

O que faz com que umas regiões prosperem e outras não?
Quais são os factores determinantes da dinâmica de desenvolvimento
de um dado território?

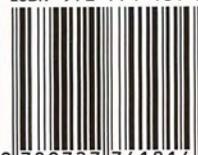
A pertinência, actualidade e utilidade deste livro entroncam no esforço
de construção de um enquadramento teórico precursor que permite
formular uma resposta àquelas questões. Ou seja, enunciam-se aqui
os factores, ou as fontes, que determinam o desigual desempenho
competitivo dos diferentes espaços-território. Em particular, analisam-se
as novas lógicas de organização e relacionamento interterritorial associadas
ao processo de globalização.

Das premissas teóricas decorrem várias implicações normativas quanto
à natureza da política de desenvolvimento a prosseguir e aos instrumentos
a privilegiar. Este trabalho constitui uma chamada de atenção
aos responsáveis pela condução da política económica em Portugal
para a crescente inviabilidade das estratégias de competitividade
alicerçadas na manutenção de baixos salários e na regulação dos preços
por via cambial.

Raul Lopes [raul.lopes@iscte.pt] é professor no Departamento de Economia
do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE)
e investigador no Dinâmia (Centro de Estudos sobre a Mudança
Socioeconómica).

Economia do território | planeamento regional e local

ISBN 972-774-101-0



9 789727 741014

Raul Lopes

Competitividade, Inovação e Territórios



CELTA

COMPETITIVIDADE, INOVAÇÃO E TERRITÓRIOS

Outros títulos

- Almeida, João Ferreira de (org.), *Os Portugueses e o Ambiente*
- Ascher, François, *Metapolis: Acerca do Futuro da Cidade*
- Baptista, Luís V., *Cidade e Habitação Social: O Estado Novo e o Programa das Casas Económicas em Lisboa*
- Benko, Georges, *A Ciência Regional*
- Burns, Tom R. e Helena Flam, *Sistemas de Regras Sociais: Teoria e Aplicações*
- Chandler Jr., Alfred D., e Herman Daems (orgs.), *Hierarquias de Gestão: Perspectivas Comparativas sobre o Desenvolvimento da Moderna Empresa Industrial*
- Ferreira, J.M. Carvalho, e outros (orgs.), *Entre a Economia e a Sociologia*
- Fortuna, Carlos, *Identidades, Percursos, Paisagens Culturais: Estudos Sociológicos de Cultura Urbana*
- Giddens, Anthony, *As Consequências da Modernidade*
- Guerra, Isabel (coord.), e outros, *A Baixa Pombalina: Diagnóstico, Prospectiva e Estratégia de Actores*
- Hodgson, Geoffrey M., *Economia e Evolução: o Regresso da Vida à Teoria Económica*
- Hodgson, Geoffrey M., *Economia e Instituições: Manifesto por Uma Economia Institucionalista Moderna*
- Lança, Isabel Salavisa (org.), *A Indústria Portuguesa: Especialização Internacional e Competitividade*
- Lança, Isabel Salavisa, *Mudança Tecnológica e Economia: Crescimento, Competitividade e Indústria em Portugal*
- Lopes, Margarida Chagas, *Estratégias de Qualificação e Metodologias de Avaliação: Entre a Empresa, o Mercado de Trabalho e a Convergência Europeia*
- Lopes, Margarida Chagas, e Aquiles Pinto, *Competitividade, Aprendizagens e Soluções Pedagógicas*
- Nossa, Paulo Nuno S., *Geografia da Saúde: o Caso da Sida*
- Olson, Mancur, *A Lógica da Acção Colectiva: Bens públicos e Teoria dos Grupos*
- Pedroso, Paulo, *Formação e Desenvolvimento Rural*
- Pinder, David (org.), *Europa Ocidental: Desafios e Mudanças*
- Rodrigues, Maria João (org.) e outros, *Para Uma Europa da Inovação e do Conhecimento: Emprego, Reformas económicas e Coesão Social*
- Salgueiro, Teresa Barata, *Do Comércio à Distribuição: Roteiro de Uma Mudança*
- Schmidt, Luísa, *Portugal Ambiental: Casos & Causas*
- Schumpeter, Joseph A., *Ensaio: Empresários, Inovação, Ciclos de Negócios e Evolução do Capitalismo*
- Silva, Augusto Santos, *Cultura e Desenvolvimento*
- Silvano, Filomena, *Antropologia do Espaço: Uma Introdução*
- Viegas, José Manuel Leite, e António Firmino da Costa (orgs.), *Portugal, que Modernidade?*
- Waters, Malcolm, *Globalização*

RAUL LOPES

COMPETITIVIDADE, INOVAÇÃO E TERRITÓRIOS

CELTA EDITORA
OEIRAS / 2001

© Raul Lopes, 2001

Raul Lopes (n. 1960)
Competitividade, Inovação e Territórios

Primeira edição: Março de 2001
Tiragem: 600 exemplares

ISBN: 972-774-101-0
D. l.: 1627/00

Composição (em caracteres Palatino, corpo 10): Celta Editora
Capa: Mário Vaz | Arranjo de Paula Neves
Produzido por Arte Mágica, Lda.
Impresso em Portugal

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,
de acordo com a legislação em vigor, por Celta Editora, Lda.

Celta Editora, Rua Vera Cruz, 2B, 2780-305 Oeiras, Portugal
Endereço postal: Apartado 151, 2781-901, Oeiras, Portugal
Tel.: (+351) 214 417 433
Fax: (+351) 214 467 304
E-mail: celtaeditora@mail.telepac.pt
Página: www.celtaeditora.pt

PLANO DA OBRA

Índice de figuras e mapas	xi
Agradecimentos	xiii
Introdução	1
PARTE I A COMPETITIVIDADE DAS EMPRESAS E PAÍSES: ENTENDIMENTO E FACTORES EXPLICATIVOS	
1 A competitividade enquanto vantagem-custo e as suas limitações ..	17
2 A competitividade enquanto capacidade de crescimento dos países .	35
3 A visão sistémica da competitividade	57
PARTE II GLOBALIZAÇÃO, INOVAÇÃO E TERRITÓRIO	
4 Globalização, reestruturação e competitividade	83
5 Regiões ganhadoras: o novo paradigma da organização territorial	101
6 A dimensão territorial das redes de inovação	127
PARTE III COMPETITIVIDADE TERRITORIAL: PREMISSAS TEÓRICAS E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS	
7 Dimensões determinantes da competitividade territorial	153
8 Dinâmicas territoriais de competitividade em Portugal	187
9 Das vantagens competitivas aos estádios de competitividade territorial	217
Referências bibliográficas	243

ÍNDICE

Índice de figuras e mapas	xi
Agradecimentos	xiii
INTRODUÇÃO	1
Razão de ser do tema	1
A dimensão doutrinal e as perspectivas de abordagem da competitividade: opções axiomáticas	3
Roteiro de leitura	9

PARTE I | A COMPETITIVIDADE DAS EMPRESAS E PAÍSES: ENTENDIMENTO E FACTORES EXPLICATIVOS

1	A COMPETITIVIDADE ENQUANTO VANTAGEM-CUSTO E AS SUAS LIMITAÇÕES	17
	A competitividade da empresa	17
	O entendimento neoclássico (17). Da empresa espaço abstracto de optimização à gestão estratégica (21).	
	Vantagens comparativas, tecnologia e comércio internacional	23
	A visão dos clássicos (23). As vantagens comparativas no modelo neoclássico (26). Tecnologia, inovação e comércio internacional (31).	
2	A COMPETITIVIDADE ENQUANTO CAPACIDADE DE CRESCIMENTO DOS PAÍSES	35
	Crescimento, progresso técnico e rendimentos de escala	35
	O modelo de crescimento equilibrado com progresso técnico exógeno (35). Crescimento, estrutura sectorial e rendimentos de escala (39).	

A renovação do <i>main stream</i>	42
A perspectiva empírico-contabilísta do crescimento (42).	
A integração do factor tecnologia e capital humano pela nova teoria do crescimento (44).	
A perspectiva heterodoxa do crescimento	49
O crescimento enquanto processo de destruição criativa (49).	
O crescimento polarizado (51). O crescimento por etapas (53).	
3 A VISÃO SISTÉMICA DA COMPETITIVIDADE	57
Da competitividade da empresa à competitividade das nações: o <i>diamante</i> de Porter	57
Vantagem-custo e vantagem pela diferenciação (58).	
Os <i>estádios</i> de competitividade das nações (62).	
Competitividade e sistema nacional de inovação	68
Inovação, tecnologia e instituições (69). As economias externas do "conhecimento" (71). Inovação e aprendizagem interactiva (74).	

PARTE II | GLOBALIZAÇÃO, INOVAÇÃO E TERRITÓRIO

4 GLOBALIZAÇÃO, REESTRUTURAÇÃO E COMPETITIVIDADE	83
A globalização como pano de fundo da competitividade	83
O novo paradigma tecnoeconómico e as suas implicações (83).	
As actuais condições da competição empresarial e os limites da competitividade-custo (86).	
Reestruturação, serviços e recursos humanos	89
Reestruturação económica e terciarização (90).	
Reestruturação, recursos humanos e competitividade (92).	
5 REGIÕES GANHADORAS: O NOVO PARADIGMA DA ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL	101
Da região ao território: um corte epistemológico na ciência regional	101
Complexos territoriais de produção: clarificação conceptual e factores de suporte competitivo	104
Os sistemas produtivos locais tipo distrito industrial (105).	
Os distritos tecnológicos (110). Os meios inovadores (112).	
O processo de globalização e a consistência competitiva dos distritos industriais	117
Identidade local e articulação com o mercado global (120).	

	Novas tecnologias, mercado de trabalho e mudança social (121).	
	Iniciativa empresarial por imitação e processo de inovação (123).	
6 A DIMENSÃO TERRITORIAL DAS REDES DE INOVAÇÃO	127	
Reconfiguração organizacional do território e inovação	128	
Globalização e reconfiguração espacial (128).		
A relevância do território no processo de inovação (131).		
Economias externas e redes de inovação: contributo para uma síntese conceptual	134	
Das economias externas do meio às redes territoriais de inovação (134). Redes de governância territorial da inovação: proposta de tipologia (136). Rede segmentada (141). Organização territorial da produção, inovação e redes de governância (144).		

PARTE III | COMPETITIVIDADE TERRITORIAL: PREMISSAS TEÓRICAS E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

7 DIMENSÕES DETERMINANTES DA COMPETITIVIDADE TERRITORIAL	153
A <i>equação</i> da competitividade territorial	153
Competitividade e padrão local de vantagens comparativas	160
Dotação em factores primários de competitividade (160).	
Dotação de factores avançados de competitividade (163).	
Competitividade e dinâmica do tecido produtivo local	168
Capacidade de iniciativa empresarial (169).	
Capacidade empresarial de gestão estratégica (172).	
Densidade e consistência relacional do tecido produtivo (173).	
A relevância da dimensão <i>inserção territorial</i> no desempenho competitivo	178
A articulação da economia local com as dinâmicas da economia global (178). Interdependência territorial e centralidade urbana (179).	
Condições de enquadramento macroeconómico (181).	
As dimensões determinantes da competitividade: um sistema de interacções múltiplas	183
8 DINÂMICAS TERRITORIAIS DE COMPETITIVIDADE EM PORTUGAL	187
Portugal: padrões territoriais de desempenho competitivo na década de 1980	188
Factores determinantes da competitividade territorial: as evidências	

empíricas reveladas pela economia portuguesa nos anos 1980	194
Competitividade e padrões de vantagens comparativas (194). A dinâmica do tecido produtivo local enquanto factor de competitividade (199). Inserção territorial e competitividade: relações a reter (203).	
A teoria e as evidências empíricas: conclusões a reter	209
9 DAS VANTAGENS COMPETITIVAS AOS ESTÁDIOS DE COMPETITIVIDADE TERRITORIAL	217
Factores de competitividade e estádios de competitividade territorial	217
Estádio de virtuosidade competitiva (222). Estádio de maturidade competitiva (223). Estádio de competitividade proteccionista (224). Estádio de vulnerabilidade competitiva (225). Estádio de competitividade assistencialista (226).	
A expressão empírica dos estádios de competitividade territorial em Portugal	227
Competitividade e política regional	237
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 243

ÍNDICE DE FIGURAS E MAPAS

Figuras

3.1 As cinco forças da rendibilidade da indústria	59
3.2 Sistema determinante da vantagem competitiva das nações	63
4.1 A qualificação de recursos humanos enquanto desafio central das novas exigências competitivas	93
6.1 Relevância do território nas diferentes dinâmicas sectoriais de inovação	132
6.2 Rede polarizada	138
6.3 Rede-constelação	140
6.4 Rede segmentada	142
6.5 Interações entre território, rede-constelação e processo de inovação	145
6.6 Organização territorial da produção e redes de governância territorial	146
6.7 Economias externas, dimensão empresarial e redes territoriais ...	149
7.1 Dimensões determinantes da competitividade territorial	156
8.1 Indicadores de avaliação do desempenho competitivo	189
8.2 Filiação do modelo teórico adoptado	211
9.1 Sistema determinante dos estádios de competitividade territorial ...	220
9.2 Pilares de suporte dos diferentes estádios de competitividade	220

Mapas

8.1 Performance competitiva, anos 1980	192
8.2 Padrões salariais e especialização em segmentos de exportação baseados na utilização de mão-de-obra barata, 1991	196

8.3	Padrão de vantagens comparativas baseadas em factores avançados de competitividade, 1991	197
8.4	Síntese da dinâmica do tecido produtivo local	202
8.5	Orientação de mercado da economia local, 1991	206
8.6	Grau de centralidade urbana, 1986	207
9.1	Estádios de competitividade territorial em Portugal, 1991	228

AGRADECIMENTOS

Um trabalho do tipo daquele que aqui se apresenta é sempre uma apropriação individual de parte do vasto património científico da colectividade. Mas é igualmente o resultado da confluência dos muitos e diversificados contributos que o autor assimila através da alquimia das emoções. O meu caso não foge à regra. Na impossibilidade de proceder à enumeração exaustiva de todos aqueles que ao longo destes anos me dispensaram palavras de estímulo e de compreensão pelas ausências às chamadas de amigo, é imperativo de elementar justiça que aqui destaque e particularize alguns dos tributos recebidos.

Ao ISCTE devo a concessão da equiparação a bolseiro durante os três anos que dediquei à realização da dissertação de Doutoramento que em parte se resume neste livro, bem como o estímulo intelectual que recebi dos muitos colegas que suavizaram esta "travessia solitária do deserto".

Ao Professor Doutor Jorge Gaspar e ao Dr. Mendes Baptista agradeço o muito que aprendi na experiência profissional com eles partilhada e as manifestações de confiança recebidas. Ao Engenheiro Doutor Joaquim Rolo e ao Dr. Paulo Madruga manifesto o reconhecimento pelo altruísmo e espírito de partilha dos resultados da investigação científica, graças aos quais me foi possível aceder a uma parte importante da informação estatística aqui utilizada. Ao Dr. Paulo Madruga tenho ainda que agradecer a solidariedade sempre revelada e a colaboração no apuramento estatístico de alguns dos dados em que se apoia este trabalho. À Dr.^a Adelaide Ribeiro presto o meu reconhecimento pelo empenhamento que teve na disponibilização do suporte bibliográfico desta pesquisa.

Aos Professores Doutores João Ferreira de Almeida, João Ferrão, Francisco Cordovil, José Reis, Maria João Rodrigues, Manuel Brandão Alves e Rogério Roque Amaro, que integraram o Júri que apreciou a dissertação que está na base do livro que agora se apresenta, quero agradecer os elogios e o estímulo intelectual das pertinentes críticas que me transmitiram.

Uma palavra especial é devida ao Professor Doutor João Ferrão. Pela forma disponível, empenhada e meticulosa com que, a par e passo, acompanhou e orientou a investigação de suporte a este livro e pelo incentivo à sua publicação. Mas sobretudo pela mestria com que soube combinar a crítica com o elogio, fazendo com que ambos revertessem em estímulo e redobrada vontade de transcender as minhas limitações.

Seja-me ainda permitido prestar aqui uma modesta homenagem, em vida, aos meus pais. Quis a injustiça da forma como os homens organizam a sociedade que eles não tivessem conhecido os bancos da escola por mais do que escassos meses. Mas da experiência vivida souberam retirar doutos ensinamentos, à custa dos quais decidiram “investir” na formação escolar dos filhos em detrimento do ganho imediato que poderiam ter obtido da sua inserção profissional. Foi uma decisão lúcida e sábia que tenho consciência de ter implicado para eles muitos sacrifícios pessoais.

Finalmente, à Fátima, companheira de bons e menos bons momentos, e ao Ricardo e à Catarina, que me compensaram a angústia, provocada pela nebulosidade mental que obstruía as relações causais pesquisadas, com o prazer de observar a vitalidade e o fascínio de quem *descobre o mundo* e aprende aquilo que a falta de memória dos adultos, talvez mesmo de bom senso, já lhes fez esquecer. Aos três, principais vítimas desta investigação e que, não obstante, sempre souberam responder com um sorriso quer às minhas ausências quer às minhas presenças impacientes, quero dedicar este livro.

Raul Lopes

INTRODUÇÃO

Razão de ser do tema

No passado, o reconhecimento do papel das autarquias locais no desenvolvimento local levou-me a optar por escolher o “planeamento municipal” para tema de dissertação de mestrado. Pensava então que o salto qualitativo que se requeria na actuação daquelas autarquias passava pelo assumir do planeamento enquanto referencial estratégico de actuação. Continuo a pensá-lo. Porém, na experiência profissional que entretanto tive fui várias vezes confrontado com a necessidade de equacionar a resposta a questões que se colocam a montante da intervenção planeada, nomeadamente quando se põe o problema de formular as vias estratégicas de desenvolvimento de um território concreto ou de aconselhar os decisores sobre as medidas a adoptar. Nestas alturas a pergunta que de forma recorrente se me impunha era a de saber quais são os factores determinantes da dinâmica de desenvolvimento de um dado território, mas, sistematicamente, as dúvidas sobrepunham-se às certezas. A investigação que agora se apresenta “nasceu” destas inquietações e por elas foi moldada, desde logo pelo assumir daquela pergunta como a questão central que se procura esclarecer neste trabalho.

Para além destas razões de ordem pessoal que me serviram de motivação, a pertinência do tema relaciona-se com a actualidade do debate sobre a problemática da competitividade e com a encruzilhada com que nos anos 1990 se defronta a ciência regional.

A problemática da competitividade, subjacente a toda a história da teoria económica desde que Adam Smith (1776) se interrogou sobre as causas da riqueza das nações, não só emergiu explicitamente nos anos 1990 como entretanto adquiriu lugar cativo nas agendas empresariais, políticas e académicas.

The Competitive Advantage of Nations (Porter, 1990); *Crescimento, Competitividade e Emprego* (UE, 1994); *Limites à Competição* (Grupo de Lisboa, 1994); *Enhancing European Competitiveness* (UE/Competitiveness Advisory Group,

1995) e *Pop Internationalism* (Krugman, 1997) são algumas das principais obras que têm balizado a discussão e testemunham o interesse que o tema tem vindo a despertar dos dois lados do Atlântico.

Portugal não ficou à margem deste debate. Na esfera político-empresarial as atenções foram polarizadas pelo trabalho onde Porter (1994) equacionou os desafios da competitividade em Portugal. No domínio académico, para além de pelo menos dois outros trabalhos que sabemos estarem em curso, duas das obras entretanto editadas são atravessadas pela problemática: *Competitividade e Recursos Humanos* (Rodrigues, 1994) e *Portugal XXI: cenários de desenvolvimento* (Mateus e outros, 1995).

Mas o quadro teórico-conceptual que enquadra a questão que nos importa esclarecer é o da economia do território ou, de forma mais geral, o da ciência regional. Porém, a disciplina debate-se actualmente com o desafio de encontrar novos rumos e de dar resposta a novos problemas, discutindo-se mesmo se não estamos perante uma crise paradigmática da ciência regional.¹

Assim, pese embora o facto de algumas das abordagens espaciais da competitividade sublinharem a importância do território na competitividade, na bibliografia da especialidade a competitividade territorial não tem merecido uma atenção correspondente àquela importância. É certo que o processo de globalização em curso e as dinâmicas de reordenamento do território na Europa e nos EUA motivaram alguns importantes estudos onde a problemática da competitividade territorial está presente.² Não obstante, continua a existir um grande défice de investigação sobre a competitividade dos territórios, particularmente quando se tem em conta o novo pano de fundo da competitividade que decorre do processo de globalização em curso. Tendo Portugal como referência, o trabalho que aqui se apresenta pretende ser um modesto contributo para o avanço no entendimento das razões porque uns territórios se revelam mais competitivos que outros.

As razões invocadas parecem suficientes para justificar a oportunidade do tema, mas não ignoramos o "efeito moda" nas ciências sociais. Será a actualidade da problemática apenas uma questão de moda? Não cremos que assim seja.

O desenvolvimento territorial em espaço económico aberto assume nos anos 1990 uma pertinência que só tem paralelo histórico com a problemática do crescimento no pós-guerra. Ao nível internacional, o desenvolvimento do Leste Europeu em novos moldes político-administrativos, a unificação alemã, a união monetária europeia e a multiplicação de organizações multinacionais com significativo grau de integração económica e política são bem disso

1 Ver, por exemplo: Bailly & Coffey (1994), "Regional science in crisis"; Columbus (1995), "La science regionale est-elle en crise?"; e Henri Derycke (1995), "La science regionale au carrefour".

2 Entre os quais merecem destaque G. Benko e A. Lipietz (1994), Cuadrado-Roura e P. Nijkamp (1994), P. Cheshire e I. Gordon (1995) e Jensen-Butler e outros (1996).

expressão.³ Ao nível nacional, a perpetuação de profundas assimetrias regionais, a salvaguarda económica do território fronteiriço português, a preocupação com a eficácia dos esforços financeiros para promover o desenvolvimento equilibrado, a necessidade de clarificar e avaliar o papel das estruturas político-administrativas descentralizadas na promoção do desenvolvimento (...) conferem à problemática do desenvolvimento territorial uma relevância e actualidade sem precedentes.

Paralelamente, o "local" tem vindo a assumir relevo enquanto escala de referência para o estudo das dinâmicas de crescimento e de desenvolvimento. Implícito está o pressuposto de que o território não é mero objecto de suporte mas "espaço vivido" de confluência e síntese, e que é ao nível local que o desenvolvimento realmente ocorre. Como veremos, a globalização do mundo ("aldeia global") não lhe retira pertinência, pelo contrário, reforça o seu papel desde logo enquanto quadro de vivência social e participação política, vertentes não alienáveis do desenvolvimento.

É certo que desenvolvimento e crescimento constituem não só conceitos mas também realidades distintas. Em todo o caso, parece claro que a relação conflituosa que normalmente se observa entre crescimento e desenvolvimento tende a diluir-se no longo prazo, já que neste horizonte não é concebível o desenvolvimento sem crescimento.

Assim, melhorar o conhecimento sobre os mecanismos da competitividade territorial, incluindo nesta o crescimento, constitui um contributo para a promoção consistente do desenvolvimento local a longo prazo. Em síntese, é este o pressuposto a que se subordina a ambição deste livro.

A dimensão doutrinal e as perspectivas de abordagem da competitividade: opções axiomáticas

Surpreendentemente, ou talvez não, apesar do muito que se tem escrito sobre competitividade o seu entendimento conceptual permanece por esclarecer. Porter "confessa" que na Comissão Presidencial sobre a Competitividade Industrial, a que presidiu no mandato de Ronald Reagan, verificou não haver

3 A título ilustrativo, retenham-se: CEI, Confederação de Estados Independentes, ex-União Soviética; NAFTA, Área de Comércio Livre Norte Americana (EUA, Canadá, México); Mercosur, acordo de cooperação envolvendo Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai; UAM, União do Maghreb Árabe (Argélia, Líbia, Marrocos, Mauritânia e Tunísia); AFTA, Associação Asiática de Comércio Livre (Bornei, Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia). Os países da AFTA fundaram, em 1990, com o Japão, China, Taiwan, Hong-Kong e Coreia do Sul o EAEC (East Asia Economic Council). À excepção da União Europeia, todos as restantes organizações foram constituídas no início dos anos 1990, e mesmo a União Europeia, enquanto espaço de integração económica plena, só se consolidou nos anos 1990.

uma definição clara de competitividade. "Para as empresas, competitividade significava a capacidade de competir nos mercados mundiais com uma estratégia global. Para muitos membros do Congresso competitividade significava que a nação tinha uma balança comercial positiva. Para alguns economistas, competitividade significava baixos custos unitários do trabalho ajustados pelas taxas de câmbio" (Porter, 1990: xii), concluindo mais à frente que "está longe de ser claro o que significa o termo 'competitivo' quando se refere a uma nação" (Porter, 1990: 3).

Competitividade nacional vista como um fenómeno macroeconómico conduzido por variáveis como taxas de câmbio, taxas de juro e défices governamentais e que se exprime na balança de pagamentos; competitividade nacional enquanto função da existência de mão-de-obra abundante e barata; competitividade nacional determinada pela abundância de recursos naturais; competitividade nacional entendida como algo fortemente associado às políticas governamentais (proteccionismo, promoção de exportações e subsídios); competitividade nacional baseada em práticas diferenciadas de gestão, incluindo a gestão da relação capital-trabalho, são algumas das principais acepções teóricas de competitividade das nações que Porter referencia, concluindo que, "claramente, nenhuma destas explicações da competitividade nacional, tal como várias outras avançadas, é totalmente satisfatória. Nenhuma delas, por si mesma, é suficiente para racionalizar a posição competitiva das indústrias de uma nação. Cada uma delas encerra um pouco de verdade, mas não resistirão a um exame mais detalhado. Um conjunto de forças mais amplo e complexo parece actuar" (Porter, 1990: 5). E argumenta, pp. 5-6:

É "competitiva" uma nação que consegue criar emprego? Sem dúvida, a capacidade de o fazer é importante, mas o "tipo" de emprego, não meramente o emprego de cidadãos com baixos salários, apresenta-se mais significativo para o rendimento nacional. Finalmente, é "competitiva" uma nação cujos custos unitários do trabalho são baixos? Baixos custos unitários do trabalho podem obter-se com baixos salários tais como os praticados na Índia ou México, mas estes estão longe de se apresentar como modelos industriais atractivos.

Porter (1990: 6) considera então que a competitividade de um país deve aferir-se pela produtividade nacional, já que sendo a produtividade a causa principal do rendimento *per capita*, a longo prazo, é também o principal determinante do padrão de vida de uma nação.

Por sua vez, Lundvall (1992: 8) postula que no longo prazo a competitividade das empresas e das economias nacionais reflecte a sua capacidade de inovação, devendo as empresas envolver-se em actividades que tenham em vista a inovação como forma de assegurarem a sua posição.

Por referência ao território a ambiguidade conceptual não difere muito da que acaba de retratar-se. A própria expressão competitividade só se

encontra na bibliografia dos anos mais recentes, normalmente sem qualquer esforço de definição conceptual e quando este existe o seu sentido é sobretudo empírico-operacional.

Pela nossa parte assumimos que competitividade territorial é uma realidade conceptual plurifacetada, e plurideterminada, que exprime a *capacidade de uma dada comunidade territorial para assegurar as condições económicas do desenvolvimento sustentado*.

Esta precisão conceptual parece-nos tanto mais importante quanto o debate em curso tem muitas vezes sido pautado pela dimensão ideológico-doutrinal da competitividade.

A hegemonia do pensamento económico-doutrinal liberal contribuiu para acelerar o processo de globalização, observando-se nos últimos anos um fundamentalismo desregulamentador dos mercados que ignora os efeitos perversos da concorrência (seja ela perfeita ou oligopolista, o que no caso não parece relevante), nomeadamente o *dumping* social e a marginalização de amplos estratos populacionais da mesa em que se partilha a riqueza criada.

A globalização alterou significativamente a divisão internacional do trabalho dos anos 1960 e 1970. Actualmente, o mundo da tríade (Europa Ocidental, EUA e Japão) precisa cada vez menos do Sul e o risco da marginalização, ou do *apartheid*, existe: "Em 1980, os cem países mais pobres realizavam 8% das exportações e 9% das importações mundiais. Em 1990, estas taxas caíram para 1,4% e 5%, respectivamente" (Veltz, 1994: 36).

O dilema da globalização é que ou os territórios conseguem criar condições de competir com sucesso em algum dos múltiplos segmentos (nichos?) do mercado global ou são inexoravelmente votados à marginalização no processo de partilha da riqueza mundial, e os seus habitantes condenados a debaterem-se por si mesmos com os dramas do desemprego e da pobreza. O processo de concentração dos fluxos de capital, de produtos e de serviços, os acordos estratégicos inter-empresariais e de transferência tecnológica entre os países da tríade, com a conseqüente marginalização do "resto do mundo", bem como os espectaculares acréscimos de capacidade produtiva conseguidos nas últimas décadas por aqueles países, sem que para tal tenham tido necessidade de empregar significativos recursos humanos adicionais, tendo mesmo nalguns casos diminuído o volume de emprego,⁴ ilustram bem a dimensão dos desafios sociais e políticos colocados pela competição global.

4 Segundo os dados do *World Human Development Report* de 1993, reproduzidos pelo Grupo de Lisboa (1994: 69), a Alemanha e a França, por exemplo, observaram um crescimento do PIB entre 1960 e 1987 de 222% e de 268%, respectivamente, sendo o emprego no final do período inferior ao de 1960 em cerca de 10 a 15%. Estados Unidos e Japão aumentaram também vertiginosamente a sua capacidade produtiva, especialmente o Japão (378%), mas nestes casos o crescimento ainda foi acompanhado pelo crescimento do emprego, embora a ritmo bem inferior ao do PIB.

Encontrar mecanismos alternativos de partilha do emprego e de redistribuição da riqueza constitui um desafio premente que a globalização coloca actualmente ao mundo, e que tem igualmente expressão ao nível dos territórios subnacionais, mesmo nas sociedades desenvolvidas, já que o mecanismo da distribuição factorial do rendimento se encontra ameaçado pela expressão do desemprego e a eficácia da política de regulação social de âmbito nacional comprometida pela natureza global do processo de produção.

Ou seja, a globalização coloca na ordem do dia o desafio da reestruturação das instituições de regulação nacional e da criação de instituições de regulação adequadas à configuração da organização produtiva actual, ao mesmo tempo que requer que se dê expressão material à palavra solidariedade, desafios que o Grupo de Lisboa justamente tem vindo a equacionar. Estes autores tecem um olhar crítico sobre o que designam de "ideologia da competição". Insurgem-se, nomeadamente, contra o que consideram ser a subjugação das formas de organização económica, social e política aos desígnios da concorrência de mercado moldada pelos interesses das empresas multiterritoriais, concluindo que "a ausência de formas de governação política a nível global, socialmente responsáveis e democráticas, surge como a principal fraqueza da actual configuração do mundo" (*op. cit.*, p. 17).

Com efeito, uma das características da actual fase de globalização é precisamente o contraste entre a intensidade das formas de integração global dos mercados e a natureza nacional das instituições de salvaguarda do interesse colectivo, facto que leva o Grupo de Lisboa a sublinhar os *limites à competição* e a defender a necessidade de se promover uma *nova geração de contratos sociais globais* de suporte à governação cooperativa alicerçada em *novas formas de cidadania*. Neste particular as suas teses convergem com as do "desenvolvimento alternativo" que tem em *Empowerment* de J. Friedmann (1992) a sua obra de referência.

Em síntese, a discussão da problemática tem sido marcada por velhas dicotomias ideológico-doutrinárias. De um lado, a *ideologia da competitividade* de cunho neoliberal, do outro, os "apóstolos da sociedade civil". Ao primado da economia contrapõem os outros o primado do social, com evidentes consequências doutrinárias quanto ao papel dos vários actores, sejam as empresas, o Estado ou as organizações não governamentais. No primeiro caso toda a acção das autoridades públicas deve balizar-se pelo objectivo de facilitar e promover a livre competição económica, como forma de garantir a eficiência na regulação do sistema. No segundo caso advoga-se a necessidade da transformação radical do próprio sistema.

Trata-se de um debate ao qual não somos imunes, ainda que nas páginas que se seguem lhe não tenha sido explicitamente reservado espaço. Até por isso, exige-se que clarifiquemos aqui o nosso posicionamento sobre a questão.

A globalização e a intensificação da concorrência são um facto, e não parece que a alternativa seja contrapor à ideologia da competitividade e da

desregulamentação e do fundamentalismo anti-competitivo e do primado da contratualização social. Historicamente a concorrência tem sido a alavanca do progresso da humanidade (não sem efeitos perversos, está bem de ver) e o mercado o seu mecanismo regulador. O que se alterou é que o mercado passou a ter uma expressão global, por isso a internacionalização das economias locais constitui actualmente uma condição indispensável à sua sobrevivência, à sua vitalidade económica e social, isto é, à sua competitividade territorial.

O que está em causa é que razões sociais, mas também económicas, impõem que a prossecução da competitividade contemple formas de governância norteadas pela solidariedade. É esta a razão que nos leva a entender (capítulo 7) a competitividade territorial como expressão da performance económica conseguida, mas, simultaneamente, como a expressão da performance social, nomeadamente, ao nível da quantidade e qualidade do emprego assegurado já que o emprego continua a ser o principal mecanismo de distribuição da riqueza e de combate à pobreza. Isto é, partilhamos o entendimento do Competitiveness Advisory Group (UE/CAG, 1995) segundo o qual a competitividade não é um fim em si mesmo mas um meio de alcançar um crescente bem estar.

Do ponto de vista em que nos colocamos o dilema não é competição ou solidariedade, mas antes o de compatibilizar competição e solidariedade, rejeitando a competição pela competição a favor da competição cooperante, fazendo da competição um jogo de soma positiva e não um jogo de soma nula. É que se a competição é imprescindível à vida, sem solidariedade a vida gregária não fará muito sentido.

Outra das relações de causalidade que importa esclarecer é a da competitividade e desenvolvimento. Similarmente ao que afirmámos em relação à solidariedade, também competitividade e desenvolvimento não são nem conceitos nem realidades oponíveis. Pelo contrário, têm forte convergência já que no entendimento que conferimos a desenvolvimento poderemos defini-lo como sendo igual a competitividade mais "pedagogia" da participação, da equidade e da solidariedade. Ora, a nosso ver, esta "pedagogia" só se torna uma realidade concreta e consequente quando apoiada em economias competitivas. Inversamente, a competitividade da economia é tributária da participação, da equidade e da solidariedade, desde logo porque a coesão do tecido social, a capacidade de mobilização dos actores locais e a adopção de um referencial estratégico de alcance colectivo se reflectem na dinâmica de governância territorial, a que atribuímos, como se verá, um importante papel enquanto factor explicativo do grau de desempenho competitivo.

Esclarecidas estas questões normativo-doutrinárias, situemos no plano teórico o trabalho que aqui se apresenta. Deixando de fora as visões críticas, é possível identificar três abordagens da competitividade: a competitividade-de-custo, a competitividade sistémica e a competitividade territorial. As duas

primeiras constituem o que poderemos designar por paradigmas da competitividade aespacial.

A abordagem da *competitividade-custo* corresponde à visão ortodoxa da economia, e enfatiza a relevância das vantagens comparativas expressas na abundância de factores produtivos a baixo custo. Apesar de profundamente enraizado na teoria económica dominante, a teoria da competitividade-custo não consegue ocultar as suas limitações quando confrontada com o curso recente das economias, o que conduziu a que a sua validade fosse questionada, daí emergindo um novo paradigma que se vem consolidando e afirmando nos anos 1990. Este paradigma, que designamos por *visão sistémica da competitividade*, tem como principais características o entendimento da competitividade como sendo de natureza plurideterminada, dinâmica e sistémica, traduzindo-se na procura de articulação entre as várias dimensões económicas da competitividade e destas com a dimensão social que as enquadra.

Nesta abordagem não se refuta que menores custos de produção constituam factor de competitividade, mas sustenta-se que a competitividade internacional é moldada pelo contexto da inserção nacional e que, mais do que o preço dos factores de produção, é a sua qualidade que permite a competitividade sustentada, introduzindo assim na análise uma dimensão qualitativa e temporal diferente. Nas abordagens que revisitámos e que adoptam esta perspectiva enfatiza-se sobretudo o papel das *economias externas* e das sinergias do processo económico, conduzindo à afirmação de que a inovação é o motor da competitividade. O *diamante* de Porter e o *sistema nacional de inovação* constituem dois enfoques que partilham deste entendimento. Ainda que considerem diferentes fontes para a inovação, ambos conferem às interacções produtivas o papel determinante na alimentação do processo de inovação.

Apesar de a aglomeração territorial ser o contexto privilegiado de geração de *economias externas* e de adensamento das interacções produtivas, a visão sistémica da competitividade configura uma abordagem aespacial. A verificação de tal incoerência conduziu-nos à problemática da competitividade territorial e ao centrar da análise nos modelos de organização territorial da produção.

Transferida a discussão para o seio da bibliografia da ciência regional, rapidamente se verificará que as principais abordagens regionais estão polarizadas pela referência à actividade industrial, tendo nos modelos de organização empresarial e nos seus reflexos sobre o território a grande linha de fractura entre as abordagens em confronto.

De um lado, os autores que centram a atenção nas estratégias e nos modelos de organização do trabalho das grandes empresas, sobretudo as transnacionais ou multiterritoriais, resultando numa visão do território enquanto *mero produto* do processo de acumulação capitalista moldado por aquelas empresas. Do outro lado, situam-se os autores que fazem da possibilidade de um modelo de desenvolvimento alternativo, endógeno, autocontrolado e apoiado em pequenas empresas, o seu "acto de fé".

Felizmente, são cada vez mais os autores que se colocam num terreno intermédio, procurando preservar o que de mais virtuoso existe na abordagem endógena sem escamotear a relevância do papel que as grandes empresas e as instituições supra-locais podem desempenhar no desenvolvimento regional/local. A compreensão da natureza do processo de globalização e da inovação e o papel das *redes de governância territorial* na sociedade moderna (para alguns, sociedade pós-industrial, sociedade da informação ou sociedade inteligente — leia-se *learning society*) parece constituir o ponto de partida desta terceira via da abordagem territorial, ainda em construção e que, à falta de melhor expressão, designaremos por *network paradigm*. É aqui que este trabalho se situa, ainda que nele se conjuguem ensinamentos extraídos de abordagens que, em conformidade com a tipologia estabelecida, se filiam nos paradigmas anteriores.

Roteiro de leitura

É o enfoque regional/local da competitividade que nos importa equacionar. Porém, nos capítulos da parte I revisitaremos as principais abordagens aespaciais da competitividade que têm por referência as empresas, os "cachos" de actividades ou os países. A razão de ser deste nosso percurso, quando temos por objectivo a competitividade territorial, tem que ver com a própria génese do pensamento económico regional. A tentativa de explicação espacial da economia tem na teoria da empresa, na teoria do comércio internacional e na teoria do crescimento as suas tradicionais âncoras à teoria económica. Os desenvolvimentos recentes da teoria económica nestes domínios levaram-nos a sentir a necessidade de refazer aqui um esboço desse percurso para a partir dele podermos equacionar o alcance e as limitações dos respectivos modelos enquanto quadro teórico explicativo da competitividade.

Em todo o caso, devemos advertir o leitor que o propósito motivador do nosso percurso não é o de discutir as propriedades das várias abordagens aqui trazidas à colação ou as suas múltiplas extrapolações, mas tão só o de, ao revisitá-las, identificar os elementos que possam fazer-nos luz quanto: *i*) ao entendimento a dar a competitividade e, especificamente, à sua dimensão territorial; *ii*) às causas, ou factores, determinantes da competitividade; *iii*) à capacidade explicativa dessas abordagens relativamente às diferenças de competitividade observadas entre territórios distintos.

Assim, no capítulo 1 e 2 centrámos a nossa atenção nos enfoques teóricos que suportam a visão tradicional da competitividade. As abordagens dominantes da empresa, do comércio internacional e do crescimento são aí recordadas. Ao equacionarmos a competitividade da empresa, do ponto de vista neoclássico, definimos competitividade pelas condições de equilíbrio concorrencial da empresa. Ao tomar-se o país por referência já não nos preocupámos em

saber quais as condições do equilíbrio, ou do seu curso, preocupação central da abordagem neoclássica. Limitámo-nos tão só a identificar quais as causas que no quadro da teoria económica determinam o comércio e o crescimento económico.

Em síntese, da análise aí apresentada retira-se que ao nível quer da empresa quer do comércio internacional a produtividade relativa constitui suporte basilar da competitividade, com a limitação de, no quadro teórico apresentado, tal decorrer exclusivamente da observância de menores custos de produção associados à dotação de factores produtivos do país e ao consequente padrão de especialização produtiva a que “necessariamente” conduz.

É graças àquela vantagem comparativa que um país reforça a sua presença competitiva no comércio internacional e, conseqüentemente, melhora o nível de “bem-estar” da sua população, mediatizado pelo crescimento económico que o comércio alimenta. Assim, neste quadro teórico o comércio internacional produz um efeito do mesmo tipo que o gerado pelo *progresso técnico* na abordagem tradicional do crescimento, isto é, contraria a lei dos rendimentos decrescentes e eleva a capacidade produtiva da economia. Em ambos os casos, quer o enfoque microeconómico quer o enfoque macroeconómico da teoria neoclássica remetem para o exterior dos seus modelos as determinantes da competitividade, reservando à empresa o papel de se ajustar ao preço de equilíbrio do mercado em que opera tendo em conta a dotação e o preço relativo dos factores de produção — determinados pelos respectivos mercados — bem como o papel de interiorizar, pela acumulação de capital, o progresso técnico que é suposto ser igualmente acessível a todos os concorrentes.

A ideia de inovação e crescimento cumulativo já encontrada em Adam Smith, tendo por base a exploração de *vantagens de escala* associadas à dimensão do mercado externo, surge-nos claramente explicitada nas abordagens contemporâneas, quer nas que se configuram em ruptura com a teoria neoclássica, quer nas que representam a sua renovação, como se sublinha ainda no capítulo 2. Estas enfatizam a relevância da *inovação tecnológica* e do *capital humano* enquanto determinantes do crescimento, procurando endogeneizar ao modelo tradicional o *progresso técnico*, ao mesmo tempo que admitem a observância de rendimentos de escala crescentes, precisamente em consequência da acção do capital humano e da inovação tecnológica.

Em ruptura com as abordagens teóricas antes referenciadas, surgem-nos perspectivas que encaram a empresa enquanto parte de um sistema mais vasto, enfatizando ora a competitividade da empresa enquanto algo que decorre não de um processo de optimização e equilíbrio mas da sua capacidade de gestão estratégica, ora pondo a tónica no papel da tecnologia e da inovação, podendo por isso considerar-se como abordagens complementares. Esta última perspectiva tem a sua expressão plena nas análises centradas no *diamante* formulado por Porter e no conceito de SNI (sistema nacional de inovação),

que se expõem no capítulo 3 e que configuram a visão sistémica da competitividade (ou a competitividade-não-preço) posicionando-se deste modo como um corpo teórico alternativo ao paradigma tradicional da competitividade-custo. Nestas abordagens, competitividade apresenta-se nos enquanto expressão da capacidade de inovação, sendo esta a resultante de um processo de interacção das empresas com o seu meio envolvente, seja pela “pressão concorrencial” que este exerce sobre as empresas (Porter), seja pelas sinergias de aprendizagem inerentes ao sistema económico e pelo estímulo das instituições de suporte à inovação e à acumulação de capital humano, abordagem centrada no SNI.

Em síntese, no essencial as abordagens que revisitámos na parte I remetem a competitividade para o quadrinómio: inovação, capital humano, capacidade empresarial de gestão estratégica e instituições público-privadas de suporte à inovação. Mas devemos igualmente observar que aqueles monómios remetem frequentemente para a envolvente territorial, pela sua natureza localizada e espacialmente diferenciada, sem que o quadro teórico de que derivam considere explicitamente a leitura territorial dos processos competitivos.

Nas ligações que estabelecem com a problemática territorial, aquelas abordagens pouco mais avançam que não seja sublinhar a aglomeração geográfica dos quatro factores, o que nos levaria a circunscrever a análise ao meio urbano, ou mesmo a parte do sistema urbano, e/ou a realidades referenciadas como sistemas produtivos locais, havendo que equacionar também as possibilidades competitivas dos espaços que nesta lógica resultam, por exclusão de partes, como remanescentes.

Assim, impunha-se que reflectíssemos sobre a articulação do *local* com o *global* questionando-nos sobre a natureza do processo de globalização em curso e sobre as implicações teóricas das dinâmicas de reestruturação decorrentes daquele processo, aspectos que, afigurando-se nos marcantes dos caminhos da competitividade territorial, são igualmente descurados quer pela abordagem ortodoxa quer pelo enfoque sistémico da competitividade. Foi o que tentámos fazer na parte II, precisamente intitulada: *globalização, inovação e território*. No capítulo 4 somos levados a concluir que o novo paradigma tecnoeconómico, que está associado à globalização, alterou o pano de fundo da competitividade empresarial convertendo a inovação na chave da competitividade.

Conseqüentemente, as interacções entre as formas de organização territorial da produção e as dinâmicas de inovação requeridas pela actual lógica da competitividade convertem-se numa questão fulcral para a compreensão da problemática da competitividade territorial. O estudo dos *complexos territoriais de produção* que têm configurado as “regiões ganhadoras” constitui, naturalmente, a forma privilegiada de apreensão daqueles interacções. O capítulo 5 é a expressão desse desígnio. Aí se procede a uma tentativa de

clarificação conceptual do que a bibliografia da especialidade tem referido como casos de sucesso. Adicionalmente, procede-se à avaliação crítica dos *distritos industriais*.

No último dos capítulos da parte II (o capítulo 6) realiza-se um esforço de síntese entre, por um lado, as implicações da globalização para o processo de reconfiguração espacial em curso, e, por outro lado, as relações entre as dinâmicas de inovação e os modelos de organização territorial da produção. Tal esforço evidencia a razão de ser do aparente paradoxo de a globalização ter conduzido à valorização do papel do território enquanto suporte competitivo das respectivas empresas. É que a inovação está territorialmente inscrita. Desta conclusão decorre a pertinência de apreender a dimensão territorial das redes de inovação, propósito instrumental da tipologia de *redes de governança territorial da inovação* que formulamos ainda no capítulo 6.

Rejeitando o fundamentalismo intelectual e adoptando uma postura ecléctica, de procura de complementaridades entre diferentes quadros teóricos, ensaia-se no capítulo 7 a "recriação" das abordagens entretanto sumariadas. Assim, o modelo teórico-explicativo da competitividade territorial que aí se propõe acolhe ensinamentos de origem muito distinta:

Da abordagem neoclássica retivemos o efeito-custo na competitividade, enquanto a teoria do crescimento nos levou a dar atenção aos factores-chave na geração de rendimentos crescentes à escala, especialmente ao capital humano.

Da abordagem tecnológica feita pela economia da inovação retivemos a relevância para a competitividade dos processos de alteração tecnológica e, de forma mais geral, das mutações paradigmáticas ao nível tecnoeconómico.

Da abordagem de Porter retivemos a importância das estratégias empresariais em termos da gestão global da cadeia de valor, da interacção das empresas e da diferenciação do produto, bem como das vantagens da especialização em *cluster*.

Da abordagem centrada no sistema nacional de inovação retivemos a importância do contexto institucional nacional no processo de aprendizagem colectiva e as várias incidências e natureza da inovação.

Da análise dos complexos territoriais de produção, em especial dos *meios inovadores*, retivemos o papel do território enquanto suporte agregador dos actores e enquanto entidade criadora de sinergias inovadoras.

Estes ensinamentos convergem na formulação das três dimensões que no referencial teórico proposto determinam a performance competitiva dos territórios: o *padrão local de vantagens comparativas*, a *dinâmica do tecido produtivo local* e as *condições de inserção territorial*. Trata-se de um modelo que constitui não só uma tentativa de integração pluridisciplinar, com destaque para o que se reporta à articulação economia/sociedade, como um esforço para ultrapassar a dicotomia endógeno/exógeno do desenvolvimento local, colocando a tónica nos atributos localizados e nas dinâmicas do território mas sem

perder de vista que elas são mediatizadas pelas condições que à escala regional, nacional e internacional as enquadram.

O quadro teórico proposto foi entretanto "avaliado" no capítulo 8, onde se procede ao confronto sistemático da performance competitiva de cada concelho com as variáveis através das quais se operacionalizaram os conceitos constitutivos do esquema teórico enunciado no capítulo anterior. Porque em cada período histórico uns territórios se revelam mais competitivos que outros, se procedermos à comparação sistemática dos níveis de competitividade revelada nesse período com os atributos presentes, e os ausentes, em cada um desses territórios, poderemos esperar identificar o conjunto de factores que explicam porque razão são uns territórios mais competitivos que outros. Foi esta a base da orientação metodológica que se adoptou. Na leitura deste capítulo importa não perder de vista, por um lado, que as variáveis que reflectem o comportamento espacial de cada um dos factores considerados no modelo teórico não passam de imagens, por vezes indirectamente reflectidas, da realidade que se quis apreender, e, por outro lado, que o entendimento subjacente a este exercício de validação empírica das premissas teóricas formuladas não foi tanto o de demonstrar ou provar tais premissas mas antes o de contribuir para esclarecer as relações de causalidade que explicam o desempenho competitivo dos territórios perante contextos concretos.

No capítulo 9, que serve de conclusão a este livro, fecha-se o tema e, posteriormente, reabre-se de novo numa perspectiva diferente.

Fecha-se com a síntese articulada do percurso teórico efectuado, o que culmina na definição de uma tipologia de *estádios de competitividade territorial*, ponto de encontro das ilações teóricas com as evidências empíricas. Estes estádios servem-nos aí de pretexto para, de uma forma que se tentou integrada, sublinhar as principais conclusões parcelares que se retiveram dos capítulos anteriores.

Reabre-se o tema na perspectiva instrumental que nos motivou para esta investigação. De alguma forma, é o regresso ao ponto de partida, mas agora transportando o património acumulado durante o percurso. Adquirida a visão sistémica dos factores que influenciam o grau de desempenho competitivo dos territórios, haverá agora que retirar daí as correspondentes implicações para a política de desenvolvimento regional/local, ou para a política de promoção da competitividade territorial. Até por falta de espaço, limitamo-nos aqui a sublinhar alguns dos aspectos essenciais a ter em conta na definição da política regional, deixando o tema em aberto.

A configuração da(s) estratégia(s), dos instrumentos e do papel das instituições (públicas, empresariais e de parceria público-privada) inerente àquela política surge-nos como o prolongamento e corolário lógico do trabalho que agora se apresenta. Superar as limitações deste trabalho, aprofundar a reflexão, a aprendizagem interactiva e o envolvimento dos actores da

política de promoção da competitividade parecem-nos constituir uma promissora agenda de trabalho para os investigadores comprometidos com o desenvolvimento.

Pela nossa parte, assumimos o desafio de tentar trilhar um caminho em grande medida ainda virgem. Chegados ao fim do trilho, estamos disponíveis para assumir as limitações do resultado conseguido e as consequências da opção tomada. Mas cabe agora sobretudo ao leitor avaliar das limitações (e esperamos que do mérito) do percurso efectuado, ajudando-nos com a sua crítica a ultrapassá-las. Entretanto, gostaríamos de fazer nossas as palavras de Bento Jesus Caraça,

Se não receio o erro é porque estou sempre pronto a corrigi-lo.

permitindo-nos acrescentar-lhes que é a crítica que nos ajuda a identificar o erro e intelectualmente nos estimula a corrigi-lo.

Parte I | A COMPETITIVIDADE DAS EMPRESAS E PAÍSES:
ENTENDIMENTO E FACTORES EXPLICATIVOS

Capítulo 1
A COMPETITIVIDADE ENQUANTO VANTAGEM-CUSTO
E AS SUAS LIMITAÇÕES

A abordagem tradicional da competitividade tem sido polarizada pela ideia da vantagem-custo. Tal ideia tem vindo a ser desenvolvida a dois níveis de análise: o da empresa, numa perspectiva microeconómica, e, numa perspectiva macroeconómica, pela teoria do comércio internacional.

A teoria neoclássica constitui o quadro teórico que mais contribuiu para a difusão deste entendimento da competitividade. Mesmo as abordagens que se têm posicionado como alternativas ao pensamento ortodoxo mantêm-se de alguma maneira prisioneiras daquele quadro, até porque têm como ponto de partida a sua crítica.

Sem ser nosso propósito expor aqui a panóplia de enfoques teóricos existentes, identificam-se neste capítulo, sumariamente, os factores que à luz do pensamento económico dominante constituem o suporte da competitividade da empresa (secção 1) e, as condições em que um país dispõe de vantagens no comércio entre nações (secção 2).

Ilustrando as limitações que decorrem de tais enfoques, conclui-se cada uma das secções em que se estrutura este capítulo com o enunciado de algumas das abordagens que neste domínio se posicionam como alternativas à teoria neoclássica.

A competitividade da empresa

O entendimento neoclássico

O corpo teórico que actualmente constitui o *main stream economics*, por vezes também apelidado de corrente económica moderna, tem na *síntese neoclássica* operada por Samuelson — posteriormente enriquecida pelos *novos clássicos* Lucas e Sargent — a sua expressão consolidada. O *homo economicus* racional é o seu principal postulado de partida, levando alguns autores a admitir que

esta escola de pensamento fornece mais uma teoria da decisão racional que uma teoria explicativa do funcionamento dos sistemas económicos.

Resumidamente, recordemos as premissas em que repousa a análise neoclássica em concorrência perfeita: atomismo das empresas, homogeneidade dos produtos, perfeita mobilidade sectorial de factores, e, o perfeito conhecimento que qualquer agente económico dispõe sobre todas as variáveis relevantes do mercado. Acresce que cada empresa produz um único produto dirigido a um único mercado e que consumidores e empresários adoptam comportamentos de racionalidade económica. Em consequência, os consumidores aplicam o seu rendimento disponível por forma a maximizarem a sua satisfação, enquanto os empresários asseguram a maximização do lucro combinando os factores produtivos na proporção mais adequada às condições de mercado do seu ramo de negócios. Ao procederem desta forma o mercado proporciona aos empresários uma remuneração do seu capital equivalente à melhor remuneração que poderiam esperar se aplicassem o seu capital em qualquer outro negócio.

Com o pano de fundo que resulta das premissas anteriores, a empresa competitiva é a que consegue sobreviver em condições concorrenciais, obtendo uma remuneração do capital igual à melhor remuneração alternativa em qualquer outro sector de actividade. Para tal deve prosseguir a maximização do lucro, ajustando as suas decisões às condições do segmento de mercado em que actua, tomando como um dado o preço e o volume de procura que asseguram o equilíbrio do correspondente mercado.

Este equilíbrio é o corolário do funcionamento da lei da oferta e da procura, cujo mecanismo regulador é a *mão invisível* consagrada no século XVIII por Adam Smith. Nos manuais que explanam o pensamento económico actualmente dominante, tal *mão* surge invariavelmente com a expressão gráfica de duas curvas definidas sobre um plano cartesiano cujos eixos representam uma escala de preços e de quantidades. Da intersecção dessas curvas (a da procura com a da oferta) resulta a determinação do preço de mercado e do volume de produção que asseguram o equilíbrio económico para um dado preço. Deslocações ao longo das curvas, conjugadas com deslocações das próprias curvas, garantem o restabelecimento de um novo ponto de equilíbrio sempre que factores *exógenos* perturbem o equilíbrio previamente estabelecido. A magnitude da deslocação ao longo das curvas é função da natureza da elasticidade das funções de procura ou oferta existentes.

A consideração da variável tempo neste processo de ajustamento — domínio em que Alfred Marshall foi pioneiro — remete-nos para a teoria da produção e do custo, suportes conceptuais do equilíbrio da empresa. Com efeito, em concorrência perfeita cada empresa pode admitir que a procura que lhe é dirigida é infinita.¹ Assim, perante o preço pré-estabelecido pelo equilíbrio entre procura e oferta agregadas, caberá ao empresário decidir qual a quantidade que deve produzir por forma a maximizar o seu lucro. No quadro

teórico neoclássico, esta decisão do empresário decorre *apenas* da função de produção da empresa e do comportamento dos custos inerentes a essa função de produção.

A função de produção define como que o limite ou fronteira das possibilidades de produção de uma empresa, assumido como constante a tecnologia existente e como variável a proporção em que os factores de produção se combinam para gerar determinado volume de produção.²

Assim, sabendo que a procura não é restrição, tendo como dado o preço de venda, conhecendo as possibilidades técnicas de produção definidas pela sua função de produção e os custos dos respectivos factores, o empresário maximizará o seu lucro optando por produzir a quantidade para a qual o custo médio unitário de produção é mínimo e igual ao preço de venda.³

A quantidade assim determinada define uma situação de equilíbrio estável da empresa — garantindo-lhe igualmente a maximização do lucro — tanto no curto como no longo prazo. Com efeito, dado que na situação de equilíbrio de longo prazo o custo marginal de curto e de longo prazo resultam iguais, para o volume de produção em que o custo médio de longo prazo é mínimo e igual ao preço, o custo de produzir uma unidade adicional — custo marginal de curto prazo — também é igual à receita marginal, sendo esta a condição de maximização do lucro no curto prazo.

Do que acaba de expor-se somos levados a concluir que na perspectiva neoclássica a empresa competitiva é a que consegue maximizar o seu lucro através da minimização dos custos unitários de produção, sendo tal preposição o resultado de uma complexa equação de racionalidade económica resolvida pelo empresário.

Sem se questionar os pressupostos que fundamentam tal conclusão, frequentemente se retiram daqui extensões normativas problemáticas, como é o caso da conclusão de que é necessário que não haja aumento do preço dos factores para que um aumento da produção possa responder a um acréscimo da procura sem que se verifique o aumento do preço do produto.⁴ Lendo factores

- 1 Em rigor deverá dizer-se que o coeficiente de elasticidade da procura tende para o infinito, traduzindo uma procura absolutamente elástica.
- 2 "Entre os factores de produção, os economistas incluem, tradicionalmente, terra, trabalho, capital e a categoria mais geral chamada *entrepreneurship*. Começou entretanto a vulgarizar-se a adição de outros factores a esta lista, como sejam, o conhecimento ou a tecnologia, a organização e a energia" (Frank, 1994: 262). Ao modelo aqui apresentado estão subjacentes apenas os factores convencionais, tomando-se os restantes como exógenos.
- 3 Tenha-se presente que o *custo de oportunidade* do investimento e a compensação pelo *risco* já estão reflectidos no *custo*, que desta forma é um custo económico e não um custo contabilístico. Deste modo, uma remuneração do capital superior à de equilíbrio seria anormal e atrairia a entrada de novos concorrentes, fazendo perigar a magnitude anterior do *lucro normal*.
- 4 Este é, recorde-se, o corolário de no modelo em referência se admitir que a função de produção tem rendimentos físicos de escala constantes. Todavia, a vida económica fornece

como trabalho, é grande a tentação para advogar a manutenção de baixos salários em nome da competitividade das empresas, quando de facto se está a escamotear que a empresa pode dispor de custos de escala constantes e mesmo decrescentes ainda que com aumentos de salários.⁵

Na base de tal equívoco está a dificuldade da teoria neoclássica da produção em considerar as economias externas. Tomando por referência as economias externas resultantes das economias de aglomeração, o insuspeito Robert Lucas (1988: 38) fornece-nos uma boa ilustração da inadequação daquele quadro teórico para explicar os processos de organização económica territorial:

Se pressupusermos apenas a habitual lista de forças económicas, as cidades constituiriam uma realidade à parte. A teoria da produção não contém nada que assegure a sua ligação à cidade. A cidade é simplesmente uma colecção de factores de produção — capital, pessoas e terra — e a terra é sempre bastante mais barata fora das cidades do que no seu interior. Porque é que capital e pessoas não se deslocam para fora das cidades, combinando-se com a terra barata e aumentando deste modo os lucros? Certamente as pessoas querem viver perto do comércio e as lojas precisam de se localizar perto dos seus consumidores, mas considerações circulares deste tipo explicam apenas os centros comerciais, não as cidades. As cidades estão baseadas no comércio indiscriminado e nos produtores primários, e a teoria que considere a sua existência tem de explicar porque é que estes produtores estão aparentemente optando pela concentração em vez de optarem por modelos de funcionamento com baixos custos.

Concluindo, mau grado o suporte ao raciocínio lógico que o modelo teórico neoclássico proporciona, as suas premissas constituem hipóteses de trabalho fortemente restritivas por confronto com a realidade materializada no funcionamento do sistema económico. Apesar dos abundantes esforços feitos por autores desta escola de pensamento no sentido de incorporar as críticas que se lhe têm dirigido, nomeadamente procurando formulações que dispensem a rigidez de algumas das premissas que começámos por enunciar, a verdade é que estes esforços não conseguem contornar as limitações do familiar procedimento metodológico da escola neoclássica, condensado na expressão *ceteris paribus*.⁶

múltiplos exemplos de situações que poderiam justificar a existência de custos decrescentes ou rendimentos de escala crescentes. A adopção de tecnologias mais eficazes, o aproveitamento de economias de escala, a melhoria da eficiência organizacional e o aumento da produtividade física associada a processos de aprendizagem no tempo (*learning by doing*) são algumas das razões referenciadas na literatura económica desde Adam Smith que podem levar as empresas a registar custos de escala decrescentes.

5 Como veremos no capítulo 3, Porter (1990: 7) inverte completamente os termos do problema, ao postular que o objectivo de uma empresa competitiva deve traduzir-se na capacidade de “suportar altos salários e conseguir obter preços elevados nos mercados internacionais”.

Da empresa espaço abstracto de optimização à gestão estratégica

Partindo da crítica à teoria neoclássica, sobretudo por ela pretender constituir uma teoria paradigmática da empresa — domínio em que a análise neoclássica “frequentemente obscurece mais que aquilo que revela”, resultando “extremamente limitada a sua utilidade para o gestor” — David Teece (1990: 48-54) argumenta que a teoria neoclássica dos preços e da produção não serve a gestão estratégica. Não só por aquela considerar a tecnologia homogénea e igualmente disponível para as empresas, como por tomar como exógena a mudança tecnológica: “a mudança tecnológica, fundamental para o entendimento da economia global actual, permanece exógena em praticamente todos os modelos económicos neoclássicos, se é que é incluída em algum deles”.

Mais que a questão tecnológica, Teece critica o facto de a abordagem neoclássica dominante ignorar o conhecimento e a aprendizagem organizacional, eles mesmo fontes de inovação, e ignorar o papel do empresário, transformando a empresa numa “caixa preta” que transforma os factores de produção em produtos finais, normalmente apenas um”.⁷

Finalmente, Teece critica a preposição do equilíbrio de mercado (“claramente um estádio de ficção... para o equilíbrio ser obtido, as empresas necessitam de informação sobre os planos de investimento de cada uma das outras empresas”) e a natureza estática da análise, baseada em pressupostos de *hiper racionalidade* no comportamento dos agentes económicos.

O reconhecimento dos limites, senão mesmo desadequação, da análise neoclássica para o estudo da competitividade empresarial conduziu à afirmação de quadros teóricos alternativos, onde a competitividade da empresa não é confinada à capacidade de minimização de custos mas encarada de forma plurideterminada. A empresa passa a ser vista como parte integrante de um sistema de produção e comercialização mais vasto e como local de tomada de decisões de cujo alcance estratégico depende a sua competitividade.

Trata-se de um quadro teórico que emerge da economia industrial, onde o epicentro da análise é transferido do estudo da performance para os vectores que a condicionam: o estudo das condições estruturais que envolvem a

6 São disso ilustração paradigmática os modelos de concorrência monopolística e oligopolística que, no início dos anos 1990, conheceram novos desenvolvimentos com Gene Grossman, Paul Krugman, Elhanan Helpman e James Markusen, nomeadamente. *Imperfect Competition and International Trade*, organizado por G. Grossman e editado pelo MIT Press (1992), constitui uma boa referência destas abordagens.

7 A título de curiosidade, registe-se que no manual de R. Frank (1994: 263) a função de produção surge representada, precisamente, por uma caixa escura que transforma factores de produção em produtos, tendo por razão de transformação “o nível presente de conhecimentos tecnológicos”.

actividade da empresa (enfoque estruturalista); o estudo das formas de comportamento empresarial relativamente ao seu enquadramento estrutural (abordagem comportamental).

A visão da empresa enquanto sistema permite conciliar aquelas duas dimensões (estrutural e comportamental), conduzindo ao abordar da competitividade empresarial em associação com a sua capacidade de gestão estratégica, entendendo-se esta como "a formulação, implementação e avaliação das acções de gestão que proporcionam a valorização dos negócios da empresa" (Teece, 1990: 40). Ainda segundo este autor, a estratégia a formular compreende a identificação das condicionantes e potencialidades organizacionais da empresa perante os riscos e oportunidades decorrentes do seu enquadramento, bem como a definição de metas e a selecção da estratégia mais adequada para as alcançar. Deste modo, a implementação da estratégia envolve a afectação de recursos organizacionais, técnicos e financeiros de molde a assegurar o sucesso da estratégia definida, mas também a promoção de valores e políticas de incentivo necessários a garantir a motivação dos trabalhadores.

Ou seja, a competitividade ou performance empresarial, surge estreitamente associada à capacidade de gestão estratégica, nomeadamente à capacidade de assegurar modelos de organização e decisão que de forma integrada promovam a eficiência organizacional, a capacidade de inovação, a valorização das qualificações humanas e do conhecimento tecnológico interno à empresa, mas também a capacidade de estabelecer figurinos organizacionais de cooperação com o contexto institucional e empresarial que envolve a vida da empresa.

O desenvolvimento estratégico da empresa envolve opções de estruturação organizacional quer quanto à expansão a montante e/ou a jusante do seu núcleo central de negócios, quer quanto ao grau de diversificação vertical ou horizontal.

A teoria dos custos de transacção formulada por Oliver Williamson tem constituído um instrumento conceptual fundamental na visão estruturalista da organização empresarial, nomeadamente enquanto instrumento de clarificação das formas organizacionais de prosseguir aquela estratégia de desenvolvimento.⁸

No essencial, a teoria dos custos de transacção diz-nos que, partindo do seu núcleo central de negócios, a empresa deve optar por internalizar as funções complementares que consiga desempenhar eficientemente — tendo em conta o custo alternativo por que pode obter no exterior os correspondentes serviços — e externalizar as funções em que não consiga essa eficiência.

Assim, a forma de a empresa se expandir tomando como ponto de partida o núcleo de negócios não passa necessariamente pela integração, podendo o estabelecimento de alianças e contratos com outras empresas revelar-se como caminho mais adequado.

Se a esta teoria se pode apontar a limitação de restringir a empresa a "um instrumento de organização de transacções" (Teece, 1990), não deixa de ser verdade que este enfoque nos ajuda a compreender porque é que a competitividade da empresa depende das economias externas do meio que a envolve e porque é que as economias de aglomeração de modelos de organização produtiva tipo distritos industriais se revelam tão importantes na competitividade das empresas aí localizadas.

Retomaremos esta questão no capítulo 5, mas poderemos desde já reter que aqueles modelos territoriais promovem a especialização das empresas e, concomitantemente, reforçam o entrosamento interempresas. Da especialização decorre o reforço das competências específicas, da densificação das relações decorrem as economias de aglomeração, traduzindo-se os dois processos em menores custos de produção. Adicionalmente, a aglomeração e a densificação da matriz de relações e a circulação da informação resultam num ambiente estimulante à inovação, de que a empresa beneficia sem custos adicionais.

A necessidade de melhor compreender a diversidade sectorial e empresarial quanto à capacidade de tirar partido da informação disponível e de internalizar os benefícios da inovação, realçou a importância dos enfoques teóricos centrados na análise do processo de mudança tecnológica, da aprendizagem e da inovação. A ênfase que as abordagens que procuram analisar de forma integrada aquele processo colocam nas externalidades e cumulatividade do conhecimento tecnológico e da inovação conduz-nos a equacionar a competitividade empresarial num contexto mais vasto, onde convergem a relevância do comportamento estratégico das empresas com as estruturas tecnológicas, institucionais e de mercado que as enquadram. O conceito de SNI — sistema nacional de inovação — e o *diamante* de Porter constituem dois instrumentos teóricos privilegiados em que se revela tal entendimento e sobre os quais nos deteremos no capítulo 3.

Vantagens comparativas, tecnologia e comércio internacional

A visão dos clássicos

Crescimento económico e comércio internacional constituem dois temas que frequentemente apareceram associados nos autores clássicos, especialmente em Adam Smith e em David Ricardo, para os quais o comércio externo surgia como uma das causas determinantes do crescimento.

8 Oliver E. Williams (1979), "Transaction-cost economics: the governance of contractual relations", *Journal of Law and Economics*, 22 (Outubro), pp. 3-61.

Segundo Smith, o comércio externo resultava no incremento da dimensão do mercado, o que, ao permitir a produção em maior escala, favorecia a especialização e a divisão técnica do trabalho. Esta especialização não só permitiria aumentar a eficiência e consequentemente a produtividade do trabalho, como ainda se apresentava como condição necessária à invenção de novos utensílios economizadores de tempo de trabalho e com maior alcance produtivo.

Em conformidade com o pensamento de Smith, a especialização propiciada pelo aumento da dimensão do mercado — devido ao incremento do comércio externo — resultaria no aumento dos lucros. Dado que a acumulação — factor determinante do crescimento — é comandada pela taxa de lucro, por ser este o factor de motivação dos empresários para investirem, aquele aumento dos lucros apresenta-se como o garante da continuidade do processo de crescimento. Deste modo, o comércio externo adquire uma importância fulcral para a prossecução do crescimento, sustentando Smith que o seu estabelecimento seria mutuamente vantajoso sempre que se observasse a existência de *vantagens comparativas* e nenhum país tivesse *vantagens absolutas*, isto é, fosse mais eficiente na produção de todos os produtos que qualquer outro país.

Retomando a análise de Smith, o também inglês David Ricardo procurou demonstrar que o comércio internacional continua a ser benéfico mesmo para o país com vantagem absoluta. Assim, o *princípio das vantagens comparativas* — definitivamente fixado por Ricardo — postula basicamente que um país só tem a ganhar em participar no comércio internacional, devendo para tal especializar-se nos produtos em que consegue obter maior produtividade relativa do trabalho, ou custos relativos menores, ainda que no contexto internacional disponha de vantagens absolutas em todos os produtos.⁹

Em síntese, a teoria das vantagens comparativas exprime a relevância da eficiência produtiva ou produtividade relativa entre países, sendo que quanto maior for a eficiência de um país relativamente aos restantes, maior o interesse dos outros países em estabelecerem comércio com ele e, consequentemente, maior o ganho de *bem-estar* de todos os intervenientes.

9 Tenha-se presente que em Ricardo, de resto como em Smith, a análise se desenvolve em termos de teoria do *valor-trabalho*. Em consequência, custo de produção e produtividade física do trabalho são realidades conceptuais simetricamente equivalentes. De facto, em Ricardo aquela equivalência deve entender-se como um processo dinâmico, já que a produtividade do trabalho é condicionada pelo progresso técnico, enquanto o preço do trabalho é determinado pelo custo da produção alimentar nas terras de fertilidade marginal. Logo, elevada produtividade na indústria significa a necessidade de menos horas de trabalho, mas significa também menor pressão sobre o uso da terra e, consequentemente, a obtenção de alimentos em terras de maior fertilidade utilizando menos tempo de trabalho. Isto, claro está, se a dinâmica populacional não contrariasse esta lógica, forçando a *lei dos rendimentos agrícolas decrescentes*.

A conclusão de Ricardo resulta de um caminho diverso do seguido por Smith. O raciocínio de Ricardo (de alguma maneira seguindo Malthus), consistia em admitir que o crescimento da população conduziria à necessidade de intensificar e expandir a produção agrícola a terras de fertilidade marginal. Desta intensificação resultaria a diminuição da produtividade marginal do trabalho agrícola até ao limite em que esta igualasse o salário de subsistência e reduzisse a zero os lucros dos rendeiros, estagnando a acumulação na agricultura. O conseqüente acréscimo no preço dos produtos agrícolas — determinado pelos custos de produção nas terras marginais — seria inteiramente apropriado pelos proprietários fundiários sob a forma de renda diferencial, tendo por consequência o elevar do custo nominal dos salários na indústria e, por esta via, também os lucros da actividade industrial seriam anulados, generalizando-se a estagnação da acumulação de capital.

A longo prazo, Ricardo considerava que a conjugação da rigidez dos salários com a lei dos rendimentos decrescentes conduziria inevitavelmente à tendência para a anulação dos lucros. Nesta conformidade, não haveria incentivo à acumulação — base do crescimento — e a economia tenderia para a estagnação. Ricardo apenas antevia duas vias para obstar, ou retardar, a estagnação: o progresso técnico, que contrariaria a lei dos rendimentos decrescentes, e o comércio internacional, que, estabelecido em conformidade com o princípio das vantagens comparativas, permitiria economizar trabalho obtendo alimentos mais baratos e, consequentemente, contrariar os rendimentos decrescentes e a anulação dos lucros, suporte da acumulação. Entendendo o progresso técnico como intrínseco à economia, Ricardo voltou-se para o comércio, domínio que o poder político influenciaria. O tratado de Methuen é a expressão prática da sua visão.¹⁰

Em síntese, a dotação em recursos naturais (terra), a especialização, a divisão técnica do trabalho e o progresso tecnológico constituem as causas da obtenção de vantagens comparativas na visão clássica. Mais, a especialização permitida pelo comércio internacional proporciona a obtenção de economias de escala, contrariando a lei dos rendimentos decrescentes e reforçando a eficiência relativa. Assim, a existência de vantagens comparativas é a causa do comércio internacional e os benefícios proporcionados por este comércio constituem um importante, se não mesmo decisivo, factor do crescimento económico.

10 Segundo M. Murteira (1982: 95) este tratado é a ilustração de uma deformação metodológico-normativa, que apelida por “‘vício ricardiano’ de extrair ilações práticas de abstrações fundadas em hipóteses não confirmadas empiricamente. A ‘aplicação’ da teoria das vantagens comparativas às relações comerciais entre Portugal e Inglaterra não resultou em especialização vantajosa para ambas as partes, mas num exercício de colonialismo informal (como diz Sideri)”. Acrescente-se que nos termos do próprio exemplo usado por Ricardo os ganhos obtidos pelos dois países estavam longe de ser equitativos: Portugal ganhava 214 horas de trabalho, a Inglaterra 572, ou seja, muito mais do dobro.

Na tradição de Adam Smith, diríamos actualmente que os ganhos da especialização são tanto maiores quanto a *dimensão do mercado* o permitir e quanto maiores as *economias de escala* resultantes da tecnologia utilizada, tornando tecnologia e dimensão do mercado em variáveis determinantes da competitividade das nações quer esta seja aferida pelo comércio internacional, quer seja pela capacidade de crescimento. Aliás, na análise clássica estas duas dimensões reforçam-se mutuamente, já que o comércio externo é primeiro que tudo uma fonte de crescimento económico.

Retomaremos a questão do crescimento no capítulo 2, entretanto, vejamos como na formulação neoclássica do princípio das vantagens comparativas se ignora a existência das economias de escala enfatizadas por Smith — por estas serem incompatíveis com os pressupostos de concorrência perfeita — definindo-se o padrão de vantagens comparativas em termos de dotação de factores produtivos.

As vantagens comparativas no modelo neoclássico

Se, como vimos, o princípio das vantagens comparativas remonta ao século XVIII, nunca como no século XX terá sido tão usado como argumento de defesa teórica dos ganhos do comércio internacional. Todavia, nos clássicos as vantagens comparativas exprimiam diferentes produtividades do trabalho entre países, assim se justificando o comércio. Por sua vez, na formulação neoclássica são sobretudo as diferenças na *dotação de factores* que constituem a razão da existência de vantagens comparativas, graças às quais todos os intervenientes beneficiam com o comércio internacional.

A teoria neoclássica do comércio internacional foi popularizada sob a designação de modelo de Heckscher-Ohlin, muito embora os seus desenvolvimentos se devam a uma panóplia de autores, com destaque para o laureado com o Nobel da economia Paul Samuelson.¹¹ Talvez por isso, frequentemente ao aludir-se ao enfoque daquela escola de pensamento sobre o comércio internacional se faça apenas referência à teoria das vantagens comparativas.

No entendimento actualmente dominante, a teoria das vantagens comparativas repousa sobre a adopção de proposições como sejam, nomeadamente, a imobildade internacional dos factores, contrastando com a perfeita mobilidade internacional dos produtos em contexto de liberdade concorrencial, a existência de plena mobilidade sectorial e geográfica dos factores no espaço intranacional, a existência de dotações fixas de factores produtivos que se combinam em intensidades diferenciadas para a obtenção de cada produto,

11 O modelo construído por Ohlin — tendo por inspiração o trabalho de Heckscher, posteriormente generalizado e formalizado por Samuelson — designa-o Bhagwati (1992) por modelo HOS: Heckscher-Ohlin-Samuelson. Para outras extensões da teoria de Ricardo, bem como do modelo H-O, Bhagwati constitui uma boa referência.

formando como que a função de produção nacional, ou seja, definindo a fronteira de possibilidades de produção do país. Assim, diferentes dotações de factores entre países conduzem a que cada país se desloque ao longo da sua linha de fronteira de possibilidades de produção, usando de forma mais intensiva o factor que dispõe em maior abundância, o que conduz a diferenciadas eficiências marginais dos factores, tornando vantajosa a permuta comercial para ambos os países.

Neste quadro, o padrão das trocas é definido pelo teorema de Heckscher-Ohlin, ao postular que cada país se especializará e exportará o produto que utiliza mais intensivamente o factor de produção que o país dispõe em maior abundância.¹² Por sua vez, o teorema de Lerner garante que deste padrão de trocas resultará a igualização do preço dos factores produtivos, enquanto o teorema de Stolper-Samuelson assegura que sob certas condições o comércio conduzirá à igualização da remuneração dos factores produtivos, sendo tal o garante da afectação óptima dos recursos produtivos mundiais.

Na formulação mais difundida, a que acaba de sumariar-se, o modelo neoclássico do comércio internacional é um modelo de equilíbrio geral do comércio intersectorial tendo por base dois países, cada um dos quais com dois sectores e um único produto por sector, observando-se homogeneidade entre os produtos dos dois países no correspondente sector, sendo vários os esforços de generalização do modelo básico a vários países, utilizando vários factores e obtendo vários produtos.¹³

Ou seja, as extensões neoclássicas da teoria das vantagens comparativas fizeram do comércio internacional um caso particular do equilíbrio geral, conduzindo à afirmação de que o próprio comércio internacional livre conduz à igualização da remuneração dos factores produtivos, bem como à maximização da eficiência produtiva e ao bem-estar económico da sociedade internacional. Por outro lado, deste quadro teórico conclui-se que os produtos em que um país dispõe de vantagem comparativa, e portanto que pode exportar, são definidos simultaneamente pelo *custo relativo dos factores* no

12 Esta abundância deve aferir-se pela relação entre o preço dos factores em cada um dos países, já que a sua interpretação enquanto coeficiente físico capital/trabalho em cada país conduz à inobservância do teorema de H-O. Para demonstração, veja-se Södersten (1979: 63-67). Bhagwati (1992: 74-79), demonstra que o teorema pode não ser invalidado, desde que se assumam fortes restrições quanto ao comportamento da procura.

