

JOSÉ REIS

**QUE HÁ DE NOVO NOS MOVIMENTOS
LOCAIS DE INDUSTRIALIZAÇÃO
EM PORTUGAL?**

nº 49
Junho 1995

Oficina do CES
Centro de Estudos Sociais
Coimbra

OFICINA DO CES

Publicação seriada do

Centro de Estudos Sociais

Praça de D. Dinis

Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

Correspondência:

Apartado 3087, 3000 Coimbra

José Reis

Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
Investigador do Centro de Estudos Sociais

Que há de novo nos movimentos locais de industrialização em Portugal?*

Resumo

São dois os patamares de discussão em que esta comunicação assenta: as tendências de evolução da economia portuguesa nos anos 90 e as transformações da matriz espacial dos processos produtivos. E como se pressupõe que estes dois temas sofreram uma significativa redefinição, quando comparados com o que sobre eles se podia dizer há uma década, assenta-se a discussão em três tópicos iniciais: o fenómeno da globalização, o papel das cidades e das metrópoles e as economias de proximidade.

Sobre a economia portuguesa e os movimentos locais de industrialização conjugam-se as intuições do investigador sobre os processos em presença com a prova empírica que é possível ir fazendo e, sobretudo, com a discussão das alterações dos modelos sócio-produtivos no pós-fordismo. São três as conclusões para que se aponta: (1) estão quebradas em Portugal algumas das continuidades e das interdependências que viabilizavam a possibilidade de os processos intersticiais, os modos informais de actuação económica e as regiões intermédias mobilizarem o seu dinamismo próprio para o crescimento da economia; (2) há hoje uma recentragem das dinâmicas do emprego industrial na região de Lisboa e uma desqualificação relativa do emprego das regiões Norte e Centro: verificou-se a viragem das tendências de reordenação espacial da indústria assente nas dinâmicas das regiões de pequena e média iniciativa; (3) atendendo à importância crescente, nos raciocínios das empresas, da disponibilidade de um leque muito alargado de competências, quer as da mão-de-obra, quer as dos meios onde se localizam (que devem incluir um ambiente tecnológico complexo, serviços de intermediação e economias de variedade) o "efeito de meio" que já foi possível ver nos sistemas produtivos locais com elevada densidade empresarial, disponibilidade de mão-de-obra e flexibilidade produtiva assente na divisão industrial do trabalho e na subcontratação está hoje posto em causa.

* Comunicação ao Seminário "Dinâmicas sócio-económicas e (re)organização territorial: processos de urbanização e de reestruturação produtiva", Instituto de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 30 e 31 e 3 Março de 1995.

1. Introdução

Creio poder avaliar que há uma significativa redefinição quer das lógicas de funcionamento espacial dos processos produtivos, quer do quadro estrutural da economia portuguesa (os dois horizontes de análise desta comunicação). Não que esta última tenha deixado de ser aquilo que é desde há muito — uma economia semiperiférica, heterogénea nas suas matrizes constituintes e sujeita a processos de intermediação intensos (A. Mateus, 1987; J. Reis, 1992; B. S. Santos, org., 1994). Não, também, que se tenham perdido quaisquer dos fundamentos que justificam um olhar espacial sobre as estruturas produtivas, as suas dinâmica e articulações — e esses fundamentos são a indispensável observação das relações de interdependência que se estabelecem entre as estruturas empresariais e as características dos meios onde se localizam, por um lado, e, por outro lado, a articulação entre as diversas estruturas espaciais, no quadro nacional e no quadro global da economia-mundo (J. Reis, 1988).

Um e outro destes ângulos de observação são justificados e virtuosos, mas muito mudou na última década no que, a partir daqui, se pode ver. Começamos pela espacialidade do desenvolvimento.

2. As estruturas empresariais e o espaço

Há porventura três pedras-de-toque para considerarmos hoje esta questão: a primeira chama-se globalização, a segunda tem a ver com as metrópoles (ou mais genericamente as cidades) e a terceira resulta de uma reavaliação das economias de proximidade.

Globalização

O mundo já outras vezes foi tanto ou mais globalizado que hoje, mas a empresa nunca o foi tanto. Por muito que o patamar de análise em que estamos a observar o fenómeno da globalização manifeste ainda défices profundos — a alusão a este tema tornou-se mais uma moda do que um programa de investigação com resultados já alcançados — não deixa de ser verdade que está especialmente em causa pensar a nova intensidade das relações global/local. É certo que são as lógicas de funcionamento de um protagonista muito específico — as empresas transnacionais "globalizadas" — que servem exemplarmente para ilustrar este novo quadro (Grupo de Lisboa, 1994). Assim como o ilustra o tema do Estado-nação e da sua fragilização crescente. Por muito que seja bom sublinhar que essa não é uma atitude necessária (M. B. Alves, 1994), os

comportamentos das pequenas e médias empresas e os sistemas produtivos locais de natureza "endógena" ficam na penumbra, ou tendem a ser apenas entendidos como processos derivados. Mas é certamente adequado pensar que aqueles protagonistas são muito mais "totalizadores" no momento em que se intensificam desmesuradamente as lógicas pós-fordistas de regulação da economia mundial e trazem consigo um acréscimo de mobilidade, com novas e muito diferentes reterritorializações. Mais do que quando a regulação da economia assentava principalmente em factores extensivos e em factores de localização ligados à disponibilidade de mão-de-obra com qualificações de tipo taylorista.

