioridade decisiva*, embora sem perder de vista a correcção das limitações no plano da coesão social (distinguindo, no entanto, com lucidez, as que são necessárias para essa renovação das que resultaram das próprias insuficiências do modelo competitivo).

O **cenário A2** tipifica um contexto de referência que pode corresponder, fundamentalmente, na região Norte, a um vasto “arco envolvente” do Grande Porto integrando, em grande parte, o Minho-Lima, Cávado, Ave, Tâmega e parte de Entre Douro e Vouga, onde se dispersam, numa “mancha de óleo” desordenada, uma base apreciável de pequenas e médias empresas de vocação exportadora e se concentra uma população relativamente jovem, no contexto demográfico da Europa e de Portugal, de quase dois milhões de pessoas;

O desenvolvimento da competitividade e da coesão deste arco envolvente do Grande Porto encontra uma grande oportunidade na clarificação da verdadeira base regional das actividades polarizadas pelo Porto que, na prática, não coincide com o espaço definido pela NUTS II “Norte”, sendo, simultaneamente, menos e mais vasta. A valorização estratégica de uma região informal transnacional ibérica articulando a região de polarização do Porto com a Galiza, por um lado, e da consolidação das interacções com a região do Baixo Vouga, já esboçada, mas não suficientemente respeitada à escala nacional, por outro lado, contribuiria seguramente para a sua requalificação global.

► **Cenário B**

O segundo cenário avançado é característico de **regiões claramente melhor posicionadas no plano da coesão do que no plano da competitividade**, onde o desafio principal que se coloca é o do reequilíbrio da respectiva situação, procurando obter resultados relevantes no plano da competitividade, até como forma de não perder e consolidar os progressos anteriormente obtidos no plano da coesão.

A prioridade a conceder aqui à promoção da competitividade corresponde a um duplo desafio, uma vez que, a experiência adquirida ao longo dos três QCA respeita, muito mais, a projectos orientados pelas condições da coesão social, e as necessidades futuras correspondem, muito mais, a projectos orientados, em primeiro lugar, para a eficiência dos processos competitivos, para a racionalização e diversificação de produção energética e para a valorização das novas oportunidades logísticas do intenso relacionamento económico ibérico e, em segundo lugar, para a rendibilização dos equipamentos colectivos em iniciativas muito mais centradas na gestão de redes de prestação de serviços progressivamente mais avançados.

O cenário B tipifica um contexto de referência que pode corresponder, em boa medida, a zonas situadas nos eixos de influência mais exterior da região de Lisboa, a Norte (parte do Oeste), a Sul (Alentejo Litoral) e ao longo do Tejo (parte da Lezíria do Tejo, Médio Tejo, Beira Interior Sul, Cova da Beira e Alto Alentejo), onde se concentra uma população que se aproxima de um milhão de pessoas. A análise desenvolvida faz, ainda, aparecer um cenário mais difuso que pode ser considerado como uma variante de contexto global situada numa espécie de “meio caminho” entre o cenário B e a variante A1 do cenário A, que pode corresponder, de algum modo, a situações como as de boa parte das regiões de Dão-Lafões, Beira Interior Norte e Baixo Alentejo, envolvendo cerca de meio milhão de pessoas.

► Cenário C

O terceiro cenário avançado é característico das regiões normalmente consideradas como pertencendo ao grupo das “mais favorecidas”, com maior ou menor “antiguidade” nesse posicionamento, isto é, das *regiões dotadas dos níveis de mais elevada competitividade e coesão no contexto nacional*. As situações enquadráveis neste cenário de referência são, necessariamente, razoavelmente diversas, em função da conjugação das manifestações de progresso e retrocesso na competitividade e/ou na coesão, com maior expressão nos seus aspectos económicos ou sociais.

A realidade das regiões portuguesas tende a sugerir a existência de, pelo menos, três grandes variantes, traduzidas em outras tantas situações suficientemente específicas e diferenciadas, que podem ser enquadradas na referência fornecida por este cenário de contexto global:

► Cenário C1

A primeira variante deste cenário é característica de *regiões “emergentes”* no plano da coesão e competitividade, onde o principal desafio que se coloca é o da *consolidação das trajetórias ascendentes e relativamente equilibradas* valorizando, muito em especial, o reforço da internacionalização que contribuiu, em boa medida, para o respectivo desenvolvimento económico e social.