13 Recorde-se que o modelo mais popularizado na análise do comércio internacional remonta a Ricardo, sendo constituído por dois países que dispõem de dois sectores, cada um dos quais produzindo um bem (*vestuário e alimentação*, ou *tecido e vinho* na versão de Ricardo), utilizando para tal dois factores produtivos, *capital* (terra) e *trabalho*. Deste modo, por serem homogéneos os bens produzidos por cada sector em ambos os países, o modelo aplica-se ao estudo do comércio intersectorial, mas não ao comércio intra-sectorial ou intra-empresa/grupo.

mercado interno e pela magnitude da *taxa de câmbio*. Daqui, normativamente se retira que quanto mais se desvalorizar a moeda do país mais as exportações aumentam e/ou quanto menores (por referência ao *resto do mundo*) forem os custos salariais unitários ou a taxa de juro, maior a capacidade exportadora do país. Mais, quanto menor o custo do trabalho por referência ao capital, maior a especialização do país em produtos trabalho-intensivos e *vice-versa*. A capacidade exportadora do país fica então condicionada ao número de produtos que consiga obter pela utilização intensiva do factor que dispõe em maior abundância, isto é, o factor com menor preço relativo.

Este modelo apresenta algumas vulnerabilidades, das quais se nos impõe salientar três:

- O facto de se tratar de um exercício de estática comparada, que compara a situação de equilíbrio em autarcia com a situação de equilíbrio com comércio externo, mas ignora o efeito a prazo da especialização produtiva subjacente ao padrão do comércio internacional associado a este equilíbrio. Assim, com alteração na dotação de factores ao longo do tempo não é garantido que o equilíbrio de longo prazo em economia aberta represente uma situação mais vantajosa que a que ocorreria em igual período sob autarcia.¹⁴ Além do mais, como podemos supor estáveis as condições de comercialização internacional quando se acumulam indícios de que a competitividade, ou as vantagens comparativas se se preferir, têm cada vez mais uma componente tecnológica intrínseca, e esta está em constante evolução gerando padrões de acessibilidade tecnológica diferenciados e rapidamente mutáveis?
- A questão que acaba de levantar-se é tanto mais pertinente quanto é sabido que a teoria das vantagens comparativas labora sobre o princípio da concorrência perfeita nos mercados internacionais (aspecto que a proporção crescente do comércio intra-empresa se encarrega de questionar) e ignora o efeito dos mecanismos cambiais, bem como das relações de subordinação política, na distribuição dos ganhos do comércio entre os diferentes países. As teorias do *subdesenvolvimento*,

14 O teorema de Rybczynski apenas nos garante que o crescimento desigual da oferta de factores produtivos resultará, necessariamente, em alterações simétricas nos bens produzidos, isto é, traduzir-se-á no aumento da produção do bem que utiliza mais intensivamente o factor de maior abundância e na diminuição absoluta da produção do outro bem. De resto, este teorema está longe de abrir portas à análise dinâmica, já que a sua verificação impõe como condição a manutenção dos preços dos produtos. Por sua vez, o paradoxo de Leontief, consubstanciado na evidência empírica de que os EUA exportavam produtos trabalho intensivos e importavam produtos capital intensivos, mais que uma excepção ao teorema de H-O poderá resultar da ambivalência do termo abundância (*vide* nota de pé de página n.º 12) e/ou ilustrar as limitações da análise estática quando confrontada com a dinâmica dos sistemas económicos reais.

particularmente as transmitidas nos trabalhos de Samir Amin, Gun-der Frank e Celso Furtado, são bem a demonstração da pertinência destas críticas.¹⁵

- Os benefícios da especialização (obtenção de ganhos de produtividade e escala de produção na abordagem clássica, alargamento da fronteira de possibilidades de produção e consumo na análise neoclássica) pressupõem que os factores produtivos sejam homogéneos. Adicionalmente, por ser nulo o custo de oportunidade da transferência sectorial dos factores, estes podem transferir-se sem atrito das actividades menos eficientes para as mais eficientes, nas quais o país deve especializar-se. Daqui resulta imediatamente que a reafectação produtiva de recursos inerente à especialização, mesmo que tenha custo de oportunidade nula para o país como agregado de pessoas, não o tem para todos os intervenientes, pois que aquela reafectação provoca uma redistribuição factorial do rendimento em prejuízo dos factores utilizados na produção do bem que passa a importar-se. O desemprego friccional e, sobretudo, o desemprego de longa duração associado aos processos de reestruturação económica dos últimos anos nas economias mais desenvolvidas constitui não só uma boa ilustração do que acabamos de dizer, como um sério desmentido daquele pressuposto de mobilidade. A subutilização de recursos naturais e a obsolescência prematura de importantes volumes de capital tangível que se têm observado na economia portuguesa, nomeadamente a partir da segunda metade da década de 1980, constituem outra ilustração da fragilidade daquele pressuposto.

O alcance das críticas feitas à abordagem neoclássica convencional justifica a atenção crescente que se vem conferindo às formulações que abandonaram o pressuposto de concorrência perfeita, sublinhando a concorrência imperfeita como característica dos mercados internacionais. O comércio em condições de concorrência oligopolística, a presença de economias de escala, a diferenciação de produto e o comércio intra-sectorial, a troca sob condições de produção com rendimentos de escala crescentes e a consideração do *capital humano* como factor adicional de produção que diferencia as funções de produção dos países, são alguns dos aspectos equacionados por trabalhos emergentes no início da década de 1990, com destaque para os contributos de Grossman, Helpman e Krugman.¹⁶

15 A título ilustrativo, veja-se Samir Amin (1981), *Classes e Nações no Materialismo Histórico*, Moraes Editora.

16 Para uma panorâmica consulte-se: Gene M. Grossman (1992), *Imperfect Competition and International Trade*, MIT Press; Paul R. Krugman (1992), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, MIT Press; e Jagdish N. Bhagwati e T. N. Srinivasan (1992), *Lectures on International Trade*, MIT Press.

Tais trabalhos procuram ultrapassar algumas das premissas mais rígidas da formulação convencional. Em todo o caso, estas abordagens não operam uma ruptura paradigmática, nem introduzem novos elementos com relevância para a questão que aqui nos preocupa: as causas da competitividade das nações no comércio internacional.¹⁷ Atente-se, nomeadamente, no facto da natureza estática da análise prevalecer e da rigidez das premissas ser atenuada uma a uma, permanecendo as restantes constantes.

No essencial, diríamos, o abandono do pressuposto da concorrência perfeita permitiu encontrar extensões do quadro teórico neoclássico tradicional para explicar o comércio entre países com semelhantes dotações de factores ou para o comércio intra-sectorial, não operando uma ruptura com aquele quadro teórico. O que aqueles trabalhos proporcionam são novos argumentos para discutir os benefícios da política comercial, tendo como pano de fundo mercados internacionais que funcionam em condições de concorrência imperfeita. Assim, impõe-se reconhecê-lo, ao fundamentarem um papel mais interveniente dos governos na política comercial externa, estas abordagens têm o mérito de chamar a atenção para a importância das *economias externas* às empresas na competitividade dos países, sobretudo as economias externas associadas à qualificação dos recursos humanos e à inovação tecnológica. A seguinte passagem de Krugman (1992: 13-14) é bem elucidativa:

Existem agora boas razões para suspeitar que a política comercial pode ser usada para encorajar as actividades geradoras de economias externas. Suponha-se, por exemplo, que concluímos que certos sectores de elevada tecnologia geram grandes efeitos tecnológicos sobre o resto da economia. Poderemos então concluir que promovendo esses sectores, através de protecção, subsídios à exportação, etc., podemos aumentar o rendimento nacional. Consequentemente, a promoção desses sectores noutros países pode privar-nos daqueles valiosos efeitos e os nossos esforços poderiam ser neutralizados, contrariamente ao argumento convencional de que o livre comércio é apropriado independentemente do que os outros países fazem.

A passagem anterior ilustra igualmente uma das limitações da análise

17 A afirmação pode ser considerada demasiado radical, mas a verdade é que mesmo a abordagem neotecnológica (Faustino, 1989) que parece curvar-se à relevância da inovação tecnológica na competitividade internacional apenas incorpora a tecnologia na análise de forma supletiva. Não se põe em causa o princípio das vantagens comparativas, só que estas para alguns produtos (e só para alguns!) são determinadas pela inovação tecnológica incorporada nos produtos ou pelo trabalho altamente qualificado e escasso (abandonando a premissa da homogeneidade dos factores) que se utiliza na sua produção. Assim sendo, tais variáveis só existem transitoriamente, enquanto subsiste o poder de monopólio do agente inovador, dissipando-se logo que a difusão da inovação provoque a erosão daquele poder.

neoclássica convencional que temos vindo a referir: a especialização sectorial não é neutra. Contrariamente ao que resulta dos postulados convencionais, esta abordagem reconhece existirem sectores estratégicos que geram superiores efeitos multiplicadores sobre a economia, surgindo a competitividade do país associada ao seu padrão de especialização sectorial e às economias externas daí decorrentes.

Entretanto, retenhamos a forma como, em alternativa à dotação de factores da visão neoclássica, tem vindo a ser equacionada a influência do desfazamento tecnológico e da capacidade de inovação no padrão das vantagens comparativas reveladas pelo comércio internacional.

Tecnologia, inovação e comércio internacional

No passado recente a capacidade de apropriação e inovação tecnológica tem vindo a revelar-se um factor chave na evolução do comércio internacional, com os produtos que incorporam novas tecnologias a assumirem um peso crescente no comércio global e os países que observam maiores desenvolvimentos tecnológicos a reforçarem o seu peso exportador. Ou seja, as vantagens tecnológicas, mais que as vantagens comparativas determinadas pela dotação de factores primários, tendem a moldar o padrão do comércio internacional e a competitividade dos países.

Assim, num contexto de crescente globalização apoiada na emergência de um novo paradigma tecnoeconómico, a aposta nas novas tecnologias constitui uma oportunidade que se abre aos países menos desenvolvidos para alterarem o seu padrão de competitividade, mas, como sublinha Freeman (1988: 67), o sucesso na adopção daquelas tecnologias "depende da capacidade de pôr de pé um processo de mudança social e institucional no âmbito do SNI — sistema nacional de inovação".

A história demonstra-nos que a capacidade de inovação depende, em grande medida, das características estruturais da economia em que ocorre. Neste quadro, a dinâmica tecnológica e em geral a dinâmica do processo de inovação tendem a acentuar os desequilíbrios entre países e parcelas territoriais, dando lugar a círculos *viciosos* e *virtuosos* de desenvolvimento económico com natureza cumulativa, contrariamente ao que postulava a teoria do comércio internacional ortodoxa e concretamente o modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson.

Tal resulta do facto de a tecnologia não ser um bem livre e igualmente acessível a todos os países, mas algo cujo desenvolvimento é cumulativo e sujeito a apropriação privada na fase de criação, tornando mais fácil a manutenção da competitividade do que alcançá-la. Evidentemente que a inovação gera externalidades ao agente criador, permitindo que outros agentes também dela se apropriem na fase de difusão, podendo este processo apontar para a convergência entre países. Porém, uma vez mais, a capacidade de apropriação da inovação depende da capacidade de a adaptar e incrementar,

capacidade a que não parece estranha a competitividade estrutural já atingida pela economia em causa bem como o contexto institucional envolvente da actividade das empresas.

Com efeito, vários estudos empíricos (*vide*, por exemplo Dalum, 1992) sugerem que a competitividade exportadora dos países no longo prazo está associada ao esforço de investimento (por referência ao PIB) e ao nível de produtividade ou desenvolvimento tecnológico já atingido, tomando o rendimento *per capita* como seu indicador. De resto, entre os países da OCDE observa-se uma forte correlação positiva entre rendimento *per capita* e a percentagem da população com mais de 25 anos que dispõe de habilitações académicas superiores à média (cf. *Expresso*, 10 de Junho de 1995), o que corrobora os indicadores anteriores, já que o desenvolvimento tecnológico pressupõe recursos humanos progressivamente melhor qualificados.

A explicação das diferentes performances exportadoras dos países tendo por base o conceito de desfaseamento tecnológico (*technology gap*) radica no entendimento de que as empresas ou países que são precursores na inovação usufruem de um monopólio temporário relativamente aos seus competidores, até que estes consigam imitar a inovação. Todavia, a situação de monopólio tende a perdurar no tempo e a tornar-se cumulativa, já que o processo de inovação está associado a estratégias empresariais, actuações institucionais e figurinos de organização do sistema produtivo que conduzem a que as economias inovadoras tenham mais facilidade em introduzir novas inovações radicais e incrementais, antes mesmo que os seus concorrentes tenham tempo para imitar as suas inovações anteriores.

Vários estudos empíricos, particularmente os desenvolvidos por Soete,¹⁸ têm comprovado o papel chave da tecnologia e da capacidade inovadora do meio envolvente na explicação da diferenciada competitividade exportadora de múltiplos segmentos industriais localizados em diferentes países da OCDE. Os segmentos industriais dependentes da dotação de recursos naturais e as actividades maduras com baixa intensidade de investigação, como os têxteis, constituem as principais excepções àquela regra.

Na mesma linha de pensamento, Freeman (1988: 79), tomando por referência os pequenos países europeus, afirma que as suas especializações originais no quadro da divisão internacional do trabalho foram influenciadas pela dotação de recursos, mas sobretudo pelo padrão cumulativo da sua tecnologia e capacidades técnicas acumuladas durante longos períodos de tempo.

Por sua vez, Dosi e Soete (1988) sustentam que os desfaseamentos tecnológicos e o diferencial de capacidade para inovar não só explicam diferentes padrões de competitividade no comércio internacional, como inclusive

explicam parte substancial das diferenças de crescimento económico global entre países. Por outro lado, postulam que as vantagens comparativas reveladas resultam de um processo de aprendizagem matizado pelas especificidades sectoriais e nacionais que corporizam o que outros autores (*vide*, Lundvall, Freeman e Nelson, nomeadamente) têm conceptualizado como sistema nacional de inovação, conceito sobre o qual nos deteremos no capítulo 3. Aí teremos também oportunidade de sublinhar que esta especificidade constitui, embora em moldes diferentes, o ponto de partida da abordagem da competitividade internacional proposta por Porter, na qual a competitividade de um país é suportada pela competitividade das respectivas empresas quando estruturadas em "cachos" (*clusters*) de actividades específicas.

18 Nomeadamente, Soete, Luc (1987): "The impact of technological innovation on international trade patterns: the evidence reconsidered", *Research Policy*, 16, pp. 101-30.

Capítulo 2 A COMPETITIVIDADE ENQUANTO CAPACIDADE DE CRESCIMENTO DOS PAÍSES

A preocupação dos economistas com as causas do crescimento económico remonta à “era da economia política clássica” ou à “*golden age* do pensamento económico”, como lhe chama Elliott (1993: xi). Nessa altura os economistas interrogavam-se sobre as causas de alguns países registarem elevadas taxas de crescimento económico e outros não. Deste então que o que actualmente designamos por competitividade nacional tem no crescimento uma das suas acepções.

A afirmação da escola neoclássica como pensamento económico dominante, conjugada com a sua obsessão pelo equilíbrio de curto prazo, conduziu a que a tradição dos clássicos fosse interrompida durante a primeira metade deste século. Não obstante, após a II Guerra Mundial a teoria do crescimento registou um significativo impulso que se prolonga até aos nossos dias. Inevitavelmente, coube à escola neoclássica a formulação do modelo teórico mais difundido.

Com o propósito de identificar os factores que nesta perspectiva constituem os determinantes da competitividade nacional, revisitaremos neste capítulo a teoria do crescimento, quer na abordagem neoclássica quer nas suas principais réplicas.

Crescimento, progresso técnico e rendimentos de escala

O modelo de crescimento equilibrado com progresso técnico exógeno

Na configuração que a escola neoclássica conferiu à teoria do crescimento a acumulação de capital constitui, tal como nos clássicos, o factor determinante do crescimento económico. Contudo, este será o único denominador comum às duas abordagens. Vejamos.

No modelo neoclássico de crescimento, cuja primeira formulação se

deve a Solow,¹ a produção é resultante da incorporação de factores perfeitamente substituíveis, *trabalho* e *capital*, em proporções dadas pela função de produção e pelo nível de conhecimentos tecnológicos existente. Trata-se afinal da já nossa conhecida função de produção da empresa, agora tomada de forma agregada para a economia, mantendo-se todos os restantes pressupostos teóricos do modelo de concorrência perfeita que se enunciaram no capítulo anterior.

Tomando Y como produto, K pelo *stock* de capital e L como expressão do trabalho, podemos escrever que

$$Y = C \cdot K^a \cdot L^b,$$

onde C , a e b são constantes reflectindo o progresso técnico e a elasticidade do produto em relação aos factores, respectivamente.² Partindo da aceção de crescimento de Kuznets, ou seja, entendido como acréscimos do produto *per capita*, podemos recorrer à equação anterior e definir o crescimento como segue:

$$\Delta(Y/L) = bC \cdot \Delta(K/L)^a$$

Esta expressão torna evidente que só ocorrerá crescimento se Y aumentar mais rapidamente que L . Por outro lado, sendo o trabalho determinado por razões não económicas, e mantendo-se constante o progresso técnico, para haver crescimento é necessário que aumente a intensidade de capital utilizada por cada unidade de trabalho, ou seja, que a acumulação ocorra a ritmo mais intenso que o crescimento da população. Assim, na ausência de progresso técnico e com o evoluir do tempo, a intensificação em capital conduzirá ao aumento mais rápido do *stock* de capital do que da produção, elevando o coeficiente capital-produto e fazendo baixar a remuneração do capital investido. Nestas condições e sem progresso técnico exógeno, no longo prazo a produtividade tenderá a manter-se constante.

Entretanto, estudos feitos para os EUA sugerem que apesar de se ter verificado um aumento do coeficiente capital-trabalho, tal não foi acompanhado por tendências claras de evolução da remuneração do capital, nem do coeficiente capital-produto que decresceu mesmo significativamente no pós II

1 Solow, Robert (1956): "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, 70.

2 Recorde-se que nesta função, tipo Cobb-Douglas, a soma dos coeficientes "a" e "b" assinala a natureza dos rendimentos de escala presentes: se a soma é igual a 1 estamos perante rendimentos constantes; se menor que 1 traduz a existência de rendimentos decrescentes; a situação em que aquela soma é superior a 1 indica-nos estarmos perante economias de escala, ou rendimentos crescentes.

Guerra. Tais factos levaram Samuelson (1988: 988) a concluir que a contradição das tendências históricas com a lei dos rendimentos decrescentes forçaram a introdução do progresso técnico na análise estática neoclássica: "dada a ampla evidência da contribuição da ciência, da tecnologia e da técnica para a economia, seria difícil ignorar o progresso tecnológico".

Se o desincentivo à acumulação não acontece é porque o progresso técnico contraria a lei dos rendimentos decrescentes do capital, obstando à queda da taxa de lucro e garantindo deste modo a continuação do crescimento. Assim, embora sem fazer luz quanto à origem e causas do progresso técnico, neste modelo os avanços tecnológicos e a inovação técnica surgem-nos como factores determinantes do crescimento. Dele se pode também extrapolar que, beneficiando todos os países do avanço tecnológico, exógeno, a longo prazo também ao nível dos países se verificaria a convergência de níveis de crescimento, desde que a dinâmica demográfica e a propensão ao investimento fossem semelhantes entre os países.³

Se em Solow o progresso técnico surge como um dado residual exógeno, autores como Meade,⁴ numa perspectiva estritamente neoclássica, e Harrod,⁵ partindo de perspectivas analíticas inspiradas em Keynes, formulam modelos de crescimento alicerçados na acumulação considerando explicitamente o progresso técnico. Porém, nenhum deles foi além de tratar o progresso técnico como uma variável residual no tempo.

Meade limitou-se a dinamizar a função de produção que antes apresentámos, incorporando-lhe um coeficiente que do ponto de vista econométrico representa o efeito do progresso técnico intrínseco ao evoluir do tempo. Harrod concebe a *taxa de crescimento natural* — que expressa o crescimento no tempo da produtividade do trabalho associada ao acréscimo de eficiência técnica do trabalho utilizado — e, partindo do equilíbrio *ex-ante* do investimento e da poupança (*planeados*) no modelo Keynesiano, formula como condição de crescimento equilibrado uma nova igualdade que tem em conta o valor histórico do coeficiente capital-produto, isto é, o crescimento requer um esforço de poupança e investimento capaz de fazer elevar o *stock* de capital e o produto nacional ao mesmo ritmo da *taxa de crescimento natural*, de tal forma que:

$$I/Y = S/Y = g(K/Y),$$

sendo g a taxa de crescimento natural induzida pelo progresso técnico, I o

3 Para uma crítica do postulado da convergência dos níveis de crescimento entre os países e do equilíbrio da remuneração dos factores produtivos, veja-se Lucas (1988). Para a crítica do entendimento e modo de aferição do *capital* no modelo neoclássico consulte-se Scott (1986), ou Thirlwall (1986) para a crítica da mobilidade inter-sectorial do *capital*.

4 J. E. Meade (1972), *A New Classical Theory of Economic Growth*, Unwin, Londres.

5 Roy Harrod (1948), *Towards a Dynamic Economics*.

investimento ou acréscimo necessário de K , S/Y o esforço médio (e marginal) de poupança do rendimento, com K e Y representando o *stock* de capital e o produto/rendimento, respectivamente.

Na mesma linha inspiradora, mas seguindo um raciocínio diferente, Domar chega a uma condição de equilíbrio semelhante à de Harrod sem considerar nela o efeito *progresso técnico*. Domar, parte do equilíbrio *ex-ante* keynesiano em situação de pleno emprego — sem o qual o multiplicador não se traduz em aumento da capacidade mas de utilização da capacidade existente. Admitindo a manutenção daquele equilíbrio, bem como da propensão marginal ao consumo e da propensão marginal à poupança (sendo estas iguais às respectivas propensões médias), determina que a taxa de crescimento do produto de equilíbrio haverá de ser igual à taxa de crescimento do investimento, sendo esta taxa definida pela multiplicação da propensão marginal da poupança pelo coeficiente de capital (ou o inverso da relação marginal capital-produto (Y/I)).

Na prática, quer Harrod quer Domar admitem uma produtividade marginal do capital constante, ou rendimentos de escala constantes, premissa que os estudos econométricos e de quantificação histórica sugerem afastada da realidade, ignorando, nomeadamente, os efeitos de valorização qualitativa do trabalho e do capital tangível.

Não deixa de ser discutível a razoabilidade e as implicações das hipóteses de constância das propensões marginais ao consumo e à poupança, mas deixando de lado essa questão, vem ao caso recordar que ao nível regional não se nos afigura a relevância daquelas propensões, quer pelo efeito do sistema financeiro, quer pela exteriorização e generalização territorial do efeito multiplicador, independentemente da localização do impulso inicial. De resto, como se justificariam as diferenças regionais na eficácia do investimento, isto é, no produto marginal do investimento, se a composição tecnológica do capital é homogénea? O que determina a magnitude inicial do investimento, exógena no modelo, e a sua repartição regional?

Na formulação de crescimento equilibrado de Harrod-Domar mais clara se torna a limitação do modelo em termos territoriais, porquanto, dada a acção do sistema financeiro na redistribuição das poupanças territoriais e na criação de crédito, não se descortina qual a relação económica necessária para que a decisão agregada de investimento igual a poupança territorial, ou de como variações desta determinarão diferentes ritmos territoriais de investimento. Particularmente se admitirmos que a procura dirigida à economia local é determinada não pelo nível de variação do rendimento local mas pela magnitude e variação do rendimento na economia global, o que de resto conduz à ineficácia regional quer do *multiplicador* quer do *acelerador*.

Crescimento, estrutura sectorial e rendimentos de escala

Kaldor, partindo igualmente das premissas-base de Keynes — na formulação que Domar e Harrod lhe conferiram ($I=S$, equilíbrio de pleno emprego) — faz depender o crescimento da taxa de acumulação, considerando porém que o efeito desta sobre o crescimento é função do progresso técnico sendo este que define as condições de equilíbrio do crescimento.⁶

É com Kaldor que não só a génese do progresso técnico passa a ser endógena à acumulação, como a sua natureza gera efeitos diferenciados sobre os rendimentos de escala, admitindo-se pela primeira vez que o progresso técnico possa gerar rendimentos de escala crescentes. Assim, quando o progresso técnico é neutro gera rendimentos de escala constantes, fazendo com que a taxa de acumulação e a taxa de crescimento do produto coincidam. É a condição de crescimento equilibrado. Fora desta situação haverá lugar a rendimentos crescentes e ao conseqüente acréscimo no ritmo da acumulação, ou o inverso. “A ideia básica era de que investimento e aprendizagem estavam inter-relacionados, de tal forma que o progresso tecnológico poderia ser bem representado como uma função da acumulação de capital por trabalhador” (Fagerberg e outros 1994: 7).

Adicionalmente, muito embora Kaldor não tenha desenvolvido sectorialmente o seu modelo, foi ele quem sublinhou a existência de diferentes intensidades sectoriais do progresso técnico, destacando que era na indústria que os rendimentos crescentes mais se materializavam, fazendo com que este sector de actividade merecesse o estatuto de *motor do crescimento* económico.

A questão que se pode então colocar é a de saber qual é o motor do crescimento industrial. Na resposta formulada por Thirlwall (1986: 199), “numa primeira etapa do desenvolvimento a força condutora é o crescimento agrícola, em etapas posteriores é o crescimento das exportações. Estas representam as duas fontes fundamentais de procura autónoma dirigida à produção industrial”.

Sendo a dinâmica de alteração da estrutura sectorial de uma economia influenciada pelo crescimento da procura sectorial, acréscimos na procura dirigida à indústria conduzem à especialização neste sector pelo crescimento

6 O modelo de Kaldor inicialmente formulado nos anos 1950 foi sendo aprofundado e extrapolado, quer pelo autor quer por outros economistas que nele se inspiraram, particularmente por Thirlwall (1986). A evolução do pensamento de Kaldor pode avaliar-se por: N. Kaldor (1957), “A model of economic growth”, *Economic Journal*, 67; N. Kaldor (1970), “The case for regional policies”, *Scottish Journal of Political Economy*, 17; N. Kaldor (1981), “The role of increasing returns, technical progress and cumulative causation in the theory of international trade and economic growth”, *Economie Appliquée*, 34; N. Kaldor e J.A. Mirrless (1962) “A new model of economic growth”, *Review of Economic Studies*, 29.

7 Esta premissa viria a inspirar várias abordagens do crescimento, quer de modelização sectorial quer de modelização sectorial-espacial. Veja-se, nomeadamente, Thirlwall (1986).

mais rápido da produção industrial. Então, na linha de pensamento de Kaldor, o crescimento acelerado da produção industrial tem associado um processo mais intenso de aprendizagem e, conseqüentemente, conduz ao rápido crescimento da produtividade. Deste modo, tal como em Smith, o comércio externo pode acelerar o ritmo de crescimento de um país (ou explicar as diferenças de crescimento entre si) na medida em que a procura externa estimule a transformação estrutural-sectorial adequada, isto é, favoreça a especialização industrial. Desta forma, para Kaldor, citado por Fagerberg e outros (1994: 7), "o crescimento das exportações industriais constitui um processo fundamental de aumentar a produção manufacturada e, por isso, de aprendizagem, de progresso tecnológico e de competitividade de um país".

Este argumento haveria de vir a ser desenvolvido por vários outros autores, de cujos estudos Fagerberg e outros concluem (p. 9), que "nestes modelos o padrão de crescimento é, na maioria dos casos, altamente dependente das características estruturais (isto é, relacionado com a composição sectorial). Em contexto internacional, as possibilidades de especialização sectorial, combinadas com diferentes possibilidades de aprendizagem e padrões de procura, induzirão diferentes taxas de crescimento entre os países".

Em particular, Thirlwall (1986) desenvolve vários modelos baseados na complementaridade sectorial agricultura-indústria. No modelo mais pertinente — esquema de articulação inter-sectorial em economia aberta — o crescimento surge determinado pela procura dirigida à indústria, seja pela actividade agrícola seja pelo comércio externo. No longo prazo, admite-se que são as exportações industriais a conduzir o processo de crescimento, já que, em consequência do incremento no rendimento mundial, a procura de produtos industriais aumenta mais rapidamente que a de produtos agrícolas.

Como que sustentando a ideia da existência de estádios históricos de desenvolvimento, Thirlwall (1986: 217) conclui que, "individualmente considerado, qualquer país em vias de desenvolvimento pode esperar que um saudável sector agrícola seja a força condutora do crescimento industrial nas primeiras etapas, sendo substituído pelo crescimento das exportações nas últimas etapas. Neste sentido, o modelo reforça o reconhecimento tardio da importância da agricultura nas primeiras etapas do desenvolvimento e ajuda a suportar a teoria do crescimento conduzido pelas exportações nas últimas etapas". Nestes termos, e em contexto internacional, podemos concluir que "se o crescimento da produção industrial e o crescimento da produtividade estão positivamente relacionados, então pode ocorrer um processo causal de natureza circular e cumulativa através do qual a indústria beneficia mais que a agricultura, alargando as disparidades de padrões de vida e de rendimento *per capita*" (Thirlwall, 1986: 217). Daqui se retira, nomeadamente, que as disparidades de crescimento entre países podem acentuar-se sem que necessariamente se observe uma degradação dos termos de troca, contrariando

assim as teses marxistas que remetem a explicação do elevar daquelas disparidades para a degradação dos termos de troca no comércio internacional.

Uma outra extrapolação do modelo de Kaldor, que corporiza um dos seus méritos relativamente aos anteriores, é a faculdade de relacionar o efeito do progresso técnico intrínseco ao crescimento com a repartição do rendimento. Estando a decisão de investir, ou o ritmo da acumulação, condicionada à produtividade marginal do capital, o crescimento equilibrado pressupõe que a proporção do rendimento que é investido se mantenha constante e igual à taxa de crescimento do produto. Esta constância depende da manutenção da estrutura de repartição do rendimento entre trabalho e capital,⁸ já que a acumulação eleva-se com a subida da proporção dos lucros no rendimento e decresce com o aumento da participação do trabalho no rendimento nacional, sendo esta participação definida pelo efeito do progresso técnico. Nestes termos, "Kaldor teria encontrado a 'explicação' da estabilidade da repartição funcional do rendimento nos capitalismo avançados e, também, do agravamento relativo da situação dos trabalhadores durante as primeiras fases do crescimento, exactamente as que Marx considerou na sua análise do capitalismo" (Murteira, 1982: 76).

Subjacente a esta leitura está a ideia de que o efeito do progresso técnico teria sido mais intenso no passado do que no capitalismo avançado, daí resultando que no passado se terão obtido rendimentos crescentes enquanto o capitalismo avançado laboraria sob rendimentos decrescentes ou constantes. Deste modo podemos admitir que, embora implicitamente, o modelo de Kaldor introduz a ideia de fases ou estádios de crescimento definidos em função dos rendimentos de escala: crescentes nas economias menos desenvolvidas, que assim observariam maiores ritmos de acumulação e crescimento; constantes nas economias maduras.

Da análise de Kaldor também se pode normativamente retirar que, incrementar continuamente o ritmo de crescimento só será possível enquanto prevalecer o desequilíbrio provocado pelos rendimentos de escala crescentes associados ao progresso técnico e tal se traduzir no reforço da participação do capital no rendimento nacional. Esta preposição tem muitas vezes sido usada enquanto suporte ao argumento de que os baixos salários são uma condição do crescimento. Todavia, a experiência das economias ocidentais mais avançadas parece desmenti-lo, já que nestes países os elevados ritmos de crescimento do produto foram acompanhados de forte atractividade de mão-de-obra (imigração), tendo por base o crescimento real dos salários médios. A este propósito, Mário Murteira (1982: 30) escreveu que [nos EUA, entre 1918 e 1939] "a pressão sobre os salários, por um lado, estimulou o progresso técnico economizador de mão-de-obra; por outro, traduzida em acréscimo de poder de compra dos trabalhadores, alargou o mercado".

⁸ Para demonstração veja-se, por exemplo, Murteira (1982: 75-6).

A renovação do *main stream*

Em jeito de síntese, poderemos dizer que a principal utilização pragmática dos modelos de crescimento apresentados na secção anterior terá sido enquanto instrumento de fundamentação do discurso político-doutrinal sobre o papel do Estado no desenvolvimento económico, aspecto em que o corolário a retirar das análises anteriores se opõe.

Apesar das críticas de que têm sido objecto aqueles modelos de crescimento, importa reconhecer que eles tiveram o mérito de chamar a atenção para o papel fundamental do progresso técnico no crescimento, tendo estimulado um variado número de estudos preocupados em medir esse progresso técnico. Tais estudos, normalmente de matriz descritiva, corporizaram o que se vem designando por abordagem contabilística do crescimento. Por sua vez, as conclusões destes estudos empírico-contabilísticos parecem ter sido decisivas na orientação seguida pela *nova teoria do crescimento*. Estas abordagens configuram a renovação do pensamento ortodoxo dominante e sobre elas nos reteremos de seguida.

A perspectiva empírico-contabilista do crescimento

Animados pela ideia de quantificar o progresso técnico enquanto meio de explicar o crescimento da produtividade do trabalho, Simon Kuznets, John Kendrick, Edward Denison, A. Maddison e Moses Abramovitz consagraram importantes trabalhos a este tipo de abordagem do crescimento.

De um modo geral, tais trabalhos tomam por base as Contas Nacionais a partir das quais se ensaia a decomposição do crescimento do produto pelos factores que o determinam: capital, trabalho e progresso técnico. Na impossibilidade de medir directamente o progresso técnico, este é aferido de forma residual, atribuindo-se-lhe o diferencial de crescimento não explicado pelos outros factores.

Esta forma de aferir o progresso técnico tende por si só a subavaliar o seu efeito, divergindo também os resultados obtidos conforme as hipóteses de partida adoptadas por cada autor. Seja, por exemplo, a consideração do capital líquido ou do capital bruto. Não obstante, aqueles estudos histórico-económicos tiveram o mérito de evidenciar que, por um lado, mesmo mantendo-se constante o coeficiente capital produto, a produtividade do trabalho tem crescido permanentemente, sugerindo que "o progresso técnico compensou, aproximadamente, os rendimentos decrescentes resultantes da acumulação de capital" (Samuelson, 1988: 987), por outro lado, concluíram que o crescimento se deve mais ao acréscimo da produtividade dos factores do que ao crescimento em si mesmo dos factores, contrariamente ao que se supôs durante muito tempo.

Adicionalmente, os testes económicos sugerem que *fontes residuais*

como a educação e a inovação tecnológica têm um importante papel na explicação da evolução da produtividade do trabalho. Os resultados obtidos por Denison, tendo os EUA por referência no período 1948-81, são disso expressão clara, e permitem concluir que "cerca de 1/3 do crescimento da produção dos Estados Unidos pode ser atribuído ao crescimento do trabalho e do capital. *Os 2/3 restantes são um resíduo* [sublinhado nosso] que se pode atribuir à educação, à inovação, às economias de escala, aos avanços científicos e a outros factores" (Samuelson, 1988: 992).

Estudos mais recentes da ONU (McGranahan, 1995) apontam no mesmo sentido. Procurando aferir o desenvolvimento de um amplo conjunto de países em vias de desenvolvimento, estes estudos concluíram que na década de 70 o efeito do esforço educacional no crescimento do Produto Interno Bruto *per capita* terá sido substancialmente superior ao resultado do esforço de investimento.

Os estudos que vínhamos referindo, para além do mérito de sublinharem a importância explicativa do progresso técnico no processo de crescimento e de indexar esse progresso à educação, à inovação (...), permitiram também chamar a atenção para a estrutura sectorial da economia.

Na linha de pensamento de Kaldor, reconhece-se ser a agricultura uma actividade com rendimentos de escala decrescentes e a indústria uma actividade de rendimentos crescentes. O facto de algumas economias menos desenvolvidas crescerem mais rapidamente que os países desenvolvidos explicar-se-ia pela conjugação da natureza daqueles rendimentos de escala com a redução da importância da actividade agrícola em relação à indústria, redução que é comprovada historicamente e, naturalmente, mais intensa nas economias menos desenvolvidas.

Daqui pretendeu-se por vezes inferir (tese da convergência *Beta*) que no longo prazo todas as economias tenderiam a convergir para um ritmo de crescimento similar, o que está longe de poder comprovar-se empiricamente. A este respeito, Cuadrado-Roura (1995: 12), com base em estudos realizados a nível regional em Espanha, concluiu que "existem factores que contribuem para que a produtividade de algumas regiões progrida mais depressa do que seria de esperar, ao mesmo tempo que noutras o referido progresso é inferior ao que teoricamente deveria obter-se. O resultado é que as diferenças espaciais de crescimento não parecem tender claramente a reduzir-se, tendendo mesmo a manter-se ao longo do tempo".

O próprio Abramovitz, que havia concluído que entre a segunda guerra e o final dos anos 1970 as diferenças de produtividade entre os países da OCDE se haviam reduzido, viria mais tarde a salientar que a possibilidade de os países menos desenvolvidos operarem o *catch-up* dependia, nomeadamente, de factores como a educação e a congruência tecnológica,⁹ significando esta aceção que "o progresso tecnológico depende das características do país líder e que os países mais atrasados — para implementarem as

tecnologias do país líder — precisam de emular algumas dessas características. Por exemplo, o crescimento da liderança tecnológica dos EUA é concebida e baseada no capital e em intensas tecnologias de escala, o que não é igualmente apropriado para países com pouco capital e pequeno mercado” (Fagerberg e outros 1994: 5-6).

Do que ficou dito, somos tentados a concluir que a observação histórica revela que a lei dos rendimentos decrescentes perde aderência prática quando confrontada com o efeito do progresso técnico, sugerindo que é este mais que a acumulação que constitui a alavanca impulsionadora do crescimento. Por outro lado, não parece razoável atribuir-se apenas ao progresso técnico o contínuo incremento da produtividade do trabalho. O conhecimento acumulado pelos trabalhadores e pelas organizações precisa de ser considerado nessa explicação. Finalmente, aquele conhecimento, e mesmo o progresso técnico, não são dissociáveis da estrutura produtiva de partida, conclusão que não parece despiçando sublinhar.

A integração do factor tecnologia e capital humano pela nova teoria do crescimento

Em meados da década de 1980, a perspectiva dominante da teoria do crescimento ainda se encontrava enraizada no *enfoque contabilístico* inspirado no modelo de Solow. De então para cá têm-se multiplicado os contributos nesta área de conhecimento, dando lugar a uma abordagem que é frequentemente designada por *nova teoria do crescimento* ou por *teoria do crescimento endógeno*.

Paul Romer, Robert Lucas, Maurice Scott, R. Barro, G. Grossman e E. Helpman constituem alguns dos nomes indissociáveis desta nova vaga de abordagens do crescimento, a que devemos juntar os contributos dos anos 1990 de M. Abramovitz e A. Maddison.¹⁰ Nos seus trabalhos, de um modo geral, preserva-se a tradição neoclássica do equilíbrio geral e o princípio da racionalidade dos agentes económicos, com o preço a condensar toda a informação relevante. Porém, em ruptura com esta linha de continuidade, os novos enfoques deste grupo admitem que os mercados funcionem sob concorrência imperfeita e sob rendimentos de escala crescentes, em resultado do *conhecimento* ou do *capital humano* que assim surgem como factor de produção adicional em substituição do *residual* de Solow, isto é, o *progresso técnico* não só

9 Moses Abramovitz (1992), “Catch-up and convergence in the postwar growth boom and after”, comunicação apresentada no *Workshop on Historical Perspectives in the International Convergence on Productivity*, Nova Iorque, 23-34 de Abril (conforme referência feita em Fagerberg e outros, 1994).

10 Para uma síntese, em que de resto nos apoiámos, e para um apanhado bibliográfico dos contributos mais recentes sobre a teoria do crescimento, consulte-se Fagerberg e outros (1994).

gera efeitos de escala diferentes como passa a constituir uma variável endógena ao modelo.

Correndo embora o risco das limitações e das abusivas generalizações que sempre resultam dos exercícios de categorização do pensamento de autores diversos — cujo corpo teórico conjunto nem sempre está plenamente consolidado — procuraremos reter nas páginas que se seguem o essencial destes novos contributos para a teoria do crescimento.

O ponto de partida da *nova teoria do crescimento* é a reconceptualização do *progresso técnico* e do *capital* dos modelos neoclássicos, induzida pelas conclusões dos estudos histórico-empíricos do crescimento. Com efeito, os estudos desenvolvidos sobre o crescimento no pós-segunda guerra, nomeadamente por Maddison e Abramovitz, levaram a que se sustentasse não ser o progresso técnico independente da acumulação de capital, da organização do mercado e do investimento educacional. Por outro lado, sublinha-se que “a tecnologia não é verdadeiramente um bem público, não apenas por em grande parte a sua apropriação estar salvaguardada por via legal e outros meios, mas também por em grande medida a tecnologia e o progresso tecnológico estarem embutidos nas organizações e empresas” (Fagerberg e outros 1994: 5).

Estas limitações da análise neoclássica convencional levaram a que em trabalhos mais recentes a tradicional função de produção neoclássica fosse reformulada, por forma a admitir expressamente a possibilidade da existência de rendimentos de escala crescentes e a endogeneizar factores como a *acumulação tecnológica* (Romer, 1986) e a *acumulação de capital humano* (Lucas, 1988).

O enfoque tecnológico acolhe o princípio Schumpeteriano das externalidades associadas à inovação tecnológica, na convicção de que “os utilizadores de novas tecnologias têm de pagar um preço que cubra os custos da nova tecnologia. Em contrapartida recebem o direito à sua utilização em monopólio exclusivo. [...] Ao mesmo tempo, as novas tecnologias também podem aumentar o conjunto de conhecimentos existente e, deste modo, facilitam novos desenvolvimentos tecnológicos. [...] A combinação destes dois elementos, o incentivo para inovar dado pela apropriabilidade do progresso tecnológico e a externalidade positiva resultante deste processo, permite o crescimento continuado” (Fagerberg, e outros, 1994: 9).

Neste quadro, o esforço de I&D surge-nos como a variável explicativa do crescimento e os correspondentes desfasamentos dos países em I&D como factor explicativo das diferenças de competitividade desses países, sendo o desenvolvimento de novas tecnologias a condição para os países menos desenvolvidos realizarem o *catch-up*.

Contemporâneo do primeiro contributo de Romer é a abordagem de Scott. Este, na linha de abordagem do crescimento enquanto agregado de funções de produção microeconómicas, parte da tradicional função de produção da empresa formulada pela teoria neoclássica e reformula-a por forma a não considerar autonomamente — como factor exógeno — o progresso técnico e a

substituir o conceito de capital acumulado pelo de investimento. Desta forma a empresa deixa de ter como restrição uma dada proporção na combinação dos factores capital e trabalho, podendo em cada momento optar por deslocar-se ao longo da fronteira de produção ou por alterar a escala de produção. Ou seja, "a empresa deve decidir sobre a intensidade em trabalho dos seus projectos de investimento, sendo que essa decisão depende do nível dos salários e tem implicações sobre a taxa à qual quer o emprego quer a produção aumentam" (Scott, 1986: 286).

Subjacente está a premissa de que, perante uma carteira de projectos, a empresa determina o montante do investimento a realizar por forma a obter uma remuneração do investimento pelo menos equivalente ao custo de oportunidade do capital. É precisamente em torno do conceito de investimento que se situa a principal inovação de Scott (1986: 289). É que o autor considera que a *invenção é uma forma de investimento* e que o *investimento recria as oportunidades de investimento*, sendo a imitação uma das formas de recriar aquelas oportunidades, tanto mais que do investimento decorrem externalidades como sejam a aprendizagem: *o investimento conduz à mudança, e a mudança é essencial à aprendizagem*. Em consequência as empresas poderão sempre dispor de projectos de investimento que lhes assegurem a remuneração necessária à contínua manutenção da acumulação e do crescimento da produtividade.

Desta forma Scott transfere do domínio extra-económico para o próprio processo de acumulação as causas determinantes do crescimento, já que em vez do progresso técnico exógeno surgir como o motor do crescimento, agora é o investimento que surge como motor de um processo de crescimento que não tende para a estacionariedade graças ao facto de a organização empresarial revelar capacidade de aprendizagem associada ao investimento. A análise de Scott chama ainda a atenção para a importância das externalidades associadas à envolvente empresarial, cujas condições favoráveis incrementam *as oportunidades de investimento criadas pelo investimento*, para usarmos a terminologia de Scott, seja pelas oportunidades associadas à I&D seja pelo acréscimo de procura que decorre da realização de investimentos por outras empresas.

Entre as contribuições para a *nova teoria do crescimento* merece destaque o trabalho de Robert Lucas (1988), autor que formula um modelo de crescimento onde se abandona o princípio dos rendimentos decrescentes e se introduz na análise um quarto factor de produção: o *capital humano*, entendido como esforço acumulado de investimento visando a melhoria do nível de conhecimentos e qualificações profissionais dos trabalhadores.¹¹

11 O pressuposto, conforme observa Lucas (1988: 17), é de que a produtividade de um trabalhador individual com um dado nível de capital humano acumulado é o dobro, ou proporcional, à produtividade de um outro trabalhador com apenas metade desse *capital humano*, correspondendo neste caso o trabalho do primeiro ao trabalho de dois trabalhadores com o menor nível de capacidades adquiridas.

Formalmente, o modelo de Lucas pode representar-se pela expressão:¹²

$$y = A(t, k, h) k^b h^a,$$

onde y representa o produto por trabalhador, k o *stock* de capital físico por trabalhador, h expressa o capital humano acumulado por trabalhador e A traduz o progresso técnico, aqui função não só do tempo t e do coeficiente de capital físico por trabalhador, mas também do nível médio de capital humano acumulado. Assim, o progresso técnico passa de factor exógeno a factor associado ao próprio processo de acumulação, já que:

- a realização de novos investimentos em tecnologia introduz na esfera da produção o resultado da inovação tecnológica;
- o manuseamento pelos trabalhadores das novas tecnologias induz ao acréscimo da eficiência do trabalho, incrementando o efeito tecnológico pela via do *learning by doing*;
- a conjugação dos dois efeitos anteriores conduz à obtenção de rendimentos de escala crescentes, renovando assim o incentivo ao investimento.

Conforme sublinha Lucas (1988: 35-36), neste modelo o *motor do crescimento* é o "capital humano", *uma força de magnitude inobservável*, mas com a faculdade de gerar *economias externas* no processo produtivo e de incrementar a produtividade, já que o contributo do capital humano globalmente considerado é superior ao somatório do custo do capital humano individualmente acumulado, contrariamente ao pressuposto implícito na teoria neoclássica tradicional onde a função de produção global resulta da agregação das funções individuais das empresas.

Desta forma, investimento em capital físico e investimento em capital humano reforçam-se mutuamente, resultando em sinergias de crescimento quando realizados em simultâneo. Como sintetiza Cuadrado-Roura (1995: 14), "alguns estudos mostram que a associação capital físico/capital humano tem efeitos de mútuo arraste, especialmente no caso do capital humano, cujo desenvolvimento favorece e impulsiona claramente os investimentos em activos físicos. Se incluirmos o esforço tecnológico nesta perspectiva (despesa em I&D; existência de centros de investigação; etc.), os rendimentos associados a estas três formas de capital tendem a ser sempre crescentes e não decrescentes".

12 Seguimos aqui a formulação-síntese adoptada por Cuadrado-Roura (1995), por ser mais facilmente apreensível do que as expressões com que Lucas formula o seu modelo, facilitando também a comparação com o modelo neoclássico antes enunciado. De resto, esta é a expressão que melhor explicita a relação que nos importa reter: a dos factores causais do crescimento.

Decorre deste quadro analítico um papel de destaque para as *infra-estruturas imateriais* do desenvolvimento, contrastando com o papel das infra-estruturas materiais convencionais que, correspondendo teoricamente a uma parcela do capital físico "com uma incidência na produção muito menos directa que os investimentos em activos directamente destinados à produção, não encontram nas estimativas disponíveis confirmação clara da sua relação com o crescimento", como sublinha Cuadrado-Roura (1995: 14-15).

Claro está que a elevada correlação normalmente observada entre nível educacional e taxa de crescimento pode ser questionada em termos de relação causal, porquanto se é de esperar que melhores níveis de formação se repercutam favoravelmente na produtividade, é igualmente razoável admitir-se que o nível educacional progrida mais rapidamente nos países com maior capacidade de crescimento. A tendência para o elevar dos níveis educacionais afigura-se nos mais associada a razões de natureza sociocultural e política do que resultante de um exercício de optimização do benefício esperado pelas famílias ao longo da sua vida, como resulta da formulação de Lucas onde os indivíduos fazem opções entre o tempo da vida que dedicam ao trabalho, à acumulação de capital humano e ao lazer de acordo com os diferenciais de remuneração esperados em função do nível de acumulação de capital humano conseguido.

Pese embora os méritos antes sublinhados, estes modelos de crescimento continuam a estabelecer uma fronteira rígida entre processo económico e dinâmica social, e a revelar uma insatisfatória capacidade para explicar as diferenças de ritmo de crescimento entre países. Das limitações que neste último domínio se lhe podem atribuir registamos aqui, pela sua pertinência, uma das realçadas por Stiglitz (1994: 91-92):

(...) algumas versões da teoria do crescimento endógeno tentam explicar as taxas de crescimento persistentemente elevadas dos tigres asiáticos através de hipóteses tão naturais como as de que a função de produção se altera mais no país cujo investimento é mais intenso em capital físico, I&D ou tenha mais *learning by doing*. Há uma certa inconsistência lógica nesta posição. Ela procura explicar diferenças de performance em termos de diferenças na alteração das respectivas funções de produção e, contudo, assume que todos os países estão sob a mesma função de produção. Se o conhecimento tecnológico circula livremente entre países, então as despesas de investigação não estão relacionadas com alterações nas suas funções de produção. Se o conhecimento tecnológico não circula livremente entre países, então a hipótese implícita de que os países estão sob a mesma função de produção não pode ser mantida.

A perspectiva heterodoxa do crescimento

A ênfase posta pela nova teoria do crescimento *no capital humano* coloca a questão crucial da natureza do *conhecimento* e do seu processo de criação e difusão. Esta é uma questão que nos últimos anos tem mobilizado um variado número de autores (como veremos nos capítulos 3, 5 e 6), mas teve como precursores Schumpeter, Perroux e, de alguma maneira, Rostow. Sobre estes autores nos debruçaremos nesta secção.

O crescimento enquanto processo de destruição criativa

Em contraponto à teoria neoclássica então dominante, Joseph Schumpeter haveria de marcar o pensamento económico do século XX com a sua teoria do desenvolvimento.

À ideia do funcionamento equilibrado da economia, Schumpeter contrapõe que o desenvolvimento é um processo cíclico de *destruição criativa* que tem na *inovação* o seu motor e no *empreendedor* o seu agente determinante. A inovação tem aqui uma acepção mais ampla que a invenção, devendo entender-se como algo que se não esgota numa ideia ou técnica nova mas como a aplicação comercial dessa ideia, seja a produção de um produto novo, a utilização de um novo processo de produção ou comercialização, ou uma nova forma de organização.

A aplicação comercial de uma nova ideia frequentemente envolve não só a aquisição e redirecção do emprego dos meios de produção existentes, mas também a necessidade de vencer outros obstáculos à inovação, quais sejam dispor do conhecimento necessário à tomada da decisão empresarial, vencer a aversão ao risco em condições de incerteza e enfrentar a oposição dos não inovadores. Nestas condições, "em contraste com o '*economic man*', que cuidadosamente calcula custos e rendimentos marginais de alternativas de acção na base do conhecimento, o empreendedor deve ser um homem de '*visão*', de ousadia, disposto a agarrar as oportunidades, a tomar a dianteira no rumo da acção, em grande medida com base na intuição, em oposição directa à ordem estabelecida agarrada aos padrões de fluxos circulares. O empresário é mais um '*herói*' do que uma '*figura económica*': ele deve ser '*o condutor e o fundador de um reino privado*', como que um '*capitão da indústria*'. " (Elliott, 1993: xxi).

Em consequência, o empreendedor distingue-se do capitalista e do gestor, ainda que possam coexistir na mesma pessoa. Porque assim é, e porque a aplicação comercial da inovação precisa de ser financiada, e ainda porque na análise de Schumpeter os rendimentos recebidos no processo estacionário de equilíbrio apenas cobrem os custos existentes e a depreciação do capital, as inovações devem ser financiadas por recurso a uma fonte de crédito exógena à empresa, ou seja, pela banca comercial a única com poder para criar moeda

nova. Assim, as instituições de crédito ao financiarem o inovador-empresendedor desempenham uma função vital no processo de desenvolvimento económico. Porém, "o inovador deve convencer-se a si próprio que os lucros esperados da inovação serão suficientes para pagar ao capitalista e deixar um lucro líquido para si. Deste modo, a criação de crédito é uma condição necessária mas não, por si própria, condição suficiente para o desenvolvimento económico numa economia capitalista" (Elliott, 1993: xx).

Contrastando com a análise neoclássica, em Schumpeter o lucro puro tem agora um papel fundamental: "o lucro constitui a recompensa pela sucessiva introdução de novos métodos e produtos [inovação]. Se a actividade económica seguisse um interminável ciclo fechado, não existiria função para os empresários nem ocasião para o lucro. E o rendimento desapareceria à medida que a acumulação continuada, incorporando uma tecnologia estagnada, conduziria o produto marginal do capital para zero" (Abramovitz, 1989: 29).

Ou seja, o que leva o empreendedor a inovar é a expectativa da obtenção de elevados lucros associados ao poder de monopólio conferido pela inovação, sendo a *ineficiência* monopolista o custo social a pagar pelo desenvolvimento, já que a inovação é o motor do crescimento. Adicionalmente, o processo de crescimento não pode ser um processo de ajustamento ao equilíbrio mas um processo cíclico de desequilíbrio (processo de *destruição criativa* na expressão de Schumpeter) porque a inovação surge exogenamente por vagas e não em contínuo, dando origem a um processo competitivo de selecção das empresas ineficientes, ou não inovadoras, ao mesmo tempo que se assiste à difusão por imitação da inovação comercialmente bem sucedida.

Este entendimento do processo de inovação permite-nos estabelecer alguns pontos de contacto entre Schumpeter e Marx. É verdade que em Marx a acumulação era a primeira causa do crescimento, enquanto em Schumpeter a acumulação não é senão o resultado da inovação, mas é igualmente verdade que a ideia de estádios de desenvolvimento presente em Marx tem continuidade em Schumpeter, sobretudo quando (em *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, 1942), admite que, após uma fase de capitalismo concorrencial, a inovação conduziria à concentração do capital, fazendo perigar a própria continuidade do capitalismo, pois que se "na primeira fase encontramos o 'capitão de indústria', empresário individual que força a inovação pela sua energia e capacidade, na segunda a inovação 'socializa-se' no sentido de depender mais da grande organização despersonalizada em que dominam os quadros administrativos e técnicos" (Murteira, 1982: 84).

Por outro lado, poderemos ainda concluir que em Schumpeter as dinâmicas inovadoras estão associadas à estrutura empresarial e aos modelos de organização do trabalho, como a referência anterior ilustra. Pena foi que Schumpeter tenha negligenciado o estudo das condições históricas e sociais concretas em que emerge o agente despoletador do mecanismo da mudança, o *entrepreneur*.

O crescimento polarizado

Partilhando com Schumpeter a visão desequilibrada do crescimento e o papel da inovação, François Perroux viria anos mais tarde a formular uma teoria do progresso económico assente nas noções de *indústria motriz* e *pólos de crescimento*.¹³

Como o empresário inova na expectativa de vir a obter maiores lucros, e são estes lucros que lhe permitem proceder à investigação científica e industrial necessária à inovação (atente-se no paralelo com Schumpeter!), Perroux (1964: 633) conclui que "o regime de concorrência completa, pura e perfeita não é um regime muito favorável à formação e à propagação da inovação". É que Perroux não entendia o progresso económico como o resultado do "abaixamento das curvas de custo da produção e da criação de produtos novos" que se traduzem no elevar do produto *per capita*. Para ele, o progresso económico "consiste na propagação da inovação e dos seus frutos, quer dizer do excedente de rendimento real, à velocidade óptima e aos mais baixos custos humanos num quadro de relações económicas que oferece um sentido inteligível a todos, nomeadamente aos indivíduos e aos grupos mais desfavorecidos" (Perroux, 1964: 629).

Em consequência, o progresso não é um fenómeno individual mas um processo social que comporta três componentes: a *criação*, a *propagação* e a *significação* (Perroux, 1964: 649-655). A *significação* reporta-se à racionalização e inteligibilidade do progresso para os agentes que nele participam. A *criação* está associada aos níveis de *aspiração* individual e às correspondentes expectativas que a sociedade proporciona, ou não, à sua concretização. Finalmente, a *propagação* tem uma vertente sectorial e uma vertente espacial. Para Perroux (1955: 7) "o crescimento não aparece em toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se em pontos ou pólos de crescimento, com intensidade variável; difunde-se por meio de diferentes canais, com distintos efeitos terminais sobre o conjunto da economia".

Em síntese, o factor que faz surgir o crescimento é a inovação, e esta fica a dever-se à aspiração e às expectativas dos agentes que a criam e propagam. A aspiração humana é o elemento motivador da criação. O veículo da sua concretização é a expectativa dessa criação poder traduzir-se no aproveitamento de uma oportunidade concreta:

"O nascimento de uma indústria nova é sempre fruto duma expectativa. Um agente ou vários agentes apresentam aos outros uma situação inteiramente nova; consideram-na possível; prevêm os riscos da sua realização".

13 Teoria inicialmente desenvolvida em "Théorie générale du progrès économique. Les mesures des progrès économiques et l'idée d'économie progressive", *Cahiers de l'Institut de Science Économique appliquée*, série I, n.º 1, 1956; "Les composants: I. La Cration", série I, n.º 2, 1957; "Les composants: II. La propagation; A) Modèles Microéconomiques", série I, n.º 3, 1957, conforme referência do próprio autor em Perroux (1970).

Na medida em que os projectos dos vários agentes se tornam compatíveis, “a expectativa torna-se realizável”. Subsequentemente, “a inovação, bem realizada por determinados agentes, serve como valioso exemplo para outros e dá origem a imitações que, por sua vez, são criativas. Finalmente, a inovação realizada com êxito, ao patentear a desigualdade entre os agentes que a aplicam e os que permanecem estáticos, excita nestes um desejo de sucesso e poder semelhantes”.

Somos assim levados a concluir que o progresso tem na geração de elevadas aspirações e na criação de expectativas favoráveis à sua materialização um vector chave, domínio no qual as instituições têm um importante papel a desempenhar. É que “as inovações no funcionamento da economia exigem inovações na estrutura da economia; mais precisamente: as mudanças nas características técnicas e económicas das ‘funções’ dão origem a mudanças nas características jurídicas e políticas das instituições” (Perroux, 1955: 10-13).

Se a inovação é o factor determinante do progresso cíclico, a *indústria motriz* é o mecanismo fundamental da sua propagação. Uma indústria motriz é não só uma indústria que em certo período de tempo revela maior capacidade de crescimento que a economia em geral, mas sobretudo uma indústria que gera sobre outras um efeito de arrastamento, de tal maneira que o acréscimo de produção induzido sobre a economia é superior ao seu próprio aumento de produção. O processo de trocas intersectoriais e as economias externas geradas pela empresa/indústria inovadora constituem a chave de propagação do impulso inovador sobre o crescimento.

Com efeito, Perroux começa por sublinhar que as empresas não têm todas a mesma função de produção e que o lucro de uma empresa não é apenas função das suas próprias decisões de investimento, mas também da produção e dos gastos das outras empresas a quem adquirem a tecnologia e os *inputs*. Assim, “as empresas já não estão ligadas entre si somente pelo preço; também o estão pela produção e gastos; melhor dizendo: dado que estes elementos dependem da técnica e das suas mudanças, as empresas estão ligadas pela técnica utilizada por cada uma delas e pelas respectivas mudanças. Eis uma das recentes definições de *economias externas*” (Perroux, 1955: 9).

Por analogia entre o segmento de actividade e a empresa, Perroux transporta o conceito para a análise sectorial, concluindo que “a indústria motriz pode aumentar a sua produção de maneira que o capital fixo seja colocado em melhor e mais alto uso e opera em pontos de crescimento mais baixos nas curvas de custo, depois de ter obtido a sua produção certa; se não é uma indústria monopolista, que imponha preços, pode efectuar novas reduções de preços, o que produzirá novos aumentos de produção nas indústrias afectadas” [entenda-se actividades situadas a jusante da indústria motriz] (Perroux, 1955: 15).¹⁴

Perroux seria ainda o primeiro dos autores que se debruçaram sobre o crescimento económico a introduzir, conseqüentemente, a dimensão espacial na sua análise. O conceito de *pólo de crescimento* abarca não só a existência de

agrupamentos de indústrias fortemente articulados com uma dada indústria motriz, mas também a sua aglomeração territorial. Deste modo, os pólos constituem o suporte do crescimento na sua expressão territorial. “Num pólo industrial complexo, que está geograficamente aglomerado (...) podem notar-se os efeitos de uma intensificação das actividades económicas, devido à proximidade e aos contactos humanos” (Perroux, 1955: 18). Tal é nem mais nem menos que aquilo que em linguagem corrente designamos por *economias de aglomeração*, graças às quais não só as empresas podem beneficiar de economias externas pela minimização de custos de transporte, partilha de infra-estruturas (...), como, sobretudo, beneficiam das sinergias decorrentes da existência de dinâmicas socioculturais favoráveis à inovação e da densificação da rede de circulação da informação.

A teoria dos pólos de crescimento de Perroux viria a influenciar durante muito tempo o entendimento dominante da política regional, na convicção de que o crescimento à escala mundial se transmitia através de uma rede hierarquizada de pólos de crescimento, cada um dos quais irradiando um impulso de crescimento para os espaços geograficamente contíguos e hierarquicamente subordinados. Parece hoje claro que, se por um lado esta análise subestimou a magnitude dos efeitos de polarização sobre as áreas adjacentes aos pólos, por outro não valorizou suficientemente o papel das economias de aglomeração, pois ao assumir que o efeito económico da inovação se manifesta pelos canais comerciais das relações interempresariais, Perroux conferiu-lhe um carácter não só restritivo mas de eficácia condicionada pela intensidade dessas relações no quadro territorial.¹⁵

O crescimento por etapas

A reinterpretção histórica do processo de crescimento à luz dos períodos ou ciclos de surgimento da inovação, que Perroux sugeriu ser necessária, teve acolhimento em Rostow, mas não na mesma linha de pensamento dos autores que antes referenciámos.

- 14 Em *O Capitalismo* Perroux estabelece a distinção entre capital físico e acumulação de capital eficiente: “capital eficiente é aquele que permite manter ou aumentar o fluxo dos bens e dos serviços finais que serão postos à disposição dos consumidores, sem aumentar, antes diminuindo, o esforço de trabalho necessário para obtê-los” (1970: 21). Assim, sustenta que todo o progresso económico está ligado à acumulação de capital eficiente, cujo aumento “está confiado aos mecanismos, às instituições, aos motivos que dependem da economia da empresa e que aí se desenvolvem plenamente” (1970: 40). Em consequência, a passagem que aqui se transcreve poderá entender-se como significando acumulação de capital eficiente no seio da indústria motriz, em resultado da inovação que interiorizou.
- 15 Perroux, na sua obra de 1964, refere na página 168, em nota, que aqueles efeitos se podem manifestar “pelos preços, pelos fluxos e pela informação”. Todavia este último vector não encontra eco na sua formulação teórica.

Mais que uma teoria do crescimento, Rostow formulou um esquema de interpretação do desenvolvimento histórico das sociedades, onde “os avanços da ciência” e a sua difusão produtiva desempenham papel crucial.¹⁶ Concretamente, Rostow sustentou que todas as sociedades passariam inevitavelmente, ainda que em datas diferentes, por cinco etapas de desenvolvimento: a *sociedade tradicional*, o *pré-arranque*, o *arranque*, a *maturidade* e a era do *consumo de massas*.

A sociedade tradicional é referenciada às civilizações antigas e medievais, correspondendo a uma fase do desenvolvimento socialmente alicerçado no cepticismo cognitivo e em estruturas hierarquizadas de organização social. Do ponto de vista económico as suas características predominantes decorrem da grande dependência da actividade agrícola sujeita a condições tecnológicas pré-newtonianas — tendo como consequência a inevitabilidade dos rendimentos decrescentes — o que conferiria a estas sociedades um baixo limiar de crescimento da produtividade e da própria produção.

As *pré-condições para o arranque* constituem uma etapa de transição que surgiu primeiramente na Europa associada à revolução industrial e à expansão dos mercados externos, assinalando assim a incorporação produtiva de novos desenvolvimentos científicos e uma nova era na concorrência internacional, muito embora as técnicas tradicionais e a baixa produtividade continuassem a dominar a economia dessas sociedades. Adicionalmente, esta etapa caracteriza-se pela existência de profundas contradições sociais e culturais, onde ao lado de empresários emergentes convictos da força mobilizadora do lucro e do progresso económico, também alimentado por alguma expansão dos níveis educacionais, surge uma estrutura social e uma organização política tradicionais e conservadoras. Neste contexto, o autor enfatiza a relevância das transformações políticas, nomeadamente da descolonização, na criação das condições para o pré-arranque.

Na fase do *arranque* as forças sociais que veiculam o progresso económico tornam-se dominantes, dando lugar a uma estrutura institucional favorável à acumulação produtiva e ao desenvolvimento de infra-estruturas públicas de suporte à modernização económica. Recorrendo à síntese do próprio Rostow, “de um modo geral, o arranque aguardou não só a acumulação de capital social fixo e um surto de evolução tecnológica da indústria e da agricultura, mas também o acesso ao poder político de um grupo preparado para encarar a modernização da economia como assunto sério e do mais elevado teor

político” (Rostow, 1995: 8). Em consequência, assiste-se à industrialização da agricultura, à generalização da utilização das novas técnicas produtivas e à expansão da urbanização enquanto expressão dos novos estilos de vida. “Em um ou dois decénios, transformam-se tanto a estrutura básica da economia quanto a estrutura social e política da sociedade, de tal maneira que, a partir daí, pode ser mantido um ritmo constante de desenvolvimento” (Rostow, 1995: 9).

A *marcha para a maturidade* é uma etapa crucial do desenvolvimento histórico na qual o intenso ritmo de acumulação permite que a produção se expanda mais rapidamente que o crescimento demográfico. É a fase em que a “sociedade estabelece os acordos que deseja com as necessidades da moderna eficiência na produção, combinando novos valores com os antigos ou revendo estes de forma a auxiliar e a não retardar o processo de crescimento” (Rostow, 1995: 9). Atingida a maturidade a sociedade revela-se capaz de tirar partido da mais moderna tecnologia, demonstrando que a economia “possui as aptidões técnicas e organizacionais para produzir não tudo, mas qualquer coisa que decida produzir” (Rostow, 1995: 10).

A *era do consumo massificado* corresponde ao estádio supremo da evolução histórica das sociedades. É a fase em que o epicentro da economia se transferiu para a indústria de produtos de consumo duradouro, de que o automóvel é expressão emblemática, e para os serviços. Consolida-se a organização social urbana, ao mesmo tempo que os operários especializados e os trabalhadores dos serviços tomam crescentemente o lugar dos operários industriais desqualificados. Agora, a expansão tecnológica cede lugar ao bem-estar social como objectivo supremo, sendo o Estado de Bem-Estar Social (*welfare state*) “uma manifestação de uma sociedade que marcha para além da maturidade técnica; mas também é nessa etapa que os recursos tendem cada vez mais a ser dirigidos para a produção de artigos de consumo duradouro e para a difusão dos serviços em massa, caso predomine a soberania dos consumidores” (Rostow, 1995: 11).

Como facilmente se depreende da síntese que acabamos de realizar, a análise de Rostow é dominada por um determinismo histórico definido em oposição a Marx, mas adoptando semelhante determinismo histórico na transformação das sociedades.

A rejeição da ideia marxista da luta de classes enquanto motor da história e do primado da economia sobre a *superestrutura* é uma preocupação constante do autor, consagrando mesmo um capítulo do seu livro à crítica da teoria marxista. À leitura marxista da relação *infra-estrutura-superestrutura* Rostow (1995: 150) contrapõe que “os sectores de uma sociedade são interactuantes: as forças políticas, sociais e culturais, reflectindo diferentes facetas da existência humana, têm a sua própria autenticidade e impactes independentes sobre a performance das sociedades, incluindo sobre as suas performances económicas”.

16 Escrita inicialmente em 1960, a obra de Rostow *The Stages of Economic Growth* foi reeditada em 1990 e reimpressa em 1995. Nesta última versão o autor não só mantém a sua versão original como procura reafirmar a validade dos seus pontos de vista, quer respondendo a algumas das críticas que lhe foram dirigidas (apêndice B) quer ensaiando uma interpretação da evolução mundial recente, particularmente do leste europeu, à luz dos seus postulados (prefácio à 3.ª edição).

A análise de Rostow parece-nos mesmo demasiado prisioneira da motivação que presidiu à sua elaboração, tal como transparece do subtítulo: *um manifesto não comunista*.

Partindo do mesmo estádio que Marx, a sociedade feudal ou tradicional nos termos de Rostow, este autor recusa aceitar as características e sobretudo as forças propulsoras das fases subsequentes definidas por Marx, afirmando que a organização social *comunista* não passa de uma doença, ou desvio, da fase de transição para o *arranque*. Por outro lado, a fase terminal da visão do curso histórico das sociedades em Rostow, *a era do consumo em massa*, dificilmente poderá deixar de ser vista como contraponto da previsão de Marx quanto à inevitabilidade da *sociedade comunista*, em consequência da proletarização e da agudização das contradições intrínsecas ao processo de acumulação capitalista.

Esta necessidade de contraposição justificará, eventualmente, que Rostow opte por fazer uma interpretação descritivo-formal do curso historicamente dominante do desenvolvimento, onde os seus motores são dissociados da evolução económica, precisamente o contrário do que Marx havia feito, deixando assim por explicar a razão de ser da inevitabilidade de todas as sociedades passarem pelas cinco etapas de crescimento.

Em todo o caso, não parece difícil reconhecer-se nas recentes abordagens da competitividade, de que nos ocuparemos no capítulo seguinte, não só a herança de Schumpeter, repetidamente reafirmada, e de Perroux, nomeadamente quanto ao papel dos sectores motrizes, das instituições e da inovação, mas também a herança de Rostow, particularmente dos factores que este enfatiza como determinantes da evolução das sociedades: o conhecimento científico-tecnológico, a estrutura económica (*leading sector complex*) e as instituições políticas.

Capítulo 3

A VISÃO SISTÊMICA DA COMPETITIVIDADE

Apesar das críticas à abordagem neoclássica, de que fizemos eco nos capítulos anteriores, foi Porter quem mais terá contribuído para *pôr a nu* as limitações daquela escola de pensamento, pelo menos no que ao entendimento conceptual da competitividade se reporta. Este autor explicitou claramente a existência de dois tipos distintos de vantagens competitivas (a vantagem pelo menor custo e a vantagem pela diferenciação), sublinhando que para se ser competitivo não basta dispor-se de menores custos da mão-de-obra, acrescentando que, em qualquer caso, a vantagem pelo custo é sempre uma vantagem débil e, conseqüentemente, efémera. A verdadeira e consistente fonte de criação da vantagem competitiva de uma dada empresa, e de um país, é a inovação, enfatiza Porter.

Por vias diferentes chegariam outros autores a semelhante conclusão, nomeadamente Lundvall e Freeman, convergindo também com a abordagem sistémica da empresa que enunciámos no capítulo 1. Porém, estes autores acrescentam que a inovação é a resultante de um processo colectivo de aprendizagem onde as instituições desempenham papel de relevo, já que tal aprendizagem é matizada pela interacção da estrutura económica com a estrutura institucional, no quadro do que designam por SNI (sistema nacional de inovação).

Com vários pontos de contacto, os postulados de Porter e a conceptualização subjacente ao SNI configuram o que poderemos designar por visão sistémica da competitividade.

Neste capítulo iremos deter-nos na apreensão deste outro entendimento da competitividade e dos seus factores determinantes.

Da competitividade da empresa à competitividade das nações: o diamante de Porter

Com propriedade se poderá dizer que na década de 1990 a problemática da competitividade foi polarizada pela teoria das vantagens competitivas formulada

por Michael Porter. *A Vantagem Competitiva das Nações* (1990) veio revolucionar o quadro conceptual em que tradicionalmente a questão da competitividade nacional era equacionada, transferindo o epicentro da análise das vantagens comparativas centradas na dotação de factores do país para as vantagens competitivas que algumas empresas conseguem obter em segmentos específicos de negócio, valorizando para tal o enquadramento estrutural que o país de localização lhe confere.

Esta abordagem representa uma ruptura ao nível do paradigma da competitividade. Talvez não tanto na forma como a visão micro e macro da competitividade se articulam, mas sobretudo na passagem do paradigma da competitividade-custo, centrado na discussão do preço dos factores, para o paradigma da competitividade-não-preço onde se enfatiza a qualidade, a diferenciação e a estratégia competitiva das empresas, da qual decorre a relevância do contexto nacional enquadrador da vida empresarial.

Vantagem-custo e vantagem pela diferenciação

O percurso teórico de Porter inicia-se pela problematização das fontes de vantagem competitiva das empresas e da estratégia que estas deveriam adoptar para conseguir gerar aquelas vantagens. *Competitive Strategy* (1980) e *Competitive Advantage* (1985) são a expressão de uma análise centrada nas empresas e nas estruturas dos correspondentes segmentos de mercado. Tratou-se afinal de "compreender como é que as empresas criam e mantêm vantagens competitivas, em ordem a explicar o papel desempenhado pelas nações no processo" (Porter, 1990: 33).

O autor formula então um quadro analítico de avaliação da competitividade da empresa que tem como ponto de partida a análise do seu posicionamento relativamente à estrutura do segmento industrial em que se situa. Ou seja, a competitividade da empresa na indústria global em que se insere depende da sua capacidade para formular e adoptar uma estratégia competitiva que avalie convenientemente a *estrutura da indústria* na qual a empresa compete e o *posicionamento da empresa* em relação a essa indústria.¹

A *estrutura da indústria* define-se em função de cinco forças determinantes: ameaça de novas entradas, ameaça dos produtos ou serviços substitutos, o poder negocial dos clientes, o poder negocial dos fornecedores e, finalmente, a rivalidade entre os competidores existentes.

São estas cinco forças que determinam as condições de rendibilidade a longo prazo. "Em indústrias onde as cinco forças sejam favoráveis (...) muitos competidores obterão rendimentos atractivos do capital investido. Em

1 Tenha-se presente que estamos a adoptar a acepção anglo-saxónica do termo *indústria*, isto é, enquanto sinónimo de segmento de actividade, não necessariamente manufacturera, mas de qualquer tipo de actividade incluindo de serviços.

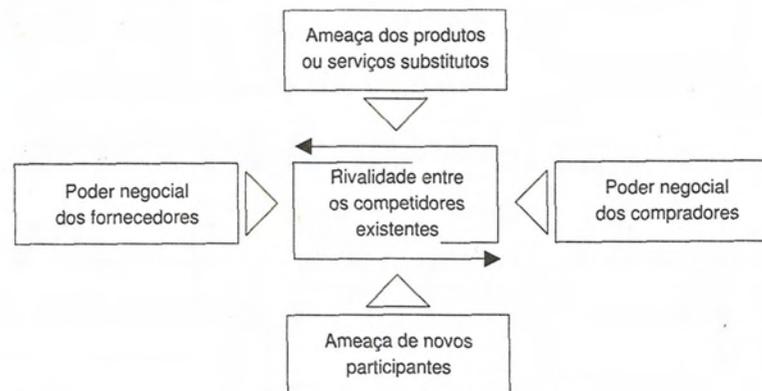


Figura 3.1 As cinco forças da rendibilidade da indústria

Fonte: Porter (1994: 241).

indústrias onde a pressão de uma ou mais destas forças é intensa (...) poucas serão as empresas muito rentáveis por longo período de tempo. As cinco forças determinam a rendibilidade da indústria uma vez que condicionam os preços a praticar pelas empresas, os custos que têm de suportar e o investimento necessário para competir" (Porter, 1990: 35).

Perante a análise da estrutura da indústria em que se insere, a empresa deve escolher o tipo de posicionamento nessa indústria que lhe seja mais conveniente. A questão fulcral do *posicionamento* está na selecção do tipo de vantagem competitiva em que a empresa deve apostar. "Há dois tipos de vantagem competitiva: menor custo e diferenciação. Menor custo é a capacidade de uma empresa conceber, produzir e comercializar um produto comparável de forma mais eficiente que os seus competidores. (...) Diferenciação é a capacidade de tornar o produto único e de valor superior para o comprador, em termos de qualidade do produto, características especiais ou serviço de assistência" (Porter, 1990: 37).

Se às variáveis *custo* e *diferenciação* juntarmos a opção pelo âmbito competitivo, através do qual a empresa selecciona a gama de produtos, canais de distribuição, tipo de clientes, áreas geográficas de comercialização, potenciais competidores a observar, etc., ficamos com os três elementos base para a definição de uma estratégia genérica de posicionamento da empresa.

No fundo a mensagem de Porter poderá interpretar-se como significando que a competitividade de uma empresa é moldada pela estrutura da indústria respectiva, mas sobretudo determinada pela capacidade da empresa em adoptar uma estratégia de posicionamento na indústria que melhor valorize os seus pontos fortes. O objectivo é maximizar a margem de comercialização e tal objectivo não pressupõe necessariamente a minimização do custo,

como se pressupõe no enfoque tradicional. O que Porter postula é que a empresa deve avaliar as suas potencialidades e optar por concorrer na base do preço se tiver condições para produzir a menores custos que os seus concorrentes. De contrário, se não dispuser dessa eficiência, deverá buscar na diferenciação de produtos a base da sua competitividade, orientando-se para segmentos de mercado onde possa praticar preços mais elevados. "A diferenciação manifesta-se por uma quantidade superior de vendas ao mesmo preço ou por um preço mais elevado. Estes benefícios devem, naturalmente, ser superiores ao custo adicional de produção deste produto ou serviço melhorado" (Porter, 1994: 241).

A teoria da estratégia competitiva pode interpretar-se como uma teoria da especialização orientada para segmentos ou nichos de mercado bem precisos, privilegiando como instrumentos de concorrência ora o custo ora a diferenciação conforme a *aptidão* ou o domínio em que a empresa se encontre melhor colocada em relação à *estrutura industrial* em que se integra.

Porque a estrutura industrial está em constante mutação, a empresa, para além de acompanhar esta evolução e de tentar influenciá-la, precisa de ser inovadora para se manter competitiva. Como o autor repetidamente sublinha, uma estratégia de baixo custo não pode alicerçar-se unicamente no baixo custo da mão-de-obra, já que esta vantagem pode ser anulada pela eficiência organizacional e tecnológica. Para apostar no baixo custo a empresa precisa de garantir que consegue ser mais eficiente que os concorrentes.