Ora, se assim é, o que importa saber, para os nossos propósitos, é o que é a globalização e qual é o novo conteúdo territorial que ela traz consigo. Para o que nos interessa, creio que podemos ver a globalização como um processo em que *a informação e a comunicação* se tornam definitivamente factores de produção centrais; em que as *tarefas de intermediação* se tornam decisivas para complementar a produção; em que as relações entre as fases da concepção e da produção se alteram; em que os espaços dotados de uma base produtiva diversificada e de uma organização social complexa (do ponto de vista das funções não directamente produtivas, da produção de qualificações e competências, dos serviços económicos e culturais) se tornam especialmente relevantes. A globalização é, assim, um fenómeno que acentua as hierarquias espaciais e reforça os factores de concentração.

Cidades e metrópoles

Não é indispensável fazermos a revisão do debate crítico sobre as hipóteses contemporâneas da organização espacial para reconhecermos que o tema das cidades e das metrópoles (aliás fortemente ligado ao da globalização) está agora na parte de cima da mesa. É claro que ele nunca saíu da cena da discussão, mas muitas vezes ficou nas folhas postas debaixo pela presença numerosa das que descreviam o trabalho feito sobre a urbanização e a industrialização difusas.

A subavaliação do papel das cidades foi o preço a pagar, mesmo ou sobretudo em Portugal, em vista da urgência de fazer o trabalho que nunca tinha sido feito sobre os sistemas locais¹. Mas a questão está reintroduzida, vê-se na praça pública e vê-se nas propostas políticas, e isso não ocorre por factores contingenciais ou razões de

¹ Não que não se tenha feito também trabalho sobre as cidades (por exemplo, V. M. Ferreira, 1987 e T. B. Salgueiro, 1992). Mas é claro que o mais volumoso trabalho sobre as territorialidades em Portugal foi sobre as formas de economia difusa.

voluntarismo, está bem acompanhada pelo debate teórico e pela avaliação dos factores estruturais da evolução da sociedade dos nossos dias.

O que é que a reintrodução desta temática quer significar no debate espacial ? Segundo Benko e Lipietz (1992: 14) ela quer significar "duas revoluções na organização dos processos de produção" actuais: uma revolução nas relações profissionais, com "o regresso em força da 'professionnalité', da cultura técnica, [que] privilegia os filões de qualificações em bacias de mão-de-obra"; uma revolução na organização industrial, com o predomínio das redes de empresas especializadas, ligadas por relações de subcontratação ou de parceria.

Não me parece que estas questões, assim formuladas, justifiquem por si a reemergência das cidades e das metrópoles, pois estes são também os argumentos mais justificadamente mobilizáveis quando se trata de analisar os sistemas produtivos locais e a sua genealogia. Mas é certo elas apontam para outros argumentos relacionados com aquele e que a análise dos sistemas produtivos locais não tem podido incluir: a capacidade competitiva num quadro intenso de globalização; a disponibilidade de um leque vasto de competências profissionais; as articulações indústria/serviços; os serviços de intermediação; as economias de informação e infraestruturas tecnológicas; os processos de geração rápida de inovação.

Economias de proximidade

A corrente que assume esta designação está relacionada com uma aposta de fortalecimento das perspectivas territoriais do desenvolvimento². Supõe assim a análise de situações em que há interações significativas e procura interpretar os comportamentos de proximidade capazes de gerarem dinâmicas organizacionais actuais e fortes. Onde está, então, a novidade, se estes sempre foram objectivos da análise territorial?³ A minha ideia é que, acolhendo, é certo, múltiplos pontos de vista, há várias notas diferenciadoras neste contributo. Desde logo, o propósito de procurar ver

² Veja-se o número 3 da *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* de 1993.

³ Recorde-se uma conhecida citação de Becattini (1991: 111): um distrito industrial marshalliano é "uma entidade sócio-económica caracterizada pela coexistência activa de uma comunidade aberta de pessoas e de uma população diversificada de empresas. Dado que a comunidade de pessoas e a população de empresas vivem na mesma área geográfica, elas vão relacionar-se entre si. As actividades da produção e a vida diária vão sobrepor-se. A comunidade é aberta porque a natureza industrial do distrito e os problemas relacionados com os rendimentos crescentes implicam fluxos de entrada e saída de pessoas e bens. A população de empresas é diversificada no sentido em que as diferentes fases do processo de produção estão divididas entre empresas, cada uma delas especializada em uma ou poucas fases".

as lógicas de *construção* do espaço, em vez de assumir a *pré-existência*, postulada, dos territórios e do local. Ao que se segue a atenção aos factores que hoje criam novas territorialidades, estando entre eles duas dimensões principais: uma dimensão institucional e lógicas de inovação assentes na aprendizagem colectiva.

A questão principal da perspectiva das "economias de proximidade" está em que se trata de ultrapassar a visão tendencialmente mais "espontaneista" dos "meios inovadores" (por exemplo, Maillat *et al.*, 1991) para se concentrar nos processos de produção activa e muito rápida de interacções competitivas, através do processamento da informação que requer processos também muito activos de aprendizagem e inovação (por exemplo, T. Kirat, 1993). Estas duas questões (informação e aprendizagem), aliada à dimensão institucional, conferem assim à produção de territórios a condição de processos organizacionais complexos.

Tópicos para um alargamento da discussão

Já noutro lugar (J. Reis e R. Jacinto: 1992) se fez o exercício de analisar as economias locais pelo lado da armadura institucional que as enquadra, sublinhando a presença de formas terciárias de apoio ao desenvolvimento industrial e a formação de "economias locais de informação", que são verdadeiras economias públicas, dinamizadas pelo Estado e pelas instituições que funcionam na base de parcerias entre este e os agentes colectivos locais, e têm por fim a difusão de políticas de inovação ou de incentivo. Estava em causa evidenciar as lógicas de acção colectiva inerentes aos sistemas locais e a presença de relações de contiguidade entre os pequenos espaços difusos e as matrizes urbanas, a-espaciais e de sede estatal que constituem as políticas públicas de desenvolvimento económico.

