

DIRETOR Pedro Nogueira Ramos

revista portuguesa de
**ESTUDOS
REGIONAIS**

2013

3.º QUADRIMESTRE | N.º 34 | AVULSO € 15

 **APDR**
Associação Portuguesa
para o Desenvolvimento Regional

Revista Portuguesa de Estudos Regionais

n.º 34, 2013, 3.º Quadrimestre

DIREÇÃO EDITORIAL

Pedro Nogueira Ramos, Universidade de Coimbra

COMITÉ EDITORIAL

Adriano Pimpão, Universidade do Algarve
Alejandro Cardenete, Comissão Europeia e Universidade Pablo Olevides
Ana Lúcia Sargento, Instituto Politécnico de Leiria
António Figueiredo, Universidade do Porto
António Pais Antunes, Universidade de Coimbra
António Rochette Cordeiro, Universidade de Coimbra
Armindo Carvalho, Universidade do Porto
Arnab Bhattacharjee, Universidade de Dundee
Artur Rosa Pires, Universidade de Aveiro
Carlos Azzoni, Universidade de São Paulo
Celeste Eusébio, Universidade de Aveiro
Conceição Rego, Universidade de Évora
Eduardo Anselmo de Castro, Universidade de Aveiro
Eduardo Haddad, Universidade de São Paulo
Fernando Perobelli, Universidade de Juiz de Fora
Francisco Carballo-Cruz, Universidade do Minho
Francisco Diniz, Universidade de Trás-os-Montes
Geoffrey D. Hewings, REAL e Universidade de Illinois em Urbana-Champaign
Iva Miranda Pires, Universidade Nova de Lisboa
João Guerreiro, Universidade do Algarve
João Oliveira Soares, Universidade Técnica de Lisboa
Joaquim Antunes, Instituto Politécnico de Viseu
José Cadima Ribeiro, Universidade do Minho
José Pedro Pontes, Universidade Técnica de Lisboa
José Reis, Universidade de Coimbra
José Silva Costa, Universidade do Porto
Lívia Madureira, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro
Manuel Brandão Alves, Universidade Técnica de Lisboa
Mário Fortuna, Universidade dos Açores
Mário Rui Silva, Universidade do Porto
Miguel Marquez Paniagua, Universidade da Extremadura
Nuno Ornelas Martins, Universidade Católica Portuguesa, Porto
Paulo Pinho, Universidade do Porto
Paulo Dias Correia, Universidade Técnica de Lisboa
Paulo Guimarães, Universidade da Carolina do Sul
Pedro Costa, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
Pedro Guedes de Carvalho, Universidade da Beira Interior
Peter Nijkamp, Universidade Livre de Amesterdão
Regina Salvador, Universidade Nova de Lisboa
Rui Nuno Baleiras, Universidade do Minho
Rui Ramos, Universidade do Minho
Teresa Noronha Vaz, Universidade do Algarve
Tomaz Ponce Dentinho, Universidade dos Açores
Xésus Pereira López, Universidade de Santiago de Compostela

Secretariado executivo Ana Margarida Nunes Pimentel

Propriedade © APDR

Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional

Universidade dos Açores, Terra Chã

9700-851 Angra do Heroísmo – PORTUGAL

+351 295 332 001 (telf./fax) • rper@apdr.pt

<http://www.apdr.pt/siteRPER/index.html>

ÍNDICE

Convergence at Local Level: An Exploratory Spatial Analysis Applied to the Portuguese Municipalities	3
<i>Miguel Viegas</i>	
<i>Micaela Antunes</i>	
Sobre a Reforma Política e Administrativa do Estado Português	11
<i>Leonardo Costa</i>	
<i>Paulo Osório</i>	
Liberalização e Serviço Público no Transporte Marítimo Regular de Mercadorias: o Caso do Arquipélago dos Açores	21
<i>Luís Machado da Luz</i>	
O Desempenho da Fileira Florestal e a Sua Relevância para a Economia Portuguesa	35
<i>Elsa de Moraes Sarmiento</i>	
<i>Vanda Dolores</i>	
O Aeroporto da Região Centro: Um Cenário Possível?	51
<i>José Gouveia de Freitas</i>	

Edição Príncipia (uma chancela da Príncipia Editora)

Rua Vasco da Gama, 60-C; 2775-297 Parede • +351 214 678 710 (telf.) +351 214 678 719 (fax) • www.principia.pt • principia@principia.pt

Periodicidade Quadrimestral • **Preço** Avulso € 15 • Assinatura € 30

Capa Maia Moura Design • **Impressão** www.artipol.net • **Tiragem** 30 exemplares

Depósito legal 190875/03 • **ISSN** 1645-586X

Todos os direitos reservados de acordo com a legislação em vigor; reprodução proibida.

Sem o prévio consentimento escrito do editor, são totalmente proibidas a reprodução e a transmissão desta obra (total ou parcialmente) por todos e quaisquer meios (eletrônicos ou mecânicos, transmissão de dados, gravação ou fotocópia), quaisquer que sejam os destinatários ou autores (pessoas singulares ou coletivas), os motivos e os objetivos (incluindo escolares, científicos, acadêmicos ou culturais), à exceção de excertos para divulgação e da citação científica, sendo igualmente interdito o arquivamento em qualquer sistema ou banco de dados.



CONVERGENCE AT LOCAL LEVEL: AN EXPLORATORY SPATIAL ANALYSIS APPLIED TO THE PORTUGUESE MUNICIPALITIES

CONVERGÊNCIA À ESCALA LOCAL: UMA ANÁLISE ESPACIAL EXPLORATÓRIA SOBRE OS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Miguel Viegas

mlbv@ua.pt

GOVCOPP, Universidade de Aveiro (DEGEDI), Campus Universitário de Santiago, Aveiro

Micaela Antunes

micaela.antunes@ua.pt

GEMF, Universidade de Aveiro (DEGEDI), Campus Universitário de Santiago, Aveiro

ABSTRACT/RESUMO

Following the enlargement process of the European Union that occurred from the 1980s onward, regional policies have been reinforced decreasing the disparities of GDP *per capita* among the European Union-15 Member States. However, this convergence trend is not observed at the intra-national level in which regional economic disparities are increasing.

In the present paper we proceed with an empirical exercise of convergence of continental Portuguese municipalities between 1998 and 2009. Differently from the common literature, we use a spatial econometric approach as a means to embody the role of space and geography, considering both spatial dependence and spatial heterogeneity.

The first conclusion points to the existence of a strong beta-convergence process during this period. The results also sustain the existence of two convergence clubs, a former composed by the inland municipalities with higher convergence velocity and a latter formed by the coastal municipalities with lower but still significant convergence velocity. The presence of spatial dependence on the convergence process of the coastal municipalities represents our third and final result.

Keywords: Agglomeration, Convergence, Portuguese Municipalities and Spatial Autocorrelation

JEL Codes: R11, R12 e O47.

Após o processo de alargamento da União Europeia, que ocorreu a partir da década de 1980, as políticas regionais foram reforçadas, fazendo com que as disparidades do PIB *per capita* entre Estados-membros diminuíssem. No entanto, esta tendência de convergência à escalada nacional não é observada ao nível das regiões de cada país, onde as disparidades regionais tendem a aumentar.

No presente trabalho, procedemos a um exercício empírico de convergência dos municípios portugueses continentais, entre 1998 e 2009. Diferentemente da literatura comum, usamos uma abordagem econométrica espacial como um meio para incorporar o papel do espaço e da geografia no desenvolvimento económico, considerando os efeitos de dependência e heterogeneidade espacial.

A primeira conclusão aponta para a existência de um forte processo de beta-convergência durante este período. Os resultados também sustentam a existência de dois clubes de convergência, um primeiro composto pelos municípios do interior com velocidade de convergência superior e um segundo, formado pelos municípios do litoral com uma velocidade de convergência menor, mas ainda assim significativa. A presença de dependência espacial no processo de convergência dos municípios costeiros representa o nosso terceiro e último resultado.

Palavras-chave: Aglomeração, Convergência, Municípios Portugueses e Autocorrelação Espacial.

Códigos JEL: R11, R12 e O47.

1. INTRODUCTION

The possibility of poor countries to grow faster than rich countries has been a key issue leading to many empirical works ([1, 2, 3, 4], among others). Romer [4] points three major reasons supporting the existence of such convergence processes. The first reason is based on the Solow model ([5]) and states that countries converge to their steady state level. Therefore, a poor country far from its balanced growth path is expected to grow faster and, thus, catches up the richer. The second reason arises from incentives for capital to flow from rich to poor countries according to the law of decreasing returns on capital. The third and last reason points to the lags in the diffusion of knowledge and technology.

The enlargement processes of the European Union, namely those occurred from the 1980s onward, have increased significantly the regional disparities. As such, regional policies have been reinforced, namely through the associated “structural funds”. Empirical data show that, over the last decades, the disparities of GDP *per capita* have decreased between the European Union-15 Member States [6]. However, this convergence trend is not observed at the intra-national level in which regional economic disparities are increasing [6, 7]. Namely, it seems that economic integration policies and structural funds, most applied to transportation infrastructures, have contributed to concentrate productive activities in richer regions at the expense of the poor ones [8]. This increasing intra-national disparity is observed in practically all the European Union-27 Member States (except for France and Germany) [6].

Spatial economic theories, in particular, the New Economic Geography (following the work of Krugman [9, 10]), have gained relevance in trying to explore the insights of endogenous growth theories and increasing returns in order to explain the spatial distribution of economic activity. The New Economic Geography can be understood as a theory of divergence, where transportation costs, increasing returns to scale, knowledge spillovers and agglomeration externalities explain spatial concentration of economic activity in certain areas. In other lines of investigation, inspired by Myrdal [11] and Kaldor [12, 13], increased returns (both static and dynamic), acting in a circular and cumulative process in space, are captured by the “Verdoorn’s Law” according to which faster output growth leads to faster productivity growth. Nonetheless, it is only recently that this geographical dimension has been embodied in empirical growth studies [8, 14]. As such, most empirical studies about regional convergence do not include spatial economic variables [8].

Portugal is a small country that highly depends on trade relationships with the rest of the European Union. Following the discussion on Brühlhart [15], it is interesting to analyse whether in this specific case international trade (indirectly) promotes concentration or dispersion.

In fact, regarding the Portuguese economy, there are some examples of regional convergence studies at the

NUTS II and NUTS III level [16, 17, 18]. Crespo [19, 20] analyse, at the municipal (county) level, *per capita* income, physical and human capital, concluding that central areas display higher levels of *per capita* income and human capital. They also find that structural similarity among municipalities is thought to lead to real convergence. In the present paper we proceed with an empirical exercise of convergence of the 278 continental Portuguese municipalities between 1998 and 2009. Differently from the studies referred above, we use a spatial econometric approach as a means to embody the role of space and geography, assuming that economic performances of a particular region or municipality are not immune to its neighbourhood. Moreover we differentiate between inland and coastal municipalities, in order to check the presence of a convergence club effect. The notion of convergence club is based on the existence of a set of homogeneous economies that in the long run are driven to the same steady state with equalized *per capita* incomes. Chatterji [21] defends the existence of two mutually exclusive convergence clubs, one for the rich nations and the other for poor countries. His theory fits in the models of endogenous growth, favouring the idea of multiple equilibriums, i.e., different steady states. This differentiation is justified by the diversity in domestic productive processes, the distinct allocation of productive resources, the existence of non-decreasing returns and externalities linked to production. Additionally, Galor [22] argues that the inclusion of human capital, income distribution, fertility and capital market imperfections contribute favourably to the convergence club hypothesis. The remaining of this paper is organized as follows. In section 2 we describe the analytical framework, namely the convergence processes and the spatial effects. In section 3 we proceed with the exploratory spatial analysis and estimate the convergence process, and some final remarks are made in section 4.

2. THE ANALYTICAL FRAMEWORK

The convergence hypothesis is based on the neo-classical growth model implying, in the long run, the same income level and growth rate among all countries or regions, no matter how poor or rich is initially the country or region considered. This is the absolute beta-convergence concept [4], implying a negative and significant value of the convergence coefficient. The absolute beta-convergence was tested by Baumol [1] through the following equation:

$$\frac{1}{T} \ln \frac{y_{i,T}}{y_{i,0}} = \alpha + \beta \ln y_{i,0} + \varepsilon_i \quad \varepsilon_i \rightarrow i.i.d(0, \sigma_\varepsilon^2) \quad (2.1)$$

Where $y_{i,t}$ corresponds to the *per capita* GDP of region i at time t , T is the time interval, α and β are the parameters to be estimated and ε the error term. From the estimation of

β we obtain the velocity of convergence, $\theta = -\frac{\ln(1+T\beta)}{T}$ and the time necessary to achieve half of the backwardness (half-life), $\tau = \frac{\ln 2}{\theta}$ (for details, see [23, 24]).

A second concept of convergence used in the literature is the sigma-convergence, which is related to the evolution of several measures of dispersion of *per capita* GDP. We are in the presence of sigma-convergence when, for instance, the standard deviation decreases throughout time. Note that the beta-convergence, in which a catching up mechanism is included, is a necessary but not sufficient condition sigma-convergence.

Many convergence studies have been centred in cross-section analyses. However, several criticisms are pointed at these models, mostly related with the existence of multicollinearity, endogeneity, biasedness and the existence of specification errors. These problems may seriously affect the robustness of the convergence coefficient and produce misleading outcomes [25, 26 and 27]. Moreover, according to Anselin [28], LeSage [29], among others, the introduction of the geographical dimension, namely in the presence of spatial autocorrelation, allows not only to capture the spatial effect, but also to improve the estimation and prevision since spatial dependence violates some of the Gauss-Markov assumptions of the OLS estimation (cross section observations are no longer independent) producing inefficient estimators.

Two kinds of spatial effects are pointed out in the literature, namely: (i) spatial autocorrelation, revealing that contiguous regions may influence each other's performance through spillover effects and (ii) spatial heterogeneity, whenever the same functional form is erroneously considered for all regions (for comprehensive references about spatial econometric see for instance [28, 29 and 30]). Spatial autocorrelation, in turn, can be of two types: the spatial autoregressive dependence, in which the dependence is attached to contiguous economic variables and the spatial autocorrelation in the disturbance term, in which the spatial dependence is captured in the error term.

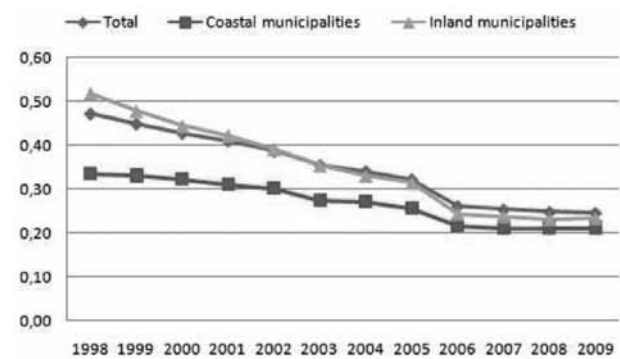
For our exploratory spatial analysis we use the firms' turnover disaggregated by municipality between 1998 and 2009, published by the Portuguese Official Statistics, deflated by a national GDP deflator (source: AMECO database) and divided by the respective population. The first Statistic Regional Guide was published in 1999 which determined the time interval. Gross Value Added (GVA) data was also available, but only for 2008 and 2009 (we estimated the GVA series for all economic sectors for the rest of the period, and obtained similar results). We only consider the 278 counties or municipalities of mainland Portugal leaving aside the Portuguese Islands, Azores and Madeira. After assessing the sigma-convergence, we estimate the presence of spatial autocorrelation, first, on the firms' turnover level, throughout the all period, and second, on the growth rate between 1998 and 2009, us-

ing the Moran's autocorrelation coefficient (Moran's I). Finally we estimate the beta-convergence process. We introduce the spatial heterogeneity through the distinction between inland and coastal municipalities. We define a municipality as inland if the territory of the respective NUTSIII does not contact with sea. This specification allows us to estimate the possibility of two different convergence patterns and thus two clubs of convergence. All estimations are made through the general maximum likelihood method with Matlab. We use the LeSage Spatial Econometrics Toolbox functions available on the Internet at <http://www.econ.utoledo.edu>, where a comprehensive manual can also be found.

3. THE EXPLORATORY SPATIAL DATA ANALYSIS

Figure 1 illustrates the dispersion, measured by the coefficient of variation of the logarithm of the firms' turnover (per capita) during the 1998-2009 period in inland and coastal municipalities and also for all the 278 municipalities.

FIGURE 1. SIGMA-CONVERGENCE: COEFFICIENT OF VARIATION BETWEEN 1998 AND 2009



Source: Portuguese Official Statistics.

The spatial autocorrelation is based on the Moran's statistic (Moran's I), which can be represented by the expression:

$$I_t = \frac{n}{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij}} \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij} x_{it} x_{jt}}{\sum_{i=1}^n x_{it} x_{jt}} \tag{3.1}$$

in which w_{ij} represents the $\{i, j\}$ element of the spatial contiguity matrix, W , such as $w_{ij} = 1$ if municipalities i and j are neighbours and $w_{ij} = 0$ otherwise, x_{it} represents the logarithm of the turnover *per* head of population of municipality i at time t , and n corresponds to the number of observations.