A *prioridade* a conceder aos *objectivos de competitividade* deve, neste quadro, articular de forma muito particular as *condições logísticas de mobilidade global* (interna e internacional) e os *processos competitivos de mobilização da ciência e da tecnologia*. Esta situação corresponde, no essencial, às regiões do Baixo Vouga, Entre Douro e Vouga, parcialmente, Pinhal Litoral e Alentejo Central, onde se concentra uma população que se aproxima de um milhão de pessoas.

A *consolidação destes pólos emergentes de desenvolvimento*, que representam, no período de vigência dos QCA, casos muito interessantes de progresso efectivo e razoavelmente equilibrado na coesão e na competitividade, constitui um desafio para a própria convergência nacional no espaço europeu. A clarificação estratégica do *modelo territorial* constitui, também aqui, uma oportunidade estratégica de consolidação dos progressos obtidos, exigindo a *construção de novas formas de articulação* entre as regiões de coordenação que favoreçam a sua autonomia e capacidade endógena sem prejuízo do reforço das ligações em relação, respectivamente, aos pólos do Porto e de Lisboa.

► Cenário C2

A segunda variante deste cenário é característica de *“regiões em perda de velocidade”*, isto é, *regiões duradouramente integrantes do núcleo mais desenvolvido do país* ou, pelo menos, da parte de cima da distribuição, mas que enfrentam problemas e desequilíbrios específicos, mas sérios, de coesão e competitividade, que podem vir a limitar, progressivamente, o seu desenvolvimento económico e social, e onde, portanto, o desafio

principal se coloca num plano relativamente fino de articulação entre os objectivos de competitividade e de coesão, procurando corrigir os desequilíbrios e enfrentar os problemas de forma necessariamente inovadora.

Esta situação corresponde, no essencial, no caso das regiões mais desenvolvidas, à região do Grande Porto, e, no caso das regiões imediatamente “seguidoras”, à região do Baixo Mondego, mas pode servir de referência a outras regiões menos desenvolvidas mas com problemas relevantes de equilíbrio entre competitividade e coesão como o Algarve, envolvendo uma população que se aproxima dos dois milhões de pessoas.

A clarificação e diferenciação estratégicas dos modelos territoriais, por um lado, *e dos modelos de especialização nas actividades económicas*, por outro lado, representa, neste cenário, um desafio muito relevante para o próximo período de programação.

O caso do **Grande Porto** já foi abordado, a propósito das variantes A-2 e C-1. O caso da **região do Algarve** constitui, pelo seu lado, um desafio que se concentra na capacidade de renovação do modelo competitivo, reforçando a especialização turística, mas qualificando, ordenando e alargando quer a base dos produtos e dos negócios, quer a base territorial do seu desenvolvimento (“falésia”, mas também “barrocal” e “serra”), quer a base da sua diferenciação no plano da concorrência internacional (articulação com o património, a cultura e as artes). O caso do **Baixo Mondego** constitui, pelo seu lado, um desafio muito particular, na medida em que enfrenta tendências desfavoráveis significativas nos dois planos, isto é, um certo enfraquecimento das vantagens de localização no “meio” do eixo litoral, no que respeita ao modelo territorial, e uma perda muito significativa de aptidão industrial, no que respeita ao modelo de especialização, que, no entanto, podem funcionar como alavanca indutora de uma renovação mais profunda, valorizando, entre outros aspectos, o apoio à construção de uma nova “centralidade” multipolar entre o Douro e o Tejo e a exploração de novas oportunidades nas actividades económicas mais intensivas na utilização das áreas de conhecimento, onde a Universidade de Coimbra e os institutos de investigação associados conseguiram ganhar evidência.

► Cenário C3:

A terceira variante deste cenário é característica da **região mais competitiva e coesa do país**, a região de Lisboa, na sua nova configuração, que embora “condenada a perder” no nível de coesão social relativa (em função das melhorias relativas das outras regiões capazes de convergir no plano nacional), não pode hesitar sobre uma **prioridade quase absoluta de promoção da competitividade convergindo para os modelos europeus mais exigentes da “economia baseada no conhecimento”**, construindo uma **“região de Lisboa para a agenda de Lisboa”**.