Esta análise visa justamente superar eventuais dicotomias entre a estrita "materialidade" produtiva dos territórios (a empresa, a mão-de-obra, a especialização, o conhecimento técnico e também os modelos de reprodução social, as estruturas familiares, o espaço físico) e a lógica dos agentes, a sua capacidade de negociação e representação, as condições do consumo de políticas (o funcionamento institucional, enfim). E visava também introduzir dois tópicos de análise que hoje são reconhecidamente importantes na investigação económica: o das convenções, que no fundo remete para os modos não-mercantis de coordenação da actividade económica que, assumindo a forma de regularidades, estabelecem a acção colectiva (cf. A. Orléan, dir., 1994); o das instituições, que representam os próprios mecanismos não-mercantis a que antes se aludiu, e se concretizam quer através de regras assumidas geralmente e, portanto

"invisíveis", quer, sobretudo, através de entidades bem visíveis como as organizações e, claro está, as políticas geridas por essa "instituição das instituições" que é o Estado e o seu complexo aparelho⁴.

Para além do que este exercício significa, quer no plano teórico (em que é muito vivo o debate e a produção de ideias nos dois domínios acabados de referir mas que não vem ao caso desenvolver aqui: o das convenções, de matiz basicamente francês e hoje bastante sofisticado; o das instituições, mais anglo-saxónico e bastante dividido entre um "velho" institucionalismo muito fechado e um "novo" institucionalismo muito neo-clássico e ortodoxo), quer no plano empírico (em que se realça a proposta de análise das "economias locais de informação"), o que está principalmente em causa é ver as continuidades organizacionais que, nas economias de hoje, são inerentes à formação da competitividade e superam os localismos.

A referência que aqui faço tem apenas por finalidade ilustrar as possibilidades de alargar o debate sugerido pelos três tópicos iniciais que propus. As convenções, os compromissos e a regulação são meios de assegurar esse alargamento, o mesmo acontecendo com a análise das políticas públicas e, especificamente, das políticas e infraestruturas tecnológicas e da informação.

3. A economia portuguesa na viragem dos anos 80

O debate sobre a economia portuguesa não deve ser, obviamente, decalcado das permissas anteriores e nem sequer do que se disse sobre o tema mais geral (o da globalização). Mas também não é certamente um debate limitado às circunstâncias internas. E se é verdade que vou passar a invocar questões directamente relacionadas com a "arquitectura de interiores" da nossa economia, quero fazê-lo no contexto da discussão que acabei de apresentar, mesmo que não cuide de explicitar as relações.

Intuições e provas empíricas

Sempre pensei, justificado em economistas de renome, que a intuição é um dado metodológico essencial na investigação económica e na das ciências sociais em geral. Com a confiança sempre provisória que se deve pôr nos nossos "materiais", procuro assim conjugar a minha observação directa de sistemas locais de industrialização e a

⁴ Sobre a análise institucional e o institucionalismo veja-se também G. Hodgson (1994), M. Rutherford (1994), M. Dietrich (1994), para além dos "clássicos" O. Williamson (1985) e D. C. North (1990).

informação extensiva que processo e analiso com as intuições em que me baseio. Na minha observação da economia portuguesa dos anos 90 tenho vindo a guiar-me por uma intuição que vou enunciar, indicando desde já que ela é parte de uma prospectiva inquietada.

Foram vários os que pensaram durante a década passada que a economia e a sociedade portuguesas tinham algumas capacidades para mobilizar: o património de uma industrialização já antiga, as pequenas iniciativas, as sinergias territoriais, os processos informais. Por isso se interpretou a economia tomando em conta os seus factores de "flexibilidade" e a sua "plasticidade", os quais tanto reproduziam relações desiguais, "endógenas" ou "exógenas", quanto serviam de mecanismos de compensação para as pressões da crise. Eram várias as áreas da economia que, pelas interdependências que urdiam, manifestavam um potencial de relacionamento com o crescimento. Elas eram parte da *espessura* própria da sociedade que se articulava com a dinamização económica⁵. Ora, o que agora parece passar-se é que aqueles potenciais e aquela *espessura* tendem a esgotar-se ou a serem suprimidos sem que, em seu lugar, tenha emergido um quadro de funcionamento económico qualificante, modernizador e ousado. Aquilo que, numa óptica de "modernização", pode ser qualificado de tradicional e regressivo não deu lugar ao que, na mesma óptica, assume as feições de avançado ou inovador

Quero dizer, em suma, que os anos noventa apontam para o esgotamento na economia portuguesa de muitos dos processos que a dinamizaram na década de oitenta, sem que as condições emergentes representem inovações qualificantes. E, sobretudo, são as interdependências económicas e sociais — aquilo a que chamo *matrizes constituintes* da sociedade — que se esvaíem. Daí resulta que o que fica em cima da mesa, na nossa agenda de investigação, são os processos de sub-integração.

