

PORTUGAL E A GLOBALIZAÇÃO

Perspectivas no espaço do Continente

JOSÉ FÉLIX RIBEIRO

Economista.

Durante as duas últimas décadas tem sido orientação de sucessivos Governos concentrar esforços no sentido de reduzir as assimetrias regionais no desenvolvimento económico e social do País, com a afirmação da prioridade para o Interior e as Regiões Autónomas. Reportando-nos exclusivamente ao Continente pode afirmar-se que esta política assentou em cinco pilares:

- Apostar na melhoria das acessibilidades rodoviárias internas e com o exterior como trave mestra para a criação de novas oportunidades de desenvolvimento a muitas dessas regiões deprimidas.
- Apostar na consolidação de uma malha de cidades médias como factor crucial de fixação de populações nessas regiões, atribuindo à localização de instituições de ensino superior – universidades públicas e privadas e institutos politécnicos – um papel central na fixação da população jovem.
- Favorecer o investimento industrial nas zonas do Interior, mesmo quando não tinham tradição neste tipo de actividades, procurando atrair empresas de outras regiões do País, bem como investimento directo estrangeiro.
- Reorientar gradualmente a utilização dos recursos naturais e agrícolas existentes nessas regiões no sentido de uma agropecuária de especialidades, combinando-a com a florestação, sempre que as condições o permitissem.
- Valorizar o património paisagístico, ambiental, histórico-patrimonial e cultural no sentido de desenvolver as potencialidades do Interior para o turismo, especialmente orientado para o mercado interno ou transfronteiriço.

Os resultados desta política têm sido ambíguos, nomeadamente no que respeita à estratégia de industrialização do Interior, que deu origem a três tipos de situações, de desigual sustentabilidade futura:

- Instalação de empresas, portuguesas ou multinacionais, que focalizadas no mercado ibérico encontraram vantagens locais no Interior, próximo de eixos rodoviários que lhes dão acesso, quer às áreas metropolitanas do litoral português quer a pólos urbanos/industriais de Espanha.
- Instalação de empresas, nomeadamente estrangeiras, focalizadas na exportação para a Europa de produtos intensivos em mão-de-obra e que aproveitam bolsas de baixos salários existentes no Interior ou nas regiões rurais próximas das áreas metropolitanas.
- Deslocação de empresas que passaram a abastecer as áreas metropolitanas a partir de uma coroa mais exterior, aproveitando as acessibilidades entretanto criadas.

Se as primeira e terceira situações parecem dotadas de maior sustentabilidade, já a segunda se tem revelado fonte de evidentes vulnerabilidades, como os recentes encerramentos de empresas o têm vindo a revelar.

A eventual revisão das orientações que têm sido seguidas para o desenvolvimento do Interior defronta-se hoje com um outro tipo de problemas. Com efeito, a dinâmica da mutação tecnológica, da globalização e da integração europeia colocam um desafio muito mais complexo à gestão económica do território do que aquele que foi identificado e objecto de actuação nas duas décadas passadas e que se centrava, no caso do território continental, na redução das assimetrias regionais entre o Litoral e o Interior.

É que os principais riscos com que se depara no futuro a gestão do território do Continente português localizam-se no Litoral:

- quer nas regiões de tradição industrial especializadas no têxtil/vestuário, calçado, metalomecânicas ligeiras, fabrico de componentes para a indústria automóvel etc. – actividades cujo futuro passa inevitavelmente pela redução de emprego e pelo aumento da produtividade; regiões onde se localizam hoje algumas das zonas do País com piores indicadores sociais;
- quer nas regiões do Litoral que se especializaram no turismo de massa baseado num produto dominante – "sol-praia".

Pode pois dizer-se que a tarefa principal com que se defronta hoje a gestão económica do território é a de evitar a periferização na economia global do Litoral do País, seja ele produtor de bens industriais, prestador de serviços logísticos ou local de turismo. Sem um novo dinamismo no Litoral e uma nova inserção do País na dinâmica da globalização, será impossível gerar as energias que permitam a dinamização sustentada do Interior.