Resumidamente, a vantagem estrutural está associada à capacidade da empresa para, de modo contínuo, promover a diferenciação de produto, adoptar novos processos de fabrico, seleccionar novos fornecedores, conquistar novos mercados, negociar novas condições de financiamento e ou comercialização, etc. Ou seja, perante uma estrutura industrial em que as forças competitivas definem um enquadramento menos favorável à empresa, a inovação é a via de atenuar as desvantagens que daí decorrem e, simultaneamente, de criar vantagens competitivas. A inovação é afinal a fonte da criação de vantagens competitivas, tendo Porter o mérito de a associar ao contexto em que se desenrola a actividade das empresas.

Tal actividade pressupõe da parte da empresa uma estratégia com incidência na *cadeia de valor* que vai dos fornecedores aos consumidores finais, passando pela cadeia de distribuição e pela cadeia de valor interna à empresa. Estas operações devem estar articuladas, pressupondo a adopção de formas de gestão que encarem a cadeia de valor global como um sistema, já que "a gestão cuidadosa das interligações pode ser uma fonte decisiva de vantagens competitivas". Aliás, "a vantagem competitiva é, cada vez mais, função da competência com que uma empresa pode gerir o conjunto deste sistema". As sinergias da cadeia de valor constituem um factor de competitividade não só para a empresa, mas também para o próprio país: "a capacidade das empresas de um país para explorar as interligações com os fornecedores e clientes

locais (ao longo da cadeia de valor) revelar-se-á importante para explicar a posição competitiva de uma nação numa dada indústria" (Porter, 1990: 42-3).

Em síntese, o esforço de inovação, que é a fonte principal da competitividade, deve recair sobre todas as fases da cadeia de valor. Para melhor se compreender o seu alcance, importa ter presente que Porter (1990: 45) define *inovação* em sentido lato e distinto de *invenção*, "incluindo melhorias tecnológicas e melhores métodos ou modos de fazer coisas. A inovação pode manifestar-se em mudanças nos produtos, mudanças nos processos, novas formas de comercialização, novas formas de distribuição e novas concepções do âmbito competitivo". Adicionalmente, Porter considera que a inovação que se repercute nas vantagens competitivas da empresa tende a estar associada ao surgimento de novas tecnologias, a alterações nas necessidades dos compradores, à emergência de novos segmentos de actividade, a modificações na estrutura de custos e/ou disponibilidade dos *inputs*, bem como a mudanças nas normas públicas com incidência na actividade, por exemplo, a regulamentação ambiental.

Assim, apesar de o conceito de inovação de Porter convergir com o conceito usado pelas abordagens estruturadas pelo SNI — sistema nacional de inovação, o processo de inovação em Porter parece subestimar o efeito aprendizagem e inserção organizacional ou institucional, por contrapartida ao efeito induzido pela alteração das condições do mercado. A seguinte passagem (Porter, 1990: 49), é disso elucidativa:

A inovação muitas vezes resulta da pressão, da necessidade ou de alguma adversidade. Por vezes o receio de perder confere mais poder que a expectativa de ganhar. As companhias inovadoras normalmente não são líderes consolidados ou grandes empresas (...) Na nossa investigação, as grandes companhias foram muitas vezes suplantadas pelas pequenas. Quando os inovadores eram grandes empresas, elas eram muitas vezes recém entradas na actividade, vindo de uma posição consolidada noutra actividade.

Não obstante o que acaba de dizer-se, esta passagem de Porter não deixa de ser esclarecedora quanto à importância dos figurinos organizacionais no processo de inovação, no sentido em que as grandes empresas tendem a apresentar barreiras organizacionais à percepção e adaptação a novas formas competitivas. Por outro lado, a empresa já estabelecida que alcançou uma dada vantagem competitiva tende a viver à *sombra da memória do sucesso*, sobretudo se não estiver sujeita a uma intensa e identificável concorrência. Estamos mesmo em crer que esta não é apenas característica da grande empresa mas também da empresa personalizada, ambas apresentando fortes resistências à mudança. As rotinas estão estabelecidas e legitimadas pelo sucesso proporcionado no passado.

Se a manutenção da vantagem competitiva pressupõe capacidade para, de forma contínua, introduzir aperfeiçoamentos que elevem a performance

competitiva da empresa, então a resistência à mudança não pode deixar de configurar um obstáculo à manutenção de vantagens competitivas antes adquiridas. Porter (1990: 52) enfatiza-o: "a razão porque tão poucas empresas mantêm a sua posição [competitiva] é porque a mudança é muito dolorosa e difícil para qualquer organização bem sucedida. A complacência é muito mais natural. As estratégias do passado tornam-se arraigadas nas rotinas organizacionais. As informações que a modificariam ou desafiariam não são filtradas do exterior. A estratégia do passado assume uma auréola de invencibilidade e começa a rotinizar-se na cultura da empresa. Sugestões de mudança são entendidas como deslealdade". Assim, conclui Porter, "poucas companhias fazem significativos progressos e mudanças estratégicas de forma voluntária. Têm que ser forçadas a fazê-lo. A pressão para a mudança provém normalmente mais do enquadramento externo que do interior".

Os estádios de competitividade das nações

Porque percebem umas empresas as novas formas assumidas pela competição e outras não? Porque é que umas se adaptam primeiro que outras? A resposta a questões como estas remete-a Porter para a natureza das pressões a que as empresas são sujeitas, afirmando que o enquadramento nacional desempenha um importante papel nesse processo.

É a partir deste postulado que Porter concebe o papel do enquadramento nacional na competitividade das empresas para, posteriormente, formular um outro quadro analítico da competitividade dos próprios países, que se alimenta da competitividade das empresas aí localizadas.

"A criação de vantagens competitivas em indústrias sofisticadas requer aperfeiçoamento e inovação: procurando os melhores caminhos para competir, explorando-os globalmente e aperfeiçoando constantemente as empresas a nível dos produtos e dos processos. As nações terão êxito nas indústrias se as circunstâncias nacionais propiciarem um enquadramento que suporte esse tipo de comportamento". Onde o enquadramento nacional o não propiciar as empresas serão incapazes de assimilar as novas estratégias de competitividade. Com efeito, "as nações falharão onde as empresas não receberem os sinais adequados, não estejam sujeitas às pressões adequadas e não tenham a capacidade necessária. (...) As nações têm êxito nas indústrias sujeitas a pressão para superar a inércia e promover constantes melhoramentos e inovações em vez de uma vida fácil. As nações falham nas indústrias onde as empresas parem o processo de aperfeiçoamento (*upgrading*). O sucesso das nações ocorre nas indústrias onde as empresas nacionais são empurradas, ou encorajadas, a competir globalmente" (Porter, 1990: 67-68).

Vejam então mais de perto a forma como Porter equaciona os determinantes da competitividade nacional ou, para sermos mais exactos (pensamos), a forma como o enquadramento nacional influencia o sucesso competitivo das

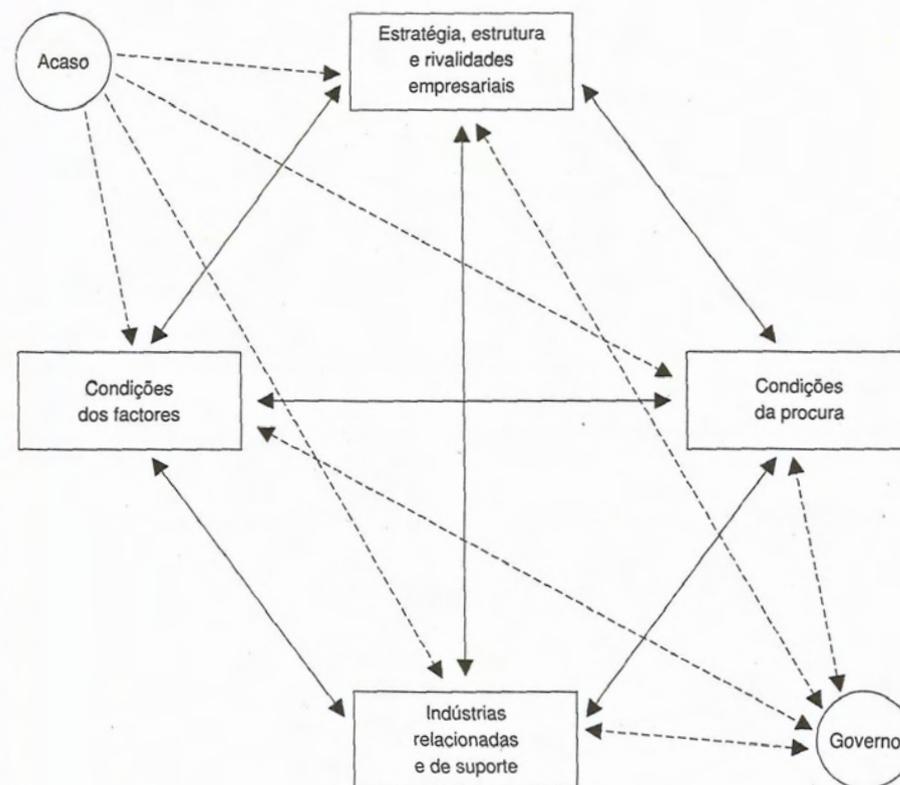


Figura 3.2 Sistema determinante da vantagem competitiva das nações

Fonte: Porter (1990: 127).

empresas sujeitas a concorrência internacional activa em segmentos concretos de actividade. Por outras palavras, a questão que Porter se coloca na obra dedicada a esta problemática não é tanto a de explicar a competitividade de um país, mas sobretudo explicar o papel desempenhado pelo enquadramento nacional na capacidade de as empresas desse país criarem e manterem vantagens competitivas em certas indústrias, sublinhando que "tem havido maior estabilidade dos [factores] determinantes das vantagens competitivas nacionais do que inicialmente supunha" (Porter, 1990: xv), e que as "vantagens competitivas são criadas e mantidas através de um processo altamente localizado. Diferenças nas estruturas económicas, valores, culturas, instituições e histórias nacionais contribuem profundamente para o sucesso competitivo" (Porter, 1990: 19).²

No essencial, Porter estabelece que a performance competitiva de um país em determinado segmento de actividade depende da capacidade de o ambiente nacional, envolvente dessa actividade, estimular a concorrência, o

aperfeiçoamento e a inovação nas correspondentes empresas. Ainda segundo este autor, o ambiente nacional pode sistematizar-se em torno de quatro atributos que, tomados de forma integrada, definem o *diamante da vantagem nacional*. Os quatro atributos, ou vértices do diamante, são: as *condições dos factores*; as *condições da procura*; as *indústrias relacionadas e de suporte*; e a *estratégia, estrutura e rivalidade empresarial*.

A diferente configuração nacional destes atributos explicará porque é que as empresas de alguns segmentos de actividade localizadas num determinado país conseguem obter melhores produtividades do que as correspondentes empresas sediadas noutro país. Além disso, porque os factores de competitividade mais sofisticados são os que conferem uma vantagem mais consistente e durável, e porque estes factores não se herdaram mas constroem-se e, finalmente, porque a concentração geográfica intensifica as interligações entre os quatro determinantes da competitividade estimulando a sua criação, Porter pretende que o seu esquema não só é válido para explicar a competitividade dos países como também se aplica às regiões.

Nas *condições dos factores* incluem-se a disponibilidade e o custo de acesso ao capital, mão-de-obra, terra e recursos naturais. Mas também as condições de acesso a matérias-primas e tecnologia, bem como a existência de infra-estruturas especializadas e de recursos humanos qualificados. Entre estes factores, os que conferem uma vantagem custo (*factores básicos*) são tidos como menos relevantes em relação aos que conferem uma vantagem baseada na sofisticação qualitativa (*factores avançados*), desde logo por serem mais difíceis de aceder e imitar, mas também porque a sua criação envolve significativos investimentos em capital físico e humano. A desvantagem em alguns daqueles factores básicos, por exemplo custos energéticos e de mão-de-obra elevados, é mesmo apontada como causa favorável à inovação.

As *condições da procura* reportam-se não à dimensão do mercado interno, mas à sua capacidade de antecipar preferências do mercado internacional e, sobretudo, à sua exigência qualitativa revertível em estímulo à inovação.

A existência de *indústrias relacionadas e de suporte* internacionalmente competitivas — sejam fornecedores de *inputs* especializados ou empresas com afinidades tecnológicas e/ou com clientes exigentes — é considerada um pilar da competitividade, quer pela qualidade e inovação que os seus fornecimentos transportam, quer pelo estímulo que a circulação de informação e a concorrência entre si proporciona à inovação recíproca, ou mesmo à cooperação para a inovação. As externalidades às empresas associadas a este ambiente estimulante justificariam a concentração geográfica das empresas segundo “cachos” (*clusters*) de actividades interligadas.

Finalmente, a *estratégia, estrutura e rivalidade empresarial* que molda o ambiente nacional de determinada actividade constitui o determinante do *diamante* que encerra o essencial da teoria de Porter quanto aos factores estruturais e comportamentais que influenciam a competitividade das empresas. Aqui é retomado o enfoque da competitividade vista a partir da empresa e conferida à rivalidade o papel de motor da competitividade, já que o autor a entende como fundamental na criação de pressões para as empresas inovarem e competirem internacionalmente. Assim, a competitividade internacional das empresas de um dado segmento de actividade surge associada à existência de estratégias e condições de intensa concorrência no plano nacional no “cacho” de empresas que estruturam esse segmento. “A rivalidade interna, como qualquer rivalidade, cria pressões sobre as empresas para que se aperfeiçoem e inovem. Os rivais locais pressionam-se reciprocamente para a redução de custos, a melhoria da qualidade e dos serviços, e para a criação de novos produtos e processos” (Porter, 1990: 118). Por estas razões, e pelo papel que o autor atribui à rivalidade interna na dinamização dos restantes três determinantes, a rivalidade surge na visão dinâmica do diamante como o mecanismo propulsor do sistema de competitividade nacional.

O papel do *governo* é colocado no esquema dos determinantes da vantagem competitiva nacional ao mesmo nível que o *acaso*, reflectindo o espaço que Porter reserva às políticas públicas na promoção da competitividade. Um papel indirecto que se reflecte sobre os quatro determinantes competitivos, mas que não deve tomar-se como um determinante (o quinto!) em si mesmo. Não obstante, o autor acaba por postular que as autoridades públicas têm um importante papel a desempenhar na valorização do *diamante*, quer investindo na criação de *factores de suporte* à inovação, especialmente na qualificação de recursos humanos, quer adoptando uma postura incentivadora da concorrência interna, quer mesmo influenciando a oferta e a consolidação de *indústrias de suporte* através das suas próprias compras.

A consideração da competitividade dos segmentos industriais sediados num país confere-nos a imagem das vantagens competitivas da economia nacional. Este padrão de vantagem sofre mutações permanentes, requerendo a manutenção da competitividade nacional, não a manutenção do padrão dominante, mas antes a sua melhoria permanente, sendo que: “aperfeiçoamento progressivo (*upgrading*) significa um movimento no sentido das fontes de vantagem competitiva mais sofisticadas e da conquista de posições em segmentos e indústrias de elevada produtividade. Um tal processo suporta o rápido crescimento da produtividade em geral” (Porter, 1990: 543).

Assim, tomando a economia nacional como um todo, o autor que vimos seguindo define quatro estádios (ou etapas, *stages* no original) de competitividade de um país, entendidos como categorias abstractas que reflectem o grau de aperfeiçoamento competitivo dessa economia: o estádio em que a competitividade é *conduzida pelos factores*; o estádio em que a competitividade

2 Atente-se na convergência deste postulado com o conceito de sistema nacional de inovação. Pena é que Porter não tenha aprofundado, de forma sistemática, esta vertente socio-institucional de génese territorializada.

é conduzida pelo investimento; o estágio de competitividade conduzida pela inovação; e o estágio em que a competitividade é conduzida pela riqueza.

Os três primeiros estádios revelam níveis ascendentes de competitividade nacional, enquanto o último constitui uma fase de declínio. Em rigor, nenhum país se encontra inteiramente num único estágio, já que embora a maior parte das suas indústrias tendam a apresentar um dado grau de sofisticação competitiva, outras haverá cuja competitividade é comandada por fontes diferentes. Deve ainda acrescentar-se que o autor não postula um percurso histórico necessário para os países, ao contrário do que noutros termos Rostow definira, nem julga inevitável que um país percorra todos os quatro estádios.

No estágio comandado pelos factores, o sucesso competitivo do país à escala internacional tende a centrar-se apenas no determinante do diamante que se refere às condições dos factores, particularmente nos factores básicos de produção, tendo como fonte a dotação de recursos naturais e/ou a abundância de mão-de-obra semi-qualificada e barata. Trata-se de uma posição de grande vulnerabilidade competitiva relativamente às alterações das condições do mercado internacional, das taxas de câmbio ou das tecnologias dominantes.

No estágio em que a competitividade é conduzida pelo investimento, a fonte da vantagem nacional tem incidência dominante nas condições dos factores, mas esta deve começar a apoiar-se também na criação de vantagens apoiadas nos restantes três vértices do diamante. Trata-se de um estágio onde se requer capacidade das empresas para tirarem partido das vantagens conferidas pelos factores básicos, mas simultaneamente de investirem na criação de outros factores mais avançados, seja investindo em moderna tecnologia, seja promovendo a valorização de economias de escala ou introduzindo inovações incrementais nos produtos e processos. A construção de infra-estruturas modernas e o investimento na qualificação de recursos humanos constituem uma exigência deste estágio de desenvolvimento onde muito poucos países terão conseguido aceder.

O estágio comandado pela inovação configura o patamar superior da competitividade nacional. Neste estágio a competitividade apoia-se simultaneamente nos quatro determinantes do diamante, sendo fortes as suas sinergias e activos os mecanismos de criação de novas vantagens. Trata-se de um estágio onde a maioria das indústrias não é vulnerável a oscilações no custo dos factores ou da moeda porque os recursos em que se baseiam são dos mais avançados e sofisticados e associados à inovação tecnológica, de produto e de processo. Intensa rivalidade interna, empresas com estruturação global, apoiadas numa densa e competitiva rede de segmentos de apoio, particularmente por serviços sofisticados, e orientadas para segmentos de mercado exigentes, são alguns dos atributos do estágio de competitividade guiado pela inovação. Estados Unidos, Alemanha, Suécia, Itália e Japão constituem o núcleo estrito de economias que o autor referencia a este estágio.

No estágio em que a competitividade nacional é comandada pela riqueza antes atingida, diminui a pressão e a motivação para a inovação e atenuam-se os esforços de aperfeiçoamento, o que conduz ao declínio competitivo. As fusões, aquisições e o investimento financeiro tendem a ser dominantes em detrimento do investimento em activos reais e da criação de novos negócios. Assim, a competitividade continua a basear-se nos quatro determinantes do diamante, mas o papel da rivalidade interna vai diminuindo, as actividades de suporte vão perdendo dinamismo e a pressão da procura confina-se aos produtos associados ao usufruto da riqueza, deixando a economia dependente da competitividade dos factores que criou na fase anterior. A Suíça, EUA e Alemanha poderão estar a aproximar-se deste estágio, enquanto a Grã-Bretanha poderá estar a sair dele.

Em síntese, se uma visão estática do diamante nos remete para a análise dos atributos de cada um dos quatro determinantes da competitividade, uma visão dinâmica remete-nos para a compreensão da configuração e do funcionamento dos "cachos" que agrupam os segmentos competitivos de um país. Estes agrupamentos desempenham um papel fundamental na dinâmica competitiva dos países, pois que a circulação da informação e a congruência de objectivos entre os actores e as actividades envolvidas tendem a reforçar simultânea e reciprocamente os quatro determinantes do diamante. Deste modo, a concentração geográfica dos "cachos" é vista como uma importante vertente da competitividade nacional, o que explicará que "os competidores em muitas indústrias de sucesso internacional, e frequentemente cachos completos de indústrias, estejam muitas vezes localizados numa única cidade ou região dentro de um país" (Porter, 1990: 154). "A concentração de rivais, clientes e fornecedores promove a eficiência e a especialização. Porém, o mais importante é a influência da concentração geográfica no aperfeiçoamento e na inovação. (...) A proximidade conduz a que as influências isoladas do diamante se transformem num verdadeiro sistema" (*idem*, p. 157).

Tal constatação deveria conduzir ao enfatizar da importância dos meios inovadores na competitividade ou a equacionar a pertinência analítica da competitividade não a nível nacional mas antes a nível territorial, já que "as condições que sublinham a vantagem competitiva estão, na verdade, localizadas dentro de uma nação, embora em diferentes pontos para diferentes indústrias" (Porter, 1990: 157-8). Todavia, o autor limita-se a considerar que à "região" se aplica exactamente o mesmo esquema de análise que ao país, pois que, segundo ele, o diamante tanto explica o comércio entre países como entre regiões ou cidades de um mesmo país.

Neste caso, porém, impõe-se registar que a forma como Porter equaciona o papel de cada um dos seus determinantes do diamante não só revela algumas limitações quanto ao entendimento da inovação, como sobretudo a nível regional se revela pouco consistente. Haja em vista, nomeadamente, o papel atribuído por Porter à rivalidade entre competidores locais e à procura

local perante um quadro de globalização em que o essencial das vendas se dirige ao exterior da região, com as empresas de uma dada região a terem de enfrentar concorrentes em todo o mercado nacional e mesmo à escala internacional.

Por outro lado, se, de um modo geral, a rivalidade empresarial e as exigências dos clientes se configuram como factores importantes da inovação e da competitividade, já não nos parece que este esquema de análise tenha a mesma pertinência em actividades maduras de produtos standardizados e, sobretudo, que seja a nível nacional que a rivalidade e a exigência sejam determinantes. Em condições de competição global, não são raras as empresas de indiscutível competitividade internacional que funcionam em regime de quase monopólio no seu país e/ou para quem o mercado nacional (e, por maioria de razão, o regional) não é relevante seja do ponto de vista quantitativo ou qualitativo.

Os estudos empíricos desenvolvidos nos anos mais recentes, nomeadamente no âmbito da análise comparada dos sistemas nacionais de inovação e dos sistemas territoriais de produção, fornecem-nos múltiplos exemplos que conferem pertinência às nossas reservas. Mais, tais estudos revelam-nos que não raro a competitividade se apoia a nível regional na cooperação interempresarial mais que na rivalidade de mercado e que a cooperação empresas/instituições públicas se tem revelado em muitos países como determinante da sua competitividade pela inovação, em detrimento da rivalidade interempresas.

Finalmente, não parece questionável que a criação e o desenvolvimento das empresas em ambiente de intensa concorrência constitua uma fonte de inovação, mas já não se nos afigura razoável restringir o processo de inovação a algo comandado pela pressão (seja do custo dos factores, da exigência da procura ou da intensidade da concorrência), como em grande medida resulta da leitura de Porter. A inovação está inequivocamente associada a um processo complexo de aprendizagem que não parece explicar-se inteiramente pelo funcionamento do mercado. A abordagem da inovação no quadro do sistema nacional de inovação — de que nos ocuparemos na secção seguinte — ou no quadro dos sistemas territoriais de organização da produção — de que trataremos nos capítulos 5 e 6 — afiguram-se-nos como um enquadramento teórico mais adequado ao entendimento desta realidade dinâmica, tendo por referência a escala nacional e local, respectivamente.

Competitividade e sistema nacional de inovação

Tendo como ponto de partida a crítica ao corpo teórico neoclássico, alguns autores vêm corporizando um outro modelo analítico que enfatiza o papel das instituições e das dinâmicas tecnológicas no processo de crescimento e de

competitividade nacionais. Os vários contributos que podemos inserir nesta linha nem sempre surgem plenamente estruturados, denotando a preocupação pela sua própria consolidação teórica. Ainda assim, poderemos tomar como suas características a distinção entre vários tipos de inovação (inovação fundamental e inovação incremental, nomeadamente) a partir da qual este enfoque atribui às instituições um papel chave na promoção da inovação fundamental (unidades de investigação, centros tecnológicos...) mas sobretudo à sua acção na transferência e difusão tecnológicas. Paralelamente, enfatiza-se a importância das condições de recepção das novas tecnologias como factor determinante da inovação incremental, com particular realce para a acumulação de capital humano, para as sinergias relacionais interempresas e para os modelos organizacionais das empresas.

Inovação, tecnologia e instituições

O milagre asiático tem servido de referência a várias das reflexões que se enquadram nesta linha de pensamento. É o caso de J. Stiglitz que, auto-situando-se no domínio da *economia organizacional*, elaborou um modelo explicativo do crescimento — tendo por referência a experiência dos *tigres asiáticos* —³ de cujo conteúdo se infere da sua própria síntese: “a hipótese simples que eu tenho avançado é a que os países da Ásia oriental crescem rapidamente porque eles desenvolveram um sistema de organização económica que proporcionou fortes incentivos, os quais resultaram na afectação de recursos escassos, particularmente capital, aos sectores mais produtivos e, sobretudo, facilitaram a transferência de tecnologia, capacitando estes países para uma rápida ascensão” (*catch up*) (Stiglitz, 1994: 106).

Na análise de Stiglitz o sistema financeiro e o governo surgem-nos como os pilares institucionais daquele sistema de organização económica que explica o *milagre asiático*. O governo pela plasticidade da política económica que, tendo sabido adaptar-se rapidamente às alterações das condições de mercado envolvidas das empresas, conseguiu promover a orientação eficiente do investimento e da inovação tecnológica, ora incentivando o investimento em segmentos com capacidade exportadora, ora estimulando a transferência e difusão de novas tecnologias, ora valorizando as externalidades associadas aos rendimentos de escala, à concentração sectorial ou à concentração geográfica. O sistema financeiro porque soube adequar a política de crédito àquelas orientações e promoveu a selecção dos melhores projectos de investimento.

A análise sistémica presente em Stiglitz é claramente postulada pela

3 Expressão que habitualmente abarca o Japão, Coreia do Sul, Hong-Kong, Malásia e Singapura.

teoria evolucionária. Esta teoria inicialmente formulada em 1982 por Richard Nelson e Sidney Winter⁴ foi consolidada num ensaio posterior (Nelson, 1987) que aqui tomamos por referência.

Sinteticamente, a abordagem evolucionária inspira-se nos modelos de reprodução biológica, tomando esta como um caso particular da análise evolucionária, extrapolando-os para a explicação da evolução económica em geral e da evolução tecnológica em particular. Concretamente, a teoria evolucionária deve entender-se como um sistema com três características principais:

- dispõe de um mecanismo de introdução da inovação no sistema, nomeadamente de novas técnicas de produção;
- dispõe de um mecanismo inteligível que promove a selecção entre as entidades do sistema, através da qual umas se tornam mais importantes que outras. O mecanismo é a pressão competitiva do mercado em que se situam os múltiplos agentes, seleccionando este, *ex-post*, as boas ideias inovadoras das que o não são, sendo o lucro a representação visível do mérito. As entidades podem ser de natureza diversa, tais sejam “as técnicas” ou as empresas com estratégias de I&D;
- finalmente, existe um conjunto de entidades que, estando inicialmente fora do sistema considerado, podem a qualquer momento introduzir-se nele desde que revelem capacidade para gerar inovação e incrementar a eficiência do sistema. Entre estas entidades podem mencionar-se as universidades, as organizações de investigação sem fins lucrativos, os fundos financeiros públicos, as estruturas de cooperação interempresas, bem assim a própria competição interempresarial que pode levar uma empresa exterior ao sistema a adoptar estratégias de I&D. São afinal as instituições de suporte à mudança tecnológica, das quais os autores sublinham a importância das universidades, quer pelo seu contributo para a investigação fundamental e para o desenvolvimento de novas oportunidades de aplicação do conhecimento tecnológico em articulação com a investigação empresarial, quer porque “o que o sistema universitário cria é público e não privado” (Nelson, 1987: 120).

O Estado dispõe também de um importante papel neste quadro teórico, desde logo pelo estímulo que pode desempenhar na promoção de programas de investigação que associem as universidades e as empresas, mas sobretudo na regulação do *trade-off* da inovação tecnológica. É que a tecnologia tem simultaneamente um lado público e um lado privado. Tem um lado privado que decorre do facto de a apropriação privada dos benefícios da inovação ser condição de incentivo para a continuidade do processo de inovação. Tem um

lado público que está associado à inevitável imitação da inovação, que desta forma proporciona a outras empresas condições para se tornarem inovadoras e impede que os pioneiros da inovação se perpetuem como monopolistas, transferindo assim para o domínio público os benefícios finais da inovação.

Neste quadro teórico, as diferenças de crescimento da produtividade entre segmentos diversos de actividade explicar-se-ão pela diferente intensidade do progresso técnico observado em cada um deles e pela capacidade das empresas apropriarem os benefícios comerciais da sua investigação.⁵ Por sua vez, o progresso técnico é determinado, em última instância, pelo esforço de I&D realizado pelas respectivas empresas, mas também pelo esforço de I&D que o estado orientou para esses segmentos. A capacidade de apropriação, mais do que a salvaguarda de patentes, está associada à capacidade das empresas se anteciparem na introdução de novas técnicas ou novos produtos, de conseguirem aumentar o volume de vendas e de se deslocarem mais rapidamente ao longo da curva de aprendizagem, conforme conclui Nelson (1987, capítulo 3) a partir de um inquérito realizado a empresas inovadoras com actividade nos EUA.

Neste mesmo inquérito conclui-se ainda pela existência de forte correlação entre inovação e crescimento da produtividade, bem como pela existência de forte correlação da inovação de produto e da inovação de processo não só com a intensidade do esforço de I&D do segmento de negócio, mas também com o contributo de agentes situados a jusante e a montante daqueles segmentos, quais sejam os utilizadores dos produtos, os fornecedores de matérias-primas ou os fornecedores de equipamento, tendo a universidade e o governo uma importante contribuição transversal nesse esforço de I&D.

As economias externas do “conhecimento”

Assumindo-se o progresso técnico e a inovação no sentido genérico de conhecimento, então o entendimento da força motriz do crescimento económico remete-nos para a compreensão desse “conhecimento” enquanto processo complexo” (Arrow, 1994). Como este autor sublinha, o conhecimento é simultaneamente um *input* e um *output* da produção, ou seja, o conhecimento produz-se a si próprio, mas, diferentemente de outros produtos, a proporção de conhecimento a afectar à produção não pode determinar-se pelo mecanismo dos preços, dadas as externalidades que lhe são intrínsecas: “se eu lhe der algum do meu conhecimento, eu ainda ficarei com o mesmo conhecimento que possuía antes. Por outro lado, quando eu conheço algo e você me dá [o seu conhecimento sobre esse algo], eu não fico a saber mais que o que já sabia antes” (Arrow, 1994: 12-3).

5 Nelson (1987) atribui mesmo a esta apropriação privada a função de “força motriz do sistema capitalista”.

4 *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, Cambridge.

Assim, continuando a seguir Arrow, a questão da difusão e distribuição do conhecimento é uma questão crucial, já que “o que se difunde não é a produtividade mas o conhecimento muito particular de fazer coisas”, e, se certas formas de conhecimento se podem difundir por imitação e ser acopladas numa função de produção agregada, outras formas de conhecimento e a sua distribuição entre agentes não o podem, pois que o conhecimento tácito ou pessoal é difícil de imitar e de transferir para dentro das organizações, já que a sua reprodução se faz pela via do ensino e/ou pela aprendizagem prática (*learning by doing*) inseparável da produção.

Somos então conduzidos à relevância dos sistemas de geração e difusão da inovação, ou do conhecimento, problemática que nos últimos anos se tem confundido com a da competitividade e mudança tecnológica polarizada pela noção de sistema nacional de inovação.

O conceito de sistema nacional de inovação (SNI), inicialmente formulado em 1987 por Christopher Freeman da Universidade de Sussex,⁶ tem entretanto vindo a ser desenvolvido pelo designado grupo IKE da Universidade de Aalborg, com destaque para Bengt-Ake Lundvall, e por Richard Nelson da Universidade de Columbia, que começou por aplicá-lo também em 1987 à economia dos EUA e que, posteriormente, liderou um amplo grupo de autores que ensaiaram a sua aplicação comparada a 15 países (Nelson (org.), 1993). Apesar dos enfoques destes autores não serem inteiramente coincidentes, têm ainda assim um denominador comum: a procura de uma abordagem alternativa da competitividade internacional centrada na aprendizagem interactiva e na inovação.⁷ *Grosso modo*, as principais diferenças residem na ênfase mais ou menos alargada que os autores conferem ao SNI, particularmente quanto às instituições de suporte da inovação a considerar, domínio em que a análise de Nelson surge como mais restritiva.

Globalmente considerada, esta abordagem tem como premissas fundadoras a assunção de que o conhecimento constitui o principal recurso económico das sociedades modernas e de que o processo de aprendizagem que o produz é um processo de natureza interactiva e eminentemente social, não podendo por isso ser aferido fora do contexto institucional e cultural em que ocorre.

A especificidade do recurso conhecimento conduz à rejeição da ideia de que este pode ser tratado de forma similar a outros recursos, nomeadamente no quadro de uma função de produção,⁸ desde logo porque no que ao conhecimento respeita o mercado não pode assegurar as mesmas funções que desempenha relativamente a outros recursos escassos. “O conhecimento não diminui de valor quando usado. Pelo contrário, o seu uso aumenta o seu valor.

6 *Technology and Economic Performance: Lessons from Japan*, Pinter Publishers, Londres.

7 Para um confronto veja-se Lundvall (1992a) e Mckelvey (1991).

8 O que acontece com a “nova teoria do crescimento”, como vimos no capítulo anterior.

(...) Alguns elementos do conhecimento podem facilmente ser transferidos entre agentes económicos, enquanto outros elementos constituem conhecimento tácito incorporado em agentes individuais ou colectivos. O conhecimento não é facilmente transaccionado no mercado e não é facilmente apropriado de forma privada” (Lundvall, 1992a: 18 nota de pé de página).

Na definição de Lundvall (1992a: 2), “um sistema nacional de inovação é constituído por elementos e relações (entre esses elementos) que interagem na produção, difusão e utilização de novos conhecimentos economicamente úteis”. Reconhecendo embora a natureza global do actual processo de internacionalização, admite-se que o processo de aprendizagem continua a materializar-se essencialmente em relações entre elementos do sistema localizados no interior das fronteiras nacionais, nomeadamente porque sendo a aprendizagem um processo baseado na interacção de pessoas, a sua natureza social confere relevo às normas legais, valores e hábitos culturais que têm na nação o seu principal quadro identificador.

Como sublinha Nelson (1993: 5), ainda que por vezes a concepção nacional do sistema de inovação possa não fazer sentido, os governos actuam como se o sistema fosse uma realidade nacional e a inovação é suportada pelo jogo dos actores institucionais. É que a inovação não constitui um objectivo em si mesmo. “A principal razão porque os governos nacionais se empenham na política de inovação é por presumirem que a inovação é um elemento chave do crescimento económico nacional” (Lundvall, 1992a: 6). De resto, o conceito de SNI comporta a existência de elementos que em simultâneo integram vários sistemas, como sejam as empresas transnacionais, não resultando a configuração do sistema de uma construção consciente, mas sim da actuação conjunta dos diversos actores, cujos interesses não são necessariamente coerentes e cujas relações se não restringem às relações formais, mas abarcam também as relações informais.

Lundvall vai mais longe ao admitir, na linha de pensamento de outros autores que têm estudado a problemática das redes territoriais, que a globalização e a especialização internacional são indissociáveis da especialização regional no quadro de redes regionais ou de distritos tecnológicos. Em todo o caso, argumenta, ainda que os processos de inovação possam umas vezes transcender as fronteiras nacionais e outras ter uma configuração mais local que nacional, a escala nacional mantém-se como escala pertinente de análise, seja porque os sistemas nacionais desempenham um importante papel de suporte e orientação dos processos de inovação e aprendizagem, seja porque a compreensão dos mecanismos de transformação do papel tradicional dos sistemas nacionais requer a compreensão dos seus mecanismos históricos de funcionamento. É que “as infra-estruturas, as leis, as instituições financeiras e as políticas fiscal, monetária e comercial das nações, e o seu ambiente económico em geral, continuarão a ter uma grande importância na actividade económica, incluindo sobre o processo de inovação, e as nações são muito

duradoras", afirma R. Nelson (1993: 519) em defesa da pertinência do conceito nacional do SNI em contexto de globalização crescente.

Neste particular, a abordagem conceptualizada no SNI apresenta fortes pontos de contacto com a análise de Porter. Lundvall (1992a: 17) considera mesmo que os quatro determinantes da competitividade definidos por Porter (condições de factores, estratégia das empresas, condições da procura e indústrias de suporte)⁹ devem ser interpretados como um SNI. Comparando o conceito de SNI com o sistema definido por Porter, Lundvall afirma que o nível da análise (sectorial/nacional) constitui o principal elemento diferenciador, já que em ambos a capacidade colectiva de aprendizagem e de inovação se traduzem na criação de qualitativamente novas *condições de factores*; as *condições da procura* e as *actividades de suporte* estão conceptualmente incluídas no que se entende por *estrutura económica* no âmbito do SNI; e, finalmente, a *estratégia das empresas*, incluindo as formas de concorrência e de cooperação, integra o sistema institucional que determina o processo de aprendizagem na abordagem de Lundvall.

Não obstante as semelhanças entre os dois conceitos, o facto de Lundvall conferir ao sistema nacional de inovação um carácter mais amplo conduz, do nosso ponto de vista, a uma abordagem mais rica do processo de inovação. Vejamos.

Inovação e aprendizagem interactiva

Em boa medida, a concepção lata de SNI que acabamos de apresentar decorre do entendimento de inovação que incorpora, bem como do papel das instituições e da estrutura produtiva no processo de aprendizagem que suporta a inovação. Com efeito, esta abordagem proporciona-nos um conceito abrangente de inovação e do processo que a motiva. O termo inovação não é entendido na visão restritiva de descoberta mas sim no sentido da produção de novos produtos ou utilização de novos processos de produção que, mesmo não sendo novos em absoluto, o são para as empresas que os adoptam. As seguintes passagens são bem elucidativas a este respeito: "chama-se tecnologia ao conhecimento usado no processo produtivo, e ao novo conhecimento (ou à recombinação ou redescoberta do existente) introduzido na economia chama-se inovação" (Johnson, 1992: 28); "Usamos o conceito de inovação em sentido amplo, não necessariamente ligado a liderança tecnológica mas sobretudo ao efectivo desempenho competitivo num contexto dinâmico" (Nelson, 1993: 506).

Por outro lado, a inovação não é entendida como algo de esporádico e fruto do acaso, mas antes como um processo que não se esgota na acumulação, nem resulta linearmente dos gastos em I&D ou na acumulação de capital

9 Leia-se: actividades de suporte.

humano. A inovação surge-nos como o resultado de um processo de aprendizagem interactiva cuja motivação não se confina ao lucro, ou ao medo de o perder, ao instinto individual ou à sede de prestígio, mas incorpora o modo como as diferentes sociedades valorizam o conhecimento e se organizam para o promover e preservar, daqui resultando também a especificidade nacional de cada SNI.

Assim, uma das premissas fundamentais desta abordagem é a de que a inovação é um processo cumulativo determinado por diferentes formas de aprendizagem. A inovação é cumulativa porque "quase todas as inovações reflectem o conhecimento já existente combinado de novas maneiras", é um processo porque a invenção, a sua aplicação inovadora e a sua difusão ocorrem contínua e integradamente. Adicionalmente, a inovação é um processo colectivo porque suportada na aprendizagem interactiva e no *entrepreneurs-hip* colectivo mais que individual (Lundvall, 1992a: 8-9).

Tal natureza colectiva decorre da forma como a estrutura económica e a estrutura institucional afectam, simultaneamente, os vários tipos de aprendizagem que alimentam a inovação: *learning by doing*, *learning by using*, *learning by interacting* e *learning by trying*.

Certas actividades aumentam a eficiência das operações de produção por *learning by doing* (Arrow, 1962), *learning by using* (Rosenberg, 1982) aumenta a eficiência da utilização de sistemas complexos e *learning by interacting* (Lundvall, 1988), envolvendo interacção entre utilizadores e produtores, conduz a inovações de produto. Se a inovação reflecte a aprendizagem e se a aprendizagem emana parcialmente de actividades de rotina, a inovação deve estar enraizada na estrutura económica prevaiente (Lundvall, 1992a: 9).¹⁰

A estas três formas de aprendizagem Nelson e Rosenberg (1993) acrescentam uma quarta, *learning by trying*, enfatizando através dela a importância da investigação experimental na redução dos custos da incerteza associada à inovação. Tomando por referência a construção de protótipos na indústria aeronáutica e o ensaio a pequena escala de novos produtos e processos na indústria química, estes autores afirmam que foi através desta via experimental que se conseguiram gerar os novos conhecimentos, produtos e processos que actualmente caracterizam estas actividades. Se a aprendizagem experimental desempenha um importante papel na inovação, especialmente nos países mais desenvolvidos, a aprendizagem pela utilização reveste-se de crucial importância na inovação realizada em países menos desenvolvidos. É que "a

10 K. Arrow (1962), "The economics implications of learning by doing", *Review of Economic Studies*, XXIX (80); N. Rosenberg (1982), *Inside the Black Box-Technology and Economics*, Cambridge University Press; B.-A. Lundval (1988), "Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the NSI", em G. Dosi e outros (orgs.), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publishers, Londres. Sobre estes conceitos, veja-se também Arrow (1994), Nelson & Rosenberg (1993) e Lundvall (1992b).

inovação numa empresa de um país em vias de desenvolvimento pode, em grande medida, envolver a aprendizagem de como produzir um produto ou empregar uma tecnologia que já antes foi empregue por empresas de economias altamente industrializadas" (Nelson e Rosenberg, 1993: 11).

Freeman (1988), por sua vez, sublinha a importância da *engenharia inversa* (*reverse engineering*) enquanto forma peculiar de integração das diferentes formas de aprendizagem orientada para a inovação. No essencial, a engenharia inversa consiste num processo de assimilação e melhoramento de tecnologia importada e/ou na aprendizagem da forma de produzir um produto já comercializado no mercado internacional. O potencial competitivo da economia japonesa em grande medida radica na capacidade de aprender através de processos de engenharia inversa, sendo esta uma característica determinante do SNI japonês. Segundo Freeman (1988: 335-36), nos anos 1950 e 1960 a engenharia inversa no Japão traduziu-se:

- na visão de conjunto do processo produtivo, levando a que gestores, engenheiros e operários encarassem a concepção de produto e a concepção de processo de modo integrado. A inovação incremental e a melhoria da produtividade e da qualidade dos produtos são alguns dos resultados com que o autor ilustra as vantagens daquela concepção integrada;
- na generalização do entendimento da fábrica como um laboratório, com a I&D estreitamente articulada com a produção e com o processo de controlo. As ligações horizontais na organização empresarial japonesa são apontadas como um dos resultados mais importantes do SNI japonês e como fonte das principais vantagens competitivas de muitas empresas. A concepção integrada da engenharia inversa criativa levou a que "a empresa como um todo fosse envolvida num processo de aprendizagem e desenvolvimento, e que muitas das ideias de melhoramento do sistema viessem da área comercial";
- na indústria automóvel e de maquinaria a engenharia inversa desenvolvida em simultâneo e em estreita cooperação entre a linha de montagem e os fornecedores criou hábitos de aprendizagem conjunta e de cooperação interempresarial que se traduziu na estruturação organizacional de muitas indústrias na base do sistema *just-in-time* ou do conglomerado *Keiretsu*;
- a experiência decorrente da engenharia inversa conduziu ainda à adopção de intensas políticas de qualidade de produto, não apenas no final da produção mas ao longo de todas as fases de produção, incluindo o fornecimento de componentes. "Algumas das mais importantes (e melhor guardadas) inovações japonesas resultaram da inspecção nas linhas de produção. Equipamentos e instrumentos de teste e controlo de qualidade nasceram deste processo".

Como antes se referiu, e em síntese, no quadro conceptual do sistema nacional de inovação a aprendizagem é moldada simultaneamente pela estrutura produtiva e pela organização institucional. A estrutura produtiva condiciona as possibilidades de aprendizagem em função da complexidade e grau de desenvolvimento das técnicas e conhecimentos associados à produção. Por outro lado, a aprendizagem é igualmente condicionada pela intensidade e natureza da informação transmitida pelos canais de comunicação quer no interior das empresas, quer entre empresas, quer destas com as infra-estruturas institucionais não empresariais, bem como pela informação transferida pelas relações informais entre os agentes envolvidos.

"Um processo criativo pode ser encarado em termos de sinergias dinâmicas entre pessoas com informação, destreza, conhecimento, competência, incentivos e valores diferentes. É a comunicação entre essas pessoas que aumenta a probabilidade de ocorrência de inovações, seja por novas combinações de conhecimento, seja pela descoberta" (Johnson, 1992: 36). Neste quadro, e aceitando-se a transposição da preposição formulada pela teoria evolucionária segundo a qual o desenvolvimento de um sistema é condicionado pela diversidade dos elementos que o constituem, a diversificação do sistema institucional e da estrutura produtiva, bem assim as sinergias da sua articulação, constituem vectores de crucial importância para o enriquecimento do processo de aprendizagem e, conseqüentemente, da inovação.

Mas nem toda a inovação resulta da aprendizagem baseada nas rotinas produtivas, pese embora ser esta a fonte da maioria das inovações incrementais. A interacção entre o desenvolvimento da ciência, a investigação fundamental e o sistema produtivo tem também um importante papel na mudança tecnológica, sobretudo no que respeita à inovação radical. Johnson (1992: 36) sublinha isso mesmo:

As universidades e outras organizações de investigação fundamentais, tais como as escolas de engenharia, constituem parte importante das infra-estruturas institucionais formais com efeitos sobre a investigação realizada nas economias modernas. Os mecanismos de ligação entre a ciência e a tecnologia são de importância crucial numa sociedade baseada no conhecimento (*knowledge-based society*, Dosi).¹¹ Laboratórios governamentais, laboratórios públicos ou semipúblicos e parques de ciência onde investigadores universitários e empresas privadas se podem encontrar, demonstram o reconhecimento crescente deste fenómeno.

A virtuosidade da interacção ciência-tecnologia é igualmente realçada por Nelson e Rosenberg (1993), para quem o desenvolvimento da ciência viabiliza a inovação tecnológica, mas muitas vezes a emergência de novas

11 Giovanni Dosi (1988), "Sources, procedures and microeconomic effects of innovation", *Journal of Economic Literature*, XXVI (3).

tecnologias conduz a novos desenvolvimentos científicos motivados pelo estudo dessas tecnologias ou pela procura de novas utilizações para essas tecnologias.

Não obstante a importância da ciência no processo de inovação, este não se circunscreve ao impulso da ciência, e, muito menos, ao esforço de I&D seja ele de sede pública ou privada. A importância da universidade e das estruturas de investigação fundamental não deve escamotear que parte do sucesso da inovação depende do esforço institucional para a adaptar e valorizar, seja incentivando as mudanças organizacionais complementares, seja promovendo as adequadas qualificações de recursos humanos. Por outras palavras, existe uma forte articulação entre as instituições e a mudança tecnológica, operando-se a relação num duplo sentido. Por um lado, as instituições desempenham um importante papel na promoção da mudança tecnológica, mas, por outro lado, frequentemente das novas tecnologias resulta a necessidade de transformação das instituições, a começar pelos modelos organizacionais das empresas. Desde logo porque a inovação envolve normalmente mudanças a nível organizacional, seja pela necessidade de novas formas de organização do trabalho, de mobilizar novas competências profissionais ou de introduzir novos processos de comercialização. Assim, a capacidade das economias em lidar com esta relação tensa, ou seja, a capacidade de aprendizagem institucional (Johnson, 1992), constitui um importante factor de competitividade.

De um modo geral, e recorrendo às conclusões da análise das características do sistema nacional de inovação em 15 países, poderemos sistematizar os requisitos da inovação como se segue.¹²

- Em indústrias com elevadas exigências de competência, a inovação competitiva requer a existência não só de capacidade de produção e concepção de produto, como também capacidade de gestão, nomeadamente para identificar as necessidades dos consumidores e estabelecer articulações adequadas a montante e jusante da fileira. Nestas actividades, frequentemente, ser competitivo também pressupõe capacidade para realizar investimentos significativos.
- A capacidade de inovação não requer necessariamente a existência de grandes empresas ou fortes investimentos em I&D, como o demonstram alguns segmentos altamente competitivos da economia italiana, dinamarquesa e taiwanesa, mas forte competitividade requer normalmente que as empresas operem em mercados sujeitos a intensa competição, senão no mercado interno pelo menos no mercado internacional.

12 Seguimos aqui de perto Nelson (1993b: 509-513). Os países estudados foram: EUA, Japão, Alemanha, Grã-Bretanha, França, Itália, Dinamarca, Suécia, Canadá, Austrália, Coreia, Taiwan, Brasil, Argentina e Israel.

- A preposição (Porter e Lundvall) de que as empresas de indústrias em que o país é forte estabelecem fortes ligações com outras empresas do mesmo país, seja a nível de fornecedores seja com empresas clientes, tende a ser confirmada pela análise realizada. Porém, tal preposição está longe de constituir uma regra, já que em pequenos países ou em actividades fortemente orientadas para a exportação, as ligações com os clientes tendem a operar-se além fronteiras, o mesmo acontecendo com as ligações aos fornecedores da indústria aeronáutica, observando-se mesmo que fortes empresas farmacêuticas dos EUA e da Alemanha não dispõem de articulações relevantes com os seus fornecedores.
- Sem prejuízo das situações anteriores, que sugerem a necessidade de se considerar a especificidade sectorial do processo de inovação, a envolvente nacional adquire grande importância na competitividade empresarial. A qualificação de recursos humanos orientada para as necessidades das empresas constitui um dos traços distintivos do ambiente nacional onde a competitividade e a capacidade inovadora das empresas são suportadas pelo sistema de educação e formação, com destaque para a universidade. Em todo o caso, as comparações nacionais realizadas permitem também concluir que a disponibilidade de recursos humanos qualificados não é, só por si, suficiente para assegurar a competitividade das empresas nacionais. A envolvente fiscal, monetária e comercial das políticas nacionais constitui outro traço distintivo dos países com repercussões sobre a competitividade das empresas. Onde o resultado daquelas políticas se expressa em condições favoráveis à exportação, as empresas são arrastadas a competir pela inovação no mercado internacional, de contrário fecham-se sobre o mercado nacional reclamando protecção. Assim, o sistema educacional, a organização da estrutura de I&D e o ambiente macroeconómico constituem três vectores principais através dos quais o SNI se repercute na competitividade das empresas, sendo também os elementos do SNI fortemente influenciados pela acção das autoridades públicas nacionais.

Em síntese, e socorrendo-nos da conclusão de McKelvey (1991: 137), “a mudança tecnológica depende do potencial tecnológico, das oportunidades de mercado, das instituições e da estrutura da economia. Estes [factores] são todos afectados pela estrutura específica das relações sociais em cada nação. Defensavelmente, as instituições sociais emergem como um conceito chave, afectando tanto a percepção e acção individuais, como a estrutura e o contexto da sua interacção”. Assim, poderemos ainda assumir que a aprendizagem não só é um processo social (Lundvall, 1992a) como é através da memória da sociedade que o conhecimento se torna cumulativo, sendo as instituições e a sua longevidade o suporte e o veículo de transmissão do conhecimento acumulado. “As regras, tradições, costumes, normas e hábitos variados contribuem para a

transferência do conhecimento de cada geração para a próxima" (Johnson, 1992: 28). Por outro lado, a especificidade da língua e culturas nacionais não deixarão de se reflectir no desenvolvimento histórico das instituições e estruturas produtivas nacionais (Lundvall, 1992a).

Concluindo, numa era de crescente globalização a pertinência do conceito nacional do sistema nacional de inovação tem na natureza social e histórica do processo de aprendizagem uma das suas âncoras, sendo esta mesma natureza que do nosso ponto de vista permite pensar numa dimensão territorial da inovação. Retomaremos esta questão nos capítulos 5 e 6, depois de analisarmos — capítulo 4 — as implicações do processo de globalização em curso na competitividade e de verificarmos que aquele processo está a alterar significativamente o papel e o enquadramento da inovação.

Parte II | GLOBALIZAÇÃO, INOVAÇÃO E TERRITÓRIO

Capítulo 4 GLOBALIZAÇÃO, REESTRUTURAÇÃO E COMPETITIVIDADE

Nas abordagens da competitividade em que centrámos a nossa atenção nos capítulos anteriores, globalização era uma ideia ora ausente, ora presente mas não aprofundada. Todavia o processo de globalização em curso é incontornável, bem como a afirmação de um novo paradigma tecnoeconómico responsável por intensos processos de reestruturação económica, social e, conseqüentemente, territorial.

Actualmente, a globalização define um novo pano de fundo da competitividade, onde adquirem relevância a capacidade de inovação, o desenvolvimento dos serviços e a qualificação dos recursos humanos. Estes constituem aspectos manifestamente subestimados pelas abordagens anteriores, razão suficiente para que neste capítulo nos detenhamos sobre as características do novo pano de fundo da competitividade que é moldado pela globalização.

Cabe aqui advertir o leitor para o facto de na tradição latina o conceito *globalização* se reportar “apenas” às estruturas de decisão em tempo real associadas à organização segmentada do processo produtivo à escala transnacional, recorrendo-se normalmente ao conceito de *mundialização* para exprimir a internacionalização dos mercados, a transnacionalização do investimento e das estruturas transnacionais de decisão. Na tradição anglo-saxónica não se procede a esta distinção, sendo o conceito de *globalização* utilizado em qualquer das acepções de *mundialização*, procedimento que também nós adoptamos nas secções seguintes.

A globalização como pano de fundo da competitividade

O novo paradigma tecnoeconómico e as suas implicações

Com a crise económica de finais dos anos 1970 e início dos anos 1980, ressurgiu o interesse pela perspectiva shumpeteriana dos ciclos de negócios determinados

pela *destruição criativa* da inovação. A interpretação da crise enquanto processo cíclico de ajustamento estrutural movido pelo efeito conjugado de mudanças tecnológicas com o papel das instituições na regulação do sistema económico é o resultado daquele interesse, materializado em numerosos estudos da década de 1980 dos quais destacamos os contributos de Christopher Freeman, Carlota Perez e da escola francesa da teoria da regulação "liderada" por Robert Boyer.¹

Na base da abordagem tecnológica estão os conceitos de *paradigma tecnológico* e de *trajectória tecnológica* definidos por Dosi e o conceito de *paradigma tecnoeconómico* desenvolvido por Carlota Perez e adoptado por Freeman.

Dosi contesta a pertinência da tradicional abordagem da mudança tecnológica vista enquanto processo de equilíbrio, sublinhando não só que a aprendizagem tecnológica tem natureza cumulativa, como também, que a inovação tecnológica se caracteriza pelo acesso diferenciado à informação e por diferentes capacidades de tirar proveito dela. As características, potencialidades e exigências de uma dada tecnologia definem um *paradigma tecnológico*, enquanto a interacção economia-tecnologia define as *trajectórias tecnológicas* do progresso. Neste quadro, diferentes capacidades de valorizar oportunidades suscitadas pelo paradigma tecnológico dominante, e a cumulatividade de conhecimentos que a sua transformação requer, colocam as empresas em situações muito diferenciadas no processo de competição, daqui resultando igualmente um incentivo diferenciado das empresas para inovarem, dadas as diferentes probabilidades de sucesso com que se confrontam. Esta é, evidentemente, uma concepção restrita de mudança tecnológica, que, nomeadamente, descarta as relações sociais e institucionais que a acompanham.

Contrariamente, na abordagem de Freeman e Perez (por exemplo 1988) os ciclos de longa duração surgem associados ao facto de as mutações tecnológicas terem um longo período de maturação e, por outro lado, as novas tecnologias representarem um leque alargado de novas oportunidades de investimento. Se a envolvente social e institucional for favorável à criação de um clima de confiança no futuro, tais oportunidades exprimir-se-ão numa vaga de expansão do investimento com longa duração. Na perspectiva de Freeman e Perez, a mudança tecnológica em curso não se limita a uma mudança de *paradigma tecnológico*. Ela adquire o alcance mais amplo de mudança de *paradigma tecnoeconómico* traduzida num processo de inovação simultânea e articulada aos níveis tecnológico, organizacional e de gestão. Assim, a mudança de paradigma tecnoeconómico tem repercussões não só na emergência de novos produtos e processos, como no preço relativo dos *inputs* produtivos, alterando radicalmente a estrutura de custos pré-existente. Ou seja, a mudança de paradigma reflecte-se, simultaneamente, em alterações estruturais na globalidade

da economia e no modo de regulação do sistema, incluindo, naturalmente, alterações nos tecidos social e institucional.

Esta perspectiva conduz-nos a interpretar a crise da década de 1980 e a globalização em curso como o resultado da alteração de um paradigma tecnoeconómico baseado na utilização intensiva de recursos energéticos baratos, para um outro paradigma tecnoeconómico baseado no uso intensivo da informação, tornada acessível pelo desenvolvimento tecnológico da microelectrónica e das telecomunicações.

Freeman e Perez (1988) procedem a uma releitura dos ciclos de Kondratieff, sugerindo que nos anos 1980-1990 se terá iniciado um 5.º ciclo onde a comunicação e a informação substituem a produção massificada, determinando assim a crise do modelo fordista de organização do trabalho e a necessidade de o substituir por modelos flexíveis de organização, onde as limitações da hierarquia e da departamentalização sejam superadas pela gestão em rede integrando a concepção, a produção e a comercialização.

Ainda segundo aqueles autores, o papel de segmentos motrizes do crescimento desempenhado no pós-guerra pela indústria automóvel, metalomecânica pesada, petroquímica e indústrias de produtos de consumo duradouro, estará neste novo ciclo a ser desempenhado pela microelectrónica, telecomunicações em fibra óptica, robótica, serviços de informação, gestão de bases de dados e produção de *software*, levando a que as redes digitais de comunicação "tomem o lugar" do transporte aéreo e das rodovias enquanto infra-estruturas estratégicas de suporte do crescimento.

Em consequência do novo ciclo e do paradigma tecnoeconómico que o suporta, abrem-se agora novos espaços de cooperação entre grandes e pequenas empresas, entre entidades públicas e privadas, seja ao nível do estabelecimento de redes de articulação comercial e de transferência de informação, seja ao nível do controlo de qualidade, da formação e da investigação. São, afinal, novas formas de organização do mercado e novas formas de competição-cooperação que emergem, quer em articulação com a competição oligopolista estruturada pelas empresas transnacionais, quer à margem destas empresas, por vezes disputando-lhe mesmo o papel que têm desempenhado na "cena" económica mundial.

A desregulamentação dos mercados financeiros nacionais e internacionais, o fim do estado de bem-estar (*welfare state*) e a emergência de novas formas descentralizadas de participação são algumas das manifestações previsíveis da globalização sobre o regime de regulação. Por outro lado, a reestruturação económica que acompanha a consolidação do novo paradigma tecnoeconómico deverá traduzir-se em fortes mutações da estrutura social, seja pela marginalização de segmentos de mão-de-obra cujo saber e competências se tornaram obsoletos, seja pela intensificação do ritmo de crescimento dos serviços, particularmente de segmentos ligados ao manuseamento de informação, à consultoria técnico-económica e aos serviços pessoais especializados.

1 A título ilustrativo, salientam-se os trabalhos destes autores referenciados nas referências bibliográficas.

A mudança de paradigma tecnoeconómico configura ainda uma situação próxima da *crise estrutural* definida pela teoria da regulação, representando mesmo a emergência de um novo *modo de desenvolvimento* (Boyer, 1986 e 1988), em consequência da contradição que a mutação estrutural do *regime de acumulação* reflecte nas necessidades do novo *modo de regulação* e nas *formas institucionais* prevaletentes. Ao apoiar-se num novo regime de acumulação e noutro modo de regulação, a consolidação de um novo modo de desenvolvimento requer inevitavelmente um amplo leque de transformações, envolvendo o quadro macroeconómico, o padrão de inserção internacional, a organização do trabalho, as relações capital-trabalho, o tipo de concorrência e as formas de intervenção do estado na regulação económica e social.

Em síntese, no actual contexto da globalização a competitividade coloca o desafio da inovação tecnológica, mas igualmente o desafio da inovação social e institucional, ou, socorrendo-nos das palavras de D'Iribarne, compreender os mecanismos da mudança em curso requer que se investiguem "as modalidades de articulação entre a técnica, a economia e o social" (D'Iribarne, 1989: 20).

As actuais condições da competição empresarial e os limites da competitividade-custo

Naturalmente, a mudança de paradigma tecnoeconómico tem implicações nas condições em que se processa a competição internacional, podendo resumidamente dizer-se que actualmente esta tem por pano de fundo: a diminuição do papel discriminante das infra-estruturas materiais de suporte à actividade económica; rápidas e profundas mudanças tecnológicas atravessando todos os sectores; a globalização da concorrência internacional, quer na indústria quer nos serviços, tendendo as grandes empresas a jogar com as condições de enquadramento de vários países em simultâneo.

As infra-estruturas básicas como as telecomunicações e as vias de comunicação constituem um suporte necessário à competitividade, mas actualmente observa-se uma grande convergência no desenvolvimento destas infra-estruturas entre um considerável número de países, tendo estas infra-estruturas reduzido a sua importância explicativa no processo de crescimento desigual, pelo que as vantagens competitivas dos países mais avançados já não decorrem deste factor de vantagem comparativa.

Em contrapartida, a qualidade e a eficiência tecnológica apresentam-se como determinantes do nível de produtividade, não só pela performance física que proporcionam como também porque da natureza da tecnologia depende em boa medida a quantidade de trabalho necessária, e ainda porque da tecnologia utilizada depende a composição dos consumos intermédios e a possibilidade de recurso a novas matérias-primas, de criação de produtos

substitutos ou da sua diferenciação, bem como a obtenção de economias de escala, ou, noutros casos, a diminuição da sua importância.

Uma das consequências do desenvolvimento das infra-estruturas de transporte e do desenvolvimento tecnológico foi a diminuição da importância relativa dos custos de transporte, facilitando a mobilidade de factores e produtos e, sobretudo, da informação. Paralelamente, os fluxos internacionais de capital intensificam-se, não estando o crédito ou o financiamento do investimento restritos às poupanças nacionais.

Nestas condições, a concorrência entre empresas assume uma dimensão global, quer em termos geográficos quer em termos dos vectores em que incide a obtenção de vantagens competitivas. As grandes empresas tendem agora a organizar o seu processo produtivo simultaneamente em vários países, por forma a explorar o acesso a matérias primas e/ou salários baixos. Mas, ao fazerem-no, retiram a estes factores o papel discriminante no padrão de vantagens competitivas, até porque as actividades cuja competitividade se baseia nos baixos custos salariais rapidamente perdem a vantagem, dado serem sectores sem barreiras à entrada que países sem tecnologia e capital tendem a imitar fazendo baixar os lucros.

Assim sendo, a competitividade-custo debate-se com o crónico problema de manter preços e salários baixos com lucros atractivos, tendendo a funcionar em ciclos regulados pela política cambial. Porém, a internacionalização dos mercados e a intensificação da concorrência tornam ainda menos sustentável esta estratégia de competitividade, já que o acelerar da velocidade de circulação da informação e dos produtos encurta o seu ciclo de vida, conduzindo a que ganhos de produtividade monetária estejam inevitavelmente dependentes da capacidade de inovação, seja ao nível do produto, do processo ou ao nível organizacional.

Quando consideramos que as empresas concorrem não só no mercado nacional mas igualmente no mercado internacional, sem dúvida que a evolução das taxas de cambio nacionais, as diferenças de enquadramento fiscal entre países e os diferenciais nacionais no custo de acesso ao capital tendem a traduzir-se em diferentes magnitudes da margem de comercialização. Todavia, isto é verdade entre empresas de países diferentes, já que as empresas de um mesmo país estão sujeitas ao mesmo enquadramento. De resto, qualquer daqueles vectores diferenciadores das condições nacionais de concorrência tende a diluir-se, nomeadamente para as empresas que operam nos países da União Europeia.

Nestas condições, os custos salariais surgem como a principal variável instrumental da competitividade-custo, justificando que as empresas procedam a deslocalizações de segmentos das suas actividades para países onde possam praticar salários mais baixos. Em todo o caso, a generalização dos processos de deslocalização tenderá a evidenciar que, sem o contributo da política cambial, a vantagem salarial não constitui uma vantagem competitiva sustentável.

Como a vantagem custo tende a desvanecer-se com o tempo, não resta alternativa à empresa que não seja procurar ampliar a sua margem de comercialização através da diferenciação de produto, da inovação tecnológica ou pela reformulação do seu modelo de comercialização e organização do trabalho. Isto é, adquirindo vantagem de monopólio impulsionada pela inovação e, deste modo, elevando a produtividade monetária. Tal remete-nos para um quadro teórico distinto do da competitividade-custo formulado pela análise neoclássica.

Em conclusão, no actual contexto global, equacionar a problemática da competitividade na dimensão empresarial significa mais que reduzir custos variáveis, significa sobretudo equacionar simultaneamente as variáveis determinantes da produtividade, aferindo esta monetariamente por forma a dispor-se de uma unidade equivalente de comparação no mercado internacional. Operando as empresas em contexto concorrencial onde os preços dos *inputs* e dos *outputs* tendem a apresentar-se-lhes como restrição dada pelo mercado, a sua vantagem competitiva passa pela capacidade de obterem melhores níveis de produtividade do trabalho e do capital que as suas concorrentes, sendo que para tal a capacidade de inovarem e diferenciarem o produto constitui o vector decisivo da possibilidade de influenciar o preço de venda e, desta forma, aumentar a margem de comercialização.

Noutros termos, a competitividade da empresa precisa de ser equacionada no quadro mais vasto em que se insere, nomeadamente tendo em conta o enquadramento social, institucional e organizacional que condiciona a acumulação de competências e o processo de inovação, onde não parece que seja indiferente o figurino da organização territorial em que se insere a actividade empresarial.

Tal equivale por dizer que "uma empresa é mais ou menos competitiva enquanto realidade de conjunto (recursos, organização, informação, gestão, *outputs*) inserida numa envolvente (infra-estruturas, redes de informação, ambiente regional, sistemas de saúde, sistemas de educação e formação e sistemas científicos e tecnológicos, por exemplo) também ela mais ou menos competitiva" (Mateus, 1994: 20). Ou seja, a competitividade tem uma dimensão micro, uma dimensão meso e uma dimensão macro que não podem ser dissociadas, e não se compadece com posicionamentos empresariais polarizados pela minimização dos custos de produção. A competitividade impõe às empresas o desafio da "gestão activa de factores produtivos, construção de vantagens sistémicas próprias e desenvolvimento de factores dinâmicos de competitividade" (Mateus, 1994: 21).

Deste modo, somos conduzidos a um entendimento de competitividade de que tem na inovação, em sentido lato, o seu elemento determinante, devendo esta encarar-se como a resultante de um processo indissociável do sistema económico e social. A seguinte passagem de Richard Nelson (1993b: 509) é disso uma boa ilustração:

Manter-se competitivo tem significados diferentes em contextos nacionais diferentes. Para empresas localizadas em países de salários elevados, ser competitivo requer processos de produção e atractividade de produtos significativamente melhores que os requeridos a empresas localizadas em países de baixos salários. Finalmente, ser competitivo não requer que se tenha de tomar a dianteira. Com efeito, muita da inovação em países de baixo rendimento envolve a aprendizagem da utilização e a difusão de tecnologia estrangeira, e talvez mesmo a sua adaptação às circunstâncias locais da procura ou da produção. Mas, em qualquer tipo de países, se o avanço tecnológico na indústria é significativo, manter-se competitivo requer inovação continuada.

A informação e a inovação constituem sem dúvida os recursos vitais dos anos que se anunciam, transportando consigo um enorme manancial de potencialidades económicas. Mas a sua valorização no quadro da inserção geoeconómica global em que cada vez mais se inserem as comunidades territoriais dependerá, em grande medida, da dinâmica institucional e social. Com o novo paradigma tecnoeconómico abrem-se oportunidades sem precedentes de elevar a eficiência produtiva da sociedade, mas, simultaneamente, o novo paradigma representa um enorme desafio à sociedade no que se refere à formação e requalificação de competências, à reinserção profissional e social, bem como à regulação territorial do processo de reestruturação em curso.

Reestruturação, serviços e recursos humanos

O enfoque sistémico da competitividade que enunciámos no capítulo anterior apresenta-se-nos como o suporte teórico mais adequado para a análise das novas condições da competitividade decorrentes da globalização e da emergência de um novo paradigma tecnoeconómico. Este quadro teórico fornece-nos ainda uma promissora abordagem da natureza da inovação e das formas de aprendizagem colectiva e individual que a suportam. Porém, esta abordagem é prisioneira da realidade industrial que a inspira, quando sabemos que nas sociedades modernas a dinâmica económica tem associada uma forte dinâmica de serviços, acentuada pelo processo de reestruturação que acompanha a mudança de paradigma tecnoeconómico.

Ora, se os estudos empíricos evidenciam a existência de significativas diferenças interindústrias nos processos de aprendizagem e inovação (Dosi, 1988), parece razoável pensar-se que entre a indústria e os serviços essas diferenças ainda sejam mais significativas, justificando atenção acrescida a este segmento de actividade.

Por outro lado, da acepção dinâmica de competitividade releva a importância do capital humano, porquanto não seria possível prosseguir a inovação e elevar-se consideravelmente a produtividade global sem que as

novas tecnologias fossem manipuladas eficientemente, e a melhoria das qualificações dos trabalhadores é condição necessária desta eficiência. Acontece que no quadro teórico do sistema nacional de inovação o processo de melhoria das qualificações não nos parece plenamente integrado com o processo de competitividade movido pela inovação, nomeadamente no que concerne à relação entre a transformação económica determinada pela competição global e as suas repercussões ao nível dos recursos humanos.

Assim, antes de prosseguirmos devemos procurar atenuar estas limitações das abordagens de competitividade que se enunciaram, por forma a apreender a relevância dos serviços e da qualificação dos recursos humanos na construção das vantagens competitivas. É esse o propósito das articulações teóricas que ensaiaremos nesta secção.

Reestruturação económica e terciarização

Mau grado a ambiguidade existente na definição de serviços, este tipo de actividades tem vindo progressivamente a assumir importância crescente nas economias modernas, a ponto de já se falar de sociedades pós-industriais e em economias da informação com o mesmo à vontade com que poucos anos antes se falava de sociedades industriais.² Uma boa ilustração desta importância é o facto de, segundo Toffler (1995: 95), “as exportações mundiais de serviços e de propriedade intelectual igualam actualmente as de produtos electrónicos e automóveis em conjunto, ou as exportações de alimentos e combustíveis”.

O crescimento dos serviços radica em causas múltiplas, mas duas delas parecem dominantes: o aumento da procura de novos serviços pelos indivíduos e empresas; e a reestruturação dos modelos de organização económica. A emergência das novas tecnologias de informação e comunicação será uma outra causa que se interpenetra com as duas anteriores.

O aumento da procura é impulsionado por um conjunto variado de factores que vão do processo de crescente urbanização à mudança tecnológica, passando por alterações dos valores, formas comportamentais e modos de vida das sociedades contemporâneas.

- O processo de urbanização conheceu nas últimas décadas uma intensificação sem precedentes, não sendo provavelmente exagero afirmar-se que o volume de construção da segunda metade deste século é superior a toda a construção feita anteriormente, podendo dizer-se com propriedade que actualmente o modo de vida urbano é a forma dominante de

2 Para uma visão de síntese da problemática da classificação das actividades económicas e das abordagens explicativas do processo de “terciarização” consulte-se Ferrão (1992), particularmente o capítulo 1.

- estruturação da vida colectiva. Ora, com a urbanização e o modo de vida que lhe está associado tornaram-se indispensáveis uma vasta gama de serviços de transporte, comunicação, alimentação, assistência domiciliária, limpeza, segurança, manutenção e reparação, etc.
- Simultaneamente, a afirmação de novos valores sociais conduziu à valorização do acesso à educação e à saúde, por exemplo, enquanto a crescente integração da mulher no mercado de trabalho contribuiu para a emergência de novos serviços de entretenimento infantil e de assistência à infância e à terceira idade, para além de ter tornado indispensáveis à vida moderna vários dos serviços referidos no parágrafo anterior.
- Paralelamente, o aumento do poder de compra e a emergência social de novos valores de vida fazem apelo a novos serviços, particularmente dos associados à mobilidade geográfica individual, às actividades de cultura e lazer, bem como a serviços pessoais especializados.

Por outro lado, a complexidade do processo de globalização associado à mudança de paradigma tecnoeconómico traduz-se, só por si, na necessidade de novos serviços de apoio à internacionalização e à gestão das organizações. Paralelamente, a amplitude das reestruturações empresariais intrínsecas àquele processo conduziu as empresas, nomeadamente as industriais, a exteriorizarem um vasto conjunto de serviços de apoio que antes asseguravam internamente, dada a maior competitividade dos fornecedores externos decorrente da sua especialização.

Mas a globalização não se estará apenas a traduzir na exteriorização de serviços antes “encobertos” pela actividade industrial. Ela própria abriu novos espaços de mercado aos serviços, quer pela sua internacionalização, quer porque as novas tecnologias aplicadas à produção frequentemente tornam difusa a fronteira entre produção industrial e serviços. Com efeito, progressivamente a actividade industrial vai-se tornando mais consumidora de serviços, por exemplo: na procura e gestão da informação estratégica, na concepção do produto, durante o seu processo de produção, na gestão da organização industrial, bem assim na fase de comercialização e utilização.

Em particular, o desenvolvimento das novas tecnologias impulsionou o crescimento de novos serviços baseados na utilização daquelas tecnologias, especialmente dos serviços relacionados com a informática, a gestão de activos monetários e a gestão da informação.

Assim, enquanto se assiste ao que poderíamos designar por *terciarização da indústria*, opera-se também a *industrialização do terciário*, dando lugar a uma densa matriz de relações intersectoriais. Actualmente, as relações entre diferentes segmentos de serviços e dos serviços com as pessoas já assumem expressão empregadora dominante nas sociedades modernas. Simultaneamente, as relações entre os serviços e as actividades industriais emergem como suporte vital da competitividade destas actividades.

Em síntese, a globalização ao mesmo tempo que se revela em novos padrões de especialização intra-sectorial, muitas vezes organizada em disjunção espacial, também se traduz no reforço das relações intersectoriais, apresentando-se a terciarização como um processo plurideterminado que é, simultaneamente, causa e consequência da reestruturação económica e social em curso.

Com efeito, se a emergência de um novo paradigma tecnoeconómico torna a competitividade mais dependente da inovação e dos serviços que a suportam, o desenvolvimento da oferta de serviços acelera o imperativo competitivo da sua utilização pelas empresas, alimentando assim o processo de reestruturação empresarial do qual derivam novas formas de organização do trabalho, de segmentação social e de organização da vida colectiva, convergindo na maior expressão dos serviços na vida económica.

De resto, o corolário das abordagens que recenseámos no capítulo anterior parece-nos conduzir à afirmação de que, em grande medida, actualmente a competitividade das economias repousa sobre a competitividade da sua organização no sector dos serviços. Adicionalmente, a indiscutível crescente complexidade da organização da sociedade vem convertendo, a ritmo acelerado, importantes segmentos de cidadãos em analfabetos funcionais, de onde decorre a necessidade de mais diversificados, generalizados e prolongados processos de educação e qualificação, eles próprios fazendo apelo a novos serviços determinantes da competitividade da respectiva economia.

Reestruturação, recursos humanos e competitividade

Como antes se sublinhou, nas actuais condições de competição global as empresas já não concorrem apenas com outras localizadas em países de baixos salários e/ou com matérias-primas baratas. Concorrem igualmente com empresas de países tecnologicamente avançados, com capacidade de diferenciar os seus produtos/serviços aos olhos dos consumidores, a que juntam uma eficiência produtiva e organizacional que lhes permite praticar preços fortemente competitivos. A tal não é estranho o desenvolvimento dos serviços de apoio à actividade económica e o grau de qualificação dos recursos humanos das sociedades em que estão implantadas aquelas empresas. Por outras palavras, "a competitividade inscreve-se no ponto de encontro de dois universos: o aparelho produtivo e a formação dos homens" (D'Iribarne, 1989: 17).

A figura 4.1 sintetiza o que, do nosso ponto de vista, se apresenta como a convergência dos novos desafios da competitividade sobre a qualificação dos recursos humanos.

Resumidamente, a qualificação profissional apresenta-se como factor chave da competitividade das empresas por força de três processos interactivos de alteração das condições de competitividade: a mudança de paradigma tecnoeconómico, o processo de reestruturação económica que



Figura 4.1 A qualificação de recursos humanos enquanto desafio central das novas exigências competitivas

lhe está associado e a emergência de novos modelos de organização do trabalho.

À medida que o novo paradigma tecnoeconómico se consolida eleva-se a complexidade da organização social e das necessidades educativas dos cidadãos, sendo esta uma implicação directa das novas tecnologias sobre os recursos humanos. Mas a interacção das novas condições paradigmáticas com a economia traduz-se igualmente em processos de reestruturação económica de natureza sectorial e empresarial que se manifestam, nomeadamente:

- em alterações da estrutura sectorial de actividades, com a expansão dos serviços a acompanhar a reestruturação industrial e agrícola;
- em alterações na estrutura do investimento necessário à actividade empresarial, passando as barreiras à entrada a expressarem-se mais em termos de competências profissionais do que em termos de capital tangível disponível;
- como consequência das mutações anteriores, assiste-se à alteração da configuração organizacional das empresas com reflexos na sua estrutura dimensional, emergindo as PME como entidades de organização mais flexível e a revelarem um importante papel no processo de inovação e criação de emprego.

Algumas das implicações destas alterações sobre os recursos humanos são imediatas.

A reconversão tecnológica das estruturas industriais em que se apoiava o anterior modelo de crescimento alterou profundamente o perfil e a estrutura de qualificações da mão-de-obra necessária à actividade económica, assistindo-se à

crescente segmentação do mercado de trabalho entre trabalhadores com novas qualificações, com qualificações tradicionais e sem qualificação profissional. Neste contexto, os operários semiquualificados e especializados cedem lugar a trabalhadores com maior qualificação formal e maior polivalência, sendo o desemprego estrutural e a marginalização produtiva de competências alicerçadas no saber-fazer especializado uma das suas consequências sociais mais visíveis.

Outra das consequências do novo paradigma tecnoeconómico revela-se na alteração da estrutura do investimento a realizar pelas empresas. O investimento na aquisição de tecnologia e o investimento na formação das pessoas que a vão manusear define uma relação onde tende a ter peso crescente esta última componente. Casos há onde esta é claramente superior ao custo da tecnologia, nomeadamente ao nível da microinformática.

A exigência de flexibilidade das novas condições da competição repercute-se na própria estrutura dimensional das empresas, com as PME a revelarem-se frequentemente mais dinâmicas e competitivas, quer pela sua maior plasticidade na adaptação às exigências do mercado, nomeadamente ao nível da reorientação de actividade, quer porque não têm de suportar os custos associados à reconversão de pesadas e rígidas estruturas organizacionais próprias das grandes empresas que, no quadro do anterior paradigma tecnoeconómico, estavam orientadas para a produção em série e em grande escala.