Moran's I estimates the linear dependence between a variable in a specific location and the mean of the same

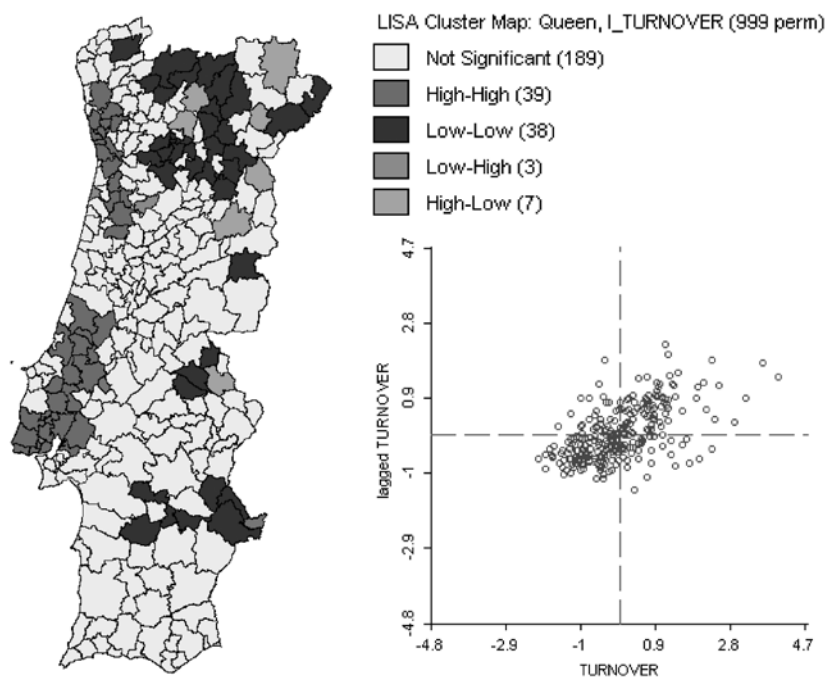
variable in the neighbourhood. The Moran's I-statistic and the respective Marginal Probability relative to the logarithm of the firms' turnover are shown in Table 1 revealing a positive and strong spatial dependence in all years. This means that richer municipalities tend to be located near other rich municipalities while poor municipalities tend to aggregate with other poor municipalities. However, Moran's I-statistic, although positive, decreased through-

out the 1998-2009 period, showing a similar path relative to the coefficient of variation. Comparing the inland and coastal municipalities, we observe the same decreasing paths, but the coastal municipalities exhibit a stronger pattern of spatial autocorrelation. This means that probably the stronger agglomerations of economic activities existing near the coast also affects strongly the contiguous or nearest municipalities.

TABLE1. MORAN'S I-STATISTIC: 1998-2009

Year	Total Municipalities		Inland Municipalities		Coastal Municipalities	
	Moran I	Mg. Prob.	Moran I	Mg. Prob.	Moran I	Mg. Prob.
1998	0.4649	0.0000	0.191	0.0000	0.4136	0.0000
1999	0.4545	0.0000	0.1698	0.0000	0.3928	0.0000
2000	0.4382	0.0000	0.163	0.0000	0.3607	0.0000
2001	0.4524	0.0000	0.1818	0.0000	0.3612	0.0000
2002	0.4367	0.0000	0.1842	0.0000	0.3602	0.0000
2003	0.4417	0.0000	0.1898	0.0000	0.3259	0.0000
2004	0.4372	0.0000	0.1745	0.0000	0.3198	0.0000
2005	0.4261	0.0000	0.1616	0.0000	0.3206	0.0000
2006	0.4057	0.0000	0.1385	0.0000	0.2779	0.0000
2007	0.3971	0.0000	0.1401	0.0000	0.2666	0.0000
2008	0.3853	0.0000	0.1455	0.0000	0.2487	0.0000
2009	0.3527	0.0000	0.1156	0.0000	0.2609	0.0000

FIGURE 2. FIRMS' PER CAPITA TURNOVER 2009 BY PORTUGUESE COUNTIES (LISA CLUSTER MAP, LEFT-HAND SIDE AND MORAN SCATTER PLOT, RIGHT-HAND SIDE)

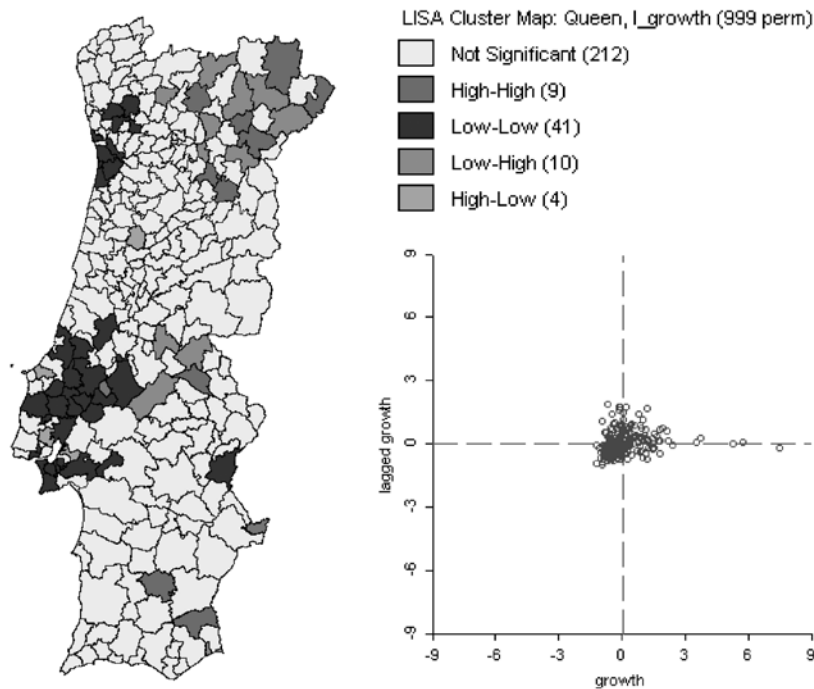


Source: Portuguese Official Statistics.

Figure 2 presents the LISA cluster map and the Moran scatter plot for the firms' *per capita* turnover in 2009 (the pattern is similar for the previous years). The Moran scatter plot depicts the firms' *per capita* turnover on the horizontal axis with the average values of the neighbouring municipalities on the vertical axis. The four quadrants in the scatter plot show, respectively, (i) the municipalities with high firms' turnovers associated with neighbouring municipalities also with high firms' turnovers, (ii) the municipalities with low firms' turnovers associated with neighbouring municipalities also with low firms' turnovers, (iii) the municipalities with low firms' turnovers associated with neighbouring municipalities with high firms' turnovers, (iv) the municipalities with high firms' turnovers associated with neighbouring municipalities with low firm's turnovers. The first and second (high-high and low-low) mean positive autocorrelation while the third and fourth mean negative autocorrelation. Therefore, the presence of a large number

of municipalities in the first and second quadrants (high-high and low-low) represents a clear symptom of positive spatial autocorrelation. The LISA cluster map shows the locations with significant local Moran statistics (the inference is based on a distribution generated by 999 permutations). The local Moran statistic is significant in 77 municipalities, 39 in the high-high quadrant, 38 in the low-low quadrant and 10 in the atypical quadrants. The map also shows that the first quadrant municipalities (high-high) tend to join together near the coast while the second quadrant municipalities (low-low) tend to aggregate inland. As for the atypical situation we can mention the municipality of Sines situated in the fourth quadrant (high-low) reflecting the distortion effect of the petroleum complex and the cargo port, or, the case of Moita, situated in the third quadrant (low-high), which represents a countryside municipality that remained mainly agricultural despite the proximity of large industrial complexes.

FIGURE 3. ANNUAL GROWTH OF FIRMS' PER CAPITA TURNOVER, 1998-2009, BY PORTUGUESE COUNTIES (LISA CLUSTER MAP, LEFT-HAND SIDE AND MORAN SCATTER PLOT, RIGHT-HAND SIDE).



Source: Portuguese official statistics.

Concerning the growth rate of the firms' turnover *per capita* between 1998 and 2009, we can observe in Figure 3 a weaker clustering effect of municipalities, still most of them being located in the first and second quadrants and suggesting a positive spatial autocorrelation. It is interesting to note that the colour pattern is reversed since the municipalities with higher growth rates tend to aggregate mostly in the countryside while the municipalities with low growth rates tend to be located on the coastal regions. The spatial autocorrelation is confirmed by the Moran's I estimation.

4. THE CONVERGENCE MODEL: RESULTS AND DISCUSSION

Finally we use the spatial econometric methodology to estimate a model of absolute beta-convergence for the Portuguese continental municipalities between 1998 and 2009. As a first step, we estimate the simple model of beta-convergence in which we add a dummy variable, *int*, for the inland municipalities and the same dummy variable associated with the initial level of output in order to detect an "inland-effect" on the convergence process, thus,

defining a convergence club. Note that by using this equation the eventual spatial effects will be the same among all municipalities.

$$\frac{1}{T} \ln \frac{y_{i,T}}{y_{i,0}} = \alpha + \beta \ln y_{i,0} + \delta_1 \text{int}_i + \delta_2 \text{int}_i * \ln y_{i,0} + \varepsilon_i$$

$$\varepsilon_i \rightarrow i.i.d(0, \sigma_\varepsilon^2) \quad (4.1)$$

The next step consists in detecting the presence of spatial effects through several tests. These testes are crucial in order to adopt the correct model specification to fully integrate the spatial effects. Among several specifications we consider a model in which the spatial dependence is associated to the lagged dependent variable (equation 4.2); the spatial error model (equation 4.3), in which only disturbances (u_i) exhibit spatial dependence; and finally the gen-

eral version of the spatial model (equation 4.4), including both the spatial lagged term as well as the spatial correlated error term. W corresponds to the spatial contiguity matrix defined above and is common to all three specifications.

$$\frac{1}{T} \ln \frac{y_{i,T}}{y_{i,0}} = \alpha + \rho W \frac{1}{T} \ln \frac{y_{i,T}}{y_{i,0}} + \beta \ln y_{i,0} + \delta_1 \text{int}_i + \delta_2 \text{int}_i * \ln y_{i,0} + \varepsilon_i$$

$$\varepsilon_i \rightarrow i.i.d(0, \sigma_\varepsilon^2) \quad (4.2)$$

$$\frac{1}{T} \ln \frac{y_{i,T}}{y_{i,0}} = \alpha + \beta \ln y_{i,0} + \delta_1 \text{int}_i + \delta_2 \text{int}_i * \ln y_{i,0} + u_i$$

$$\text{where } u_i = \lambda W u_i + \varepsilon_i \quad (4.3)$$

$$\frac{1}{T} \ln \frac{y_{i,T}}{y_{i,0}} = \alpha + \rho W \frac{1}{T} \ln \frac{y_{i,T}}{y_{i,0}} + \beta \ln y_{i,0} + \delta_1 \text{int}_i + \delta_2 \text{int}_i * \ln y_{i,0} + u_i$$

$$\text{where } u_i = \lambda W u_i + \varepsilon_i \quad (4.4)$$

TABLE 2. ESTIMATIONS RESULTS AND TESTS: BETA-CONVERGENCE 1998-2009

Models	OLS (total)	OLS (inland)	OLS (coastal)	SAR (coastal)
ESTIMATION				
Obs	278	153	125	125
R ²	0.4753	0.4279	0.4011	0.4199
Constant	0.11868 (0.00000)	0.20318 (0.00000)	0.11868 (0.00000)	0.09975 (0.00000)
β	-0.04023 (0.00000)	-0.08486 (0.00000)	-0.04022 (0.00000)	-0.03479 (0.00000)
δ_1	0.08450 (0.00007)	-	-	-
δ_2	-0,04463 (0.00000)	-	-	-
ρ	-	-	-	0.25397 (0.02413)
AUTOCORRELATION TESTS				
I Moran	0.15412 (0.87750)	-0.14440 (0.88517)	1.33128 (0.18309)	-
M lag	0.04690 (0.82854)	0.43610 (0.50900)	4.75553 (0.02920)	-
LM error	0.00005 (0.99433)	0.08663 (0.76850)	1.21994 (0.26937)	1.01126 (0.31460)

Considering all municipalities and leaving aside the spatial heterogeneity, the results exhibited in the first column of Table 2 indicate that the specification of model 4.1 is adequate for the convergence process. The results of the three spatial autocorrelation tests can be seen at the bottom of the Table: the I Moran test detects the presence of spatial dependence but does not discriminate the type, while the LM lag and LM error tests [31] allow for the distinction of the two types of spatial correlation, respectively, in the lag dependent variable and in the residuals of the regression model. The three tests do not detect the presence of spatial autocorrelation, which is not a surprise consider-

ing the weak spatial dependence of the dependent variable, with a Moran's I relatively close to zero (Moran's I = 0.15). As such we validate the model represented by 4.1 and need no further estimations. The OLS results exhibit a strong beta-convergence process, which is even stronger in the inland municipalities $\delta_2 = -0.04463$ with $p = 0.00000$. As such, the significance of the δ_1 coefficient points to two distinct equilibriums between the two groups. Therefore, the results justify a separate estimation between inland and coastal municipalities considering the spatial heterogeneity.

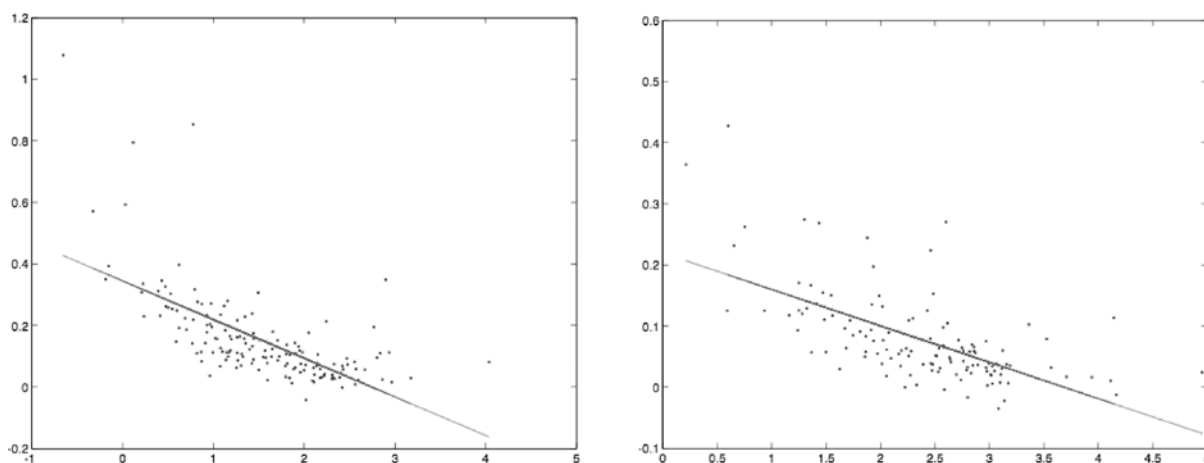
Columns (2) and (3) estimate by OLS the simple beta-convergence (equation 2.1) separately for the 153 in-

land municipalities and the 125 coastal municipalities. The three spatial autocorrelation tests are negative for the inland municipalities. Concerning the coastal municipalities the tests detect the presence of spatial autocorrelation in the lagged dependent variable. Therefore, we maintain the OLS estimation for the inland municipalities and use the spatial dependence model specification (equation 4.2) for the coastal municipalities¹. The results obtained by the maximum likelihood method are exhibited in column (4) of Table 2 in which we can confirm that the error continues to be uncorrelated.

According to those estimations, both municipality groups present beta-convergence, but the convergence

process remains faster in the inland municipalities. The β -coefficient values, namely the one associated with the inland municipalities, are unusually high relative to the ones commonly presented in the literature. Nonetheless, the velocity of convergence is 24.6% in the inland municipalities and 5.3% in the coastal municipalities while the half-life period is respectively 3 and 13 years – a result that may be controversial. However, we must recall that the proxy used for the GDP *per capita*, the firms' real turnover divided by population, may be somewhat inaccurate, presenting a large variability. Therefore, our interpretations must be prudent, avoiding any comparison with other previous similar studies.

FIGURE 4. BETA-CONVERGENCE: OLS AND SAR ESTIMATION (INLAND MUNICIPALITIES, LEFT-HAND SIDE, AND COASTAL MUNICIPALITIES, RIGHT-HAND SIDE)



Data source: Portuguese official statistics

The separate estimations exhibited in the last three columns confirm the different convergence paths between the two groups (Figure 4). Moreover the coastal municipalities, taking the presence of spatial dependence into account, present a smaller convergence velocity (4.4%) with a half-life period of 16 years relative to the OLS estimation. This spatial dependence pattern is probably related to the location of the main economic centres near the coast (Porto, Lisbon, Sines and the Algarve). Summing up, we first retain a significant absolute beta-convergence in the continental Portuguese municipalities between 1998 and 2009 which differs between inland and coastal municipalities, being the former higher than the latter. Secondly, and contrary to the inland municipalities, we find a significant spatial dependence in the coastal municipalities' convergence process.

¹ We tested for the presence of spatial dependence in the residual of both the spatial dependence (equation 3.3) and spatial error (equation 3.4) models for the coastal municipalities and confirmed that only the former eliminates the spatial dependence in the residuals. The results are available upon authors' request.

5. CONCLUSION

Using a spatial econometric approach we proceed with an empirical exercise of convergence of the Portuguese continental municipalities between 1998 and 2009. In order to overcome the lack of GDP data at the municipal level, we use the firms' turnover deflated and divided by population. We deal with spatial dependence and also with spatial heterogeneity by distinguishing inland from coastal municipalities.

Our first conclusion points to the existence of a strong beta-convergence process during the period. This convergence process, confirmed by the empirical reality, overshadows a wide spread idea according to which Portuguese development, supported by important flows of European structural funds, has been littoral-biased, or centred mainly in the capital. A second main result sustains the existence of two convergence clubs, a former composed by the inland municipalities with higher convergence velocity and a second club formed the coastal municipalities with lower but still significant convergence velocity. However, the inland municipalities converge to different steady state equilibrium relative to the coastal

and richer municipalities, which can lead to persistent inequalities in the long run.

The presence of spatial dependence on the convergence process of the coastal municipalities represents our third and final result. The spatial agglomeration of economic activities, or “clusters”, corresponds to various forms of geographic concentration and has been the subject of numerous theoretical and empirical investigations. The existence of such economic “clusters”, be that of the automobile, cork or shoe industries, predominantly located in coastal areas, probably contribute through its spillover effects to the spatial dependence detected. The assessment of these spatial agglomeration activities, and the related spatial dependence effects, represent a major line of investigation capable of providing important insight on regional development.