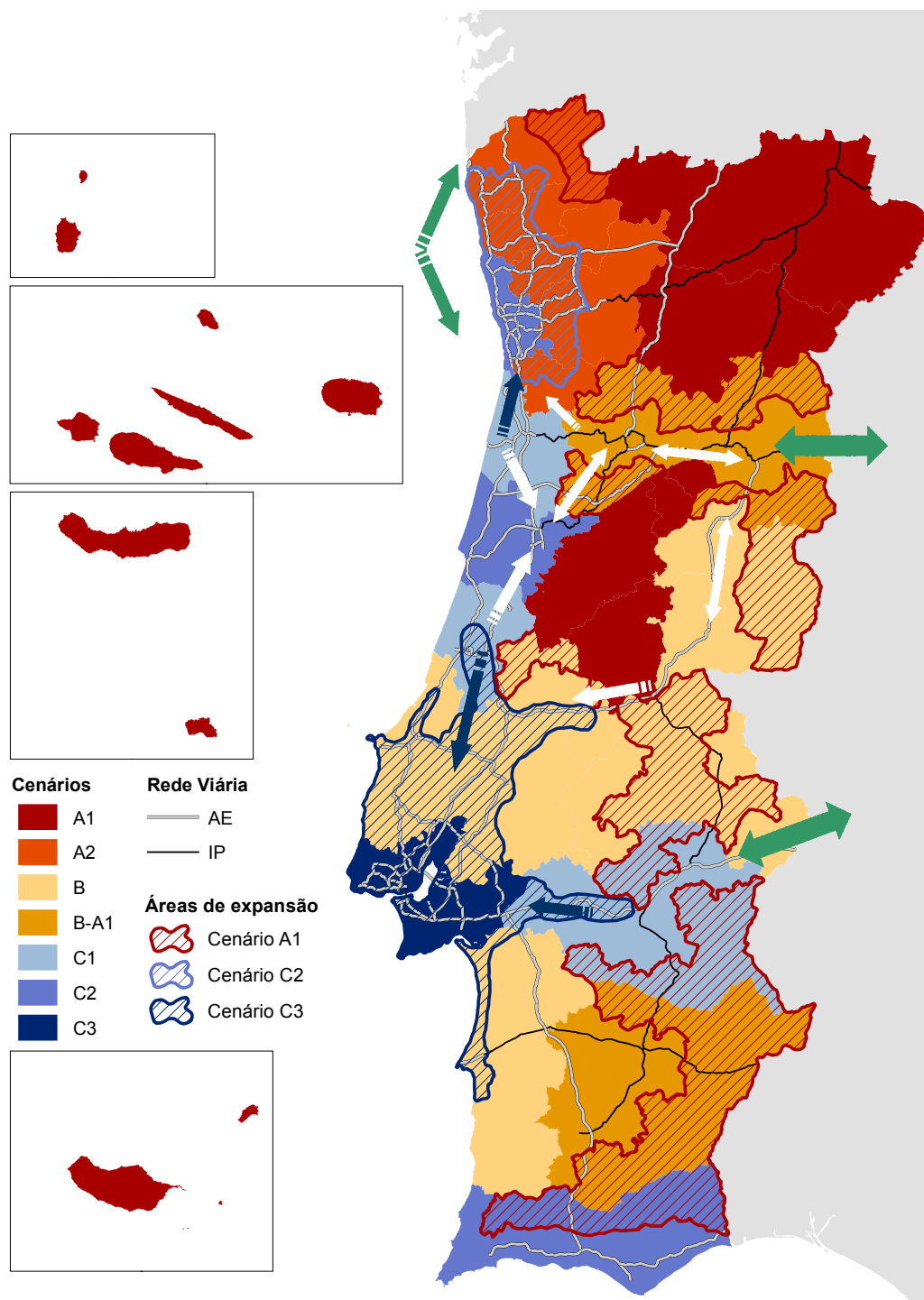
A consolidação qualitativa da competitividade da região de Lisboa deve, ainda, valorizar, em matéria de programação estrutural, quer a *produção de externalidades positivas sobre as outras regiões nacionais* através dos efeitos de arrastamento a montante e a jusante das suas actividades, internas, de produção e consumo, e de intermediação internacional, quer um *cuidado específico na gestão da coesão económica e social*, nomeadamente no que respeita à sua coesão interna, procurando melhorar progressivamente os seus níveis de equidade.

A *forte prioridade* a conceder aos *objectivos de competitividade* deve, neste quadro, atendendo a que se trata, também, da *região capital* do país, articular de forma global, os processos de *terciarização e globalização* da economia portuguesa, isto é, deve procurar, num reforço da *especialização em serviços avançados às empresas e às famílias* e, muito em especial, em *actividades centradas no conhecimento*, por um lado, e num desenvolvimento de *plataformas de intermediação qualificada do relacionamento internacional* do país (nomeadamente nos planos produtivo, comercial, financeiro, científico, artístico e cultural), colocadas ao serviço do país em geral (e não da região em particular), por outro lado, consumir uma alteração da própria dimensão da região, fazendo-a “crescer” em termos internacionais e tornando-a menos “pesada” em termos nacionais.