Esta alteração estrutural tem repercussões no processo de inovação, já que, de um modo geral, "nas grandes empresas as vantagens para inovar estão principalmente associadas aos seus recursos financeiros e tecnológicos relativamente maiores, isto é, são *vantagens materiais*; as vantagens das pequenas empresas são as do dinamismo empresarial, flexibilidade interna e capacidade de reacção à mudança de circunstâncias, isto é, são *vantagens comportamentais*. Grandes empresas que combinem vantagens materiais e vantagens comportamentais estão certamente numa posição extremamente forte" (Rothwell e Dogson, 1994: 310).

Em todo o caso, os resultados empíricos apresentados por estes autores parecem exprimir uma eficiência inovadora maior e temporalmente crescente das pequenas e médias empresas em relação às grandes e sobretudo muito grandes empresas.³ De resto, não ficámos surpreendidos pela conclusão dos autores quando afirmam que, "em geral, a vantagem das pequenas empresas na inovação tende a ocorrer em indústrias altamente inovadoras onde o uso de trabalho qualificado seja relativamente importante" (Rothwell e Dogson, 1994: 315). Esta circunstância apresenta-se-nos como o reflexo das novas condições da competição moldadas pela mudança de paradigma tecnoeconómico, cuja incidência nos modelos de organização do trabalho é ilustrada pelo

facto de nos dados apresentados no estudo que estamos a referir (ao considerar-se o conjunto da indústria na Grã-Bretanha no período 1945-1983), ser precisamente a partir de 1975 que se operam as alterações mais significativas na proporção das inovações por escalões de dimensão das empresas, tornando-se dominante a proporção de inovações introduzidas pelas pequenas empresas.

Como antes enunciámos, a mudança de paradigma tecnoeconómico altera as condições de competitividade, traduzindo-se num desafio aos modelos organizacionais das empresas.

O encurtar do ciclo de vida dos produtos e a globalização da concorrência tornam a inovação e a procura de *qualidade total* num imperativo competitivo. A diversificação produtiva e o aproveitamento das economias de gama constituem a resposta actual à especialização estandardizada do passado. Adicionalmente, as novas tecnologias favorecem a criação de vantagens competitivas, através da integração do processo produtivo com a I&D e a concepção do produto.

Estes imperativos da competitividade em contexto de globalização exprimem-se igualmente em desafios à inovação organizacional. É que aproveitar as potencialidades do novo paradigma tecnoeconómico ao nível da empresa pressupõe que os modelos tayloristo-fordistas de organização do trabalho sejam substituídos por modelos com plasticidade organizacional, mais adequados às circunstâncias actuais. Com efeito, o novo pano de fundo da competitividade traduz-se na empresa:

- pela necessidade de matizar a especialização com a polivalência e a rotação de postos de trabalho intra-empresa;
- pela necessidade de novas formas de exercício da autoridade, onde a legitimação baseada na posição hierárquica tende a perder importância relativamente à legitimação da autoridade pelo conhecimento;
- pela necessidade de novas formas de coordenação, com a lógica departamental a ser preterida relativamente à lógica da coordenação sistémica mais acoplada ao produto/serviço que à função;
- pela necessidade de novos figurinos de circulação da informação onde, em detrimento da comunicação formal e vertical, a informalidade e os mecanismos de articulação em rede ocupam papel de destaque, dando lugar a espaços de participação individual na construção da estratégia da empresa.

Assim, mudanças no seio da empresa induzidas pelas novas condições tecnoeconómicas sugerem, indelutavelmente, que "as exigências actuais da competitividade requerem soluções inscritas na flexibilidade organizacional e profissional" (Kovács, 1992: 44). Concretizando: "a maior flexibilidade, a capacidade de adaptação e de inovação, hoje em dia, são necessidades vitais

3 Note-se que os autores consideram "pequenas empresas" aquelas que empregam menos de 200 pessoas e "médias" as que empregam entre 200 e 500.

para as empresas. E não há flexibilidade, reacção rápida e inovação sem recursos humanos qualificados, informados, formados, motivados e empenhados nos objectivos da empresa" (Kovács, 1992: 17).

A flexibilidade está fortemente dependente da utilização de novas tecnologias de informação no processo produtivo, permitindo integrar a concepção e produção, a rápida e pouco onerosa alteração de produto, a produção simultânea de várias combinações de produtos, o fabrico de pequenas séries, a organização descentralizada do processo produtivo, etc. Mas a eficiência daquela utilização é indissociável da competência e plasticidade dos recursos humanos que asseguram a programação e manuseamento dessas tecnologias. Por outras palavras, as inovações tecnológicas estruturantes não representam mais do que uma potencialidade se o contexto social e empresarial da sua utilização económica não reunir as condições necessárias ao seu desenvolvimento.

Ao nível da empresa, a capacidade de inovação está significativamente associada à forma como o seu modelo de organização facilita ou dificulta a circulação da informação e promove ou entrava a cultura da mudança e as diversas formas de aprendizagem a que nos referimos no capítulo 3, revertendo tais factores no figurino de gestão de recursos humanos. São disso particularmente significativas as seguintes conclusões retiradas de um estudo de casos sobre as atitudes e comportamentos das PME portuguesas no domínio da inovação e da gestão (Simões, 1995: v-vi):

As características da gestão de topo exercem uma influência significativa sobre o comportamento inovador da empresa, mais relevante que a da dimensão, por exemplo. A visão e o empenhamento dos gestores nos seus projectos de empresa têm um papel decisivo na orientação inovadora, instilando tal empenhamento nos seus colaboradores, de modo a inserir na cultura da empresa um espírito de melhoria permanente e uma aptidão à mudança. (...) observa-se que à medida que se caminha de modos caracterizados pela definição e controlo estritos das tarefas para estilos mais "abertos", orientados para as relações e para o trabalho em equipa, os níveis de inovação tendem a ser mais elevados.

Por sua vez, a exigência de flexibilidade organizacional também coloca novos desafios às políticas de qualificação de recursos humanos, na empresa e fora dela. A polivalência da qualificação requerida, a aprendizagem do trabalho em equipa, o apelo à autonomia, à criatividade e iniciativa individual, são apenas alguns dos desafios que neste domínio se colocam ao sistema de qualificação de recursos humanos.

A formação de novas competências que articulem especialização com polivalência, formação cultural com formação técnica, e que habilitem o trabalhador a identificar e colaborar na resolução de problemas complexos, apresenta-se como imperativo das novas condições de competitividade e

representa uma ruptura com a concepção dominante de formação definitiva durante o primeiro ciclo da vida pessoal. Mas, paralelamente, a reintegração no mercado de trabalho das pessoas dele excluídas por força das reestruturações tecnológico-produtivas apresenta-se como um imperativo social, colocando às instituições o desafio da formação orientada para a reconversão profissional, desde logo como parte integrante do processo de reestruturação das próprias empresas conducente ao reforço da sua competitividade.

A relação entre os desafios que a competitividade coloca à gestão e a sua articulação com a inovação e a qualificação dos recursos humanos está bem sintetizada na seguinte passagem de Mateus e outros (1995: 196-7):

A melhoria da competitividade pressupõe esforços relevantes ao nível da melhoria das práticas de gestão cuja materialização depende da elevação do nível de formação e qualificação de empresários e quadros técnicos. A melhoria das práticas de gestão deve centrar-se na adopção de instrumentos de gestão estratégica e integrada, na valorização da gestão da informação relativa à empresa e à sua envolvente e na criação de instrumentos adequados de leitura e adaptação às características da procura nos mercados relevantes. A elevação do nível de formação e qualificação dos empresários e quadros, por um lado, e a adopção de instrumentos mais eficientes de gestão, por outro lado, devem ser encarados como condições fundamentais para a criação e/ou elevação do potencial de inovação na indústria portuguesa.

Sendo a flexibilidade um imperativo competitivo no contexto do novo paradigma tecnoeconómico, uma das questões pertinentes que se coloca é a do efeito das novas tecnologias sobre o emprego.

Os vários estudos e abordagens teóricas sobre o impacte das novas tecnologias no volume de emprego não são concludentes.⁴ Alguns sustentam que as novas tecnologias conduzem à expansão do emprego, outros, mais pessimistas, sustentam a inevitabilidade da redução do emprego. Em todo o caso, três conclusões parecem poder retirar-se deste debate, conclusões que também servem para sublinhar alguns dos elementos que acabam de expor-se:

- nas condições actuais, as novas tecnologias são um imperativo da competitividade, pelo que as economias que não revelarem capacidade para as introduzir acabarão de qualquer maneira por perder emprego;
- independentemente do saldo quantitativo no emprego associado à introdução de novas tecnologias, estas traduzem-se na mudança profunda da composição do emprego, com novas profissões em expansão,

⁴ Veja-se, a este respeito, Kovács 1993, p. 55 e seguintes.

enquanto muitos empregos associados a profissões do passado tenderão a observar intensas perdas;

- as novas tecnologias transportam a necessidade de novos modos de organização do trabalho e de novas competências profissionais, manifestando-se em alterações na estrutura de qualificações do emprego, com os trabalhadores qualificados e altamente qualificados a tomarem o lugar dominante que no passado era ocupado pelos trabalhadores semi e não qualificados.

Em suma, a relação entre mudança tecnológica e evolução do volume e qualidade do emprego não é linear e, em boa medida, tal fica a dever-se ao facto de a flexibilidade exigida pela competitividade ser matizada “pelas estratégias sectoriais de especialização e reestruturação” (Rodrigues, 1994) e, adicionalmente, por aquela flexibilidade poder alicerçar-se em distintos modelos de organização do sistema de emprego, também eles com repercussões diferenciadas no emprego.

Nas novas condições de competitividade “as vantagens das economias de escala continuarão a fazer sentido em muitos sectores, mesmo recorrendo a novíssimas tecnologias. Mas, em contrapartida, abrem-se hoje, na verdade, outras possibilidades de competitividade à base de uma especialização flexível, voltada para explorar as chamadas economias de gama e para sustentar estratégias de diferenciação dos produtos e serviços” (Rodrigues, 1994: 22).

Apoiando-se em Robert Boyer, esta autora enuncia (pp. 23-24) três das principais modalidades de articulação do sistema de emprego com as exigências da competitividade: um modelo de flexibilidade defensiva, um modelo de flexibilidade ofensiva descentralizada e um modelo de flexibilidade ofensiva de tipo social-democrata.

O primeiro daqueles modelos apoia-se na intensa liberalização do mercado de trabalho “e privilegia o recurso à mobilidade externa dos trabalhadores para ajustar o emprego às inovações tecnológicas e às flutuações da procura”, tendendo a traduzir-se na redução de emprego e no subestimar da formação profissional.

O segundo modelo, normalmente referenciado como japonês, tende a assegurar a manutenção do volume de emprego, privilegiando a aprendizagem, a polivalência e a mobilidade interfuncional no seio da empresa. “Os prémios salariais facilitam os ajustamentos de curto prazo, enquanto a polivalência e a inovação nos produtos facilitam os ajustamentos de longo prazo. Este modelo não é, no entanto, aplicável nas indústrias maduras ou muito intensivas em mão-de-obra pelo que é acompanhado por uma segmentação e por desigualdades importantes entre os assalariados”.

O modelo de flexibilidade ofensiva de tipo social-democrata privilegia a articulação entre a modernização tecnológica e a prossecução do pleno emprego, conferindo à formação profissional, às políticas de emprego e de

incentivo à reconversão o papel de instrumentos de compatibilização dos requisitos da competitividade económico-tecnológica com a mudança do sistema social.

Assim, e em síntese, “estes modelos diferenciam-se pela sua maior ou menor capacidade em compatibilizarem a promoção da competitividade e da modernização com a promoção do emprego, não só em quantidade, mas também em qualidade” (Rodrigues, 1994: 25).

Deste modo, os desafios da competitividade têm uma forte componente económica e tecnológica mas, na vertente social, estas componentes não têm natureza determinista e muito menos unívoca. Os desafios da competitividade são compatíveis com diferentes modalidades de organização social, sendo consequentemente esta uma das dimensões a considerar no quadro dos desafios colocados pela competitividade, particularmente pelas instituições que inscrevem o desenvolvimento nos seus desígnios. É que, “de todos os recursos necessários para criar riqueza, nenhum é mais versátil do que o conhecimento” (Toffler, 1995: 64), sendo este socialmente construído.

Sintetizando, a emergência de um novo paradigma tecnoeconómico expressa-se também no processo de reestruturação em curso e num amplo leque de desafios centrados nos modelos de organização interna às empresas, sendo os recursos humanos o elo de articulação entre a mudança tecnológica, a mudança organizacional no seio das empresas e a mudança nas formas de organização económica da sociedade.

Assim, se em capítulos anteriores se sublinhou que a inovação constitui um factor determinante da competitividade, cabe agora sublinhar que a formação e a qualificação dos recursos humanos se apresentam como indissociáveis da inovação. Não só a capacidade de promover e apropriar os vários tipos de inovação é condicionada pela qualificação dos recursos humanos utilizados, como, inversamente, a difusão e adopção eficiente de novas tecnologias apontam para modelos flexíveis de organização do trabalho, requerendo ambos trabalhadores progressivamente mais qualificados. Outra das conclusões do estudo já antes citado (Simões, 1995: iii) é disso bem ilustrativa:

Entre 1990 e 1993 um número considerável de empresas efectuou um elevado esforço de investimento, concentrado basicamente na aquisição de maquinaria e equipamento. Diversas empresas constatarem agora que tal esforço não foi traduzido em acréscimos correspondentes de produtividade e competitividade, em parte devido ao insuficiente domínio dos aspectos intangíveis, nomeadamente no plano organizacional.

De um modo mais genérico, Toffler (1995: 99), contestando a eficácia das políticas de orientação keynesiana no combate ao desemprego, dá-nos conta do alcance da qualificação dos recursos humanos no contexto da nova sociedade: “qualquer estratégia efectiva de redução do desemprego numa economia

supersimbólica tem que depender menos da distribuição de riquezas e mais da repartição de conhecimentos". Noutro contexto, o mesmo autor fornece-nos uma interessante imagem da relevância do *saber* na economia: "o que torna revolucionária a economia da terceira vaga é o facto de, enquanto a terra, a mão-de-obra, as matérias primas e talvez mesmo o capital são considerados recursos finitos, o conhecimento é inesgotável, sob todos os aspectos" (Toffler, 1995: 77).

Finalmente, importa sublinhar que a flexibilidade e os desafios de índole organizacional que as novas condições da competitividade colocam às empresas não se circunscrevem ao seu interior. No actual enquadramento, à empresa competitiva exige-se a capacidade de estabelecer novas formas de articulação com o seu meio envolvente, articulação que se exprime em novas estratégias de gestão da cadeia de valor e em novas formas de relacionamento clientes-fornecedores, de que são exemplo: a gestão *just in time*, as novas formas de comercialização e de assistência pós-venda, as novas formas de cooperação para a inovação, etc.

Nas condições actuais da concorrência empresarial, a obtenção de ganhos de produtividade deixa de se centrar na fase produtiva para se situar ao longo de toda a cadeia de valor. Nesta cadeia, que compreende desde os consumos intermédios à comercialização, passando pela concepção, gestão financeira e organizacional, uma parte dos factores-chave da competitividade situa-se no interior da empresa, mas outra parte encontra-se no seu exterior, nas actividades de suporte, nomeadamente, no *parque de serviços* de apoio à inovação e à qualificação de recursos humanos.

Capítulo 5

REGIÕES GANHADORAS: O NOVO PARADIGMA DA ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL

Da região ao território: um corte epistemológico na ciência regional

Na tradição da economia regional a *região* era vista como entidade sem vida própria, como mero espaço de acolhimento de iniciativas empresariais. Assim, as regiões distinguiam-se pelas vantagens comparativas de localização, e, a correspondente organização espacial era vista como determinada pelas estratégias de localização das empresas, particularmente das grandes empresas. Neste entendimento conceptual se apoiaram tanto as abordagens neoclássicas como a teoria dos pólos de crescimento ou as teorias centro-periferia e da divisão interespaçial do trabalho.

Durante os anos 1980, as teorias do desenvolvimento endógeno de configuração autárca começaram a impor-se como quadro analítico alternativo às anteriores abordagens. Todavia, depressa a comunidade académica reconheceria as insuficiências desta nova perspectiva, pelo que é sem surpresa que novas abordagens comecem a afirmar-se ainda na década de 1980.

Nas novas abordagens a que nos referimos enfatiza-se as estratégias organizacionais das empresas em detrimento das respectivas estratégias de localização, o que conduz a centrar a atenção nas dinâmicas de organização produtiva de base territorial, particularmente no que às sinergias geradoras de inovação concerne. As interações estabelecidas num dado quadro territorial — entre empresas, entre instituições, entre empresas e instituições — e a configuração da organização espacial daí resultante, passam a constituir os vectores privilegiados de análise. Para esta nova perspectiva contribuíram trabalhos de origem muito diversa, nomeadamente:

- os estudos centrados na problemática da organização industrial. A experiência japonesa dos tecnopólos e do MITI suscitou múltiplas reflexões, especialmente no domínio da inovação tecnológica e das redes institucionais de suporte aos processos de aprendizagem e inovação.

Tais reflexões questionaram a teoria dominante da empresa e chamaram a atenção para a natureza sistémica e interactuante da inovação e para a relevância do contexto organizacional em que ocorre. Dosi, Freeman, Lundvall e R. Nelson são alguns dos autores que mais se destacaram nesta abordagem — cujas principais conclusões já referenciámos no capítulo 3 — que se consubstancia na afirmação da emergência de um novo paradigma tecnoeconómico e na interpretação do processo de inovação através do conceito de sistema nacional de inovação, entendido como expressão organizacional das dinâmicas de aprendizagem colectiva que ocorrem num determinado quadro territorial: o país;

- paralelamente, a tentativa de interpretar a natureza da crise económica dos anos 1980 conduziu a um interessante debate transatlântico sobre a crise do fordismo. Alimentado pela escola francesa da teoria da regulação e por vários autores americanos, daquele debate resultou a conceptualização de novas formas de organização industrial baseadas em modelos de acumulação flexível. Boyer (1986, 1994); Piore e Sabel (1987); A. J. Scott (1988); Scott e Storper (1986) incluem-se entre os autores que maior contributo deram à compreensão dos novos espaços industriais de acumulação flexível;
- entretanto, os estudos impulsionados por Aydalot (ver nomeadamente Aydalot e outros 1986) mostraram estar em curso um processo de transformação das hierarquias espaciais não compatível com as teorias dominantes do crescimento desigual, baseadas no esquema centro-periferia. Com efeito, o retrocesso de algumas das tradicionais regiões centrais e a emergência de processos de dinamismo continuado em regiões periféricas e semi-periféricas tornou claro que as teorias espaciais dominantes poderiam explicar as hierarquias urbanas existentes mas não a sua transformação, isto é, não explicavam os processos de desenvolvimento com génese no território. E era de transformação que se tratava o processo em curso em França e, posteriormente, confirmado pelas dinâmicas observadas noutros países;
- sem dúvida que para a projecção actual das análises centradas no território contribuíram, de forma decisiva, o estudo da *terceira Itália* e o conceito de *distrito industrial* recuperado de A. Marshall (1900 e 1919)¹ pelos autores italianos, particularmente por Becattini e por Garofoli, seguidos de autores de outros países, sobretudo da Europa central e mediterrânica, como Maillat, Courlet, Pecqueur, Cooke, Pyke, Vasquez-Barquero e José Reis, entre outros.²

As novas abordagens a que aludimos têm como principal linha de fractura com as anteriores o facto de deixarem de enfatizar o papel das hierarquias espaciais e das vantagens comparativas de localização das regiões, para se centrarem na compreensão das dinâmicas endógenas dos territórios e, particularmente, na especificidade dos seus modos de organização da produção. Tal representa um corte epistemológico na ciência regional, com o território a ganhar identidade própria, a ser entendido como produto económico-social historicamente construído e com capacidade própria de se autotransformar, em detrimento de um olhar exterior sobre as regiões, entendidas enquanto espaço formal de recepção de impulsos de desenvolvimento, cuja identidade provinha do papel que desempenhavam no processo de relações mercantis inter-regionais, papel esse mediatizado pela quantidade e natureza dos factores de localização de cada região.

Com a nova abordagem assistimos à passagem do *espaço* para o *território*. A relação das empresas com o território deixa de ser vista como um mero processo de localização e a organização espacial como um simples processo de afectação territorial de recursos, para dar lugar a uma abordagem que enfatiza as dinâmicas organizacionais das empresas e dos territórios na criação de recursos, bem como as interacções entre as empresas e destas com os restantes actores institucionais do desenvolvimento, das quais decorrem as sinergias que corporizam as economias externas vitais para a competitividade das empresas.

Assim, a passagem conceptual do espaço ao território significa encarar a região não como suporte passivo de recursos, mas como uma entidade geradora de novos recursos através de complexas formas organizacionais de génese local propiciadoras de múltiplas interacções entre os actores locais, bem como entre estes e outros actores situados noutros pontos. Somos então remetidos para o *meio* e para as *redes*, formais ou informais, que emergem do território e o estruturam. Nalguns casos, tais redes conferem-lhe a condição de *meio inovador*, isto é, um espaço socioterritorial onde ocorrem dinâmicas de aprendizagem colectiva geradoras de respostas inovadoras às alterações nas condições de enquadramento da actividade económica local. Em síntese, no novo quadro paradigmático o território é entendido como um conjunto de elementos económicos, socioculturais e institucionais com formas específicas de organização e capacidade de auto-reprodução. Como sublinha Maillat (1995b: 159), o território não deve ser considerado “como algo dado *a priori*, ... mas como um resultado das estratégias organizacionais dos actores e do fenómeno da aprendizagem colectiva”.

Compreensivelmente, a consolidação de um novo paradigma é precedida de algumas ambiguidades conceptuais. Este caso não foge à regra. A nova abordagem traduz a preocupação de integrar a análise das dinâmicas da organização industrial com as dinâmicas de organização do território, tendo na expressão *sistemas territoriais de produção* (Maillat, Scott...) uma das formas

1 *Elements of Economics of Industry* (1900) e *Industry and Trade* (1919), ambas originariamente editadas pela MacMillan em Londres.

2 Para informação mais circunstanciada consultem-se os trabalhos destes autores referenciados nas referências bibliográficas.

conceptuais mais englobantes. Porém, reflectindo o percurso teórico que lhe deu lugar, o conceito de sistemas territoriais de produção acolhe modelos de organização territorial muito diversos, mas também com vários denominadores comuns, como sejam: *pólo industrial* (Perroux), *distrito industrial* (Becattini), *área-sistema* (Garofoli), *sistema produtivo local* (Courlet), *sistema industrial local* (Pecqueur), *meso-sistema produtivo/sistema local de inovação* (Gilly e Grossetti), *distrito tecnológico* (Courlet, Pecqueur, Storper), *meio inovador* (Aydalot, Perrin, Crevoisier e Maillat), *redes territoriais de inovação* (Camagni, Cooke, Maillat, Crevoisier e Lecoq), a que podemos acrescentar o contributo oriundo dos trabalhos que têm equacionado a problemática dos *sistemas de acumulação flexível* (Piore, Sabel, Scott, Storper).³

Dada a ambivalência conceptual existente, antes de prosseguirmos impõe-se clarificar os principais conceitos que, *grosso modo*, definem os diferentes sistemas territoriais de produção de sucesso competitivo, ou, como preferimos designá-los os *complexos territoriais de produção*.

Complexos territoriais de produção: clarificação conceptual e factores de suporte competitivo

De entre as novas formas de organização territorial da produção, os *distritos industriais* italianos foram os que primeiro se destacaram na literatura da especialidade. Os estudos empíricos centrados nestes distritos vieram chamar a atenção para a estreita articulação que neles se observa entre a organização da produção industrial e a organização social que viabiliza a sua reprodução, sustentando processos de inovação centrados no território. A compreensão deste processo colectivo de aprendizagem e inovação em contexto territorial resultaria no desenvolvimento de uma segunda linha de abordagem, impulsionada pelo GREMI — Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs — e conceptualizada através do *meio*, nomeadamente, do *meio inovador* suporte contextual das *redes de inovação* através das quais se organiza a aprendizagem colectiva.

Deste modo, distrito industrial, meio inovador e rede de inovação correspondem a três conceitos que se completam, não surpreendendo pois que, quando confrontados com as realidades que pretendem representar, as suas fronteiras se tornem muitas vezes difusas. Talvez por isso, como antes assinalámos, vários autores preferem recorrer a expressões mais englobantes, como sistema produtivo local, sistemas territoriais de produção, complexos produtivos ou mesmo distrito tecnológico, configurando este último conceito um

meio com uma dinâmica inovadora apoiada numa organização socioeconómica do tipo distrito mas polarizada pelas novas tecnologias.

Perante a ambiguidade reinante, impõe-se que consagremos esta secção ao propósito de clarificar os principais conceitos que suportam o novo paradigma da organização territorial, aproveitando também para explicitar os factores em que repousa o sucesso competitivo dos vários tipos de complexos produtivos que a bibliografia da especialidade vem referenciado como regiões ganhadoras.

Os sistemas produtivos locais tipo distrito industrial

Começamos pelos *sistemas produtivos locais*, forma particular dos complexos territoriais de produção. Para Becattini o *distrito industrial* constitui uma das formas específicas dos *sistemas produtivos locais*, distinguindo estes em dois tipos relevantes: o *pólo industrial* e o *distrito industrial*. Adicionalmente, considera deverem distinguir-se o distrito industrial marshalliano do distrito industrial materializado na experiência italiana do pós-guerra. Por sua vez, Garofoli apresenta-nos um conceito de *área sistema* que se justapõe ao de distrito industrial apresentado por Becattini, considerando ainda que o *sistema produtivo local* não é senão um sistema de pequenas empresas de tipo intermédio às *área-sistema* — ou ao distrito industrial na definição de Becattini — e às *áreas de especialização produtiva*.

Em concreto, Garofoli (1994: 37-38) define as *áreas de especialização produtiva* como um sistema local de forte especialização num único sector produtivo, onde as pequenas empresas predominam mas sem estabelecerem entre si densas relações produtivas, sendo todas “concorrentes no mesmo mercado, produzindo o mesmo tipo de mercadoria ou dedicando-se à mesma fase de realização do produto”. Nestas áreas, a articulação da produção com o sistema social restringe-se exclusivamente à subcontratação de capacidade (por oposição à subcontratação de especialidade), impossibilitando estes sistemas produtivos de “dirigir os seus processos de desenvolvimento e de transformação” já que se limitam a aprofundar um modelo extensivo de crescimento através de “estratégias de adaptação, jogando com os baixos custos do trabalho e com a sua flexibilidade”.

Ainda na expressão de Garofoli (1994: 38), os *sistemas produtivos locais* correspondem igualmente a modelos de desenvolvimento de tipo extensivo com predomínio de pequenas empresas de um mesmo sector, muitas vezes produzindo o mesmo produto. “No entanto, as relações entre as empresas são já suficientemente extensas, embora, na prática, se limitem a inter-relações de tipo intra-sectorial (englobando sempre maior quantidade de subcontratação de especialidade), na medida em que não existe uma integração produtiva substancial entre os diferentes sectores industriais”. Estes sistemas distinguem-se ainda das áreas anteriores pela existência de “uma certa sedimentação histórica da

3 A indicação dos autores está longe de ser exaustiva, apenas se tendo referenciado aqueles cujo contributo para a consolidação do respectivo conceito nos parece mais significativo.

cultura técnico-profissional, o que lhes permite controlar as transformações técnicas por meio de ajustamentos técnicos marginais" (...) conduzindo, frequentemente, "a uma forte identidade sociocultural entre as instâncias produtivas e os órgãos político-decisionais".

Por sua vez, as *áreas sistema* (Garofoli, 1994: 38) correspondem a modelos de desenvolvimento de tipo intensivo, com tendência para integrarem o conjunto da fileira de especialização, onde o predomínio das pequenas empresas se estrutura numa "intensa divisão do trabalho entre as empresas, com uma progressiva diversificação do sistema produtivo local e a indução de uma complexidade crescente. As relações entre as empresas são pois muito fortes, tanto intra-sectorial como intersectorialmente". Adicionalmente, a área sistema "é capaz de dirigir o seu próprio processo de desenvolvimento e de transformação", já que este processo é "inteiramente de tipo autocentrado, ou seja, baseado na utilização de recursos locais (empresários, capital, trabalhadores qualificados, tecnologia local, etc.)".

Este conceito de área sistema justapõe-se ao de distrito industrial já antes definido por Becattini. Para este autor, o *distrito industrial* "é uma entidade socioterritorial caracterizada pela presença activa de uma comunidade de pessoas e de uma população de empresas num determinado espaço geográfico e histórico" (Becattini, 1994: 20) ou, de forma mais precisa, é uma aglomeração industrial localizada, "onde a divisão do trabalho entre muitos operadores especializados, geralmente empresas pequenas ou muito pequenas, não é estabelecida por uma grande empresa, mas pela mesma raiz cultural e por um forte sentimento de pertença" (Becattini e Rullani, 1995: 11).

Cingindo-se à dimensão produtiva, Becattini (1994: 28) define ainda o *distrito marshalliano* como "uma população de empresas independentes, pequenas e médias, que, idealmente, se dedicam às mesmas fases intermédias do processo de produção, são governadas por um grupo aberto de *empresários puros*,⁴ através da subcontratação, e apoiam-se numa miríade de unidades fornecedoras de serviços à produção, bem como de trabalhadores ao domicílio e a tempo parcial". Deste modo, o contexto socio-organizacional é o elemento fundamental de distinção do distrito industrial relativamente ao *pólo industrial*, constituindo este um "um sistema local organizado à volta de uma ou de várias grandes empresas solidamente implantadas num território circunscrito" (Becattini e Rullani, 1995: 11).

Por conseguinte, *área sistema* e *distrito industrial* surgem-nos como duas formas conceptuais de uma mesma realidade que se reporta aos *sistemas produtivos locais*.

Tentando sintetizar a bibliografia existente, poderemos enunciar nos

4 O autor refere-se aos empresários que organizam o processo produtivo sem disporem de qualquer unidade produtiva, actuando como intermediários do sistema.

termos que se seguem as características principais do distrito industrial/área sistema.

- Tratam-se de aglomerações territoriais cuja actividade económica dominante é a indústria. Sob formas difusas de organização territorial, têm como pano de fundo uma forte e historicamente consolidada especialização em toda a *cadeia de valor* de um dado segmento produtivo. Deste modo configuram um modelo de especialização que, recorrendo ao conceito que a obra de Porter vulgarizou, poderemos designar por especialização em *cacho*. A obtenção de sinergias internas ao *cacho* pressupõe uma escala económica mínima para o distrito ou, como salienta Garofoli (1994: 33), que a produção da *área-sistema* seja suficiente para cobrir "parte substancial da produção nacional, e muitas vezes internacional, do segmento ou do produto específico no qual incide a especialização".
- Os *distritos industriais* configuram modelos de acumulação flexível, apoiados numa intensa divisão social do trabalho entre pequenas empresas, cuja trama de inter-relações define um esquema denso de permutas mercantis e não mercantis. O distrito não é apenas um sistema produtivo dominado por pequenas empresas, mas por pequenas empresas que actuam em estreita colaboração intra-sectorial, graças ao facto de se encontrarem especializadas numa ou em algumas das fases de produção de um mesmo segmento de actividade. O distrito define um modelo organizacional moldado pelo contexto sociocultural do território onde as relações de colaboração entre empresas se sobrepõem às relações concorrenciais de mercado.
- A cultura técnico-produtiva historicamente consolidada confere ao distrito um *saber-fazer* específico cujo fiel depositário é o tecido social e empresarial local. A este conhecimento tácito, aperfeiçoado pelo *learning by doing*, acresce no distrito um intenso processo de *learning by interaction* — no sentido que Lundvall lhe atribui — associado à multiplicidade de contactos pessoais estabelecidos entre os agentes locais. Esta rede relacional configura o que — por analogia com o conceito de sistema nacional de inovação — alguns autores designam por um *sistema local de inovação*. É este sistema que é o responsável pelo que Garofoli (1994: 34) sublinha serem duas das características fundamentais dos sistemas de pequenas empresas: "uma ampla e rápida circulação das informações relativas aos mercados de venda, às tecnologias alternativas utilizáveis, às novas matérias-primas, aos componentes e aos produtos semiacabados adequados aos ciclos de produção e às novas técnicas comerciais e bancárias disponíveis (...) e a transmissão em cascata, no sistema das empresas, dos melhoramentos técnicos e organizacionais, aumentando a eficácia global do sistema local".

- O distrito industrial constitui um espaço-território onde a forte especialização ao nível da empresa proporciona a obtenção de economias de escala, e a divisão social do trabalho resulta na obtenção de economias de aglomeração. Tal confere às empresas localizadas no distrito fortes vantagens competitivas associadas à flexibilidade e às economias externas geradas pelo modelo de organização territorial da produção.
- A flexibilidade e divisão do trabalho antes referidas fazem apelo a formas particulares de organização social e de gestão dos recursos humanos locais, pressupondo um sistema social que comporte várias mas articuladas formas de organização do trabalho, indo do trabalho assalariado a tempo completo ou parcial ao trabalho domiciliário ou à tarefa, passando pelo trabalho autónomo como trabalhador independente ou como pequeno empresário. A grande flexibilidade e mobilidade do trabalho conduz a elevadas taxas de renovação do emprego nas empresas, ao mesmo tempo que proporciona uma “escola de aprendizagem” na criação de novas iniciativas empresariais que, por sua vez, alimenta as expectativas de mobilidade social ascendente. De resto, a existência de um ambiente social estimulante do espírito e iniciativa empresarial constitui uma das características fundamentais do modelo de governância dos distritos industriais, pela qual passa a reprodução da especialização flexível que os define.
- Dada a natureza do tecido social exigido pelo distrito, a sua reprodução económica requer a existência de um sistema social e institucional local que assegure a sua regulação. Um sistema homogéneo de valores e de pensamento enraizado na comunidade local, “expressão de uma certa ética do trabalho e da actividade, da família, da reciprocidade e da mudança, ..., constitui uma das condições primeiras do seu desenvolvimento e da sua reprodução. (...) Este sistema de valores não deve constituir nunca, seja de que modo for, um entrave ao espírito empresarial ou à introdução de inovações tecnológicas”. A este sistema de valores acresce a necessidade de “um corpo de instituições e de regras destinado a propagar esses valores a todo o distrito, estimulando a sua adopção e transmitindo-os de geração em geração. Estas instituições incluem obviamente o mercado, a empresa, a família, a Igreja e a escola, mas também as autoridades e as organizações políticas e sindicais locais, além de inúmeras outras instâncias, públicas e privadas, económicas, políticas, culturais, de solidariedade social, religiosas e artísticas” (Becattini, 1994: 20).
- A competitividade externa do distrito pressupõe a existência de redes de organização do mercado que assegurem em permanência a colocação dos excedentes locais no mercado global e consolidem as relações do distrito com os seus clientes. No modelo de organização típico do

- distrito esse papel é assegurado pela figura dos *impannatori* ou *empresários puros* como os designa Becattini (1994: 23), cabendo-lhe as funções de mediador comercial e a articulação entre as tendências de evolução dos mercados globais e as potencialidades do distrito. Este *agente*, como é designado em Portugal nas áreas cuja organização produtiva mais se assemelha à dos distritos, realiza a prospecção de mercado, consegue obter encomendas e posteriormente organiza o processo de distribuição dessas encomendas, e/ou das suas diferentes fases de execução, pelas várias empresas do distrito com que trabalha, junto das quais acompanha o processo de produção, podendo mesmo assegurar alguns serviços pós-venda ao cliente.
- O enraizamento social do *agente* é o veículo de endogeneização ao distrito da procura mundial. Daí que a internacionalização dos agentes coloque ao distrito o problema do controlo local das redes de comercialização. Por isso, assegurar o controlo territorial daquelas redes, bem como o acesso à tecnologia, pressupõe a existência de suporte institucional de representação política ou de mediatização da relação do local com o global. Vários autores desta escola de pensamento insistem neste aspecto, colocando-o mesmo como condição necessária à classificação de distrito. Por exemplo, José Reis (1989: 18) sublinha que “em vez de uma espontaneidade de mercado, o desenvolvimento local significa a necessidade de domínio sobre as próprias condições em que se inscrevem as iniciativas de criação de emprego”, preocupação que transporta para o entendimento de *sistema produtivo local* onde a capacidade de “mediação institucional enraizada na sociedade local”, ou as “formas de representação colectiva” dos sistemas locais, têm um destaque equivalente ao da cultura técnica local e do contexto socioeconómico (Reis, *op. cit.* p. 191 e 405), reservando o autor um papel de charneira àquelas formas de representação na reprodução dos sistemas locais.
- Alguns autores entendem mesmo o distrito industrial como a configuração de um *modelo de desenvolvimento* alternativo (Courlet e Pecqueur, 1994), colocando como requisito da sua definição a existência de um *modelo de regulação* territorial a par de um *modelo de acumulação* flexível assegurado pela intensa divisão social do trabalho entre empresas. O modelo de regulação exprime “um conjunto de formas de ajustamento das antecipações e dos comportamentos contraditórios dos agentes individuais aos princípios colectivos que regem os modos de produzir e os modos de viver. Estas formas de ajustamento podem incluir hábitos culturais e formas institucionais. No caso dos sistemas industriais locais, é preciso referir, a par do mercado, a importância das redes e das relações de reciprocidade, com forte conteúdo sociocultural; mas estas actuam em contextos locais específicos, o que dá origem a verdadeiros sistemas territoriais de auto-regulação” (Courlet e Pecqueur, 1994: 50).

Em síntese, na perspectiva da escola da regulação (*vide*, entre outros, Courlet e Pecqueur, 1994 e José Reis, 1989), *sistema produtivo local* e *distrito industrial/área sistema* convergem para um mesmo *modelo de desenvolvimento* endógeno e autocentrado, caracterizado por um *regime de acumulação* baseado na organização flexível do trabalho e num *modo de regulação* local no qual, a par do mercado, as redes de colaboração mercantil e não mercantil — entre pequenas empresas e destas com as instituições locais — e as diferentes formas de reprodução da cultura local, desempenham um papel determinante.

Os distritos tecnológicos

Entretanto, alguns autores têm vindo a insistir na necessidade dos distritos industriais darem um salto tecnológico, configurando o que poderemos designar por distritos industriais de segunda geração: os distritos tecnológicos. Philip Cooke (1996), Courlet e Pecqueur (1991 e 1994), são alguns dos autores que mais se têm destacado neste domínio.

Cooke (1996) sublinha que os distritos industriais italianos têm vindo nos anos 1990 a debater-se com dificuldades sem precedentes, associando essas dificuldades a um conjunto de factores, quais sejam: a intensificação da concorrência internacional a que os distritos estão sujeitos, não só a partir do “terceiro mundo” como de empresas transnacionais que emularam a flexibilidade dos distritos; as dificuldades que os distritos têm revelado em promover a inovação de produto e de processo a partir da incorporação de conhecimento tecnológico codificado; a incipiência das ligações dos distritos às instituições de investigação universitária e as dificuldades de acesso ao financiamento da inovação; a insuficiente compensação das limitações da pequena escala pelas redes de colaboração e, finalmente, as dificuldades em enfrentar os desafios da preservação ambiental. Em consequência do diagnóstico feito, Cooke argumenta que a competitividade dos actuais distritos italianos pressupõe capacidade para arquitectar um sistema regional de inovação alicerçado numa estratégia tecnológica regional, na criação de redes de transferência tecnológica e no envolvimento activo das autoridades de política regional.

Por sua vez, Courlet e Pecqueur sustentam que os distritos industriais, ou os *sistemas industriais locais* como preferem designá-los, precisam de evoluir para *distritos tecnológicos*, conceito que amplia a noção de distrito industrial por forma a retratar realidades emergentes nos anos 1990 como o Arco Jurássico Suíço e Cholet na Suíça, o Vale do Arve e Grenoble em França, a zona do Canavese entre Turim e Ivrea em Itália, ou o Silicon Valley e a Route 128 nos EUA, a que poderemos acrescentar realidades como as estudadas por Rosabeth Kanter (1995) no sul da Califórnia, nomeadamente Spartanburg e Greenville.

Nos distritos tecnológicos, o desenvolvimento “baseia-se num salto tecnológico, isto é, na adopção de tecnologias radicalmente diferentes dos conhecimentos técnico-profissionais acumulados ao nível local”. A inovação

continua a resultar menos das relações mercantis do que das relações informais asseguradas pelas redes interpessoais e pela mobilidade dos assalariados, só que agora “as redes dominantes que estruturam as relações não são familiares e as cumplicidades estabelecem-se na base de formações tecnológicas comuns, de uma identidade de práticas profissionais ou ainda de origens universitárias semelhantes” (Courlet e Pecqueur, 1994: 60).

A problemática da reprodução dos distritos industriais ao longo do tempo, e especificamente a do processo de transição de formas organizacionais do tipo distrito industrial para as do tipo distrito tecnológico, corresponde mesmo a uma linha de investigação em que se perspectivam significativos desenvolvimentos nos próximos anos, sem prejuízo de poderem já identificar-se três factores essenciais para esse processo de transição (conforme Maillat e outros, 1995): a organização em rede da inovação, o reforço da lógica de interacção do *meio* e a “densificação” e envolvimento das instituições locais. A análise da transformação do Arco Jurássico suíço, com a transição de um distrito industrial baseado na indústria de relojoaria para um distrito tecnológico centrado na microelectrónica e nos novos materiais, é uma das situações que tem servido de referência a esta nova linha de abordagem (*vide*, por exemplo, Maillat e outros, 1995).

Resumindo, na representação que deles se vem fazendo, os distritos tecnológicos apresentam-se como aglomerações territoriais de acumulação flexível fortemente apoiadas na integração territorial do sistema de I&D com a produção industrial e com os serviços de apoio à actividade produtiva. Neste quadro conceptual, as pequenas empresas continuam a dispor de um importante papel mas agora em articulação com empresas de significativa dimensão e forte capacidade tecnológica. Por outro lado, embora a identidade territorial historicamente sedimentada continue a marcar a dinâmica relacional local, “a cultura de empresa suplanta a cultura familiar” (Courlet e Pecqueur, 1994: 60).

A descrição que estes autores nos fazem de Grenoble, segundo eles a melhor ilustração francesa de um distrito tecnológico, parece-nos suficientemente elucidativa, justificando a sua transcrição. A génese industrial de Grenoble remonta a meados do século XIX com a produção de energia hidroeléctrica a partir da hulha branca, tendo o sistema evoluído no tempo para a actual combinação da electrónica com a informática e o nuclear, dando lugar, segundo Courlet e Pecqueur (1994: 61), à existência de três componentes que convergem e se apoiam mutuamente:

- um distrito industrial fortemente especializado na produção de bens de equipamento industrial e na electrónica, com inúmeras PME, nomeadamente integradas na ZIRST;⁵

5 ZIRST — Zone pour l’Innovation et les Réalisations Scientifiques et Techniques. Agrupa

- um potencial científico com numerosos laboratórios de investigação pública e de investigação-desenvolvimento, integrados no sistema produtivo (com um total de 8000 investigadores);⁶
- grandes empresas (Merlin-Guérin, Thomson CSF, Hewlett-Packard, Becton-Dickinson), que representam uma capacidade de arrastamento económico e tecnológico.

Em conclusão, o *distrito tecnológico* configura a coexistência territorial do modelo do distrito industrial canónico com formas voluntaristas de incubação da inovação próximas do conceito de *tecnopólo* de que a experiência japonesa é fértil. Mas, como a caracterização anterior de Grenoble deixa antever, o seu figurino não se nos afigura generalizável enquanto modelo de organização territorial. Mesmo a sua reprodução noutra local não está isenta de dificuldades, para além de pressupor um enorme esforço financeiro das autoridades públicas. Em todo o caso, o conceito de *distrito tecnológico* representa uma alteração, por amplificação, na conceptualização das dinâmicas territoriais que vai de encontro ao conceito de *meio inovador*, sobre o qual passaremos a deter-nos.

Os meios inovadores

A panóplia de estudos empíricos entretanto realizados sobre diferenciados complexos territoriais de produção permitiu concluir que os mecanismos da organização do território sofreram uma profunda alteração desde meados dos anos 1970.

Aqueles estudos evidenciam que, contrariamente às abordagens da *economia regional* dominantes até aos anos 1970, e especialmente à abordagem neoclássica, a relevância da proximidade geográfica não reside na redução dos custos de transporte mas no facilitar do intercâmbio de informação, facto tanto mais pertinente quanto é sabido que actualmente as “ideias” e o conhecimento constituem o principal recurso competitivo. Tendo como ponto de partida esta constatação e a convicção de que o sucesso dos territórios não se compaginava com os modelos de organização do distrito industrial, um grupo de investigadores agrupados no GREMI em meados dos anos 1980 passaram a investigar o alcance explicativo do conceito de *meio inovador*.

Nas palavras de Camagni (1991: 1) com a abordagem territorial centrada no *meio* “o espaço económico torna-se um espaço ‘relacional’, o campo das

138 empresas de ramos tecnológicos, apenas 4 delas com mais de 100 assalariados, assegurando em conjunto cerca de 3150 postos de trabalho assalariado.

6 Atente-se na dimensão empregadora relativa que neste distrito tecnológico detêm a componente distrito industrial e a componente I&D, para já não falar no emprego assegurado pela componente grandes empresas, cujo valor os autores nos não indicam.

interacções sociais, das sinergias interpessoais e da acção social colectiva, determinando assim a capacidade de inovação e o sucesso económico de áreas locais específicas. A criatividade e a inovação contínua são vistas como o resultado de um processo de aprendizagem colectiva. Tal processo alimenta-se de um fenómeno social que se materializa, nomeadamente: na transferência inter-relacional de *know-how*, na imitação das inovações tecnológicas e das práticas de gestão com sucesso, nos contactos pessoais directos, na cooperação formal ou informal entre as empresas, e, na circulação tácita da informação comercial, financeira ou tecnológica”.

Assim, o conceito de meio inovador pretende apreender as dinâmicas territoriais de inovação, tendo como pressuposto que actualmente os mecanismos do desenvolvimento regional “residem nas regiões que são capazes de inovar, de pôr de pé projectos que aliem as novas técnicas, a cooperação entre as empresas, as instituições de formação e de pesquisa, e que desenvolvam novos produtos, muitas vezes com o apoio das autoridades locais e regionais” (Maillat, 1995a: 1).

Como imediatamente se depreende, o conceito de meio tem fortes pontos de contacto com o de distrito, mas distingue-se dele. Com efeito, tendo resultado dos estudos sobre os sistemas de pequenas empresas, incentivados pelas conclusões dos investigadores italianos, o conceito de *meio* é em grande medida tributário do de distrito industrial, mas, contrariamente a este, pretende apreender também as dinâmicas territoriais onde as PME não desempenham um papel determinante e as sinergias que procura identificar já não são baseadas na identidade social familiar mas na identidade tecnológica e nas relações socioprofissionais e institucionais que suportam a inovação. Quando a maioria dos autores confere ao distrito uma “dimensão comunitária”, o facto de Perrin (1995) considerar que o conceito de meio é concordante com a realidade urbano-metropolitana mostra bem o quanto esta abordagem pretende ser mais englobante.

Decisivo neste ampliar da problemática parece ter sido a verificação do papel desempenhado por grandes empresas em algumas dinâmicas de inovação territorial, como a SMH no Arco Jurássico, a Bosch em Baden-Wurtemberg ou a Hewlett Packard e a Apple em Silicon Valley (caso paradigmático de meio inovador, cf. Perrin, 1991), levando autores como Maillat (1995: 4) a concluir que “não é tanto a dimensão das empresas que importa considerar, mas a existência ao nível territorial de modos originais de organização dos sistemas de produção”.

Tal ponto de vista vem ao encontro do entendimento de que “todas as dinâmicas económicas procedem da criação do saber-fazer tecno-organizacional mais avançado, e que esta criação é um esforço colectivo que não releva da racionalidade perfeita mas de aprendizagens no seio das quais os parceiros forjam uma racionalidade comum específica ao seu contexto e que é de natureza processual” (Perrin, 1991: 343).

Maillat (1995b) identifica três acepções de meio: meio enquanto *operador colectivo* que reduz os custos da incerteza e minimiza os custos de transacção à escala das empresas;⁷ a abordagem *cognitiva* do meio, centrada na articulação do processo colectivo de aprendizagem com a cultura tecnoeconómica local; a acepção *organizacional* de meio, que enfatiza a articulação das estratégias de externalização *vs.* integração no quadro das empresas com as formas de organização do território.

Não obstante as diferenças daquelas três acepções, pensamos que elas são sobretudo abordagens que se completam e, nesse sentido, definem conjuntamente o meio inovador. Daí que pensemos poder sintetizar o conceito de *meio inovador* a partir dos elementos recorrentes na abordagem dos principais autores (Maillat, 1995a e 1995b; Perrin, 1991 e 1995; Camagni, 1991...), ou seja, definindo-o como um aglomerado territorial que se caracteriza por:

- possuir um *capital de conhecimento* (de natureza técnica, organizacional, comercial ou relacional) associado ao processo de produção local, isto é, um *saber-fazer técnico-produtivo* (Perrin, 1991) colectivamente adquirido via *learning by doing* e /ou *learning by interacting* (Dosi e Lundvall, cf. ref. capítulo 3);
- apresentar um *capital relacional* baseado no conhecimento recíproco dos actores do meio e materializado numa trama de relações mercantis e não mercantis, formais e informais. Assim, o meio configura-se como entidade integradora que se manifesta num quadro de relações inter-pessoais e interinstitucionais acima das clivagens decorrentes da estrutura económica local;
- dispor de um *quadro valorativo-normativo* que regula as relações e comportamentos dos actores locais, conferindo identidade social ao meio e, desejavelmente, uma convergência de objectivos estratégicos de actuação. Esta auto-identificação colectiva do meio é a fonte geradora das

7 Sobre o conceito de custos de transacção, cuja origem remonta a R.H. Coase (1937), consulte-se O.E. Williamson (1975) a quem se deve o seu aprofundamento e divulgação: *Markets and Hierarchies*, Free Press, Nova Iorque. Resumidamente, sendo os preços de mercado dados pelo respectivo custo de produção, os custos de negociação e de obtenção da informação sobre os "preços pertinentes" acrescem ao preço de mercado, já que o comprador tem de suportar os dois. Ao diferencial entre o preço de mercado do produto e o seu custo de aquisição chamou Coase *custos de transacção*, introduzindo assim na teoria da empresa um elemento definidor da fronteira entre organização de mercado e organização hierárquica intra-empresa. Em termos simplistas, a teoria diz-nos que a empresa optará por externalizar certas funções inerentes ao seu processo produtivo na medida em que o recurso ao sistema de preços do mercado (custo de transacção) lhe permita assegurar essas funções a um custo menor que aquele que teria de suportar ao internalizar essas funções. Um dos principais méritos desta abordagem é o de integrar a teoria da produção com a organização e gestão empresarial, muito embora em contrapartida subestime as economias externas à empresa e as deseconomias de escala organizacional internas.

sinergias criativas da actuação dos actores locais. Com efeito, segundo Perrin (1991), são a cultura e os códigos de conduta do meio que permitem as relações pessoais baseadas na confiança e na solidariedade, e são estas relações que criam as condições favoráveis à inovação, quer por maximizarem as sinergias criativas dos actores, quer por simultaneamente minimizarem o risco de apropriação individual da inovação. Mais, tais códigos de conduta não são nem institucionais nem formalmente definidos, mas antes uma convenção colectiva de natureza tácita, já que não resulta de um contrato;

- o meio estrutura um *colectivo de actores* que gera os recursos materiais e humanos do meio, no qual desempenham papel de destaque as empresas, sejam as industriais sejam as de serviços de apoio, as estruturas de investigação e formação, as instituições financeiras, as instituições da administração pública e as associações socioprofissionais, configurando o que, por analogia com o conceito que antes apresentámos de sistema nacional de inovação, poderá designar-se por sistema local de inovação;
- o meio inovador é ainda um espaço privilegiado de *abertura ao exterior*, integrando-se, nomeadamente, nas redes internacionais de mercado e de acesso à informação tecnológica, mas apresentando-se também em interacção com o sistema político-institucional que constitui o seu enquadramento, particularmente o país. "A atracção de energias externas e de *know-how* é exactamente o objectivo que atribuímos às redes de inovação. (...) As ligações internas, nomeadamente as ligações informais e tácitas, não são suficientes para conseguir os principais objectivos, especialmente em tempos de rápida mudança económica e tecnológica" (Camagni, 1991: 4).

Assim, a identidade alicerçada numa visão estratégica explícita e não apenas na cultura local, a ênfase no processo de inovação e no papel das instituições de I&D e das redes de profissionais, bem como a atitude de abertura ao exterior, constituem as principais dimensões diferenciadoras do *meio inovador* relativamente ao *distrito industrial* da primeira geração. A ênfase tecnológica e a dimensão empresarial constituem outras vertentes que persistem como diferenciadoras. No *meio inovador* a dimensão das empresas não é determinante e a capacidade de inovação é aferida pela capacidade dos actores locais reagirem positivamente às alterações do seu enquadramento, pressupondo que a cooperação entre os actores locais tenha a inovação por finalidade e se apoie em redes de mercado e tecnologia de âmbito transterritorial. Porém, a evolução dos autores que mais se destacaram na teorização do distrito industrial conduziu a que também nestes a dimensão tecnológica (e, de certo modo, até a inserção no mercado internacional) se convertessem em vectores essenciais da reprodução dos distritos industriais (veja-se, nomeadamente: Becattini e

Rullani, 1995; Courlet e Pecqueur, 1994), falando-se mesmo, como vimos antes, em distritos tecnológicos onde as grandes empresas também têm o seu papel.

A tipologia de meios que nos é apresentada por Maillat (1995b) parece-nos a mais esclarecedora e pertinente para a distinção entre os principais conceitos que retivemos. Trata-se de uma tipologia baseada na combinação de dois critérios, que constituem as dimensões determinantes do meio inovador: a lógica da interação e a dinâmica de aprendizagem. A lógica da interação reporta-se às redes territoriais de cooperação geradoras de sinergias inovadoras. A dinâmica de aprendizagem exprime a capacidade dos actores locais em adaptarem o seu comportamento em função das transformações que ao longo do tempo ocorrem no seu meio envolvente. A conjugação destas duas dimensões define quatro tipos diferenciados de meio:

- as regiões dominadas por *grandes empresas*, onde a fraca interação local é acompanhada pela ausência de dinâmicas de inovação;
- o simétrico desta situação é o *meio inovador*, onde a lógica da elevada interação se conjuga com a intensidade da aprendizagem inovadora;
- com uma elevada lógica de interação mas fraca dinâmica inovadora encontramos os *meios potencialmente inovadores*, ilustrados pelos *distritos industriais*;
- finalmente, os *tecnopólos* definem dinâmicas de inovação elevada sem meio, já que a lógica de interação é reduzida.

Esta tipologia apresenta, como salientámos, a grande vantagem de distinguir os conceitos “extremos” que conceptualizam os sistemas territoriais de produção. Porém, no plano empírico estas situações tendem a ser raras predominando situações concretas que se apresentam como combinações daquelas duas dimensões mas em intensidades intermédias e não extremas, tornando difícil distinguir as realidades correspondentes a cada um dos conceitos. Daí que preferamos utilizar o conceito de *complexos territoriais de produção*, entendido como conceito englobante dos anteriores, que se alimenta do que de comum há entre eles e não nas suas diferenças, domínio em que aqueles conceitos continuarão a revelar-se como subtipos pertinentes dos complexos territoriais de produção.⁸

8 Tal entendimento conduz a que o *pólo industrial*, ainda que estruturado por uma grande empresa territorializada cuja expressão máxima é a *cidade-empresa*, constitua uma das variedades organizativas do que aqui designamos por complexos territoriais. De resto, um complexo também poderá ser estruturado por uma ou poucas grandes empresas apoiando-se numa rede local de divisão social do trabalho não controlada por aquelas empresas. Atente-se a este propósito nos diferentes modelos de redes organizacionais definidos por Veltz (1993).

O processo de globalização e a consistência competitiva dos distritos industriais

Clarificado o entendimento conceptual a fazer dos diferentes tipos de complexos territoriais de produção é tempo de nos questionarmos sobre a consistência competitiva do distrito industrial. O destaque dado a este tipo de complexo territorial justifica-se por ser aquele que, de forma mais radical, a bibliografia posiciona como a alternativa local às condições impostas do exterior pelo processo de globalização em curso.

O modelo de organização da produção tipo distrito apresenta inegavelmente fortes vantagens competitivas, assim como algumas vertentes sociais apelativas. Mas poderá ele resistir às novas condições da competição global sob o signo da mudança de paradigma tecnoeconómico?

Os seus principais teóricos não escondem a existência de pontos fracos que condicionam a evolução destes espaços-território. Recordemos os principais:

- a presença de fortes mecanismos de regulação local tende a que o sistema local seja lento na reacção às alterações do mercado ou, nas palavras de Garofoli (1994: 40), os “sistemas de pequenas empresas não são frequentemente orientados pelo mercado”;⁹
- aquela debilidade levanta o problema da orientação estratégica da economia local, problema tanto mais pertinente quanto a atonicidade empresarial do distrito “permite a flexibilidade produtiva, mas em geral impede — provavelmente devido ao individualismo exacerbado dos empresários locais — a emergência de um *cérebro direccional* à altura da capacidade produtiva do sistema local” (Garofoli, 1994: 40);
- a fraca capacidade dos distritos para influenciar as orientações da política económica e da política regional, aliada a uma política de crédito normalmente desfavorável às pequenas empresas, constitui outro dos pontos fracos destes sistemas;
- às debilidades anteriores acresce normalmente uma fraca terciarização local, “sobretudo no que se refere aos serviços às empresas, ou seja, os serviços directamente produtivos” (Garofoli, 1994: 40);
- a “coexistência instável entre componentes socioculturais e puramente económicas, tanto no seio do distrito como nas suas relações com o exterior”, coloca complexos problemas de regulação do sistema que não têm solução a nível local. Assim sendo, não surpreende que em alguns distritos já se notem “sintomas tendencialmente desintegradores dos seus

9 Corroborando esta ideia, Varaldo e Ferruci (1996) fornecem-nos uma interessante visão da forma como a incapacidade dos distritos para se adaptarem às condições da concorrência emergentes nos anos 1980 conduziu à crise do modelo vigente.

sistemas institucionais, bem como dos sistemas de valores que os sustentam” (Becattini, 1994: 30). O aumento do desemprego e a alteração do rácio entre criação e falências de empresas são dois dos sintomas que este autor refere como exprimindo as dificuldades dos distritos em adaptarem-se às alterações das condições exteriores;

- a debilidade dos distritos industriais é também sublinhada por Courlet e Pecqueur (1994: 51). Estes autores identificaram em França 44 bacias de emprego que numa primeira análise podem classificar-se como distritos industriais.¹⁰ Porém, a sua expressão contrasta com as 76 bacias de emprego “dominadas por um ou dois estabelecimentos, que ocupam mais de 5% dos empregos nacionais do ramo que representam. (...) Além disso, alguns destes sistemas [distritos] encontram-se em crise, e muitos deles caracterizam-se ainda por um nível de qualificação da mão-de-obra bastante fraco”. De resto, as situações que os autores identificam como sendo mais próximas dos distritos italianos têm como actividade de especialização produções tradicionais, quais sejam as malhas, a indústria algodoeira, o comércio e transformação do couro e da lã, e o calçado. As excepções são o fabrico de artigos de plástico e a produção de relojoaria.

A fortíssima associação existente entre as múltiplas áreas territoriais onde autores diversos têm identificado sistemas produtivos de tipo distrito e a limitada variedade das actividades em que repousa a sua especialização produtiva, associação esta que parece ignorar as fronteiras nacionais, sugere-nos que o modelo do distrito mais do que uma forma geral de organização da produção configura um modelo organizacional que decorre de lógicas de localização e de produção específicas de certos segmentos de actividade que encontram em determinados meios socioculturais as condições ideais de reprodução. A acessibilidade a mão-de-obra abundante e relativamente barata, a presença de um tecido social sem grandes fricções e culturalmente integrado — por acção da religião, do passado de resistência política, da pequena propriedade agrícola ou outra — e um processo de produção compatível com a segmentação descontínua — o que exclui as indústrias de processo contínuo — apresentam-se como alguns dos factores fundamentais àquelas lógicas.

Mas, retomando a nossa questão, perante estas limitações que futuro está reservado aos sistemas de pequenas empresas tipo distrito? Visivelmente optimista, Garofoli (1994: 41) sugere-nos que as limitações poderão ser

10 Vem a propósito recordar, para melhor se poder avaliar da importância relativa dos distritos, que Garofoli (1994) refere ter identificado apenas cerca de 200 áreas de especialização produtiva e de pequenas empresas em todos os 9 primeiros países membros da UE, com excepção da Itália. Dessas áreas, “quase todas elas são de formação antiga e se encontram em crise profunda, salvo raríssimas excepções, sobretudo em França”.

superadas pelo aprofundamento da natureza autocentrada do desenvolvimento local: “quando a maior parte dos recursos utilizados é de origem local (empresas locais, trabalhadores de elevado profissionalismo e formados localmente, recursos financeiros acumulados na zona, tecnologia inovadora introduzida na área), o processo de desenvolvimento torna-se completamente endógeno. Uma vez atingido este estágio, o sistema local está em condições de dirigir o seu próprio processo de desenvolvimento e de transformação”.

Apesar da dificuldade em assegurar estas condições, dificuldade que o autor não questiona, Garofoli adverte para o facto da sobrevivência dos distritos pressupor, adicionalmente, uma dinâmica permanente de inovação e transformação. A emergência de níveis decisoriais superiores aos das empresas e o aprofundamento das relações entre a economia e as instituições locais, tendo como pano de fundo uma estratégia global de transformação do sistema local, constituem o elemento que cumulativamente àquelas condições nos surge como decisivo para a sobrevivência dos distritos na análise de Garofoli.

Dada a natureza endógena daqueles factores e o facto de serem variáveis “controláveis no interior do sistema local”, em Garofoli o exterior surge-nos como mero condicionante do sucesso dos sistemas locais. A inserção no mercado internacional “assegura as condições de eficácia do sistema local” (Garofoli, 1994: nota de pé de página 11), a alteração das tendências da procura no mercado mundial e as mutações tecnológicas radicais facilitam o “sucesso do modelo de especialização flexível e da produção de pequenas séries” (*idem*: 42).

Ou seja, a valorização das economias externas associadas à organização produtiva do distrito, instituições colectivas de orientação estratégica e de controlo local das relações com o exterior, nomeadamente de controlo do mercado, e a articulação daquelas instituições com a economia local, particularmente no domínio da dinamização da inovação, constituem os factores endógenos que na análise de Garofoli identificamos como determinantes da sobrevivência competitiva dos distritos. Tais factores são convergentes com alguns dos que a bibliografia da especialidade tem identificado como basilares da competitividade — ainda que não exclusivos dos distritos, já que aqueles elementos também se encontram presentes noutros modelos organizacionais da produção. Mas serão eles consistentes com a forma canónica de distrito industrial? A resposta requer uma reflexão adicional sobre a consistência competitiva de algumas das características mais emblemáticas do distrito industrial.¹¹

11 Sobre estas retenha-se o trabalho de Bernard Ganne (1994), onde se apresenta uma interessante visão crítica da evolução histórica dos distritos industriais em França. Embora a sua análise seja territorialmente referenciada, são evidentes as extrapolações gerais que daí se podem fazer. De resto, o autor não deixa de estabelecer o paralelo ou, para sermos mais rigorosos, o desfasamento entre a experiência francesa e a italiana.

Identidade local e articulação com o mercado global

Começamos pela questão da identidade local. Como vimos, a evolução e reprodução do distrito industrial repousa, em grande medida, na homogeneidade do tecido social e no orgulho individual e socialmente interiorizado da sua identidade local. Poderá esta especificidade e sentido local de pertença, que se exprime em algo que poderíamos designar por fidelidade territorial, resistir à globalização da informação, à crescente mobilidade e, de alguma maneira, à standardização dos próprios valores culturais? A resposta não será linear, muito menos dissociável do contexto histórico e vivencial de cada comunidade local.¹² Mas uma coisa parece indiciar a evolução recente: a capacidade de resistência cultural, a identidade e o sentido de pertença tendem a confinar-se a comunidades locais de dimensão bairrista — o que de todo não parece constituir escala económica adequada aos distritos industriais competitivos — ou a manifestar-se em espaços supralocais, particularmente ao nível dos países, escala que também não é consistente com a conceptualização do distrito. De resto, identidade e espírito de pertença nunca terão sido tão fortes quanto o foram nas sociedades rurais estruturadas pelos agricultores autónomos, e mesmo estas não resistiram à desagregação pela emigração.

Ou seja, a concepção dos distritos tem subjacente uma visão restritiva da organização social, pressupondo uma consciência sociopolítica de base territorial dificilmente compatível com escalas geográficas supralocalistas, salvo em situações de passado histórico muito particulares. Dada a natureza da globalização em curso, tal limitação revela-se agora ainda com mais clareza.

Será o sentido de pertença dos *empresários puros* mais forte do que as oportunidades de obtenção de ganhos resultantes da exploração dos diferenciais de preços entre locais alternativos de colocação das encomendas? Mesmo que alguns desses empresários resistam à tentação do ganho fácil e preservem a sua fidelidade, como pode obstruir-se a entrada dos intermediários apátridas no negócio? Estando o sistema produtivo local dependente das formas de organização da comercialização típicas do distrito industrial, não estarão estes condenados a concorrer cada vez mais na base do baixo preço? Sendo afirmativa a resposta, como pode sustentar-se a competição via preço se os distritos já asseguram baixas remunerações do trabalho? Não é este um círculo vicioso, socialmente difícil de sustentar?

O reforço da capacidade comercial dos distritos apresenta-se indiscutivelmente como pedra basilar da sua competitividade, mas isso não é compatível com esquemas de comercialização baseados em empresários puros ou

agentes que se limitam a ser intermediários voláteis, implica a existência de esquemas organizacionais de cooperação para a comercialização e para a integração da cadeia de valor pós-venda.

São os próprios Courlet e Pecqueur (1994: 59) que, considerando as dinâmicas dos sistemas industriais locais nos últimos anos, são levados a concluir: “o mercado e a comunidade (...) revelam-se cada vez menos aptos para dominar as mutações em curso e regular as relações entre a economia e a sociedade no próprio seio do sistema local. A maior complexidade da indústria e da sociedade e as novas necessidades dos sistemas industriais locais traduzem-se por solicitações simultaneamente mais precisas e mais globais feitas ao meio local e, nomeadamente, ao sistema político local”.

Os vários estudos entretanto feitos sobre este tipo de realidades territoriais conduzem-nos a concordar com aqueles autores, mas não sem reservas quanto à possibilidade do sistema político local poder dirimir as contradições intrínsecas ao modo de funcionamento dos sistemas locais sobreviventes, nomeadamente no que à reestruturação tecnológica, reconversão profissional e regulação do desemprego e da qualidade do emprego local respeita. Pelo menos de forma compatível com a manutenção de um figurino organizacional apreensível através do conceito canónico de distrito industrial. Bastará ter-se presente que neste a mobilidade do trabalho, a reciprocidade e a dinâmica de iniciativa empresarial repousam sobre a expectativa de ascensão social apoiadas na ideia de “pleno emprego” do mercado local de trabalho.

Novas tecnologias, mercado de trabalho e mudança social

É hoje claro que para vencer as resistências à emigração a que antes aludimos — a ponto dos trabalhadores abandonarem a sua comunidade em troca da aventura pelo desconhecido e, paralelamente, substituírem a autonomia do seu trabalho por um enquadramento profissional hierarquizado e ritmado por outros — muito contribuiu o diferencial de remuneração do trabalho agrícola e do trabalho assalariado na indústria.

Ora, o modelo de flexibilidade do distrito repousa sobre a baixa qualidade do emprego, seja esta aferida em termos de tempo de trabalho, possibilidade de progressão na carreira, habilitações formais requeridas ou de remuneração auferida. Nestas condições, a reprodução dos distritos fica dependente da sua articulação com mecanismos de segurança social estatal e/ou com segmentos de actividade que só sobrevivem numa lógica social de sobreemprego, como a agricultura familiar. A primeira via não parece defensável em termos de política de emprego, a segunda só funciona enquanto houver quem esteja disposto, ou constrangido, a aceitar aquelas condições de trabalho, revelando-nos o êxodo rural do passado que esta é uma condição não duradoura.

Acresce, como ameaça à reprodução do distrito, que a fraca qualidade do emprego oferecido no seu seio tende a contrastar com as expectativas de

12 Basta pensar-se na quantidade de idiomas e dialectos ameaçados de extinção, ao mesmo tempo que outros são reavivados.

realização profissional e de vida dos jovens saídos do sistema de ensino. Tal contradição põe em causa a continuidade do processo de reprodução do conhecimento tácito inerente à especialização local e, por outro lado, apresenta-se como uma força desagregadora da coesão do tecido social e da hegemonia da cultura local.

A evolução do mercado de trabalho e dos hábitos comportamentais dos jovens nas principais áreas portuguesas de especialização baseada no saber-fazer tradicional assim o sugere. O risco de extinção do amplo património cultural materializado na tradição artesanal local constitui outro indicador que aponta no mesmo sentido. Finalmente, os limitados resultados das múltiplas iniciativas locais de animação para o desenvolvimento, orientadas para a promoção do potencial económico daquele património, sugerem que a via da animação não é alternativa para o desenvolvimento local.¹³ Pelo menos enquanto não for acompanhada por políticas de melhoria da qualidade do emprego local alicerçadas na valorização mercantil dos recursos locais. As experiências de Castanheira de Pêra, Castelo de Vide, Portel e Alcoutim são bem a expressão territorial desta problemática em Portugal.

A generalização das novas tecnologias de informação e comunicação constitui outro factor da maior relevância para as condições do mercado local de trabalho, com reflexos directos na estrutura social. Nos modelos de organização dos distritos, o saber-fazer e o conhecimento tácito baseado na experiência constituem a componente fundamental do *capital humano* local e a pedra basilar da sua competitividade. Porém, em fase de revoluções tecnológicas como a que se tem vindo a observar nos últimos anos, este capital pode resultar desvalorizado pelas novas tecnologias ou pressupor a sua adaptação a essas tecnologias. Como referem Courlet e Pecqueur (1994: 58), “a reconversão tecnológica faz apelo a conhecimentos mais afastados das competências técnico-profissionais culturalmente inscritas na economia local (...) o que exige novas formações, bem como a reconversão dos trabalhadores actualmente existentes”.

Ou seja, a introdução de novas tecnologias não se fará sem fricções com as competências anteriores dos trabalhadores, sendo de esperar que o distrito

industrial apresente resistências à inovação tecnológica, o que inevitavelmente colocará em causa a sua competitividade no sistema global, a não ser que possua um mecanismo propulsor dessa inovação. Acreditar que “a introdução de novas tecnologias aparece como um avanço social realizado graças a uma tomada de consciência por parte do conjunto dos segmentos da actividade industrial e de todas as camadas da população” (Becattini, 1994: 27), parece-nos ser atribuir ao sistema social uma excessiva consciência crítica de si mesmo, a ponto de conseguir dissociar o seu interesse estratégico e colectivo do interesse imediato e singular dos seus membros directamente atingidos pela introdução de novas tecnologias, sobretudo quando este efeito individual é generalizável. Neste domínio, até os insuspeitos Courlet e Pecqueur (1994: 57) reconhecem, ainda que daí não retirem todas as consequências, que as mutações económicas e tecnológicas em curso são “susceptíveis de pôr em causa o mecanismo fundamental de regulação local” (a combinação entre o mercado e a reciprocidade das relações locais), até porque “certos sistemas industriais locais nasceram de uma utilização intensiva do trabalho, origem de antemão pouco favorável para a inovação tecnológica”.

Acresce que se a cultura de flexibilidade e mobilidade do trabalho facilita a adopção da inovação e sobretudo a sua reprodução por imitação,¹⁴ o sistema social dos distritos também comporta elementos conservadores adversos à inovação, pois “este modelo de sociedade é um modelo englobante, totalizador, que tende a excluir aqueles que são diferentes”, como salienta Garoffoli (1994: 35, sublinhado nosso).

Iniciativa empresarial por imitação e processo de inovação

O papel da dinâmica de iniciativa empresarial na renovação das pequenas empresas locais e na regulação do modelo de organização do trabalho é, unanimemente, reconhecido pelos autores que têm estudado a problemática dos complexos territoriais de produção. Porém, é também sabido que esta dinâmica repousa sobre o saber-fazer localmente acumulado e num ambiente social que premeia o sucesso mas penaliza o insucesso tanto mais quanto ele resulte de “infracções” à tradição local. Neste quadro, como era de esperar, a pequena iniciativa empresarial tende a reproduzir por imitação o tecido empresarial que existe, bem assim as suas vulnerabilidades.

À medida que a modernização tecnológica requerida pelas novas condições da competitividade valoriza o conhecimento formal, em detrimento das formas tradicionais de utilização produtiva do saber-fazer tácito, e aumenta as

13 Fazemos aqui apelo às conclusões do estudo de avaliação do programa ILE (Iniciativas Locais de Emprego), apresentadas em Henriques e outros (1991), de que somos co-autores. A informação contida nos estudos de caso coordenados por R. Roque Amaro (1992) fornece igualmente importantes elementos de avaliação desta via de actuação. De resto, muitas vezes se confunde o que são iniciativas de acção social precursoras com Desenvolvimento Local, subestimando o facto de, por norma, a orientação empregadora destas iniciativas não extravasar o domínio da economia social, bem como o facto do sucesso destas iniciativas estar normalmente associado ao “carolismo” de uns tantos protagonistas especializados nos mecanismos de obtenção de “esmolos” institucionais, não se vislumbrando como poderão a maior parte delas sobreviver ao esgotamento destas duas fontes alimentadoras.

14 Tenha-se presente que se esta dinâmica de imitação constitui uma vantagem, ela também pode comportar germes de vulnerabilidade, quer por poder conduzir ao esgotamento por exaustão do mercado, quer por dificultar a diversificação produtiva quando a reestruturação se impõe.

exigências de capacidade de gestão empresarial, não poderá estar a comprometer-se o papel da iniciativa por imitação?

Com o encurtar do ciclo de vida dos produtos, a rápida difusão por imitação da inovação não poderá traduzir-se na penalização competitiva das empresas inovadoras que vêm partilhado o excedente gerado pela sua inovação antes mesmo de poderem amortizar os custos do investimento tangível ou intangível requeridos pela inovação que introduziram? O processo de recrutamento de trabalhadores especializados junto de empresas que investiram significativamente na sua formação é disso expressão paradigmática e tem na indústria de moldes da Marinha Grande uma situação bem ilustrativa. A empresa que introduziu na economia local as técnicas internacionalmente mais modernas de produção assistida por computador confrontou-se com a falta de preparação técnica necessária ao seu manuseamento por parte dos recursos humanos disponíveis no mercado. Investiu significativamente na criação de uma estrutura própria de formação, mas os seus formandos passaram a ser solicitados, seja como assalariados seja como profissionais liberais, por outras empresas locais e internacionais que consigo concorrem no mercado.

A empresa em causa mantém-se entre as mais competitivas do segmento, mas desactivou a estrutura de formação. A prazo, que consequências terá esta decisão na competitividade da empresa ou mesmo da economia local, sabendo-se que no passado ela foi um dos principais veículos da inovação local e importante viveiro empresarial?

O dilema do equilíbrio entre a apropriação individual do prémio da inovação e a sua apropriação colectiva — condição fundamental do processo de inovação tecnológica —¹⁵ não parece que esteja suficientemente resolvido no modelo do distrito, ainda que se aceite que aqui a solidariedade, a cooperação e as múltiplas relações horizontais se sobreponham às relações concorrenciais de mercado. O sistema sociocultural local pode revelar-se um bom regulador da inovação incremental baseada no *learning by doing*, no *learning by using* ou no *learning by iteration*, será igualmente um bom difusor da inovação apropriável pela aquisição tecnológica, mas não parece que favoreça os processos de inovação que, independentemente das formas de aprendizagem a que esteja associada, requerem investimentos expressivos em I&D ou mesmo a interiorização pela empresa de investimentos em capital humano não imediatamente utilizáveis ou recuperáveis, condição indispensável à melhoria da qualidade do emprego local.

Em Portugal, à Marinha Grande emula muitas das características de um distrito industrial, especializado no vidro, moldes e plásticos, sendo estas

especializações o resultado de um processo histórico de evolução articulada e baseada no aproveitamento criativo do saber técnico-productivo local. Tivemos oportunidade de estudar exaustivamente esta realidade, tendo nela identificado várias das limitações competitivas que acabamos de apontar aos distritos. Com efeito, aí concluímos (Lopes, 1995) que a competitividade da Marinha Grande se encontra condicionada: pela atrofia da oferta local de serviços; pelo predomínio de um modelo vulnerável de internacionalização sem controlo estratégico seja ao nível tecnológico seja ao nível da comercialização dos produtos finais; pela debilidade da capacidade de gestão empresarial estratégica, conduzindo a que as empresas respondam à intensificação da concorrência com formas de gestão curativa alicerçadas na competitividade-custo.

Nesta situação, o preço torna-se no vector essencial da competitividade, em detrimento da inovação que no passado assegurou o êxito da economia local. A subcontratação tende a ser usada como a válvula de escape que transfere para os subcontratados os estrangulamentos financeiros da empresa contratante, e não como instrumento de flexibilização e de organização produtiva e tecnológica mais eficiente.

Por outro lado, apesar da forte identidade local, das evidentes potencialidades das parcerias de âmbito local e da presença de múltiplos elementos constituintes do *sistema local de inovação*, este continua a não se revelar enquanto sistema (pela escassez de fluxos relacionais). Pelo contrário, o individualismo e a desconfiança recíprocas continuam a marcar a lógica de relacionamento entre os actores locais do desenvolvimento, bloqueando a cooperação e a superação do notório défice existente no domínio da liderança organizacional colectiva.

Concluindo, a globalização coloca novos desafios à competitividade dos complexos territoriais de produção, em particular no domínio das redes de articulação local-global. Entre estas relevam as redes de acesso ao mercado, mas não menos importantes no suporte competitivo serão as redes de inovação que servem de veículo à introdução local do conhecimento formal, originário do exterior, e à sua fertilização com o conhecimento tácito acumulado no território. No capítulo seguinte apresenta-se uma proposta de conceptualização das redes de inovação, cuja operacionalização deverá permitir apreender a consistência competitiva de cada território em coerência com esta premissa da relevância da inovação territorialmente matizada mas globalmente inscrita.

15 Tenham-se presentes as formulações de Nelson e Dosi que sobre esta matéria se apresentaram no capítulo 3.

Com a emergência de um novo paradigma tecnoeconómico centrado na informação e com a globalização que o acompanha, é a própria organização espacial que é confrontada com o desafio da reestruturação. Agora já não são as vantagens comparativas a moldar a concorrência entre regiões, o confronto estabelece-se pela competição entre cada região e a globalidade do sistema, relegando para segundo plano o padrão regional de vantagens comparativas. Nestas circunstâncias a competitividade de cada região depende da sua capacidade para valorizar os recursos locais no mercado internacional, o que requer o estabelecimento de redes de articulação com outras regiões não necessariamente contíguas. Mais do que nunca a competitividade regional impõe que o território regional configure um nó do sistema nacional de inovação, pois só assim poderá esperar competir com sucesso no contexto global.