REFERENCES

- [1] W. Baumol. *Productivity growth, convergence and welfare: what the long-run data show?* American Economic Review, 76: 1072-1085 (1992).
- [2] R. Barro and X. Sala-i-Martin. *Convergence*. Journal of Political Economy, 100 (2): 223-251 (1992).
- [3] R. Barro and X. Sala-i-Martin. *Economic growth*. MIT Press, Cambridge (2004).
- [4] D. Romer. *Advanced Macroeconomics, 2nd ed.* McGraw-Hill International Editions, New York (2001).
- [5] R.M. Solow. *A contribution to the theory of economic growth*. Quarterly Journal of Economics, 70:65-94 (1956).
- [6] European-Parliament. *Regional disparities and cohesion: What strategies for the future?* Directorate General Internal Policies of the Union, May (2007).
- [7] P. Martin. *Public policies, regional inequalities and growth*. Journal of Public Economics, 3: 88-105 (1999).
- [8] J. LeGallo, C. Baumont, and C. Ertur. *Convergence des régions européennes, une approche par l'économétrie spatiale*. Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 2: 203-216 (2002).
- [9] P. Krugman. *Increasing returns and economic geography*. Journal of Political Economy, 99: 483-499 (1991).
- [10] P. Krugman and A. Venables. *Globalization and inequality of nations*. Quarterly Journal of Economics, 110: 857-880 (1995).
- [11] G. Myrdal. *Economic theory and under-developed regions*. Duckworth, London (1957).
- [12] N. Kaldor. *The case for regional growth policies*. In *The Essential Kaldor*. Edited by F. Targetti and A. Thirlwall, London, Duckworth (1989).
- [13] N. Kaldor. *Causes of the slow rate of economic growth in the United Kingdom*. In *The Essential Kaldor*. Edited by F. Targetti and A. Thirlwall, London, Duckworth (1989).
- [14] S.J. Rey and B.D. Montouri. *U.S. regional income convergence: a spatial econometric perspective*. Regional Studies, 33: 145-156 (1999).
- [15] M. Brühlhart. *The spatial effects of trade openness: a survey*. Research Paper Series on Globalisation, Productivity and Technology, University of Nottingham, 10 (2010).
- [16] E. Soukiazis. *Regional convergence in Portugal*. CEUNEURO Discussion Paper 14, FEUC (2003).
- [17] E. Soukiazis and M. Antunes. *Two speed regional convergence in Portugal and the importance of Structural Funds on growth*. *Ekonomia*, 9 (2): 222-241 (2006).
- [18] E. Soukiazis and S. Proença. *Tourism as an alternative source of regional growth in Portugal: a panel data analysis at NUTS II and III levels*. Portuguese Economic Journal, 7: 43-61 (2008).
- [19] N. Crespo and A. Fontoura. *Economic centrality, per capita income and human capital - some results at regional and local level in 275 counties of Portugal*. Regional and Sectoral Economic Studies, 6 (1): 75-84 (2006).
- [20] N. Crespo and A. Fontoura. *Determinant factors of structural similarity at the regional level: evidence from Portugal*. Working Paper, ISEG, 28 (2009).
- [21] M. Chatterji. *Convergence clubs and endogenous growth*. Oxford Review of Economic Policy, 8(4): 57-69 (1992).
- [22] O. Galor. *Convergence? Inferences from theoretical models*. The Economic Journal, 106: 1056-1069 (1996).
- [23] N. Islam. *Growth empirics: A panel data approach*. The Quarterly Journal of Economics, 110(4): 1127-70, November (1995).
- [24] S. T. Silva and M. R. Silva. *Crescimento económico nas regiões europeias: Uma avaliação sobre a persistência das disparidades regionais no período 1980-95*. Universidade do Porto, Faculdade de Economia do Porto, FEP Working Paper 96 (2000).
- [25] D. Quah. *Galton's fallacy and tests of the convergence hypothesis*. The Scandinavian Journal of Economics, 95: 427-443 (1993).
- [26] P. Evans. *Using cross-country variances to evaluate growth theories*. Journal of Economic Dynamics and Control, 20: 1027-1049 (1996).
- [27] F. Caselli, G. Esquilvel, and F. Lefort. *Reopening the convergence debate: a new look at cross-country growth empirics*. Journal of Economic Growth, 2: 363-389 (1996).
- [28] L. Anselin, *Spatial Econometrics: Methods and Models*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht (1988).
- [29] J. P. LeSage and R. K. Pace. *Introduction to Spatial Econometrics*. CRC Press, Taylor and Francis Group, USA, January (2009).
- [30] J. LeGallo. *Econométrie spatiale: l'auto corrélation spatiale dans les modèles de régression lineaire*. *Economie et Provision*, 155 (4): 139-158 (2002).
- [31] L. Anselin, A. K. Bera, R. Florax, and M.J. Yoon, *Simple diagnostic tests for spatial dependence*. Regional Science and Urban Economics, 26: 77-104 (1996).

SOBRE A REFORMA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DO ESTADO PORTUGUÊS

ON THE POLITICAL AND ADMINISTRATIVE REFORM OF THE PORTUGUESE STATE*

Leonardo Costa

lcosta@porto.ucp.pt

Professor auxiliar da Faculdade de Economia e Gestão e Investigador do Centro de Estudos do Pensamento Português, Universidade Católica Portuguesa, Porto

Paulo Osório

osorio.vr@gmail.com

Consultor *free lancer* na Paulo Meneses Osório – Consult & Export, Unipessoal Lda., Vila Real

RESUMO/ABSTRACT

O Governo português tem em curso uma reforma do Estado. Neste artigo analisamos o impacto de três alternativas de reforma: cenário da reforma em curso (CREC), cenário baseado em territórios supramunicipais do tipo NUTS 3 (CNUTS) e cenário baseado na regionalização (CR). A análise de impacto contempla várias dimensões: coerência organizativa de conjunto (poder central e local), racionalização territorial das políticas públicas, vulnerabilidade aos lóbbis, qualidade dos quadros dos partidos políticos, competitividade da economia, coesão social e territorial, qualidade da democracia, custos operacionais. Os resultados mostram que o CREC é mais do mesmo e por isso não é promissor, em particular, no controlo da despesa pública. O CR é o cenário mais interessante mas de difícil aplicação no imediato. O CNUTS é o cenário mais promissor, podendo evoluir para o CR, se a sociedade portuguesa assim o desejar.

Palavras-chave: Democracia, Globalização, Governança, Megacidades, Reforma do Estado

Códigos JEL: F630, H000, H100, O100.

The Portuguese government has an on-going State reform. In this article we analyse the impact of three reform scenarios: the on-going reform (CREC), scenario based on supra municipal territories of the type NUTS 3 (CNUTS), and scenario based on regionalization (CR). The analysis includes several dimensions: overall organizational consistency (balancing central and local powers), rationalization of territorial policies, vulnerability to lobbies, quality of political parties members, economic competitiveness, social and territorial cohesion, quality of Democracy, operational costs. Results show that CREC is more of the same and thus not promising, particularly in what concerns the control of public expenditure. CR is the most interesting scenario but difficult to implement immediately. CNUTS is the most promising scenario, allowing Portugal to evolve into CR, if the society desires so.

Keywords: Democracy, Globalization, Governance, Megacities, State Reform.

JEL codes: F630, H000, H100, O100.

1. INTRODUÇÃO

No momento em que escrevemos este artigo, passaram 38 anos desde a instauração da democracia em Portugal em 1974. Em 1936, 38 anos antes de 1974, tinha início a Guerra Civil de Espanha (1936-1939) e em 1939, com a invasão da

Polónia pela Alemanha de Hitler, a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). No tempo longo de Fernand Braudel [3], todos estes eventos são recentes. As gerações mais velhas do presente presenciaram os referidos eventos¹.

* Apoios: Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Governo de Portugal, Ministério da Educação e Ciência.

¹ O livro de memórias da Segunda Guerra Mundial de Winston Churchill [7] diz muito acerca da Europa no presente. Segundo Churchill, a democracia é o pior de todos os regimes com exceção de todos os outros.

A globalização é o processo de integração económica, social e cultural dos países do mundo que teve início no final da Segunda Guerra Mundial (1945) e se acentuou com a queda do Muro de Berlim (1989) e o fim da Guerra Fria (1991)². No que se refere à teoria macroeconómica por detrás, o processo começou por ter um enquadramento keynesiano, no quadro das instituições criadas na Conferência de Bretton Woods, em julho de 1944. A partir do final dos anos 70 do século XX, com a ajuda da crise petrolífera, o enquadramento mudou para monetarista e/ou neoclássico. Este novo enquadramento teórico macroeconómico suportou, na década de 1980, a ideologia pró-mercado³ de governos liberais conservadores, em particular nos Estados Unidos da América (Administração Reagan) e no Reino Unido (Governo Thatcher), está na base do designado Consenso de Washington⁴ e tem dominado a atuação de instituições internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e, mais recentemente, as *troikas*. Sobre o referido enquadramento e as perspetivas keynesianas alternativas, ver Davidson [9], Dullien e Gué-

² A globalização a que nos referimos neste artigo corresponde à globalização contemporânea referida em Findlay e O'Rourke [15], globalização a que se referem Castells [5, 6], Rodrik [29], Sassen [31], Stiglitz [33] e outros autores. Segundo Findlay e O'Rourke [15], a globalização contemporânea não nasceu do nada. Pelo contrário, é o resultado de um longo processo mundial de desenvolvimento económico e durou séculos ou mesmo milénios a ser construída. Findlay e O'Rourke [15] fornecem uma visão integrada e abrangente da história do comércio mundial no segundo milénio.

³ Esta ideologia caracteriza-se por defender que as falhas do Estado são sempre piores do que as falhas de mercado e por isso apoia sempre mais mercado, mesmo quando a evidência mostra que o mesmo não é eficiente, e menos Estado, mesmo quando a evidência mostra que a ação reguladora do mesmo é necessária. Nesta linha, Friedman e Schwartz [16] defenderam que a crise de 1929 se deveu essencialmente a uma falha de atuação das autoridades monetárias, a uma falha do Estado. As prescrições *ex-post* de Friedman e Schwartz [16] para a crise de 1929 têm sido seguidas na gestão das presentes crise financeira, crise das dívidas soberanas e crise do euro (crises que estão relacionadas entre si, pois os bancos europeus compraram quantidades significativas de ativos tóxicos, aconselhados por agências de *rating* que os classificaram de AAA, e os Estados endividaram-se em operações de salvamento dos referidos bancos). As prescrições têm sido impostas pelo sistema financeiro à sociedade, com a ajuda dos atores políticos, ao arrepio de todas as evidências empíricas e pondo em causa a própria democracia. Por outras palavras, torce-se e sufoca-se a realidade, para que a mesma se torne consistente com a referida teoria explicativa. Em simultâneo, convertem-se problemas estruturais (de desenvolvimento e competitividade) em problemas morais de comportamento (genéticos e/ou de raça). Historicamente, o mercado precedeu a democracia no mundo ocidental. Todavia, no presente e no referido mundo, é a legitimidade do mercado que assenta na democracia, e não o contrário.

⁴ Designação do economista John Williamson para a descrição que realizou em 1990 daquilo que era o consenso liberalizante do Tesouro Americano, do FMI e do Banco Mundial para a América Latina. Mais tarde, o termo ganhou a conotação de crença dogmática na capacidade do mercado para resolver tudo em sociedade.

rot [11], Findlay e O'Rourke [15], Friedman e Schwartz [16], Martins [19], Rodrik [29] e Stiglitz [32, 33].

A preponderância das economias de mercado no mundo, a liberalização do comércio de bens e da circulação de capitais, as barreiras à imigração nos países mais desenvolvidos, o aparecimento de cadeias de valor globais⁵ e de outras formas de deslocalização da produção, a existência de falhas nos mercados globais e/ou a incipiente regulação global, a Internet, a revolução das novas tecnologias de comunicação e transporte, a era da informação, a sociedade do conhecimento, a sociedade em rede, a constituição de megacidades, a governança, etc., são traços que caracterizam a globalização.

Segundo Castells [6], a sociedade em rede é a sociedade em que vivemos, depois de termos transitado mais de um século na sociedade industrial. Corresponde à era da informação, à sociedade do conhecimento, à terceira vaga de Toffler [35]. Esteja onde estiver, a humanidade está condicionada, nos aspetos fundamentais da sua existência, por aquilo que acontece nas redes globais e locais que configuram a sociedade em rede e que incluem e organizam o essencial da riqueza, do conhecimento, do poder, da comunicação e da tecnologia do mundo [6].

A globalização conduziu à reconfiguração dos territórios mundiais, com o processo de urbanização mundial e/ou a constituição em cada país de grandes aglomerações urbanas: as megacidades⁶. As megacidades da sociedade em que vivemos são as regiões metropolitanas de Castells [6], as *metapolis* de Ascher [1]. Para as empresas, as megacidades constituem os territórios principais da sua atuação no espaço global. Para os países, as megacidades constituem bacias de emprego regionais, polos principais da sua articulação na economia mundial e/ou da sua competitividade.

Fora das megacidades encontram-se nos países do mundo territórios alternativos, de baixa densidade populacional, rurais. Rural, na era da informação, significa um território com uma baixa densidade populacional. Culturalmente, na era da informação, toda a população mundial se está a tornar progressivamente urbana, viva esta em territórios urbanos, de grande densidade populacional, ou rurais, de baixa densidade populacional.

Com esta transição da era industrial para a era da informação e com a reconfiguração inerente dos territórios mundiais, os Estados nacionais têm vindo a transferir poder de decisão para níveis de decisão superiores, nomeadamente instituições supranacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a União Europeia (UE), o Mer-

⁵ Como exemplo de cadeia de valor global, ver http://wto.internapcdn.net/WTO/flash/2011_09_19_pf_miwi.mp4

⁶ As megacidades mundiais têm normalmente mais de 10 milhões de habitantes e uma hierarquia entre si. As mais importantes, as cidades globais de Sassen [31], são os centros estratégicos principais da economia mundial. Isto é, são centros administrativos, financeiros, científicos, empresariais, de informação, com uma grande influência regional, nacional e mundial, nódulos neurálgicos da rede em que opera a economia mundial.

cosul, o G8, o G20, etc., e para níveis de decisão inferiores, tais como entidades regionais e entidades locais supramunicipais e municipais. Apesar de postas em causa pelos acontecimentos financeiros mais recentes, ganharam fôlego no Ocidente, a partir dos anos 80 do século XX, as ideias de aprofundamento da democracia, de subsidiariedade⁷ e de governança. A governança da era da informação substituiu o governo da era industrial [2, 5, 6, 27]. A governança, isto é, o envolvimento das organizações da sociedade civil em parcerias com os governos supranacionais, nacionais, regionais e locais, na equação e na implementação das políticas públicas, foi a forma encontrada de restaurar a confiança dos cidadãos nos poderes públicos. Figueiredo [13] menciona estudos empíricos que relacionam um clima de confiança debilitada com a corrupção.

Os problemas colocam-se em diferentes escalas e, no respeito do princípio da subsidiariedade, exigem à sua resolução a existência de poderes públicos eleitos e parcerias com a sociedade civil, isto é, governança nas diferentes escalas. Em simultâneo, se a era industrial era caracterizada por políticas sectoriais desconexas, a era da informação requer que a primazia seja dada a políticas territoriais, de competitividade e coesão, que se traduzam em políticas sectoriais coerentes e/ou estratégias de desenvolvimento custo-efetivas [12]⁸.

A globalização tem os seus paradoxos. Estes acentuaram-se na versão híper da globalização posta em prática a partir dos anos 80 do século XX, com a desregulação dos mercados financeiros. A UNCTAD [37] refere que nos últimos 30 anos os países em desenvolvimento têm vivido períodos conturbados de crescimento e colapso desse mesmo crescimento. Os países que se saíram melhor foram aqueles que não se deixaram guiar pelos mercados financeiros *tout court* e, em vez disso, apostaram em políticas heterodoxas, adaptadas às suas condições, afetando os seus recursos a atividades crescentemente produtivas. Rodrik [29] refere que este tem sido o caso da China. Castells [5] menciona a distância crescente que existe entre o espaço onde as questões são definidas (global) e o espaço onde as mesmas são geridas (os Estados nacionais), apontando para a necessidade de uma governança global sem governo mundial. Rodrik [29] diz que há um paradoxo fundamental na versão híper da globalização em curso: a coexistência entre mercados globais, Estados nacionais e democracia não é sustentável; um deles vai ser sacrificado. Para Rodrik [29], não querendo ou não sendo possível abandonar os Estados nacionais, são os mercados globais que têm de ser limitados, a bem da democracia.

Tendo por base o pano de fundo acima indicado, procedemos neste artigo a uma análise de impacto de três cenários alternativos de reforma organizacional do Estado

português. Na próxima secção descrevemos os problemas que identificamos na sociedade portuguesa e no seu Estado. Em seguida, descrevemos três cenários alternativos de reforma deste último: i) Cenário da reforma em curso (CREC); ii) Cenário baseado em territórios supramunicipais do tipo NUTS 3 (CNUTS); e iii) Cenário baseado na regionalização (CR). Depois, procedemos à análise de impacto e discutimos os resultados. Na última secção apresentamos as principais conclusões.

2. A SOCIEDADE PORTUGUESA E O SEU ESTADO

Sobre a sociedade portuguesa e o seu Estado, remetemos o leitor para as análises de Cadilhe [4], Costa [8], Figueiredo [13, 14] e Melo [22, 23]. Aqui apresentamos características principais da sociedade portuguesa e do Estado português que nos podem ajudar a melhor definir os cenários de reforma organizacional do referido Estado, no contexto da era da informação em que vivemos. A percepção das referidas características resulta, também, da experiência dos autores nos contactos com o poder político e com a administração do Estado e enquanto gestores de pessoas em organizações públicas, concordatárias e privadas.

Culturalmente falando, o País oscila entre o centralismo nas decisões e o impulso paroquial⁹ como estratégia de fuga ao centralismo, aos mais diversos níveis. Assim, o poder local pode ser entendido como uma fuga ao poder central, o poder das freguesias como uma fuga ao poder das câmaras, etc. Os taberneiros do Porto tentaram escapar às decisões do poder central do Marquês de Pombal, que alegadamente pretendiam proteger o mercado, e foram enforcados na Cordoaria do Porto. O centralismo, o impulso paroquial e o conflito entre os dois têm profundas raízes históricas.

Em Portugal, o Estado precedeu a nação [20], sendo que apenas o Noroeste do País conheceu uma estrutura verdadeiramente senhorial [21]. No período da Reconquista Cristã, o senhorio das antigas vilas romanas (atuais freguesias) foi concentrado nas mãos reais [30]. A uma nobreza pobre formada nos campos de batalha, o rei doava frações das vilas/freguesias – os casales, as quintanas, as quintas e os vilares – que, na alta Idade Média, eram já prédios independentes [30]. Esta estrutura senhorial do Noroeste do País, de pequena escala, está longe das estruturas feudais que caracterizaram outros territórios do continente europeu na época. O centralismo ter-se-á acentuado a partir da segunda dinastia e reforçado na quarta dinastia, com a mudança de grande parte da nobreza para a corte em Lisboa. No tempo do Marquês de Pombal, afirmava-se

⁷ A subsidiariedade tem sido um valor caro à UE. Em termos políticos, significa que tudo o que possa ser decidido num nível mais abaixo, mais próximo das populações, deve sê-lo.