E como em matéria de intuições é bom não estar só permita-se que cite Michel Savy e Pierre Veltz (1993: 186), num raciocínio paralelo sobre a sociedade francesa. Depois de analisarem os indicadores qualitativos que mostram o risco do crescimento das desigualdades espaciais e de uma forte dualização, concluem: "Mais inquietante, contudo, é a constatação qualitativa, difícil de traduzir em números, de um corte crescente entre os segmentos avançados, 'integrados', da sociedade e as suas

⁵ Remeto, sem preocupações de exaustão, para um conjunto de trabalhos suficientemente conhecidos: A. O. Neves (1984), J. Reis (1985 e 1986), B. S. Santos (1985), J. Ferrão e Jensen-Butler (1986), I. S. Lobo (1985), C. Figueiredo *et. al* (1985), M. B. Alves *et al.* (1986), J. M. Henriques (1986), B. S. Santos, J. Reis e M. M. L. Marques (1986), N. Portas (1986), F. Medeiros (1988), M. J. Rodrigues (1988), M. R. Silva (1988), R. R. Amaro (1991), M. M. L. Marques (1992), M. P. Gonzalez (1992), M. Ruivo (1992), A. Gama (1993) e o nº 22 da *Revista Crítica de Ciências Sociais* (1987).

componentes periféricas ou 'décrochés'. E mais adiante: "o que caracteriza a situação actual, e que é um facto de grande importância, é precisamente que nós vivemos o desmembramento das interdependências, a ruptura das continuidades" (idem).

Para avaliar os dois cenários sequenciais em que estou a trabalhar é adequado enunciar algumas das razões que orientaram os estudos da década de 80. Em síntese muito pessoal julgo que havia um largo reconhecimento de que a heterogeneidade, o polimorfismo, da sociedade portuguesa, predominava sobre a normalização e manifestava até alguma capacidade de reordenamento dos impulsos exógenos (ou, numa versão mais contemporizadora, os dois níveis articulavam-se). Isso gerava dinâmicas efectivas, comprovadas empiricamente, o que "validava" as relações aí presentes entre o formal e o informal, entre a produção e a reprodução social e consolidava histórias industriais longas, culturas técnicas locais e interdependências produtivas geridas localmente, do mesmo modo que as iniciativas que mobilizavam os recursos mais directamente locais para atrair investimentos eram legitimados pela criação rápida de emprego.

Significava isto que o exercício de análise dos modelos produtivos e das formas de industrialização que valoriza o local e as sinergias aí produzidas combinava várias condições realizadas: era metodologicamente correcto e justificado; era um caminho indispensável para a percepção das dinâmicas e das lógicas organizacionais das economias contemporâneas; correspondia também a uma ética de investigação preocupada com as escalas menores do funcionamento da economia. A primeira condição e a última continuam hoje perfeitamente válidas: e a segunda? É esta a questão central da discussão que estou a propor.

Antes de me limitar ao tema mais específico que quis tratar, vou apontar as minhas conclusões sobre as evoluções da economia portuguesa durante a última década. São três os domínios principais em que as alterações se cristalizaram: o primeiro é o modelo agrícola e o seu desabamento, o segundo expressa-se nas contas de rendimento das famílias e o terceiro é justamente sobre os movimentos locais de industrialização. Não vindo ao caso desenvolver os dois primeiros assuntos, apenas indico que, quase inesperadamente, o modelo agrícola anterior desabou sob o peso das quebras de rendimento; sob os efeitos da normalização de produtos e de processos de comercialização; sob a elevadíssima concentração de medidas e recursos de políticas apenas num estrato muito limitado de agricultores "protegidos"; sob o enorme efeito psicológico, capaz mesmo de afectar aqueles que não seriam atingidos, que resultava da ideia de que o sector agrícola português "é para falir", porque os interesses nacionais se medem mais pelos impactos das importações de alimentos na inflação do que pelos resultados da produção nacional. Nas componentes do rendimento, o mais significativo

é a polarização dos recursos das famílias nos salários e o maior peso das políticas sociais, representado nas prestações sociais.

4. O que há de novo nos movimentos locais de industrialização em Portugal?

Um retrato antigo e várias perguntas

Para me centrar nas relações espaciais em Portugal, vejamos como é que se podia, com fundamentos empíricos vários, traçar há uma década um retrato da economia portuguesa em que se atendesse às suas articulações internas mais significativas.

Os pontos básicos podiam ser os seguintes:

— *Os movimentos locais de dinamização da capacidade produtiva eram expressivos e os interstícios do sistema económico dotavam-no de alguma agilidade:* por isso emergiam casos localizados de especial propensão para a iniciativa e a esfera informal — representando quer certos tipos de actividades produtivas, quer a esfera de organização da reprodução social (incluindo, obviamente, a reprodução da força de trabalho e o quadro familiar) — revelavam potenciais de articulação com o crescimento económico.

— Registava-se uma reordenação espacial da indústria: o emprego e a iniciativa industrial indiciavam uma maior dinamismo das regiões de urbanização e industrialização difusas, a que chamei *espaço das articulações agrícola/indústria*, como o Centro litoral e o Norte litoral, em detrimento do *espaço de concentração urbana e industrial*, correspondente à região Lisboa/Setúbal.

— Os movimentos locais de industrialização eram de diversa natureza (consolidação e dinamização de sistemas produtivos locais ou simples alargamento da geografia do emprego industrial) e reflectiam, no plano económico, o *binómio extensificação do emprego/mobilização de interdependências e culturas técnicas locais*.

É perante estes pontos que se justificam as seguintes perguntas:

— O que valem hoje, no funcionamento da economia portuguesa, os processos intersticiais e informais? Qual é o potencial de interferência na dinâmica económica que

a esfera da reprodução social mantém? Como se pode avaliar o papel das regiões de descentralização produtiva?

— Em que sentido evoluíram as articulações espaciais do produção industrial? Ou, de outro modo, houve lugar a uma viragem das tendências que favoreciam a descentralização produtiva para as regiões de urbanização e industrialização difusas?

— O dois elementos do binómio acima referido (extensificação do emprego e mobilização de interdependências e culturas técnicas locais) mantêm, como factores de atracção ou de iniciativa, a sua interferência na localização do emprego? E, além disso, como se deve apreciar hoje as possibilidades de integração das capacidade organizativas dos espaços locais?