Neste quadro a dicotomia endógeno *versus* exógeno apresenta-se como um referencial analítico desadequado à análise dos desafios com que as regiões actualmente se deparam. A outra face da globalização é, paradoxalmente, a emergência do território e dos seus processos de estruturação da competitividade alimentada pela inovação. Assim sendo, importa compreender o processo de reconfiguração espacial associado à globalização e a articulação das dinâmicas sectoriais de inovação — que comandam aquela reconfiguração — com o território, questões que trataremos na próxima secção. Na segunda secção procuraremos definir uma tipologia conceptual de redes de inovação que nos permita apreender não só o processo de geração de sinergias inovadoras no meio, mas também a forma como este se articula com o espaço global.

Reconfiguração organizacional do território e inovação

Globalização e reconfiguração espacial

Com a globalização como pano de fundo, os desafios da flexibilidade que identificamos no capítulo 4 têm expressão territorial muito diferenciada em função da situação de partida, colocando desafios não menos prementes ao nível da organização territorial. A flexibilidade das novas tecnologias permite a descentralização territorial, ao tornar a produção menos dependente do factor custo de localização, mas, por outro lado, faz emergir a relevância das infra-estruturas territoriais de suporte à qualificação de recursos humanos, à informação e à inovação, bem como das condições de vida e vivência cultural locais.

Por outro lado, o esforço de reestruturação produtiva assume expressões económicas e sociais muito diferenciadas, conforme o grau de especialização que cada território apresenta em actividades sustentadas pelo anterior paradigma tecnoeconómico. Adicionalmente, a natureza ofensiva ou defensiva dos processos de reestruturação condiciona, entre outros factores, o processo de terciarização, quer quanto à sua intensidade, quer quanto à sua composição: serviços pessoais banalizados, serviços pessoais sofisticados, serviços intermédios e avançados de apoio à actividade económica, etc. Ou seja, as mudanças tecnológicas e económicas e o processo de terciarização que lhe está associado têm incidência territorial distinta, já que são mediatizadas pelas condições de territorialidade em que ocorrem. Daqui resultam novos figurinos de organização do território, podendo mesmo traduzir-se em alterações da hierarquia espacial pré-definida.

Analisando as repercussões do processo de terciarização na reconfiguração espacial em curso, João Ferrão (1992) sublinha a diversidade regional do processo, concluindo que "as sociedades actuais estruturam-se cada vez mais em dois tipos de espaço simultâneos: o *espaço geográfico* e o *espaço topológico*. Para o primeiro, a proximidade física é fundamental; no segundo caso, é o grau de acesso a diferentes tipos de rede (físicas, como no caso de transportes de pessoas e mercadorias, ou imateriais, envolvendo circulação de informação estratégica, por exemplo) e a centralidade ocupada no interior de cada uma delas que correspondem aos elementos decisivos" (Ferrão, 1992: 23).

A relevância da articulação do global com a especificidade local conduz aquele autor a designar a nova organização territorial de configuração tipo arquipélago: "A(s) nova(s) espacialidade(s) em emergência, reflexo da dupla tendência estrutural 'crescente interação territorial' / 'crescente aproveitamento da diversidade de especificidades locais', concretiza(m)-se pelo aprofundamento, no interior de cada país, de *configurações territoriais de tipo arquipélago*, onde as ilhas correspondem às situações integradas em redes (físicas e imateriais) de âmbito nacional e sobretudo supranacional e os espaços

submersos aos casos de desconexão relativamente a essas redes" (Ferrão, 1992: 24-5).

A designação de *arquipélago* tem o mérito de chamar a atenção para o perigo da submersão das áreas marginais ao sistema global, podendo traduzir-se na submersão do país, como acontece com a maioria dos espaços exteriores à zona da *triade* (EUA, EU e Japão). Tem igualmente o mérito de realçar a perda de relevância das relações de contiguidade geográfica, mas não deixa antever a importância (que o próprio autor sublinha) da constelação de relações que se estabelecem entre as ilhas de um mesmo ou diferentes arquipélagos. É que num arquipélago não deixam de existir ilhas de diferentes dimensões e áreas submersas de diferentes profundidades, o que nos leva a admitir que os processos de reestruturação em curso tenderão a conduzir a uma organização territorial estruturada por duas lógicas distintas mas coexistentes:

- por uma divisão espacial do trabalho (DET) hierarquizada de tipo funcional, tendendo a acentuar as disparidades territoriais existentes;
- por uma DET territorialmente diversificada, onde a dimensão e hierarquia são matizadas pela capacidade de organizar territorialmente os factores de competitividade.

Em qualquer caso, as áreas desintegradas da rede de territórios competitivos deverão tender à marginalização económica e social.

Nos últimos anos as áreas mais dinâmicas são, de um modo geral, as que apresentam características urbanas e/ou marcadamente industrializadas. Mas, outras vias estão em aberto, como o testemunha "a afirmação recente de aglomerações urbanas de relativa pequena dimensão como centros de prestação de serviços 'avançados', reflexo de um tecido económico local inovador, especializado e muitas vezes internacionalizado" (Ferrão, 1992: 26).

As características comuns aos diversos casos de sucesso que os estudos dos últimos anos têm evidenciado, são assim sintetizadas por Ferrão (1992: 31-2):

Os modos de organização territorial "de sucesso" correspondem a complexos espacialmente circunscritos de actividades, empresas, instituições e agentes funcionando de forma fortemente interactiva e não raro reticular. De facto, estes "complexos de produção", integrados, flexíveis e internamente descentralizados, apoiam o seu funcionamento numa densa rede de fluxos, materiais e imateriais, mercantis e não mercantis, que potenciam intensos efeitos locais de sinergia. Por outras palavras, é a ocorrência de economias de escala externas que viabiliza e alimenta o aprofundamento destes complexos de produção territorializados ao fazer beneficiar todos os que aí se localizam das vantagens decorrentes de um meio particularmente favorável à incubação e circulação de ideias, processos e produtos inovadores. (...) Tudo está próximo: da mão-de-obra

mais qualificada às actividades económicas complementares, dos clientes mais exigentes aos centros de investigação ou de cultura de maior dinamismo.

Perante este quadro é grande a tentação de sobrevalorizar a importância da proximidade física, que no extremo se maximiza à escala da "comunidade" local. Todavia, pensamos que a relevância das sinergias de proximidade física não nos devem levar a subestimar a natureza qualitativa das relações reticulares que a proximidade física facilita mas que na verdade são alimentadas pelo tecido económico e pela estrutura institucional prevalecente. Similarmente não devemos ser levados a concluir, apressadamente, pela associação entre dinamismo alicerçado em sistemas locais (territoriais) de produção e desenvolvimento endógeno de configuração autárquica.

Do nosso ponto de vista, as *regiões de sucesso* revelam sobretudo uma capacidade superior de articular e valorizar a relação local-global, organizando territorialmente um diversificado conjunto de factores de competitividade, ou seja, aproveitando as oportunidades abertas pelas novas condições de competição global através da combinação criativa da especificidade qualitativa dos factores de competitividade localmente enraizados com os factores de competitividade localizados no seu exterior, mas internalizados pela rede de relações territoriais estabelecidas.

Em consequência, não podemos deixar de concordar com João Ferrão quando afirma que "se a proximidade geográfica corresponde a um vector indispensável à unidade interna destes complexos de produção territorializados, a capacidade de integrar redes supra-regionais e sobretudo supra-nacionais constitui condição necessária à expansão e afirmação global desses mesmos complexos num mundo cada vez mais competitivo" (Ferrão, 1992: 34).

Concluindo, as novas condições da competição territorial conduzem à subalternização da escala de dimensão geográfica, privilegiando a capacidade de inserção e valorização de redes de interacção territorial. O efeito *massa de polarização* exerce-se cada vez mais por este vector, em detrimento da dimensão urbana. Tal será tanto mais verdade quanto mais a localização de actividades ditada por economias de especialização intersectorial ceder lugar a lógicas de localização orientadas pela procura de sinergias de complementaridade e especialização intra-sectorial.

Se as vantagens comparativas regionais derivadas da especialização intersectorial valorizavam as economias de localização, a especialização intra-sectorial competitiva não pode prescindir das economias de proximidade. Todavia, no novo contexto de mobilidade das pessoas, produtos e informação, economias de proximidade já não são sinónimo necessário de aglomeração territorial.

Não se deduza contudo que a aglomeração se tornou despicienda. Pensamos que a aglomeração urbana continua a desempenhar um importante papel, tanto maior quanto maior a sua capacidade para alimentar o processo

de densificação relacional intra e inter-territórios. Esta densidade e a sua qualidade inovadora serão certamente um dos principais vectores competitivos dos territórios do futuro. O que pretendemos exprimir é que, mais do que pela *massa polarizadora* de aglomerações macrocéfalas, a *massa competitiva* dos territórios tende a manifestar-se pelo potencial de constelações territoriais polinucleadas e não necessariamente contíguas, sendo a localização no seu interior determinada menos por factores de acessibilidade e mais pelos factores de competitividade mobilizados por cada território, tornando a competição entre territórios numa competição global. Nesta nova ordem espacial adquire relevo não só a estrutura de especialização mas, sobretudo, a capacidade de inovação de cada território, justificando-se o esforço de apreender as relações entre inovação e território.

A relevância do território no processo de inovação

Recorrendo à taxionomia de inovação apresentada por Freeman e Perez (1988: 45-47) e retomada por Lundvall (1992b: 55-59), e tendo em conta que a natureza e as fontes da inovação são fortemente diferenciadas conforme a complexidade do processo produtivo de cada segmento de actividade (Nelson e Rosenberg, 1993: 13-15), poderemos sintetizar as relações entre a génese sectorial da inovação e o território, por forma a evidenciar as diferentes repercussões territoriais da inovação, mas também a forma como as características da organização territorial condicionam o alcance inovador de processos colectivos de aprendizagem interactiva.

Esta síntese conceptual pode exprimir-se do seguinte modo (ver figura 6.1).

- As *actividades de baixo conteúdo tecnológico*, ou cuja tecnologia dominante se apresenta como estacionária, tendem a evidenciar um padrão espacial de localização determinado pelas vantagens comparativas decorrentes da dotação de factores de produção. Aqui a inovação tende a ser baixa e de tipo *incremental*, isto é, manifesta-se em pequenas alterações, tendencialmente com maior incidência no processo do que no produto, traduzindo-se em ganhos de produtividade física ou na redução de custos de produção. O fornecimento de novos equipamentos ou de novos produtos poderá constituir uma fonte de inovação, mas o processo de *learning by doing* deverá constituir a principal fonte de inovação, não conferindo à aglomeração geográfica particular relevância competitiva.
- Nas *actividades* cuja competitividade requer uma *forte dinâmica inovadora* e esta assume predominantemente a natureza de *inovação incremental*, a aglomeração representa uma vantagem competitiva, já que para além dos processos de *learning by doing* e de *learning by using*, a *aprendizagem interactiva* desempenha um importante papel naquele tipo de inovação,

Dinâmicas tipo de inovação	Principais fontes da inovação	Papel do território
Segmentos de fraco conteúdo tecnológico e fraca dinâmica inovadora Prevalência de inovação de tipo <i>incremental</i>	Aquisição de capital tangível <i>Learning by doing</i>	Localização em função de vantagens comparativas associadas à dotação de factores Reduzida importância da aglomeração geográfica
Segmentos com forte dinâmica inovadora Prevalência de inovação de tipo <i>incremental</i>	<i>Learning by doing</i> <i>Learning by using</i> <i>Learning by interacting</i>	Aglomeração geográfica constitui importante vantagem comparativa
Segmentos com dinâmica inovadora de tipo <i>radical</i>	<i>Learnig by using</i> <i>Learning by interacting</i>	Aglomeração geográfica constitui importante vantagem competitiva Forte cumulatividade das vantagens adquiridas
Segmentos em fase de "revolução" tecnológica associada a mudança de paradigma tecnoeconómico	<i>Learning by interacting</i>	Redes territoriais de utilizadores-produtores constituem factor vital de competitividade Cumulatividade das vantagens adquiridas é atenuada pela importância das dinâmicas social e institucional de acolhimento

Figura 6.1 Relevância do território nas diferentes dinâmicas sectoriais de inovação

e a aprendizagem torna-se mais densa e fácil com a proximidade de produtores e utilizadores do que com complexos e morosos canais de comunicação. Nestes casos, a proximidade cultural e geográfica pode compensar uma eventual menor capacidade de organização do mercado, em termos de integração vertical, até pelo papel que os fornecedores de equipamento podem desempenhar enquanto fonte de suporte da criação de novos produtos.

- Por *inovação radical* deve entender-se a introdução de alterações descontínuas, normalmente associadas a resultados de I&D, com reflexos na diferenciação do produto, na melhoria do processo de produção ou na estrutura organizacional, mas com efeitos circunscritos a dada área de negócio, não se reflectindo sobre o conjunto da economia. A inovação radical pode combinar-se com a inovação incremental e repercutir-se sobre vários segmentos de actividade, ou até dar lugar ao surgimento de novos segmentos de actividade. Nesta situação estaríamos perante uma mudança no *sistema tecnológico* (Freeman e Perez, 1988). Para as *actividades cuja dinâmica está dependente da inovação radical* ou que foram afectadas por uma alteração do sistema tecnológico, a proximidade

geográfica e cultural desempenha um papel de suporte da competitividade ainda mais relevante do que para as actividades antes referidas, já que as mudanças radicais na tecnologia tornam inadequados os anteriores canais de comunicação, podendo mesmo dificultar a comunicação entre produtores e utilizadores. Os fornecedores de novas tecnologias tendem a revelar dificuldade em avaliar as suas potencialidades de utilização na produção de novos produtos, e os utilizadores a revelar dificuldade em "descodificar" os impulsos inovadores transmitidos pelos fornecedores de novas tecnologias. Assim, numa primeira fase de reconstrução dos canais de comunicação, "tornam-se necessários os contactos directos entre utilizadores e produtores tendo em vista a comunicação entre as novas oportunidades tecnológicas e as necessidades dos utilizadores" (Lundvall, 1992b: 58). Segundo este autor, o que explica a aglomeração de Silicon Valley terá sido precisamente a necessidade desta proximidade entre produtores e utilizadores numa fase de inovação tecnológica radical.

- Quando a inovação se materializa na alteração de vários sistemas tecnológicos, repercutindo-se de forma generalizada no sistema económico, estaremos perante uma *revolução tecnológica* associada à mudança de paradigma tecnoeconómico, o que no passado recente é ilustrado pelo desenvolvimento da microelectrónica e das novas tecnologias de comunicação. O processo de inovação prolonga-se agora ao longo de toda a cadeia de valor, desempenhando os fornecedores de componentes e a sua interacção (cooperação) com os utilizadores das novas tecnologias uma importante fonte de inovação. Em tal situação as redes de utilizadores-produtores existentes tendem a ser substituídas por outras com novos actores, já que da revolução tecnológica decorre a necessidade de transformações quer na organização vertical das actividades quer dos mercados, necessidade esta que esbarra com a resistência à mudança das redes pré-existentes, particularmente daquelas que corporizavam fortes pólos de competitividade no anterior paradigma tecnoeconómico. Deste modo, "uma 'revolução tecnológica' pode ter um intenso impacto sobre a divisão espacial do trabalho" (Lundvall, 1992b: 59), permitindo que regiões antes não inseridas nas redes de competitividade revelem maior capacidade para construir as suas próprias redes no quadro das novas condições tecnológicas.

Em conclusão, ao considerarmos conjuntamente a génese diferenciada da inovação, a variedade dos processos de aprendizagem de que decorre a inovação e as diferentes interacções entre os elementos que têm papel relevante na aprendizagem, somos levados a concluir que quanto mais intenso é o processo de inovação e mais complexas as formas de aprendizagem que tem a montante, maior é o papel desempenhado pelo território enquanto suporte

organizacional da aprendizagem colectiva que está associada àquela inovação, como esquematicamente se pode observar na figura 6.1. Assim, sendo a inovação uma exigência competitiva, a organização territorial revela-se como importante factor de competitividade. A fase actual dos processos de transformação em curso constitui também uma oportunidade para interromper a cumulatividade do padrão geográfico das assimetrias existentes, mas a materialização dessa oportunidade pressupõe a capacidade para gerar dinâmicas avançadas de governância suportadas em redes territoriais de inovação.

Economias externas e redes de inovação: contributo para uma síntese conceptual

Das economias externas do meio às redes territoriais de inovação

No capítulo 3 fizemo-nos eco da abordagem da inovação em termos de sistema nacional de inovação, abordagem que Maillat e outros (1995) reconhecem muito próxima da abordagem centrada na noção de meio inovador ou de sistema local de inovação. Aquela abordagem tem o mérito de chamar a atenção para o contexto institucional e para a dialéctica das interacções associadas à inovação, clarificando a natureza colectiva e interactiva do processo de aprendizagem conducente à inovação. Mais, em ruptura com a linha dominante da economia da inovação, aquela abordagem veio enfatizar o papel das relações informais e não mercantis no processo de inovação, coincidindo no tempo com a atenção redobrada que na literatura económica se vem dedicando às economias externas, particularmente às economias de aglomeração.¹

A propósito da relevância das economias de aglomeração, mesmo na era das novas tecnologias, Benko e Lipietz (1994: 5) fazem-nos um interessante e incisivo comentário. Segundo eles, a aglomeração territorial nos distritos industriais ocorre "porque para se estar na ponta da informação, não basta consultar um terminal de computador, é preciso estar onde estão os outros, é preciso poder almoçar com eles, trocar ou obter confidências, é preciso estar mergulhado numa 'atmosfera', a palavra chave da concepção marshalliana do distrito. A telemática ainda não suplantou os contactos pessoais directos", concluem.

Retomando o raciocínio que vínhamos desenvolvendo, chama-se a atenção para a circunstância de as principais dimensões da abordagem baseada no sistema nacional de inovação estarem presentes, e mesmo sublinhadas,

1 Para uma definição detalhada dos vários tipos de *economias externas* consulte-se, por exemplo, Maurice Catin (1994): "Externalités" e "Economies d'agglomération" em Jean-Paul Auray e outros (orgs.), *Encyclopédie d'Économie Spatiale*, Economica, Paris.

na análise centrada no território, especialmente na abordagem dos meios inovadores. Com efeito, a axiomática cultural baseada na ética e cooperação dos actores locais, o capital relacional e as redes de abertura ao exterior fazem do *meio* um espaço privilegiado de interacção. Tais interacções dão lugar a dinâmicas de aprendizagem territorialmente referenciadas que se traduzem na renovação do saber-fazer local e na "capacidade dos actores em modificar o seu comportamento em função das transformações do seu enquadramento, formular novos projectos, experimentar novas soluções e criar novos recursos" (Maillat, 1995a: 10). Ou seja, "o meio inovador é uma organização territorial na qual o processo de inovação se origina" a partir da interacção cooperativa e directa dos actores locais, cuja dimensão organizacional se manifesta na formação de redes de inovação. Assim, "o meio inovador participa na formação de redes de inovação e é envolvido no seu dinamismo. Reciprocamente, as redes de inovação enriquecem o meio e ajudam a aumentar as suas anteriores capacidades criativas" (Maillat, 1995b: 161-162).

Mas em que consistem afinal as *redes*? Como vimos no capítulo anterior, o conceito de meio veio enfatizar as dinâmicas inovadoras centradas na organização territorial e nas economias externas geradas por essa organização. Os conceitos de *rede* (Lecoq, 1991), *redes de finalidade produtiva* (Courlet e Pecqueur, 1991), *redes de inovação* (Maillat e outros, 1991; Perrin, 1991; Camagni e outros, 1991; Planque, 1991; Cooke e Morgan, 1993), *redes de empresas* (Sallez, 1994), *território-rede* (Veltz 1994), *redes de governância* (Storper e Harrison, 1994) apresentam-se como a tentativa teórica de apreender as relações entre inovação e território, preocupação que na perspectiva institucionalista configura o *sistema local de inovação* (Bes, 1993; Gilly e Grossetti, 1993).

Centrando a sua atenção nas formas de articulação das empresas com o território, Lecoq (1991: 322) apoia-se no conceito de custo de transacção para definir *rede* como os modos de organização híbrida que de um ponto de vista teórico nos permite ultrapassar a dualidade empresa/mercado. Courlet e Pecqueur (1991: 392) definem o que designam por redes de finalidade produtiva, isto é, as relações ligadas à produção e repartição de bens e serviços, como sendo: "a imagem de um tecido de interdependências, significando que o comportamento de um agente económico é, em grande medida, determinado pelo comportamento e pela natureza das relações estabelecidas com os outros agentes económicos". Estas redes apresentam duas dimensões, uma que concerne às relações entre as empresas ou intra-empresa, outra enquanto elemento estruturante das dinâmicas territoriais.

Trata-se de um conceito compatível com o de *rede de inovação* que Maillat (1995a: 13) define como "um conjunto coordenado de actores heterogéneos mas profissionais (laboratórios públicos, centros de investigação técnica, empresas, organismos financeiros, utilizadores e poderes públicos) que participam colectivamente na concepção, elaboração, produção e difusão de processos de produção de bens e serviços, visando uma determinada transacção

mercantil. Tal rede pressupõe a existência de ligações directas e não hierárquicas entre todos os elementos que compõem a rede”, vertente que a definição de rede de inovação apresentada por Perrin (1991: 350) enfatiza: “um modo de organização e de gestão da criação colectiva que se distingue dos sistemas habituais baseados na hierarquia (das empresas, das administrações) ou na independência total dos actores (o mercado)”.

Em jeito de conclusão podemos dizer que a complementaridade de competências e dos saber-fazer locais, as trajectórias e experiências profissionais comuns e a confiança recíproca geram no meio um clima adequado à colaboração e à circulação da informação, tornando-o no contexto apropriado à formação de redes de inovação, que, por sua vez, constituem o mecanismo de revitalização do meio.

Redes de governância territorial da inovação: proposta de tipologia

As passagens anteriores deixam antever que o *network paradigm* (Cooke e Morgan, 1993) contempla a existência de diferentes tipos de redes e diferentes articulações dessas redes com o território. Nada mais natural quando nos estamos a referir a algo que se situa no espaço intersticial das relações de mercado das empresas com as relações de governância dos sistemas produtivos. Daqui resultam as múltiplas dimensões inerentes ao conceito de rede e,² consequentemente, a diversidade das tipologias de redes propostas, das quais destacamos as apresentadas por Lecoq (1991): empresa-rede, redes de empresas; por Courlet e Pecqueur (1991): rede em estrela, integração reticular, sistemas reticulares locais; por Maillat e outros (1991): rede de inovação com empresa líder, rede com empresa ou conjunto *pivot*, rede de inovação compacta; por Planque (1991): rede inovadora monofuncional e rede inovadora multi-funcional; por Sallez (1994): distrito marshalliano, redes de complementaridade, redes de sinergia ou de cooperação; bem como a proposta por Storper e Harrison (1994): anel sem núcleo, anel-núcleo com empresa coordenadora, anel-núcleo com empresa líder, núcleo sem anel.

Se, diferentemente destes autores, retivermos apenas o critério articulação territorial e o critério governância,³ poderemos acrescentar àquelas tipologias uma outra, cujas situações extremas acolhem muito dos tipos limite antes enunciados, e definir uma situação intermédia que se diferencia de qualquer das anteriores. Em concreto, poderemos definir três tipos de redes, que designaremos por: *rede polarizada*, *rede-constelação* e *rede segmentada*.

2

Neste domínio parecem-nos particularmente interessantes as dimensões económica, histórica, cognitiva e normativa apresentadas por Maillat e outros 1991 e a dimensão “economias externas de escala e variedade internas às empresas” versus “economias externas do sistema input-output”, ou seja a dimensão territorial, desenvolvidas por Storper e Harrison, 1994.

Rede polarizada

A rede polarizada configura um modelo hierarquizado de organização empresarial da produção de fraca interacção entre os agentes envolvidos. As relações predominantes são de tipo bilateral e assumem natureza mercantil, estando sujeitas a um figurino centralizado de coordenação e tomada de decisão. Deste modo, as sinergias da rede confinam-se à capacidade de coordenação/direcção da empresa principal, ou nuclear, provindo as economias externas fundamentalmente da especialização de cada unidade fornecedora ou da própria empresa nuclear.

Consequentemente, neste tipo de rede o território, ou meio, tende a limitar-se a servir de suporte à organização industrial moldada pela estratégia da empresa nuclear, normalmente de grande dimensão, podendo no extremo levar a que o meio se confunda com o pólo industrial estruturado por essa empresa.

Trata-se de uma configuração próxima da que se encontra implícita no esquema de Porter (1990), onde a competição no mercado entre duas empresas se apoia no conjunto de relações privilegiadas que cada uma delas mantém com um conjunto diversificado de clientes e de fornecedores sem relações horizontais entre si.

A governância numa rede deste tipo é essencialmente mediada pelo mercado, sendo mais ou menos hierarquizada conforme o poder de mercado das empresas envolvidas, podendo identificar-se duas situações extremas. Uma em que a empresa nuclear da rede está dependente do poder oligopolista dos seus fornecedores sem dispor de semelhante poder sobre os seus clientes. Nesta situação o ascendente hierárquico da empresa nuclear será reduzido, devendo o seu poder repousar sobre a sua capacidade de liderança. Na situação inversa toda a dinâmica da rede é comandada pela empresa nuclear,

3

Retemos aqui a noção de *governância* adoptada por Benko e Lipietz (1994), ou seja, como referindo-se às formas de regulação das relações de poder e coordenação internas ou externas às empresas, tenham essas relações natureza mercantil ou não. Naturalmente o conceito engloba a acção das instituições políticas, mas não se esgota nas formas público-estatais, podendo mesmo aplicar-se a situações de condução organizacional onde estas instituições estão ausentes. “Trata-se de todas as formas de regulação que não são nem mercantis, nem estatais. (...) governância é a sociedade civil menos o mercado... mais — é preciso acrescentar — a sociedade política local, os notáveis, os municípios!”. (op. cit. p. 249). Por conseguinte, o conceito de governância difere do conceito de *modo de regulação*: “conjunto das normas, implícitas ou explícitas, das instituições, dos mecanismos de compensação e dos dispositivos de informação que ajustam permanentemente as antecipações e os comportamentos individuais à lógica de conjunto do regime de acumulação (‘modo de transformação conjunta e compatível das normas de produção, distribuição e consumo’). Estas formas de regulação incidem em especial sobre as modalidades de concorrência entre as empresas e sobre os mecanismos de criação da moeda e do crédito” (Leborgne e Lipietz, 1994: 224).

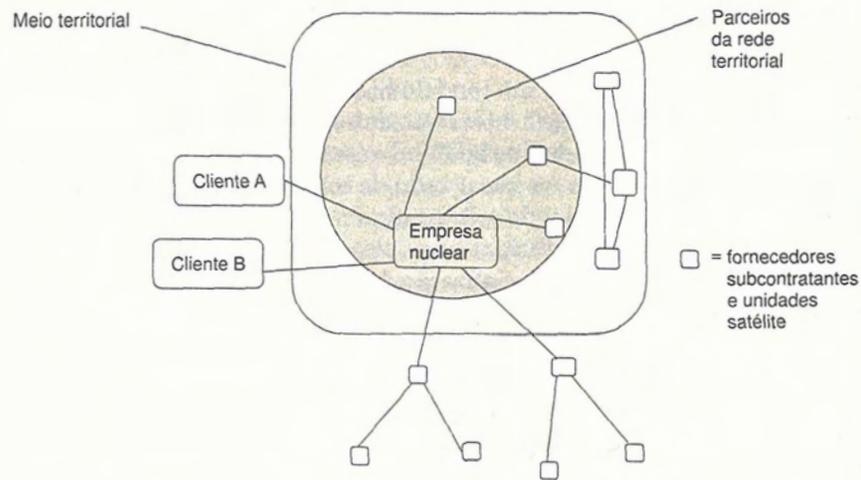


Figura 6.2 Rede polarizada

seja através do controlo do capital social das empresas satélite, seja pelo estabelecimento de redes de subcontratação em que os subcontratados têm, relativamente a essa empresa, uma grande dependência de mercado. Entre as duas situações extremas existe uma miríade de configurações, normalmente mais próximas desta última, de que as redes de fornecedores dos fabricantes de automóveis são um bom exemplo.

Este tipo de rede apresenta-se compatível com a organização Fordista da produção — seja ela concentrada ou geograficamente desconcentrada — e como uma das formas privilegiadas das empresas transnacionais adquirirem flexibilidade competitiva. Daí que pensemos que as grandes empresas tendam a adoptar este tipo de modelo organizacional, que deverá mesmo constituir o modelo dominante das actividades onde as economias de escala e as economias de gama internas às unidades produtivas são importantes. Tal parece ser o caso da generalidade das indústrias de processo, tais como a indústria do cimento e o fabrico de produtos minerais, a indústria química e petroquímica ou a indústria de papel, mas também em segmentos como a indústria automóvel, a indústria têxtil-lanifícios e a construção naval, por exemplo.

Finalmente, este tipo de rede constitui uma forma daquelas empresas beneficiarem das dinâmicas inovadoras dos sistemas locais e/ou das sinergias do seu processo de acumulação flexível. Neste modelo organizacional a inovação tende a estar mais associada aos recursos da empresa, que concebe, materializa e comercializa a inovação, do que às características inovadoras do meio. Em todo o caso, à medida que as economias externas que a empresa possa captar do meio se tornem mais relevantes na sua competitividade,

deverá aumentar a inserção territorial das redes polarizadas, dando lugar a aglomerados territoriais de produção, tendencialmente de perfil tecnológico avançado, com crescente enraizamento territorial da empresa nuclear, sobretudo ao nível da subcontratação de serviços. Porém, à excepção da qualificação de recursos humanos, estamos em crer que o seu papel no enriquecimento do meio tende a ser reduzido. Situações como a que Courlet e Pecqueur (1991) testemunham — caso da Olivetti que, partindo de uma rede deste tipo nos anos 60, se transformou no motor de um processo que resultou no actual distrito tecnológico de Cavanese na Itália — parecem-nos evoluções de generalização pouco provável.

Rede-constelação

Em oposição à rede polarizada, a rede-constelação não dispõe de um núcleo de controlo, sendo as relações entre os parceiros de tipo reticular e natureza horizontal. Por outro lado, as interações não se restringem a relações de mercado. Pelo contrário, as relações informais e de cooperação têm aqui um papel de relevo, sendo estas relações e os códigos de conduta emanados da cultura socioprofissional local que comandam o processo de governância da rede.

Este tipo de redes é compatível com a existência de empresas de dimensão diferente, mas tendencialmente apresenta-se como uma rede em que as pequenas e médias empresas são predominantes, encontrando-se fortemente enraizadas no meio. No entanto, quando as economias de escala e gama internas, sejam elas provenientes do processo de produção ou de comercialização, adquirem maior importância (como parece ser o caso do fabrico de vestuário e calçado) as redes-constelação tenderão a integrar uma ou algumas empresas de média-grande dimensão, sem que todavia as relações de hierarquia e direcção predominem sobre as relações de cooperação, dado que a competitividade dos parceiros de maior dimensão depende da flexibilidade e das economias externas que a divisão social do trabalho no meio lhes permite beneficiar. A organização Benetton, enquanto entidade coordenadora de várias redes-constelação, poderá constituir um caso paradigmático desta situação.

Por outro lado, quando a competitividade do segmento de especialização se torna tecnologicamente mais exigente, deveremos assistir igualmente à integração das redes-constelação por uma ou algumas empresas de significativa dimensão, podendo mesmo assistir-se à transformação destas redes em redes segmentadas. A estruturação da indústria de *customized chips* em Silicon Valley (EUA), a evolução da indústria de máquinas e ferramentas em Modena (Itália), da indústria do calçado em Cholet (França) e as transformações dos últimos anos no Arco Jurássico suíço, parecem apontar neste sentido.

A divisão social do trabalho, normalmente intensa, em que repousa a especialização flexível dos territórios propícios ao desenvolvimento das redes-constelação e a multiplicidade de relações formais e informais estabelecidas entre os

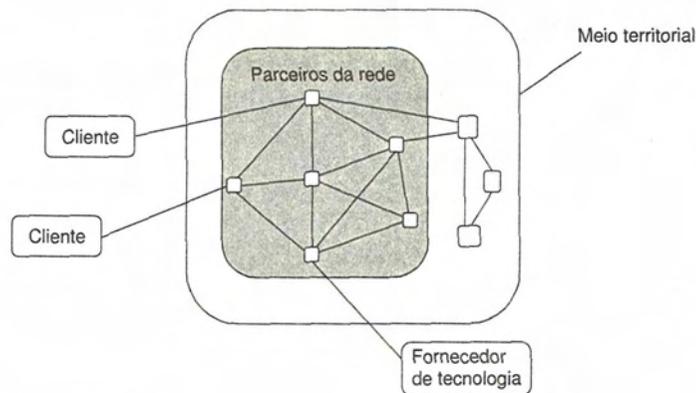


Figura 6.3 Rede-constelação

agentes que integram a rede (empresas, instituições, quadros técnicos, ...) e os restantes actores do meio, permitem não só internalizar à rede as economias de escala e de aglomeração, como gerar sinergias de aprendizagem orientadas para a inovação. Ou seja, o meio fornece à rede o capital relacional e a valência do saber-fazer local, em contrapartida a rede enriquece esse saber-fazer e alimenta a reprodução do capital relacional do meio através da dinâmica de inovação que impulsiona.

Neste quadro, a inovação tende a apresentar-se como um processo colectivo de polinização cruzada, com as características que antes sublinhámos quando nos referimos à inovação *by learning* e *by interacting*, sendo a interacção com o conhecimento codificado assegurada pela abertura da rede ao exterior, seja ao nível da tecnologia utilizada, seja através dos contactos com os clientes do mercado internacional.

Assim, parece claro que os complexos territoriais de produção com as características que antes se definiram para o distrito industrial ou para o meio inovador de dimensão urbana intermédia, são os espaços privilegiados para a formação e o desenvolvimento das redes-constelação. Nesta situação, o complexo territorial configura-se como um conjunto de redes-constelação com significativas interconexões entre si, conferindo ao território uma dinâmica inovadora envolvente, não sendo de excluir que as redes-constelação evoluam para redes segmentadas num processo simultâneo ao da transformação do meio em algo do tipo distrito tecnológico. Os requisitos da competitividade assim o poderão exigir.

A visão que Cooke e Morgan (1993) e Cooke (1996) nos transmitem da evolução em curso no distrito industrial de Carpi poderá constituir um processo paradigmático da transformação a que antes aludimos. Carpi, especializado no fabrico de vestuário, tem servido de referência inspiradora a vários

estudos de teorização do distrito industrial, no qual diríamos que predominam as redes-constelação animadas por mais de 2500 empresas quase todas com menos de 50 trabalhadores. A criação do Mercado Único europeu e a intensificação da concorrência do Terceiro Mundo colocaram a Carpi um novo desafio competitivo, cuja resposta se está a traduzir no reforço do papel das instituições (nomeadamente na promoção de serviços de apoio às empresas e da utilização de novas tecnologias, como seja o sistema CAD-CAM), e na constituição de cinco grupos empresariais (um dos quais com 50 empresas) no seio dos quais cada empresa se especializa no desempenho de uma dada função, mantendo a sua rede de subcontratação. Ora tal configuração, na tipologia que definimos, aproxima-se mais de uma rede segmentada do que de uma rede constelação, como pode verificar-se pela definição que abaixo fazemos de rede segmentada.

Rede segmentada

Este tipo de rede constitui uma situação de certo modo intermédia às duas anteriores, combinando algumas das características das redes polarizadas e das redes-constelação. O seu núcleo configura uma rede-constelação de dimensão restrita, mas que em conjunto coordena a acção dos restantes parceiros da rede, parceiros estes que tendem a situar-se numa posição periférica em relação à dinâmica da rede, constituindo o que podemos designar por anel da rede.⁴ Assim, os parceiros do núcleo da rede concebem o projecto que a motiva em estreita colaboração entre si, dirigem o processo de partilha de funções e coordenam a participação dos elementos do anel da rede na concretização do projecto. As relações bilaterais estabelecidas entre cada entidade do núcleo e os elementos dos vários subconjuntos que constituem o anel, tendem a configurar uma sub-rede do tipo polarizado que antes definimos.

4 Recorremos aqui aos conceitos de *núcleo* e *anel* usados por Storper e Harrison (1994), sem todavia lhes conferir o determinismo que estes autores estabelecem entre função e poder hierárquico: "Por 'núcleo' entendemos uma situação de poder assimétrica ou em que algumas empresas nucleares condicionam por si sós a existência de várias outras. Por 'anel' entendemos o contrário, ou seja, uma situação de poder simétrica ou em que a existência de um conjunto de empresas ou de unidades de produção não é propriamente determinada por decisões provenientes de uma única empresa ou unidade" (*op. cit.*: 176). Se, como fazemos, atendermos privilegiadamente ao papel desempenhado na rede por cada empresa, não se torna necessário que uma empresa para integrar o núcleo tenha forçosamente que "condicionar a existência de várias outras". Similarmente, ser parceiro da rede como elemento do anel não deve significar necessariamente que estas empresas sejam autónomas das empresas do núcleo, muito menos que condicionem a sua existência, já que integrar o anel significa para nós fundamentalmente desempenhar um papel periférico na rede e, tendencialmente, estar sujeito a uma dependência considerável, pelo menos no plano funcional, dando lugar à existência de uma certa hierarquia.

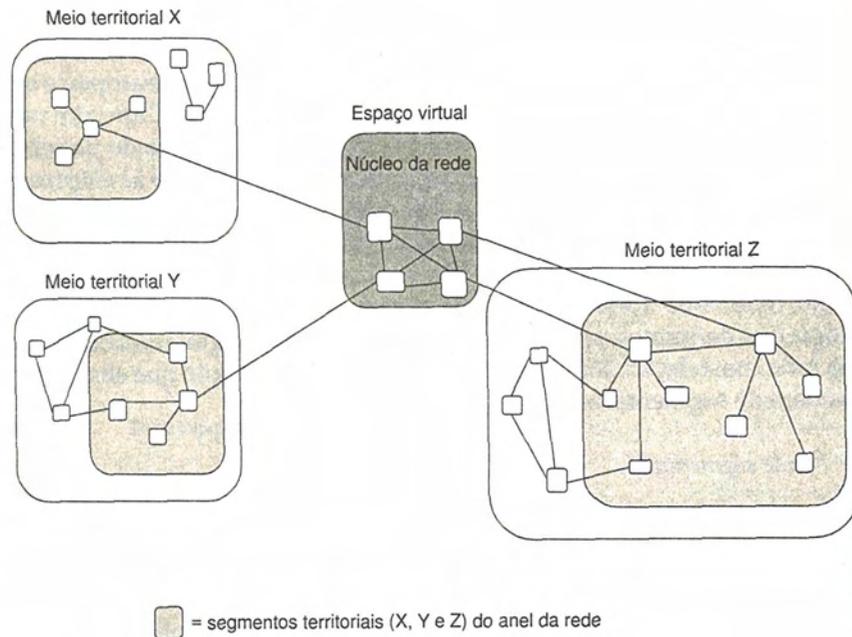


Figura 6.4 Rede segmentada

A rede segmentada é, portanto, um conjunto articulado de redes polarizadas coordenadas por uma rede-constelação, sem todavia pressupor necessariamente a existência de relações de controlo hierárquico entre o núcleo e o anel.

Deste modo, a rede segmentada tende a congregar um variado número de pequenas empresas enquadradas por um núcleo restrito de empresas com significativa dimensão. Este parece ser um enquadramento organizacional ajustado às características dos segmentos de actividade onde a inovação tem uma forte componente tecnológica e requer avultados investimentos em I&D (como é o caso da aeronáutica e das tecnologias de informação), ou a actividades sujeitas a intensa competição internacional de cariz oligopolista, cuja competitividade radica no aproveitamento das economias de escala internas à unidade produtiva em conjugação com as economias externas provenientes da divisão social do trabalho, o que parece verificar-se em alguns segmentos da indústria automóvel, da informática e da electrónica, nomeadamente.

As alianças estratégicas (que não se exprimem em fusões!), da Microsoft com produtores de equipamento informático e com uma estação televisiva, da Fujitsu com a Intel, da General Electric com a SNECMA, da Ford com a Volkswagen, o grupo Hewlett-Packard, a ABB, a Olivetti em Cavanese, a BMW no sul da Califórnia, a Airbus em Toulouse, a Boeing em Seattle, a IBM

ou as associações da Bosch com vários fabricantes automóveis, especialmente em Baden-Württemberg, afiguram-se nos exemplos paradigmáticos de redes segmentadas com nós de implantação territorial que vão do simples pólo industrial aos meios inovadores de expressão metropolitana, passando pelos distritos tecnológicos.

De resto, todos os dias vamos assistindo à multiplicação dos acordos de cooperação entre grandes empresas internacionais, por vezes concorrentes directos, frequentemente envolvendo instituições de I&D. A procura de obtenção de economias externas de génese tão diversificada como a que resulta da combinação de economias de escala e gama internas às unidades de empresariais com as economias de escala e aglomeração alicerçadas na divisão social do trabalho, aparecem-nos como a causa determinante destas associações.

Baden-Württemberg, com a sua especialização no fabrico de máquinas, electrónica e indústria automóvel, é, sem dúvida, um caso paradigmático de um meio inovador urbano-metropolitano estruturado por um amplo conjunto de redes, particularmente de tipo segmentado. Aqui se localizam nós territoriais de redes de empresas como a Mercedes-Benz, a Porsche, a Audi, a Bosch, a Siemens, a Sony, a IBM, a Hewlett-Packard ou a Alcatel. Tratam-se de redes que se estendem através de extensos anéis de PME e que frequentemente se interpenetram, quer directamente, quer através da estreita articulação com a rede institucional.⁵

A respeito desta articulação, a descrição de Cooke e Morgan (1993) do sistema de Baden-Württemberg é impressionante: para além do papel desempenhado no domínio da difusão de informação estratégica por parte das três associações empresariais dos segmentos de especialização local e do envolvimento das autoridades públicas regionais (Governo do *Land*) na promoção da educação e investigação científico-tecnológica de nível superior, este complexo produtivo conta ainda no seu "estrito" espaço geográfico com uma Câmara de Comércio e Indústria com cerca de 30 mil membros e 230 funcionários a tempo inteiro, e com uma Fundação que gere mais de uma centena de centros de transferência tecnológica. Qualquer destas entidades desempenha um papel fundamental na promoção da competitividade e da capacidade de inovação das PME e empresas locais, quer pela sua acção no domínio da formação profissional e na transferência tecnológica, quer na difusão de informação estratégica e no apoio à exportação.

O exemplo anterior ilustra ainda outra das características fundamentais das redes segmentadas. Este tipo de rede não é só segmentada na sua configuração funcional e nas relações de poder que presidem à sua governância, como, do ponto de vista da sua articulação com as dinâmicas territoriais, as

⁵ Por exemplo, a filial local da Alcatel (Standard Elektrik Lorenz) dispõe em Baden-Württemberg de mais de 3.200 fornecedores (cf. Cooke e Morgan, 1993).

redes segmentadas apresentam-se como o suporte organizacional ajustado a um processo de desenvolvimento global de tipo *arquipélago* (Ferrão, 1992), sendo normalmente segmentadas do ponto de vista territorial.

Com efeito, a rede segmentada é o suporte por excelência do território virtual global, já que a densidade e amplitude das interações da rede quer no espaço definido pelo seu núcleo, quer das interações com o exterior, tende a dar-lhe uma configuração de *espaço-fluxo global*.

O núcleo da rede segmentada pode mesmo não se apoiar directamente num meio territorial concreto, constituindo um espaço virtual de fluxos relacionais inter-territoriais, mas em contrapartida a rede tem uma componente territorial materializada em nós territoriais bem definidos, coincidentes com os espaços-território em que as empresas do núcleo estão enraizadas. As áreas metropolitanas e os distritos tecnológicos constituem os espaços territoriais privilegiados de implantação das redes segmentadas, configurando estas a estrutura de governância das megapóles, já que constituem o veículo da articulação local-global, graças à qual é possível fertilizar localmente o conhecimento tácito com o conhecimento formal portador de impulsos inovadores que é originário do exterior do território.

Organização territorial da produção, inovação e redes de governância

Como vimos, as redes territoriais diferem pela sua estrutura organizacional, da qual decorrem modos de governância e processos de interação entre os actores de natureza diferenciada. Assim sendo, o processo de inovação que ocorre em cada uma delas e as suas relações com o meio territorial também são distintas. Esboçemos a interpretação das interações entre inovação e território usando como instrumental analítico as redes de governância que acabamos de definir.

Na rede polarizada, todas as fases cruciais do processo de inovação ocorrem no interior e sob controlo da direcção da empresa nuclear, tendendo esta a beneficiar mais do território de implantação, nomeadamente através do acesso a mão-de-obra qualificada, do que o contrário.

Inversamente, na rede-constelação a inovação configura um processo colectivo de aprendizagem com forte interacção com o meio, dando lugar a um processo de obtenção de sinergias criativas centrado no território, do tipo daquele que o esquema seguinte ilustra.

Neste tipo de organização reticular, o capital relacional e o saber socio-técnico do meio constituem como que as raízes e o fertilizante da rede. Por sua vez, a configuração organizacional da rede-constelação reflecte-se na natureza colectiva e global do processo de inovação, dando-se a realimentação do património cognitivo e da capacidade criativa do meio através da difusão do novo conhecimento criado, tendo como veículo quer o enraizamento local dos actores, quer as múltiplas relações dos parceiros da rede com outros

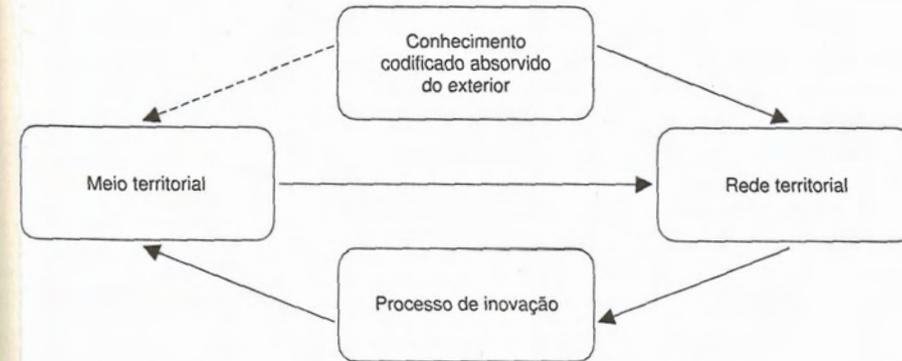


Figura 6.5 Interações entre território, rede-constelação e processo de inovação

actores locais. A abertura ao exterior do meio e/ou da rede é o veículo de absorção do conhecimento codificado, garantindo a natureza cumulativa do processo de inovação.

Nas redes segmentadas, o meio tende a desempenhar um importante papel no enriquecimento do conhecimento codificado com o saber-fazer territorialmente socializado e a fortalecer a competitividade das empresas do núcleo da rede, através das economias externas e da flexibilidade que os meios locais lhes proporcionam. A relação inversa, isto é o enriquecimento do meio pela acção das redes segmentadas, já não será tão imediata, dependendo da configuração dos segmentos territoriais da rede. Conforme esta se aproxime mais da configuração das redes polarizadas ou das redes-constelação, assim os seus efeitos sobre o meio serão menos ou mais significativos, respectivamente.

Importa ter presente que as redes territoriais constituem entidades dinâmicas que resultam de um processo não linear de evolução ao longo do tempo, apoiando-se sempre no quadro de relações, conhecimentos e competências específicas gradualmente adquiridas, podendo conseqüentemente evoluir de um para outro tipo. A este propósito, vale a pena reter uma das conclusões extraídas de um estudo intensivo sobre o Arco Jurássico Suíço (Maillat e outros, 1995: 259): "a principal característica comum a todas as redes é o facto de tomarem forma e contarem com uma substancial rede profissional ou de relações pessoais pré-existente. Os parceiros conhecem cada um dos outros mais ou menos directamente e muitas vezes trabalharam (subcontratação convencional) ou colaboraram em projectos comuns. Os vários protagonistas tiveram percursos profissionais bastante similares e vieram do mesmo meio".

Impõe-se ainda realçar que, em conformidade com a abordagem do *meio inovador* e do *sistema nacional de inovação*, seja qual for o tipo de rede, na

Rede territorial	Territórios enclave	Áreas de especialização incipiente	Complexos territoriais de produção				
			Pólos industriais	Distritos industriais	Distritos tecnológicos	Meios inovadores	
						Dimensão urbana intermédia	Dimensão metropolitana
Ausência de redes consistentes	xx	x					
Rede polarizada	x		xx		x		xx
Rede constelação		x		xx		xx	
Rede segmentada			x		xx	x	xx

Figura 6.6 Organização territorial da produção e redes de governância territorial

XX = forte associação; X = associação menos característica.

promoção regional da inovação adquirem papel de relevo as interações entre as redes empresariais locais e as redes exteriores de empresas inovadoras, e, particularmente, as interações das redes locais com o subsistema institucional, nomeadamente os centros tecnológicos, as universidades, entidades de I&D, instituições de educação e formação especializada, as câmaras de comércio e associações empresariais, ou as autoridades públicas de governo, relevância que fica bem demonstrada pelas experiências que Cooke (1996) nos descreve.

Correndo embora o risco das simplificações esquemáticas, podemos, a partir da definição de redes que acabamos de fazer, estabelecer a associação tendencial entre os diversos modelos de organização territorial da produção e as redes de governância que constituem o suporte organizacional da inovação centrada no território. A figura seguinte sintetiza essas associações.

Tomando como base os conceitos abordados no capítulo 5, a figura 6.6 apresenta-nos em coluna cinco tipos paradigmáticos de complexos territoriais de produção, com a particularidade de distinguir os meios inovadores de dimensão urbana intermédia dos de características metropolitanas, distinção que a nosso ver se impõe como forma de clarificar não tanto a natureza das interações territoriais mas sobretudo a sua amplitude e complexidade.

Apesar de nos termos detido apenas sobre os sistemas produtivos de natureza complexa e interactiva, não podemos ignorar que nem todas as economias locais têm representação naqueles conceitos. É nesse sentido que se acrescentam dois tipos de organização territorial da produção:

- as áreas de especialização incipiente, que têm aqui um sentido híbrido próximo do que resulta da combinação dos conceitos de área de especialização

produtiva com o de sistema produtivo local, na acepção que Garofoli (1994) lhes atribui e que explanámos no capítulo anterior;

- os territórios enclave, correspondendo à extensa mancha de territórios que constituem a parte periférica, ou mesmo submersa, do arquipélago territorial, tendo como característica dominante a desestruturação produtiva, a orientação para nichos de mercado enquanto parte de uma estratégia de resistência à desertificação ou a articulação com o mercado exterior através dos canais estritos de uma ou algumas empresas de dimensão significativa que utilizam o território local como plataforma logística, muitas vezes de forma efémera.

Torna-se também necessário ter presente que nem todos os territórios são governados por redes de malha local. A desestruturação da especialização produtiva local expressa-se na governância da vida empresarial local em circuito restrito à empresa e na relação desta com o mercado. Normalmente uma inserção débil, quer pelo âmbito limitado (local, regional), quer pela atitude de sujeição da empresa perante as tendências do mercado, seja em termos de procura seja de preço. É tipicamente a situação das empresas que deixam que lhes comprem, mas são incapazes de vender o que conseguem produzir.

A figura 6.6 permite-nos duas dimensões de leitura. Uma tendo como ponto de partida os espaços-território, outra a partir do tipo de redes territoriais que suportam o processo de inovação. Mas a principal ilação que dele se retira é que não existe uma correspondência unívoca entre espaços-território e redes territoriais, ainda que existam associações dominantes.

Com efeito, enquanto a governância dos meios inovadores de dimensão metropolitana tende a ser assegurada pela coexistência de redes polarizadas e de redes segmentadas, o mesmo tipo de redes tendem a ser o suporte organizacional dos complexos tipo pólo industrial e distrito tecnológico, respectivamente. Por outro lado, e como antes se sublinhou, os modelos de organização produtiva típicos dos distritos industriais ou dos meios inovadores de dimensão intermédia apresentam-se como o contexto privilegiado para o desenvolvimento das redes-constelação. Sugerindo-nos que num dado espaço-território possam coexistir redes de tipo diferenciado, inclusive de forma articulada, a figura 6.6 assinala as associações tendencialmente menos características ("x") mas nem por isso inexpressivas.

Uma das razões para que não exista uma associação unívoca entre redes e espaços-território é que normalmente num mesmo território coexistem vários segmentos de especialização e uma multiplicidade de redes. Assim, a questão que se coloca é a da identificação da tipologia de redes mais adequadas à estrutura produtiva de cada espaço-território. As notas que se seguem pretendem contribuir para uma metodologia de diagnóstico regional que permita identificar de forma expedita o tipo de rede de governância mais adequado a cada território, tendo em conta o tecido empresarial e a estrutura de especialização existentes.

Se atendermos aos critérios recorrentes na definição conceptual dos vários espaços-território e dos diferentes tipos de redes, concluiremos facilmente que a dimensão das empresas que integram cada tipo de rede e o padrão de especialização produtiva de cada território — por referência à génese das economias externas que lhes dá consistência — constituem dois dos principais factores de diferenciação das tipologias conceptuais definidas.

Tal sugere-nos a existência de uma vertente estrutural da competitividade de cada território que se expressa na concordância do padrão de especialização produtiva com a dimensão do tecido empresarial que a suporta, já que a combinação destas duas dimensões constitui um elemento fundamental para os espaços-território valorizarem as economias externas que comandam a lógica competitiva de cada segmento de actividade.

Em concreto, se estabelecermos três perfis dimensionais para o tecido empresarial:

- D1) predomínio de pequenas e muito pequenas empresas;
- D2) combinação de pequenas e médias empresas com algumas empresas de significativa dimensão;
- D3) predomínio de grandes e muito grandes empresas;

e tivermos em conta a génese dominante das economias externas de que depende a competitividade de cada segmento produtivo em mercado aberto:

- E1) segmentos onde predominam as economias de escala e/ou gama internas às unidades produtivas;
- E3) segmentos onde as economias de aglomeração ou as economias de escala exteriores às unidades produtivas são determinantes;
- E2) segmentos que combinam os dois tipos anteriores de economias externas sem que nenhum deles seja manifestamente predominante.

Poderemos construir a matriz seguinte onde, à luz da caracterização de cada tipo de rede que antes fizemos, se reconhecem na diagonal principal as condições concordantes com cada uma daquelas redes, sugerindo-nos que a superioridade competitiva dos complexos territoriais de produção que tem sido identificada em muitos dos estudos especializados dos últimos anos se fica a dever ao facto desses complexos produtivos disporem de redes com uma configuração adequada quer ao seu padrão de especialização produtiva quer ainda à dimensão do seu tecido empresarial.

A lógica de leitura que preside à figura 6.7 é: dado um determinado padrão de especialização da economia local cuja lógica competitiva repousa sobre a valorização de economias externas de tipo "Ei", a competitividade da economia local requer a existência de redes de governância cujo tipo pre-valectente "ideal" é o definido nos elementos significativos da matriz, cuja

	E3	E2	E1
D1	Complexos territoriais com redes tipo constelação		
D2		Complexos territoriais com redes tipo segmentado	
D3			Complexos territoriais com redes tipo polarizadas

Figura 6.7 Economias externas, dimensão empresarial e redes territoriais

estrutura empresarial mais adequada é a que corresponde ao perfil dimensional de tipo "Di".

A estes requisitos de concordância acresce a existência de capacidade de gestão das respectivas redes. Quando esta capacidade de gestão não esteja alicerçada no tecido institucional a dimensão das empresas torna-se numa vertente fulcral, tendendo a requerer empresas de maior dimensão, particularmente nas situações tipificadas por "D1", daí que o entendimento a fazer de "predomínio" de empresas com dimensão "Di" só possa definir-se de forma casuística.

Dando por adquirido que a competitividade das economias locais passa pela presença de redes de suporte à inovação territorial, o alcance operacional da matriz anterior é o de explicitar que os territórios que combinam redes, padrão de especialização e dimensão das empresas de forma diversa da que se representa na diagonal principal, ou não são espaços-território de tipo complexo, ou apresentam um desajustamento entre o padrão de especialização e a dimensão empresarial, de onde deverá resultar alguma debilidade competitiva. Consequentemente, em termos de política, a par da criação de redes territoriais impõe-se o despoletar de processos de reestruturação com incidência na dimensão das empresas, na reconversão dos segmentos de especialização ou em ambas as vertentes, conforme o ponto da matriz que melhor define a situação de cada segmento produtivo no respectivo território.

Apesar do alcance que pensamos possuir esta metodologia de abordagem das dinâmicas de governância territorial, importa ter presente que esta é apenas uma visão parcelar da problemática da competitividade regional. Intervir de forma coerente na promoção da competitividade de um dado território requer que se tenha uma visão sistémica dos factores determinantes do respectivo desempenho competitivo. Tal requisito justifica que se tente construir um quadro teórico de referência para abordar de forma integrada a questão da competitividade territorial/regional. É este o propósito dos próximos capítulos.

Parte III | COMPETITIVIDADE TERRITORIAL: PREMISSAS
TEÓRICAS E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Capítulo 7
**DIMENSÕES DETERMINANTES DA COMPETITIVIDADE
TERRITORIAL**
Proposta de esquema analítico

A equação da competitividade territorial

O conceito de competitividade está implícito nas abordagens teóricas das principais escolas de pensamento económico, tendo-se mesmo vulgarizado nos últimos dez anos. Não obstante, como facilmente se reconhecerá através da leitura dos capítulos anteriores, o conceito de competitividade está longe de se poder considerar estabilizado.

Consequentemente, falar de competitividade territorial não está isento de ambiguidades. Até agora usámos a expressão sem nunca a definir, mas a verdade é que nisso não fomos originais. Apesar de nos anos 1990 a expressão "competitividade" ter começado a tornar-se recorrente na literatura subordinada à problemática territorial, da extensa pesquisa bibliográfica que realizámos não nos foi possível identificar qualquer texto em que o conceito de competitividade territorial/regional seja convenientemente definido.

Pela nossa parte, entendemos por *competitividade territorial* a capacidade de uma dada comunidade territorial para assegurar as condições económicas do desenvolvimento sustentado. Porque os territórios competem entre si e porque o desenvolvimento remete para um amplo conjunto de vectores articulados, a competitividade territorial deve entender-se como reportando-se a uma realidade plurifacetada e como expressando uma performance relativa cuja aferição deve fazer-se de forma dinâmica.

É um conceito de *natureza plurifacetada*, porque as condições do desenvolvimento se reportam tanto à capacidade de produzir riqueza, como à eficiência relativa com que a economia do território gera essa riqueza, como ainda ao interface social intrínseco ao funcionamento económico, de que são expressão, nomeadamente, a capacidade de atrair e fixar população e a capacidade de criar emprego, especialmente qualificado.

No longo prazo, desenvolvimento pressupõe crescimento, ainda que

aquele se não possa restringir a este, exprimindo o crescimento a capacidade de mobilizar recursos e de os valorizar no mercado, obtendo assim um excedente de riqueza. Ora, porque crescimento pressupõe a realização desse excedente no mercado, assegurar no longo prazo a sustentabilidade do crescimento em mercado aberto requer necessariamente a obtenção de acréscimos de produtividade relativa.

Por outro lado, vimos já que as condições da competitividade não radicam apenas em factores económicos. Entre outras condições, a criação de emprego surge-nos como elemento fundamental da competitividade, já que sem ele o tecido social entrará em crise, não alimentando a dinâmica de inovação que tomámos como factor propulsor da competitividade. Assim sendo, a competitividade sustentada não dispensa o permanente aperfeiçoamento dos recursos humanos, suporte da inovação e da eficiência produtiva, pelo que para se ser competitivo não basta criar emprego, importa também a qualidade do emprego que se cria.

Tal entendimento corresponde ao integrar de elementos da "consciência social" na noção de competitividade, nomeadamente entendendo a competitividade territorial como algo que se manifesta pelo compromisso entre produtividade e emprego, variáveis que tendem a revelar-se conflituantes. Com efeito, se na lógica da empresa os acréscimos de produtividade resultantes de reduções do emprego podem equivaler a um reforço competitivo, dificilmente o mesmo se poderá dizer na lógica de longo prazo do território. Daí que competitividade territorial não possa aferir-se simplisticamente pelo nível de produtividade relativa. Inversamente, uma menor taxa regional de desemprego também não pode interpretar-se linearmente como maior competitividade, pois que num quadro de mobilidade territorial tal poderia conduzir-nos a fazer equivaler desertificação humana a competitividade territorial.

O potencial demográfico, seja endógeno seja o resultante da atractividade gerada pela imagem externa das oportunidades e pelas condições de vida proporcionadas pela região, constitui uma das vertentes da competitividade. Competitividade é também bem-estar social e este tem no acesso ao emprego uma das suas dimensões indissociáveis, razão porque a dinâmica demográfica poderá traduzir melhor a competitividade de um território do que a respectiva taxa de desemprego.

Competitividade territorial deve entender-se como *performance relativa* porque a economia de cada território concreto faz parte de um sistema mais vasto onde os seus elementos se posicionam como concorrentes. Em consequência, o conceito de competitividade territorial deve permitir aferir no tempo os processos de reforço, estagnação ou perda de vantagens de um dado território relativamente a cada um e a todos os restantes que se integram no mesmo sistema espacial, sendo que aquelas vantagens exprimem, mais do

que mérito absoluto, superioridade de desempenho por referência aos restantes territórios que concorrem no mesmo mercado.

Competitividade territorial deve ainda entender-se como temporalmente dinâmica já que, mais do que vantagem efémera, a competitividade deve traduzir-se na obtenção de vantagens duradouras de tipo estrutural, logo passíveis de se aferirem no médio/longo prazo. Neste particular tem especial importância a consideração da articulação no tempo entre competitividade e qualidade ambiental. Há patamares de competitividade que só subsistirão enquanto for possível poluir, em contrapartida, há patamares que só serão alcançáveis se houver qualidade ambiental. Por outras palavras, no longo prazo, elevados níveis de competitividade territorial afiguram-se-nos indissociáveis da capacidade do correspondente território para adoptar modelos de desenvolvimento que se compaginem com a qualidade ambiental e, de um modo geral, com o equilíbrio do ecossistema.

Competitividade territorial significa, afinal, tomar parte activa no "jogo" da *competição global*, procurando não sair dele na condição de derrotado. Aceitando-se que seja este o propósito, então assegurar a competitividade de um território é equacionar a forma de melhor valorizar as oportunidades que se lhe deparam, sejam estas oportunidades decorrentes dos atributos endógenos, sejam decorrentes do enquadramento exógeno, ou ainda, da interacção entre estas duas dimensões. Tal também equivale por dizer que, do ponto de vista em que nos colocamos, a problemática da competitividade territorial acolhe o exógeno e o endógeno mas neles não revê a oposição de duas grandezas conceptuais, antes se enfatizando a sua complementaridade e interacção.

Esclarecido o entendimento a fazer de competitividade territorial, podemos agora concentrar-nos no nosso propósito já antes sublinhado: o de contribuir para a clarificação da natureza dos factores determinantes da competitividade dos territórios.

Na perspectiva do território a competitividade resulta da simbiose entre as dinâmicas das empresas locais e as dinâmicas de criação e/ou reprodução de factores territorializados de competitividade. Ou seja, a competitividade territorial é função dos atributos, ou potencial competitivo, inerentes às empresas localizadas no território, mas é igualmente função das vantagens comparativas da economia local, que juntamente com os atributos das empresas formam o que podemos designar por atributos estáticos do território. Sendo a competitividade um processo dinâmico, o desempenho da economia local não poderá deixar de ser condicionado quer pela forma com que aqueles atributos se conjugam na matriz de inserção das empresas no território, quer ainda pela forma da inserção do território na economia global, pois que uma e outra formas de inserção condicionam o potencial competitivo dos atributos estáticos inerentes ao território.

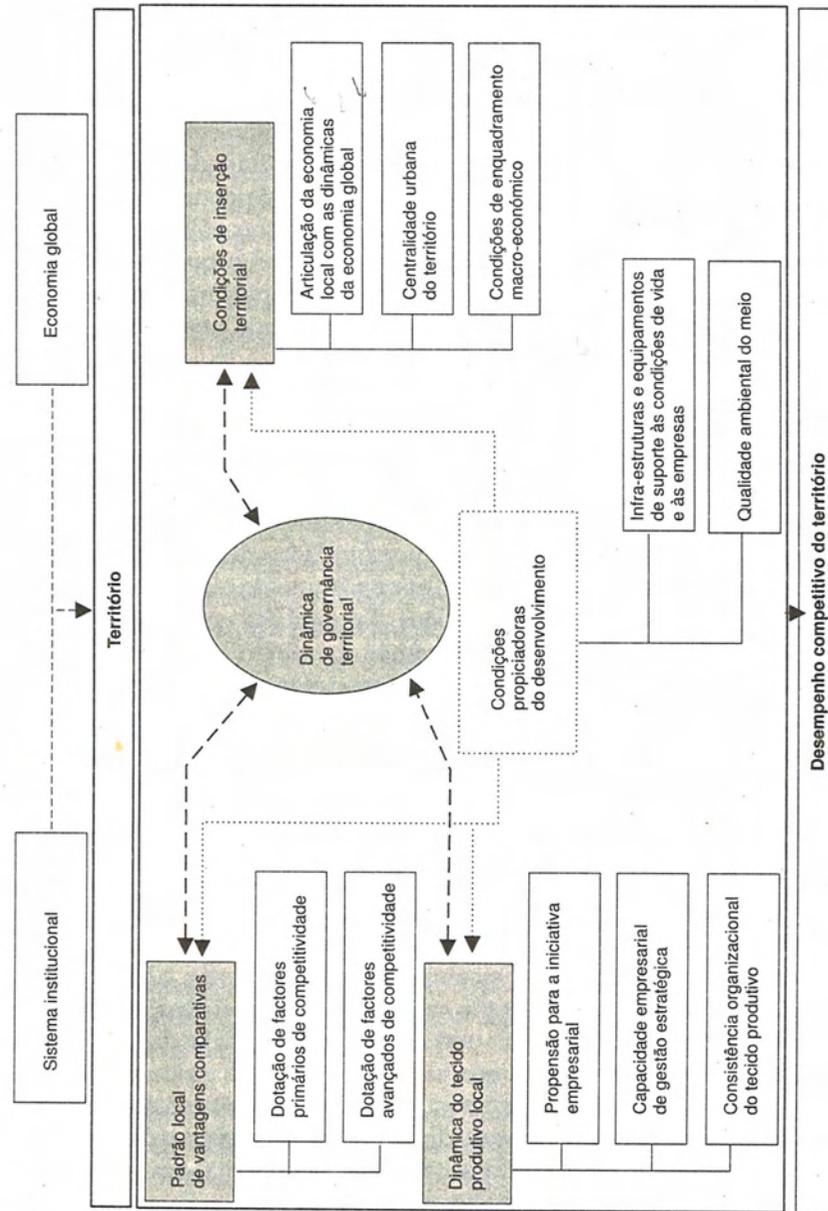


Figura 7.1 Dimensões determinantes da competitividade territorial

Em síntese, e conforme se ilustra na figura 7.1, podemos dizer que no longo prazo a capacidade competitiva de um dado território/região é determinada pela acção conjugada de três dimensões: o *padrão local de vantagens comparativas*, a *dinâmica do tecido produtivo local*, e as *condições da inserção territorial* da economia local.

O *padrão de vantagens comparativas* da economia local exprime a diferenciação territorial do mercado em função da correspondente dotação de factores inerentes à estrutura económica, quer esta dotação seja aferida em termos de quantidade, de qualidade e/ou de custo. Dada a relevância competitiva da vantagem conferida pelos diferentes factores no contexto concorrencial actualmente predominante à escala internacional, podemos decompor aqueles factores de competitividade em *factores primários* e *factores avançados*. Os primeiros conferem essencialmente uma vantagem-custo — como sejam a dotação de recursos naturais ou o baixo custo da mão-de-obra — os segundos exprimem-se na capacidade para gerar vantagens concorrenciais baseadas na qualidade e/ou na diferenciação do produto, tendo por base a dinâmica do mercado local/regional, a acessibilidade a serviços especializados de apoio às empresas e/ou a disponibilidade de *capital humano* acumulado.

Por *dinâmica do tecido produtivo local* entendemos a dimensão da competitividade territorial que se reporta quer aos atributos do tecido empresarial quer às formas de inserção das empresas no território. Ou seja, compreende o potencial competitivo intrínseco às empresas “locais” e o potencial competitivo decorrente das sinergias da organização produtiva local.

Os atributos das empresas relevantes para a competitividade são, antes de mais, os que se traduzem em capacidade de iniciativa empresarial e em capacidade de gestão estratégica. Mas, as actuais condições de mercado requerem que a empresa procure obter vantagens pela forma como combina os factores produtivos, mas também pela valorização de economias externas conformes com a lógica associada ao paradigma tecnoeconómico dominante. Significa isto que a relevância competitiva da capacidade de gestão não se circunscreve ao domínio da empresa mas se prolonga no domínio da inserção da empresa no território envolvente, sendo a sua competitividade condicionada pela especificidade dos atributos deste território de inserção.

Deste modo, a densidade local das redes de governância territorial da inovação (conforme entendimento que explicitámos no capítulo anterior) apresenta-se como um factor fundamental da competitividade do território, já que são estas redes que servem de suporte à circulação da informação inovadora e fertilizam a parceria estratégica que está na génese das economias de aglomeração conferindo consistência organizacional ao tecido produtivo local. Assim se justifica que a flexibilidade das estruturas produtivas surja

invariavelmente entre as características enunciadas nos estudos sobre os complexos territoriais de produção de maior sucesso.

A *inserção do território* na economia global é matizada pela forma como o padrão local de vantagens comparativas se articula, favoravelmente ou não, com as dinâmicas da economia global, cuja lógica decorre do paradigma tecnoeconómico dominante à escala internacional. Em todo o caso, a incidência local das tendências globais de reestruturação económica é mediada pela conjugação do padrão de espacialização com o grau de exposição à concorrência internacional dos correspondentes segmentos produtivos locais.

A articulação do território com o espaço regional em que se insere deverá igualmente condicionar o seu desempenho competitivo, já que as dinâmicas estruturais de interdependência espacial geram padrões de centralidade urbana e mecanismos de segmentação espacial que se traduzem na diferenciação económica do território, nomeadamente quanto à acessibilidade aos factores avançados de competitividade.

Finalmente, a inserção global e regional do território tem nas condições de enquadramento macroeconómico uma das suas vertentes fundamentais. Desde logo porque tal inserção é fortemente tributária do modelo de inserção geoestratégica do país, depois porque a regulação macroeconómica nacional têm incidências territoriais distintas, seja porque tal constitua propósito deliberado da política económica, seja pelo efeito da diferenciação económica dos espaços subnacionais.

As *condições propiciadoras do desenvolvimento*, surgem-nos no esquema teórico proposto como factores condicionantes de segunda ordem. Com efeito as infra-estruturas e os equipamentos sociais de suporte às condições materiais da vida colectiva constituem uma condição básica do desenvolvimento, necessária à eficácia das três dimensões determinantes da competitividade. Mas, como as múltiplas avaliações da política regional têm demonstrado, as infra-estruturas não constituem condição suficiente de desenvolvimento, razão porque deliberadamente se não incluem na figura 7.1 ao mesmo nível dos restantes factores.

Semelhante raciocínio é válido para as condições ambientais. A qualidade ambiental — em sentido lato, compreendendo a vertente ecológica mas também vertentes sociais como as relações de vizinhança, a segurança pública, etc. — é condição desejável do desenvolvimento, nalguns casos funciona mesmo como requisito de localização para certas actividades e estratos sociais, mas frequentemente a qualidade ambiental está inversamente correlacionada com o desenvolvimento, não faltando exemplos de regiões com elevadas potencialidades ambientais que enfrentam o risco da marginalização competitiva.

Em síntese, sem ignorar que as condições propiciadoras do desenvolvimento funcionam como condicionante, no quadro analítico proposto o desempenho competitivo de uma região é determinado pela forma como se combinam localmente três ordens de factores: os factores de competitividade associados à estrutura económica do território — traduzidos pela dimensão padrão local de vantagens comparativas — a capacidade organizacional da sociedade local orientada para a gestão estratégica da competitividade numa base territorial — reflectida na dimensão dinâmica do tecido produtivo — finalmente, a dimensão territorial — veiculada pelas condições de inserção do território — apresenta-se como a expressão da interacção das tendências de alteração estrutural do espaço envolvente ao território (no limite a economia mundial) com a configuração específica do território. Assim, esta dimensão reflecte predominantemente a forma como as dinâmicas exógenas se repercutem nos factores estruturais da competitividade local.

Finalmente, num outro plano, a *dinâmica de governância territorial* configura um espaço virtual gerador de sinergias competitivas, através de um complexo processo relacional associado à inserção das empresas no seu território envolvente (compreendendo, portanto, as relações entre empresas e as relações entre empresas e instituições) e à articulação do território com a economia regional, nacional e mundial.

Como facilmente se compreenderá, no quadro teórico proposto, o desempenho competitivo do território é resultante tanto das vantagens decorrentes de cada uma das três dimensões enunciadas, quanto da capacidade de gestão da dinâmica de governância territorial. Na valorização das sinergias locais desempenham papel crucial a circulação da informação técnico-económica, os processos de parceria orientados para o desenvolvimento local, a capacidade de liderança organizacional — nomeadamente tendo em vista assegurar uma inserção vantajosa do território na economia global — e, sobretudo, o capital relacional que alimenta as dinâmicas colectivas de aprendizagem e inovação.

Apesar do papel que neste modelo desempenha a dinâmica institucional, importa desde já esclarecer que não se considera tal dinâmica como um factor de competitividade em si mesmo. Na nossa formulação a dinâmica institucional constitui o mecanismo propulsor da governância territorial, esta sim um espaço gerador de sinergias competitivas, sendo o seu papel o de dinamizar a criação de factores de competitividade e o de valorizar o potencial competitivo dos factores existentes.

Com o objectivo de melhor apreender a natureza dos múltiplos factores explicativos da competitividade territorial que acabam de enunciar-se, nas secções seguintes iremos deter-nos sobre cada uma das dimensões analíticas propostas.

Competitividade e padrão local de vantagens comparativas

Em grande medida, a razão de ser do corpo disciplinar autónomo da economia regional funda-se na diferenciação espacial dos mercados, dado o efeito da distância física sobre a circulação da informação e sobre o custo de transporte das matérias-primas e dos produtos finais, bem como o obstáculo que essa distância constitui para a perfeita mobilidade dos factores produtivos. Em suma, a consideração do território não isotrópico conduz inevitavelmente à diferenciação dos mercados, podendo mesmo levar-nos a formular diversificados modelos de concorrência empresarial

É certo que a modernização das redes de transporte conduziu à redução significativa dos custos de transporte nos custos de produção, enquanto as novas tecnologias de informação e comunicação tornaram mais acessível a informação relevante aos agentes do mercado. Mas é igualmente certo que a intensa diferenciação do produto problematiza a utilização dos referenciais teóricos cujos postulados intrínsecos são os do modelo de concorrência perfeita. Por outro lado, a intensificação da globalização económica ocorre em simultâneo com o reforço de segmentos de actividades protegidos da concorrência internacional e, não raro, da concorrência supra-local.

Assim, continua a afigurar-se nos pertinente formular a hipótese de que a diferenciação territorial do mercado joga um importante papel na competitividade económica local, já que aquela diferenciação se traduz em (des)vantagens comparativas. Em particular, importa considerar como vector explicativo da performance competitiva de um dado território:

- a dotação de factores que possa exprimir-se em significativa vantagem-custo — *factores primários* — conferindo às empresas locais um enquadramento de mercado de tipo proteccionista, nomeadamente, as circunstâncias naturais, geográficas, económicas e políticas que concorrem para a diferenciação territorial do grau de disponibilidade e das condições económicas de acesso a recursos primários de produção, tais como os recursos naturais, a mão-de-obra, a energia ou o capital tangível;
- a dotação do território em *factores avançados* de competitividade, isto é, factores que mais do que uma vantagem-custo constituem o suporte local da inovação e o elo fundamental de articulação entre as alterações tecnológicas globais e os processos locais de reestruturação produtiva. Incluem-se neste grupo a dinâmica do mercado local, o capital humano acumulado e a disponibilidade de serviços especializados de apoio à actividade económica.

Dotação em factores primários de competitividade

A diferenciação espacial do mercado ao nível dos factores primários da

competitividade pode revelar-se um elemento estratégico, particularmente quando em articulação com um enquadramento macroeconómico favorável, a economia local dispõe de:

- uma forte dotação de recursos naturais valiosos (metais preciosos, minerais não metálicos, ...) ou muito valorizados no quadro do modo de desenvolvimento historicamente dominante. Pense-se em recursos energéticos, no âmbito de um modelo de tecnologia energético-intensiva, ou em recursos hídricos, num modelo de acumulação agrária acelerada ou de industrialização têxtil;
- recursos naturais com aptidões/atributos raros, como sejam a elevada fertilidade do solo, a amenidade do clima ou o exotismo da paisagem;
- um espaço de reserva de mercado ou de acesso a matérias-primas a preços preferenciais. Tal pode ocorrer em consequência de decisões do sistema político (vd. mercados coloniais ou acordos comerciais preferenciais entre países, quota de compras públicas e/ou fornecimento de bens a preços subsidiados... no quadro da política regional), mas a fricção do espaço também pode levar a que tal ocorra por mera acção dos mecanismos de mercado, no quadro de modelos de concorrência imperfeita;

Mas, com o actual pano de fundo definido pela economia mundial, as vantagens-custo que prevalecem, mais do que as baseadas na dotação de recursos naturais, estão associadas às condições de acesso à mão-de-obra, especialmente as que se expressam na prática de baixos salários relativos.

Configuram ainda situações de vantagem-custo similares às anteriores aquelas que se exprimem em menor custo relativo do investimento. Tais como:

- a disponibilidade de solos de boa aptidão agro-florestal a baixo custo relativo, seja por força de um processo de desertificação humana, seja porque as mudanças do quadro valorativo conduziram a uma desvalorização social do trabalho agrícola e do valor atribuído à herança fundiária, seja ainda porque normativos legais ou dinâmicas de reordenamento do território conduzem a que os mecanismos da renda fundiária diferencial se manifestem com intensidades diversas conforme os espaços territoriais em que ocorrem;
- os mesmos normativos legais, dinâmicas de reordenamento do território, a política de gestão urbanística, a dotação dos espaços urbanos de equipamentos colectivos, o grau de centralidade e a funcionalidade urbanas, a dotação de infra-estruturas económicas, a oferta de solo urbano e de solo industrial estruturado, ..., convergem na diferenciação territorial do custo do capital, entendido não como o capital financeiro mas como o capital tangível em que se consubstancia o investimento. Assim,

os espaços que dispõem de “capital” a menor custo apresentam uma vantagem comparativa relevante não só para a viabilização de mercado dos investimentos realizados, mas também como estímulo da própria dinâmica do investimento.