Para compreender melhor a intensidade dos riscos que corre o Litoral do País, entendido num sentido amplo e englobando as regiões responsáveis por mais de 90% dos fluxos de exportação de bens e serviços, convém recuar um pouco e analisar as fragilidades da presença de Portugal no comércio internacional.

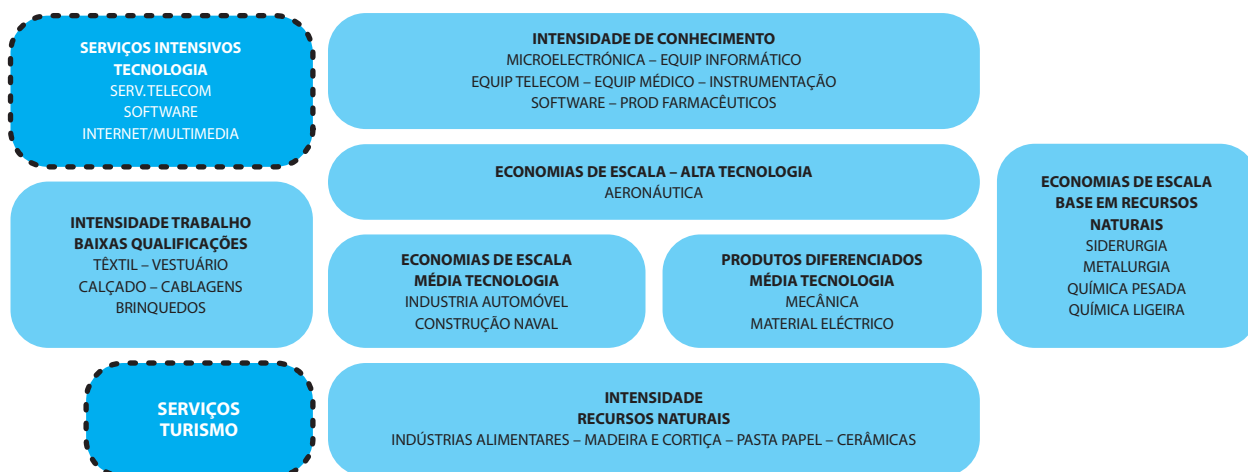
1 PORTUGAL - UMA ECONOMIA "CERCADA" NO COMÉRCIO INTERNACIONAL⁽¹⁾

Os estudos sobre o comércio internacional podem basear-se em diferentes tipologias de produtos.

Assim reteve-se a tipologia reflectida na figura A.

Figura A

TIPOLOGIA DE PRODUTOS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL



Fonte: DPP

*Sem um novo
dinamismo no Litoral
e uma nova
inserção do País
na dinâmica
da globalização,
será impossível
gerar as energias
que permitam
a dinamização
sustentada
do Interior.*

Ao longo das décadas de 80 e 90

- os produtos intensivos em conhecimento (microelectrónica, equipamento informático e de telecomunicações e produtos farmacêuticos) foram os que conheceram um maior dinamismo no comércio internacional (envolvendo quer os países desenvolvidos quer os países em desenvolvimento).
- os produtos cuja competitividade assenta na escala de produção – como por exemplo o automóvel e os seus componentes – representam uma fatia importante do comércio internacional, embora o seu crescimento tenha sido inferior ao dos produtos intensivos em conhecimento.
- Os produtos intensivos em trabalho, exportados sobretudo pelos países em desenvolvimento, têm um peso no comércio internacional muito inferior aos anteriormente referidos, embora apresentem ritmos razoáveis em termos de crescimento das exportações.

Ora em Portugal predomina a exportação de bens intensivos em trabalho, de bens cuja produção assenta em fortes economias de escala, e de bens obtidos a partir dos recursos naturais endógenos. Estes bens representam, no seu conjunto, aproximadamente 80% do total dos bens exportados por Portugal (dados relativos a 2001) (vd gráfico I) Os bens exigentes em conhecimento e tecnologia representam, por sua vez, uma pequena parcela do total dos bens exportados pelo nosso país. Cerca de 11% dos bens exportados por Portugal requerem uma grande intensidade de conhecimento e pouco mais de 9% são bens cuja competitividade é baseada na média tecnologia e na diferenciação.