As respostas de uma prospectiva inquieta

Veamos as respostas possíveis.

— A possibilidade de os processos intersticiais, os modos informais de actuação económica e as regiões intermédias mobilizarem o seu dinamismo próprio para o crescimento da economia era em muito o resultado de o funcionamento económico assegurar algumas continuidades essenciais e viabilizar interdependências. É isso que hoje parece estar em causa, em vista de processos de integração intensa nas lógicas globalizadoras da economia, as quais, como se sabe, ocorrem através do aprofundamento dos mercados internos de blocos regionais de que a União Europeia, o Mercosul ou a NAFTA são, nas suas diferenças, bons exemplos. É por aqui que começa também a apreciação do papel das regiões que fizeram o seu lugar na organização espacial à custa da disponibilidade de mão-de-obra de qualificações médias, de iniciativas locais mobilizadoras de culturas técnicas construídas ao longo de histórias industriais longas, das interdependências produtivas geridas localmente entre empresas complementares e, até mesmo, da simples "oferta" de condições físicas de instalação de empresas.

— Se é certo que muito do que se deve dizer acerca das tendências da articulação de espaços produtivos resulta mais da interpretação que se faça das lógicas contemporâneas de organização das economias do que de provas empíricas definitivas, este exercício deve, contudo, ser feito. E, neste plano, os meus números (apresentados a seguir) confirmam-me as interpretações e as próprias intuições. Há hoje uma recentragem das dinâmicas do emprego industrial na região de Lisboa e há uma desqualificação relativa do emprego das regiões Norte e Centro. A viragem das tendências de reordenação espacial da indústria assente nas dinâmicas das regiões de pequena e média iniciativa verificou-se, com efeito.

— Mas é porque o problema é mais de lógicas organizacionais do que de tendências já clarificadas que se torna inevitável aludir à viragem dos modelos sócio-produtivos e, sobretudo, avaliar a seu significado numa economia semiperiférica europeia, parceiro na União Europeia. São portanto dois os campos a considerar. Em primeiro lugar, o reconhecimento ou não da pertinência dos argumentos gerais que apontam para a importância crescente, nos raciocínios das empresas, da disponibilidade de um leque muito alargado de competências, quer as da mão-de-obra, quer as dos meios onde se localizam, que devem incluir um ambiente tecnológico complexo, serviços de intermediação, economias de variedade. É o "meio metropolitano" que representa hoje o "efeito de meio" que já foi possível ver nos sistemas produtivos locais com elevada densidade empresarial, disponibilidade de mão-de-obra e flexibilidade produtiva assente na divisão industrial do trabalho e na subcontratação. É isto verdade para Portugal onde alguns taylorismos requentados, juntos com pós-taylorismos incompletos, tedem a não assentar, mesmo quando estão em áreas metropolitanas?

Dados para uma avaliação das dinâmicas espaciais da indústria

No caso dos espaços industriais do Norte e Centro litoral — os que mais retinham a atenção em análises deste tipo — estávamos perante formas de dinamização das economias industriais muito ligadas a uma pluralidade de processos intensos de articulação local, estando a própria forma da abertura e inserção externas destas economias relacionada com uma estrutura industrial cuja maturação se deu localmente, nalguns casos com vinculações locais já muito antigas. Era assim que as exportações eram, em grande medida, de produtos cuja especialização se consolidou anteriormente à intensificação das relações com os mercados externos (estou a referir-me, por exemplo, ao processo longo de especialização têxtil, mas o exemplo também pode servir para ramos da metalomecânica). Era assim, também, que o fabrico de pequenas séries, neste último caso, tem que se associar a formas de divisão do trabalho industrial consagradas no âmbito das economias regionais e locais. Algumas das modalidades de subcontratação que tiveram um desenvolvimento crescente supõem, evidentemente, capacidade já instalada e, por isso, reflectem as circunstâncias acima referidas.

Na região de Lisboa/Setúbal a especialização industrial esteve muito mais ligada a um outro modo da inserção externa do nosso país: não só às formas que reflectiam a dependência da nossa economia (quanto às importações no âmbito agro-alimentar e no da energia, por exemplo) como também àquelas formas que representavam a capacidade de oferta nacional para segmentos de mercado como os da construção e reparação naval ou para a instalação de fases produtivas muito relacionadas com processos de divisão internacional do trabalho de gestão multinacional.

O problema com que hoje se confrontam os movimentos locais de industrialização é este: não é racionalmente possível fundamentar a convicção de que as dinâmicas verificadas na década anterior e a lógica extensiva do seu funcionamento tenham sido substituídas por novos processos capazes de requalificar as capacidades instaladas, aprofundar as especializações ou diversificar a base produtiva.

E é claro que o que é próprio de uma dinâmica extensiva pode caminhar rapidamente para o esgotamento se novos factores não surgirem. É certo, como tenho podido observar pelo meu próprio trabalho de terreno, que há casos de industrialização local que ainda dispõem de novos fôlegos para validar localmente formas de produção extensivas⁶. Elas resultam, nalguns casos, de possibilidades de exportação muito localizadas e não representam respostas novas à pergunta que se deve formular sobre o "passo seguinte" que supere os eventuais bloqueamentos do modelo existente.

Ao mesmo tempo, também não parece claro que se possa afirmar que a reordenação espacial da indústria portuguesa que se observou na segunda metade da década de setenta e na primeira da de oitenta tenha ganho capacidade de consolidação, sustentando a afirmação de novos espaços industriais fortes⁷. Esta constatação é tanto mais relevante quanto é certo que é legítimo e pertinente proceder-se a uma avaliação dos grandes investimentos em capital fixo social e no apoio à modernização empresarial que se seguiu à adesão às Comunidades Europeias.