A discricionariedade territorial, seja da política regional seja das diversas políticas sectoriais, materializada na existência de apoios financeiros ao investimento, de incentivos à contratação ou na promoção de investimentos públicos em equipamentos e infra-estruturas, configura na prática situações de vantagem-custo com o mesmo sentido que a dotação em recursos naturais ou a existência de mão-de-obra e capital tangível a menor custo.

Em síntese, uma forte dotação de factores primários de competitividade traduz-se na diferenciação do mercado através das vantagens comparativas associadas ao menor custo de instalação (o que constitui um estímulo ao investimento endógeno e um estímulo à atracção de capital exógeno) ou aos menores custos de exploração (fertilidade da terra, custo das matérias-primas, custos salariais, ...). Num caso como no outro, o resultado para as empresas locais exprime-se em ganhos relativos ao nível da produtividade monetária do trabalho, ou seja, um efeito da mesma natureza que o obtido pela diferenciação de produto, sobretudo se o efeito da regulação macroeconómica for favorável à manutenção daquelas vantagens-custo. Em todo o caso, para a economia local um padrão de competitividade baseado em vantagens-custo conferidas por factores primários pode conduzir a um comportamento económico e social de tipo conservador capaz de anular tais vantagens, até pela incapacidade do tecido económico local interiorizar a inovação difundida do exterior.

Somos assim levados a admitir que as vantagens comparativas alicerçadas na dotação de factores primários de competitividade só representam um verdadeiro pilar da competitividade local quanto as correspondentes economias locais revelem capacidade para reverter as vantagens-custo em vantagens competitivas, nomeadamente, combinando aquelas vantagens com a dotação de factores avançados e/ou com um enquadramento macroeconómico particularmente favorável.

Por outras palavras, as vantagens comparativas conferidas por factores primários não se afiguram como condição suficiente de competitividade¹. Embora possam constituir um importante suporte da competitividade territorial, é necessário que tais vantagens primárias se conjuguem com a

1 Facilmente se reconhecerá que os vectores de vantagem-custo que aqui enunciámos em grande medida convergem com os postulados implícitos à política regional tradicional: valorização das vantagens locais como meio de redistribuição espacial do crescimento. Assim sendo, deste postulado decorrem implicações para a avaliação daquela política.

presença de factores avançados de competitividade, até para alimentar o dinamismo social que serve de antídoto ao risco do conservadorismo a que antes aludimos.

Dotação de factores avançados de competitividade

As dinâmicas espaciais e empresariais recentes têm evidenciado a relevância crescente de factores de localização como a expressão urbana do mercado local, a qualificação dos recursos humanos disponíveis ou a oferta de serviços especializados, a tal não sendo indiferente o papel daqueles factores avançados de competitividade no desempenho das empresas e dos respectivos territórios de inserção. Detenhamo-nos sobre cada um desses factores.

Desenvolvimento do mercado local

A dimensão quantitativa da procura local e a sua dinâmica qualitativa, por um lado, e a estruturação da rede comercial, por outro lado, constituem aspectos centrais ao grau de desenvolvimento territorialmente diferenciado dos mercados e um vector de suporte à competitividade:

- a relevância competitiva da dimensão do mercado local exprime-se desde logo na possibilidade de as empresas explorarem economias de escala, mas também na diversidade tendencialmente maior de actividades viabilizadas, dado ser mais fácil atingir-se o limiar de rendibilização dos investimentos. Desta diversificação decorre ainda a possibilidade de obtenção de economias de aglomeração. Em consequência, competitividade e dimensão do mercado tenderão a apresentar-se como variáveis positivamente correlacionadas;
- a dinâmica da procura local repercute-se na orientação qualitativa da procura, no grau de exigência inovadora ou na capacidade de induzir hábitos cosmopolitas que à escala local funcionam como inovações, constituindo assim um importante meio de transmitir aos empresários inovadores os sinais de estímulo e de antecipação das tendências da procura internacional, sejam estas tendências determinadas pela emergência de novos valores estético-culturais, seja pela alteração dos modos de vida ou por alterações da estrutura social. Assim, maior dinâmica qualitativa deverá traduzir-se em maior competitividade, relação que Porter (1990) esclareceu ao associar inovação a competitividade e exigência da procura a fonte de inovação;
- a densidade e estruturação da rede comercial local não só facilita o acesso aos mercados supra-locais, como simultaneamente permite às empresas locais beneficiarem de vantagens comparativas decorrentes da diversidade, densidade e eficiência da rede comercial. Os postulados da

concorrência apontam para a correlação directa entre estruturação comercial e eficiência na prestação do serviço comercial. Assim sendo, o desenvolvimento da rede comercial local permite reduzir custos de comercialização a suportar pelas empresas (até porque estas podem externalizar a função comercial com ganhos de eficiência) e viabiliza a criação de actividades complementares especializadas, podendo mesmo traduzir-se na criação de barreiras à entrada de produtos exteriores, fruto da eficiência comercial e da fidelidade às relações comerciais estabelecidas.²

O capital humano local

É a sociedade em geral e, particularmente, as instituições concretas de ensino e formação que influenciam o perfil de qualificações dos recursos humanos de origem local. A valorização social relativa entre a relevância do saber profissional (ou do trabalho) e do saber formal (ou da frequência escolar) é moldada pelo quadro de valores culturais, assumindo expressão territorial diferenciada. Assim, não será apenas a dotação do território em equipamentos de ensino mas também o quadro social local que determinarão o esforço educacional ou o investimento em capital humano que numa dada economia local se observa, conferindo a esta forma de acumulação uma importância fundamental na diferenciação territorial.

Claro está que não poderá excluir-se que a sistemas territoriais com elevado esforço educacional possa corresponder uma baixa performance competitiva. É que o capital humano é determinado não apenas pelo esforço educacional mas também pelo próprio tecido económico local.

Com efeito, o capital humano de um dado território é a resultante do esforço educacional de base conjugado com as qualificações profissionais da população, sejam estas de tipo formal ou matizadas pelo saber de experiência feito. É por isso que um território que não disponha de factores de competitividade complementares pode ver o seu esforço educacional contrariado pela polarização exercida por territórios cuja economia dispõe de tais factores.

Ou seja, o esforço educacional de uma sociedade é um investimento a

2 A relevância da capacidade comercial local na competitividade tem em Portugal uma boa ilustração. Quando os fruticultores algarvios ou os do Oeste se resignam a destruir a fruta que produziram (por não poderem competir com os preços da fruta importada e comercializada nas grandes cadeias comerciais) já não é a diferença entre o custo de produção da fruta em Portugal e na Europa que está em causa, pois que qualquer preço de venda, mesmo que inferior ao custo de produção, se afigura preferível à ausência total de receitas intrínseca à destruição da fruta. Do nosso ponto de vista o que está em causa é a capacidade de vender o que se produziu, ou seja, a capacidade de organização e gestão comercial.

médio prazo. Significa abdicar do contributo produtivo actual dos jovens na expectativa de um contributo reforçado no futuro. Mas, impõe-se recordá-lo, não é a mera qualificação dos recursos humanos que é relevante para a competitividade, são sobretudo as sinergias associadas à sua utilização produtiva.

Assim, quando o esforço educacional não é acompanhado por esforços complementares de mudança das estruturas de gestão dos recursos humanos tal esforço poderá traduzir-se na criação de tensões empobrecedoras da competitividade local, traduzíveis em drenagem de recursos. Nesta circunstância pode acontecer que a contrapartida do esforço educacional pouco mais signifique na economia local que a redução da taxa de desemprego, em consequência do retardar da entrada dos jovens no mercado de trabalho.

Independentemente dos desfasamentos espaciais entre esforço de formação e capacidade de valorização das competências criadas, a relevância competitiva do investimento na qualificação humana encontra-se suficientemente demonstrada pela literatura subordinada à análise dos recursos humanos³ e mesmo pela teoria do crescimento. Tal é igualmente demonstrado pela lógica de actuação dominante das empresas: se no modelo de crescimento industrial dos anos 1960 e 1970 as lógicas de localização atendiam à existência de mão-de-obra semi-qualificada e barata, os imperativos da competitividade actual conduzem as empresas a cada vez mais ponderar nas suas decisões de localização a existência de recursos humanos qualificados.

Ao nível territorial, a relevância competitiva do capital humano está bem ilustrada na conclusão de Cuadrado-Roura (1995) num estudo sobre as regiões europeias: "a disponibilidade de recursos humanos, com uma oferta estável de força de trabalho qualificada e uma base educativa elevada, é um factor em que coincidem todas as regiões 'ganhadoras' estudadas" (Cuadrado-Roura, 1995: 19).

Esta relevância da qualificação dos recursos humanos decorre, nomeadamente, do que Pierre Veltz (1993: 12) designa por papel crescente da organização na performance económica e nos custos de produção:

o elemento hoje em dia determinante do custo de produção nas actividades média ou fortemente mecanizadas é o bom uso da maquinaria (tempos de actividade e fiabilidade). Ora, esse bom uso está directamente correlacionado com factores tais como a competência da mão-de-obra, a qualidade da manutenção e da organização dos tempos produtivos, etc. Daí que, excepção feita a casos particulares de indústrias ou de serviços muito intensivos em mão-de-obra, o custo do trabalho joga um papel cada vez mais indirecto na performance [sublinhado nosso]. Ou antes, ele está frequentemente correlacionado de maneira inversa: de onde o

3 A este propósito veja-se, nomeadamente, M.J. Rodrigues (1994).

paradoxo aparente de países de altos custos do trabalho (como a Alemanha e o Japão) serem, apesar disso, competitivos em termos de preço dos produtos.

Aliás, a despeito da importância que no discurso dos empresários tende a atribuir-se aos baixos salários, não deixa de ser sintomático que da comparação entre as empresas que encerraram na década de 1980 (1982-1992) em Portugal e as que sobreviveram se conclua que, as empresas encerradas “têm uma maior percentagem de trabalhadores com baixas habilitações e mais baixa percentagem de trabalhadores com frequência do ensino superior; apresentam valores mais baixos para o índice de qualificação e taxa de enquadramento; em média, remuneram pior os respectivos trabalhadores” (Bairrada e Madruga, 1994: vi).

Em termos territoriais, a abundância de recursos humanos com qualificações específicas, que requerem um longo tempo de assimilação/aprendizagem, representa sempre uma vantagem absoluta entre o território em que se manifesta e aquele que não dispõe dessa situação, independentemente dos níveis salariais. Aquela vantagem é ampliada quando o nível salarial é equivalente ao da mão-de-obra noutras economias em que os recursos não dispõem dessas qualificações.

Tal padrão de vantagens tende a auto-reforçar-se, podendo afirmar-se que a interacção entre qualificação dos recursos humanos e desenvolvimento socioeconómico é de natureza cumulativa. Demonstra-o, nomeadamente, o trabalho de Bradley e Taylor (1995) onde se conclui que as regiões com recursos humanos mais qualificados conseguem obter melhores performances económicas, ao mesmo tempo que as regiões economicamente mais prósperas promovem maiores esforços educacionais e alimentam sistemas educacionais mais qualificantes.

Deste modo não surpreende que actualmente as “regiões ganhadoras” sejam principalmente zonas urbanas, e sobretudo as metrópoles, pois que apresentam uma confortável vantagem comparativa no domínio da acumulação de capital humano, até porque foi nestas regiões que se observou a maior concentração de quadros técnicos durante o processo de industrialização do pós-guerra.

Desenvolvimento da oferta local de serviços

Numa economia em que a competitividade cada vez se joga mais na esfera organizacional em detrimento da esfera produtiva propriamente dita, os serviços, especialmente os serviços intermédios ou de apoio às empresas, desempenham um papel determinante nos ganhos de produtividade monetária e na difusão da inovação. A tendência para a desintegração vertical da produção industrial, a crescente complexidade territorial dos fluxos produtivos, a necessidade de integração da cadeia de valor ao longo do circuito que medeia

entre a concepção e os serviços pós-venda, a crescente dependência da produção relativamente à informação e aos *inputs* imateriais, fazem do acesso aos serviços especializados um vector determinante da competitividade das empresas. Como sublinha Veltz (1994a: 198), “num contexto em que a inovação se acelera e se torna condição de sobrevivência, as empresas tendem a ramificar e a diversificar simultaneamente os seus ‘captos a montante’ (ligações com a investigação-desenvolvimento, serviços especializados a montante) e os seus ‘captos a jusante’ (relações com os mercados, serviços de ligação)”.

De um modo mais geral, João Ferrão (1992: 48-9) atribui aos serviços um papel no desenvolvimento regional que se expressa em quatro dimensões: enquanto factor de reforço da competitividade das empresas e do tecido económico regional; enquanto processo de obtenção de efeitos de dimensão económica pela via organizacional (consolidação de redes empresariais e territoriais); enquanto factor gerador de sinergias empresariais e institucionais e enquanto veículo privilegiado de inovação social. A consideração destas múltiplas (e complementares, seja-nos permitido sublinhá-lo) incidências dos serviços no desenvolvimento regional conduz o autor a sustentar que “os serviços e a qualidade estão para as sociedades actuais como a indústria e a produtividade estiveram para as sociedades mais desenvolvidas do pós-guerra” (Ferrão, 1992: 47).

Neste quadro, as regiões que apresentem uma maior e diversificada oferta de serviços, sejam serviços de apoio às empresas ou serviços pessoais especializados, dispõem de uma significativa vantagem competitiva. Não surpreende pois que tais factores nos surjam invariavelmente referenciados em todas as análises que têm por pano de fundo a competitividade. Especial ênfase é normalmente conferida aos serviços de consultoria às empresas, aos serviços de telecomunicações e, de um modo geral, aos serviços suportados pelas novas tecnologias de informação e comunicação. Assim sendo, é com naturalidade que registamos a conclusão de Cuadrado-Roura no já referido estudo sobre as “regiões ganhadoras” da Europa: “a disponibilidade de serviços avançados à produção (planificação estratégica, consultoria tecnológica, *design*, comercialização e exportação, I&D, serviços financeiros especializados...) aparece também como uma condição positiva para a competitividade territorial” (Cuadrado-Roura, 1995: 20).

Dado que a lógica de localização dos serviços privilegia a proximidade ao mercado, as regiões de maior dimensão urbana tendem também aqui a ser as regiões favorecidas na localização de novas actividades induzidas pela força locativa dos serviços. De resto, a existência de serviços pessoais especializados favorece a fixação residencial de quadros qualificados, levando a que este factor de competitividade revele significativo efeito positivo sobre o capital humano do território.

Competitividade e dinâmica do tecido produtivo local

A inovação é o motor do desenvolvimento competitivo. Este um ponto de partida que podemos tomar como adquirido, pois que suficientemente demonstrado a partir de leituras tão diferentes como a teoria do crescimento, a teoria da competitividade das empresas e nações formulada por Porter, ou pelas várias abordagens centradas nos complexos territoriais de produção, particularmente as que se referenciam aos meios inovadores.

Nas abordagens que sumariámos em capítulos anteriores a inovação releva de processos contextuais de natureza tecnoprodutiva, organizacional e institucional diferenciados. Ora a natureza contextualmente diferenciada da inovação explica-se pelo facto de esta resultar da simbiose entre o saber cognitivo *stricto sensu* (conhecimento codificado) e o conhecimento tácito que tem no saber-fazer territorialmente socializado o seu fiel depositário.

Mas nem toda a inovação é imediatamente territorializável já que, como vimos antes, uma das suas componentes é o saber codificado e este apoia-se na capacidade de síntese científica a nível abstracto. Tal equivale por dizer que as estruturas de I&D tecnológico e de modo geral as estruturas de investigação e difusão do conhecimento científico desempenham um importante papel na criação de condições para a inovação, sendo a escala do país o menor denominador comum para a sua territorialização. A configuração concreta das redes territoriais de inovação — veja-se capítulo 6 — e a sua articulação com as estruturas de inovação não territorializáveis são os veículos de transporte daquele potencial inovador para o sistema territorial, onde se opera a sua fertilização criativa. Fertilização que é impulsionada pela aglomeração territorial e pelo funcionamento em rede, já que daqui decorre a densificação de relações não mercantis, a intensificação da circulação da informação estratégica e, em geral, a criação de um ambiente estimulante da inovação.

Tais ensinamentos convergem na necessidade de se considerar a dinâmica territorial de governância enquanto factor determinante da competitividade. Apesar da dinâmica de governância se reportar a três tipos de relações (interempresas, interinstituições e relações empresas-instituições), pensamos que as relações relevantes a considerar se podem agrupar apenas em duas componentes.

Uma referenciada à dinâmica institucional, traduzida na densidade e eficiência da orgânica institucional, na capacidade de gestão dos desígnios estratégicos do desenvolvimento local e na capacidade de animação organizacional das estruturas instrumentais àqueles desígnios.

Outra referenciada à dinâmica empresarial local, expressa na *capacidade de iniciativa*, na *capacidade de gestão estratégica* e na *consistência organizacional do tecido produtivo*.

Como já antes se sublinhou, no esquema analítico que aqui tomamos por referência a componente institucional da governância territorial surge

num plano diferente, sendo entendida mais enquanto mecanismo propulsor e “regulador” dos factores locais de competitividade do que enquanto factor directo de competitividade. Pelo contrário, a dinâmica do tecido empresarial constitui o meio fundamental para que haja concordância entre a estrutura dimensional das empresas e os modelos de governância (cf. capítulo 6) que permitem obter economias externas de natureza correspondente às que comandam a competitividade internacional do respectivo segmento de actividade. Consequentemente, é sobre os vectores que materializam a componente empresarial da dinâmica de governância que devemos agora centrar a nossa atenção, isto é, sobre os factores que contribuem para a diferenciação territorial das dinâmicas locais inerentes ao tecido produtivo.

Capacidade de iniciativa empresarial

Aydalot (1986) constatou a existência em França de forte correlação entre iniciativa empresarial e o número de empresas pré-existente, sendo a correlação inversa com a dimensão das empresas. A análise de Aydalot leva-nos a concluir pela significativa influência do *meio* na dinâmica de iniciativa empresarial. Influência que se revela desde logo na capacidade de iniciativa interiorizada no tecido empresarial existente, mas que se revela também na intensidade da procura que viabiliza essa capacidade de iniciativa, e no enquadramento técnico e financeiro que amplia ou reduz as barreiras à entrada e, consequentemente, condiciona o grau de inovação das actividades criadas pela iniciativa empresarial local.

Deste modo somos levados a admitir a existência de uma relação circular: os territórios competitivos são os que apresentam uma dinâmica inovadora sendo, por conseguinte, aqueles que revelam maior capacidade de segregar novas iniciativas empresariais. Assim, as novas iniciativas empresariais desempenham um papel fundamental na governância da competitividade territorial, papel esse que poderá aferir-se pelo contributo das novas empresas para a criação de emprego, a introdução de tecnologias avançadas e, de forma mais geral, o seu contributo para a capacidade de inovação local.

Apesar do cepticismo de alguns autores quanto às virtuosidades das PME, a tendência dominante dos estudos entretanto realizados vai no sentido de associar *competitividade*, *capacidade inovadora* e *flexibilidade* às PME, a ponto de se poder afirmar que as PME ocupam hoje “a vanguarda da reestruturação das economias industriais avançadas ao nível nacional, regional e local” (Mason e Harrison, 1994: 93). Segundo estes autores, a importância empregadora das PME tem vindo gradualmente a crescer desde meados da década de 1970, assegurando no final dos anos 1980 mais de metade do emprego privado na maioria dos países europeus. É certo que para este crescendo de importância contribuiu a diminuição da capacidade empregadora das grandes empresas industriais em sectores sujeitos a reestruturação intensa, passando frequentemente a

integrar escalões de menor dimensão, mas contribuiu igualmente o maior dinamismo ao nível da criação, consolidação e expansão de pequenas iniciativas empresariais, particularmente no domínio dos serviços.

Como factores explicativos deste dinamismo, Mason e Harrison (1994: 96-102) apontam três.

- *A recessão económica.* O aumento do desemprego, o acesso a baixo preço a activos tangíveis libertados por empresas industriais falidas e as oportunidades (nichos) de mercado associadas à reestruturação de grandes empresas (externalização de funções, subcontratação...) terão funcionado como incentivo ao lançamento de negócios por conta própria.
- *As mudanças tecnológicas.* O desenvolvimento da microelectrónica abriu novas oportunidades de produção em pequena escala, reduziu as barreiras à entrada e valorizou a inovação associada à utilização das novas tecnologias, despertando deste modo o espírito empreendedor alicerçado em novas oportunidades de interface indústria-serviços.
- *As mudanças estruturais,* particularmente as associadas ao aparecimento da economia da informação e ao aumento do poder de compra dos consumidores. O aumento da capacidade aquisitiva dos consumidores conduziu não só a alterações de estilos de vida, como a alterações na estrutura da procura, surgindo novos segmentos de procura de natureza mais personalizada e sofisticada em detrimento da procura de produtos básicos e estandardizados. Paralelamente, o desenvolvimento das novas tecnologias aliadas ao processo de reestruturação industrial criaram novas oportunidades de negócio alicerçadas no conhecimento técnico e na criatividade, especialmente na esfera dos serviços. As PME revelaram-se como estruturas mais adequadas à exploração destes novos espaços de mercado, configurando uma transformação estrutural de longo prazo, em "direcção a estruturas económicas ditas 'pós-industriais'" (Mason e Harrison, 1994: 99).

A estes três factores explicativos da dinâmica das PME os autores que vimos seguindo acrescentam dois factores propiciadores: o clima empresarial e a disponibilidade de recursos; que muito terão contribuído para encorajar potenciais empresários e para atenuar os obstáculos ao sucesso das pequenas iniciativas empresariais.

O clima empresarial reporta-se às atitudes sociais perante o espírito empreendedor. "Por tradição, as profissões de carreira e os cargos administrativos eram, em quase toda a Europa Ocidental do pós-guerra, as ocupações socialmente mais aceitáveis, enquanto o dono ou gerente de uma pequena empresa era geralmente olhado de lado". Segundo os autores esta atitude da opinião pública terá mudado significativamente nos anos 1980, atribuindo a esta mudança parte "do aumento dos registos de novas empresas, já que [a mudança

de atitude] terá atenuado ou anulado um importante mas intangível empecilho ao lançamento de novos negócios" (Mason e Harrison, 1994: 100).

O incremento da *disponibilidade de recursos* está em grande medida associado ao papel das estruturas institucionais. As políticas públicas de apoio às PME que um pouco por todos os países foram sendo adoptadas desde os anos 1980, terão incentivado a criação e expansão de PME. Incentivos e deduções fiscais, facilidades de crédito, subsídios ao investimento, oferta de instalações infra-estruturadas em condições vantajosas (centros incubadores, parques tecnológicos...), incentivos financeiros à criação do auto-emprego, são alguns dos instrumentos utilizados no apoio às PME que se traduziram numa maior disponibilidade de recursos. A promoção de acções de formação e de assessoria técnica orientadas para a especificidade das pequenas empresas constituem outro dos domínios de actuação muito difundidos e a que normalmente se atribui grande importância no sucesso das PME.

Ilustrando a forma como diferentes condições territoriais se associam a dinâmicas empresariais diversas, os dados estatísticos apresentados num outro estudo, Cappellin (1995), mostram-nos que na região da Lombardia no período 1981-92, a variação do volume de emprego se explica mais pelo emprego criado pelas novas iniciativas empresariais, especialmente as de muito pequena dimensão (pessoas), do que pela expansão do emprego nas empresas pré-existentes. Globalmente, por cada emprego adicional criado nas empresas que já existiam e sobreviveram durante o período, foram criados dois empregos e meio por empresas cuja criação e sobrevivência se observou no mesmo período de tempo. É verdade que nessa década foram muito mais os empregos perdidos em empresas de pequena e média dimensão (menos de 10 pessoas) que faliram do que em empresas falidas com mais de 100 pessoas ao serviço. Mas enquanto o emprego criado nas novas pequenas e médias empresas mais do que compensou as perdas de emprego por falência em empresas da correspondente dimensão, nas grandes empresas aconteceu o inverso, para além da evolução do emprego nas grandes empresas que sobreviveram ter sido igualmente negativa.⁴

A observação empírica do autor leva-o a concluir que as novas pequenas iniciativas empresariais têm um papel fundamental no crescimento do emprego, na diversificação/reconversão sectorial e na introdução de novos produtos orientados para as necessidades do mercado local e associados à exploração da complementaridade tecnológica e das competências existentes. O autor avança ainda com a explicação de que o facto de o crescimento do emprego se dever mais à criação de novas empresas do que à expansão das existentes terá que ver com a circunstância de "as empresas que têm sucesso e

⁴ A dinâmica aqui descrita por Cappellin é inteiramente corroborada pela que se registou em Portugal entre 1982 e 1991, como se mostra em R. Lopes (1998), capítulo 7.

sobrevivem nos primeiros anos tendem a crescer até uma dimensão 'natural' — a qual é muito diferente de acordo com as suas características internas — e depois param de crescer" (Cappellin, 1995: 8).

Similarmente, num estudo sobre a iniciativa empresarial em Portugal na década de 1980, Paulo Madruga (1991) conclui que entre 1983 e 1989 as empresas criadas "endogenamente", isto é, não integradas em empresas multi-estabelecimento, representam 38% das empresas existentes no final do período e, tendo embora uma dimensão média de apenas 7 pessoas (13 na indústria), asseguravam em 1989 cerca de 16% do emprego total do país. Ou seja, estas novas iniciativas revelaram-se capazes de criar um volume de emprego que é 1,6 vezes superior à variação líquida do emprego total da economia entre 1983 e 1989, desempenhando um papel determinante na evolução global do emprego.

Assim, pensamos poder admitir ser relevante o contributo das PME quer para o emprego quer mesmo para a inovação incremental e organizacional, talvez o mesmo não se podendo afirmar para a inovação tecnológica radical. Mas, sem prejuízo do papel das novas iniciativas empresariais na competitividade local, importa reter que mais do que a dimensão das empresas o vector relevante no processo de inovação reside no modo como se relacionam os actores locais e na capacidade de gestão estratégica do processo territorial de aprendizagem colectiva, disso dependendo a possibilidade de esta dinâmica de governância dar origem ao que Cappellin (1995) designa por um *vir-tuoso processo cumulativo de desenvolvimento endógeno*.

Capacidade empresarial de gestão estratégica

A competitividade territorial é fortemente tributária da presença e diversidade de factores de governância que tornem o processo de produção local intenso em formas interactivas de aprendizagem e inovação, isto é, que promovam a polinização cruzada dos impulsos inovadores e a sua endogeneização no território. Em grande medida tal depende da capacidade de gestão estratégica do tecido empresarial local. Afinal as empresas são a sede de valorização económica da informação e é com base na informação disponível que elaboram as respectivas estratégias de actuação. Entre estas, as estratégias de comercialização, as estratégias de gestão dos recursos humanos e as estratégias de organização da produção apresentam-se-nos como os principais pilares da competitividade empresarial no que esta mais de perto se articula com os atributos internos das respectivas empresas. Em particular, é da capacidade de gestão que decorre a eficácia daquelas estratégias, mais do que da sua correcta formulação. Assim sendo, haverá que conferir lugar de destaque à capacidade de gestão das empresas enquanto suporte da competitividade. Vejamos mais de perto a influência daquelas estratégias na competitividade e como elas são condicionadas pela capacidade de gestão existente.

Antes de mais, a competitividade releva da eficiência com que se produz, mas também da capacidade de vender no mercado global. A empresa (ou território) que se limita a permitir que o mercado global adquira os seus produtos, a prazo, tem a sua competitividade comprometida. Vender o que se produz é afinal dispor de capacidade para adequar a actuação da empresa às condicionantes do mercado, seja optando por concorrer com base no preço ou em factores não preço (qualidade, diferenciação, *marketing*...), seja pela conquista de novos mercados, nomeadamente no plano internacional, em alternativa ao mercado doméstico ou àqueles cuja evolução se tornou desfavorável à empresa.

Se para a empresa as implicações destas opções são imediatas, para a competitividade dos respectivos territórios não deixam de ser claras, particularmente no que à internacionalização respeita.

É verdade que os modelos de organização territorial baseados em redes não hierarquizadas tornam os espaços-território menos vulneráveis às estratégias internacionais das grandes empresas. Mas, em contrapartida, se estas redes horizontais não se apoiarem em consistentes redes de inserção territorial global, a economia local apresentar-se-á igualmente numa posição de fragilidade competitiva. De resto, é bem significativo que um dos principais teorizadores do distrito industrial canónico considere no seu balanço teórico dos distritos que "um lugar não é um sistema local se não houver ramificações que o liguem ao circuito global"; e que "os sistemas locais que revelaram maior vitalidade e capacidade de conservar a sua identidade tradicional foram justamente os que aceitaram o desafio da abertura para o exterior e da valorização, em redes globais, dos seus conhecimentos contextuais" (Becattini e Rullani, 1995: 16-17).

Claro está que com a globalização e o encurtar do ciclo de vida dos produtos a capacidade concorrencial das empresas nos mercados internacionais se encontra cada vez mais dependente não só da sua capacidade para produzir produtos/serviços de melhor qualidade a preços razoáveis, isto é, da sua eficiência produtiva, como da sua capacidade de inovar e da sua plasticidade produtiva frente a alterações das condições de mercado. É por isso que, no domínio da gestão dos recursos humanos, a capacidade de motivação, de formação e valorização de competências é um dos vectores chave da competitividade (como se sublinhou no capítulo 4) que decorre da capacidade de gestão internalizada às empresas.

Densidade e consistência relacional do tecido produtivo

A relevância competitiva da estratégia de organização produtiva remete-nos para a (falsa) questão da integração vertical hierárquica *versus* integração horizontal flexível, questão que se reporta à consistência organizacional do tecido produtivo local.

A concepção da rede segmentada que apresentámos no capítulo anterior acolhe o entendimento de que divisão social e divisão técnica do trabalho, ou hierarquia e flexibilidade,⁵ não são duas formas mutuamente exclusivas. Constituem antes duas formas complementares de organização da produção cujo desenvolvimento histórico está associado à natureza da competição estabelecida pelas empresas no mercado, a que não são alheias as características sectoriais desse mercado. Daqui decorre, nomeadamente, que a flexibilidade expressa em desintegração vertical não resulta da falência do fordismo por esgotamento da sua capacidade de integração do trabalho, como pressupõem muitas das análises que se apoiam na realidade dos distritos industriais.⁶ O fordismo já coexistia com algumas formas de flexibilidade e os novos regimes de acumulação flexível irão continuar a coexistir com formas de organização fordista da produção.

Do nosso ponto de vista, a principal alteração nas condições económicas dos últimos anos foi a globalização decorrente da revolução das novas tecnologias de informação, o que por um lado criou as condições para um novo paradigma tecnoeconómico e por outro lado o tornou inevitável. Não foi a desmotivação dos trabalhadores inseridos em cadeias rotinizadas de produção que determinou a necessidade da divisão social do trabalho se expandir em detrimento da divisão técnica do trabalho. A este nível o problema está longe de ter uma solução satisfatória mesmo em regimes flexíveis de acumulação baseados em novas tecnologias, onde a implicação do operador directo continua a ser reduzida e a separação entre trabalho executivo e trabalho intelectual não é menor do que na organização taylorista do trabalho. O que mudou foi que, com a globalização, a competitividade tornou-se mais dependente da diferenciação, da inovação e da qualidade do que das economias de escala internas às empresas, conduzindo à valorização das economias externas e das formas organizacionais qualificantes, conforme sublinhámos na parte II deste texto. Estas novas exigências traduzem-se também na necessidade de novos modelos de organização empresarial e de novas formas de articulação

5 "Entendo por divisão social do trabalho o fraccionamento dos encadeamentos da actividade económica em unidades especializadas independentes, ou, por outras palavras, a desintegração vertical da produção. (...) O termo deve pois ser distinguido da divisão técnica do trabalho, a qual significa a fragmentação das tarefas no interior da mesma unidade de produção. As cidades são obviamente lugares onde a divisão social do trabalho se encontra fortemente desenvolvida: as suas bases económicas são constituídas por miríades de funções especializadas, ligadas entre si em redes transaccionais complexas" (Scott, 1994: 64).

6 Neste particular é grande a coincidência com a *escola da regulação*, como o ilustra a seguinte passagem que justifica a crise do fordismo com a natureza da organização taylorista: "Pedia-se a uma classe operária cada vez mais educada que trabalhasse sem reflectir, o que era simultaneamente ineficaz (do ponto de vista capitalista) e insuportável (do ponto de vista dos assalariados)", Leborgne, Danièle e Alain Lipietz (1994: 226).

das empresas com os territórios, com as relações de governância de base cooperativa a evidenciarem-se perante a governância pelo mercado e pelo controlo hierárquico.

A empresa competitiva é cada vez mais a que consegue aceder, tratar e utilizar criativamente maior quantidade de informação. Ora, aceder a esta informação nem sempre é uma questão de custo, porque nem toda ela se compra no mercado, daí que a empresa tenha vantagem em emular-se no seu meio territorial absorvendo essa informação dos restantes actores. Por outras palavras, a informação recebida do meio não é inteiramente substituível pela informação produzida na empresa e/ou adquirida no mercado.

Claro está que pode contestar-se que a competitividade implique necessariamente descentralização e especialização, como o fazem nomeadamente Martinelli e Schoenberger (1994), já que a organização hierarquizada da grande empresa também tem os seus trunfos, especialmente em certos segmentos de mercado. Mas não pode ignorar-se que competitividade é cada vez mais sinónimo de capacidade de inovação e que esta requer novas formas de organização facilitadoras da circulação da informação e da aprendizagem. Fazendo nossas as palavras de Veltz (1994a: 194), enquanto nos modelos organizacionais tayloristas "a divisão do trabalho privilegiava a segmentação dos processos, das tarefas, das funções e das qualificações, o problema central de hoje já não é como dividir, mas sim *como ligar*" (SN).

De resto, a realidade recente dos complexos territoriais de produção revela-nos que a divisão social do trabalho em contexto geográfico e social determinado e a densidade de relações não mercantis estabelecidas no seu seio funcionam como catalisadores da aprendizagem e da inovação, daí decorrendo a superioridade competitiva das suas formas flexíveis de organização territorial da produção.

Não surpreende pois que boa parte da bibliografia sobre a problemática regional dos últimos 10 anos tenha sido polarizada pela análise do que convencionámos chamar complexos territoriais de produção. A razão de ser desta orientação tem que ver com o entendimento de que as vantagens competitivas das empresas se alicerçam no seu contexto territorial de inserção, já que é ao nível territorial que se opera a integração da esfera cognitiva do conhecimento científico e tecnológico global com o conhecimento tácito, levando autores como Becattini e Rullani (1995) a atribuir papel decisivo aos *integradores flexíveis* (do conhecimento global com o conhecimento local) situados no território.

Esta visão articula-se com a de autores, como Vázquez-Barquero (1995b), que colocam a ênfase da competitividade nos factores endógenos de desenvolvimento local, particularmente no *software* (factores imateriais) e no *orgware* (capacidade organizativa do território) do desenvolvimento.⁷ Na mesma linha,

7 O *software* do desenvolvimento reporta-se a factores como "a qualificação dos recursos

Pierre Veltz (1995) sustenta que se impõe deixar de considerar o ordenamento do território como um processo de redistribuição, porque o desenvolvimento económico dos territórios depende da densidade e qualidade da malha de relações entre os actores. Pressuposto está que a criação de riqueza resulta sobretudo da capacidade de inovar, estando esta associada à capacidade de cooperação dos agentes, cooperação que tem na densidade relacional do tecido empresarial local o espaço privilegiado de geração de sinergias, seja através das relações formais/mercantis, seja pelas relações informais que sustentam a dinâmica de relacionamento, corporizando assim o que Storper (1995) designa por *the region as a nexus of untraded interdependencies*.

Vimos já, capítulo 6, que a multiplicidade de relações estabelecidas no e a partir do território configuram redes de governância, sendo este o suporte privilegiado dos processos territorializados de aprendizagem colectiva geradores de inovação. Naquele capítulo salientámos também a inexistência necessária de uma associação unívoca entre o tipo de redes e de espaços-território que aí enunciámos. Tal decorre do facto de num mesmo território coexistirem vários segmentos de especialização e uma multiplicidade de redes. Importa agora sublinhar que a competitividade do território depende da coerência dessas redes com a estrutura produtiva local.

Antes de mais impõe-se esclarecer que, a nosso ver, não é o facto de um dado complexo produtivo ser estruturado por pequenas empresas, ou por estas serem verticalmente desintegradas, que lhe confere maior competitividade. Destas características resulta maior flexibilidade do sistema produtivo, maior capacidade de adaptação à evolução da procura — o que já não é pouco — mas a competitividade resulta dos ganhos de produtividade decorrentes da especialização e, sobretudo, do processo de interacção e governância dos sistemas de especialização flexível. Tais potencialidades inovadoras dificilmente serão transponíveis para modelos de organização empresarial segmentados e fechados sobre si mesmos.

Por conseguinte, ao nível das empresas a competitividade não reside na existência de modelos de organização produtiva cuja flexibilidade decorre da desintegração vertical, mas na capacidade de as empresas adoptarem figurinos organizacionais adequados às condições do respectivo mercado. Figurinos com suficiente plasticidade para se adaptarem ao ritmo das alterações nas condições do mercado, às necessidades da gestão global da cadeia de valor e, sobretudo, catalisarem sinergias inovadoras.

Tais desideratos são compatíveis com modelos muito diversos, podendo

humanos, o *know-how* tecnológico e inovador, a difusão de tecnologias, a capacidade de iniciativa existente, a informação nas empresas e nas organizações, a cultura de desenvolvimento da população”, sendo consequentemente um elemento distintivo da nova política regional (Vázquez-Barquero, 1995b: 29).

quando muito dizer-se que dificilmente são ajustáveis ao modo taylorista de gestão do trabalho, mas é excessivo afirmar-se que são incompatíveis com a forte integração vertical no seio da grande empresa. A plasticidade organizacional é uma questão de capacidade de gestão e de capacidade de inserção em redes estratégicas, não um problema de grau de integração empresarial, como procurámos evidenciar ao definirmos os diferentes tipos de redes no capítulo anterior.

É por isso que o debate entre os que mitificam a flexibilidade como algo decorrente de razões comportamentais e sociais e, nessa medida, a entendem como o suporte de um *novo modelo de desenvolvimento* pós-fordista e os que não vêm na organização flexível dos complexos territoriais de produção mais do que uma forma específica de reprodução e controlo dos interesses das grandes transnacionais, se nos apresenta como uma falsa questão.⁸

Em conclusão, do nosso ponto de vista a questão não está tanto na integração vertical *versus* descentralização produtiva como na existência ou não de capacidade para gerir globalmente a cadeia de valor. O sucesso dos complexos territoriais de produção surge-nos associado à especialização organizada em *cacho*, onde as economias de escala e de aglomeração se interpenetram, tendo por base redes de PME que conferem flexibilidade e asseguram a governância da respectiva cadeia de valor. Mas a valorização da cadeia de valor não é um exclusivo dos sistemas de PME, é cada vez mais uma exigência da competitividade global. A forma concreta da rede que organiza essa cadeia parece depender mais da sua adequação à capacidade de gestão do tecido empresarial existente do que da superioridade, *a priori*, de qualquer das formas sobre as restantes.

O que parece desempenhar um papel determinante na competitividade é a flexibilidade da organização do processo de produção, a capacidade de aproveitar e valorizar as economias de escala associadas à especialização e as sinergias relacionais. Nestas circunstâncias a empresa dispõe de plasticidade em relação a alterações da procura, gere globalmente a cadeia de valor e dinamiza a aprendizagem interactiva. Por sua vez, o território que dispõe de um modelo de organização da produção onde a dimensão do tecido empresarial se encontra em concordância com o tipo prevaletente de economias externas associadas à lógica concorrencial dos seus segmentos de especialização, é um território com uma significativa competitividade estrutural. É esta concordância que determina o grau do que designamos por consistência organizacional do tecido produtivo.

⁸ Relativamente a este debate, o trabalho de Amin e Robins (1994) é bem ilustrativo.

A relevância da dimensão *inserção territorial* no desempenho competitivo

Como se enunciou na figura 7.1, esta dimensão exprime-se em três vectores: a articulação da economia local com as dinâmicas da economia global, a centralidade urbana do território e as condições de enquadramento macroeconómico da economia local. Ou seja, esta dimensão reporta-se às relações entre o local e o global, o local e o regional bem como às relações entre o local e o pano de fundo socioeconómico que o respectivo país lhe confere.

A articulação da economia local com as dinâmicas da economia global

A competitividade de um dado território é indissociável do paradigma tecnoeconómico dominante no respectivo espaço económico de inserção, actualmente o espaço global ainda que no caso português com incidência privilegiada no espaço da União Europeia.

A ilustrá-lo, a crise em que mergulharam alguns dos distritos industriais de sucesso reconhecido na primeira metade do século (*vd.* Garofoli, 1994...) não pode ser dissociada da inviabilização económica da agricultura familiar provocada pela emergência do paradigma energético-intensivo — dominante no pós-guerra — bem como do processo de internacionalização da produção massificada. Os distritos cuja evolução se traduziu na adaptação a este paradigma entraram, naturalmente, em crise quando a globalização se acentuou e o actual paradigma tecnoeconómico se tornou determinante das dinâmicas em curso. Inversamente, os distritos de sucesso nos anos 1980 foram, de um modo geral, aqueles que prosseguiram estratégias defensivas no período anterior, tendo mantido as características do trabalho artesanal, e que com as novas condições globais viram valorizado o seu padrão de especialização e de organização, enquanto os territórios de sucesso dos anos 1960 e 1970 se debatiam com os custos económicos e sociais da reestruturação.

Generalizando, poderemos afirmar que a organização territorial é moldada pela evolução técnica, económica e social das sociedades, pelo que os padrões de diferenciação territorial não são independentes da fase de desenvolvimento do capitalismo. As configurações concretas que a organização económica do território assume são historicamente datadas e indissociáveis do respectivo paradigma tecnoeconómico dominante, já que:

- a natureza das tecnologias disponíveis em cada momento e a sua utilização produtiva constituem elementos essenciais do regime de acumulação e suporte viabilizador de novas formas de organização territorial;
- a inovação tecnológica desencadeia processos de reestruturação tecnoeconómica de consequências profundas, seja na estrutura económica dos

territórios (alterando os padrões de competitividade interterritorial pré-existentes), seja no tecido social associado àquela estrutura;

- historicamente as “revoluções tecnológicas” têm-se traduzido num salto qualitativo de oportunidades de desenvolvimento, quer em termos de usufruto material, quer em termos da densificação e diversificação da matriz de relacionamento social interespaçial, proporcionando sinergias de aprendizagem colectiva, bem como novos e enriquecidos modos de vida em sociedade.

Deste modo, compreender por que razão uns territórios são mais competitivos do que outros é indissociável da compreensão das formas de articulação da economia local com o contexto histórico-paradigmático que molda a organização territorial. Da natureza de tais articulações depende o sentido do processo de reestruturação decorrente da mudança de paradigma tecnoeconómico, embora o grau de abertura ao exterior da correspondente economia local constitua um importante amortecedor ou catalisador, conforme os casos, da intensidade local de tal reestruturação.

De qualquer modo, a globalização ao mesmo tempo que provoca a obsolescência tecnológica e a consequente inviabilização de mercado de actividades que eram viáveis com recurso a tecnologias próprias de paradigmas anteriores, abre também oportunidades de valorização económica para os territórios que reúnem condições para desenvolver actividades utilizadoras de novas tecnologias e/ou orientadas para os segmentos de maior crescimento da procura mundial,⁹ bem como para os territórios que desempenhem funções de articulação interterritorial, despoletando assim dinâmicas de alteração estrutural no padrão de ordenamento do território.

Em conclusão, os desafios que a globalização associada ao novo paradigma coloca a cada espaço local têm natureza e intensidade diferentes, conforme o padrão de vantagens comparativas proporcionadas pela sua especialização produtiva e as correspondentes formas de articulação económica com o novo paradigma tecnoeconómico. Tais desafios e a maior ou menor capacidade de os vencer não deixarão de reflectir-se na performance competitiva da respectiva economia local.

Interdependência territorial e centralidade urbana

São as configurações territoriais historicamente mais desenvolvidas que

⁹ Uma boa ilustração da relevância das condições de inserção na competitividade pode aferir-se pelo facto de, em Portugal e na década de 1980, apenas 5 (Entroncamento, Cascais, Sintra, Seixal e Sesimbra) dos 275 concelhos do Continente terem registado menor crescimento do valor acrescentado nos segmentos de maior procura no conjunto da OCDE do que no respectivo PIB global.

A relevância da dimensão *inserção territorial* no desempenho competitivo

Como se enunciou na figura 7.1, esta dimensão exprime-se em três vectores: a articulação da economia local com as dinâmicas da economia global, a centralidade urbana do território e as condições de enquadramento macroeconómico da economia local. Ou seja, esta dimensão reporta-se às relações entre o local e o global, o local e o regional bem como às relações entre o local e o pano de fundo socioeconómico que o respectivo país lhe confere.

A articulação da economia local com as dinâmicas da economia global

A competitividade de um dado território é indissociável do paradigma tecnoeconómico dominante no respectivo espaço económico de inserção, actualmente o espaço global ainda que no caso português com incidência privilegiada no espaço da União Europeia.

A ilustrá-lo, a crise em que mergulharam alguns dos distritos industriais de sucesso reconhecido na primeira metade do século (*vd.* Garofoli, 1994...) não pode ser dissociada da inviabilização económica da agricultura familiar provocada pela emergência do paradigma energético-intensivo — dominante no pós-guerra — bem como do processo de internacionalização da produção massificada. Os distritos cuja evolução se traduziu na adaptação a este paradigma entraram, naturalmente, em crise quando a globalização se acentuou e o actual paradigma tecnoeconómico se tornou determinante das dinâmicas em curso. Inversamente, os distritos de sucesso nos anos 1980 foram, de um modo geral, aqueles que prosseguiram estratégias defensivas no período anterior, tendo mantido as características do trabalho artesanal, e que com as novas condições globais viram valorizado o seu padrão de especialização e de organização, enquanto os territórios de sucesso dos anos 1960 e 1970 se debatiam com os custos económicos e sociais da reestruturação.

Generalizando, poderemos afirmar que a organização territorial é moldada pela evolução técnica, económica e social das sociedades, pelo que os padrões de diferenciação territorial não são independentes da fase de desenvolvimento do capitalismo. As configurações concretas que a organização económica do território assume são historicamente datadas e indissociáveis do respectivo paradigma tecnoeconómico dominante, já que:

- a natureza das tecnologias disponíveis em cada momento e a sua utilização produtiva constituem elementos essenciais do regime de acumulação e suporte viabilizador de novas formas de organização territorial;
- a inovação tecnológica desencadeia processos de reestruturação tecnoeconómica de consequências profundas, seja na estrutura económica dos

- territórios (alterando os padrões de competitividade interterritorial pré-existent), seja no tecido social associado àquela estrutura;
- historicamente as “revoluções tecnológicas” têm-se traduzido num salto qualitativo de oportunidades de desenvolvimento, quer em termos de usufruto material, quer em termos da densificação e diversificação da matriz de relacionamento social interespaçial, proporcionando sinergias de aprendizagem colectiva, bem como novos e enriquecidos modos de vida em sociedade.

Deste modo, compreender por que razão uns territórios são mais competitivos do que outros é indissociável da compreensão das formas de articulação da economia local com o contexto histórico-paradigmático que molda a organização territorial. Da natureza de tais articulações depende o sentido do processo de reestruturação decorrente da mudança de paradigma tecnoeconómico, embora o grau de abertura ao exterior da correspondente economia local constitua um importante amortecedor ou catalisador, conforme os casos, da intensidade local de tal reestruturação.

De qualquer modo, a globalização ao mesmo tempo que provoca a obsolescência tecnológica e a consequente inviabilização de mercado de actividades que eram viáveis com recurso a tecnologias próprias de paradigmas anteriores, abre também oportunidades de valorização económica para os territórios que reúnem condições para desenvolver actividades utilizadoras de novas tecnologias e/ou orientadas para os segmentos de maior crescimento da procura mundial,⁹ bem como para os territórios que desempenhem funções de articulação interterritorial, despoletando assim dinâmicas de alteração estrutural no padrão de ordenamento do território.

Em conclusão, os desafios que a globalização associada ao novo paradigma coloca a cada espaço local têm natureza e intensidade diferentes, conforme o padrão de vantagens comparativas proporcionadas pela sua especialização produtiva e as correspondentes formas de articulação económica com o novo paradigma tecnoeconómico. Tais desafios e a maior ou menor capacidade de os vencer não deixarão de reflectir-se na performance competitiva da respectiva economia local.

Interdependência territorial e centralidade urbana

São as configurações territoriais historicamente mais desenvolvidas que

⁹ Uma boa ilustração da relevância das condições de inserção na competitividade pode aferir-se pelo facto de, em Portugal e na década de 1980, apenas 5 (Entroncamento, Cascais, Sintra, Seixal e Sesimbra) dos 275 concelhos do Continente terem registado menor crescimento do valor acrescentado nos segmentos de maior procura no conjunto da OCDE do que no respectivo PIB global.

tendem a dispor de recursos humanos mais qualificados e de maior e mais diversificada oferta de serviços. Estes factores, que já antes designámos por factores avançados de competitividade, tendem a actuar no sentido de favorecer as regiões mais desenvolvidas no passado, transportando consigo uma lógica de cumulatividade territorial da competitividade, já que não só conferem às empresas aí localizadas melhor suporte ao seu desenvolvimento competitivo como reforçam o poder atractivo destas regiões perante a localização de novos investimentos exteriores.

O quadro de interdependências territoriais exprime-se também em padrões muito diferenciados de acessibilidade (em termos de distância física, do custo de transporte, da rede de infra-estruturas de transporte,¹⁰ e das estruturas de gestão/exploração dos circuitos de transporte existentes) quer às matérias-primas quer aos mercados de consumo dos produtos/serviços finais, quer ainda às "bolsas de mão-de-obra".

Tal acessibilidade reverte em centralidade urbana constituindo esta uma vantagem comparativa que tende a apresentar-se fortemente correlacionada com o padrão histórico das relações interterritoriais, já que a competitividade dos territórios está associada à natureza das funções que estes asseguram no contexto geográfico ou virtual em que se inserem.

Por sua vez, a importância das funções desempenhadas decorre não só do perfil de especialização produtiva, que molda o tipo de inserção de cada território concreto, mas também do enquadramento histórico da actividade económica. Uma boa ilustração disso é o facto de, na fase em que a acessibilidade espacial era fortemente condicionada pelas infra-estruturas de transporte existentes e em que a distância constituía um factor relevante da estrutura dos custos de produção, a hierarquia das cidades apresentava grande justaposição com a rede de transportes e comunicações. Também entre nós, a actual posição de Lisboa e do Porto na organização do território nacional é indissociável da rede internacional de transportes marítimo e ferroviário que no passado suportaram o modelo de inserção geoestratégica do país.

Estas duas cidades ilustram ainda outro aspecto relevante da relação entre as infra-estruturas de articulação com o exterior e a competitividade dos territórios. É que no passado longínquo a acessibilidade natural, nomeadamente fluvial, àquelas duas cidades conferiu-lhes uma vantagem comparativa na localização de pessoas e actividades, tendo a dimensão populacional e económica assim alcançada tornado inevitável que na fase de construção de novas

10 Mais do que a dotação local de infra-estruturas referimo-nos aqui à articulação das infra-estruturas locais com a rede global, indo ao encontro das conclusões dos estudos de avaliação do papel das infra-estruturas na actividade económica. Para uma visão geral das conclusões de trabalhos recentes neste domínio consulte-se, nomeadamente, as referências-síntese de J. Cuadrado-Roura (1995) e a lição de agregação apresentada por J. da Silva Costa (1995).

infra-estruturas se reservasse àquelas cidades o papel de nós fundamentais da rede de transportes.

Ou seja, hierarquia urbana e estruturação da rede de transportes são fortemente interdependentes, conferindo natureza cumulativa às vantagens competitivas de um território quando estas se apoiam na acessibilidade. A escala europeia, a rede de comboios de alta velocidade e a rede de transportes aéreos ilustram bem esta interdependência cumulativa, com a hierarquia urbana em claro ascendente de influência na configuração territorial das modernas redes de transportes e comunicações.¹¹

A importância cumulativa da centralidade urbana pré-estabelecida na geração de vantagens comparativas de localização pode ilustrar-se com a observação do padrão territorial de localização do investimento estrangeiro realizado pelas maiores empresas europeias. Os dados apresentados pelos autores da obra a que acaba de fazer-se referência (Cattan e outros, 1994, pp. 93 e seguintes) revelam-nos que de uma amostra de cerca de 2.800 filiais no estrangeiro de grandes empresas com sede na Europa, 78% se localizam em 144 das 169 aglomerações com mais de 200 mil habitantes da Europa ocidental, com destaque para Paris, Milão, Madrid, Bruxelas, Barcelona e Londres, onde se concentram mais de um quarto daquelas filiais, além da maior parte das sedes das 300 maiores empresas europeias.

Em síntese, o padrão histórico de articulação interterritorial traduz-se em distintas centralidades moldadas pelas características específicas da estrutura económica do território — no quadro do meio económico, social e geográfico em que se insere — isto é, traduz-se na diferenciação do grau de centralidade urbana, o que é tanto mais relevante do ponto de vista competitivo quanto se torna cada vez mais claro que é nos centros urbanos que se concentram os principais factores territorializados de competitividade.

Condições de enquadramento macroeconómico

Se as economias locais se encontram no mesmo mercado, o mercado global, então não só a forma de inserção regional do território como sobretudo a diferenciação internacional do enquadramento económico e social nacional serão relevantes para a competitividade local. Em particular, o enquadramento macroeconómico nacional afecta a competitividade internacional dos territórios subnacionais, nomeadamente por:

- influenciar o custo relativo dos *inputs*, através da fiscalidade, dos encargos sociais a suportar pelas empresas, das taxas de câmbio e de juro, bem como pelo nível de dotação do país em infra-estruturas;

11 Sobre esta questão consulte-se Cattan, Nadine e outros (1994).

- influenciar as condições e eficiência da utilização dos factores produtivos. O tipo de regulamentação do mercado de trabalho, o número e a dinâmica das instituições de educação, formação, divulgação tecnológica e de I&D são alguns dos elementos determinantes das diferenças no enquadramento nacional da vida empresarial. O desenvolvimento da rede comercial, do sistema financeiro e dos serviços especializados constituem outros exemplos de condicionantes da eficiência produtiva de um país, que necessariamente se reflectem na competitividade internacional dos diferentes territórios do respectivo país;
- finalmente, as opções de inserção geoestratégica do país condicionam o alcance da globalização, a intensidade da concorrência e os preços de referência do mercado internacional, como a história portuguesa das últimas décadas bem demonstra. Basta pensar-se na forma como, no quadro do modelo de inserção geoeconómica do país nos anos 1960, as colónias africanas constituíam uma reserva monopolista de mercado para as empresas portuguesas. Ou de como a opção pela integração de Portugal na União Europeia intensificou a abertura da economia portuguesa. Ou ainda, como a revisão da Política Agrícola Comum e a rectificação por Portugal dos acordos GATT alteraram significativamente o referencial de preços relativos dos produtos agrícolas, e expuseram a concorrência acrescida vários dos segmentos da economia nacional com orientação exportadora.

De um modo geral, diremos que o ordenamento jurídico, as diferenças nacionais do modo de regulação da relação salarial, a acção da política económica nacional, nomeadamente em relação ao esforço educacional e ao esforço de internacionalização competitiva, o tipo de relações entre os diferentes espaços-território de âmbito subnacional, a história e a vivência social e cultural comuns, conferem à escala nacional de cada país um contexto específico que enquadra a competitividade dos seus vários territórios.

Em certas condições, a vivência histórico-cultural pode mesmo tornar-se num pilar fundamental da competitividade local. A experiência de industrialização de Vitória, apoiando-nos no relato que dela faz Vázquez-Barquero (1995), mostra-nos que para o sucesso na atracção de empresas exteriores revelado por esta cidade nas décadas de 1960 e 1970 muito contribuiu o facto de a cidade se inserir no País Basco. Tal circunstância tornou fácil a integração local de empresas originárias de outras cidades deste espaço, dado o facto de "partilharem o mesmo mercado de trabalho e a mesma cultura produtiva, tecnológica e organizacional, considerando a localização de fábricas em Vitória como uma deslocalização no mesmo espaço económico e cultural" (Vázquez-Barquero, 1995: 18).

Em síntese, o posicionamento relativo do país em relação ao espaço privilegiado da sua inserção geoeconómica e a incidência local do processo de

regulação do sistema de preços, bem como da relação entre a eficiência e o custo dos factores produtivos, constituem vectores do enquadramento macroeconómico cuja influência no desempenho competitivo das economias locais não poderá negligenciar-se. Mas, sobretudo, importa não perder de vista que o desempenho competitivo de um dado território é o resultado de um processo complexo e plurideterminado onde, mais do que cada um dos factores a que antes aludimos, relevam as sinergias geradas pelas interdependências estabelecidas.

As dimensões determinantes da competitividade: um sistema de interacções múltiplas

No quadro de abordagem que acabamos de expor, a competitividade territorial só pode aferir-se e promover-se a partir do seu entendimento enquanto sistema de interacções a múltiplas dimensões. Afinal, a competitividade resulta do saber articular e valorizar os novos e os velhos factores de competitividade, o global e o local, os mercados massificados e os nichos de mercado e, sobretudo, as capacidades de liderança estratégica dos actores locais.

Se a dimensão *inserção territorial* exprime as distintas formas de articulação do território ao nível regional, nacional e global, articulação que é fortemente condicionada pelo *padrão local de vantagens comparativas*, a *dinâmica do tecido produtivo local*, protagonizada pelos actores presentes no território, desempenha um papel crucial na criação de sinergias competitivas. Da dinâmica de governância territorial, definida por aqueles actores empresariais e pelos actores institucionais com interferência nas condições de regulação local, depende em grande medida a forma concreta que assume a articulação entre as condições de inserção e a estratégia de desenvolvimento local, bem como a possibilidade de valorizar as potencialidades competitivas da economia local no mercado global.

Neste particular, importa ter presente que a globalização e as condições concretas da inserção territorial representam uma restrição ou uma potencialidade para a competitividade dos territórios, conforme a capacidade que estes revelem para articular potencial endógeno com valorização dos estímulos exógenos e para articular identidade local com integração nas redes globais. Tal capacidade decorre da estrutura económica de partida, mas em grande medida também decorre das dinâmicas dos actores e instituições locais, isto é, das condições de governância territorial existentes.

Ou seja, a relevância competitiva das dimensões que acabámos de enunciar manifesta-se nas múltiplas interdependências que se estabelecem entre os elementos de cada dimensão, ou componente, bem como entre os diferentes elementos de uma mesma dimensão.

Por exemplo, a existência de significativas vantagens comparativas

baseadas numa forte dotação do que definimos como factores primários de competitividade tende a resultar em perfis de especialização dissociados da dinâmica global induzida pelo paradigma tecnoeconómico dominante, dificultando assim a criação de factores avançados de competitividade. Pelo contrário, um mercado local desenvolvido aliado à existência de recursos humanos qualificados favorece a consolidação de um perfil de especialização produtiva com capacidade para reforçar os factores avançados de competitividade, nomeadamente ao nível da oferta de serviços.

Ainda tomando como ponto de partida a dimensão que mais de perto se reporta à estrutura económica local, o potencial competitivo de um dado padrão de especialização produtiva é fortemente mediatizado pelo enquadramento macroeconómico, já que este conduz a que uns segmentos de actividade tenham condições para se expandir mais favoráveis do que as de outros. Em segmentos cuja procura global se encontra em retracção tendem a observar-se práticas de *dumping* possibilitadas pelo adiar da falência das empresas em maiores dificuldades financeiras, o que penaliza as empresas inovadoras já de si penalizadas pelo facto da redução da procura poder inviabilizar a obtenção de limiares mínimos de rentabilidade para o investimento envolvido na inovação. Assim, nos segmentos de mercado em retracção a competitividade tende a ser comandada pelo preço, sendo este o mecanismo do mercado para eliminar o excesso de oferta produtiva, mas simultaneamente tal enquadramento penaliza a acumulação de capital humano dos respectivos territórios de localização.

Em contrapartida, nos segmentos em expansão a concorrência tende a nortear-se pela tentativa de ampliar/consolidar a quota de mercado, levando à expansão da escala de produção. Numa primeira fase, os ganhos de produtividade associados ao progresso tecnológico, induzido pelo investimento em capital tangível, tornam obsoletas as empresas que concorrem com base no baixo custo do trabalho. Numa segunda fase, esgotadas as vantagens comparativas da tecnologia, a concorrência tende a centrar-se na diferenciação do produto. Deste modo, em segmentos em expansão a competitividade transfere-se do binómio custo-tecnologia para o binómio tecnologia-inovação onde, como salientámos em capítulos anteriores, a acumulação de capital humano e as sinergias organizacionais do tecido produtivo local se apresentam como cruciais para a sobrevivência competitiva.

Os processos que acabamos de referenciar constituem uma boa ilustração de como diferentes combinações dos mesmos factores de suporte competitivo, no caso o padrão de especialização produtiva e o contexto macroeconómico do espaço de inserção territorial, se traduzem em diferentes capacidades competitivas. Tais processos ilustram ainda que não só o grau de inovação de cada segmento de actividade é um elemento fundamental da competitividade, como também que a nível territorial a dinâmica de inovação é condicionada pelo padrão de especialização pré-existente perante um dado

enquadramento macroeconómico. É precisamente esta relação sistémica que parece escamotear-se quando se advoga para Portugal¹² a formação de *cachos* de especialização na base de segmentos que no contexto macroeconómico actual mais não podem aspirar que a atingir uma plataforma competitiva do tipo da que Porter definiu como "estádio de competitividade comandado pelo investimento".

Em conclusão, apreender o grau de competitividade da economia de um dado território é sobretudo apreender a complexidade das articulações que se estabelecem entre os elementos das suas dimensões determinantes, já que o efeito da presença de um determinado factor de competitividade é exponenciado ou condicionado pela intensidade e natureza das interações desse factor com os restantes. Em particular é aferir do potencial inovador associado a cada uma dessas combinações.

Ora, o processo de inovação decorre de uma lógica económica que se articula estreitamente com o grau de desenvolvimento da estrutura económica, aferível pela competitividade intrínseca ao seu perfil de especialização e pela importância dos factores avançados de competitividade que comporta. Mas a plena compreensão do processo de inovação requer que, para além desta lógica económica, se apreenda a sua lógica social, já que a inovação é essencialmente o resultado de um processo interactivo de aprendizagem colectiva.

No esquema analítico que acabamos de propor estas duas lógicas convergem sobretudo na dinâmica de governância territorial, na qual tem papel de destaque o modelo de organização territorial da produção configurado pelo tecido empresarial local, mas também a dinâmica institucional alimentada pelos agentes que corporizam o quadro de parcerias orientadas para a promoção do desenvolvimento local.

12 Veja-se Porter (1994).

Capítulo 8
DINÂMICAS TERRITORIAIS DE COMPETITIVIDADE
EM PORTUGAL
Interpretação à luz do referencial teórico adoptado

Formulado o quadro teórico, impõe-se agora aferir o seu alcance explicativo da realidade. Tal "prova dos factos" foi feita detalhadamente noutra obra (Lopes, 1998, capítulo 7) tendo por referência as dinâmicas territoriais reveladas pela economia portuguesa ao longo da década de 1980. Limitamo-nos agora a transpor para aqui a síntese daquela discussão.

Na primeira secção avalia-se o desempenho competitivo revelado por cada um dos concelhos portugueses no período 1981-1991. Na segunda secção procede-se à validação do quadro teórico proposto, através da análise do grau de associação territorial entre a performance competitiva definida na primeira secção e os factores explicativos das diferenças territoriais de desempenho competitivo que se enunciaram no capítulo anterior.

Cabe aqui referir que a apreensão empírica do alcance explicativo das premissas teóricas formuladas se fez por recurso à análise da correspondência entre a distribuição espacial do índice de desempenho competitivo, calculado para cada um dos 275 concelhos do Continente, e a distribuição de mais de duas centenas de indicadores com que se tentou conferir alcance operacional aos diversos conceitos que informam o quadro teórico proposto.¹ Tratou-se assim de um esforço de apreensão da realidade através de *proxies* (muitas vezes resultando de variáveis construídas ou estimadas na base de hipóteses simplificadoras), que, na melhor das hipóteses, nos transmitem uma imagem indirectamente reflectida da realidade em estudo. Em consequência, está bem de ver que se impõem algumas cautelas na leitura dos resultados estatísticos obtidos.

1 Para esclarecimentos metodológicos adicionais consulte-se o trabalho já referido de R. Lopes (1998).

Portugal: padrões territoriais de desempenho competitivo na década de 1980

Em conformidade com a definição de competitividade territorial que adoptámos no capítulo anterior, esta não poderá aferir-se simplisticamente através de um dado indicador. O desempenho competitivo de um território/região comporta uma vertente associada à *dimensão económica*, outra associada à *performance social* e uma terceira que exprime a *eficiência produtiva* da economia local.²

A vertente dimensão económica traduz sobretudo o potencial da economia local, pelo que não suscita discussão que ela possa exprimir-se através do emprego e do volume de produção assegurados pela economia local. Mas, no contexto do final do século XX, já parece mais problemático que um elevado volume de emprego na agricultura se deva interpretar linearmente como potencial económico, o que nos levou a considerar também como variável o emprego nas actividades não agrícolas. Finalmente, dimensão económica exprime-se não apenas na importância das actividades que se desenvolvem num dado concelho, mas, dada a mobilidade territorial existente, exprime-se também pelo potencial demográfico aí enraizado, particularmente no potencial intrínseco à magnitude da população residente em idade activa. Pretendendo aferir-se o diferencial de peso relativo de cada concelho, naturalmente que o indicador a construir deverá assumir a forma de proporção que o concelho dispõe na magnitude global de cada uma daquelas quatro variáveis.

O sentido que anteriormente demos a *performance social* está associado à capacidade de um território atrair e fixar população, o que tendencialmente é indissociável da sua capacidade para criar emprego. Mas sublinhámos também que mais do que numa dimensão quantitativa, performance social deve entender-se como a vertente qualitativa que entronca directamente na problemática da competitividade, em particular no que ao grau de qualificação dos recursos humanos se reporta. De resto, parece razoável admitir-se que qualificação de recursos humanos e *qualidade de vida* local estejam directamente correlacionadas. Em obediência ao princípio de que performance tem natureza relativa e deve aferir-se do ponto de vista dinâmico, os indicadores 5 e 6 — que se apresentam na figura 8.1 — exprimem o ritmo de crescimento da população e do emprego por referência ao país. Para minorar as distorções estatísticas que o “efeito escala” conjugado com o diferenciado grau de cobertura dos Quadros de Pessoal produz no indicador 7, optou-se por considerar também a variação absoluta, no período, dos trabalhadores qualificados a exercer actividade nos estabelecimentos empresariais localizados no concelho.³

2 À falta de melhor escala geográfica com informação disponível, adoptou-se o concelho como unidade de referência deste ensaio.

3 Por trabalhador qualificado entendeu-se aqui as pessoas classificadas como “quadros

N.º var.	Designação
Dimensão económica	
1	Proporção local da população residente em idade activa no país, 1991
2	Proporção local do emprego total no país, 1991
3	Proporção local do emprego não agrícola no país, 1991
4	Proporção local do PIB no país, 1990
Performance social	
5	Crescimento relativo (Continente=100) da população residente, medida a meio do período 1991-81
6	Crescimento relativo do emprego local, medido a meio do período 1991-81
7	Emprego qualificado no sector empresarial não agrícola, em % do emprego local total, 1991
8	Variação (1991/1982) do número de trabalhadores qualificados no sector empresarial não agrícola
Eficiência produtiva	
9	Crescimento relativo do PIB, medido a meio do período 1990-81
10	Produtividade relativa (Continente=100) do emprego, 1990-91
11	Variação (pontos %) da produtividade relativa do emprego não agrícola, 1981->1990-91

Figura 8.1 Indicadores de avaliação do desempenho competitivo

Finalmente, usámos como indicadores de *eficiência* a evolução relativa da capacidade produtiva e a produtividade do emprego. A circunstância de a evolução da produtividade estar fortemente associada à redução da expressão “empregadora” da agricultura,⁴ levou-nos a considerar como indicador a evolução da produtividade no conjunto das actividades não agrícolas.

Fixados os indicadores, havia que enfrentar um novo problema: o da síntese da informação que veiculam. Tal problema, familiar aos investigadores sociais, é ampliado pelo sentido frequentemente contraditório que assumem os vários indicadores.

As vantagens de sintetizar num índice a informação contida em vários indicadores são óbvias. Daí que a bibliografia da especialidade se multiplique na formalização de métodos de síntese de informação. Na sua diversidade, tais métodos têm em comum o recurso a ponderadores, diferindo essencialmente nos procedimentos de definição concreta dos ponderadores a usar para cada indicador: o recurso à subjectividade do investigador ou o recurso a métodos estatístico-económicos. Uns e outros têm vantagens e inconvenientes de que não iremos ocupar-nos, mas no percurso metodológico inerente a qualquer deles resulta inevitável que se perca alguma da informação inicial.

Neste trabalho optámos pela utilização do método vulgarmente designado por *método das componentes principais*. Genericamente, trata-se de um

médios e superiores, encarregados e chefes de equipa e trabalhadores altamente qualificados”.

4 Para informação adicional sobre o comportamento espacial destas duas variáveis, consulte-se R. Lopes (1998), capítulo 6.

procedimento de transformação matemática dos indicadores originais em vectores normalizados e independentes mas linearmente associados aos indicadores iniciais. Assim, cada um dos vectores resultantes, normalmente designados de factores ou componentes, exprime uma dada percentagem do total da variância contida no conjunto das variáveis originais. A análise da correlação linear entre a distribuição dos *scores* de cada componente e a distribuição de cada um dos indicadores originais permite-nos interpretar o significado dessa componente por referência àqueles indicadores.

No caso concreto, da aplicação do método aos 11 indicadores que se explicitaram na figura 8.1 resultou a definição de quatro componentes significativas.

A terceira e quarta destas componentes apenas revelam associações significativas com os indicadores “% do emprego qualificado”, “crescimento do PIB” e “variação da produtividade não agrícola”. Analisando o seu comportamento geográfico, conclui-se que tais componentes exprimem essencialmente comportamentos espúrios daqueles indicadores, correspondendo a situações em que a escala económica dos concelhos e/ou o deficiente grau de cobertura dos Quadros de Pessoal tendem a proporcionar a obtenção de valores estatisticamente erráticos.

A primeira das componentes congrega 51% do total da informação contida nos 11 indicadores iniciais e revela uma elevada associação com a *dimensão económica*, o *nível de qualificações* e o *nível de produtividade relativa* do emprego. A segunda componente, com cerca de 22% de alcance explicativo, isola os concelhos tendencialmente de menor dimensão económica mas com bons desempenhos em termos demográficos, do emprego, do PIB e da produtividade.

Assim, a primeira e segunda componentes são de algum modo complementares e, conjuntamente, fornecem-nos uma boa expressão da *performance competitiva* de cada concelho, sendo essa imagem consistente com a definição conceptual que fizemos de competitividade territorial. Consequentemente, a média dos resultados das duas primeiras componentes, ponderada pelo correspondente peso explicativo, constitui um bom *índice-síntese da performance competitiva de cada concelho* na década de 1980.

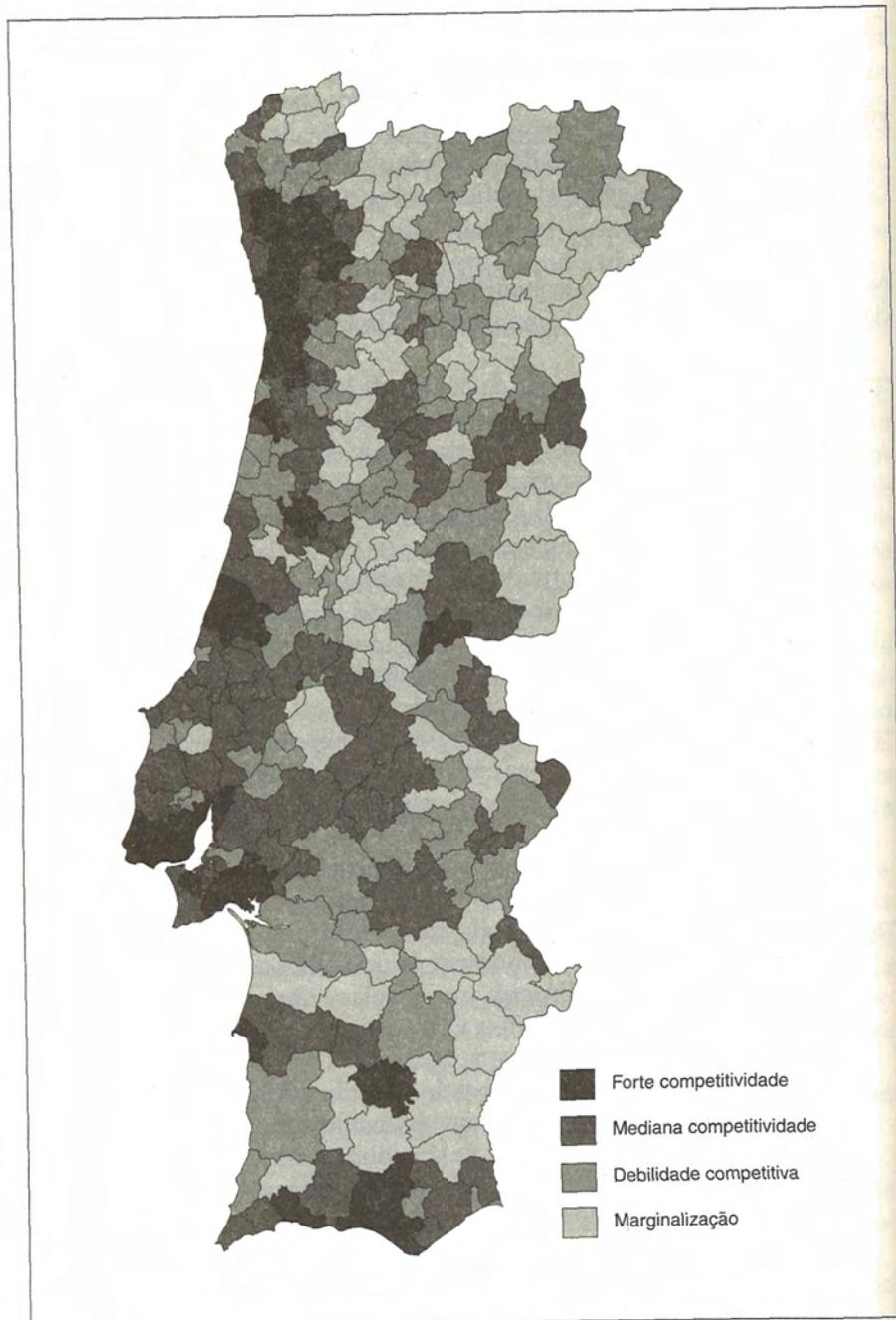
Aplicando ao índice obtido o método de partição das médias móveis, podemos definir quatro níveis de desempenho competitivo:

- A) concelhos de *forte competitividade*, isto é, concelhos cuja magnitude do índice-síntese assume valores superiores à média do índice nos concelhos com valores superiores ao da média geral;
- B) os concelhos de *mediana competitividade* surgem definidos como sendo os que revelam um desempenho competitivo superior à média do conjunto mas inferior à média do subconjunto com valores superiores à média global (A);

- C) classificados como concelhos em situação de *debilidade competitiva*, surgem aqueles cujo desempenho é inferior à média geral mas superior à média do índice no subconjunto de concelhos situados abaixo daquela média (D);
- D) finalmente, os concelhos que assumem um valor do índice-síntese inferior ao valor da média do subconjunto de concelhos com valores inferiores à média geral, classificamo-los como estando em situação de *marginalização*.

No mapa 8.1 representa-se a situação de cada concelho de acordo com esta classificação. Da leitura deste mapa ressaltam três elementos principais:

- a maioria dos concelhos que na década de 1980 revelaram *mediana ou forte capacidade competitiva* aglutinam-se em torno de quatro núcleos geográficos situados na faixa litoral do país, e particularmente em torno das duas áreas metropolitanas, quais sejam: o eixo que se prolonga de Braga a Coimbra; o núcleo centrado em Leiria-Marinha Grande com prolongamento pelo Oeste em direcção à parte norte do Ribatejo; a Área Metropolitana de Lisboa, situada a norte e a sul do Tejo; a faixa litoral algarvia, especialmente no eixo Faro-Portimão. Apesar da relativa extensão territorial dos núcleos enunciados, importa reter que no conjunto do país apenas 39 concelhos (14%) surge classificado como tendo registado uma *dinâmica de forte competitividade*;
- em contraste com a *dinâmica anterior*, a generalidade dos concelhos do interior do país apresenta-se em situação de *forte debilidade competitiva* ou surge mesmo em situação de *marginalização*, confirmando assim a ideia de abandono produtivo que aqui se tem vindo a verificar. O número de concelhos em cada uma destas situações equivale-se, representando globalmente 57% dos concelhos da parte continental do país;
- a terceira ideia principal que pode extrair-se do mapa em referência é a de que existe um considerável número de concelhos com distribuição geográfica relativamente dispersa que revelam uma significativa *performance competitiva*, sugerindo a existência de *dinâmicas locais específicas*. Estão neste grupo todas as capitais de distrito do interior, com excepção de Bragança e Beja, e o núcleo de concelhos do vale do Tejo que têm consolidado um modelo de desenvolvimento agrícola de baixo recurso ao trabalho e, simultaneamente, se têm vindo a afirmar enquanto espaço de deslocalização industrial da Área Metropolitana de Lisboa. Integram ainda este grupo um conjunto de pequenos concelhos onde, à excepção de Sines, a magnitude do índice de competitividade local está fortemente dependente de uma única unidade produtiva ou de um reduzido número de unidades de um mesmo segmento de actividade. São disso ilustração paradigmática: Castro Verde (exploração mineira), Mourão (pasta de papel), Borba e Vila Viçosa (extracção de rochas ornamentais), Campo



Mapa 8.1 Performance competitiva, anos 1980

Maior (indústria do café), Castelo de Vide (engarrafamento de água e turismo rural), Vila Velha de Ródão (pasta de papel), Belmonte (confeções) e Tarouca (indústria de carnes).