Sintetizando os principais traços da presença de Portugal no comércio internacional e do papel recente do IDE na transformação desse posicionamento, destacam-se os seguintes aspectos:

- Uma forte presença em sectores industriais de trabalho intensivo em que ainda é insuficiente o peso de capital simbólico ou da inovação para diferenciar os produtos; sendo de esperar mais perdas de empregos em sectores como o calçado, cablagens e vestuário.
- Uma presença significativa em sectores de serviços baseados nos recursos naturais e climáticos e numa mão-de-obra pouco qualificada – o turismo – e centrando-se ainda num produto: sol-praia.
- Uma presença em sectores industriais dependentes da escala de produção – nomeadamente no sector automóvel – ainda pouco estruturada, dependente de uma grande empresa – a Autoeuropa – e de um conjunto de produtores

estrangeiros que em Portugal fabricam componentes, dos quais vários são simples e susceptíveis de deslocalização – cablagens, assentos, etc.; a probabilidade de deslocalização deverá ser menor caso a produção se destine aos construtores presentes em Espanha.

- Uma presença fraca na indústria electrónica, centrada em torno de um produto final – auto-rádios – em que conta com vários fabricantes (vd. Blaupunkt, Grundig, Pioneer) e de um único centro de decisão – o grupo Siemens – na parte restante do sector electrónico, nomeadamente com a Infineon nos componentes electrónicos activos e a EPCOS nos componentes electrónicos passivos.
- Um papel-chave dos investimentos alemães nas actividades exportadoras que mais cresceram na última década – desde o calçado, aos pneus, ao automóvel e seus componentes ou à electrónica – sendo que na generalidade dos casos as exportações das filiais se destinam à Alemanha, sendo que este é o país que pode beneficiar mais com a deslocalização para Europa de Leste; em contrapartida, os investimentos directos dos EUA que lideraram a vaga de investimento directo dos anos 90 tiveram um papel reduzido na dinamização da presença portuguesa no comércio internacional, excepto no que respeita aos fabricantes de componentes para o automóvel, vários deles também implantados na Alemanha.

A figura 1 procura localizar a posição de Portugal no comércio internacional de bens⁽²⁾, de acordo com o peso relativo dos diversos tipos de bens exportados.



A actual presença de Portugal no comércio internacional de bens vai ser "ameaçada" de forma óbvia por vários destes

grupos de países – desde a Índia e o Paquistão, ao norte de África e Turquia, aos países da Europa Central e Oriental. Com efeito, por um lado Portugal está "cercado":

- pelos países asiáticos que se especializaram no têxtil/vestuário ou na electrónica;
- pelos países do mediterrâneo que se especializam no têxtil/vestuário, nas cablagens ou nos produtos agro-alimentares;
- pelos países da Europa Central que apostaram na atracção dos construtores automóveis e nos fabricantes de componentes;
- pelos países da Europa Central que atraíram electrónica e produtos para a saúde.

Mas, por outro lado, Portugal está cercado na captação de IDE, por vários destes países, com destaque para os da Europa Central, e pelas regiões de Espanha que têm tido uma maior dinâmica na fixação/captação de investimento estrangeiro. Destacamos três tipos de regiões, tendo excluído deliberadamente a Comunidade de Madrid, região capital de um país de dimensão demográfica substancialmente superior do que Portugal:

- as regiões que são essencialmente grandes pólos do IDE da indústria automóvel para a área da fabricação e que tudo farão para atrair investimento novo que se desloque para a península -- Valência, Aragão e Galiza;
- uma região – Catalunha – que sendo uma base das indústrias automóvel ou química está a evoluir para funções terciárias baseadas no conhecimento – da farmácia às tecnologias de informação – e aos centros de design de construtores automóveis;
- uma região – a Andaluzia – que apostou na indústria aeronáutica e viu essa aposta consagrada com a decisão de localizar a construção do avião militar da Airbus em Sevilha, que passa a ser o terceiro local de integração do consórcio depois de Toulouse e Hamburgo.