Sendo verdade que o mapa das localizações das infraestruturas tecnológicas e de informação criadas para o apoio à indústria no âmbito do PEDIP tem hoje um "densidade" que não se deve ignorar (cf. J. Reis e R. Jacinto, 1992), está, no entanto, por fazer a análise das relações entre estas instituições e as economias empresariais. É visível que as associações empresariais, nos seus diferentes âmbitos espaciais de actuação, são parceiros poderosos de uma forte economia da informação em que não são nítidos os contornos de separação público/privado. Mas não parece claro que a

⁶ Refiro-me aos meus estudos sobre a industrialização de Águeda no sector da metalomecânica (J. Reis 1992 e 1993), onde pude observar que, depois, da grande fase de expansão do sistema produtivo local (segunda metade dos anos setenta e primeiros anos da década de oitenta), não houve senão escassas demonstrações da requalificação das capacidades locais (aprofundamento da especialização em componentes de precisão no subsector das bicicletas), havendo, no entanto, novas capacidades de validação local da extensa capacidade instalada nas pequenas e médias empresas que se dedicam a produções fragmentárias de peças e componentes. Isso foi obtido através de um grande alargamento da montagem de bicicletas, aproveitando as oportunidades do mercado espanhol subsequentes à desindustrialização deste país nesta produção.

⁷ A minha apreciação sumária é que, para além dos espaços de especialização antiga que ilustram reestruturações por realizar ou pouco sucedidas, e daqueles espaços onde se observam as já referidas situações de bloqueamento ou escasso prolongamento das dinâmicas extensivas, não é notória a formação de novos espaços industriais estruturados, nem a requalificação ofensiva dos que dispõem de capacidade endógena assinalável.

capacidade de estruturação de uma "economia pública da informação" capaz de enquadrar e dinamizar a malha produtiva tenha predominado. Ao mesmo tempo, um bom indicador da ausência de estruturação da malha produtiva regional é o que se passa no associativismo empresarial, em que os sinais mais evidentes são a fragmentação e a falência sucessiva de projectos aglutinadores.

Devendo "re-estudar-se" a espacialização da indústria em Portugal nos anos noventa, as hipóteses que hoje em dia devem merecer mais atenção são as da recentragem da dinâmica económica na região de Lisboa. Importa levar na devida conta indicadores recentes como os seguintes:

- Em 1991, metade do volume de vendas na indústria transformadora localizava-se em Lisboa (47% em 1990), apesar de só deter 30% do emprego;
- O volume de vendas por trabalhador industrial era 2,3 vezes o da região Norte e 2,7 vezes o da região Centro;
- A região de Lisboa concentrava mais de metade do volume de vendas de cada ramo industrial (com excepção dos têxteis e das madeiras);
- Com excepção do ramo têxtil, o volume de vendas por trabalhador em Lisboa é, em todos os sectores, superior ao das regiões Norte e Centro;
- A mono-especialização da região Norte (61% do emprego e 50% do volume de vendas no têxtil e vestuário) e a maior diversificação da região Centro (ramos alimentar, têxtil e vestuário e metalomecânico a representarem, cada um, uma parte do volume de vendas regional na casa dos 20%), não "confrontam" suficientemente uma especialização regional como a de Lisboa, centrada nas indústrias alimentares, químicas e metalomecânicas;
- Não deve deixar de se observar, finalmente, que os efeitos da viragem de uma política económica mais centrada nas exportações para outra mais favorável ao mercado interno e ao sector importador tem de ser considerada como produtora de efeitos regionais muito diferenciados, que beneficiam mais uma estrutura empresarial de dimensões e vocações como a que se centra em Lisboa.

Uma análise de escala intra-regional⁸ como a que é possível fazer para a região Centro aponta nos mesmos sentidos.

- De facto, seis dos 78 concelhos da Região Centro (20% da população) concentram quase metade das exportações regionais, mais de 40% do volume de vendas e quase 40% do emprego industriais;
- Apenas treze concelhos têm um "esforço exportador" industrial e um volume de exportações superiores à média regional;
- Nos 25 concelhos com menor volume de vendas por trabalhador industrial esta *ratio* é cerca de 1/4 da dos cinco concelhos onde ela é mais elevada.

Este conjunto de indicadores não serve para definir liminarmente as características internas da industrialização portuguesa actual, nem a natureza das articulações espaciais em presença. Serve apenas para ilustrar a hipótese com que trabalho de que a reordenação espacial da indústria nacional que dinamizou a economia nos anos oitenta se terá esgotado sem consagrar os equilíbrios dos seus espaços constituintes e sem aprofundar as capacidades produtivas disseminadas local e regionalmente.

Dados de outra natureza⁹, indicam que a evolução da repartição regional do emprego no sector secundário entre 1980 e 1990 consagrou um efectivo ganho de importância da região Norte em detrimento da de Lisboa, mas sem que a natureza da evolução fosse semelhante quando se considera o VAB:

- em 1980 e em 1986 a *ratio* VAB/emprego no Norte era 71.4% da de Lisboa, em 1990 era 65.7%;
- o índice de dispersão regional daquele indicador apresenta em 1990 valores mais próximos dos de 1980 do que dos de 1986 (para uma média nacional de 100, Lisboa retoma a posição inicial, 128.4, depois de ter sido 122.4 em 1986; o Norte passa de 91.7 em 1980 para 84.4, depois de ser 93 em 1986; o Centro mantém em 1990 a posição de maior proximidade a Lisboa que ganhou no primeiro sub-período);

⁸ Esta informação resulta do projecto de investigação *Internacionalização e Modernização da Indústria: o "sector internacionalizado" e os "regimes tecnológicos"*, em curso no Núcleo de Estudos sobre *Sistemas Produtivos e Internacionalização* do Centro de Estudos Sociais, em que participam, para além de mim próprio, Lina Coelho e João Tolda.