Confirmando a consistência do índice sintético que deu origem à tipologia de dinâmicas que acaba de apresentar-se, a análise agregada por espaços-tipo revela que tais dinâmicas exprimem um claro agravamento do padrão de assimetrias territoriais pré-existente. Vejamos alguns dos indicadores que traduzem tais assimetrias:

- em 1981, o valor médio do PIB *per capita* nos concelhos em situação de *marginalização* representava apenas cerca de 35% do correspondente valor médio nos concelhos de *forte competitividade*. Apesar disso, a evolução dos anos 1980 traduziu-se num ligeiro agravamento desta diferença (2 pontos percentuais);
- durante a década, o crescimento médio em volume do PIB, a preços de 1990, na zona de *forte competitividade* foi cerca de sete vezes e meia superior ao crescimento verificado no espaço territorial em processo de *marginalização*;
- no domínio do emprego a evolução das assimetrias ainda foi mais acentuada. Em 1981, os 39 concelhos que viriam a revelar *forte competitividade* já asseguravam cerca de 54% do emprego existente no país; no final da década tinham reforçado essa importância em 3 pontos percentuais. Em contrapartida, os 78 concelhos em situação de *marginalização* registaram uma redução do emprego da ordem dos 20%, não assegurando em 1991 senão 7% do emprego nacional;
- tal redução do emprego traduziu-se num crescimento da produtividade neste último grupo de concelhos da ordem dos 30%, mas, mesmo assim, no final da década a sua produtividade média não ultrapassava metade do valor da produtividade do emprego nos espaços de *forte competitividade*;
- os trabalhadores qualificados a exercer actividade no sector empresarial representavam, em 1981, cerca de 8% do emprego total no conjunto dos concelhos de *forte competitividade*, não assegurando sequer 1% do emprego nos espaços em *marginalização*. Não obstante, o número destes trabalhadores aumentou 26% naqueles concelhos enquanto nestes o aumento foi de apenas 10%.

Se tais indicadores revelam bem o hiato que separa os espaços cujas dinâmicas de competitividade se extremam, convém ter presente que também os espaços aqui classificados como tendo *forte competitividade* se encontram numa situação muito distante da performance do espaço mais amplo em que Portugal se insere: a União Europeia (UE).

Em 1991, no conjunto dos concelhos de *forte competitividade* a magnitude do PIB *per capita* não representava sequer 3/4 da média da UE, situando-se o nível de qualificação do emprego apenas pelos 2/3 daquela média. Se compararmos o PIB *per capita* com a produtividade do emprego o resultado ainda é mais desfavorável, já que nestes espaços a produtividade não ultrapassa os 40% do correspondente valor europeu.

Tal hiato entre a produtividade e o PIB *per capita*, mesmo nos territórios mais competitivos, sugere que a posição competitiva do país é mais vulnerável que aquilo que se pode depreender pela simples comparação de níveis de rendimento. Com efeito, este desfasamento explica-se fundamentalmente por diferenças na estrutura de preços no consumo,⁵ diferenças que no contexto da união económica e monetária tenderão a atenuar-se, o que significa que o país está perante o desafio de incrementar rapidamente a produtividade por forma a poder afirmar-se competitivo no quadro europeu.

Factores determinantes da competitividade territorial: as evidências empíricas reveladas pela economia portuguesa nos anos 1980

Conhecido o desempenho competitivo revelado por cada concelho, apresentam-se de seguida as conclusões a reter do confronto entre a distribuição espacial do índice de competitividade e os factores que, em conformidade com as premissas expostas no capítulo anterior, explicam as diferenças de competitividade observadas entre os vários concelhos.⁶

Competitividade e padrões de vantagens comparativas

Relativamente à relação entre o *padrão de vantagens comparativas* de cada concelho e a sua performance competitiva, a análise efectuada permite retirar quatro conclusões.

[1] De um modo geral a dotação de recursos naturais não se revela como factor essencial da competitividade, isto é, ser-se competitivo não pressupõe necessariamente dispor-se de abundantes recursos naturais. Pelo contrário, a especialização em recursos naturais está associada a situações de muito baixo desempenho competitivo. Mais especificamente: 78% dos concelhos de *forte*

5 Tenha-se presente que no rendimento *per capita* aqui considerado não estão incluídos os rendimentos e as transferências com o exterior, mas que a avaliação do PIB é feita a preços de paridade de poder de compra, cujo índice é construído com base no nível de preços relativos entre países.

6 Uma análise pormenorizada de cada um dos factores considerados pode ver-se em R. Lopes (1998), capítulo 7.

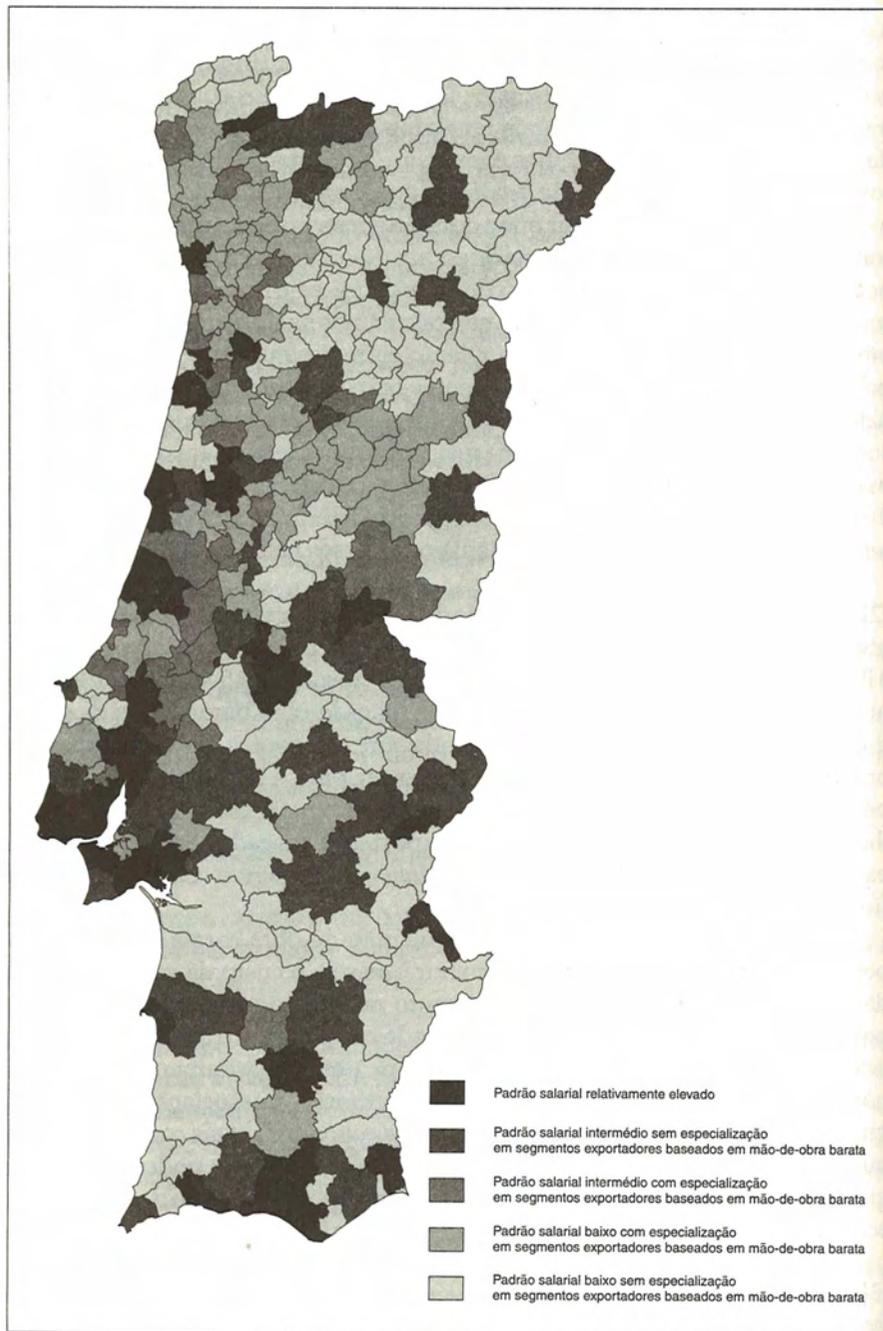
competitividade apresentam *muito fraca* dotação de recursos naturais, enquanto 85% dos concelhos em situação de *marginalização* têm uma *forte* ou *muito forte* dotação de recursos naturais; por outro lado, 90% dos concelhos de *muito fraca* dotação de recursos naturais revelaram *mediana* ou *forte* competitividade, sendo que 93% dos concelhos com *muito forte* dotação deste tipo de recursos evidencia uma situação de *debilidade* ou de *marginalização*.

Assim, podemos concluir que a dotação em recursos naturais não constitui condição suficiente nem necessária de competitividade, facto que é corroborado pela correlação linear negativa de 63% entre o índice de dotação de recursos naturais e o índice de competitividade que calculámos na primeira secção deste capítulo. Os resultados da análise da relação entre desempenho competitivo e a produtividade do trabalho nos segmentos baseados na utilização de recursos naturais, ou o valor do PIB gerado nestes segmentos por unidade de superfície, sugerem mesmo a existência de uma relação causal diferente, qual seja, a de que mais do que ser a dotação de recursos naturais a condicionar a competitividade, é o grau de competitividade das economias que determina a capacidade para valorizar e utilizar de forma mais eficiente os recursos naturais.

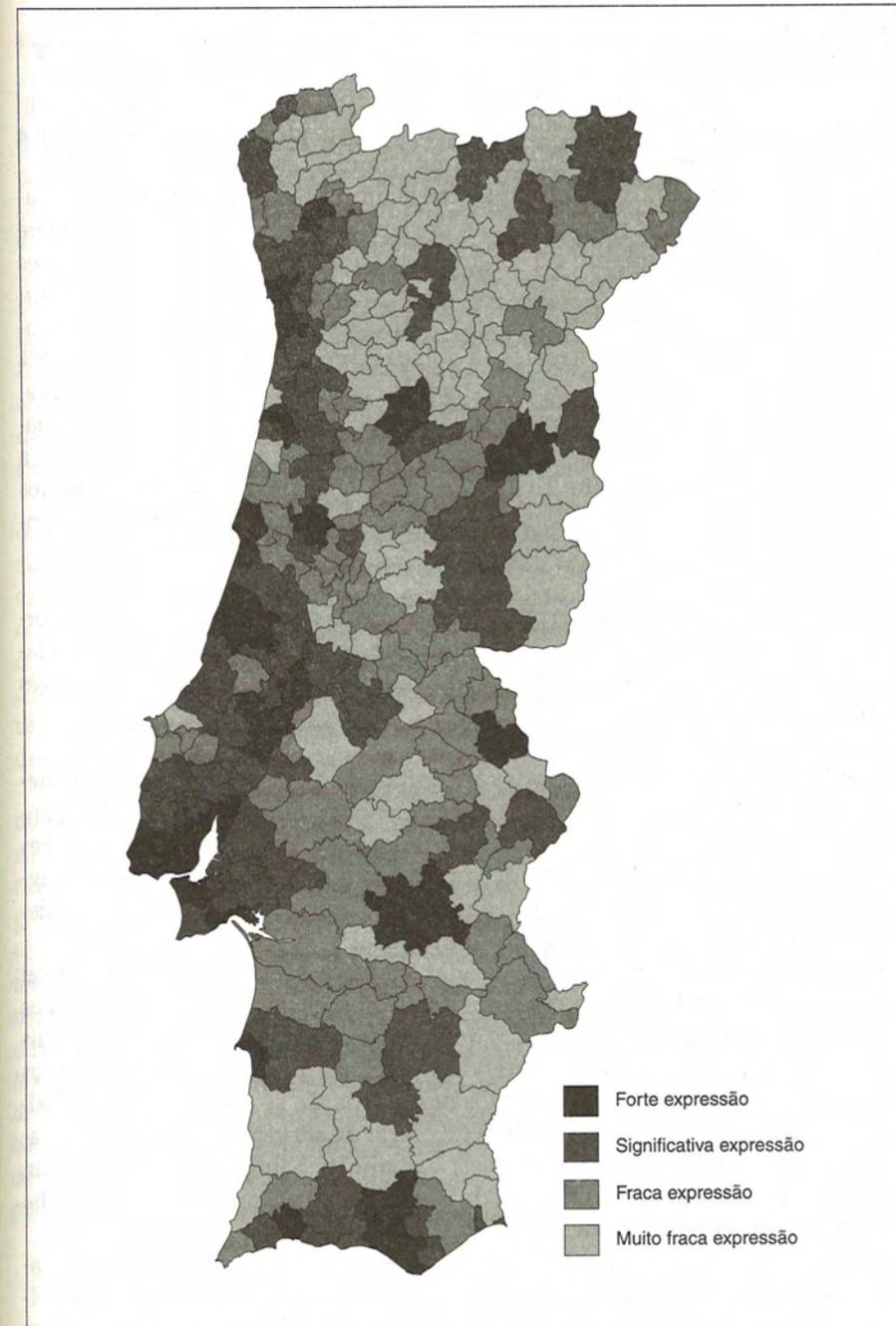
[2] Similarmente, a disponibilidade de mão-de-obra barata também não se revela como condição necessária ou suficiente de competitividade, facto que é ilustrado pela significativa correlação linear negativa (65%) entre desempenho competitivo e o índice de dotação de mão-de-obra barata. Porém, quando essa mão-de-obra barata é utilizada em segmentos de especialização orientados para exportação poderá concorrer para a obtenção de melhores performances competitivas, como o sugere a circunstância de 78% dos concelhos especializados em segmentos de exportação baseados em mão-de-obra barata terem conseguido um *forte* ou *mediano* desempenho competitivo (confronte-se o mapa 8.1 com o mapa 8.2).

Em todo o caso, esta associação entre mão-de-obra barata e bom desempenho competitivo não permite concluir que seja o custo da mão-de-obra a determinar a competitividade, porquanto no período em causa as regiões portuguesas que aprofundaram modelos de crescimento trabalho-intensivos orientados para a exportação beneficiaram de um enquadramento macroeconómico particularmente favorável. Pelo contrário, a associação dominante que se observa indica claramente que são as economias mais competitivas as que proporcionam melhores remunerações salariais, o que poderá significar que para aproximar o nível salarial da economia portuguesa ao das principais economias europeias é necessário vencer o desafio da competitividade.

[3] Ao contrário do que se verifica com os factores primários, a *dotação de factores avançados* (vide mapa 8.3) apresenta-se como um pilar determinante da competitividade, facto que é ilustrado pela elevada correlação positiva entre o índice de competitividade e o índice do grau de desenvolvimento do



Mapa 8.2 Padrões salariais e especialização em segmentos de exportação baseados na utilização de mão-de-obra barata, 1991



Mapa 8.3 Padrão de vantagens comparativas baseadas em factores avançados de competitividade, 1991

mercado local (88%), o índice de acumulação de capital humano (83%), bem como com o índice da oferta local de serviços (73%).

Verifica-se ainda que todos os concelhos com *forte* desempenho competitivo mas sem um *forte* desenvolvimento do mercado local correspondem a concelhos de grande acessibilidade a importantes centros de mercado.

Por sua vez, 83% dos concelhos com acumulação de capital humano superior à média do país registaram um desempenho competitivo igualmente superior à média, enquanto do conjunto de concelhos com *forte* ou *mediana* competitividade apenas 28% não dispõem de uma intensidade de capital humano superior ao valor médio do país. O superior desempenho, relativamente ao que seria de esperar em relação à dotação de capital humano, destes 28% de concelhos encontra explicação no facto de todos os concelhos nesta situação possuírem fortes vantagens comparativas baseadas em factores primários, nomeadamente de mão-de-obra barata em segmentos orientados para a exportação. Lousada, Santo Tirso, Fafe, Felgueiras, Guimarães e Barcelos constituem disso ilustração, sendo também as principais localizações da indústria têxtil-vestuário em Portugal.

[4] Finalmente, a menor correlação (mas ainda assim elevada, 72% recorde-se!) que se assinalou entre competitividade e serviços decorre de uma relação mais complexa entre estas duas variáveis, traduzida na existência de três distintos padrões territoriais:

- um deles é ilustrado por todas as capitais de distrito localizadas no interior, bem como por Almeida (Vilar Formoso), Elvas e Torres Novas, zonas onde por razões históricas e militares se localizaram importantes equipamentos públicos, conferindo aos respectivos concelhos uma significativa expressão terciária sem que isso tenha correspondência no desempenho competitivo da economia local;
- outro padrão corresponde a zonas de forte especialização industrial onde, ao contrário dos concelhos anteriores, os resultados competitivos alcançados são superiores aos que a relativa atrofia dos serviços locais faria pressupor. Porém, se atendermos à sua localização verificaremos que em geral todos os concelhos nesta situação se encontram na proximidade de importantes centros de oferta de serviços. São disso ilustração, nomeadamente: Guimarães, Famalicão, Santo Tirso, Feira, Ovar, São João da Madeira, Oliveira de Azeméis, Águeda, Estarreja, Marinha Grande, Vila Franca de Xira, Seixal e Palmela;
- por fim, o padrão substantivamente mais expressivo traduz uma elevada concordância entre o nível de competitividade e o grau de desenvolvimento da oferta local de serviços, sendo disso ilustração clara quer os núcleos centrais das duas áreas metropolitanas, quer as principais cidades do país, como sejam Braga, Aveiro, Coimbra, Leiria e Faro.

Em síntese, no actual enquadramento económico dispor de um padrão de vantagens comparativas baseado na disponibilidade de recursos naturais e de mão-de-obra barata não constitui um factor determinante de competitividade. Mesmo quando este princípio é menos evidente, dando lugar à associação entre competitividade e baixos custos salariais, não parece que a explicação para o desempenho competitivo revelado decorra do nível salarial mas antes das condições de enquadramento macroeconómico, que terão viabilizado um determinado padrão de especialização alicerçado na orientação para o mercado externo. Similarmente, a explicação para o facto de a padrões salariais relativamente elevados corresponderem melhores performances competitivas, também não poderá radicar no nível salarial em si mesmo mas antes na eficiência com que tal mão-de-obra é utilizada, devendo tal eficiência decorrer do facto das vantagens comparativas da economia local se apoiarem em factores avançados de competitividade.

Com efeito, o desenvolvimento do mercado local, a intensidade do processo de acumulação de capital humano e a disponibilidade de serviços especializados — sejam eles orientados para a população ou para satisfazer as necessidades das empresas — constituem um pilar fundamental em que se alicerça a superioridade do desempenho competitivo. Recorrendo à formulação que já antes adoptámos, poderá concluir-se que as vantagens comparativas conferidas por tais factores avançados não são condição suficiente de competitividade, mas sem dúvida que constituem condição necessária a um bom desempenho competitivo.

Por outras palavras, a competitividade não decorre de situações de protecção de mercado, expresso, nomeadamente, em menores custos salariais. Pelo contrário, a diferenciação territorial do mercado que é discriminante em termos competitivos está associada à capacidade de a economia local gerar vantagens comparativas alicerçadas em factores avançados de competitividade. São estes factores que permitem às economias competitivas suportar o custo relativamente mais elevado dos factores produtivos, nomeadamente do solo e do trabalho, quer pela maior eficiência na sua utilização produtiva, quer pela valorização da dinâmica do mercado local enquanto suporte viabilizador de actividades sensíveis ao limiar e à proximidade ao mercado, quer ainda pela inserção nos fluxos do mercado internacional tendo por base a valorização das qualificações dos recursos humanos locais e modelos de organização da produção onde os serviços desempenham um importante papel na coerência competitiva da economia.

A dinâmica do tecido produtivo local enquanto factor de competitividade

A relevância explicativa desta dimensão na competitividade pode aferir-se sinteticamente pela elevada correlação entre o índice de desempenho competitivo de cada um dos 275 concelhos e os índices que tomámos como imagem

do dinamismo empresarial local. Asaber: 72% com a *propensão para a iniciativa empresarial*, 77% com a *capacidade empresarial de gestão*, 80% com o índice de *consistência organizacional do tecido produtivo*. Mais em particular, da análise realizada podem reter-se três conclusões.

[1] Observa-se uma forte associação entre o grau de desempenho competitivo e a *propensão revelada para a iniciativa empresarial*: 69% dos concelhos que registaram competitividade superior à média evidenciaram também uma propensão para a iniciativa empresarial superior. Por outro lado, 78% dos concelhos onde a iniciativa empresarial tem incidência superior à média têm também desempenhos competitivos superiores.

As excepções a esta regra são protagonizadas por concelhos de pequena dimensão onde a sub-representação dos Quadros de Pessoal em 1982 conduz à sobreavaliação da iniciativa existente — de que o caso mais flagrante é o Sardoal — ou por concelhos com presença marcante de grandes empresas que, presumivelmente, não só afectarão negativamente a propensão para a iniciativa empresarial, como deverão também conduzir à sobreavaliação do grau de competitividade local. São disso ilustração, Vila Velha de Ródão, Entroncamento, Castro Verde, Campo Maior, Aljustrel,⁷ Mourão e Constância.

Tal equivale por dizer que as situações em que desempenho competitivo e iniciativa empresarial revelada não são convergentes configuram, mais do que excepções à regra, situações estatísticas erráticas decorrentes da informação base utilizada, seja no que concerne aos indicadores de competitividade, seja no que respeita aos indicadores de iniciativa empresarial. Deste modo, a correlação de 72% entre o índice de iniciativa empresarial e o índice de competitividade é tanto mais significativa quanto os indícios existentes apontam para a sua subavaliação.

[2] Similarmente, também o índice de *capacidade de gestão* que elaborámos revela uma forte associação com o nível de competitividade do respectivo concelho. Existe uma generalizada concordância entre o nível de capacidade de gestão e o grau de desempenho competitivo do respectivo concelho. As principais excepções são ilustradas apenas por 10 dos 275 concelhos considerados: Castelo de Paiva, Vouzela, Gouveia, Manteigas, Covilhã, Proença-a-Nova, Soure, Almeirim, Alcochete e Miranda do Corvo. Em todos os nove primeiros concelhos a divergência fica a dever-se a uma clara sobreavaliação da capacidade de gestão. Facto certamente associado à conjugação da escassa dimensão económica desses concelhos com a relevância que na economia local assumem algumas unidades produtivas de grande dimensão,

unidades estas que ao ficarem sobre-representadas terão enviesado o indicador de capacidade de gestão construído.

[3] O *índice de consistência organizacional do tecido produtivo local* que construímos revela também uma clara relação com o desempenho competitivo de cada concelho, traduzida na correlação de 80% entre os respectivos índices. As principais excepções à associação que aquela correlação sugere entre consistência organizacional e competitividade correspondem: por um lado, a situações de elevada especialização têxtil sem o grau de interdependência sectorial que globalmente caracteriza o ramo ao nível de agregação considerado na análise — têxteis e vestuário — é o caso de Covilhã, Gouveia e Castanheira de Pêra, por exemplo, concelhos onde a agregação sectorial utilizada conduziu à sobreavaliação da consistência organizacional da economia local relativamente ao seu grau de competitividade; por outro lado a situações onde o mediano desempenho competitivo não é acompanhado por equivalente consistência organizacional. Aljustrel, Avis, Borba, Coruche, Óbidos e Vila Viçosa constituem as principais ilustrações desta discrepância.

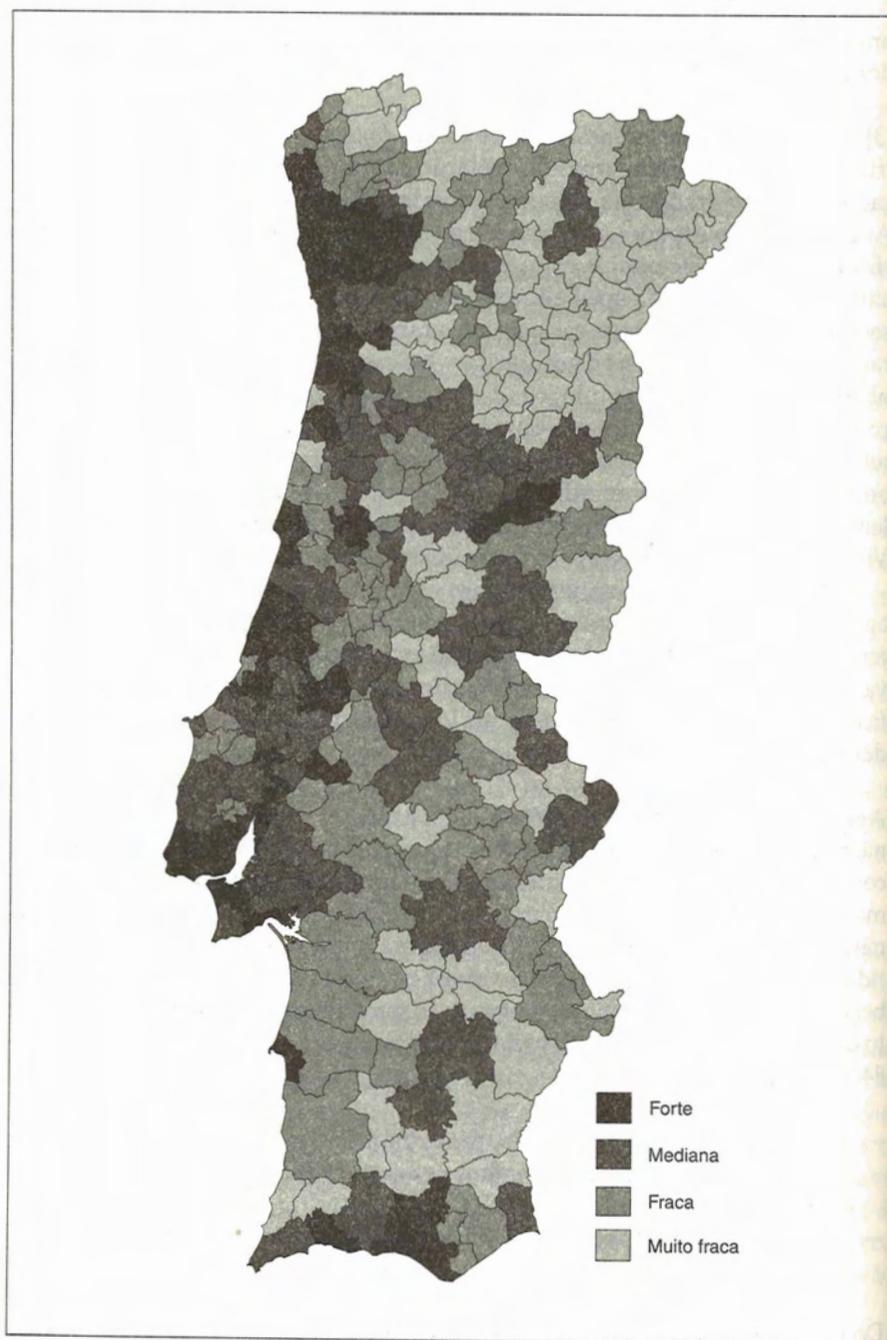
Pensamos que a explicação para esta situação não decorre do nível de agregação estatística mas sim de particularidades da especialização local, fortemente baseada no aproveitamento de recursos naturais convenientemente valorizados no mercado mas sem condições para permitir a geração de significativas economias externas à escala local, desde logo pela fraca interdependência subjacente ao seu processo produtivo.

A elevada correlação entre os três índices a que recorremos para exprimir a dinâmica do tecido produtivo local e o sentido concordante da sua associação com a competitividade permitem-nos sintetizá-los num único índice por forma a apreendermos de modo expedito a relação entre competitividade e dinâmica produtivo-empresarial local. No mapa 8.4 representa-se a síntese obtida, bastando confrontá-la com o mapa 8.1 para imediatamente nos apercebermos da elevada associação entre as duas variáveis representadas. Do ponto de vista estatístico, essa associação expressa-se numa correlação linear de 84% e ainda no facto de:

- 95% dos concelhos que revelaram uma *forte* dinâmica empresarial terem conseguido obter desempenhos competitivos de *mediana* ou *forte* intensidade; em contrapartida,
- 96% dos concelhos em situação de *marginalização* evidenciam uma dinâmica empresarial de *fraca* ou muito *fraca* intensidade.

Do ponto de vista geográfico, Castelo de Paiva, Covilhã e Almeirim constituem as principais excepções à primeira das regras definidas, enquanto as excepções mais notórias à segunda regra são protagonizadas por Gouveia,

7 Recorde-se que os dados utilizados ainda reflectem a existência do complexo mineiro entretanto encerrado.



Mapa 8.4 Síntese da dinâmica do tecido produtivo local

Castanheira de Pêra e Vouzela. De um modo geral, as divergências observadas entre dinâmica empresarial e dinâmica competitiva estão associadas à pequena dimensão económica dos concelhos, e, adicionalmente, a concelhos onde a relevância de uma única unidade ou segmento produtivo e/ou a discrepância entre as características locais dos segmentos de especialização e as características desses segmentos a nível nacional (diferenças não perceptíveis ao nível de agregação sectorial usada), tenderão a resultar em situações de sobreavaliação da capacidade competitiva ou da dinâmica do tecido produtivo local. Para além dos concelhos já mencionados, podem ainda tomar-se por ilustrativos de situações deste tipo: Mora, Borba, Vila Viçosa, Mourão, Tarouca, Almeida, Oliveira do Hospital, Manteigas e Alcochete, entre outros.

Inserção territorial e competitividade: ilações a reter

Apesar de, por razões óbvias, nem sempre ser possível estabelecer a relação directa entre as dinâmicas macroeconómicas e a sua incidência territorial, podemos ainda assim retirar algumas ilações quanto à importância da dimensão inserção territorial na competitividade. Vejamos.

[1] *Articulação local-global e competitividade.* A análise do desempenho competitivo por referência ao enquadramento de mercado revela existir significativa associação entre competitividade e grau de internacionalização da economia local — confronte-se o mapa 8.5 com o mapa 8.1. Porém, enquanto a percentagem do emprego ou do PIB de cada concelho em segmentos orientados para a exportação apresenta uma correlação positiva (na ordem dos 53%) com o índice de competitividade, já a correspondente percentagem nos segmentos orientados para o mercado nacional mas sujeitos à concorrência internacional é negativa: 60% no caso do PIB, 68% relativamente ao emprego.

Tais indicadores são bem reveladores quer da influência da articulação da economia local com a dinâmica global decorrente do novo paradigma tecnoeconómico, quer da forma como o enquadramento macroeconómico condiciona a performance competitiva da economia local. Com efeito, aquela divergência explica-se cumulativamente pela incidência da reestruturação — decorrente das tendências globais despoletadas pelo novo paradigma — nas regiões especializadas em segmentos orientados para o mercado nacional e sujeitos à concorrência internacional, e pelo facto de o enquadramento macroeconómico nacional ter sido particularmente favorável para as regiões de economia orientada para a exportação, ao mesmo tempo que penalizou as primeiras, tornando-se-lhes mais difícil suportar os custos da reestruturação.

Assim, o padrão de vantagens comparativas da estrutura económica local e a incidência da tendência global de reestruturação configuram formas territorialmente muito distintas de articulação da economia local com a dinâmica associada ao paradigma tecnoeconómico global, surgindo tais formas

de articulação claramente relacionadas com o desempenho competitivo revelado. Com efeito, deve salientar-se que todos os concelhos que revelaram *forte competitividade* são concelhos com *padrões de vantagens comparativas* alicerçados em factores avançados de competitividade, que, por serem padrões que melhor se adaptam à lógica do novo paradigma, não sofreram tão intensamente com os processos de reestruturação ou revelaram capacidade para encetar processos de natureza predominantemente ofensiva.

Inversamente à situação anterior, a esmagadora maioria de concelhos em situação de *debilidade* ou de *marginalização* apresentam padrões de vantagens comparativas estáticas baseadas no aproveitamento de factores primários de competitividade, particularmente de recursos naturais e mão-de-obra barata, e, conseqüentemente, defrontaram-se ao longo da década com intensos processos de reestruturação de natureza predominantemente ou mesmo fortemente regressiva.

De um modo geral, podemos sintetizar esta relação dizendo que: o índice de competitividade que apresentámos no início deste capítulo tem uma correlação negativa de 63% com o grau de incidência da reestruturação; esta associação é ainda mais intensa (-69%) quando consideramos a relação entre o índice de competitividade e a percentagem do emprego local assegurado por sectores que, a nível nacional, se encontram em processo de reestruturação de tipo regressivo. De resto, 103 dos 115 concelhos com forte incidência de reestruturações de natureza regressiva revelaram um fraco desempenho competitivo. Em contrapartida, forte incidência da reestruturação e bons níveis de desempenho competitivo só foram conseguidos por concelhos onde aquela reestruturação foi de natureza ofensiva. Os concelhos onde se combinaram processos de reestruturação de natureza diferente, sem predomínio claro do tipo regressivo, apresentaram, de um modo geral, desempenhos competitivos intermédios.

Em síntese, tais associações revelam que, por um lado, quando a especialização da economia local exprime um padrão de vantagens comparativas desadequado da lógica inerente ao paradigma tecnoeconómico dominante torna-se fortemente permeável às tendências globais de reestruturação. Por outro lado, tal desadequação tende a conferir a esta reestruturação natureza regressiva, o que se reflecte negativamente sobre a performance competitiva da correspondente economia local.

[2] *Centralidade urbana e competitividade*. Como facilmente se verifica pela comparação do mapa 8.6 com o mapa 8.1, existe uma forte convergência geográfica entre centralidade urbana e desempenho competitivo, bem expressa pela correlação de 80% entre os dois correspondentes índices. De certo modo, este padrão de centralidade traduz o papel histórico da rede de infra-estruturas viárias, mas cabe aqui sublinhar que a correlação do índice de competitividade com os índices de centralidade comparativamente aos centros urbanos de

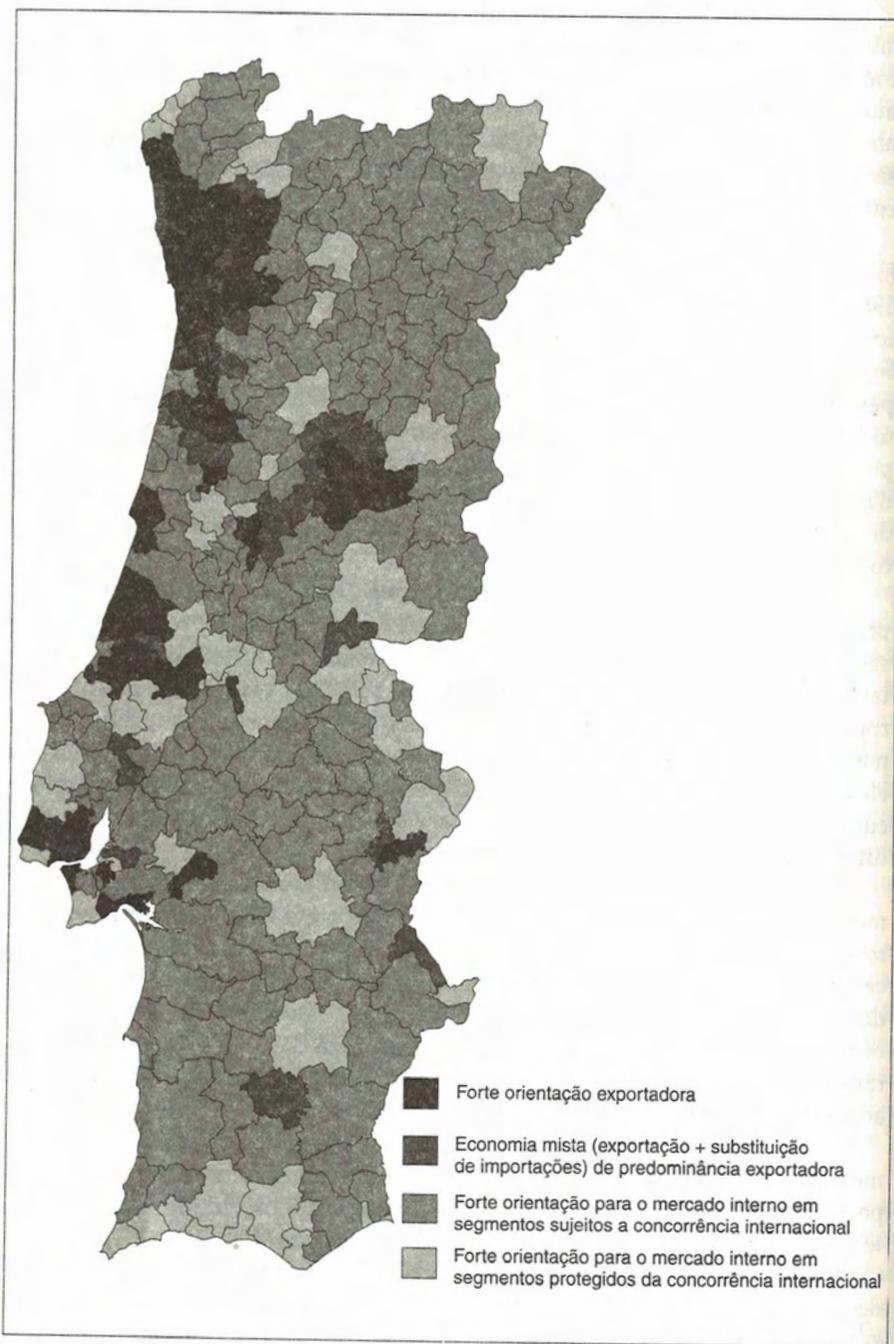
nível dois e três mais próximos é sensivelmente o dobro da correlação entre competitividade e a distância-tempo que separa cada concelho daqueles mesmos centros. Tal poderá interpretar-se como significando que para o desempenho competitivo, o potencial de interacção regional, aqui traduzido em dimensão demográfica, é mais relevante do que a acessibilidade em si mesma, pese embora a interdependência existente entre ambas.

[3] *Enquadramento macroeconómico e competitividade territorial*. Na década de 1980, um dos pilares da competitividade da economia portuguesa no contexto europeu radicou no facto de a menor eficiência relativa do trabalho em Portugal, aferida pela produtividade relativa do emprego, ser inteiramente compensada pela produtividade salarial. O aprofundar do diferencial de custos unitários do trabalho e o ligeiro aumento da produtividade relativa do emprego que ocorreram durante a década, permitiram a Portugal uma melhoria da sua competitividade relativamente ao conjunto da UE. Mas, a manutenção deste padrão de competitividade do país terá tido as mesmas incidências em todo o território?

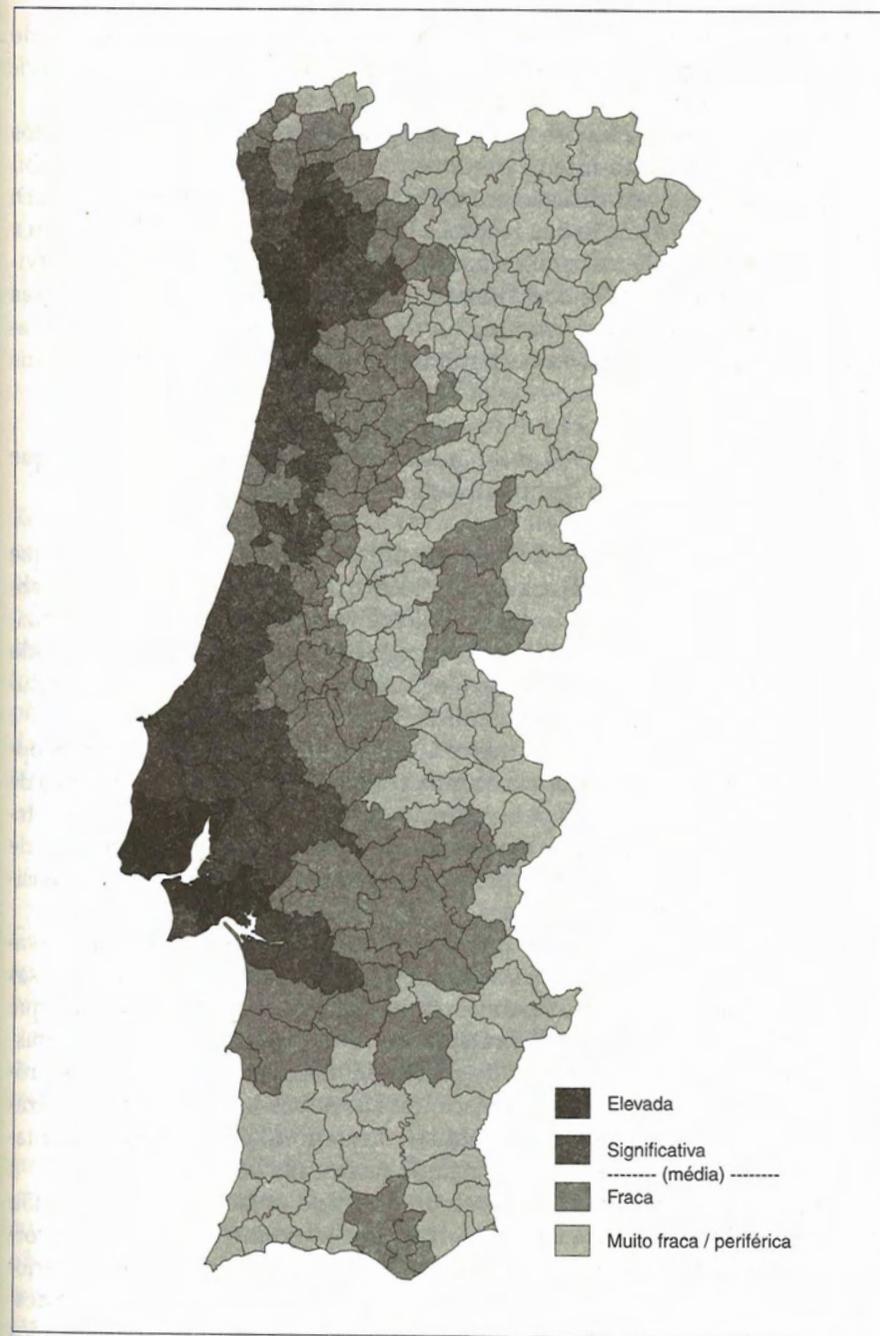
Com custos energéticos e taxas de juro consideravelmente superiores e produtividade do emprego profundamente inferior, as empresas portuguesas com tecnologia energético-intensiva e/ou capital-intensiva experimentaram sérias dificuldades competitivas em relação às suas concorrentes europeias. Tais desvantagens comparativas foram minoradas sobretudo pela manutenção de baixos custos unitários do trabalho, o que permitiu manter elevada a produtividade salarial, e pela significativa desvalorização do escudo. Porém as incidências territoriais deste enquadramento foram bem diferenciadas.

As zonas cuja especialização produtiva tinha maior orientação para o mercado interno (*vide* mapa 8.5) foram não só atingidas directamente pelo aumento do preço relativo dos *inputs* produtivos e pelas condições que favoreceram a penetração no mercado nacional de produtos concorrentes importados, como, adicionalmente, foram penalizadas pelas restrições ao crédito e ao consumo que caracterizaram a acção reguladora da política económica durante quase toda a década de 1980, subordinada que estava a sua orientação ao controlo da inflação.

Em contrapartida, as zonas cuja estrutura produtiva se orienta para o mercado externo tiveram no enquadramento macroeconómico um factor particularmente favorável à afirmação da sua competitividade, especialmente as especializadas em produtos trabalho-intensivos (*vide* mapa 8.2). Nomeadamente porque a conjugação da evolução dos preços internacionais com a desvalorização do escudo permitiu às empresas dessas zonas aumentar as suas margens de lucro e, conseqüentemente, resolver ou atenuar os problemas decorrentes da vulnerabilidade financeira que a manutenção de elevadas taxas de juro provocara. Adicionalmente, a melhoria conseguida na



Mapa 8.5 Orientação de mercado da economia local, 1991



Mapa 8.6 Grau de centralidade urbana, 1986

produtividade do emprego conjugada com a manutenção da produtividade salarial em Portugal superior à média da UE asseguraram a sua competitividade-custo no mercado internacional.

Às condições que favoreceram a adopção pelas empresas de modelos de crescimento trabalho-intensivos acresce o pano de fundo do país (débil estrutura urbana, fraca difusão tecnológica, incipiente estrutura de I&D, baixo nível de qualificação dos recursos humanos, ...) que não estimulou a inovação. Deste modo, as regiões mais inovadoras tiveram no desenvolvimento científico e tecnológico do país um *handicap* competitivo, enquanto as regiões que prosseguiram estratégias de crescimento de tipo conservador/proteccionista tiveram no enquadramento macroeconómico do país um importante baluarte.

Em síntese, na década de 1980 as dinâmicas de enquadramento nacional que mais se terão reflectido na competitividade territorial foram:

- a reduzida capacidade de crescimento do espaço económico em que Portugal se insere, conjugada com o fim do ciclo migratório e com a absorção da população oriunda das ex-colónias, alterações que se traduziram em fortes pressões sobre o mercado de trabalho e terão contribuído para que a política económica não promovesse a reestruturação produtiva ao ritmo que as novas condições globais requeriam;
- a referida pressão sobre o mercado de trabalho conjugada com as opções de integração europeia e ainda com o crónico défice da balança de pagamentos, agravado pela redução das remessas dos emigrantes, terão contribuído para que a política económica favorecesse a atracção de investimento estrangeiro e promovesse o crescimento trabalho-intensivo orientado para a exportação;
- a manutenção de taxas de juros significativamente elevadas, relativamente às praticadas nos países com os quais as empresas portuguesas concorrem, dificultou a dinâmica de investimento e contribuiu para que as empresas adoptassem estratégias centradas na competitividade-custo, com reflexos na política de gestão de recursos humanos e nas próprias opções tecnológicas subjacentes aos novos investimentos realizados no quadro dos sistemas públicos de apoio ao investimento adoptados em Portugal na segunda metade da década de 1980;
- a política de abertura crescente do mercado nacional, que culminou com o Mercado Único Europeu, traduziu-se no intensificar da concorrência no mercado interno, o que conjugado com as orientações anteriores se exprimiu num enquadramento de mercado particularmente desfavorável aos segmentos orientados para o mercado nacional e cujos produtos estão sujeitos a comercialização internacional. Alguns dos segmentos fornecedores da construção civil e, sobretudo, as actividades

agro-pecuárias são disso ilustração plena. Tal enquadramento, reforçado pela diminuição da procura local alimentada pelas remessas de emigrantes, terá acentuado a tendência para a marginalização das principais áreas periféricas e rurais do país, já de si enfraquecidas pelo envelhecimento demográfico;

- finalmente, impõe-se registar que na década em referência se assistiram a significativas alterações no modo de vida e valores sociais, de que nos merece particular referência o aumento do poder de compra da população portuguesa e a generalização da valorização do modo de vida urbano, do lazer, do saber formal, da tecnologia e da informação. Estas alterações terão tido efeitos positivos para a dinâmica de competitividade do país em geral, mas naturalmente as zonas com rede urbana consolidada e/ou com tecido demográfico mais jovem deverão ter colhido mais benefícios desta dinâmica.

Resumindo, as condições pouco favoráveis ao investimento dificultaram o processo de reestruturação dos territórios onde ele se impunha de forma mais premente. Por outro lado, as pressões sobre os salários reais terão contribuído para a existência de um fraco incentivo à inovação organizacional e à qualificação dos recursos humanos. Tal enquadramento facilitou o sucesso de territórios com modelos de crescimento trabalho-intensivo orientados para a exportação, bem como dos *nós territoriais* cuja rede de acessibilidades no quadro da articulação do país com a Europa lhes confere vantagens comparativas de localização para o investimento de origem exterior.

A teoria e as evidências empíricas: conclusões a reter

Confrontado o modelo teórico proposto com as dinâmicas empiricamente apreendíveis, pode afirmar-se que as premissas teóricas enunciadas no capítulo anterior revelam um grande alcance explicativo das diferenças de desempenho competitivo observadas entre os 275 concelhos portugueses. Parece pois oportuno fazermos uma pausa para reflectir sobre os ensinamentos a retirar do que até agora se escreveu.

Durante o percurso que efectuámos revisitámos as principais abordagens que têm a problemática da competitividade por referência. A adopção de uma perspectiva eclética, de síntese e de procura de complementaridades entre quadros teóricos diversos, levou-nos a decidir por esse percurso e a subestimar o fundamentalismo intelectual que a discussão da sua validade frequentemente envolve. Entretanto, na secção anterior, confrontaram-se as premissas teóricas que assumimos com as evidências empíricas extraídas da análise realizada. A tarefa que agora se nos impõe não é tanto a de repetir conclusões já assinaladas mas sobretudo a de recordar os principais ensinamentos a reter do

percurso efectuado, conferindo-lhe unidade e coerência global. Tal é o objectivo que se prossegue nas páginas seguintes, começando-se pela reconstrução do percurso teórico efectuado.

A ortodoxia do pensamento económico aespacial, com as diferentes *nuanças* que comporta, apresentou-se-nos visível na teoria da empresa, na teoria do comércio internacional e na teoria do crescimento. É certo que nelas não reconhecemos a influência das especificidades territoriais ou sequer da interacção da economia com os aspectos sociais e comportamentais que moldam a organização económica, tendendo antes a reduzir toda a complexidade da vida económico-social à caixa negra de uma qualquer função de produção cuja variedade se reporta à quantidade de parâmetros que incorpora ou à expressão matemática que permite estimar aqueles parâmetros. Porém, isso não nos deve impedir de reconhecer a pertinência dos factores de competitividade que implícita ou explicitamente a teoria ortodoxa da economia enuncia.

Da teoria neoclássica da empresa e da teoria do comércio internacional emerge a relevância para a competitividade dos baixos custos de produção e da dotação de factores produtivos. Acolhemos tais factores ao operacionalizar o vector *factores primários de competitividade* tendo por referência a dotação em recursos naturais e o baixo custo da mão-de-obra. Por sua vez, o efeito das políticas cambial e de preços que igualmente relevam da teoria do comércio internacional reflecte-se no modelo explicativo que adoptámos através das *condições de enquadramento macroeconómico* em que se desdobra a *dimensão inserção territorial*. A conjugação daqueles factores resulta no que designámos por competitividade-custo.

A análise empírica entretanto realizada viria a revelar que os factores primários de competitividade não garantem por si só um bom desempenho competitivo, mas que sob certas condições de inserção territorial poderão assegurar aos respectivos territórios uma boa performance. A questão que inevitavelmente tem que colocar-se é a da sustentabilidade no tempo de tal desempenho, questão que não teve neste trabalho espaço de aprofundamento, muito embora se tenha deixado claro que territórios com este padrão de competitividade apresentam grande vulnerabilidade relativamente a alterações nas condições de inserção, vulnerabilidade tanto maior quanto tais alterações não são controláveis a partir do território.

Da revisão que fizemos sobre a teoria do crescimento económico resulta o papel decisivo das economias externas na obtenção de diferenciais de produtividade, surgindo-nos aquelas economias associadas à dimensão do mercado, ao "progresso" (visão dos clássicos) e ao capital humano. Na bibliografia da especialidade as economias externas surgem-nos igualmente como factor fundamental na explicação do sucesso dos *complexos territoriais de produção*, agora pondo em relevo o papel da inovação e das economias de aglomeração decorrentes das formas de organização territorial da produção.

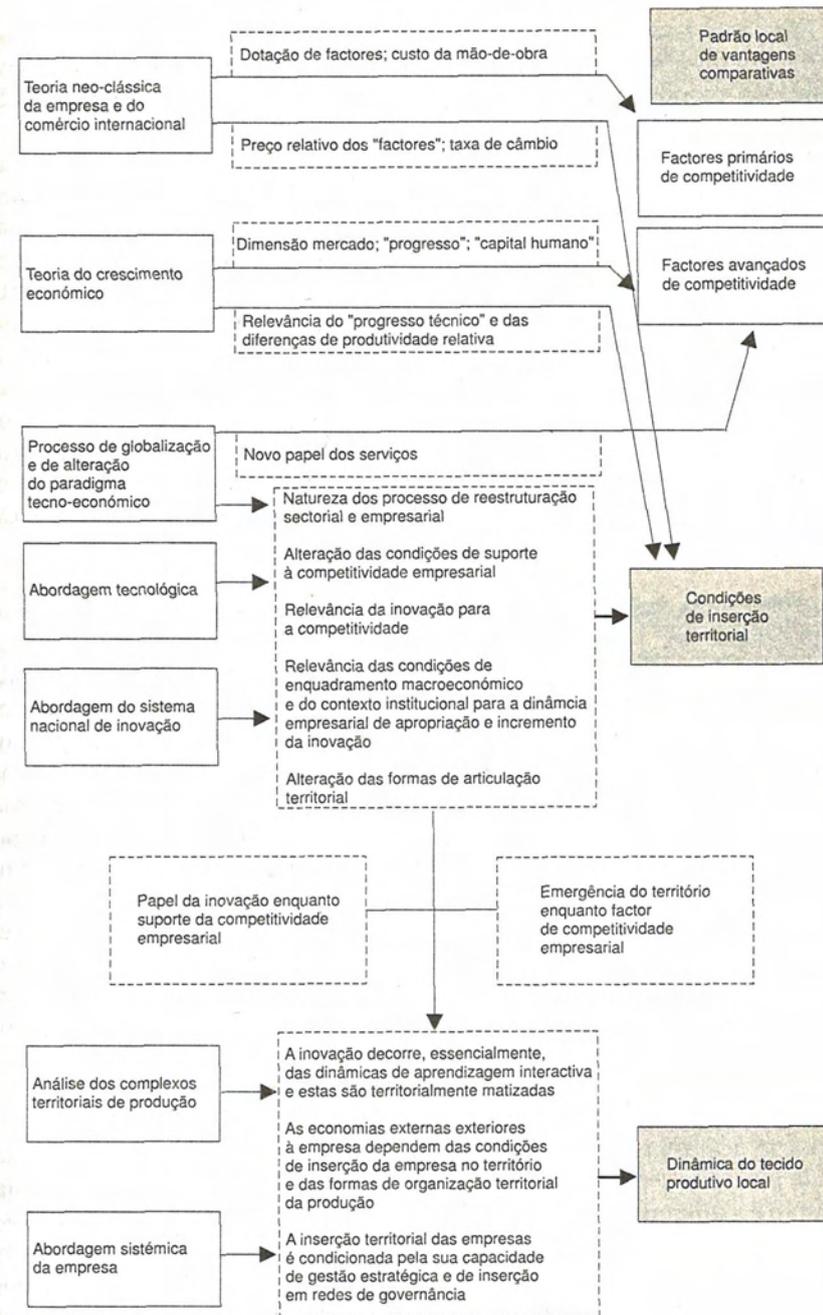


Figura 8.2 Filiação do modelo teórico adoptado

Enquanto isto, a reflexão sobre a natureza do processo de globalização em curso levou-nos a sublinhar a recrudescida importância dos serviços na organização económica dos territórios e como suporte da competitividade empresarial.

A síntese que fizemos destes ensinamentos converge na definição que adoptámos para os *factores avançados de competitividade*. No plano empírico estes factores revelar-se-iam como um dos suportes basilares da competitividade territorial, o que não surpreende quando se tem em conta a sua importância instrumental nas dinâmicas de governância territorial, nomeadamente em termos de suporte da inovação. Com efeito, a abordagem sistémica da empresa sublinha a importância da capacidade de gestão estratégica e da capacidade de inserção organizacional, capacidades que são indissociáveis da qualificação dos recursos humanos e da rede de serviços de apoio à produção. Por sua vez, a análise das condições de sucesso dos complexos territoriais de produção evidenciou a dimensão territorial da inovação e a importância daqueles factores no processo de aprendizagem colectiva subjacente à inovação. Da intercepção que fizemos destas premissas teóricas retivemos:

- a relevância das economias externas na lógica competitiva actualmente prevalente;
- o papel da inovação enquanto suporte da competitividade empresarial;
- o facto de, em grande medida, as economias externas actualmente dominantes decorrerem das formas de organização territorial da produção, nomeadamente do seu grau de flexibilidade e da intensidade das relações reticulares que induz. De entre estas importa considerar o papel das relações informais (e não apenas das formais ou contratualizadas) na circulação da informação e do conhecimento geradores de impulsos inovadores;
- o facto de entre as várias fontes de inovação assumirem particular relevo competitivo as dinâmicas de aprendizagem interactiva que são territorialmente estruturadas, nomeadamente por que o território é o suporte privilegiado dos fluxos reticulares que conduzem à simbiose entre conhecimento tácito e conhecimento formal/codificado, permitindo a recombinação desses conhecimentos em inovação.

O corolário destas premissas exprimo-lo na conceptualização da *dinâmica do tecido produtivo local* que reflecte a consistência organizacional do tecido produtivo e a dinâmica de inserção das empresas no território, no pressuposto que estes vectores traduzem o potencial da economia local para gerar sinergias inovadoras e valorizar as economias externas, em particular as economias de aglomeração. Uma vez mais, a análise empírica realizada revelou uma elevada associação entre o grau de desempenho competitivo de cada concelho e esta dimensão explicativa da competitividade territorial.

Paralelamente, no percurso realizado a substituição do conceito de competitividade-custo pelo de competitividade-dinâmica, alicerçada na inovação, conduziu-nos a considerar as relações entre inovação e os sistemas económico e social em que a inovação ocorre. Assim, da abordagem do processo de globalização retivemos que a emergência de um novo paradigma tecnoeconómico alterou o pano de fundo da competitividade empresarial e das formas de articulação territorial, quer quanto à inserção do território no contexto global, quer quanto à inserção das empresas no respectivo território. Enquanto isto, a abordagem tecnológica levou-nos a salientar que a competitividade se tornara tributária da capacidade de apropriação e de incremento da inovação. Mas nos trabalhos polarizados pelo conceito de sistema nacional de inovação aquela capacidade surge como sendo fortemente condicionada pelas condições estruturais da economia e pelo contexto institucional que envolve a actividade das empresas. Deste modo, fomos levados a admitir que as *condições de inserção territorial* constituem uma dimensão explicativa da competitividade, revertendo tais condições quer da lógica de articulação regional e global da economia local, quer do enquadramento macroeconómico definido pela inserção geoeconómica do país.

A análise empírica viria a revelar-nos que formas específicas de articulação da economia local com a economia global, conjugadas com formas de regulação macroeconómica favoráveis, podem constituir um suporte competitivo de actividades com baixa incorporação tecnológica e fraca capacidade de inovação localizadas em territórios cujo padrão de vantagens comparativas radica na dotação de factores primários de competitividade. Se tivermos presente que os únicos concelhos que registaram bons desempenhos competitivos tendo como suporte *factores primários de competitividade* são municípios onde as *condições de inserção territorial* tiveram uma incidência particularmente favorável, ficaremos com uma boa ilustração da relevância explicativa desta dimensão da competitividade territorial.

Recapitulando. A globalização em curso está associada à emergência de um novo paradigma tecnoeconómico. Este novo pano de fundo da competitividade empresarial conduziu, paradoxalmente, à emergência do local. Quer dizer, ao contrário do que por vezes se supõe, a globalização não tende para a uniformização do mundo mas para a valorização das especificidades regionais e locais, sendo agora a especificidade relevante não a que decorre da dotação em infra-estruturas e do custo dos factores produtivos mas a diferenciação qualitativa das respectivas dinâmicas de governância territorial. É que o conhecimento tornou-se no principal factor de produção que confere vantagens competitivas, pelo que as infra-estruturas estratégicas são as que veiculam o conhecimento formal e o põem em simbiose com o conhecimento tácito, submergindo ambos na esfera "produtiva" da economia.

Assim, a pertinência competitiva do território está associada ao facto de actualmente a competitividade depender, em grande medida, dos processos

de aprendizagem interactiva moldados pela eficácia relacional e pela cooperação entre empresas e das empresas com as instituições, o que confere ao território um papel crucial na economia global pois que funciona como operador dos interfaces cognitivos e institucionais, como redutor da incerteza que retrai a inovação e como gerador de sinergias relacionais propiciadoras da inovação. Ou seja, na actual fase de concorrência global a importância do território não se esgota nas economias de localização e/ou nas economias de aglomeração apropriáveis na esfera mercantil e potenciadas pela proximidade física. O que agora está em causa é mais do que a minimização dos custos de circulação da informação, pessoas e produtos que a densificação das relações de proximidade proporciona. O território é importante na génese daquelas economias externas, mas cada vez mais a sua relevância competitiva decorre do papel que desempenha no processo de aprendizagem colectiva e na inovação.

A consideração em simultâneo da génese e natureza diferenciada dos processos de inovação bem como das suas formas de articulação com o território levou-nos a concluir, no capítulo 6, que o território adquire reduzida importância no contexto de estratégias de competitividade alicerçadas no custo dos factores,⁸ mas também nos permitiu evidenciar que o território constitui um suporte crucial da competitividade quando esta é comandada pela inovação, particularmente quando a inovação é de tipo radical ou ocorre numa fase de alteração do paradigma tecnoeconómico.

A propósito, parece oportuno recordar que a tecnologia continua a desempenhar um papel não negligenciável enquanto suporte da competitividade. Em todo o caso, na actual fase de globalização a vantagem competitiva, das empresas como dos países, já não reside nas condições de acesso à tecnologia. A componente física da tecnologia está actualmente disponível nos países periféricos quase que em simultâneo à sua disponibilização nos países mais avançados. Agora o que determina a magnitude das vantagens competitivas de génese tecnológica é o acesso diferenciado à informação e a capacidade para dela retirar proveito. Ou seja, no domínio da tecnologia o determinante competitivo transferiu-se dos atributos da tecnologia em si para as condições da sua recepção e adaptação e, de um modo geral, para a capacidade de desenvolvimento da inovação associada à tecnologia disponível no mercado.

Retomando o raciocínio que vínhamos seguindo, actualmente a construção de vantagens competitivas joga-se tanto ao nível das empresas (nomeadamente no que respeita à capacidade de gestão) quanto ao nível das condições de inserção das empresas *no* território (inserção esta que não deixará de ser também condicionada pelas condições de inserção *do* território). O grau

8 Leia-se reduzida importância no processo de inovação, já que na reprodução das condições sociais que permitem a manutenção deste padrão competitivo o papel do território é muitas vezes fundamental.

de adequação entre a qualificação dos recursos humanos do mercado local de trabalho e as exigências das novas tecnologias constitui um dos elementos diferenciadores das probabilidades de sucesso competitivo das empresas "locais". Mas tanto ou mais importante são as condições estruturantes do processo de aprendizagem inerentes à configuração organizacional do tecido produtivo local. Os canais de circulação, triagem e tratamento da informação, bem como a densidade e intensidade das redes formais e informais de governância territorial subjacentes à dinâmica da economia local constituem domínios nucleares das condições de aprendizagem colectiva, fonte principal da inovação e suporte essencial da competitividade, recorde-se.

Neste domínio, os serviços especializados, nomeadamente os de apoio à produção, são o *lubrificador* privilegiado do mecanismo de circulação da informação, da articulação interterritorial e da consistência das redes de governância. Relativamente a estas redes, como se sublinhou no capítulo 6, as suas diferentes configurações traduzem diferenciadas formas de articulação economia-território ao nível do processo de inovação e de governância territorial, impondo-se sublinhar que na formulação que aí fizemos de *rede-segmentada* o seu núcleo pode constituir um espaço virtual de fluxos relacionais inter-territoriais. Consequentemente, redes deste tipo são um suporte por excelência da articulação da economia local com a economia global, e um espaço privilegiado de fertilização cruzada do *saber-fazer local* com a informação e o conhecimento de maior alcance inovador disponíveis no *espaço global*.

Capítulo 9

DAS VANTAGENS COMPETITIVAS AOS ESTÁDIOS DE COMPETITIVIDADE TERRITORIAL

Validadas as premissas teóricas que assumimos como explicativas da competitividade territorial/regional, justifica-se um esforço de reconceptualização da questão por forma a alimentar a análise prospectiva, enquanto instrumento de formulação de políticas de intervenção orientadas para a promoção da competitividade territorial.

A forma como em cada economia local se combinam as três dimensões determinantes da competitividade, que se consideraram na abordagem teórica, exprimem distintos potenciais estruturais de competitividade. Pensamos que tal potencial estrutural se pode apreender através do conceito de *estádio de competitividade*, conceito este que poderá servir de pedra angular à definição da política regional mais adequada aos desafios do desenvolvimento de cada território concreto. Porque o texto já vai longo, não abordaremos neste livro as implicações que se podem extrapolar da investigação realizada para a natureza da política a prosseguir e quanto aos instrumentos a privilegiar. Ainda assim não quisemos terminar sem clarificar o que entendemos dever constituir o suporte conceptual da política de competitividade territorial a adoptar. Em consequência, dedicamos este último capítulo precisamente à definição dos estádios de competitividade territorial.

Factores de competitividade e estádios de competitividade territorial

O principal denominador comum das várias abordagens da competitividade que revisitámos, sejam elas centradas na empresa, nos países ou nas regiões, é o sublinhar que a inovação constitui a fonte determinante na criação de vantagens competitivas. Nesta altura temos já razões suficientes para admitir que não poderemos apreender satisfatoriamente o processo de inovação sem atendermos às complexas interacções que se estabelecem entre a organização

da produção e a organização social ou se preferirmos, entre a economia e a sociedade. Por isso não podemos deixar de concordar com Becattini e Rullani (1995: 8-9) quando afirmam que:

Produzir não significa apenas transformar um conjunto de *inputs* (dados) num *output* (produto acabado) de acordo com processos técnicos específicos e num determinado prazo, mas significa também reproduzir os pressupostos materiais e humanos que estão na origem do próprio processo produtivo. A produção de mercadorias inclui a reprodução social do organismo produtivo: um processo verdadeiramente *completo* deveria produzir, juntamente com as mercadorias, os valores, os conhecimentos, as instituições e o ambiente natural que o perpetuam.

É com base neste conceito de *processo produtivo completo* que os autores sustentam poder apreender-se o processo de criação e difusão de *conhecimento novo* enquanto processo intrínseco à produção de bens e serviços. Ora, o território é a escala privilegiada em que se materializa aquela produção e reprodução, já que, como dizem aqueles autores (página 8), "é o meio local, ponto de convergência de uma história natural e humana, que fornece às organizações produtivas alguns factores essenciais como a mão-de-obra, a estrutura empresarial, as infra-estruturas materiais e imateriais, a cultura social e a organização institucional."

Assim sendo, podemos admitir que é no quadro organizacional dos complexos territoriais de produção que a combinação do conhecimento formal ou codificado com o conhecimento tácito se revela mais fértil, dada a densidade de relações de polinização cruzada que o meio proporciona e induz, sendo da intensidade e cumulatividade daquelas combinações que germina a inovação. Adicionalmente, porque os complexos territoriais não constituem realidades desconectadas do mundo, parece razoável admitir que quanto maior for a rede de interconexões de um dado complexo local com o sistema global, maior a sua capacidade inovadora e maiores as suas vantagens competitivas. Tal hipótese funda-se no pressuposto de que aquelas ligações com o global lhe permitem dispor de um maior manancial de conhecimento formal transmitido do exterior e que quando este entra em simbiose com o conhecimento localmente socializado deverá reverter em novos e endogeneizados conhecimentos.

Trata-se afinal de conceber o processo de produção do conhecimento como um processo dialéctico que se alimenta nos múltiplos nós que estruturam a complexa rede territorial que assegura permanentemente a articulação entre o local e o global. Tal corresponde à ideia de circuito do *progresso industrial* que Becattini e Rullani (1995: 15) nos transmitem: o progresso industrial é como "uma espécie de grande circuito que, por uma lado, difunde nos sistemas locais o conhecimento já codificado e, por outro, alimenta a rede global

com um novo (ou antigo, mas ainda não codificado) conhecimento contextual dos sistemas locais e das empresas globais."¹

Em síntese, na leitura que fazemos a competitividade do tecido económico de um território apresenta-se-nos como função da dinâmica de aprendizagem colectiva, que se apoia na lógica da interacção local em contexto de abertura ao exterior. A lógica de interacção local, a configuração da rede de articulação com o exterior e a natureza da dinâmica de aprendizagem que é moldada pela estrutura económica local, constituem as principais dimensões de identificação da especificidade territorial e das suas fontes de competitividade.

Este entendimento é tributário das abordagens dos meios inovadores e do sistema nacional de inovação que enunciámos em capítulos anteriores. Um entendimento que coloca a inovação como *motor* do desenvolvimento (sendo a inovação relevante a que resulta do processo de *learning*, isto é, da criação permanente de conhecimentos novos através da aprendizagem colectiva num contexto histórico, económico, social e institucional preciso) e que toma por referência contextual, simultânea e complementar, as escalas do nível local, nacional e internacional.

As escalas nacional e internacional permitem-nos apreender a relevância dos mecanismos de governância global na dinâmica competitiva de cada território concreto. A escala local permite-nos apreender a relevância do processo de polinização cruzada alimentado nas inter-relações de proximidade, de matriz económica ou social, de natureza mercantil ou informal, isto é, das dinâmicas de aprendizagem e inovação territorialmente inscritas.

Trata-se de duas dimensões de uma mesma realidade, já que as vantagens competitivas de um território no mercado global decorrem da especificidade com que nesse território se combinam o conhecimento tácito enraizado no tecido socioprodutivo local com o conhecimento codificado filtrado do exterior — onde o país continua a desempenhar um importante papel descodificador — ou, de modo mais geral, as vantagens competitivas de um dado território são determinadas pelas sinergias resultantes da combinação dos factores de competitividade não territorializáveis (mas diferenciáveis à escala nacional) com os factores de competitividade territorializados.

Concluindo, *factores avançados de competitividade*, nomeadamente recursos humanos qualificados e acesso a serviços especializados, *flexibilidade e consistência organizacional do tecido produtivo local*, especialmente no que concerne ao aproveitamento de economias externas e à vitalidade das redes de aprendizagem colectiva, e *capacidade de governância estratégica*, empresarial e institucional, constituem os principais factores da competitividade territorial influenciáveis a partir do território. É destes factores que decorre a capacidade para reforçar a margem

¹ O que pressupõe, cremos, que as empresas globais sejam depositárias de conhecimento tácito apreendido nos diferentes contextos de enraizamento territorial da empresa.

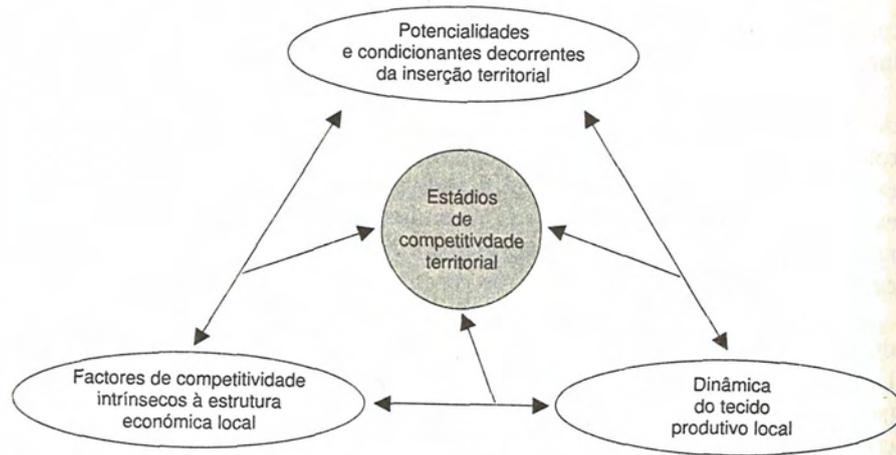


Figura 9.1 Sistema determinante dos estádios de competitividade territorial

Estádios	Factores primários	Factores avançados	Dinâmica do tecido produtivo	Condições de inserção
Virtuosidade competitiva				
Maturidade competitiva				
Competitividade proteccionista				
Vulnerabilidade competitiva				
Competitividade assistencialista				

Figura 9.2 Pilares de suporte dos diferentes estádios de competitividade

de autonomia do desenvolvimento local, por forma a, em alguns casos, minorar o efeito local das condicionantes exteriores e, noutros casos, valorizar as potencialidades que decorrem da inserção territorial da economia local. As sinergias daqueles factores revertem em inovação, que deste modo se revela transversal às três dimensões, ou componentes, da competitividade dos territórios: o *padrão local de vantagens comparativas*, a *dinâmica do tecido produtivo local* e as *condições de inserção territorial*. O padrão de vantagens comparativas reflecte o potencial da estrutura económica local, a dimensão tecido produtivo reflecte a capacidade de governância empresarial e as condições de inserção definem o pano de fundo que molda as formas de articulação do local com o global.

Tendo a inovação o papel motriz da competitividade que se reconhece e estando a inovação associada à intensidade qualitativa dos factores locais de suporte da competitividade, então as dinâmicas em que num período histórico dado se materializa a conjugação das três dimensões determinantes da competitividade exprimem-se em diferentes performances competitivas, mas a continuidade/persistência e a intensidade qualitativa dessas dimensões exprimem condições estruturais de competitividade que podemos tipificar em termos de *estádios de competitividade territorial*.

Assim, os estádios de competitividade territorial configuram diferentes níveis ou patamares de potencial competitivo de um território, sendo este a expressão estrutural da combinação específica e historicamente consolidada que nesse território se opera entre as dimensões determinantes, ou causais, da competitividade territorial. Porque os estádios de competitividade territorial são expressão e resultado das condições históricas de evolução do sistema económico e social local no quadro mais global das suas articulações territoriais, e porque nas dimensões que os definem se conjugam factores endógenos com factores exógenos, o conceito de estágio de competitividade exprime a dinâmica de alteração estrutural que determina o potencial competitivo de um dado território no futuro próximo, sem prejuízo de factores de ordem comportamental poderem vir a alterar a performance concreta ou o grau de materialização desse potencial.

Ou seja, um dado estágio de competitividade exprime a capacidade de um território para tirar partido das potencialidades e minorar as condicionantes associadas à sua inserção territorial, valorizar e fortalecer o potencial intrínseco à sua estrutura económica e mobilizar o capital relacional de base territorial, fazendo dele o elemento catalisador das restantes dimensões determinantes da competitividade. Por outras palavras, não havendo alterações significativas na dinâmica de governância territorial cada estágio de competitividade traduz o patamar máximo de desempenho competitivo que a respectiva economia pode assegurar.

A figura 9.1 fornece-nos uma imagem gráfica do que acaba de dizer-se, realçando a natureza sistémica dos pilares que suportam os estádios de competitividade. Aliás, como já se salientou no capítulo 7, o potencial competitivo de

um território decorre directamente da intensidade e da consistência das sinergias geradas através das relações entre os elementos que definem cada uma das três dimensões da competitividade e das formas específicas de articulação entre estas dimensões.

Abreviando-nos, pensamos que as diversas combinações possíveis entre as três dimensões determinantes da competitividade territorial se sintetizam na definição de cinco principais estádios de competitividade, que designaremos por: *estádio de virtuosidade competitiva*, *estádio de maturidade competitiva*, *estádio de competitividade proteccionista*, *estádio de vulnerabilidade competitiva* e *estádio de competitividade assistencialista*.

A figura 9.2 explicita as combinações-tipo que constituem os pilares de cada um dos estádios considerados, onde as quadrículas sombreadas representam a intensidade estrutural com que localmente se revelam os factores associados a cada dimensão determinante da competitividade.

Vejamus mais detalhadamente o que define cada um daqueles estádios.

Estádio de virtuosidade competitiva

Os territórios que se encontram neste estádio de competitividade tendem a apresentar um padrão de especialização sistémica, onde a complementaridade intersectorial dos segmentos de especialização traduz a integração territorial de várias cadeias de valor, tendo por base a divisão social do trabalho em articulação com formas de integração vertical e hierárquica da produção. À robustez produtiva decorrente desta estrutura de especialização alia-se um mercado local particularmente desenvolvido e a utilização intensiva do que temos vindo a designar por factores avançados de competitividade.

Ao elevado nível de qualificação dos recursos humanos empregues e à intensidade das relações matriciais ao nível produtivo (traduzidas no desenvolvimento do mercado local e da oferta de serviços) tende a juntar-se uma inserção territorial favorável, moldada quer pela capacidade de produzir bens/serviços que se enquadram nos segmentos motrizes do paradigma tecnoeconómico dominante, quer pelo grau de internacionalização da economia local, concorrendo no mercado global não só através do preço, mas sobretudo pela qualidade, diferenciação e diversidade dos produtos.

Ainda que as tendências de ordenamento do território e o enquadramento económico-social possam apresentar-se desfavoráveis a estes territórios, tal tenderá a ser atenuado pela presença de fortes dinâmicas de governância baseadas na interacção de empresas de dimensão muito diversificada e na intensa presença de entidades institucionais, de cuja interacção resulta um ambiente social e institucional favorável à dinamização de processos colectivos de aprendizagem e inovação, tendo esta uma natureza simultaneamente radical e incremental, com incidência no processo produtivo, no produto, nos mercados e nos modelos organizacionais.

Este processo de inovação alimenta-se da forte presença de infra-estruturas organizacionais estratégicas, como sejam as entidades de I&D, mas sobretudo da complexidade do processo territorial de produção e da coexistência de densas redes dos tipos que antes designámos por segmentadas, polarizadas e em constelação. Tais redes são afinal a expressão da competitividade do sistema social local, alicerçado na qualificação dos recursos humanos, em modelos qualificantes de organização do trabalho e na abertura sociocultural à mudança.

Deste modo, nos territórios que atingiram este estádio os factores de suporte económico da competitividade, ou a sua estrutura económica, são valorizados por uma forte dinâmica de governância, traduzindo-se no aproveitar das potencialidades decorrentes da sua inserção territorial global. Um tal estádio exprime uma competitividade territorial consistente, já que esta é alimentada simultaneamente pelas três dimensões determinantes da competitividade.

Em termos de dinâmica competitiva, os territórios neste estádio apresentam um forte potencial de sucesso no futuro, ainda que no passado recente a sua performance competitiva possa ter sido prejudicada pela intensidade do processo de reestruturação. Com efeito, estas economias tendem a estar especializadas em segmentos fortemente expostos à concorrência internacional, pelo que em fase de alteração do paradigma tecnoeconómico dominante a renovação da sua competitividade impõe a necessidade de intensas reestruturações produtivas. Quando, como é predominantemente o caso actual, essas reestruturações se traduzem em reduções de emprego os territórios neste estádio de competitividade tendem a ver a sua performance competitiva afectada neste domínio, mas a perda de emprego é compensada pelos ganhos em capital humano e em eficiência produtiva, o que a prazo lhes garante a retoma de superiores resultados competitivos.

Na interpretação concreta deste estádio não deve perder-se de vista que, em conformidade com a metodologia por nós usada, a avaliação do desempenho competitivo de um dado território é sempre feita por referência ao "todo" em que se integra, o que nosso caso correspondeu ao país. Serve esta advertência para sublinhar que situações como a da Área Metropolitana de Lisboa, que mais à frente classificaremos como estando no estádio de virtuosidade competitiva, deverão ser relativizadas quando se tomar por termo de comparação as grandes metrópoles mundiais.

Estádio de maturidade competitiva

Situando-se num patamar competitivo inferior ao do anterior estádio, a maturidade competitiva exprime ainda assim uma significativa robustez competitiva, tendo por base um padrão de vantagens comparativas onde os factores avançados se sobrepõem aos factores primários e uma significativa dinâmica de governância que lhe permite valorizar o potencial competitivo

associado à estrutura económica do território, mesmo que a inserção territorial lhe seja relativamente desfavorável. Tal corresponde a dizer que este estágio é compatível com a inserção em espaços territoriais marcados por processos defensivos de reestruturação produtiva, se às vantagens económicas referidas se aliar uma dinâmica empresarial e institucional com capacidade para atenuar os efeitos daquela inserção territorial.