⁸ Por estratégia custo-efetiva entende-se uma estratégia que minimiza os custos unitários de atingir os objetivos pretendidos.

⁹ Aquando da inauguração do Centro Regional do Porto da Universidade Católica Portuguesa, D. José Policarpo, cardeal-patriarca, solicitou ao então presidente empossado, Professor Francisco Carvalho Guerra, que não fizesse da Universidade Católica no Porto algo paroquial. É neste preciso sentido que estamos a usar o termo “paroquial”.

como despotismo iluminado. A democracia instaurada em 1974, com a eleição democrática do poder local a partir de 1976, reforçou o poder local e a capacidade de fuga deste ao centralismo do poder central.

O País tem uma economia predominantemente corporativa, uma economia de rendas (de favores, de cunhas), povoada por lóbis sectoriais que colonizam o Estado e o colocam ao seu serviço¹⁰. Esta economia de rendas democratizou-se com o 25 de Abril de 1974, mas está ainda longe de poder ser encarada como uma economia concorrencial de mercado, eficiente, em particular, se atendermos ao estado da justiça. Sem sistema de justiça a funcionar não há economia eficiente de mercado que sobreviva. Pode haver criminalidade, assimetria de informação, rendas e outras falhas de mercado. Falhas de mercado não são características de uma economia concorrencial de mercado, não geram eficiência económica. A economia de rendas do País, a cultura de desconfiança¹¹, os lóbis e a deficiente organização territorial do Estado nos níveis intermédios contribuem para a falta de competitividade do País e para o descontrolo da despesa pública.

O território tem sido encarado como mais um sector, nos últimos tempos, quiçá, a eliminar, em nome do controlo das finanças públicas. Desde o 25 de Abril que os lóbis deste sector têm sido os municípios. O centralismo convinda e serve também à atuação destes lóbis municipais. No jogo de soma negativa da economia de rendas com centra-

lismo que ainda caracterizam o País, aquilo que um município conseguir junto do poder central é aquilo que outro município não vai conseguir.

Na ausência de territórios intermédios horizontais (regiões), entre a escala central e a escala municipal, o Estado central lida com os problemas do País sector a sector, como se os outros sectores não existissem. Em simultâneo, fala dos Portugueses, da competitividade da sua economia, dos sectores de atividade económica, do défice externo, do défice público, da educação, da saúde, da justiça, do desemprego, da inflação, da especialização produtiva em bens não transacionáveis, da mobilidade dos funcionários públicos, das rescisões de contrato na função pública, etc., em média e em abstrato, sem territórios intermédios (entre a escala nacional e municipal) nem rostos. As políticas públicas sectoriais centram-se, de facto e aos olhos da opinião pública e publicada, na referida média abstrata do País. Esta média resulta, as mais das vezes, de enormes contrastes regionais¹².

As políticas públicas sectoriais focam-se nas solicitações dos lóbis sectoriais, em vez de se focarem no desenvolvimento das populações que habitam territórios horizontais em relação aos diversos sectores. O que é bom para os referidos lóbis pode ou não ser bom para o respetivo sector. O que é bom para o respetivo sector pode ou não ser bom para o País. No final, o Estado não tem uma perceção global dos efeitos das suas políticas sectoriais sobre as populações que habitam os referidos territórios horizontais, não consegue racionalizar as políticas públicas sectoriais, não consegue estabelecer prioridades intersectoriais de atuação adequadas a cada território de interesse, de modo a cumprir, de forma custo-efetiva, os objetivos de desenvolvimento a que se propõe. Acresce que a descoordenação regional entre sectores e dentro de cada sector

¹⁰ Por economia de rendas entendemos uma economia dominada por comportamentos do tipo *rent-seeking* [36] em que lóbis com interesses económicos tentam influenciar o poder político a seu favor. Por economia de cunhas e favores entendemos o mesmo e também o quadro sociológico e cultural que enquadra a referida economia. À luz da opinião publicada, para além de serem colonizados por lóbis sectoriais, o Estado português e os partidos políticos são também colonizados por sociedades mais ou menos secretas, incluindo o mundo do crime. Um Estado centralizado é mais fácil de colonizar.

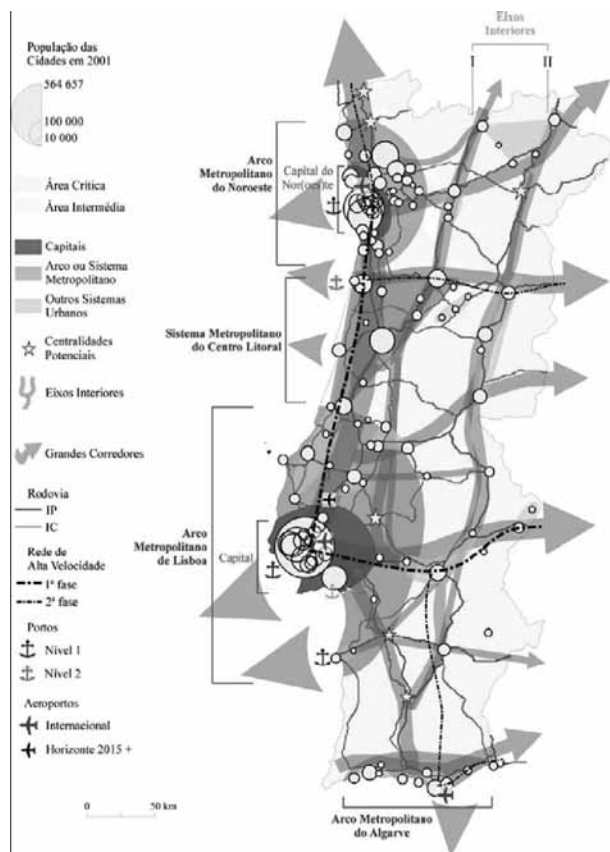
¹¹ Os Portugueses desconfiam uns dos outros a vários níveis. A aprendizagem desta cultura da desconfiança dá-se em família e é reforçada na escola básica e secundária, sendo que os professores podem fazer toda a diferença neste domínio. Quando a racionalidade da gestão do comportamento em sala de aula não é perceptível pelos alunos, quando as regras não são fixas (isto é, dá-se o dito pelo não dito ao sabor dos acontecimentos), quando se penaliza uma turma inteira na componente cognitiva pelo comportamento disciplinar de alguns dos seus alunos (misturando-se esferas e dando o incentivo errado aos alunos bem comportados), etc., aquilo que se faz é ensinar aos alunos que o exercício do poder é algo gratuito, que não obedece a nenhuma racionalidade. Isto é, ensina-se aos alunos que a autoridade é autoritarismo e que por isso depende, exclusivamente, da benevolência de quem a exerce. Consequentemente, parte dos alunos vai aprender a contornar as regras (é nesta altura que começam os copianços) e outra parte vai sentir-se impotente perante factos que a ultrapassam. Este caldo de exercício gratuito, abstrato e irracional do poder em sala de aula gera mais tarde cidadãos, em média, desconfiados, alguns corruptos, outros, porque impotentes perante a corrupção, refugiando-se numa maledicência inconsequente sobre a natureza do País e do povo que o habita.

¹² Três exemplos daquilo que estamos a afirmar: i) Na recente discussão do fecho de maternidades, os poderes públicos não manifestaram a utilização de critérios distintos para o interior e para o litoral do País. Fechar uma maternidade no litoral significa, normalmente, ter uma maternidade alternativa a menos de 5 km de distância. No interior, os 5 km podem ser 40 km ou mais. O significado não é o mesmo e os critérios não podem ser os mesmos; ii) Nas últimas décadas, construíram-se quilómetros de redes de saneamento no País, quer para servir localidades densamente povoadas, quer para servir meia dúzia de pessoas de uma localidade isolada. Na última situação, a instalação de uma moderna fossa séptica resolveria o problema, com menos quilómetros de rede e custos; iii) A discussão da localização do novo aeroporto de Lisboa (que inicialmente seria para instalar na Ota) começou por ser feita à margem da localização – o aeroporto era para o País, sendo este último tratado como uma entidade abstrata no território da qual a população, implicitamente, se distribuía de forma homogénea. Foram precisos dois anos para perceber que o aeroporto era para servir primordialmente a região de Lisboa. O facto não é indiferente à sua localização, quer para a população da região de Lisboa, quer para a população das outras regiões do País. Por exemplo, um novo aeroporto situado demasiado a norte de Lisboa poderia, entre outros aspetos, aniquilar o investimento realizado no Aeroporto Sá Carneiro do Porto.

pode levar a que investimento público num sector mate investimento público noutro sector ou mesmo no próprio sector. A tentativa de colocar as comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) a gerir o QREN resultou na agregação dos orçamentos sectoriais da administração central no PDR e não na desejada articulação regional entre políticas sectoriais¹³.

Idealmente, os territórios intermédios horizontais do Estado central deveriam ser as regiões homogêneas da globalização [1, 6, 24, 25, 26, 31]. As atuais regiões-plano constituem assim um *second best*. No caldo de cultura que é ainda o português, a heterogeneidade das regiões reforça o centralismo no seio das mesmas, com prejuízo para os territórios rurais de baixa densidade populacional.

FIGURA 1. AS REGIÕES DA GLOBALIZAÇÃO NO CONTINENTE PORTUGUÊS



Fonte: PNPOT [10].

¹³ A administração central verteu os seus orçamentos sectoriais desconexos no PDR. Ou seja, as consequências territoriais dos referidos orçamentos sectoriais não resultaram, nem podiam resultar, com a atual organização do Estado, de estratégias intersectoriais coerentes, ao nível regional, por parte do poder central. Já agora, a ideia ventilada de colocar uma fatia importante da gestão dos fundos europeus no período de 2014-2020 ao nível das CIM (comunidades intermunicipais), sem garantias de mecanismos de articulação regional e sectorial, nem eleição direta dos representantes dessas entidades, também não nos parece promissora.

A partir das regiões do País, pré-globalização, identificadas por Orlando Ribeiro [28] – Norte Atlântico, Norte Transmontano e Sul –, dos sistemas e arcos metropolitanos, pós-globalização, identificados no PNPOT [10] e de opções políticas (as fronteiras das regiões são, em última análise, uma decisão política) é possível identificar cinco regiões da globalização no continente português: a Megacidade do Litoral Norte e Centro (Arco Metropolitano do Noroeste e Sistema Metropolitano do Centro Litoral), a Região Rural do Interior Norte e Centro, a Megacidade da Região de Lisboa (Arco Metropolitano de Lisboa), a Região Rural do Alentejo e a Megacidade do Algarve (Arco Metropolitano do Algarve). As megacidades portuguesas estão para as grandes megacidades do mundo como as cidades intermédias estão para as grandes cidades. Por outras palavras, na escala global, Portugal é rural. Por exemplo, a Megacidade do Litoral Norte e Centro, que vai de Viana do Castelo/Braga até Aveiro/Coimbra, passando por Matosinhos/Porto/Gaia, tem cerca de 3,5 milhões de habitantes e uma das populações mais jovens e menos qualificadas do País. A especialização produtiva em bens transacionáveis no mercado mundial tem exposto esta região à crise internacional. O facto traduziu-se na última década em altos níveis de desemprego e num empobrecimento relativo.

Se o Estado central carece de regiões horizontais, para conseguir coerência intersectorial das políticas e centrar as mesmas nas populações, os municípios precisam de territórios supramunicipais horizontais, de preferência com poder político eleito, para poderem assumir competências de gestão supramunicipal. O problema ganha acuidade num contexto de escassez de recursos e de necessidade de gestão supramunicipal de alguns serviços como o metro, a oferta cultural, a água, o saneamento e os resíduos, etc. Não faz sentido, não é possível, continuar a multiplicar equipamentos e ofertas município a município, nos casos em que essas ofertas e esses equipamentos podem e devem servir um conjunto de municípios. Ao nível local, a escala supramunicipal irá ser cada vez mais importante¹⁴.

No que diz respeito ao poder político, o nível político central tem-se baseado na eleição direta de cinco partidos/coligações que têm resultado em seis grandes deputados na Assembleia da República. Os 230 deputados são eleitos por arrastamento e não representam eleitores. Representam os partidos de que fazem parte, até porque estão sujeitos a disciplina partidária. São os partidos que representam, em abstrato, os eleitores. Nestas circunstâncias, de vazio democrático, a redução do número de deputados

¹⁴ Há quem defenda a geometria variável ao nível supramunicipal. A geometria variável dos sectores de atividade não obriga à geometria variável das administrações, central e local, no que diz respeito à sua organização no território. Todavia, tal tem acontecido quer com a administração central do Estado, quer com as associações de municípios. No que se refere às associações de municípios, o facto impede a existência de órgãos eleitos directamente ao nível supramunicipal, pela multiplicação de eleições a que geometria variável obrigaria.

é sempre vista pela sociedade portuguesa como trazendo apenas benefícios. Por outro lado, os deputados e demais políticos têm incentivos para se centrarem nos jogos de aparelho que lhes asseguram os lugares na Assembleia da República, nas administrações central e local do Estado, etc., em vez de se centrarem na representação dos eleitores. Os partidos do arco da governação são-no também do arco da administração. É aliás notória a inflação de quadros dirigentes, técnicos, assistentes técnicos e operacionais nas administrações central, regional e local, inflação que se reforça, ciclicamente, de acordo com os calendários eleitorais. Tudo isto debilita a confiança dos cidadãos nos poderes públicos.

Ainda no que se refere ao poder central, verifica-se uma assimetria de informação entre os ministros e os dirigentes da administração¹⁵, problema que se acentua com a eliminação da administração desconcentrada do Estado. Esta última permite informar os ministros com mais do que uma visão territorial das políticas públicas sectoriais do poder central e romper, por essa via, com a referida assimetria de informação.

Uma outra característica do Estado português é o divórcio existente entre o poder central e o poder local. Os dois poderes vivem de costas voltadas. É como se os assuntos objeto de cada um não estivessem relacionados. Suportam-se nas eleições e de resto encontram-se ou para se confrontarem¹⁶ ou para o poder central distribuir benesses. As relações entre os dois poderes estão longe de ser saudáveis e a culpabilização, no que refere às contas do Estado,

recai, facilmente e em abstrato, sobre os municípios, o elo mais fraco e ao mesmo tempo mais visível da atuação do Estado. Em 2012, o peso da despesa efetiva da administração local e regional no total da despesa efetiva do conjunto das administrações públicas foi estimado em 13% (ver relatório do Orçamento de Estado, 2013).

Por último, o Estado português tem um problema de legitimidade democrática inerente à multidimensionalidade das escolhas democráticas. As escolhas democráticas são tanto mais multidimensionais (por pacote) quanto maior é o nível de poder e representação. No caso português, acresce ao nível central uma representação política reduzida a seis grandes deputados, os partidos políticos com disciplina de voto. É conhecido da teoria económica que escolhas multidimensionais conduzem a picos nas preferências dos eleitores e ao indesejado paradoxo do voto [34]. O último abre a porta à manipulação das agendas na aprovação de propostas por maioria. O problema atenua-se com um aprofundamento da representação, com a aplicação do princípio da subsidiariedade e com o recurso mais frequente à figura do referendo. A aplicação do princípio da subsidiariedade obriga à eleição do poder político aos níveis regional e supramunicipal. Já agora, é ao nível local (supramunicipal, municipal e de freguesia) que, em parceria com o poder político eleito, a participação política da sociedade civil pode ser mais ativa e consequente.

O Quadro 1 resume, por ordem alfabética, os oito problemas detetados na organização política e administrativa do Estado português.

QUADRO 1. OS PROBLEMAS DO ESTADO PORTUGUÊS

Problema	Níveis de poder
Afunilamento da representação política	Central
Assimetria de informação entre poder político e administração	Central
Desconfiança dos cidadãos relativamente aos poderes públicos	Central
Divórcio entre poder central e poder local	Central e local
Falta de racionalização regional das políticas públicas sectoriais centrais	Central e local
Falta de racionalização supramunicipal das políticas públicas municipais	Central
Multidimensionalidade das escolhas democráticas	Local
Vulnerabilidade aos lóbis e descontrolo da despesa pública	Central
	Central e local

3. CENÁRIOS DE REFORMA ORGANIZACIONAL DO ESTADO

São três os cenários de reforma organizacional do Estado considerados: i) O cenário da reforma em curso (CREC); ii) O cenário baseado em territórios supramunicipais do tipo NUTS 3 (CNUTS); e iii) O cenário baseado na regionalização (CR).

¹⁵ A administração central portuguesa tem personagens do tipo Humphrey da série da BBC *Yes, Prime Minister*.

¹⁶ O poder central fala a várias vozes com o poder local, sector a sector, e nem sempre as referidas vozes são coerentes entre si. Por vezes, o que umas vozes pedem as outras impedem.

O CREC designa-se assim porque não foi anunciado pelo Governo português nenhum modelo de organização do Estado a que se pretenda chegar e, em simultâneo, as medidas que vão sendo tomadas configuram em si um modelo de Estado. Existe um documento verde de reforma da administração local [17] que aborda o poder local e aponta bastante para a necessidade de agregação (mais de freguesias do que de concelhos) como forma de reduzir custos administrativos. Mais recentemente, o Governo português tem falado em refundar o Estado português, concretamente em rever as funções sociais do Estado, ideia consubstanciada no relatório que encomendou ao Fundo Monetário Internacional [18]. Em paralelo, tem-se assistido ao anúncio e à extinção de administração central descon-

centrada do Estado¹⁷. Como pano de fundo, há uma ideia de ter um Estado mais pequeno. Parecem ser estes os traços gerais do CREC.