A *região de Lisboa* aqui referida tem, seguramente, no seu centro o espaço da nova NUTS, mas *alarga-se*, também seguramente, *através da sua projecção num conjunto de pólos regionais integrados nas “regiões de coordenação” do Centro e do Alentejo*, concentrando uma população que ultrapassa os três milhões de pessoas, obrigando a desenvolver, no próximo período de programação, *novas formas de gestão e coordenação de esforços envolvendo, nomeadamente, as comissões de coordenação e desenvolvimento regional*.

A gestão do novo ciclo de programação estrutural exige, assim, uma renovada capacidade estratégica e operacional, quer no plano nacional, quer no plano regional, onde a *região de Lisboa assume uma importância qualitativa inteiramente nova*, uma vez que, plenamente fora da lógica da coesão, enfrenta, até pela redução dos níveis de apoio estrutural previsíveis, os desafios mais relevantes de desenvolvimento de uma nova geração de parcerias público-privado e de níveis mais elevados de eficiência e selectividade na gestão dos incentivos e das políticas estruturais.

FIGURA 10-3: O “MAPA” REGIONAL DOS “CENÁRIOS DE DESENHO ESTRATÉGICO”



Fonte: Equipa de Projecto

OS DESAFIOS DE PROGRAMAÇÃO ESTRUTURAL ASSOCIADOS AOS “CENÁRIOS DE DESENHO ESTRATÉGICO”

O desafio que se coloca, também pela necessidade de aproximação dos modelos globais de inserção competitiva e concorrencial, quer nos mercados internacionais, quer no mercado doméstico que assume, progressivamente, uma dimensão ibérica, é, portanto, o de *conseguir desenhar intervenções de natureza estrutural com suficiente qualidade e massa crítica, mas também com suficiente diversidade, para contribuir para uma efectiva convergência de regiões com problemas, necessidades e capacidades muito afastados entre si.*

O *esforço decisivo de programação* a desenvolver, que envolve uma *dupla diferenciação estratégica* para cada região de coordenação, isto é, uma *diferenciação externa*, por especialização, face às outras regiões de coordenação, e uma *diferenciação interna* valorizando diferentes aproximações à promoção da competitividade e da coesão, em certos pólos ou regiões mais finas, deve atender a três questões principais, isto é:

- ▶ Em *primeiro lugar*, deve contribuir para uma *aceleração do processo de renovação dos modelos empresariais*, favorecendo uma maior convivência com mercados mais internacionalizados e concorrenciais e percebendo que as políticas públicas não podem fazer muito por actividades e modelos de negócio em declínio e fim de ciclo de vida, embora possam e devam fazer muito pelas pessoas e territórios afectados.

A aceitação de uma lógica de “destruição criadora” pode ser muito útil, neste terreno, para estimular acções selectivas que tenham tanta facilidade em potenciar as capacidades competitivas relevantes, como em impedir o arrastamento das igualmente relevantes debilidades competitivas, que foram, umas e outras, identificadas neste estudo.

- ▶ Em *segundo lugar*, deve, ainda, procurar encontrar *novos caminhos de articulação entre competitividade e coesão*, que só podem ser obtidos através da utilização da coesão como condição e factor de competitividade e da competitividade como suporte da consolidação da coesão, *caminhos que*, portanto, *só estão ao alcance de políticas públicas de base regional adequadamente ancoradas em territórios*, no sentido da conjugação ordenada de pessoas, actividades e instituições que lhe foi dado no presente estudo.

A experiência portuguesa revela com particular nitidez que as dificuldades de articulação entre competitividade e coesão são muito significativas, quando os seus objectivos se procuram alcançar com base em políticas verticais de base sectorial, ainda que sujeitas a exercícios mais ou menos aprofundados de “estrita desconcentração regional”.

- ▶ Em *terceiro lugar*, deve, finalmente, *valorizar o papel da dinâmica da especialização de actividades no crescimento económico*, tendo em conta, nomeadamente, que as variações do emprego e da produtividade reflectem movimentos complexos de conservação, renovação e inovação de tecnologias, processos e produtos, no quadro de “ciclos de vida” cada vez mais curtos com uma incidência geográfica cada vez mais global, onde importa participar de forma, também, cada vez mais precoce e qualificada.