2 OLHANDO PARA O FUTURO⁽³⁾

Este processo inevitável coloca como evidente a necessidade que Portugal tem de alterar o perfil das suas actividades mais expostas à competição internacional por forma a aumentar a produtividade da economia, com a criação simultânea de emprego. Alteração para bens e serviços com mais forte perspectiva de crescimento no comércio internacional e com maior valor acrescentado do que os produtos e serviços

tradicionais em que tem vindo a assentar a exportação portuguesa. Sendo que muitos desses novos produtos e serviços só podem vir a localizar-se em Portugal pela decisão de operadores multinacionais que iniciem ou consolidem a aprendizagem do País nessas novas actividades.

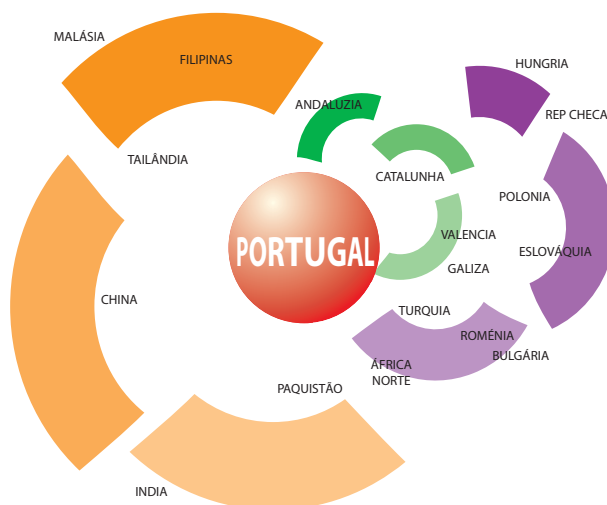
Quatro vagas de fundo podem ser aproveitadas para mudar a presença de Portugal nos mercados internacionais:

- Uma que ocorre na geoeconomia – esta vaga significa que hoje o que conta não é estar exclusivamente focalizado na "Europa Continental"⁽⁴⁾ – uma região com fraco crescimento potencial futuro e que vai ser palco de tensões sociais graves – mas sim explorar o posicionamento na periferia geográfica da Europa, em ligação com os EUA e a Ásia, as regiões que "puxam" a economia mundial e geram inovação.
- Uma que ocorre na demografia e nos estilos de vida – esta vaga determina áreas de procura muito fortes – saúde, cuidados pessoais e lazer – ao mesmo tempo que gera uma procura maciça de residência por parte das classes médias dos países desenvolvidos da Europa, em faixas etárias avançadas, para zonas de clima ameno e paisagem atractiva, dispondo de actividades culturais e recreativas e de segurança para residir a tempo parcial ou permanente.
- Uma que ocorre no modo de organização das empresas que lideram o crescimento mundial – esta vaga assenta na fragmentação das cadeias de valor a nível mundial que alimenta um gigantesco processo de *outsourcing* para diversos locais do mundo de um cada vez maior número de actividades, das mais simples às mais complexas.
- E, finalmente, outra que ocorre nas tecnologias – em que um conjunto de inovações rompem com as formas dominantes actualmente de organizar serviços ou de fabricar objectos; esta vaga significa que as maiores potencialidades de crescimento residem na proximidade dos actores que rompem novos caminhos, e que é vital criar um ambiente de competição que favoreça a experimentação dessas inovações desde muito cedo, mesmo que se tenha que afrontar a oposição dos "incumbentes".

A principal limitação que Portugal defronta para poder explorar estas vagas é o nível de qualificação da sua população activa. Daí que seja crucial contar, e em larga escala, com a imigração mais qualificada do que a média da nossa população, imigração vinda quer dos países da Europa de Leste, quer da Índia.