Com o ajustamento correspondente às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, o CNUTS encara as NUTS 3 como territórios horizontais supramunicipais com eleição direta¹⁸. A configuração organizacional do Estado neste cenário pressupõe:

- a) Uma administração central do Estado desconcentrada por regiões¹⁹, com organismos centrais de cúpula, localizados ou não em Lisboa, e organismos de execução das políticas, localizados nas regiões. Os primeiros formam, informam e controlam a atuação dos últimos. Os últimos integram nas regiões governos civis regionais, que poderiam evoluir a partir das atuais comissões de coordenação e desenvolvimento regional. Os governadores civis são nomeados pelo Governo;
- b) A constituição de autarquias supramunicipais, com um poder político eleito e administração própria. Estas autarquias poderão evoluir ou não a partir da agregação dos atuais concelhos²⁰. Seja qual for a solução, o aparecimento destas autarquias obriga a uma redefinição de competências entre poder central e poder local e, no poder local, entre as novas autarquias, os concelhos e as freguesias. Tendo em conta o princípio da subsidiariedade e o problema da multidimensionalidade das escolhas democráticas, deve apontar-se, sempre que possível e as escalas de tratamento adequadas dos problemas o permitam, para o reforço das competências dos níveis de poder inferiores e/ou mais próximos das populações;
- c) A constituição de uma Câmara Baixa, na Assembleia da República, de representação territorial, em que teriam assento os presidentes das juntas e das assembleias das

novas autarquias supramunicipais. Esta Câmara Baixa contribuiria para articular as temáticas do poder central com as do poder local e, entre outros aspetos, teria de se pronunciar sobre o Orçamento de Estado nas suas implicações territoriais;

- d) A eleição nominal dos deputados da Câmara Alta em círculos regionais, a redução do número de deputados desta câmara e uma forte limitação ou mesmo abolição da disciplina partidária, de forma a libertar os deputados dos aparelhos partidários, colocando-os na dependência direta dos eleitores do seu círculo de eleição²¹.

Por último, o CR. A diferença para o CNUTS é a passagem de grande parte das competências previstas para os governos civis regionais do cenário CNUTS para autarquias regionais com eleição direta do respetivo poder político.

4. ANÁLISE DE IMPACTO DOS CENÁRIOS

A análise de impacto levada a cabo contempla as seguintes dimensões: i) A coerência organizativa de conjunto e/ou a articulação entre os poderes central e local; ii) A racionalização territorial das políticas públicas dos poderes central e local; iii) A vulnerabilidade aos lóbis; iv) A qualidade dos quadros dos partidos políticos; v) A competitividade da economia; vi) A coesão social e territorial; vii) A qualidade da democracia; e viii) Os custos operacionais.

No que se refere à articulação entre níveis de poder, o CREC não altera o *statu quo* (da desarticulação existente); pelo contrário, pode mesmo acentuá-lo com a eliminação da administração desconcentrada. Já o CNUTS e o CR pressupõem uma articulação política e administrativa, com a correspondência entre as administrações regionais do Estado e os territórios supramunicipais que estas abarcam, com os círculos regionais de eleição para a Câmara Alta

¹⁷ Por exemplo, os governos civis, administração desconcentrada do Ministério da Administração Interna, foram extintos.

¹⁸ Ao nível supramunicipal, há em Portugal territórios para todos os gostos: as NUTS 3, os territórios das comunidades urbanas e intermunicipais, os das associações de municípios (tipicamente, com geometria variável), os da abordagem LEADER do Proder (diferentes dos do LEADER +), os dos distritos, etc. Qualquer que seja a escolha dos territórios supramunicipais, os territórios políticos devem coincidir com os territórios de recolha de informação estatística. Ou se acertam os primeiros, ou os segundos, ou ambos.

¹⁹ As regiões deveriam ser as da globalização. As atuais regiões-plano seriam um *second best*.

²⁰ Os concelhos portugueses são territorialmente grandes, quando comparados com os municípios de outros países da UE. Todavia, em termos de mobilidade, os concelhos eram maiores no passado, quando os meios de transporte eram o cavalo e a liteira, do que no presente, em que o meio de transporte é o automóvel. Cumprir a tradição pode significar, no caso português, a agregação no presente dos concelhos ao nível das NUTS 3, com reforço das competências das freguesias e sem desaparecimento da identidade territorial concelhia a que teriam de ser atribuídas novas funções. Nessa altura, por definição, as novas autarquias teriam um poder político diretamente eleito.

²¹ A passagem de círculos distritais a círculos regionais permitiria reduzir o número de deputados sem prejuízo da proporcionalidade da representação. A eleição nominal dos deputados requer uma redução significativa do seu número, para que os eleitos possam ser identificados nominalmente pelos eleitores do respetivo círculo de eleição. Supõe-se que os deputados da Câmara Alta representem os eleitores do seu círculo regional de eleição. Se assim for, o interesse nacional é o resultado da discussão dos interesses dos eleitores dos círculos regionais representados pelos deputados. Isto aponta para uma forte limitação do recurso à disciplina partidária, que, nos casos em que continue a existir, deverá constituir o final de um processo profícuo de discussão no seio de cada partido e não, como até aqui, o ponto de partida. No presente, os deputados são eleitos por círculos distritais e são forçados (via disciplina partidária) a representar um outro círculo (o nacional). O facto está na base do vazio da representação central vivido no presente. Uma solução alternativa à proposta é a de ter um círculo nacional único de eleição dos deputados da Câmara Alta. Esta solução tem desvantagens – acentua a tendência para a abstração territorial do poder político central, torna mais difícil a identificação e a eleição nominal dos deputados, etc. – e teria de ser contrabalançada com o reforço das competências e a eleição direta dos deputados da Câmara Baixa.

e com a criação da Câmara Baixa de representação dos territórios supramunicipais. A integração da administração central desconcentrada em governos civis regionais é um primeiro passo para obrigar o poder central a falar a uma só voz com o poder local.

No que diz respeito à racionalização territorial das políticas públicas, o CREC não altera o *statu quo*. O CNUITS e o CR têm por base uma organização territorial do Estado, ordenando a intervenção do Estado nas escalas regional e supramunicipal. Por um lado, isto permite ao poder central ter uma visão regional das necessidades, das suas políticas públicas sectoriais e do respetivo contributo para a estratégia de desenvolvimento do País. Por outro lado, também permite ao poder local racionalizar políticas municipais na escala supramunicipal.

Quanto à vulnerabilidade aos lóbis, o CREC ou não altera nada, ou acentua mesmo a referida vulnerabilidade, ao concentrar e localizar o Estado central em Lisboa. Já o CNUITS e o CR libertam a administração central do Estado da influência exclusiva dos lóbis sectoriais e tornam o processo político de decisão aos diversos níveis mais transparente aos olhos dos cidadãos.

No que se refere à qualidade dos quadros dos partidos políticos, o CREC não altera o *statu quo*. Quer o CNUITS, quer o CR colocam os eleitos na dependência dos eleitores. Ou seja, os dois últimos cenários libertam os deputados nacionais dos jogos de aparelho dos partidos e focam os referidos deputados na representação dos eleitores do seu círculo regional e nominal de eleição. O aumento dos atuais círculos distritais para círculos regionais, com a consequente redução do número de deputados, torna exequível a eleição nominal dos deputados, sem prejuízo da proporcionalidade da representação. Com a eleição nominal dos deputados, os partidos teriam de escolher candidatos a deputados com *curriculum*, para não correrem o risco de verem os seus candidatos preteridos na eleição. Deste modo, a qualidade dos deputados aumentaria e passaria a ditar a qualidade dos aparelhos dos partidos políticos, em vez de ser ditada pelos ditos aparelhos. A prazo, deixaríamos de ter uma classe política cuja experiência de liderança, antes de o ser, se esgota nas associações de estudantes e/ou nas juventudes partidárias²².

²² Para um dado número de deputados, o aumento da dimensão dos círculos de eleição melhora a proporcionalidade da representação dos partidos políticos e dificulta a identificação dos deputados pelos eleitores. Há assim um *tradeoff*. Em cálculos que realizamos e disponibilizamos ao leitor, a pedido, com uma Câmara Alta eleita em círculo nacional único são necessários 140 deputados para manter o número de deputados do partido com menos deputados na atual legislatura, no caso o Bloco de Esquerda, com oito deputados. Com uma Câmara Alta eleita em círculos regionais, 60 deputados seria um número suficiente para melhorar a atual proporcionalidade da representação dos partidos políticos na Assembleia da República e ainda assim permitir a eleição nominal dos deputados em círculos regionais. Essa eleição nominal em círculos regionais pode requerer nas regiões metropolitanas mais populosas do Litoral Norte e Centro e Lisboa,

No que diz respeito à competitividade da economia, o CREC não altera o *statu quo*. Já o CNUITS e o CR, ao estabelecerem regiões e sub-regiões (ou territórios supramunicipais) transversais aos diversos sectores, permitem equacionar melhor a competitividade no quadro da estratégia de desenvolvimento das regiões e do País, estabelecer prioridades intersectoriais de atuação diferenciadas por região e implementar parcerias com a sociedade civil para a competitividade e para o desenvolvimento, em particular ao nível supramunicipal (como já sucede com a abordagem LEADER do segundo pilar da Política Agrícola Comum). Nestes dois cenários, o reforço da competitividade será maior se as regiões forem as cinco regiões homogêneas da globalização atrás identificadas. O cenário CR é superior ao CNUITS, pois, ao descentralizar nas regiões parte das decisões políticas que atualmente são do poder central, reforça a subsidiariedade e torna as referidas decisões mais expeditas.

Quanto à coesão social e territorial, o CREC não altera o *statu quo*. Já o CNUITS e o CR trazem o território às decisões políticas, sendo que, com a criação da Câmara Baixa de representação territorial, o colocam no coração da democracia, a Assembleia da República²³. No que se refere à coesão social, o reforço da democracia, a libertação do aparelho de Estado da influência exclusiva de lóbis sectoriais e/ou ocultos e a identificação territorial, em concreto, permitem uma melhor abordagem dos problemas do desemprego e da pobreza e contribuem para focalizar melhor a intervenção pública na proteção social dos cidadãos mais expostos, aumentando, também deste modo, a coesão social.

No que se refere à qualidade da democracia, o CREC significa, *grosso modo*, a manutenção do *statu quo* e o CNUITS e o CR aprofundamentos da democracia, que são maiores no CR. A qualidade da democracia sai reforçada no CNUITS e no CR pela coerência de organização territorial política e administrativa que estes dois cenários contemplam, por ajudar a libertar a administração da influência exclusiva de lóbis sectoriais e/ou ocultos, por eliminar a assimetria de informação entre ministros e diretores gerais ou diretores de serviços²⁴, por reduzir a multidimensionalidade das escolhas dos eleitores com a criação de poder político eleito supramunicipal e, no CR, também regional, por lançarem bases territoriais coerentes para as parcerias para o desenvolvimento e por tornarem o processo de decisão política mais transparente aos olhos dos cidadãos. O aprofundamento da democracia e as parcerias para o desenvolvimento, envolvendo a sociedade civil na equação e na implementação das políticas públicas, contribuem para

que têm um maior número de deputados eleitos, a subdivisão em dois círculos: um correspondente à área metropolitana principal e outro correspondente ao restante território da região.

²³ Quando Maomé não vai à montanha a montanha deve ir a Maomé.

²⁴ Com a desconcentração da administração central do Estado, os ministros passariam a ser confrontados com diferentes vozes e realidades regionais.

aumentar a confiança dos cidadãos nos atores políticos e a eficácia das políticas públicas.

Por último, a questão dos custos operacionais. Os três cenários pressupõem a redução de custos operacionais de funcionamento do Estado em relação ao *statu quo*. O CREC porque elimina administração e agrega freguesias. O CNUTS e o CR porque organizam a administração do Estado, integram a administração desconcentrada dos diversos ministérios nos governos (civis) regionais e/ou autarquias regionais, racionalizando e reduzindo a referida adminis-

tração central do Estado, e compensam o aumento do número de representantes nas escalas supramunicipal e/ou regional com a redução do número de deputados na Câmara Alta da Assembleia da República²⁵. Estes últimos passam a ser eleitos por círculos regionais nominais, em vez de o serem a partir de listas distritais, coincidindo os novos círculos de eleição com a organização desconcentrada conexa do Estado. Preferencialmente, estas regiões deveriam ser as da globalização.

O Quadro 2 sintetiza a análise de impacto realizada.

QUADRO 2. ANÁLISE DE IMPACTO DOS CENÁRIOS DE REFORMA DO ESTADO

Dimensão	CREC	CNUTS	CR
Articulação entre níveis de poder	-	+	+
Racionalização territorial das políticas públicas	-	+	++
Vulnerabilidade aos lóbis	-	+	+
Qualidade dos quadros políticos dos partidos	-	+	++
Competitividade da economia	-	+	+
Coesão social e territorial	-	+	++
Qualidade da democracia	-	+	++
Custos operacionais	+	+	+

5. CONCLUSÕES

Segundo George Bernard Shaw, há quem veja as coisas como elas são e pergunte: «Porquê?». Há quem sonhe as coisas que nunca foram e pergunte: «Porque não?».

Neste artigo, defendemos a ideia de que o descontrolo da despesa pública em Portugal tem como justificação principal a desorganização territorial do Estado aos níveis regional e supramunicipal e a sua vulnerabilidade a lóbis sectoriais e/ou ocultos. Depois de identificadas algumas características da sociedade portuguesa e do seu Estado, procedemos a uma análise de impacto de três cenários alternativos de reforma: i) Cenário da reforma em curso (CREC); ii) Cenário baseado em territórios supramunicipais do tipo NUTS 3 (CNUTS); e iii) Cenário baseado na regionalização (CR). A análise de impacto levada a cabo contemplou as seguintes dimensões: i) A coerência organizativa de conjunto e/ou a articulação entre os poderes central e local; ii) A racionalização territorial das políticas públicas dos poderes central e local; iii) A vulnerabilidade aos lóbis; iv) A qualidade dos quadros dos partidos políticos; v) A competitividade da economia; vi) A coesão social e territorial; vii) A qualidade da democracia; e viii) Os custos operacionais.

Os resultados mostram que, no que se refere às dimensões analisadas da reforma política e administrativa do Estado, o CREC oferece mais do mesmo e por isso não é promissor, também no que diz respeito ao controlo da despesa pública. Em relação ao *statu quo*, este cenário apenas oferece uma redução dos custos operacionais do Estado, por via da redução da administração e da agregação de freguesias.

O CR é o cenário potencialmente mais interessante. Tal como o CNUTS, oferece benefícios em relação ao *statu quo* em todas as dimensões analisadas e oferece mais benefícios do que o CNUTS em algumas das dimensões analisadas. Todavia, politicamente, o resultado do referendo à regionalização de 1998 torna o CR de difícil aplicação no imediato.

Concluimos que o CNUTS se apresenta como o cenário mais promissor de reforma do Estado, sendo que, no tempo e se a sociedade portuguesa assim o entender, poderá evoluir para o CR.

AGRADECIMENTOS

Este artigo foi financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, no âmbito do projeto do Governo de Portugal, Ministério de Educação e Ciência, CEGE: PEst-OE/EGE/UI0731/2011.

Agradecemos a dois avaliadores anónimos as valiosas sugestões que nos deram para melhorar o artigo.

²⁵ A dimensão analisada foi apenas a dos custos operacionais de funcionamento do Estado. Os cenários de reforma do Estado aqui apresentados têm outras implicações na despesa do Estado. O CREC reduz as funções sociais do Estado e, por esta via, diminui a despesa do Estado. O CNUTS e o CR tornam o Estado menos vulnerável aos lóbis sectoriais e/ou ocultos e, por esta via, diminuem a despesa do Estado.

BIBLIOGRAFIA

1. Ascher, F., *Metapolis ou l'Avenir des Villes*, Editions Oulite Jacob, 1995.
2. AAVV, *A Governância no Século XXI*, OCDE, tradução do Gabinete de Estudos e Prospetiva do Ministério da Economia (GEPE), Lisboa, 2002.
3. Braudel, F., *Escritos sobre a História*, Editorial Presença, Lisboa, 1992.
4. Cadilhe, M., *O Sobrepeso do Estado em Portugal: Uma Proposta de Reforma Conceitual e Administrativa*, Fubu Editores, S.A., 2005.
5. Castells, M., «Global Governance and Global Politics», The 2004 Ithiel De Sola Pool Lecture, published in *PS: Political Science & Politics*, 9, January, 9-16, 2005.
6. Castells, M., *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2003, 2005.
7. Churchill, W. S., *Memórias da Segunda Guerra Mundial*, Textos Editores, 2011.
8. Costa, L., *O Território da Descentralização no Portugal do Século XXI: Uma Abordagem Microeconómica*, Seminário Economia e Finanças da Descentralização, Porto, 2006.
9. Davidson, P., *John Maynard Keynes*, Actual Editora, Lisboa, 2010.
10. DGOTDU, *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)*, Aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, Lisboa, 2007.
11. Dullien, S. e Guérot, U., *The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach to the Euro Crisis*, Policy Brief, European Council of Foreign Relations (ECFR)/49, February, 2012.
12. European Union Commission (EUC), *Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, approved in the informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011, Gödöllő, Hungary, , 2011.
13. Figueiredo, A., *Para onde Vai a Europa?, A Organização Europeia em Debate*, apresentação de 14 teses pelo Dr. Franck Biancheri Director, das Associações Europe 2020 e Newropeans, Instituto de Recursos e Iniciativas Comuns da Universidade do Porto (IRICUP) e Associação Política Regional e de Intervenção Local (APRIL), Porto, 2003.
14. Figueiredo, A., *The Dual Crisis of Portuguese Economy and the "Tongs Effect" on Local Governance*, IGU Commission on Geography of Governance Annual Conference 2012, Lisbon, (2012).
15. Findlay, R., e O'Rourke, K., *Power and Plenty*, Princeton University Press, 2008.
16. Friedman, M., e Schwartz, A. J., *A Monetary History of the United States: 1867-1960*, Princeton University Press, Princeton, 1963.
17. GMAAP, *Documento Verde da Reforma da Administração Local: Uma Reforma de Gestão, Uma Reforma de Território e Uma Reforma Política*, Gabinete do Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares (GMAAP), Lisboa, 2011.
18. IMF, *Portugal: Rethinking the State: Selected Expenditure Reform Options*, Gerd Schwartz, Paulo Lopes, Carlos Mulas Granados, Emily Sinnott, Mauricio Soto, e Platon Tinios, International Monetary Fund (IMF), Fiscal Affairs Department, janeiro, 2013.
19. Martins, N., «Globalization, inequality and the economic crisis», *New Political Economy*, 15 (1), 1-18, 2011.
20. Mattoso, J., *A Identidade Nacional*, Lisboa, Fundação Mário Soares, 2001.
21. Mattoso, J., *Identificação de Um País: Ensaio sobre as Origens de Portugal 1096-1325*, Lisboa, Editorial Estampa, 1985.
22. Melo, A., *Da Província à Região-Plano: Uma Visão Histórica*, Porto, CCDR Norte, 2009.
23. Melo, A., *Desconcentração, Descentralização e Coordenação em Itália, França e Portugal: Uma Visão Comparada*, no 40.º ano do 1.º mapa das Regiões-Plano (1967-2007), Porto, CCDR Norte, 2007.
24. OECD, *Regions at a Glance 2011*, OECD, 2011.
25. OECD, *Globalisation and Regional Economies: Can OECD Regions Compete in Global Industries?*, OECD, Reviews of Regional Innovation, 2007.
26. OECD, *Redifining Territories: The Functional Regions*, OECD, Directorate for Public Governance and Territorial Development, 2002.
27. Osborne, D. e Gabler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, A William Patrick Book, 1992.
28. Ribeiro, O., *Portugal: o Mediterrâneo e o Atlântico*, Sá da Costa, 5.ª edição, 1987 (1945).
29. Rodrik, D., *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*, Oxford University Press, Nova Iorque, 2011.
30. Sampaio, A., *Estudos Económicos – As Vilas do Norte de Portugal*, Editorial Vega, 1979, Lisboa, 1902.
31. Sassen, S., *The Global City*, Princeton University Press, 2.ª edition, 2001 (1991).
32. Stiglitz, J. E., *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, World Bank, Helsínquia, Finlândia, 7 de janeiro de 1998.
33. Stiglitz, J. E., *Globalização, a Grande Desilusão*, Lisboa, Terramar, 2002.
34. Stiglitz, J. E., *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company, 3.ª ed., 2000.
35. Toffler, A., *The Third Wave*, Bantam, 1981.
36. Tullock, G., «Efficient Rent Seeking», *The Economics Analysis of Rent Seeking*, Edward Elgar Publishing, R. D. Tollison e R. D. Clinton (eds.), pp. 131-146, 1995.
37. UNCTAD, *The Paradox of Finance-Driven Globalization*, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) Policy Brief, N.º 1, janeiro 2011.

LIBERALIZAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO NO TRANSPORTE MARÍTIMO REGULAR DE MERCADORIAS: O CASO DO ARQUIPÉLAGO DOS AÇORES

LIBERALIZATION AND PUBLIC SERVICE IN REGULAR MARITIME TRANSPORT OF GOODS: THE CASE OF THE AZORES ISLANDS

Luís Machado da Luz

lluz@portosdosacores.pt

Assessor, Gabinete de Plano Estratégico e Estudos, Portos dos Açores, S.A

RESUMO/ABSTRACT

A liberalização do transporte marítimo, no âmbito da implementação do mercado único europeu, é uma questão central no que respeita à política de transportes do arquipélago dos Açores, enquanto espaço insular ultraperiférico. O presente trabalho pretende aplicar o conceito de serviço universal ao transporte marítimo regular de mercadorias nos Açores, como alternativa ao sistema atual, em que são impostas condições de funcionamento do mercado pouco consistentes com um regime concorrencial. Quando colocados em confronto, esta última solução permite obter uma melhoria em termos de eficiência na afetação de recursos, com níveis relativamente equivalentes em termos de bem-estar das populações insulares. Contudo, as dificuldades na implementação do conceito, nomeadamente em termos de infraestruturas portuárias, podem colocar o processo em causa.

Palavras-chave: Custos de Transporte, Liberalização, Obrigações de Serviço Universal, Transporte Marítimo.

Códigos JEL: K23, L14, L98, R42

Liberalization of maritime transport, under the creation of the European single market, is a key question in terms of the policy of transports of the Azores islands, as an ultraperipheral insular space. The present work aims to apply the concept of universal service to the regular maritime transport of goods in the Azores, as an alternative to the present regulation method, which establishes market functioning conditions partially inconsistent with a competitive regime. Universal service would obtain a better solution in terms of efficiency of resource allocation, with a similar level of well being of the islands populations. Nevertheless, the difficulties in the implementation of the concept, namely in terms of port infrastructures, may raise severe difficulties to the process.

Keywords: Transportation Costs, Liberalization, Universal Service Obligations, Maritime Transport.

JEL Codes: K23, L14, L98, R42

1. INTRODUÇÃO

Um número muito substancial de questões relacionadas com o desenvolvimento económico assimétrico encontra justificação, segundo a teoria económica, na existência de vantagens inerentes a uma localização central. Em oposição, as regiões periféricas apresentam características relativamente desfavoráveis que inibirão o seu desenvolvimento. De entre as múltiplas formas como se expressam as des-

vantagens das regiões periféricas, os custos de transporte, muitas vezes associados à ausência de economias de escala, constituirão o custo direto mais evidente da distância em relação ao mercado. As regiões insulares, especialmente as de reduzida dimensão, encontram-se entre os espaços mais penalizados pela distância.

Neste contexto, o presente artigo aborda a questão do transporte marítimo regular de mercadorias no caso do arquipélago dos Açores, na sequência do estabelecimento de

princípios de livre concorrência a nível comunitário, com a publicação do Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de dezembro de 1992. Pretende-se abordar uma política de âmbito público alternativa, que conjugue de forma adequada as particularidades do arquipélago com os princípios de livre concorrência referidos. Para o efeito, recorrer-se-á ao conceito de serviço universal, enquadrando-o numa política de transporte marítimo para o arquipélago.

O presente trabalho encontra-se estruturado do seguinte modo: a secção 2 efetua uma resenha sobre a problemática dos custos de transporte, referenciando alguns casos de realidades insulares e enquadrando o transporte no âmbito das indústrias de rede; na secção 3 é apresentado o regime regulamentar aplicável no transporte marítimo regular de mercadorias no arquipélago, enquadrado pelo Regulamento (CEE) n.º 3577/92; um cenário hipotético de liberalização, e possíveis consequências, é desenvolvido na secção 4, como prévia referência para o estabelecimento de obrigações de serviço universal, de acordo com o recomendado pela literatura (Panzar, 2000); a secção 5 propõe um cenário alternativo ao vigente, tendo por base o conceito de serviço universal e obrigações subjacentes; segue-se, na secção 6, uma breve análise de possíveis consequências para as infraestruturas portuárias, enquanto nós de um sistema de rede. A secção 7 conclui, apresentando algumas considerações para desenvolvimentos futuros sobre o tema.

2. OS CUSTOS DE TRANSPORTE E A PENALIZAÇÃO DA DISTÂNCIA

Em termos geográficos, os Açores constituem a última fronteira da Europa, distando à volta de 1500 km da costa ocidental europeia e cerca de 4500 km da costa leste americana. Esta localização em pleno oceano Atlântico, embora estrategicamente ímpar, representa em termos de acessibilidade um condicionalismo evidente, podendo-se falar, relativamente ao continente europeu, em ultraperiferia. Este conceito de ultraperiferia veio, de resto, a ser reconhecido pela Comunidade Europeia. Na atualidade, o Tratado da União Europeia refere-se expressamente às realidades insulares no contexto europeu¹.

Composto por nove ilhas dispersas numa faixa de 600 km de extensão e nalguns casos com densidades populacionais bastante reduzidas², a essa ultraperiferia há ainda

¹ O parágrafo 2.º do artigo 299.º do Tratado da Comunidade Europeia referia expressamente esse conceito de ultraperiferia. O novo Tratado da União Europeia (TUE), publicado no *JOUE* n.º 2010/C 83/01, no seu artigo 349.º, passa a identificar expressamente as diversas regiões ultraperiféricas, reconhecendo as suas dificuldades específicas em termos de desenvolvimento. Adicionalmente, no âmbito das redes transeuropeias e da coesão económica, social e territorial, são reconhecidas também as dificuldades inerentes às realidades insulares (artigos 170.º e 174.º do TUE).

² A densidade populacional dos Açores era, de acordo com dados do SREA relativos a 2009, de 105,7 habitantes por km²,

a acrescer uma dupla insularidade. Esta característica de dupla insularidade implica, em termos de transporte, uma clara distinção entre as ligações com o exterior e as ligações interilhas. Neste sentido, o papel das entidades públicas revela-se preponderante, sendo a sua ação orientada em grande medida pela tentativa de prossecução de políticas de transporte que assegurem um determinado nível de bem-estar das populações insulares, nomeadamente nas ilhas de menor dimensão, expressas na garantia de serviços de transporte regulares, para além de preços relativamente uniformes.

FIGURA 1. LOCALIZAÇÃO DO ARQUIPÉLAGO DOS AÇORES



Fonte: <http://www.lotacor.pt/azores.php>

Estas circunstâncias, decorrentes de fatores de ordem geográfica, compreendem limitações no acesso a mercados externos muito significativas, situação comum à generalidade das ilhas de pequena dimensão. A penalização da distância decorre, assim, da constatação de que existem vantagens económicas inerentes a uma localização central. Adicionalmente, deriva também do facto de que, para um determinado modo de transporte, quanto maior é a distância, mais energia e mais tempo serão despendidos.

Os custos de transporte são o custo direto adicional associado à distância face ao mercado mais notório, tendo vindo a atrair uma crescente atenção no âmbito da diminuição das barreiras ao comércio que os acordos de livre comércio entre países proporcionam. A interpretação do conceito de custos de transporte na literatura é relativamente variável, sendo algumas vezes associado não apenas aos custos do frete³ marítimo, mas também a outros custos inerentes às transações de bens. Noutros estudos, particularmente no caso de transações internacionais, a sua determinação resulta sobretudo da comparação de preços CIF e FOB⁴, ou ainda de dados referentes às balanças de pagamentos dos diferentes países.

sendo que, em sete das nove ilhas do arquipélago se regista uma densidade populacional abaixo da média do arquipélago (SREA, 2009).

³ Valor a pagar pela prestação de serviço de transporte.

⁴ As expressões CIF e FOB fazem parte dos Incoterms, significando, no primeiro caso, custo, seguro e frete, e no segundo termo que o fornecedor coloca a mercadoria a bordo livre de quaisquer custos. Nesse caso, ficam por conta do comprador os custos inerentes ao transporte a partir desse ponto.

A penalização decorrente da distância, no caso concreto das ilhas, é assunto relativamente escasso na literatura económica. Encontramos referência em diversos autores (Borgatti, 2007; Kuwamory, 2006; Wilmsmeier e Hoffmann, 2008) em documentos de organismos dependentes das Nações Unidas, como é o caso da CEPAL – Comissão Económica para a América Latina⁵ ou do DESA – Department of Economic and Social Affairs, ou ainda da rede Eurisles⁶. De qualquer modo, são relativamente mais frequentes as referências na literatura a abordagens de casos mais genéricos. É exemplo disso o trabalho de Golub e Tomasik que, com base em dados relativos ao conjunto de 21 países da OCDE para o período entre 1973 e 2005, colocam a Austrália e a Nova Zelândia como os países com os custos de transporte mais elevados, o que reflete o respetivo isolamento e a grande distância face a outras regiões. No caso do Japão, os custos de transporte excedem os observados na Europa e nos Estados Unidos, particularmente no caso das exportações (Golub e Tomasik, 2008).

No caso de Kuwamory, que aborda os custos de transporte nas importações das Filipinas, a conclusão é a de que a distância é um fator importante na determinação dos custos de transporte. Em termos de custo de transporte, as importações registam um aumento da ordem dos 29% quando o ponto de origem das mesmas duplica (Kuwamory, 2006).

Quanto a Borgatti, que analisa especificamente a situação das ilhas do Pacífico e também uma série de 36 Estados soberanos compostos por ilhas, com destaque para algumas das Caraíbas, refere o facto de o comércio bilateral ser fortemente afetado pela distância, sendo que, na presença de custos de transporte competitivos, o efeito do afastamento e da distância em termos de comércio bilateral dilui-se. Para além disto, no caso das ilhas do Pacífico, o efeito do afastamento afeta positivamente o comércio bilateral destas ilhas, mas o seu impacto não é suficientemente forte para compensar o efeito negativo da distância (Borgatti, 2007).

No caso das Caraíbas, que constituem um mercado relativamente disperso e com reduzidos volumes de tráfego em múltiplas rotas, muitos operadores de transporte marítimo apresentam deseconomias de escala e estruturas de mercado oligopolistas, o que é gerador de custos de transporte superiores (Wilmsmeier e Hoffmann, 2008). De facto, observa-se que os países da Comunidade das Caraíbas pagam até três vezes mais do que a média mundial pelas suas importações. Como principais fatores para este fenómeno será de referir, entre outros, o volume de

cargas, o valor das mercadorias, as tarifas portuárias, a eficiência das infraestruturas portuárias e o desequilíbrio das trocas (CEPAL, 1997). É citado, na publicação em causa, um exemplo bastante esclarecedor em que o valor dos fretes marítimos entre Miami e as ilhas da zona das Caraíbas não é significativamente diferente do das tarifas para uma distância muito superior, como a registada entre Miami e Buenos Aires.

Também a DESA, no âmbito dos trabalhos da Comissão sobre o Desenvolvimento Sustentável, em 1996, apresentou algum material sobre a realidade de 28 países insulares, apontando para uma penalização devido a fretes marítimos de mais de 45%, quando comparados com dados dos países desenvolvidos (DESA, 1996). Uma nota relevante sobre os dados apresentados resulta da inclusão de Singapura no conjunto desses países. Uma vez que Singapura corresponde ao segundo maior porto mundial em termos de movimentação de contentores, encontrando-se portanto fora do contexto em análise, ou seja, de penalização da distância, procedeu-se ao tratamento dos valores apresentados na publicação em apreço, expurgando os dados desse país. A percentagem resultante do cálculo sem Singapura é de 123%, e já não de 45%, o que confirma com particular clareza a ocorrência de uma penalização particularmente gravosa, devido a fretes marítimos, no caso dos países insulares.

A rede Eurisles, por seu turno, abordou em 1999 a questão das ilhas europeias, concluindo, com base em dados relativos às capitais dos Estados-membros de então e de 12 regiões insulares europeias, que os preços para os destinos insulares são 50% superiores à média de todos os destinos. Para além disto, os preços médios insulares são, pelo menos, o dobro dos praticados nas trocas com as capitais. De referir ainda a existência de diferenças significativas entre as regiões insulares mediterrânicas e ultraperiféricas. No primeiro caso, o preço do transporte rodoviário para o porto de embarque constitui, em larga medida, o elemento dominante relativamente ao preço total, sendo o transporte marítimo realizado em grande parte em navios *ferry*. No caso das ilhas ultraperiféricas, como é o caso de Açores, Madeira e Canárias, a conclusão é a de que o preço depende em grande medida do trajeto marítimo, inscrevendo-se, nesse caso, o transporte numa lógica de transporte intercontinental. Nessas situações, domina o transporte através de navios porta-contentores. Entre as várias regiões insulares atlânticas, os Açores registam os custos de transporte mais elevados, superiores em 41% aos praticados para a Madeira ou ainda em 112% aos praticados nos trajetos para as Canárias (Eurisles, 1999).

Poder-se-á, portanto, concluir que os Açores suportam, em termos de acesso às regiões centrais da Europa, custos de transporte particularmente elevados, sendo tais custos decorrentes, em grande medida, da maior distância e da reduzida dimensão dos mercados locais das diferentes ilhas. A falta de ligações diretas a tais regiões são outra importante restrição a considerar, e um fator gerador de preços mais elevados.

⁵ A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas, tendo como objetivo contribuir para o desenvolvimento económico da América Latina.

⁶ Eurisles é acrónimo de «European Islands System of Links and Exchanges», sendo uma rede de cooperação inter-regional criada em 1992, por iniciativa da Comissão das Ilhas da Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa (CRPM).

Estudos mais genéricos sobre o tema são relativamente claros quanto ao impacto da distância na formação dos custos de transporte, para além de destacarem o modo como estes custos influenciam o desempenho económico. É o caso de Gallup, Sachs e Mellinger, que concluem, com base num modelo formal *AK*, que um diferencial de 5% nos custos de transporte para duas economias distintas se traduz numa taxa de crescimento anual, para a economia com custos de transporte mais baixos, superior em 49% à taxa de crescimento registada na economia com custos de transporte mais elevados (Gallup, Sachs e Mellinger, 1999).

Em estudos empíricos, como o de Limão e Venables, em que são analisados os determinantes do custo de transporte, a conclusão é a de que a geografia e a qualidade das infraestruturas influenciam o nível dos custos de transporte (Limão e Venables, 1999b). Noutro estudo dos mesmos autores, a conclusão é a de que a distância reduz o rendimento real (Limão e Venables, 1999a). Outros autores determinaram a existência de uma relação positiva entre distância e custo de transporte marítimo. Concluem, nomeadamente, que um aumento de 10% em termos de distância implica, *grasso modo*, um aumento de 2% nos custos de transporte (Micco e Pérez, 2001). Tais valores não são significativamente diferentes dos resultados obtidos por Kawomary e já referidos acima.

Também a contentorização, as economias de escala e a eficiência portuária registam um efeito negativo em termos de formação dos custos de transporte, contribuindo significativamente para a sua diminuição. Sendo o transporte marítimo um exemplo clássico de indústria em que se observam economias de escala, a dimensão dos fluxos das trocas realizadas por via marítima determinará, só por si, diferentes custos unitários. Quanto à contentorização, trata-se de uma evolução tecnológica determinante que permitiu uma drástica redução nos custos de transporte marítimo. Já em termos de eficiência portuária, um porto menos eficiente poderá corresponder a uma distância face ao mercado superior em 60% (Micco e Perez, 2001). Fink, Mattoo e Neagu destacam também esta questão da eficiência portuária, calculando que a liberalização dos serviços portuários proporcionaria uma diminuição de 37% no preço dos serviços de linha regular. Adicionalmente, destacam o impacto menos do que proporcional da distância sobre os custos de transporte (Fink, Mattoo e Neagu, 2000). Outros autores enfatizam também o papel da qualidade das infraestruturas de transporte na determinação dos custos de transporte (Martinez-Zarzoso e Suárez-Burguet, 2005; Combes e Lafourcade, 2005).

Este conjunto de referências permite ainda enquadrar o tema do transporte regular no âmbito das chamadas indústrias de rede. A este respeito, será apropriado o recurso a Economides ou Button e Nijkamp, que abordam um número muito substancial de tópicos sobre a questão da estabilidade económica em indústrias de rede, na sequência de reformas legislativas no sentido de uma liberalização dos mercados (Economides, 1996; Button e Nijkamp, 1997). Estes identificam algumas abordagens passíveis de solucio-

nar a instabilidade dos mercados das indústrias de rede, nomeadamente o desenvolvimento de políticas que manipulam o papel dos mercados ou até mesmo medidas institucionais para a provisão direta (Button e Nijkamp, 1997).