A análise do desempenho das regiões portuguesas em matéria de variação do desemprego e da especialização permitiu ilustrar a *relevância da respectiva adaptabilidade, no plano da especialização, para o desenvolvimento económico regional*, avançando evidência empírica adicional. As conclusões alcançadas apresentam *interesse analítico*, para a caracterização do processo de divergência regional que caracterizou o período de vigência dos primeiros QCA no domínio da evolução dos níveis de competitividade, e *interesse político*, para a concepção de futuras intervenções estruturais.

Os resultados da análise desenvolvida sugerem, com efeito, com bastante força, que *uma variação da especialização bem sucedida tende a coexistir com níveis mais baixos de desemprego, enquanto a conservação dessa mesma especialização tende a coexistir com níveis mais elevados de desemprego*.

A conclusão central sugerida pela experiência portuguesa vai, assim, no mesmo sentido das modernas teorias da competitividade e do crescimento económico podendo ser formulada através da seguinte hipótese de trabalho: *a defesa bem sucedida da capacidade competitiva de uma região, suportada por uma renovação progressiva da sua especialização, tende a gerar um balanço de emprego bem mais favorável, mesmo que comporte um efeito inicial de agravamento do desemprego, do que a defesa estrita das actividades e dos empregos do presente à custa, precisamente, da renovação da especialização da região e da sua capacidade competitiva*.

O presente estudo permitiu identificar que a articulação entre um certo *défice de qualidade nas estratégias empresariais* e a *evolução dos comportamentos de consumo e endividamento das famílias*, num contexto de pressões concorrenciais fortemente acrescidas pela aceleração da globalização e pelo alargamento e consolidação do mercado interno europeu, onde se destaca a forte intensificação das relações económicas entre Portugal e Espanha, terá constituído *o factor explicativo principal das dificuldades sentidas na articulação entre competitividade e coesão*, expressando-se, também, num crescimento excessivo da despesa pública e privada.

A dinâmica de evolução das economias regionais depende da qualidade das políticas públicas mas não pode, portanto, ser explicada nem apenas, nem principalmente, em função delas. As políticas públicas partilham, no entanto, seguramente, uma parte da responsabilidade pelas dificuldades identificadas.

A responsabilização das políticas públicas pelas dificuldades na articulação sustentada entre competitividade e coesão na experiência mais recente do desenvolvimento económico e social em Portugal, dificuldades que limitam a afirmação da convergência no plano nacional e europeu e, desse modo, a própria afirmação da solidariedade territorial que constitui a base do progresso no plano da equidade, *pode ser situada em três direcções principais*, que, se ajudam a caracterizar o passado, são, sobretudo, úteis na *sugestão de correcções para o próximo período de programação estrutural*.

As três direcções em que importa materializar essas correcções, no próximo exercício de programação estrutural, são as seguintes:

- ▶ A primeira linha de responsabilização pode ser encontrada na ***prevalência de um quadro nacional e sectorial na programação e gestão das intervenções apoiadas por fundos estruturais***.

Os QCA representaram em Portugal, com efeito, uma experiência muito mais polarizada por políticas verticais de base nacional, relativamente homogéneas, do que por políticas horizontais de base regional, suficientemente diversificadas.

- ▶ A segunda linha de responsabilização pode ser encontrada na ***prevalência de intervenções orientadas pelos ajustamentos parciais de oferta na concepção das intervenções apoiadas por fundos estruturais***.

Os QCA representaram em Portugal, também, uma experiência muito mais polarizada por intervenções de natureza mais específica, visando a expansão do capital físico e das infraestruturas colectivas, do que por intervenções de natureza mais global, visando a produção de ajustamentos estruturais no funcionamento dos mercados e na articulação entre oferta e procura.

- ▶ A terceira linha de responsabilização pode ser encontrada na ***prevalência de um modelo excessivamente fragmentado, polarizado por uma lógica de “projecto”, na execução das intervenções apoiadas por fundos estruturais***.

Os QCA representaram em Portugal uma experiência marcada por uma insuficiente capacidade de gestão estratégica da sustentabilidade das intervenções, seja em função de uma insuficiente valorização da lógica de capacitação de promotores e beneficiários, seja em função de um carácter repetitivo de muitos projectos em áreas relevantes das infraestruturas e equipamentos colectivos, originando situações de sobredimensionamento e travando o encadeamento sequencial de várias gerações de equipamentos e serviços na satisfação de procuras sociais mais avançadas, seja em função de uma insuficiente exploração das economias de rede.