E reconhecer que os sistemas de ensino e de formação co-financiada pelo Estado – hoje totalmente organizados em termos corporativos ou de reduzida pertinência para apoiar

Figura II
O "CERCO" NO FUTURO
CONCORRENTES NO ESPAÇO DE ESPECIALIZAÇÃO DE PORTUGAL



uma transformação do padrão de actividades do País - deveriam ser o principal alvo de reformas radicais se não quisermos perpetuar o nosso atraso.

Mas supondo que seremos capazes de seguir uma política de abertura e de reformas marcadas pela confiança no mercado, para onde tentar caminhar em termos de actividades?

As linhas que se seguem constituem uma reflexão superficial e truncada, mas inserem-se aqui para tornar claro que se um exercício destes não é feito com rigor, nunca seremos capazes de aproveitar as vantagens da antecipação.

Uma transformação na "carteira de actividades" internacionalmente competitivas do País, num horizonte de 15 anos, poderia assentar nos *clusters* que se referem seguidamente, e na sua evolução em algumas direcções.

Cluster **Acolhimento e Turismo** que poderia englobar três vertentes

- Um forte crescimento do turismo residencial dirigido às classes médias da Europa do Norte, mercado para onde uma parte mais significativa das actividades de promoção imobiliária e construção se deveriam dirigir; turismo exigente em qualidade ambiental, em qualidade dos sistemas de saúde, dos transportes aéreos e da animação.
- Um forte crescimento do turismo associado a valências distintas do sol - praia, embora nalguns casos se possam combinar com elas como o desporto (golf, desportos

radicais), o jogo (casinos e corridas de cavalos), a cultura e o património, os eventos.

- Um desenvolvimento das actividades que assentam nas mesma dotação de factores naturais e aproveitando infraestruturas do turismo são uma realidade diferente – do desporto (estágios) reabilitação, congressos, formação das empresas multinacionais, etc.

Cluster Saúde/Cuidados Pessoais, com três vertentes

- A transformação de Portugal num dos principais pólos europeus de concepção e fabrico de consumíveis hospitalares e para utilização pessoal, puxando pelas competências no têxtil, no papel e fibras celulósicas e nos plásticos, e numa base de produção competitiva de componentes e módulos para as multinacionais da engenharia biomédica.
- O desenvolvimento das actividades de serviço às multinacionais farmacêuticas – desde os testes, à fabricação, ao desenvolvimento de novas substâncias ou de novos métodos de administração de fármacos – embora este tipo de actividades seja extremamente exigente em normas de qualidade.
- A aposta na cosmética como área de desenvolvimento rápido, contando para tal com a atracção de empresas asiáticas ou americanas de cosmética para fazer de Portugal a sua base de produção e de I&D na Europa.

Cluster Comunicações

- O enraizamento da actividade das multinacionais da electrónica automóvel instalada no País no sentido de o transformarem numa base de concepção e fabrico de equipamentos avançados para a comunicação, navegação e multimédia automóvel.
- A atracção para Portugal de uma ou duas empresas pioneiras no desenvolvimento dos sistemas de comunicações *wireless* fixas de banda larga, contando que o mercado para este tipo de tecnologia se vai expandir na Europa, dominada hoje e, sob alguns aspectos, sufocada pelos operadores "históricos" de telecomunicações fixas por cabo.
- Avaliar da possibilidade de criar uma base de produção electrónica organizada em torno de empresas ODM, *Original Design Manufacturers*, asiáticas, e SEM, *Electronic Manufacturing Services*.

Cluster Informação/Multimedia

- Concentrar a atenção na área do entretenimento digital (jogos e outros conteúdos) como principal área de *software* a desenvolver no futuro.
- Consolidar e virar mais pronunciadamente para os mercados externos o sector de produção de *software* para a gestão empresarial e para o relacionamento com os clientes, bem como os de serviços informáticos de integração de sistemas.
- Criar condições para a instalação em larga escala de empresas de serviços partilhados, de *web services* e de serviços de assistência técnica e monitorização á distância e de outros teleserviços.