Parece portanto relativamente consensual que a distância em termos geográficos tem um papel relevante na determinação dos custos de transporte. No caso particular das ilhas, os custos de transporte constituem a primeira razão para a penalização em termos de rendimento real, sendo particularmente relevante este facto nas regiões mais remotas. Nesse caso, as soluções de mercado poderão ser, muitas vezes, inadequadas, exigindo o recurso a medidas específicas.

3. O ENQUADRAMENTO LEGISLATIVO DO TRANSPORTE MARÍTIMO NO CASO DOS AÇORES

Tendo em conta a condição dos Açores enquanto arquipélago ultraperiférico, e a dependência face ao transporte marítimo regular para a sua integração em espaços económicos mais amplos, esta é uma área prioritária para os poderes públicos. A preocupação reside sobretudo no tratamento da descontinuidade territorial, de modo que não constitua um elemento de agravamento dos desequilíbrios regionais. Nesse sentido, são notórias as preocupações ao nível da garantia de condições de bem-estar das populações insulares, fazendo com que o transporte marítimo seja, desde sempre, uma atividade económica com um nível de regulamentação substancial.

Entretanto, com a construção do mercado único europeu e a publicação do Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de dezembro, que veio consagrar o princípio da livre prestação de serviços de transporte marítimo nos Estados-membros, Portugal viu-se obrigado a alterar o regime jurídico então vigente, adaptando-o ao direito comunitário.

De acordo com o n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento em apreço, é permitida aos Estados-membros, no caso de serviços regulares entre e para as ilhas, a possibilidade de recorrerem a duas alternativas no que respeita à prestação de serviços marítimos: (1) Celebração de contratos de fornecimento de serviços públicos; ou (2) Imposição de obrigações de serviço público.

No que respeita aos arquipélagos dos Açores e Madeira, a opção residiu na imposição de obrigações de serviço público, e não na celebração de contratos de fornecimento, em linha, sublinhe-se, com as soluções de transporte marítimo anteriormente em funcionamento nesses arquipélagos.

Nos termos do regime jurídico nacional atual, constante do Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro, as principais obrigações impostas aos operadores com ligações ao arquipélago dos Açores agrupar-se-ão nos itens seguintes: (1) A garantia de regularidade, continuidade e qualidade do serviço de transporte; (2) A existência de ligações semanais, com escalas quinzenais em todas as ilhas; (3) A prática de fretes iguais entre o continente e cada uma das ilhas dos

Açores; (4) A garantia de que o tempo de demora entre origem e destino não ultrapasse sete dias.

Não obstante este conjunto abrangente de obrigações associadas à prestação de serviços de transporte marítimo regular de mercadorias nos portos dos Açores, serão de referir algumas limitações ao funcionamento do mercado. Cingir-nos-emos às questões relativas aos preços e ao número de ligações, correspondentes aos itens (2) e (3) do parágrafo anterior, por constituírem os aspetos mais relevantes do sistema.

De acordo com um recente estudo da consultora BMT – Transport Solutions, o regime aplicável envolve, na prática, componentes que permitem o estabelecimento de acordos entre os operadores, de modo a evitar escalas diretas em certas ilhas, cumprindo mesmo assim as obrigações de serviço público (BMT – Transport Solutions, 2010). Neste sentido, o mecanismo regulamentar em vigor permite aos operadores realizarem entre si uma repartição das escalas e, assim, do mercado, evitando cobrir com os seus próprios meios todas as ilhas.

Relativamente à restrição quanto a fretes iguais para qualquer uma das ilhas, verifica-se a prática, por parte dos vários operadores, de uma subsidiação cruzada entre escalas, repartindo entre eles os custos inerentes à cobertura das ilhas menos interessantes em termos comerciais, mas cobrindo amplamente a parte mais atrativa do mercado. Esta subsidiação cruzada constitui, aliás, um instrumento inevitável, na medida em que qualquer operador, por

forma a poder cumprir com a obrigação de determinado número de escalas e ainda com a prática de um preço uniforme, terá de obter margens adicionais em determinados percursos que garantam a cobertura das perdas ocorridas noutros trajetos. Apenas será possível a obtenção de tais margens adicionais com o acordo conjunto dos vários operadores no mercado.

Outros factos a destacar em resultado da imposição das obrigações de serviço público acima resumidas são o de se observar, na prática, uma prestação de serviços indiferenciada entre os vários operadores e, sobretudo, uma ocupação média bastante baixa, conforme é possível constatar pela leitura do Quadro 1. O quadro em apreço apresenta a taxa média de ocupação dos navios afetos ao transporte com os Açores, o número de escalas dos diferentes portos e a correspondente oferta de contentores. Os dados utilizados baseiam-se nos registos das escalas de linha regular dos navios porta-contentores ocorridas em 2011 nos diversos portos açorianos e as capacidades máximas dos respetivos navios.

Trata-se de um indicador relativamente aproximado, uma vez que se deveria considerar a capacidade disponível do navio em cada porto em causa e não a capacidade nominal do mesmo. Numa operação sequencial de um qualquer navio que abranja vários portos, o espaço ocupado com contentores com destino aos portos seguintes fará diminuir a capacidade possível de utilização num determinado porto.

QUADRO 1. CARACTERIZAÇÃO DO TRÁFEGO MARÍTIMO REGULAR COM OS AÇORES EM 2011, POR PORTO

Portos	Ilha	Taxa média de ocupação dos navios	N.º de escalas	Oferta de serviço (contentores)
Ponta Delgada	São Miguel	22,06%	398	420.636
Praia da Vitória	Terceira	21,01%	155	180.126
Lajes das Flores	Flores	19,80%	26	19.624
Vila do Porto	Santa Maria	13,52%	29	22.588
Velas	São Jorge	12,32%	52	50.236
São Roque	Pico	9,83%	103	91.552
Horta	Faial	8,68%	98	117.744
Praia da Graciosa	Graciosa	6,81%	28	28.280
Total	-	17,72%	889	930.786

Fonte: *Lloyd's Register Fairplay* e Portos dos Açores, S.A.

O número de escalas de navios afetos ao tráfego marítimo regular nos diversos portos é significativamente desequilibrado, registando-se um máximo no porto de Ponta Delgada, com praticamente 400 escalas anuais e o mínimo no porto de uma ilha assinalavelmente periférica no contexto do arquipélago (Lajes das Flores), com 26 escalas em 2011.

Estes resultados demonstram a rigidez do sistema atual e confirmam a noção acerca da atribuição de uma preponderância na legislação às questões de garantia na prestação de serviço. Colocam também em evidência como outros

princípios, nomeadamente o da eficiência na afetação de recursos de todo o sistema, são colocados em plano secundário, atendendo às taxas médias de ocupação extremamente baixas na generalidade dos portos, com mínimos no porto da Horta (8,68%) e em Praia da Graciosa (6,81%).

Outro aspeto a destacar ainda prende-se com o facto de o sector marítimo enfrentar na atualidade uma crescente regulamentação ambiental, relativamente aos limites do teor de enxofre no combustível. Esta regulamentação ambiental fará, muito provavelmente, aumentar o custo dos combustíveis marítimos em proporção superior à média

(BMT – Transport Solutions, 2010). Tais circunstâncias reforçam a relevância da procura de um nível superior em termos de eficiência do sistema de transporte marítimo no caso dos Açores.

Nesta medida, discutir-se-ão, na secção seguinte, as consequências da implementação de um regime liberalizado. A existência de tal regime constituirá também o ponto de partida para a apresentação de um regime alternativo, assente no estabelecimento de obrigações de serviço universal, nos termos referenciados na literatura (Cremer, Gami, Grimaud e Laffont, 1998), a desenvolver na secção 5.

4. CONSEQUÊNCIAS RESULTANTES DE UM CENÁRIO DE LIBERALIZAÇÃO

O conhecimento da solução proporcionada pelo mercado sem qualquer tipo de intervenção de âmbito público é um aspeto particularmente relevante na abordagem das obrigações de serviço universal (Panzar, 2000). Nestes termos, apresentam-se a seguir as características genéricas que resultarão de um cenário hipotético de liberalização integral do transporte marítimo regular de mercadorias no caso dos Açores, decorrente da abolição da generalidade das restrições impostas pela legislação em vigor.

As consequências previsíveis dessa abolição serão, muito sinteticamente, as seguintes: (1) Os armadores deixariam de praticar preços uniformes; e (2) Passariam a escalar apenas os portos mais atrativos em termos de política comercial, sem restrições sequer quanto à frequência.

Tal solução, como se perceberá, poderia colocar potencialmente em risco o abastecimento regular de algumas ilhas, que assim passariam certamente a ser abastecidas com menor frequência e com navios de menor dimensão, eventualmente sem capacidade de transporte de contentores. O porto da Praia da Graciosa, em que se observa uma taxa de ocupação de 6,81%, conforme consta do Quadro 1 em cima, será um desses casos de ilhas que, num cenário de liberalização, deixariam de registar escalas de navios porta-contentores.

Deste modo, colocar-se-ia em causa de forma flagrante a garantia de condições de bem-estar das populações das diferentes ilhas do arquipélago. Algumas das ilhas do arquipélago deixariam de registar ligações diretas com portos do exterior, nomeadamente do continente português, correndo o risco de uma diminuição efetiva, se não drástica, do número de escalas e da qualidade dos serviços prestados. Estas consequências derivam do atual número de escalas e das respetivas taxas de ocupação, que teriam de se acomodar aos níveis de procura de transporte marítimo, abandonando o nível de oferta histórico, definido pela legislação.

Nestes termos, numa situação de mercado liberalizado seria possível considerar como características dominantes: (1) A existência de dois segmentos de mercado distintos, um composto por ligações diretas com o exterior e o outro pelas ligações interilhas, a partir de um qualquer porto

com ligação direta ao exterior; e (2) A prática de preços distintos, conforme a origem ou os destinos finais, função do trajeto praticado, e já não um preço uniforme para os serviços de transporte para qualquer uma das ilhas do arquipélago.

Como resultado do efeito provocado pelo processo de liberalização, poder-se-á considerar que o segmento de mercado que compreende as ligações diretas com o exterior funcionaria sem a necessidade de intervenção pública, ou a imposição de quaisquer requisitos em termos de regularidade, e com um preço significativamente inferior ao praticado atualmente⁷.

São estas, aliás, as conclusões de um estudo de 1999, encomendado pelo Governo Regional açoriano, que apontava para uma redução para metade do valor do frete em vigor na altura, com a implementação de um sistema de liberalização com apenas um porto de destino no arquipélago. Na eventualidade de se considerar como destino um conjunto de três portos no arquipélago, o estudo apontava para um incremento no valor do frete de 50%, face ao preço com apenas um porto de escala nos Açores (Rinave e Consulmar, 1999).

De qualquer modo, sob um regime liberalizado, seria o próprio funcionamento do mercado a ditar o número de portos com conexões diretas ao exterior e o respetivo preço. Quanto ao transporte interilhas, seria como que um mercado contingente, dependente das ligações estabelecidas pelo mercado das conexões ao exterior e respetiva frequência. Poderá colocar-se a eventualidade de não-garantia, na totalidade, do conjunto das condições de funcionamento desejáveis, pelo menos em termos de abastecimento frequente de todas as ilhas, conforme vimos, porquanto algumas não possuem volume que permita viabilizar serviços de transporte contentorizado regular.

Refira-se que esta perspetiva de separação do mercado de transporte marítimo regular já havia sido abordada em 1979, num estudo financiado pelo Governo norueguês sobre as possibilidades de melhoramento do transporte marítimo doméstico em Portugal, ao abrigo da Comissão Conjunta Luso-Norueguesa. Na altura, foram considerados dois tipos distintos de serviços: os serviços comerciais e os serviços “sociais”. No primeiro caso, seriam abrangidas as ligações entre Portugal e as ilhas com maiores índices de desenvolvimento, devendo, em princípio, ser executados sem auxílio económico por parte do Estado, enquanto os serviços “sociais” contemplariam as ilhas cujo tráfego potencial fosse demasiado reduzido para proporcionar uma base económica adequada às operações (Shipping Research Services, 1979).

O cenário de liberalização atrás descrito, necessariamente de uma forma sumária, permite perceber que o mercado, sujeito a um regime de livre concorrência, desen-

⁷ Para além de também inferior ao praticado nas ligações interilhas, ligações essas confrontadas com uma substancial diferença em termos de economias de escala face ao mercado das ligações com o exterior.

cadearia um resultado não desejável em termos de bem-estar das populações insulares, sobretudo das ilhas de menor dimensão, revelando-se, portanto, indispensável o recurso a mecanismos que possam garantir o funcionamento estável dos mercados. A solução em vigor, ditada por componentes com um grau de rigidez assinalável, resulta dessa primazia na estabilidade do mercado de transporte marítimo regular.

Refira-se, a propósito, que nos países mais setentrionais da Europa a realidade é totalmente diversa, encontrando-se os mercados dominados, desde há muito, por regras de livre acesso à costa. Nesses casos, não existe a necessidade de garantir quaisquer mecanismos que assegurem o funcionamento estabilizado dos mercados como no caso dos Açores e da Madeira, em que estão estabelecidas obrigações de serviço público. A opção em regiões remotas europeias, como é o caso de algumas ilhas escocesas, contempla a celebração de contratos de fornecimento de serviços públicos para prestação de transporte em navios *ferry*, decorrente da inexistência de interessados na prestação de serviços sem subsidiação, e não no estabelecimento de obrigações de serviço público. Recorde-se que são estas as duas opções previstas no n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 3577/1992.

Em face da prevalência de um regime que privilegia critérios associados à garantia de condições de bem-estar das populações e do facto de a eventualidade de uma liberalização deixar de garantir tais condições⁸, justifica-se tentar uma análise alternativa que compatibilize ambos os critérios de eficiência na afetação de recursos e a garantia de condições de bem-estar para as populações insulares, particularmente as das ilhas de menores dimensões e menos populosas.

Para o efeito, recorrer-se-á ao conceito de serviço universal, critério amplamente abordado ao nível da literatura, e aplicável sobretudo em indústrias de rede⁹. De acordo com a literatura, o serviço universal pretende conciliar a necessidade de incremento da concorrência com a preservação do acesso por parte da generalidade dos consumidores a determinado serviço. A declaração de necessidade de implementação de uma política de serviço universal significa admitir que o mercado concorrencial sem qualquer tipo de intervenção falhará na provisão de um nível aceitável em termos políticos ou de bem-estar geral. Para além disto, a literatura defende políticas de subsidiação ao nível das obrigações de serviço universal claras e concorrencialmente neutras (Cremer, Gasmi, Grimaud e Laffont, 1998). Outros autores abordam o tema das obrigações de serviço universal sob pontos de vista mais sectoriais, com destaque para questões como o custo ou o financiamento do serviço (Choné, Flochel e Perrot, 2000; Estache e Rus,

2000; Gautier e Mizuno, 2011; Jaag e Trinkner, 2011; Madet, Mirabel, Poudou e Roland, 2004; Panzar, 2000).

5. APLICAÇÃO DO CONCEITO DE SERVIÇO UNIVERSAL NO TRANSPORTE MARÍTIMO REGULAR NOS AÇORES

5.1. DEFINIÇÃO DE OBRIGAÇÕES DE SERVIÇO UNIVERSAL

A definição de obrigação de serviço universal pode ser entendida como a obrigação imposta a um determinado operador no que respeita à oferta de um conjunto mais ou menos amplo de serviços, caracterizado por: (1) Determinado nível de qualidade; (2) Disponibilidade para todos os utilizadores; e (3) Preço acessível (Cremer, Gasmi, Grimaud e Laffont, 1998; Gautier e Mizuno, 2011). Nalguns casos, a prática de preços uniformes é imposta como restrição adicional.

Tendo em conta que, sem qualquer restrição quanto ao preço, as restantes obrigações perdem sentido, os autores consideram que o serviço universal e as obrigações inerentes são, na essência, um conjunto de restrições quanto à política de preços dos operadores. Consideram, portanto, que qualquer política em que os diferenciais de preço sejam inferiores aos diferenciais de custo poderá ser considerada como de serviço universal. Nesse caso, estarão em causa argumentos de carácter redistributivo, através dos preços.

Razões adicionais para a adoção do princípio de serviço universal prendem-se com o carácter de bem público ou de mérito do serviço de transporte no caso em apreço, na medida em que o serviço em causa possa unificar o país, ou a região, ou se apresente como fundamental para o funcionamento da sociedade. O facto de a sociedade considerar inaceitável que qualquer pessoa possa ser excluída do serviço em apreço constitui também argumento enquadrável nesse âmbito.

Relativamente à aplicação do conceito, revela-se indispensável que conteúdo, níveis de preços e mecanismos de financiamento sejam decididos simultaneamente, uma vez que se trata de decisões interdependentes. O Quadro 2 resume as diversas possibilidades em termos de número de operadores, definição de obrigações de serviço universal e financiamento do sistema.

Assim, no caso de um único operador, este poderá ser financiado de três formas possíveis: (1) Através de uma subsidiação cruzada (ponto 1.1. do Quadro 2), ou seja cobrando preços mais elevados em segmentos do mercado mais lucrativos, de modo a obter recursos adicionais que o compensem pela prestação de serviços em segmentos de mercado onde não consegue cobrir os custos; (2) Através de transferências públicas diretas (ponto 1.2.); ou, ainda, (3) Através de um regime misto, contemplando as duas modalidades anteriores (1.3.).

Conforme já foi referido, a simultaneidade das decisões é um aspeto crítico no processo, interligando-se o número de operadores com as obrigações a cumprir pelo(s) mesmo(s) e com o modo de financiamento do sistema.

⁸ Envolvendo, para além disto, uma prática de preços de transporte marítimo muito díspares.

⁹ Como é o caso das telecomunicações, dos serviços postais, do transporte ferroviário e da distribuição de energia elétrica, gás ou água, entre outros.

QUADRO 2. QUADRO-SÍNTESE SOBRE IMPLEMENTAÇÃO E FINANCIAMENTO DO SERVIÇO UNIVERSAL

N.º de operadores	Obrigações de serviço universal (OSU)	Financiamento de obrigações de serviço universal (OSU)
1. Operador em regime de monopólio	Operador assume todas as OSU	1.1. Subsídio cruzada 1.2. Transferências diretas 1.3. Sistema misto
2. Mercado com vários operadores	OSU impostas a operador histórico	2.1. Área reservada a um operador (monopolista)
	Determinação de operador sujeito a OSU como parte de processo	2.2.a) Taxa de serviço universal
		2.2. Criação de fundo de serviço universal
2.2.b) Imposto à entrada (<i>lump sum</i>) 2.2.c) Taxa <i>pay or play</i>		

Fonte: Elaboração própria, com base em Cremer, Gasmi, Grimaud e Laffont (1998).