Tendencialmente, a especialização sectorial dos territórios no estágio de maturidade competitiva reflecte sobretudo uma intensa especialização intra-sectorial, baseada na divisão social do trabalho. Neste padrão de especialização, as vantagens competitivas exprimem-se tanto no custo dos factores produtivos como nas economias de aglomeração, nas sinergias da circulação da informação e no processo de aprendizagem territorial, tendo no saber-fazer dos recursos humanos locais um elemento fundamental.

Tal padrão remete para formas de governância essencialmente alicerçadas na dinâmica empresarial local onde as PME são os principais protagonistas, sem prejuízo do papel desempenhado por algumas empresas de maior dimensão, pelo que no território tendem a existir e interpenetrar-se redes tipo constelação e redes segmentadas.

A articulação local-global estabelece-se fundamentalmente através do mercado de destino dos produtos, onde o preço é o factor determinante, mas a qualidade/diferenciação do produto e as redes de intermediação, autónomas dos produtores mas territorialmente inscritas, através da inserção social local dos seus protagonistas, deverão também desempenhar um importante papel.

Em consequência, a gestão adequada da articulação do território com as regiões nucleares do país e do mundo pode fortalecer a sua capacidade competitiva. Neste sentido, o seu futuro tende a estar muito associado ao sucesso e expressão territorial do processo de reestruturação em curso nas áreas metropolitanas, bem como aos efeitos decorrentes das tendências estruturantes de ordenamento do território, residindo o principal elemento catalisador, ou bloqueador, deste processo na dinâmica de governância local e na sua articulação com a política regional prosseguida pelas autoridades públicas de âmbito supra-local.

Estádio de competitividade proteccionista

Como a sua própria designação indicia, neste estágio a competitividade decorre fundamentalmente de uma inserção territorial muito favorável que permite a valorização no mercado internacional das vantagens-custo associadas à estrutura económica. Assim, neste estágio a competitividade local tende a ser efémera, já que a sua erosão não é controlável a partir do território. Depende em grande medida da evolução das condições económicas de enquadramento, em particular da evolução do preço relativo dos factores produtivos no espaço internacional.

Deste modo, o futuro competitivo dos territórios neste estágio é condicionado pelas possibilidades de assegurar internamente a reprodução das condições sociais inerentes ao seu modelo de especialização, pela capacidade de incrementar a inovação e a qualificação dos recursos humanos e pela capacidade de conferir dimensão estratégica à actuação atomizada das empresas e dos agentes locais de desenvolvimento. Mas, pelo menos a curto prazo, o seu futuro é sobretudo condicionado pela evolução da respectiva inserção territorial.

Uma evolução desfavorável ao nível das dinâmicas decorrentes da alteração do paradigma tecnoeconómico e das condições de enquadramento económico-social pode comprometer a sua competitividade. Tal é tanto mais pertinente quanto maior for a importância do baixo custo salarial da mão-de-obra na sua competitividade, já que nesta circunstância a performance competitiva do território tende a revelar-se mais pela capacidade de criar emprego e aumentar o volume de produção, do que pela acumulação de capital humano e pela melhoria da eficiência produtiva, traduzida em ganhos de produtividade relativa.

Tal significa que este estágio representa um enorme desafio aos actores da dinâmica local de governância. Valorizar a lógica de especialização flexível e a capacidade de iniciativa por imitação, que tendem a caracterizar o tecido produtivo de economias neste estágio, é um desafio que, inevitavelmente, passa pela reorientação e requalificação dessa iniciativa, conferindo-lhe maior alcance inovador, maior capacidade de gestão e maior capacidade de articulação internacional. Só assim a economia local poderá evoluir para um padrão de vantagens competitivas menos dependente das vantagens-custo e, conseqüentemente, encarar com acrescida margem de autonomia a alteração das condições da sua articulação com a economia global.

Estádio de vulnerabilidade competitiva

Quando a inserção territorial desfavorável se conjuga com o amorfismo das dinâmicas locais de governância estaremos em presença de um estágio de vulnerabilidade competitiva, ainda que da estrutura económica resultem significativas vantagens comparativas, já que esta combinação tende a empobrecer as vantagens competitivas da estrutura económica do território em causa. Tal é tanto mais pertinente quanto no padrão de vantagens inerente a este estágio os factores primários prevalecem claramente sobre os factores avançados de competitividade.

Assim, este padrão representa em si mesmo uma grande vulnerabilidade competitiva, já que actualmente parece consensual que as vantagens competitivas baseadas em vantagens-custo são as mais efémeras, quer porque facilmente anuláveis por parte de outras economias, quer porque as sinergias necessárias à obtenção de um efeito ascendente de circularidade cumulativa

não passa necessariamente, nem sobretudo, pela existência de vantagens comparativas no mercado de factores.

Este estágio tem normalmente correspondência em territórios com padrões de especialização não estruturada, cujo tecido produtivo não apresenta articulações internas significativas, isto é, com um padrão inconsistente de especialização, normalmente baseado em produtos estandardizados, compatível com a existência de economias de enclave ou baseadas em grandes empresas, mas também coerente com estruturas económicas periféricas. Em qualquer caso, as fracas sinergias internas do tecido produtivo constituem o seu denominador comum e a competitividade local tende a estar associada à existência de vantagens de localização centradas no custo e/ou a factores propiciadores da reprodução da iniciativa empresarial, muitas vezes de lógica semi-formal.

O desajustamento da estrutura económica local perante as dinâmicas induzidas pelo paradigma tecnoeconómico dominante tende a reflectir-se num enquadramento territorial, económico e social desfavorável, pelo que a articulação local-global é de natureza essencialmente passiva, expressando-se principalmente no mercado local pela concorrência dos produtos importados com a produção de origem local. Tendencialmente esta concorrência será desfavorável ao território, quer em termos de preço, quer em termos de atractividade/diferenciação aos olhos dos consumidores, tanto mais quanto as populações locais tendem a ser progressivamente influenciadas pelos padrões cosmopolitas de consumo.

Naturalmente, a vulnerabilidade da estrutura económica local conjugada com a debilidade das entidades de governância territorial traduzem-se na ausência de redes territoriais consistentes e na fraca capacidade de inovação do território. Quando esta acontece, tem normalmente natureza tecnológica com incidência no processo de fabrico, já que se trata fundamentalmente de inovação incorporada no investimento em capital tangível, tornando tais economias fortemente dependentes da capacidade de dinamização do ritmo de acumulação, eventualmente no quadro de um modelo de desenvolvimento assistido.

Deste modo, os territórios neste estágio de desenvolvimento tendem a aprofundar modelos de crescimento trabalho-intensivos, aproveitando o quadro favorável da acessibilidade regional e/ou explorando as vantagens comparativas reveladas em segmentos específicos do mercado de factores.

Estádio de competitividade assistencialista

As principais características do estágio anterior surgem de forma mais intensa nos territórios de competitividade assistencialista, mas a ainda maior debilidade da sua estrutura económica (normalmente polarizada na especialização agro-pecuária e nos serviços pessoais e colectivos banalizados) coloca-os

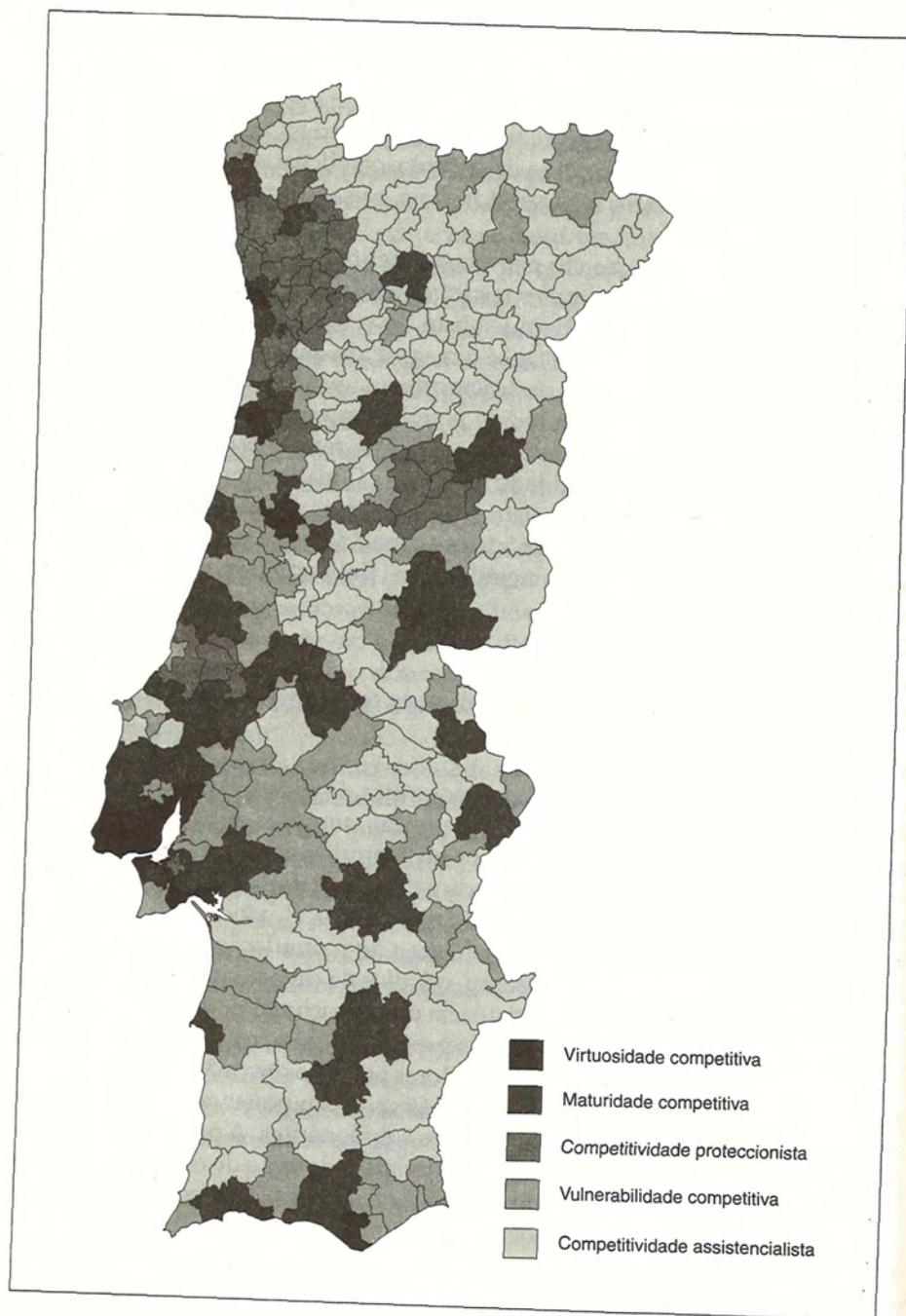
numa situação de incipiência competitiva, onde a resistência à marginalização e à desertificação económico-social se opera através do que poderíamos designar de competitividade colectora alicerçada no aproveitamento da dotação do território em recursos naturais e/ou matérias-primas pouco elaboradas: fertilidade do solo, riqueza do subsolo, condições edafoclimáticas, recursos marinhos e fluviais, recursos florestais, paisagem natural e património construído.

É, conseqüentemente, um padrão competitivo baseado na disponibilidade de capital primário em que o território tende a ter uma "competitividade" de tipo assistencial, isto é, o que obsta à sua marginalização económica, talvez mesmo à sua desertificação, é a magnitude das transferências exógenas: pensões sociais, subsídios de desemprego, subsídios à actividade agrícola e à formação profissional, juros de poupanças, rendimentos salariais (directos e indirectos) pagos por entidades públicas, remessas de familiares emigrantes, rendimentos da actividade turística... Constitui um sistema social e económico de *clientes do welfare-state*. A circunstância de o padrão de consumo local não ter contrapartida na estrutura e capacidade produtiva local constitui só por si um factor comprometedor da viabilidade das economias neste estágio.

A expressão empírica dos estádios de competitividade territorial em Portugal

O mapa 9.1 revela-nos a incidência geográfica de cada um dos estádios que acabamos de enunciar. Para a sua definição empírica socorremo-nos dos principais índices-síntese que usámos no capítulo anterior. A saber: o índice da dotação de recursos naturais, o índice do custo relativo da mão-de-obra, o índice do grau de desenvolvimento do mercado local, o índice da oferta local de serviços especializados, o índice do grau de acumulação de capital humano, o índice de iniciativa empresarial, o índice da capacidade empresarial de gestão, o índice do grau de consistência organizacional do tecido produtivo local, o índice de incidência virtual do processo de reestruturação, o índice de especialização em segmentos exportadores baseados em mão-de-obra barata e o índice de centralidade urbana.² A análise de componentes principais destes onze índices permitiu-nos obter duas componentes. A primeira com uma associação inversa ao nível de custos salariais, à dotação de recursos naturais e à incidência da reestruturação, e uma elevada correlação com os restantes índices. A segunda das componentes discriminando os concelhos com baixos

2 As variáveis utilizadas e a metodologia de construção destes índices encontram-se apresentadas de forma pormenorizada em R. Lopes (1998), capítulo 7.



Mapa 9.1 Estádios de competitividade territorial em Portugal, 1991

níveis salariais associados à forte especialização em segmentos exportadores ancorados no baixo custo da mão-de-obra. Consequentemente, as componentes obtidas reflectem os dois padrões de competitividade que já antes sublinhámos. Através do método das médias móveis aplicado aos *loads* de cada uma daquelas componentes, foi possível classificar cada concelho relativamente a cada uma das componentes. Os estádios definidos resultam do cruzamento dos intervalos de variação das duas componentes.

Aproveitemos a análise do mapa obtido para recapitular os atributos empiricamente aferidos de cada um dos estádios definidos.

O *estádio de virtuosidade competitiva* tem a sua expressão territorial paradigmática na zona norte da Área Metropolitana de Lisboa. Fora desta zona apenas Almada, Barreiro, Setúbal, Porto, Matosinhos, Aveiro, Coimbra, Entroncamento e Faro surgem neste estádio.

A forte dotação de factores avançados de competitividade, especialmente em termos de recursos humanos qualificados e de serviços especializados, aliada à forte dinâmica do tecido produtivo local, apoiada na consistência organizacional do tecido produtivo e na capacidade de gestão estratégica, constituem os seus dois principais determinantes estruturais da competitividade. Assim, nos concelhos que se encontram neste estádio a competitividade é comandada pelas economias externas e pelas sinergias inovadoras associadas à organização da economia local, o que lhes assegura os melhores níveis de produtividade do emprego do país e proporciona aos trabalhadores níveis salariais relativamente elevados.

Confirmando as nossas premissas de partida, à excepção de Almada e Barreiro (onde a reestruturação industrial teve particular incidência) todos os concelhos que se caracterizam por este estádio revelaram forte performance competitiva. Para tal concorreram sobretudo as duas dimensões determinantes da competitividade já referidas. Mas estes concelhos beneficiaram também de uma inserção territorial globalmente favorável, nomeadamente porque:

- os seus padrões de especialização (*terciário-industrial* ou *terciarização avançada*) lhes asseguram uma adequada articulação com o paradigma tecnológico dominante, traduzida na forte capacidade de exportação que se alicerça não em vantagens-custo mas na eficiência produtiva e na valorização dos produtos/serviços através da diferenciação e/ou qualidade;³

3 *Terciário-industrial*: economias em que à especialização industrial se alia a especialização no domínio dos serviços comercializáveis e/ou dos serviços pessoais e colectivos. *Terciarização avançada*: padrão de especialização com claro predomínio dos serviços, mas apoiando-se numa significativa base industrial. Consulte-se R. Lopes (1998), capítulo 6, para uma análise detalhada dos padrões de especialização e das suas trajectórias de evolução em Portugal nos anos 1980.

- a elevada centralidade urbana e o papel que desempenham na organização espacial portuguesa, seja ao nível da articulação inter-regional ou da articulação internacional, em conjugação com a forte dotação de factores avançados de competitividade, conferem aos concelhos deste estádio uma posição privilegiada para atrair o investimento exógeno, especialmente aquele que está associado às funções de articulação interterritorial;
- das circunstâncias anteriores resulta que, por um lado, as tendências globais de reestruturação tendem a revelar menor incidência local ou a assumir a natureza do que designámos por reestruturação ofensiva, por outro lado, as eventuais condicionantes negativas que decorrem do enquadramento macroeconómico são mais facilmente superadas por este tipo de economias. No caso concreto, a significativa redução do emprego industrial associada ao processo de reestruturação não impediu que, de um modo geral, os concelhos neste estádio tivessem aumentado o seu volume global de emprego e/ou de produção. Relativamente à segunda das vertentes referidas, estes concelhos foram afectados pelo comportamento dos preços no mercado interno, especialmente no que ao investimento se reporta, e tiveram que enfrentar os vários *handicaps* que o posicionamento geoestratégico do país e a orientação da política económica estabeleceram para as empresas inovadoras, mas em contrapartida a sua forte expressão exportadora permitiu-lhes beneficiar da evolução cambial do escudo.

O estádio de maturidade competitiva não tem uma expressão geográfica tão bem definida como o anterior. Ainda assim, os concelhos que ilustram este estádio correspondem essencialmente ao que na organização espacial portuguesa podemos designar por espaços semi-periféricos.⁴ Grosso modo, o estádio de maturidade competitiva revela-se: nos concelhos sede de distrito (com excepção de Bragança e dos concelhos que integram o estádio de virtuosidade competitiva); na zona contígua à Área Metropolitana de Lisboa; no núcleo Leiria-Marinha Grande; no "triângulo" Torres Novas-Tomar-Abrantes e na faixa de maior incidência turística do Algarve. Maia, Gaia, Estarreja, Figueira de Foz e Sines são os concelhos mais expressivos deste estádio que não estão incluídos num daqueles cinco grupos.

A simples enumeração dos concelhos permite de imediato apreender que neste estádio convergem espaços com padrões de especialização muito diferentes. Estão neste estádio a generalidade dos concelhos que se caracterizam por terem um padrão de *terciarização urbana*, aqui se integrando parte das sedes de distrito e o litoral algarvio. O triângulo do Médio Tejo e as outras

capitais de distrito incluídas neste estádio apresentam um padrão de especialização *terciário-industrial*, enquanto os restantes concelhos têm, de um modo geral, um padrão *agro-industrial*.⁵ Tal significa que não existe determinismo entre padrão de especialização e desempenho competitivo. Como oportunamente sublinhámos, a competitividade não se joga no padrão sectorial de especialização mas sim na consistência organizacional da economia local por referência ao tipo de economias externas que no mercado internacional comanda a lógica competitiva dos respectivos segmentos de especialização. A superioridade competitiva que Porter (1990) atribui aos *clusters* de especialização tem, a nosso ver, esta razão de ser.

Na realidade, os concelhos que reflectem um estádio de maturidade competitiva revelaram um desempenho competitivo superior à média geral, nalguns casos equivalente ao de concelhos no estádio de virtuosidade, mesmo tendo um enquadramento macroeconómico e condições de inserção territorial relativamente desfavoráveis. Tal explica-se por um *padrão de vantagens comparativas* em que os factores avançados prevalecem claramente sobre os factores primários, particularmente em termos de oferta de serviços especializados e de acumulação de capital humano, mas explica-se sobretudo pela *dinâmica do tecido produtivo local*, ancorada, simultaneamente, na capacidade de iniciativa e de gestão empresarial e nas sinergias associadas à significativa consistência organizacional do tecido produtivo local.

Relativamente à *dimensão inserção territorial*, é facto que o grau intermédio de centralidade urbana da generalidade dos concelhos neste estádio de competitividade lhes permitiu beneficiar das tendências de reordenamento territorial que se manifestaram em Portugal durante a década de 1980. Particularmente no que se reporta ao aumento da mobilidade das pessoas e da informação, ao reforço do papel dos serviços na articulação interterritorial e às tendências de desconcentração industrial encetadas a partir do núcleo central da Área Metropolitana de Lisboa. Mas, em contrapartida, a tendência global para o abandono da actividade agrícola afectou negativamente os espaços em referência. Desde logo porque em muitos destes concelhos a agricultura ainda constituía um importante suporte empregador/ocupacional das respectivas economias locais. Depois porque esta incidência regressiva atingiu fortemente os *espaços periférico-marginais e marginais* (cf. R. Lopes 1998, cap. 7) que no passado eram estruturados por aqueles concelhos, conduzindo ao "esvaziamento" económico destes espaços e, conseqüentemente, à desestruturação do modelo territorial em que se apoiava a economia dos *centros urbanos semi-periféricos*.

Finalmente, a circunstância de a generalidade dos concelhos no estádio

4 Conforme R. Lopes (1998), capítulo 7.

5 Cf. R. Lopes (1998). *Terciarização urbana*: economia polarizada pelos serviços pessoais e colectivos com fraca expressão da indústria e da agricultura. *Padrão agro-industrial*: situações onde à especialização industrial se alia a especialização na agricultura.

de maturidade competitiva praticarem níveis salariais superiores à média e conjugarem este padrão salarial com uma forte orientação para o mercado interno, ainda que predominantemente em segmentos sujeitos a fraca concorrência internacional, obstou a que pudessem beneficiar da política cambial seguida e fez com que a regulação da produtividade salarial e a política de combate à inflação se manifestassem na economia local sob a forma de tendências recessivas. Deste modo, o enquadramento macroeconómico dos anos 80 terá sido predominantemente desfavorável para os concelhos neste estágio, pelo que se o seu desempenho competitivo não foi mais afectado terá sido pela vitalidade da dinâmica dos respectivos tecidos produtivos, a que certamente se deve acrescentar o papel das autoridades públicas no que concerne à desconcentração e desenvolvimento da rede de equipamentos e serviços colectivos, nomeadamente no domínio do ensino e da saúde.

O *estádio de competitividade proteccionista* tem uma expressão geográfica delimitada por três núcleos: o principal corresponde à zona Noroeste do país; outro situa-se na zona dos têxteis-confecções do Centro Interior; o terceiro é definido por quatro concelhos contíguos, a saber, Alcobaça, Porto de Mós, Batalha e Alcanena.

O grau de desempenho competitivo revelado pelas economias neste estágio é semelhante ao conseguido pelos espaços em que se materializa o estágio anterior. Porém, os seus determinantes estruturais são muito diferentes. A competitividade do estágio proteccionista baseia-se, essencialmente, no baixo custo salarial e numa elevada especialização em segmentos trabalho-intensivos orientados para a exportação. Quando estes factores se combinaram com dotações intermédias de factores avançados de competitividade, com forte dinâmica de iniciativa empresarial, normalmente de tipo imitativo, e com uma significativa consistência organizacional do tecido produtivo, baseada na especialização flexível, as economias neste estágio revelaram desempenhos competitivos claramente superiores à média. Foi o que notoriamente aconteceu no núcleo São João da Madeira, Feira, Ovar e Oliveira de Azeméis e nos concelhos do vale do Ave. Quando estes factores têm uma expressão relativamente fraca, como sucede no núcleo do Centro Interior, a performance competitiva ressent-se disso.

Esta dualidade de desempenhos ilustra bem a vulnerabilidade competitiva deste estágio. Com efeito, tal como já havíamos sublinhado no capítulo anterior, as vantagens comparativas resultantes da dotação em factores primários não constituem só por si condição suficiente de competitividade. Mesmo na presença de fortes vantagens-custo é a dotação de factores avançados e a intensidade da dinâmica do tecido produtivo local que fazem a diferença em termos dos resultados competitivos conseguidos com aqueles factores primários.

No capítulo 5 apontámos aos *distritos industriais / sistemas produtivos locais* algumas limitações competitivas que decorrem da inconsistência da sua

lógica interna de funcionamento, concluindo-se pela necessidade de espaços deste tipo operarem significativas transformações por forma a vencerem os desafios que a globalização e o novo paradigma tecnoeconómico colocam à sua competitividade. É sintomático o facto de a análise empírica revelar vulnerabilidades competitivas dos concelhos neste estágio, sobretudo se tivermos presente que todas as realidades que até hoje foram conceptualizadas como emulações de *espaços produtivos locais* em Portugal correspondem,⁶ na nossa análise, a concelhos num estágio de competitividade proteccionista.

Mas a vulnerabilidade competitiva de espaços neste estágio decorre igualmente do seu desempenho estar fortemente dependente da manutenção de favoráveis condições de inserção territorial. Com efeito, para o bom desempenho competitivo dos concelhos neste estágio muito contribuiu esta dimensão da competitividade. Aqueles concelhos seguiram nos anos 1980 uma trajectória de aprofundamento da sua especialização industrial, que resultou em significativos acréscimos de emprego, nomeadamente do emprego industrial, ainda que na maioria deles a produtividade do emprego continue a ser inferior a 3/4 da média nacional. Em grande medida esta evolução contraditória ficou a dever-se à circunstância de a sua elevada especialização em segmentos trabalho-intensivos orientados para o mercado externo e baseados em mão-de-obra barata se ter conjugado com um enquadramento macroeconómico muito favorável.

A política de combate à inflação favoreceu a manutenção de elevadas produtividades salariais, mesmo sem as respectivas empresas realizarem investimentos de modernização ou aumentarem a sua eficiência organizacional. Por sua vez, a forte majoração da componente criação de emprego que caracterizou a gestão dos sistemas públicos de incentivos regionais facilitou o investimento trabalho-intensivo. Finalmente, a permissividade fiscal das autoridades públicas e a forte desvalorização do escudo reverteram no aumento da margem de comercialização das empresas e/ou no reforço do seu espaço internacional de mercado, o que não só realimentou a dinâmica de investimento como atenuou a incidência local do processo de reestruturação industrial.

A intensificação da concorrência-preço por parte dos países asiáticos ocorre em simultâneo com o processo de instituição da moeda única na Europa. Neste novo pano de fundo da economia portuguesa o mecanismo cambial deixa de servir de válvula de ajustamento salarial pelo que, na ausência de outros mecanismos, o ajustamento salarial tenderá a fazer-se à custa do aumento do desemprego. Sabendo-se que a função social da agricultura familiar destas zonas tende para o esgotamento e que os níveis salariais actuais não permitem ajustamentos para baixo, pelo contrário, é previsível que uma

6 Ver, nomeadamente, Mário Rui Silva (1987), José Reis (1989) e José Silva Costa & M. Rui Silva (1993).

vez instituída a moeda única aumentem as dificuldades políticas de gestão das reivindicações salariais. Terá o modelo de competitividade proteccionista assegurada a sua continuidade?

O *estádio de vulnerabilidade competitiva* tem uma expressão geográfica particularmente dispersa. Para além de uma mancha na zona do vale do Tejo e outra no Centro Litoral, só no Sotavento algarvio encontramos quatro concelhos contíguos incluídos neste estágio. Se algum padrão geográfico é possível identificar será o que resulta do facto de, normalmente, os concelhos neste estágio configurarem um espaço de transição entre concelhos no estágio de maturidade competitiva e concelhos no estágio assistencialista.

O emprego localizado nestes concelhos tem uma produtividade semelhante à conseguida pelas economias em que se materializa o estágio que acabámos de descrever. Porém, em conformidade com a sua designação, os concelhos neste estágio registaram menores níveis de desempenho competitivo, surgindo no patamar que designámos por debilidade competitiva, situação predominante, ou quando muito na categoria que definimos por mediana performance.

Do ponto de vista do sistema de determinantes da competitividade que formulámos, os concelhos neste estágio apresentam-se relativamente mal colocados nas três dimensões daquele sistema.

Apesar da significativa acumulação de capital humano que normalmente dispõem, os factores primários de competitividade predominam relativamente aos factores avançados. De entre os factores primários as vantagens comparativas que apresentam radicam mais na forte dotação de recursos naturais do que no custo da mão-de-obra, que tende a situar-se próximo da média nacional. Ou seja, no caso concreto português, o estágio de vulnerabilidade competitiva manifesta-se sobretudo em concelhos de significativa expressão agrícola, traduzida no facto de o seu padrão de especialização ser de tipo *agro-industrial*, de *terciarização rural* e até mesmo de *acentuada ruralidade*.

A fraca consistência organizacional do tecido produtivo local que daqui resulta manifesta-se normalmente sob a forma de débil capacidade de gestão e de iniciativa empresarial. Quando os concelhos deste estágio conseguem assegurar uma significativa dinâmica empresarial tal dinâmica tende a reflectir-se em níveis de desempenho competitivo superiores aos dos restantes no mesmo estágio, ainda que no contexto do país não ultrapasse o nível intermédio.

Finalmente, também a dimensão inserção territorial se revelou desfavorável aos espaços neste estágio competitivo. A sua fraca capacidade de exportação resulta numa forte orientação da economia local para o mercado interno, o que conjugado com a expressão agrícola dessas economias se traduziu numa desfavorável articulação com a economia global e num enquadramento macroeconómico igualmente desfavorável. A normalmente forte e regressiva incidência local das tendências globais de reestruturação, expressa em abandono agrícola e na falência de muitas das actividades em que no passado

se manifestou a industrialização rural, são uma ilustração clara dos efeitos daquela articulação, da evolução do sistema de preços, nomeadamente dos preços agrícolas e alimentares, e da intensificação da concorrência nos mercados locais por parte de produtos do exterior.

Relativamente ao *estádio de competitividade assistencialista* a sua expressão geográfica é *grosso modo* a do espaço agro-rural português. Tratam-se de concelhos com um padrão de especialização caracterizado pela *acentuada ruralidade* e cuja trajectória seguida ao longo da década foi a de aprofundamento da ruralidade, protagonizando o que podemos designar (cf. Lopes, 1998, cap. 6) por dinâmica de especialização produtiva do tipo *conservadorismo rural*.

A muito fraca dinâmica revelada pelo tecido produtivo local, seja em termos de iniciativa empresarial, de capacidade de gestão ou de consistência organizacional, é uma confirmação da pertinência do adjectivo usado para definir as respectivas dinâmicas de especialização. Por outro lado, a raridade local de factores avançados de competitividade só foi "disfarçada" pela terciarização da economia que nalguns casos se registou. Finalmente, pelas mesmas razões que invocámos a propósito do estágio de vulnerabilidade competitiva, os espaços no estágio de competitividade assistencialista tiveram na dimensão inserção territorial um enquadramento particularmente desfavorável. Assim, de pouco adiantou a estas economias disporem de fortes vantagens comparativas alicerçadas na dotação de recursos naturais e em baixos, ou mesmo muito baixos, custos da mão-de-obra. O corolário de um tal modelo de suporte competitivo é a situação de *marginalização* que, predominantemente, surge como a performance competitiva dos concelhos neste estágio. Tal regra só se converte em excepção quando os correspondentes concelhos revelam a presença mais significativa de factores avançados de competitividade e/ou uma razoável dinâmica do tecido produtivo. Nestas circunstâncias o seu desempenho competitivo melhora, aproximando-se do padrão competitivo dos concelhos que estão no estágio de vulnerabilidade competitiva.

O facto de a grande maioria dos concelhos incluídos no estágio de competitividade assistencialista registarem produtividades do emprego inferiores a metade do correspondente valor médio nacional, ou seja, inferior a 1/3 da magnitude média deste indicador na União Europeia, constitui um enorme desafio para todos aqueles que de alguma forma estão envolvidos na gestão do território e, de um modo mais geral, na problemática do desenvolvimento.

Dado que há limiares populacionais abaixo dos quais não é possível encontrar protagonistas para o desenvolvimento, da mesma forma que há limiares de recursos económicos abaixo dos quais não é possível prosseguir o desenvolvimento, por mais animação cultural que se faça estes territórios correm o risco da marginalização não só económica como também social. Assim, se a marginalização não é um fatalismo para os territórios num

estádio de competitividade assistencialista, as alternativas a este cenário pressupõem a existência de dinâmicas de reconversão produtiva e regeneração social, o que requer políticas e estruturas de governança particularmente activas e consistentes, fazendo apelo ao empenhamento dos actores locais mas também das instituições de âmbito nacional.⁷

A incidência geográfica dos territórios neste estágio de competitividade em espaços rurais ambientalmente preservados, aliada às dinâmicas sociais em curso, pode viabilizar estratégias de valorização económica das amenidades rurais. Mas, como sublinha F. Cordovil (1995: 8), a viabilidade de tais estratégias requer, entre outros factores, que se adopte uma forte selectividade nas apostas, "procurando criar vantagens competitivas duradouras, assentes nos princípios da diferenciação, flexibilidade e qualidade; (...) que se cimente uma cultura inovadora e qualificante" através do estreitar das relações com o exterior, e que a sociedade (nomeadamente as instituições públicas) adquiram consciência de que "nas actuais condições de concorrência e de tecnologia, os agricultores só poderão assegurar o seu papel de produtores de territórios rurais saudáveis se a sociedade os apoiar enquanto tais e não apenas enquanto produtores de bens mercantis agroflorestais."

Em resumo, diferentes estádios de competitividade tendem a fazer apelo a diferentes factores de competitividade, a moldar diferentes formas de articulação territorial, especialmente ao nível local-global, e a exprimir-se em diferentes dinâmicas de governança e inovação, de onde decorrem diferentes potenciais competitivos intrínsecos a cada estágio. É oportuno sublinhar que embora do entendimento feito dos estádios resulte poderem estes interpretar-se enquanto patamares ordenáveis de competitividade, daqui não resulta a aceitação de determinismos necessários no processo de transição inter-estádios, já que entre as componentes que os definem não há causalidade determinante de sentido unívoco. De resto, a circunstância de qualquer das dimensões determinantes dos estádios poder interpretar-se como subsistema entrópico e aberto onde coexistem, com o sentido que se tome por dominante, outros elementos significativos de sentido inverso ao considerado, permite a auto-transformação desses subsistemas obstando a que se entendam de forma estanque as fronteiras inter-estádios.

Sendo a competitividade função de um sistema auto-transformável, os estádios de competitividade, que são a expressão síntese desse sistema global, não podem ter trajectórias de evolução, ou transição inter-estádios, definidas aprioristicamente ou sequer tidas como obrigatórias. Tais trajectórias dependerão sempre da intensidade e combinação específica das dimensões

7 Este estágio constitui exemplo paradigmático da ineficácia das políticas de desenvolvimento territorial polarizadas pela "animação social", quer por estas tenderem a descurar a componente empresarial e institucional da dinâmica de governança, quer por subestimarem a importância competitiva dos factores avançados de competitividade.

competitivas que em cada território se operem, bem com da duração do período temporal para que se pretenda analisar a trajectória inter-estádios.

Tal não invalida que pensemos existir entre territórios em diferentes estádios de competitividade um efeito de circularidade cumulativa, no sentido que Myrdal (1961) lhe atribuiu. Com efeito, porque o potencial competitivo alimenta um processo de tipo circular onde as sinergias estabelecidas entre os diversos factores de competitividade tendem a reforçar-se reciprocamente, ou a enfraquecer-se mutuamente, os territórios com maior potencial competitivo tenderão a reforçar no tempo a sua competitividade relativamente aos menos competitivos, cuja situação relativa deverá deteriorar-se. Deste modo, o esforço marginal (no sentido económico do termo) exigido aos territórios para enfrentarem os desafios da competição é tanto mais intenso quanto menor for o seu potencial competitivo na situação de partida.

Competitividade e política regional

Segundo Pierre Veltz (1995 pp. 83-85), a "equação do êxito territorial, sobre o papel, é simples. Ela escreve-se: competências, redes, projectos e instituições. As competências são doravante a matéria-prima quase única do desenvolvimento. É uma matéria-prima que se cria, e que não se extrai como o carvão ou o peixe. (...) A formação de tipo escolar é um ingrediente essencial [da competência]. Mas ela deve ser conectada com a prática. A competência não é somente um saber, mas um saber posto em prática. (...) De resto, a competência desenvolve-se e valoriza-se através das redes. (...) Construir as competências, desenvolver as redes, internas e externas, pressupõe uma visão, um projecto, redutores da incerteza e sobretudo catalisadores das energias. [Daí que] a capacidade de projecto e a existência de quadros colectivos de acção sólidos constituam o terceiro elemento chave do êxito territorial. (...) Sem instituições sólidas e sem visão do futuro, uma região não pode encontrar a mola da estabilidade e da confiança no futuro indispensáveis ao desenvolvimento."

Em trabalho anterior (R. Lopes, 1990) sustentámos que a promoção do desenvolvimento local requeria uma intervenção planeada que articulasse harmoniosamente a dimensão das "relações da Economia com o Território, assim como a das relações entre a Economia e a Sociedade a que se reporta, com destaque para o papel desempenhado nesta pelas instituições e agentes existentes" (p. 20). Em consequência, concluíamos pela necessidade de uma intervenção activa, inovadora e participada no curso do desenvolvimento local, o que representaria um "desafio à imaginação e capacidade de intervenção das Autarquias Municipais, por forma a adequar o estilo de planeamento e intervenção à especificidade socioterritorial do Desenvolvimento Local" (p. 137). Aí chamávamos também a atenção para a necessidade das autoridades públicas adoptarem novas posturas relativamente ao desenvolvimento económico e,

particularmente, para a indispensabilidade de uma nova postura da Administração Central perante o Poder Local.

No essencial, pensamos ter actualmente razões acrescidas para reafirmar aqueles postulados, devendo todavia sublinhar que o corolário da análise aqui realizada nos obriga a alargar o âmbito de incidência daquelas preocupações ao entendimento da política regional. Com efeito, no quadro analítico aqui apresentado a promoção da competitividade territorial não dispensa o contributo das autoridades centrais de política económica, mas a eficácia do seu papel remete-nos para um entendimento da política regional diferente do que tem prevalecido na orientação das intervenções públicas.

A este propósito, a seguinte passagem de Vazquez Barquero (1995b: 35) parece-nos perfeitamente elucidativa. Segundo ele, a eficiência da política regional requer

uma sinergia entre as acções dirigidas do topo para a base, que promovem a transformação estrutural, e as acções dirigidas da base para o topo, que promovem o desenvolvimento territorial. Há que coordenar as iniciativas locais com as políticas sectoriais e regionais das administrações centrais, se se pretende neutralizar as deficiências que qualquer uma delas tem. Se apenas se aplicarem políticas sectoriais e regionais, não só se desaproveita a capacidade de desenvolvimento como também pode actuar-se negativamente na dinâmica e na transformação das economias locais, ao privilegiar a redistribuição territorial relativamente à transformação produtiva. Se se favorecerem apenas as iniciativas locais, nem sempre se terão em conta as relações do sistema produtivo local com o sistema nacional e internacional, ignorando-se o papel que a globalização desempenha na transformação do sistema produtivo.

O que poderemos designar por *network paradigm*, ou novo paradigma da organização territorial, chama a atenção para um modo de desenvolvimento centrado na lógica da interacção de base territorial e na dinâmica de aprendizagem colectiva orientada para a inovação e baseada na acumulação do saber tecnoprodutivo local. Em coerência com este entendimento, a implementação de uma política de desenvolvimento territorial deve visar a promoção de um processo de inovação permanente, o que, no dizer de Maillat (1995b: 164), significa:

- o envolvimento dos actores locais e o desenvolvimento de recursos não físicos específicos ao território;
- a criação de sinergias (interacções, redes) e de efeitos de aprendizagem entre os actores do meio, bem como desenvolver as vantagens de proximidade e os recursos territoriais específicos;
- a ligação com o enquadramento tecnológico e de mercado (redes extra-territoriais).

Por seu turno, Pierre Veltz (1995: 5-8) afirma que: “é preciso deixar de considerar o ordenamento do território como um processo de redistribuição, para repensá-lo como um conjunto de políticas que favoreçam a criação de recursos e de riquezas novas. (...) O desenvolvimento económico dos territórios, como o desenvolvimento em geral, passa hoje em dia pela densidade e qualidade das ligações entre actores. Ele depende mais da pertinência dos quadros colectivos de acção, do vigor dos projectos e das antecipações do futuro, que das infra-estruturas ou dos equipamentos. (...) A qualidade das instituições, públicas e privadas, é mais importante que as auto-estradas”. Noutra local, o mesmo autor vai mais longe insurgindo-se contra o determinismo geográfico e admitindo que o sucesso de um modelo de desenvolvimento local alternativo à polarização metropolitana tem na capacidade do sistema institucional local um factor determinante: “O paradoxo do mundo *tout économique* da globalização é que o êxito repousa menos sobre os determinismos geográficos ou económico-geográficos tradicionais do que sobre a capacidade sociopolítica de iniciativa e de organização” (Veltz, 1993: 15).

É por isso que não podemos deixar de concordar com Veltz (1995: 89) quando afirma que um dos desafios do desenvolvimento regional é o do “desenvolvimento solidário dos grupos e das PME, e a procura de novas articulações entre as grandes empresas e os territórios. É absolutamente necessário refutar a separação entre ‘desenvolvimento local’ e PME de um lado, desdobramento dos grupos e economia internacionalizada, do outro. As PME, como os grupos, estão submersas no mundo globalizado. Reciprocamente, os grupos são os parceiros cruciais do desenvolvimento local”.

Outro autor, Riccardo Cappellin (1995), sublinha que a experiência da desvalorização cambial em Itália tornou claro que mais do que a competitividade do preço é a capacidade tecnológica e organizacional que afecta o potencial de exportação e de internacionalização das empresas, concluindo que a competitividade das empresas, especialmente das PME, depende das suas relações com o meio local. Em concreto, “a competitividade de cada empresa individual depende da competitividade do sistema territorial de produção em que ela está embutida, da qualificação da força de trabalho local, do relacionamento com os seus subcontratantes, do sistema de serviços à produção, das infra-estruturas locais e da eficiência das instituições públicas” (*op. cit.* p. 20). Os estudos de Cappellin sobre a experiência italiana levaram-no a defender a necessidade de uma nova política regional, onde em vez dos incentivos ao investimento em geral se privilegie uma política orientada: para a reestruturação tecnológica, organizacional e comercial das empresas existentes; para a criação de novas empresas integradas em “fileiras” de produção existentes na região. Cappellin (1995: 23 e seguintes) enuncia várias das medidas que poderiam suportar essa orientação, de entre as quais destacamos:

- as medidas destinadas a reforçar a capacidade interna das empresas:

promoção da criação de novas empresas, educação vocacional, investigação aplicada, receptividade à inovação;

- as medidas destinadas a fortalecer a capacidade organizacional ao nível regional: promoção das relações de subcontratação, dinamização das relações entre actores locais e de formas de cooperação pública-privada, desenvolvimento dos serviços de apoio à actividade económica (...);
- medidas de fortalecimento das ligações inter-regionais: promoção das exportações e do investimento exterior, criação de redes de comercialização no exterior, promoção da cooperação empresarial ao nível inter-regional e internacional.

Segundo o autor, tal orientação da política regional requer igualmente a existência de instituições regionais que possam geri-la em conformidade com o princípio da subsidiaridade, defendendo a substituição da lógica da coordenação vertical pela da cooperação horizontal, da lógica da gestão directa pela lógica da gestão de interfaces, da gestão pontual pela gestão estratégica: “o papel da administração pública, nacional e regional, não é a coordenação hierárquica das políticas dos vários actores públicos e privados e das autoridades municipais, mas sobretudo o de definir mecanismos flexíveis de governança das relações entre as várias organizações públicas e privadas” (Cappellin, 1995: 24).

O esquema analítico da competitividade territorial que propomos partilha destes pontos de vista, apontando para a necessidade de reequacionar a política regional tendo em conta a multiplicidade e natureza das instituições que a suportam e o ritmo e génese de criação de cada um dos factores de competitividade. Como facilmente se compreenderá, são múltiplos os espaços de cooperação institucional necessária.

Sem prejuízo desta cooperação, poderemos identificar como papel privilegiado das autoridades nacionais o que mais directamente se reporta à dimensão inserção territorial, nomeadamente intervindo ao nível:

- da definição da política de ordenamento do território e na implementação das respectivas infra-estruturas/equipamentos estruturantes;
- da promoção dos factores não territorializáveis da competitividade: regulação macroeconómica, mercado de capitais, sistema financeiro, política tecnológica, formação estratégica de recursos humanos, parceria estratégica entre Estados e/ou entre o Estado e instituições internacionais com capacidade de enriquecimento do sistema nacional de inovação (programas de I&D conjuntos com “centros de excelência” localizados noutros países, localização negociada de investimentos ligados a grandes empresas, etc.).

Por sua vez, as autoridades públicas descentralizadas têm como domínio

privilegiado de actuação a promoção das dinâmicas territoriais de maior incidência nos factores de competitividade com fraca mobilidade espacial (como sejam, o saber-fazer técnico-productivo, a capacidade de iniciativa empresarial, a capacidade de gestão estratégica, a capacidade organizacional e de inovação, etc.).

Em conclusão, o sistema institucional português enfrenta actualmente um triplo desafio:

- garantir que a política económica nacional é, simultaneamente, coerente e um dos suportes da política de construção europeia e, por outro lado, que é territorialmente ajustada aos desafios do desenvolvimento territorial. Trata-se, antes de mais, de alicerçar o esforço de convergência europeia na coesão social e na competitividade de cada uma das “regiões” do país. Têm aqui papel de relevo a articulação entre a política de ordenamento do território e as “políticas de construção europeia”;
- garantir a coerência entre a incidência territorial das políticas sectoriais e os desígnios estratégicos do desenvolvimento regional/local. Neste domínio deverá merecer especial atenção a articulação entre a política regional por um lado e, por outro, a política industrial, a política agrícola, a política de emprego, a política de I&D e a política de internacionalização;
- assegurar a mobilização dos actores locais em ordem ao desenvolvimento, nomeadamente dos agentes económicos. Merecem aqui relevância particular o planeamento estratégico do território; a capacidade para promover parcerias de base territorial geradoras de sinergias de intervenção; a capacidade de recolha, tratamento e difusão de informação estratégica; a capacidade de sensibilizar e envolver os agentes locais nos projectos estratégicos e de os estimular a aproveitar localmente as potencialidades decorrentes dos instrumentos em que se apoiam as diversas políticas nacionais e/ou das oportunidades do enquadramento territorial existente.

Adicionalmente, enfrentar aqueles desafios deverá significar uma ruptura com a política baseada na gestão de equipamentos e/ou de distribuição de subsídios, a favor de uma política alicerçada na gestão estratégica do capital humano e relacional local tendo como orientações dominantes de actuação a contratualização e a parceria. Por outro lado, se a competitividade tem uma natureza sistémica ao nível dos factores que a suportam, a intervenção política orientada para a competitividade do território não deve apoiar-se em lógicas sectoriais ou de actuação fragmentada. Deve ter uma lógica integrada e materializar-se em actuações simultâneas e coerentes sobre os vários factores relevantes da competitividade. Noutros termos, mais do que redistribuir espacialmente actividades ou rendimentos, o desafio actual é o de promover o potencial competitivo de cada região, removendo os obstáculos que ao nível

do enquadramento da actividade económica regional obstam ao aproveitamento do respectivo potencial competitivo e promovendo sinergias dinâmicas de valorização e recriação dos recursos estratégicos já existentes em cada território.

É nossa convicção que nunca como na actualidade a competitividade territorial, e a do país, esteve tão ancorada na capacidade de intervenção das instituições de base territorial, públicas e privadas. A mobilização de todo o potencial de parcerias locais em ordem a obter sinergias que revertam na criação de factores de competitividade é hoje um dos domínios privilegiados de convergência do interesse local com o interesse nacional. Assim haja capacidade, por parte dos investigadores comprometidos com o desenvolvimento e por parte dos *policy makers*, para perspectivar estrategicamente os rumos específicos a trilhar pelo desenvolvimento regional/local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovitz, Moses (1989), *O Crescimento Económico*, Europa-América, Lisboa.
- Albuquerque, Francisco (1995), "Competitividad internacional, estrategia empresarial y papel de las regiones", *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, XXI (63), pp. 41-56.
- Almeida, Ana Nunes de, João Ferrão e José M. Sobral (1994), "Territórios, empresários e empresas: entender as condições sociais da empresarialidade", *Análise Social*, XXIX (125-126), pp. 55-79.
- Alves, M. Brandão, e Paulo Madruga (1995), "Reestruturação urbana e tendências de realocação das empresas na Área Metropolitana do Porto nos anos 80", *III Encontro Nacional da APDR*, APDR, Porto.
- Alves, Manuel Brandão (1994), "As possibilidades do desenvolvimento local", *FORUM*, Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais.
- Amaro, Rogério R., e outros (1992), *Iniciativas de Desenvolvimento Local: Caracterização de Alguns Exemplos*, ISCTE/IEFP, policopiado.
- Amin, Ash, e John Goddard (1986), "The internationalization of production, technological change, small firms and regional development: an overview", em Amin, Ash, e John Goddard (orgs.), *Technological Change, Industrial Restructuring and Regional Development*, Unwin Hyman, Londres.
- Amin, Ash e Nigel Thrift (1995), "Institutional issues for the european regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association", *Economy and Society*, XXIV (1), pp. 41-66.
- Amin, Ash e Kevin Robins (1994), "Regresso das economias regionais? A geografia mítica da acumulação flexível", em G. Benko e A. Lipietz (orgs.), *As Regiões Ganhadoras*, Celta, Oeiras.
- Arrow, Kenneth (1994), "The production and distribution of knowledge", em G. Silverberg e L. Soete (orgs.), *The Economics of Growth and Technical Change*, Edward Elgar, Aldershot-England.
- Atkinson, John, e David Storey (orgs.) (1994), *Employment, the Small Firm and the Labour Market*, Routledge, Londres.

- Auray, Jean-Paul, e outros (orgs.) (1994), *Encyclopédie d'Économie Spatiale*, Economica, Paris.
- Aydalot, Philippe (1985), *Economie Regionale et Urbaine*, Economica, Paris.
- Aydalot, Philippe (1986), "L'aptitude des milieux locaux à promouvoir l'innovation" em Federwisch, Jacques, e Henry Zoller (orgs.), *Technologie Nouvelle et Ruptures Regionales*, Economica, Paris.
- Aydalot, Philippe (org.) (1986b), *Milieux Innovateurs en Europe*, GREMI, Paris.
- Bailly, Antoine S., e William J. Coffey (1994), "Regional science in crisis: a plea for a more open and relevant approach", *Papers in Regional Science*, LXXIII (1), pp. 3-39.
- Bailly, Antoine S. (1993), "Les representations urbaines: L'imaginaire au service du marketing urbain", *RERU*, 5, pp. 863-867.
- Bailly, Antoine S.; Chris Jensen-Butler, e Lila Leontidou (1996), "Changing cities: restructuring, marginality and policies in urban Europe", *European Urban and Regional Studies*, III (2), pp. 161-176.
- Bairrada, Mário, e Paulo Madruga (1994), *Demografia das Empresas, 1982-1992*, MESS/Departamento de Estatística, Lisboa.
- Baptista, A.J. Mendes (1984), *Desenvolvimento Económico e Política Regional*, IACEP/NEUR, Lisboa.
- Baptista, A.J. Mendes (1990a), "Desenvolvimento local e os seus actores", comunicação às *Jornadas de Desenvolvimento Local*, ISCTE, Lisboa.
- Baptista, A.J. Mendes (1990b), "Perspectivas do desenvolvimento regional: alguns elementos de reflexão", em *I Encontro Nacional da APDR*, Aveiro.
- Becattini, Giacomo (1994), "O distrito marshalliano", em G. Benko, e A. Lipietz (orgs.), *As Regiões Ganadoras*, Celta, Oeiras.
- Becattini, Giacomo, e Enzo Rullani (1995), "Sistema local e mercado global", *Notas Económicas*, 6, pp. 6-21.
- Benko, Georges (1992), "Espace industriel, logique de localisation et développement régional", *Espaces et Sociétés*, 66-67, pp. 129-146.
- Benko, Georges, e Alain Lipietz (1994), "O novo debate regional: posições em confronto", em G. Benko e A. Lipietz (orgs.), *As Regiões Ganadoras*, Celta, Oeiras.
- Benko, Georges, e Alain Lipietz (orgs.) (1994b), *As Regiões Ganadoras*, Celta, Oeiras.
- Bento, Victor (1982), *Teoria e Técnicas de Planeamento: Input-output*, AEE/ISEG, Lisboa.
- Bes, Marie-Pierre (1993), "Du partage des informations au sein des Systemes Locaux d'Innovation", *RERU, Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3, pp. 565-77.
- Bhagwati, Jagdish e T. N. Srinivasan (1992), *Lectures on International Trade*, 4.ª ed., MIT Press, Cambridge.
- Boyer, Robert (1986), *La Théorie de la Régulation: Une Analyse Critique*, La Découverte, Paris.
- Boyer, Robert (1988), "Technical change and the theory of 'regulation'", em G. Dosi, e outros (orgs.), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publishers, Londres.
- Bradley, Steve, e Jim Taylor (1996), "Human capital formation and local economic performance", *Regional Studies*, XXX (1), pp. 1-14.

- Camagni, Roberto (1984), "Les modèles de restructuration économique des régions européennes pendant les années 70", em Ph. Aydalot (org.), *Crise e Espace*, Economica, Paris.
- Camagni, Roberto (1991), "Local 'milieu', uncertainty and innovation networks", em R. Camagni, *Innovation Networks: Spatial Perspectives*, Belhaven Press, Londres.
- Camagni, Roberto (org.) (1991b), *Innovation Networks: Spatial Perspectives*, Belhaven Press, Londres.
- Cappellin, Riccardo (1995), "Regional embeddedness and international integration: the case of SME's in North Italy", *Comunicação ao III Encontro Nacional da APDR*, Porto.
- Castells, Manuel, e Jeffrey Henderson (1987), "Techno-economic restructuring, socio-political processes and spatial transformation: a global perspective", em J. Henderson e M. Castells (orgs.), *Global Restructuring and Territorial Development*, Sage Publications, Londres.
- Cattan, Nadine, e outros (1994), *Le Système des Villes Européennes*, Anthropos, Paris.
- CEDRU (1993), *Análise e Prospectiva do Desenvolvimento Regional*, relatório de trabalho.
- Cheshire, Paul C., e Ian R. Gordon (orgs.) (1995), *Territorial Competition in an Integrating Europe*, Avebury, Aldershot.
- Colombus (1995), "La science regionale est-elle en crise?", *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2 (1995), pp. 348-77.
- Cooke, P. e K. Morgan (1993), "The network paradigm: new departures in corporate and regional development", *Environment and Planning D: Society & Space*, XI, pp. 543-564.
- Cooke, Philip (1996), "Building a twenty-first century regional economy in Emilia-Romagna", *European Planning Studies*, IV (1), pp. 53-62.
- Cordovil, Francisco (1991), *Estratégias Produtivas e Rendimentos Agrícolas*, vol. I, dissertação de doutoramento, ISEG/UTL, Lisboa.
- Cordovil, Francisco C. (1995), "Desenvolvimento rural e conservação", comunicação ao colóquio *Os Recursos Agrários, o Mundo Rural e a Conservação do Ambiente*, Instituto Superior de Agronomia, 15 de Dezembro, Lisboa.
- Costa, José da Silva (1995), *As Infra-Estruturas Colectivas e o Desenvolvimento Regional: Uma Avaliação dos Contributos Recentes*, lição de agregação, Faculdade de Economia da Universidade do Porto.
- Costa, José Silva, e Mário Rui Silva (1994), "Innovation et modèle entrepreneurial dans le Nord-Littoral du Portugal", em Claude Courlet e Bernard Soulage (orgs.), *Industrie, Territoires et Politiques Publiques*, L'Harmattan, Paris.
- Costa, Pedro (1995), *Reestruturação Económica, Estilos de Vida e Novas Formas de Organização do Espaço em Portugal: Uma Visão Estratégico-Prospectiva*, dissertação de mestrado, CPRU/UTL, Lisboa.
- Courlet, Claude, e Bernard Pecqueur (1994), "Os sistemas industriais locais em França", em G. Benko e A. Lipietz (orgs.), *As Regiões Ganadoras*, Celta, Oeiras.
- Courlet, Claude, e Bernard Pecqueur (1991), "Systemes locaux d'entreprises et externalites: un essai de typologie", *RERU*, 3-4, pp. 391-406.

- Couto, Alcino Pinto (1993), *Dinamismos Regionais e Indústria em Portugal*, provas de aptidão pedagógica e capacidade científica, Universidade da Beira Interior, Covilhã.
- Cuadrado-Roura, Juan R. (1994), "Regional disparities and territorial competition in the EC", em J. Cuadrado-Roura, P. Nijkamp e P. Salva (orgs.) (1994), *Moving Frontiers*, Avebury, Aldershot.
- Cuadrado-Roura, J., Peter Nijkamp e Pere Salva (orgs.) (1994b), *Moving Frontiers: Economic Restructuring, Regional Development and Emerging Networks*, Avebury, Aldershot.
- Cuadrado-Roura, Juan R. (1995), "Crescimento regional y competitividad territorial", comunicação ao III Encontro Nacional da APDR, Porto.
- Cuadrado-Roura, Juan R. (1995b), "Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas", *EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, XXI (63), pp. 5-32.
- D'Iribarne, Alain (1989), *La Compétitivité: Défi Social Enjeu Éducatif*, Presses du CNRS, Paris.
- Dalum, Bent (1992), "Export specialisation, structural competitiveness and national systems of innovation", em B.-A. Lundvall (org.), *National Systems of Innovation*, Pinter Publishers, Londres.
- De Vet, Jan Maarten (1993), "Globalisation et compétitivité locale et régionale", *STI Revue* (OCDE), 13, pp. 101-37.
- Derycke, Pierre-Henri (1995), "La science régionale au carrefour", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2 (1995), pp. 187-191.
- DGDR (1993), *Preparar Portugal para o Século XXI: Análise Económica e Social*, Lisboa.
- Dosi, Giovanni (1988), "The nature of the innovative process", em G. Dosi e outros (orgs.), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publishers, Londres.
- Dosi, Giovanni, e Luc Soete (1988b), "Technical change and international trade" em G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg e L. Soete (orgs.), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publishers, Londres.
- Elliott, John E. (1993), "Introduction to the transaction edition", em Joseph A. Schumpeter, *The Theory of Economic Development (1934)*, Transaction Publisher, Londres.
- Fagerberg, Jan, Bart Verspagen e Nick von Tunzelmann (1994), "The economics of convergence and divergence: an overview", em Jan Fagerberg, Bart Verspagen e Nick von Tunzelmann (orgs.), *The Dynamics of Technology, Trade and Growth*, Edward Elgar, Aldershot.
- Faustino, Horácio Crespo (1989), *Teoria Neo-Factorial e Teoria Neo-Tecnológica. Que Conciliação ao Nível dos Estudos Empíricos das Vantagens Comparativas?*, documento de trabalho do CEDEP, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa.
- Ferguson, C. E. (1978), *Microeconomia*, 2.ª ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro.
- Ferrão, João (1991), "Niveaux et offre de formation: une dimension des potentiels régionaux", em Jean-Paul de Gaudemar (org.), *Formation et Développement Régional en Europe*, DATAR, Paris.

- Ferrão, João (1992), *Serviços e Inovação: Novos Caminhos para o Desenvolvimento Regional*, Celta, Oeiras.
- Ferrão, João (1995), "Colectividades territoriais e globalização: contributos para uma nova acção estratégica de emancipação", *InforGEO*, 9-10, pp. 65-75.
- Ferrão, João (1995b), "Meios inovadores em cidades de média dimensão: uma utopia razoável? O caso de Évora", em João Ferrão (org.), *Políticas de Inovação e Desenvolvimento Regional e Local*, ICS, Lisboa.
- Ferrão, João (1995c), "Cidades médias: superar a tirania da dimensão", em *As Cidades Médias e o Ordenamento do Território*, MPAT/CCR Centro, Coimbra.
- Ferrão, João e, A. Mendes Baptista (1989), "Industrialização e desenvolvimento endógeno em Portugal: problemas e perspectivas", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 7, pp. 43-64.
- Findlay, Ronald (1987), "Comparative advantage", em J. Eatwell, M. Milgate e P. Newman (orgs.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, MacMillan Press Ltd., Londres, pp. 514-517.
- Frank, Robert H. (1994), *Microeconomia e Comportamento*, McGraw-Hill, Lisboa.
- Freeman, Christopher, e Carlota Perez (1988), "Structural crises of adjustment, business cycles and investment behaviour", em G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg e L. Soete (orgs.), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter, Londres.
- Freeman, Christopher (1988), "Japan: a new national system of innovation", em G. Dosi e outros (orgs.), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publishers, Londres.
- Friedmann, John (1996), *Empowerment: Uma Política de Desenvolvimento Alternativo*, Celta, Oeiras.
- Ganne, Bernard (1994), "Significado e evolução dos sistemas industriais locais em França", em G. Benko e A. Lipietz (orgs.), *As Regiões Ganadoras*, Celta, Oeiras.
- Garofoli, Gioacchino (1994), "Os sistemas de pequenas empresas", em G. Benko e A. Lipietz, *As Regiões Ganadoras*, Celta, Oeiras.
- Gaspar, Jorge (1992), "Societal response to changes in the production system", *Urban Studies*, XXIX (6), pp. 827-837.
- Gaspar, Jorge, e C. Jensen-Butler (1992b), "Social, economic and cultural transformations in the Portuguese urban system", *International Journal of Urban and Regional Research*, XVI (3), pp. 442-61.
- Gaspar, Jorge, e outros (1993), *Análise e Prospectiva do Desenvolvimento Regional: Cenários Prospectivos, Reflexão sobre Novos Instrumentos*, DGDR/CEDRU, policopiado, Lisboa.
- GEOIDEIA-ISMERI Europa (1995), *Estudo das Actividades Terciárias de Lisboa*, I e II, Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa.
- Gilly, Jean-Pierre, e M. Grossetti (1993), "Organisations, individus et territoires: le cas des systemes locaux d'innovation", *RERU*, 3, pp. 449-468.
- Gonçalves, Octávio e Paulo Guimarães (1996), *O Investimento Directo Estrangeiro na Indústria Transformadora Portuguesa no Período 1982-1992*, documentos APDR, n.º 5.
- Grupo de Lisboa (1994), *Limites à Competição*, Europa-América, Lisboa.

- Henriques, José M., Raul Lopes e Mendes Baptista (1991), *O Programa ILE em Portugal: Avaliação e Perspectivas*, IIEFP/CIRIUS, Lisboa.
- Jensen-Butler, C., A. Shachar e J. Van Weesap (orgs.) (1996), *European Cities in Competition*, Avebury, Londres.
- Johnson, Björn (1992), "Institucional learning", em Bengt-Ake Lundvall (org.), *National Systems of Innovation-Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter Publishers, Londres.
- Jones, Ronald W. (1987), "Heckscher-Ohlin trade theory", em J. Eatwell, M. Milgate e P. Newman (orgs.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, MacMillan Press Ltd., Londres, pp. 620-627.
- Kanter, Rosabeth Moss (1995), "Thriving locally in the global economy", *Harvard Business Review*, Setembro-Outubro 1995.
- Keeble, David, e Peter Tyler (1995), "Enterprising behaviour and the urban-rural shift", *Urban Studies*, XXXII (6) (1995), pp. 975-98.
- Kovács, Ilona (1992), "Novas tecnologias, recursos humanos, organização e competitividade", em AA.VV., *Sistemas Flexíveis de Produção e Reorganização do Trabalho*, CESO I&D/PEDIP, Lisboa.
- Kovács, Ilona, A. Brandão Moniz e Conceição Cerdeira (1993), *Mudança Tecnológica e Organização do Trabalho na Indústria Portuguesa*, PEDIP/Ministério da Indústria e Energia, Lisboa.
- Krugman, Paul (1996), *Pop Internationalism*, MIT Press, Cambridge/Londres.
- Krugman, Paul R. (org.) (1992), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, 5.ª ed., MIT Press, Cambridge-Massachusetts.
- Leborgne, Danièle, e Alain Lipietz (1994), "Flexibilidade ofensiva, flexibilidade defensiva: duas estratégias sociais na produção dos novos espaços económicos", em G. Benko e A. Lipietz (orgs.), *As Regiões Ganhadoras*, Celta, Oeiras.
- Lecoq, Bruno (1991), "Organisation industrielle, organisation territoriale: une approche intégrée fondée sur le concept de réseau", *RERU*, 3-4, pp. 321-41.
- Lopes, A. Simões (1980), *Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Modelos*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Lopes, Raul (1998), *Dinâmicas de Competitividade Territorial: Portugal por Referência*, dissertação de doutoramento, ISCTE, Lisboa.
- Lopes, Raul (1995), "De um modelo de desenvolvimento vulnerável a um modelo de desenvolvimento competitivo: opções estratégicas", em Luísa Oliveira e Raul Lopes (orgs.), *Estudo socioeconómico da Marinha Grande e Área Envolvente, Avaliação de Potencialidades*, IIEFP, Lisboa.
- Lopes, Raul G. (1990), *Planeamento Municipal e Intervenção Autárquica no Desenvolvimento Local*, Escher, Lisboa.
- Lucas, Robert E. (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, XXII, pp. 3-42.
- Lundvall, Bengt-Ake (1992), "User-producer relationships, national systems of innovation and internationalisation", em B.-A. Lundvall (org.), *National Systems of Innovation*, Pinter Publishers, Londres.

- Lundvall, Bengt-Ake (1992a), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter Publishers, Londres.
- Madruga, Paulo (1991), *Factores Determinantes da Diferenciação Territorial na Capacidade de Iniciativa Empresarial: o Caso Português, 1983-89*, dissertação de mestrado, ISEG/UTL, Lisboa.
- Madruga, Paulo (1994), *A Localização da Empresa Isolada*, CIRIUS/ISEG, série didáctica, n.º 3, Lisboa.
- Maillat, Denis (1995a), "Systemes territoriaux de production, milieux innovateurs et politiques régionales", comunicação ao III Encontro Nacional da APDR, Porto.
- Maillat, Denis (1995b), "Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy", *Entrepreneurship & Regional Development*, 7 (1995), pp. 157-165.
- Maillat, Denis, Bruno Lecoq, Florian Nemeti e Marc Pfister (1995), "Technology district and innovation: the case of the Swiss Jura Arc", *Regional Studies*, XXIX (3), pp. 251-263.
- Maillat, Denis, Olivier Crevoisier e Bruno Lecoq (1991), "Réseaux d'innovation et dynamique territoriale, un essai de typologie", *RERU*, 3-4, pp. 407-32.
- Malthus, Thomas (1798, 1983), *Ensaio sobre o Princípio da População*, Europa-América, Lisboa.
- Martinelli, Flavia, e Erica Schoenberger (1994), "Os oligopólios estão de boa saúde, obrigado! Elementos de reflexão sobre a acumulação flexível", em G. Benko e A. Lipietz (orgs.), *As Regiões Ganhadoras*, Celta, Oeiras.
- Martins, António Natalino (1994), *Interdependências de Todas as Localizações: Modelos de Equilíbrio Geral e Abordagens Alternativas*, CIRIUS/ISEG, série didáctica, n.º 5, Lisboa.
- Martins, Natalino (1993), *Os Espaços da Produtividade Industrial em Portugal Continental, 1986-89*, documento de trabalho do MPAT/Departamento Central de Planeamento, policopiado, Lisboa.
- Martins, Natalino (1994), "As contas nacionais e a produtividade: diagnosticar, admitindo que tudo está bem?", *Planeamento*, XVI.
- Mason, Colin M., e Richard T. Harrison (1994), "Pequenas e médias empresas: o renascer da fénix?", em David Pinder (org.), *Europa Ocidental: Desafios e Mudanças*, Celta, Oeiras.
- Mateus, Augusto (1994), "Reflexões para uma estratégia de especialização da Região de Lisboa e Vale do Tejo", comunicação ao I fórum da RLVT.
- Mateus, Augusto, J. M. Brandão de Brito e Victor Martins (1995), *Portugal XXI: Cenários de Desenvolvimento*, Bertrand, Lisboa.
- McGranahan, Donald (1995), "Mesure du développement: recherches effectuées par l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 145, pp. 51-71.
- McKelvey, Maureen (1991), "How do national systems of innovation differ? A critical analysis of Porter, Freeman, Lundvall and Nelson", em G. Hodgson e E. Scrupanti, *Rethinking Economics-Markets, Technology and Economic Evolution*, Edward Elgar, Aldershot.

- Mill, John Stuart (1848, 1994), *Principles of Political Economy*, Oxford University Press, Oxford e Nova Iorque.
- Murteira, Mário (1982), *Lições de Economia Política do Desenvolvimento*, Presença, Lisboa.
- Myrdal, Gunnar (1957, 1961), *Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Nelson, Richard R. (1987), *Understanding Technical Change as an Evolutionary Process*, Elsevier Science Publishers/North-Holland, Amesterdão.
- Nelson, Richard R. (1993), "National innovation systems: a retrospective", em R. Nelson (org.), *National Innovation Systems: a Comparative Analysis*, Oxford University Press, Nova Iorque.
- Nelson, Richard R., e Nathan Rosenberg (1993), "Technical innovation and national systems", em R. Nelson (org.), *National Innovation Systems: a Comparative Analysis*, Oxford University Press, Nova Iorque.
- Nelson, Richard R. (org.) (1993), *National Innovation Systems: a Comparative Analysis*, Oxford University Press, Nova Iorque.
- Oakey, R. P., e R. Rothwell (1986), "High technology small firms and regional industrial growth", em A. Amin e J. Goddard (orgs.), *Technological Change, Industrial Restructuring and Regional Development*, Unwin Hyman, Londres.
- Özcan, Gül Berna (1995), *Small Firms and Local Economic Development: Entrepreneurship in southern Europe and Turkey*, Avebury, Aldershot.
- Pecqueur, Bernard (1995), "Sur les determinants territoriaux de la competitivite des entreprises", comunicação ao III Encontro Nacional da APDR, Porto.
- Pereira, António Eduardo (1997), "Bacias de emprego em Portugal continental", *Revista de Estatística (INE)*, 1, pp. 18-41.
- Perrin, Jean-Claude (1991), "Reseaux d'innovation, milieux innovateurs, developpement territorial", *RERU*, 3-4, pp. 343-374.
- Perrin, Jean-Claude (1995), "Apprentissage collectif, territoire, milieu innovateur: un nouveau paradigme pour le developpement des regions en crise", comunicação ao V Colóquio GREMI, Évora, Novembro de 1995.
- Perroux, François (1955), "Note sur la notion de 'pôle de croissance'", *Economie Appliquée*, VII (1-2), em F. Perroux, J. Friedmann e J. Tinbergen, *A Planificação e os Pólos de Desenvolvimento*, Edições Rés.
- Perroux, François (1964), *L'Économie du XX^{ème} Siècle*, 2.^a ed., PUF, Paris.
- Perroux, François (1974), *O Capitalismo*, Bertrand, Lisboa.
- Perroux, François (1988), "The pole of development's new place in a general theory of economic activity", em Benjamin Higgins e Donald Savoie, *Regional Economic Development*, Unwin Hyman, Boston.
- Petrella, Riccardo (1995), "L'Europe entre l'innovation compétitive et un nouveau contrat social", em *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 143, pp. 21-34.
- Pisco, Manuel L. (s/d), *Delimitação das Bacias de Emprego do Continente em 1981*, documento trabalho do IEFP.
- Pisco, Manuel L. (1997), *Migrações Pendulares: Unidades Geográficas de Emprego*, MPAT / DPP, Departamento de Prospectiva e Planeamento, Lisboa.

- Planque, Bernard (1991), "Note sur la notion de reseau d'innovation: réseaux contractuels et réseaux 'conventionnels'", *RERU*, 3-4(1991), pp. 295-320.
- Pompili, Tomaso (1994), "Structure and performance of less developed regions in the EC", *Regional Studies*, XXVIII (7), pp. 679-693.
- Porter, Michael E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, MacMillan Press, Londres.
- Porter, Michael E. / Monitor Company (1994), *Construir as Vantagens Competitivas de Portugal*, Forum para a Competitividade, Lisboa.
- Porter, Michael E. (1995), "The competitive advantage of the inner city", *Harvard Business Review*, LXXIII (3), Maio-Junho, pp. 55-71.
- Reis, José (1989), *Os Espaços da Indústria: a Regulação Económica e a Mediação Local Numa Sociedade Semiperiférica*, dissertação de doutoramento, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Reis, José (1994), "O desenvolvimento local é possível?", *FORUM*, Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais.
- Ribeiro, J. Félix, E. Ferro Rodrigues, Carlos Figueiredo, Francisco Cordovil e Lino Fernandes (1985), "Especialização internacional, regulação económica e regulação social: Portugal 1973-1983", Colóquio *Mudanças Sociais no Portugal de Hoje*, ICS, Lisboa.
- Ricardo, David (1821), *The Principles of Political Economy and Taxation*; (versão portuguesa editada pela Fundação C. Gulbenkian).
- Rodrigues, Maria João (1991), *Competitiveness and Employment Quality: Scenarios for European Construction*, Dinâmia, Lisboa.
- Rodrigues, Maria João (1994), *Competitividade e Recursos Humanos: Dilemas de Portugal na Construção Europeia*, 2.^a edição, D. Quixote, Lisboa.
- Rodrigues, Maria João, M. Magalhães, A. Carranca e outros (1993), *A Localização dos Sectores em Reestruturação no Espaço Nacional*, Dinâmia, Lisboa.
- Rolo, Joaquim C., e V. Fausto Cardoso (1985), *Estimativa do Produto Agrícola Bruto: Metodologias de Regionalização*, INIAER/DEESA, Lisboa.
- Rolo, Joaquim Cabral (1995), *Produção Final, Consumo Intermédio e Valor Acrescentado Bruto por Actividades da Agricultura e da Silvicultura em 1990: Ensaio de Regionalização para o Continente Português*, Instituto Nacional de Investigação Agrária, Lisboa.
- Rolo, Joaquim, Fausto Cardoso, Francisco Cordovil e Raul Lopes (1985), *O Produto Agrícola Bruto no Continente, Regiões e Concelhos, Triénio 79-81*, DCP, Cadernos NPR 1/86.
- Rostow, W.W. (Walt Whitman) (1995), *The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto*, 3.^a ed., Cambridge University Press, Nova Iorque.
- Rothwell, Roy, e Mark Dogson (1994), "Innovation and size of firm", em Roy Rothwell e Mark Dogson (orgs.), *The Handbook of Industrial Innovation*, Edward Elgar, Vermont.
- Sallez, Alain (1983), "Division spatiale du travail, developpement regional polarise et theorie de la localisation", *RERU* (1983), pp. 69-95.

- Sallez, Alain (1994), "Réseaux d'entreprises", em J-P Auray e outros (orgs.), *Encyclopédie d'Économie Spatiale*, Economica, Paris.
- Samuelson, Paul A., e William D. Nordhaus (1988), *Economia* (trad. de *Economics*, 12.ª ed., 1985, McGraw-Hill, Lisboa).
- Schumpeter, Joseph A. (1934), *The Theory of Economic Development*, Transaction Publisher (1993), Londres.
- Scott, Allen (1994), "A economia metropolitana", em G. Benko e A. Lipietz, *As Regiões Ganadoras*, Celta, Oeiras.
- Scott, Allen J., e Michael Storper (1992), "Le développement régional reconsidéré", *Espaces et Sociétés*, 66-67, pp. 7-38.
- Scott, Maurice F. (1986), "Explaining economic growth", Keynes lecture in *Economics*, *Proceeding of the British Academy*, 72, pp. 269-294.
- Simões, Vitor Corado (org.) (1996), *Inovação e Gestão em PME industriais portuguesas: Relatório Técnico*, GEP/ME, Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Economia, Lisboa.
- Smith, Adam (1776,), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, versão portuguesa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Smith, Neil (1989), "Uneven development and location theory: towards a synthesis", em Richard Peet e Nigel Thrift (orgs.), *New Models in Geography: the Political-Economy Perspective*, Unwin Hyman, Londres.
- Södersten, Bo (1979), *Economia Internacional*, Interciência Lda., Rio de Janeiro (trad. de *International Economics*, 1970, Harper&Row).
- Soete, Luc (1988), "Technical change and international implications for small countries", em C. Freeman e B.-A. Lundvall (orgs.), *Small Countries facing the Technological Revolution*, Pinter Publishers, Londres.
- Stiglitz, Joseph E. (1994), "Economic growth revisited", *Industrial and Corporate Change*, 3 (1), pp. 65-110.
- Stöhr, Walter B. (1986), "Territorial innovation complexes", em P. Aydalot (org.), *Milieux Innovateurs en Europe*, GREMI, Paris.
- Storper, Michael (1995), "The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies", *EURS, European Urban and Regional Studies*, II (3), pp. 191-221.
- Storper, Michael, e Bennett Harrison (1994), "Flexibilidade, hierarquia e desenvolvimento regional", em G. Benko e A. Lipietz, *As Regiões Ganadoras*, Celta, Oeiras.
- Suarez-Villa, Luis (1991), "Regional evolution and entrepreneurship: roles, eras and the space economy", *Entrepreneurship & Regional Development*, 3 (1991), pp. 335-347.
- Syrett, Stephen (1993), "Local economic initiatives in Portugal: reality and rhetoric", *International Journal of Urban and Regional Research*, XVII (4), pp. 526-46.
- Teece, David J. (1990), "Contributions and impediments of economic analysis to the study of strategic management", em James W. Fredrickson (org.), *Perspectives on Strategic Management*, Harper Business, Grand Rapids, Filadélfia.
- Texier, Laurence (1993), "Peut-on parler de marketing territorial?", *RERU*, 1, pp. 141-159.

- Thirlwall, A. P. (1986), "A general model of growth and development on kaldorian lines", *Oxford Economic Papers*, 38, pp. 199-219.
- Toffler, Alvin, e Heidi Toffler (1995), *Criando uma Nova Civilização: a Política da Terceira Vaga*, Livros do Brasil, Lisboa.
- UE (Comissão da União Europeia) (1994), *Crescimento, Competitividade, Emprego: os Desafios e as Pistas para Entrar no Século XXI*, livro branco, Bruxelas.
- UE (Comissão da União Europeia) (1995a), *Enseigner et Apprendre Vers la Société Cognitive*, livro branco sobre a educação e a formação, Bruxelas.
- UE (Comissão da União Europeia) (1995b), *Livre Vert sur l'Innovation*, Bruxelas.
- UE (Competitiveness Advisory Group) (1995), *Enhancing European Competitiveness*, 1.º relatório, Junho de 1995, Bruxelas.
- Varaldo, Riccardo, e Luca Ferrucci (1996), "The evolutionary nature of the firm within industrial districts", *European Planning Studies*, IV (1), pp. 27-34.
- Vázquez-Barquero, A. (1995), "Productive dynamic and the urban system: the case of Victoria", comunicação ao V Colóquio GREMI, Évora, Novembro de 1995.
- Vázquez-Barquero, A. (1995b), "A evolução recente da política regional: a experiência europeia", *Notas Económicas*, 6 (Dezembro de 1995), pp. 24-39.
- Veltz, Pierre (1993), "D'une géographie des coûts à une géographie de l'organisation. Quelques thèses sur l'évolution des rapports entreprises/territoires", *Revue Economique*, ILIV (4), pp. 671-684.
- Veltz, Pierre (1993a), "Centres-périphéries: un schéma dépassé?" comunicação ao congresso *La Peripherie Europeene Devant le Nouveau Siecle*, Santiago de Compostela.
- Veltz, Pierre (1994), "Hierarquias e redes na organização da produção e do território", em G. Benko e A. Lipietz (orgs.), *As Regiões Ganadoras*, Celta, Oeiras.
- Veltz, Pierre (1995), *Des Territoires pour Apprendre et Innover*, Éditions de l'Aube.
- Weaver, Clyde (1990), "Developpment economic et partenariat public-prive", *RERU*, 3 (1990), pp. 377-401.