Clusters Aeronáutico e Automóvel, com três vertentes

- Desenvolver as actividades aeronáuticas em torno de três direcções – a manutenção dos grandes aviões construídos em materiais "clássicos"; a subcontratação para construtores que centrem os seus novos modelos na utilização de materiais compósitos e a atracção de construtores do que poderíamos considerar mercados nichos - aviões de negócio ou aviões sem piloto – para se instalarem em Portugal.
- Consolidar as actividades no *cluster* automóvel em torno da presença continuada de um ou dois OEM no País; da colaboração mais estreita com as firmas de engenharia e design e com os poucos integradores não OEM (ou seja empresas capazes de fazer a engenharia de produção e de fabricar em termos competitivos veículos de nicho para as OEM); e da especialização não oferta de soluções para o módulo "habitáculo" adquirindo competências que permitam fornecer outros sectores do material de transporte.
- Fortalecer o *cluster* moldes/plásticos, agora ampliado aos materiais compósitos como o mais desenvolvido dos *clusters* industriais portugueses, fornecedor das indústrias automóvel e aeronáutica.

Cluster Oceanos que se poderia desenvolver em duas direcções

- Transformar Portugal numa base de apoio sofisticada – em termos de engenharia oceânica, e de serviços de assistência técnica – às empresas petrolíferas que operam na bacia energética da África Ocidental, em exploração *offshore*.

*É crucial contar,
e em larga escala,
com a imigração
mais qualificada
do que a média
da nossa população.*

- Desenvolver um pólo de concepção e fabrico de equipamento e módulos para electrónica e robótica submarina, partindo das competências científicas e tecnológicas já existentes no País.

Cluster Energias Renováveis/Hidrogénio, com três vertentes possíveis

- Criar um mercado de grandes dimensões para o fotovoltaico, lançando um programa de reformulação das coberturas dos edifícios das maiores cidades, e utilizar este programa para atrair um ou dois fabricantes de materiais e sistemas fotovoltaicos de última geração.
- Atrair para Portugal um fabricante de turbinas para energia eólica que seja simultaneamente fabricante de motores para aeronáutica, participando na exploração das eventuais sinergias que possam existir entre as duas actividades.
- Lançar nalgumas zonas do Interior do País complexos de produção de electricidade por energias renováveis em associação com a produção de hidrogénio destinado a utilização nos transportes urbanos.

Cluster Moda

- Este *cluster* representaria a transformação/redução das actuais actividades têxteis, vestuário e calçado em torno de algumas marcas capazes de estar presentes em mercados exigentes, oferecendo conceitos inovadores e produtos integrados e dispo de redes de produção geograficamente dispersas, embora com uma presença continuada em Portugal.

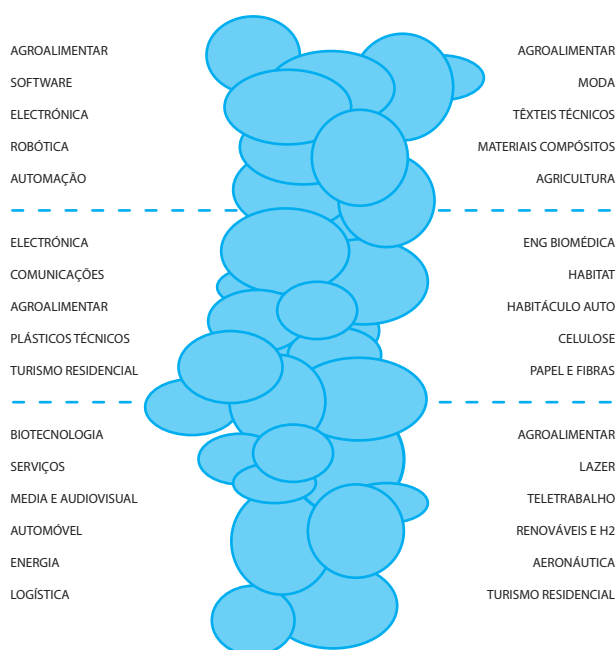
Figura III
UMA TRANSFORMAÇÃO NA "CARTEIRA DE ACTIVIDADES" COMPETITIVAS DE PORTUGAL
NO HORIZONTE 2015/2020



A figura III procura sintetizar as transformações que ocorreriam na "carteira de actividades" competitivas internacionalmente, realizadas em e a partir de Portugal, num espaço de 15 anos.