⁹ INE, Contas Nacionais, 1986-1989.

— a dispersão é mais forte quando se considera o emprego total em vez do do sector secundário (índice 131.5 para Lisboa em 1990, 85.7 para o Norte e 71.8 para o Centro), mas as alterações registadas entre 1980 e 1990 não foram significativas, o que pode significar que elas se registaram sobretudo no sector secundário mas não foram consolidadas ;

— em 1990, a produtividade aparente do trabalho do Norte no sector secundário era quase $2/3$ da de Lisboa (o mesmo considerando o emprego total), a do Centro era $3/4$ (pouco mais de metade considerando o emprego total);

— em 1980, a produtividade aparente do trabalho do Norte no sector secundário era quase $3/4$ da de Lisboa (menos de $2/3$ considerando o emprego total), a do Centro era 60% (menos de metade considerando o emprego total).

Ao mesmo tempo, e ao contrário do que aconteceu na década passada, factores como a especial propensão para a iniciativa e a criação de emprego ou o fortalecimento de estratégias de inovação não parecem suficientemente centrais para fornecerem uma "contra-imagem" qualitativa à que aqueles indicadores apenas esboçam.

Do mesmo modo, uma exploração das evoluções do quadro de especialização da indústria portuguesa nos planos nacional e regional não permite vislumbrar sinais de melhoria da qualidade ou consagrações regionais significativas das dinâmicas a que nos referimos para a década de oitenta.

5. Uma nova forma para um velho problema

O quadro que aqui tem vindo a descrever-se procura situar as novas condições estruturais do funcionamento espacial e organizativo das economias. As alterações identificadas não implicam que os propósitos do desenvolvimento local e de uma organização do espaço que conte com as identidades e as sinergias locais deixem de ser uma atitude necessária, inclusivé como posição normativa. O que porventura acontece é que a capacidade de manobra dos factores locais da dinâmica produtiva se reduziu e hoje ela vale mais como projecto do que como dado quase espontâneo.

O problema pode, assim, pôr-se em duas frentes principais: a primeira é a que poderíamos designar frente do desenvolvimento local e tem a ver com a animação dos pequenos meios através de factores identitários capazes de revalorizar e alargar a sua base de relação com o exterior. Estou a pensar nos espaços rurais onde hoje se

concentra a acção de agentes locais dinâmicos apostados na valorização do que poderia chamar "economias rurais de variedade": aquelas que representam a multiplicidade de funções do espaço social rural, hoje finalmente reconhecidas, e que vão do lazer aos produtos agrícolas tradicionais.

A segunda frente relaciona-se com o que mais me ocupou neste texto e concentra-se nas questões produtivas e da organização empresarial. E aqui o *problema* pode ser descrito do seguinte modo: qual é a escala com que devemos olhar hoje para os espaços produtivos, especialmente para aqueles que temos visto como de descentralização produtiva, no momento em que a centralidade da regulação urbana e transnacional sobre os processos organizacionais da actividade produtiva parece ser cada vez mais forte?

Para ser sintético julgo que a *resposta* se pode formular do seguinte modo: a solução passa por uma identificação da capacidade de reforçar os conteúdos urbanos dos espaços densos de PME. E tal reforço pode ter duas dimensões. A primeira é ainda interna a esses espaços e passa por inovações dramáticas na sua lógica organizativa. A segunda, que é talvez a principal, consiste em saber se há um potencial de capacidade relacional que reforce inter-relações com espaços urbanos centrais e gere novas economias de proximidade, agora claramente de natureza translocal. São também duas as consequências deste exercício: o passo inicial assenta num método de identificação de proximidades; este processo gera inevitavelmente exclusões (mesmo que se admita que em Portugal, conhecidas que são as localizações das áreas mais densas de descentralização produtiva e a sua proximidade espácio-temporal relativamente aos grandes centros, as exclusões são mais de *pontos* do que de *áreas*).

Esta forma de pôr o problema é mais programática do que conclusiva. Mas quer indiciar que a uma perspectiva territorial do desenvolvimento não fica posta em causa pela globalização e pelas alterações organizativas do capitalismo contemporâneo — muda é de natureza ou, pelo menos, de forma. E redobram-se os cuidados, pois os fenómenos de exclusão e dualismo são mais prováveis e o optimismo deve ser mais temperado.

Bibliografia

- Alves, M. Brandão (1994), "As possibilidades do desenvolvimento local", in *O Desenvolvimento Local é Possível?*, Lisboa, SPER-Sociedade Portuguesa da Estudos Rurais, 17-26.
- Alves, Manuel Brandão; Figueiredo, Carlos; Martins, António Natalino e Santandré, José (1986), "Especialização produtiva regional e especializações produtivas regionais - contributos para uma visão integradora", *O Comportamento dos Agentes Económicos e a Reorientação da Política Económica*, Lisboa, CISEP.
- Amaro, Rogério Roque (1991), "Lógicas de espacialização da economia portuguesa", *Sociologia-Problemas e Práticas*, 10.
- Becattini, G. (1991), "The industrial district as a creative milieu", in G. Benko e M. Dunford, *Industrial Change and regional Development*, Londres, Belhavernn Press.
- Benko, G. e Lipietz, A. (1992), *Les régions Qui Gagnent. Districts et Réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF.
- Dietrich, M. (1994), *Transaction Cost Economics and Beyond: towards a new economics of the firm*, Nova Iorque, Routledge.
- Fernandes, Lino (1994), "Globalização, mercado único e economias de proximidade, *Notas Económicas - Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*, 4.
- Ferrão, João; Jensen-Butler, Chris (1986), "Desenvolvimento industrial e diferenciação regional em Portugal durante a década de 70", *Finisterra*, Volume XXI, 42.
- Ferreira, Vitor Matias (1987), *A Cidade de Lisboa. da capital do império a centro de metrópole*, Lisboa, Dom Quixote.
- Figueiredo, Carlos; Rodrigues, Eduardo Ferro; Cordovil, Francisco; Ribeiro, José Félix e Fernandes, Lino (1985), "Especialização internacional, regulação económica e regulação social-Portugal: 1973-83", *Análise Social*, 87-88-89.
- Gama, António (1993), "Espaço e sociedade numa situação de crescimento urbano difuso: o caso português" in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal: um retrato singular*, Porto, Afrontamento.
- Gonzalez, Maria do Pilar (1992), "Étude de longue période du rapport salarial au Portugal", Université de Paris I.
- Grupo de Lisboa (1994), *Limites à Competição*, Lisboa, Publicações Europa-América.
- Henriques, José Manuel (1986), "Iniciativas municipais inovadoras na promoção do desenvolvimento local - os casos de Castelo de Vide e de Castanheira de Pêra", *O Comportamento dos Agentes Económicos e a Reorientação da Política Económica*, Lisboa, CISEP.
- Hodgson, Geoffrey M. (1994), *Economia e Instituições*, Oeiras, Celta.
- INE, *Contas Regionais, 1980-1990*.

- Kirat, T. (1993), "Innovation technologique et apprentissage institutionnel: institutions et proximité dans la dynamique des systèmes d'innovation territorialisés", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3, 547-563.
- Lobo, Isabel Sousa (1985), "Estrutura social e produtiva e propensão à subterrancidade no Portugal de hoje", *Análise Social*, 87-88-89.
- Maillat, D., Crevoisier, O. e Lecoque, B. (1991), "Réseaux d'innovation et dynamique territoriale: un essai de typologie", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3/4, 407-432.
- Marques, Maria Manuel Leitão (1992), *Subcontratação e Autonomia Empresarial*, Porto, Afrontamento.
- Mateus, Augusto (1987), "Economias semiperiféricas e desenvolvimento desigual na Europa (reflexões a partir do caso português)", *Economia e Socialismo*, 72/73.
- Medeiros, Fernando (1988), "Um sistema social de espaços múltiplos: a autonomia do local na sociedade portuguesa", *Revista Crítica de Ciências Sociais* 25/26.
- Neves, António Oliveira (1984), "A dimensão local da crise de emprego nos anos 80 - Iniciativas locais de emprego: o exemplo de Castanheira de Pera", in *Modernizar a Economia Portuguesa*, Lisboa, Associação Portuguesa de Economistas.
- North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Orléan, A., dir. (1994), *Analyse Economique des Conventions*, Paris, PUF.
- Portas, Nuno (1986), "Modelo territorial e intervenção no Médio Ave", *Sociedade e Território*, 5.
- Reis, José (1985), "Modos de industrialização, força de trabalho e pequena agricultura - para uma análise da articulação entre a acumulação e a reprodução", *Revista Crítica de Ciências Sociais* , 15/16/17.
- Reis, José (1986), "Modos de regulação regional, iniciativa empresarial local e pequena agricultura complementar", *O Comportamento dos Agentes Económicos e a Reorientação da Política Económica*, Lisboa, CISEP.
- Reis, José (1988), "Território e sistemas produtivos locais: Uma reflexão sobre as economias locais", *Revista Crítica de Ciências Sociais* , 25/26, 127-141.
- Reis, José (1992), *Os Espaços da Indústria - A regulação económica e o desenvolvimento local em Portugal*, Porto, Afrontamento.
- Reis, José (1993), "Portugal: a heterogeneidade de uma economia semiperiférica" in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal: um retrato singular*, Porto, Afrontamento.
- Reis, José (1995) "A Economia Portuguesa na Viragem da Década de Oitenta: uma síntese prospectiva", *Oficina do CES*, 44.
- Reis, José e Jacinto, Rui (1992), "As Associações Empresariais e o Estado na regulação dos sistemas produtivos locais", *Revista Crítica de Ciências Sociais* , 35, 53-76.
- Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22, 1987.

- Rodrigues, Maria João (1988), *O Sistema de Emprego em Portugal - crise e mutação*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- Ruivo, Margarida (1992), "Logiques familiales, flexibilité productive et main-d'oeuvre secondaire: le cas du district industriel du liège à Feira (Portugal)" Université de Paris I.
- Rutherford, M. (1994), *Institutions in Economics: The Old and the New Institutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Salgueiro, Teresa Barata (1992), *As Cidades em Portugal: uma geografia urbana* Porto, Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (1985), "Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português", *Análise Social* 87/88/89.
- Santos, Boaventura de Sousa; Reis, José e Marques, Maria Manuel Leitão (1986), "O Estado e as transformações recentes da relação salarial: a transição para um novo modelo de regulação da economia", *O Comportamento dos Agentes Económicos e a Reorientação da Política Económica*, Lisboa, CISEP.
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) (1994), *Portugal: Um retrato singular*, Porto, Afrontamento.
- Savy, Michel e Veltz, Pierre (1993), *Les Nouveaux Espaces de L'Entreprise*, Paris, Datar/Editions de l'Aube.
- Silva, Mário Rui (1988), "Industrialisation et développement local: une interprétation à partir du cas portugais", Université des Sciences Sociales de Grenoble.
- Williamson, O. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: firms, markets, relational contracting*, Macmilan.