Por sua vez a figura IV, procura ilustrar como é que estas actividades motoras se poderiam distribuir pelo território no horizonte 2015/20. Naturalmente que a imputação de uma actividade, ou de um *cluster*, a uma dada localização não significa que não possa haver actividades semelhantes noutros locais. Significa que a maior concentração de actividades e a maior densidade de sinergias se realizariam na "localização" indicada.

Figura IV
ACTIVIDADES MOTORAS EM 2015/20
UMA VISÃO TERRITORIAL



Na figura IV distinguem-se três macro-regiões:

- O **Norte e Centro Litoral** onde se concentra, simultaneamente, a maior reserva de população jovem – embora com níveis de habilitações hoje relativamente baixos – e alguns dos melhores centros de I&D do País em ciências da saúde e tecnologias biomédicas, ciências da computação e tecnologias das telecomunicações e engenharia mecânica/tecnologias da produção; esta macrorregião poderia centrar o seu desenvolvimento futuro nas indústrias electrónicas, nas indústrias da saúde (com maior ênfase nos consumíveis e equipamentos médico – hospitalares); nas indústrias de equipamentos e automação e nos plásticos/materiais compósitos, combinando fases consumidoras de muita mão-de-obra, com fases intensivas em conhecimento, embora de expressão mais reduzida em termos de emprego; actividades como os componentes

para automóveis e os têxteis/calçado experimentariam um forte *upgrading*; no conjunto dominariam os "produtos leves" que se transportam por avião, rodovia ou transporte rodo-marítimo.

- O **Centro e Sul Litoral** (alargado ao Alentejo), onde se concentra o maior contingente de mão-de-obra qualificada e ao mesmo tempo a maior concentração de mão-de-obra imigrante; onde se localizam alguns dos melhores centros de I&D do País em biotecnologias e química fina, ciências da computação e tecnologias da informação e telecomunicações e robótica e automação; e no qual existe a maior disponibilidade de espaço, os melhores portos e infra-estruturas aeroportuárias e a maior faixa litoral com clima ameno; esta macro-região poderia centrar o seu desenvolvimento futuro nos serviços às empresas processáveis à distância e nas indústrias criativas – ou seja em actividades "sem peso; nas indústrias da saúde (com maior ênfase nas actividades farmacêuticas/biotecnológicas) e nos plásticos/compósitos, que são típicas actividades "leves"; e no outro extremo nas indústrias "pesadas" de escala – automóvel (fases de integração), aeronáutica, robótica submarina etc.; ao mesmo tempo que se consolidaria como uma grande bacia turístico-residencial dirigida às classes médias europeias.
- O **Norte e Centro Interior** poderia desenvolver-se graças a uma combinação de turismo, energias renováveis e produção de hidrogénio, agro-farmacía, agroalimentar de especialidades e oferta de espaços de acolhimento de grande valor paisagístico a colocar no mercado internacional e criados a partir da aldeias despovoadas. [.]

.....

NOTAS

- (1) Esta secção foi, no essencial, elaborada a partir do trabalho a publicar pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) - "Portugal, o Litoral e a Globalização", da autoria de José Félix Ribeiro, Manuela Proença, Joana Chorincas, Isabel Marques e Paulo Soeiro de Carvalho. Aos co-autores se agradece a autorização para utilizar elementos do estudo no presente texto.
- (2) Na análise que se segue não incluímos o sector turismo.
- (3) As opiniões expressas nesta secção são da exclusiva responsabilidade do autor.
- (4) Por "Europa Continental" entendem-se as três principais economias da zona Euro - Alemanha, França e Itália.