5.2. APLICAÇÃO DO CONCEITO DE SERVIÇO UNIVERSAL

As características elementares de um mercado liberalizado foram sumariamente abordadas na secção 4, podendo ser resumidas em: (1) Existência de dois mercados distintos, um composto por ligações diretas com o exterior e o outro pelas ligações interilhas, a partir de um qualquer porto com ligação direta; e (2) Prática de preços distintos, conforme as origens e/ou os destinos finais, função do trajeto praticado, e já não um preço uniforme para serviços de transporte para qualquer uma das ilhas do arquipélago.

Conforme se viu, o transporte marítimo, no que respeita a ligações com portos exteriores ao arquipélago, não registaria qualquer necessidade de intervenção, sendo os preços praticados substancialmente mais baixos do que atualmente. Os operadores passariam a escalar os portos do arquipélago com maior dimensão, no âmbito das suas políticas comerciais, sem restrições de qualquer ordem quanto a preços e frequência.

O mesmo já não se poderá afirmar para o transporte interilhas, em que existe o risco de ocorrência de ligações em número insuficiente para determinadas ilhas e o recurso a navios que não garantiriam a qualidade de serviço pretendida¹⁰. Para além disto, os preços praticados para estes serviços de transporte seriam mais elevados do que no caso das ligações com o exterior. Ou seja, o mercado, sem qualquer intervenção, muito provavelmente não geraria um resultado desejável em termos de bem-estar das populações.

Com base nestes elementos, referenciados mais detalhadamente na secção 4, é possível delimitar a área em que se aplicará de modo exclusivo as obrigações de serviço universal. Deste modo, será possível definir a estrutura em que assentará a provisão de serviços de transporte marítimo regular no arquipélago dos Açores, o que se abordará de seguida.

5.3. ANÁLISE DO SISTEMA DE SERVIÇO UNIVERSAL NOS AÇORES

Através da leitura do Quadro 2, que apresenta uma síntese das diversas hipóteses em termos de definição do

serviço universal, poder-se-á considerar as seguintes hipóteses: (1) Provisão e financiamento de serviço universal com um único operador; (2) Mercado com vários operadores, sendo o operador sujeito a obrigações de serviço universal financiado por uma área reservada ou através de um fundo de serviço universal.

De modo a ilustrar a leitura do quadro em apreço, no caso da primeira hipótese, teremos um operador em regime de monopólio que poderia efetuar uma subsídio cruzada entre vários trajetos, ou seja, ligações interilhas e ligações com o exterior (solução prevista no ponto 1.1. do Quadro 2), financiando-se por via dessa subsídio cruzada e garantindo preços iguais entre os diferentes trajetos ou, em alternativa, preços relativamente aproximados¹¹. Esta solução corresponderá, de certo modo, à solução prevista no ponto 2.1 do Quadro 2, diferindo, contudo, em alguns aspetos relevantes: esta última permite, por um lado, um nível superior de concorrência no mercado e, por outro, exige a existência de uma parcela do mercado como área reservada do operador encarregue da provisão do serviço universal. Para este, é a existência dessa área reservada que lhe permitirá financiar o serviço universal. De qualquer modo, o facto de a área reservada ser consideravelmente menor do que a correspondente à de um operador monopolista tornará relativamente mais difícil a obtenção de preços aproximados ou idênticos entre os dois segmentos de mercado considerados, ou seja, o mercado das ligações com o exterior e o mercado das ligações interilhas.

Outra alternativa, na presença de vários operadores no mercado, seria o financiamento através de um fundo de serviço universal. Tal fundo poderá ser financiado de três modos possíveis: através de uma taxa unitária de serviço universal (ponto 2.2.a do Quadro 2); um imposto à entrada para cada operador que pretenda entrar no mercado (ponto 2.2.b do Quadro 2); ou ainda uma taxa *pay or play*, que significa que o operador teria de pagar uma determinada taxa, como contrapartida para a não-cobertura do serviço universal (ponto 2.2.c do Quadro 2).

¹⁰ Navios sem capacidade de transporte de contentores, por exemplo.

¹¹ Aplica-se neste caso o critério mencionado acima de que qualquer política em que os diferenciais de preço sejam inferiores aos diferenciais de custo poderá ser considerada de serviço universal.

Deste conjunto de tópicos relativos ao funcionamento do sistema com obrigações de serviço universal, poder-se-á concluir que, através de qualquer um dos mecanismos, será possível estabelecer um regime em que os objetivos estabelecidos pelas entidades públicas são reconhecidos e incluídos no sistema de mercado, nomeadamente em termos de compatibilização entre funcionamento do mercado e financiamento das obrigações de serviço universal.

Quanto à questão da igualização, ou aproximação, com os preços praticados no segmento das ligações marítimas com o exterior, atendendo a que a diferença de preços seria, em princípio, significativa, teriam de ser exigidas medidas adicionais, nomeadamente uma das dispostas no ponto 1.2. ou 1.3. do Quadro 2, ou seja, transferências diretas que complementaríamos a subsídição cruzada.

Das várias soluções apresentadas pela literatura e resumidas acima, a que melhor se adequará às condições do mercado de transporte marítimo regular de mercadorias no caso dos Açores será aquela em que existe distinção entre responsabilidade pela provisão e financiamento das obrigações de serviço universal, ou seja, uma solução enquadrada no ponto 2.2. do Quadro 2 acima. Nesse caso,

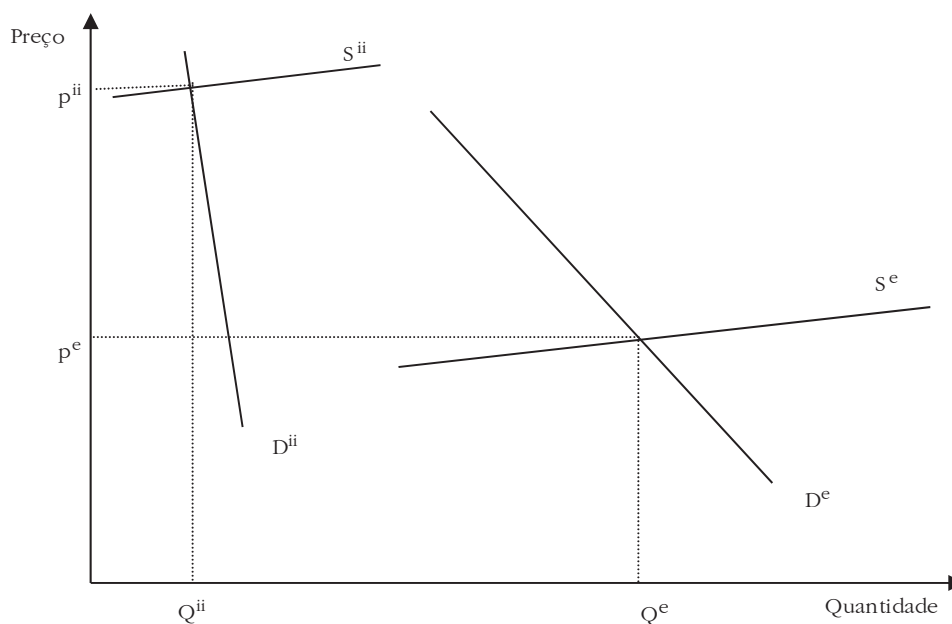
o sistema seria financiado por todos os operadores, que, deste modo, proporcionariam a obtenção de recursos para um fundo de serviço universal, destinado a garantir uma aproximação de preços entre os dois segmentos de mercado considerados.

A este nível, é de relevar a oportunidade de geração de concorrência que este sistema permite, através do sistema *pay or play*, na medida em que um novo operador que pretenda entrar no mercado teria de pagar para financiar as obrigações de serviço universal ou, em alternativa, ser obrigado a prestar os serviços abrangidos pelas obrigações de serviço universal.

Apresenta-se a seguir, nas figuras 2 e 3, uma análise gráfica que ilustra todo o processo de implementação do conceito de serviço universal para o caso em apreço, financiado por um fundo de serviço universal.

O ponto de partida será, conforme já foi referido, um sistema de transporte sem qualquer intervenção pública, adotando-se, a partir desse sistema, um regime com um fundo de serviço universal, financiado por todos os operadores que não se encontrem obrigados ao cumprimento de obrigações de serviço universal.

FIGURA 2. MERCADO DE TRANSPORTE MARÍTIMO REGULAR EM REGIME LIBERALIZADO



A Figura 2 apresenta os mercados das ligações com o exterior e interilhas e os respetivos equilíbrios num contexto liberalizado. O mercado das ligações interilhas é representado pelas curvas de procura e oferta (D^{ii} e S^{ii}), de cuja interseção resulta o ponto de equilíbrio, com o preço p^{ii} e a quantidade Q^{ii} . Por seu turno, o mercado das ligações com o exterior é representado pelas curvas de procura e oferta (D^e e S^e). Da interseção das duas curvas resulta o ponto de equilíbrio desse mercado, correspondente ao preço p^e e à quantidade Q^e .

Conforme se poderá constatar, as características particulares de cada um dos dois segmentos de mercado encontram-se expressas na disposição das diferentes curvas de procura e oferta, que determinam os preços e as quantidades de equilíbrio. Assim, em relação às curvas da procura, a inclinação da procura de ligações interilhas (D^{ii}) é substancialmente mais acentuada do que a das ligações diretas com o exterior (D^e), porquanto o fator determinante das ligações interilhas corresponde ao nível de consumo das populações, que se traduz, na prática, num predomínio

de necessidades de importação. Para além disto, a maior inclinação reflete uma menor elasticidade face ao preço. Já nas ligações com o exterior, colocar-se-á em evidência a questão do preço do transporte, de cuja variação dependerá um maior ou menor fluxo de trocas, mais diretamente associadas à atividade produtiva e exportadora. Como consequência, a curva da procura neste último segmento é mais sensível ao fator preço do que no transporte interilhas.

Relativamente às curvas da oferta, refletem de forma notória a diferença de dimensão dos dois segmentos de mercado, sendo os custos unitários de produção consideravelmente inferiores nas ligações com o exterior, atendendo às próprias características do transporte marítimo, que, conforme vimos, é um setor dominado por economias de escala substanciais. Nesse sentido, navios com maior capacidade permitirão custos unitários significativamente mais baixos.

Por forma a ilustrar o funcionamento de um sistema de serviço universal com uma maior proximidade de preços praticados nos dois segmentos de mercado, considerar-se-á, na Figura 3, um sistema financiado por um fundo de serviço universal. Os recursos de tal fundo serão obtidos através de uma taxa unitária fixa sobre o preço praticado pelo operador de transporte marítimo no segmento das ligações com o exterior.

Vejamus como se comportarão as curvas de oferta e procura do segmento das ligações com o exterior.

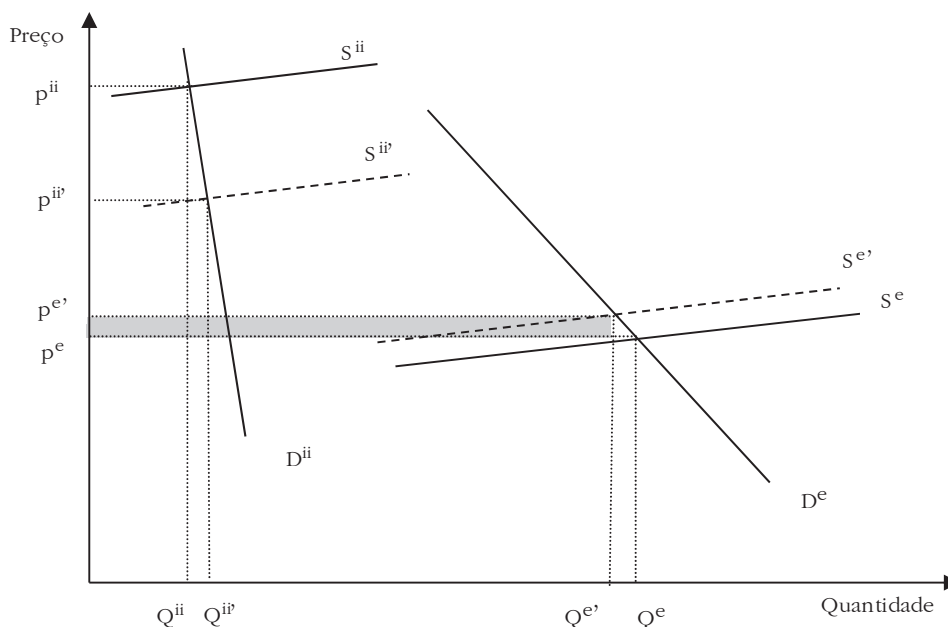
A curva de oferta deslocar-se-á integralmente para cima e para a esquerda. Para a esquerda porquanto, para cada preço de mercado, os operadores oferecem então uma menor quantidade em consequência da taxa aplicada. Para cima, uma vez que, para induzir a que os operadores continuem a oferecer a mesma quantidade, ter-se-á de pagar então um preço superior. A distância entre as duas curvas (S^e e $S^{e'}$) corresponde ao valor da taxa unitária fixa que financiará o fundo de serviço universal.

Quanto à curva da procura, permanecerá inalterada, atendendo a que a aplicação da taxa incidirá sobre o operador de transporte.

O novo preço de equilíbrio ($p^{e'}$) será superior ao preço inicial (p^e), enquanto a nova quantidade de equilíbrio ($Q^{e'}$) será inferior à quantidade inicial (Q^e). Este efeito encontra-se descrito na Figura 3, em que se poderá observar a nova curva da oferta ($S^{e'}$), que se deslocou integralmente para cima e para a esquerda.

Os recursos obtidos com a taxa imposta sobre os operadores do mercado de ligações com o exterior corresponderão à área a sombreado entre p^e e $p^{e'}$ até $Q^{e'}$. Através destes recursos será possível o financiamento das obrigações de serviço universal do mercado das ligações interilhas, proporcionando assim preços muito mais aproximados entre os dois mercados ou, em caso extremo, a sua igualização, tudo dependendo do volume disponibilizado por esse fundo de serviço universal.

FIGURA 3. MERCADO DE TRANSPORTE MARÍTIMO REGULAR COM SERVIÇO UNIVERSAL



Relativamente ao modo como o fundo de serviço universal funcionará no que respeita ao mercado interilhas, será de considerar, tendo em conta as inclinações das curvas de procura e oferta desse mercado, um subsídio aos operadores de transporte, fazendo deslocar a curva da

oferta para baixo e para a direita (S^{ii}). Deste modo, o preço para o utilizador de serviços de transporte interilhas passaria de p^{ii} para p^{iip} , o que faz também subir a quantidade procurada para Q^{iip} . Atendendo à inclinação da curva da procura no mercado interilhas, que reflete uma rigidez

assinálável face ao preço, não seria viável a aplicação de um subsídio ao consumidor.

Quanto mais para cima se fizer deslocar a curva da oferta S^e , mais próximo se poderá ficar de uma igualização de preços, através da obtenção de maiores recursos para o financiamento dessa uniformização. Contudo, quanto mais recursos se pretender captar desta forma, menos eficiente se tornará o sistema.

Em todo este processo, é possível constatar uma melhoria muito significativa em termos do excedente dos consumidores dependentes do tráfego interilhas, e uma ligeira diminuição do excedente dos consumidores dependentes das ligações com o exterior. Os efeitos em termos da eficiência na afetação de recursos são relativamente reduzidos.

Poder-se-á pois considerar este sistema de serviço universal uma solução exequível para o problema em causa. Face ao regime regulamentar atual, em que, conforme vimos no Quadro 1, existe uma assinalável ineficiência na afetação de recursos, a constatação de que o serviço universal poderá atingir um nível de eficiência superior será imediata. Já em termos de garantia de bem-estar para as populações, sobretudo nas ilhas de menor dimensão, será possível proporcionar uma solução relativamente equivalente, uma vez que haverá operadores vocacionados para este segmento e já não dependentes de viagens muito mais longas com o exterior e uma frequência de escalas que privilegia os portos com maior fluxo de cargas.

Colocada a questão nestes termos, facilmente se concluirá que o conceito de serviço universal proporcionará uma solução relativamente equivalente em termos de garantia de bem-estar para as populações, sobretudo nas ilhas de menor dimensão, e com muito menor impacto em termos de perda de eficiência na afetação de recursos.

Contudo, convirá referir que este tipo de solução corresponde a uma mudança substancial em termos de paradigma nas políticas públicas praticadas nos Açores, particularmente no caso dos transportes marítimos, o que tornará o seu desenvolvimento relativamente difícil no atual contexto. Não obstante isto, revela-se uma possibilidade ao alcance das autoridades públicas na criação de uma política de transportes mais eficiente no caso do arquipélago dos Açores. Como é evidente, permanecerá sempre por debater a questão do elevado preço da distância com que o arquipélago se defronta. A este nível, as políticas de auxílio estatal poderiam proporcionar recursos suplementares. Exemplos como a aplicação de políticas de continuidade territorial, alicerçadas em auxílios estatais, permitem reduções significativas nos preços do transporte, como é o caso da Córsega, por exemplo (Eurisles, 1999), ou da Escócia, através da *road equivalent tariff*, conceito aplicável nas tarifas de navios *ferry* com ligações a determinadas comunidades insulares mais isoladas. Também na Tasmânia vigora um sistema de subsidiação de fretes aplicável nas trocas entre a Tasmânia e a Austrália, sob a designação de *Tasmanian Freight Equalisation Scheme*.

De qualquer forma, poder-se-á considerar dois tipos de situações em termos de apoio ao transporte nas ilhas: um

sistema de subsídio direto às companhias transportadoras que, desta forma, incorrem em custos de transporte mais baixos ou, em alternativa, um subsídio direto aos utilizadores do transporte, nomeadamente carregadores ou recebedores de mercadorias.

6. OS RESULTADOS DAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE MARÍTIMO A NÍVEL PORTUÁRIO

Esta secção compreende a apresentação, no que diz respeito ao sistema portuário do arquipélago dos Açores, de alguns tópicos que se poderá antecipar como resultado da aplicação do conceito de serviço universal na política de transporte marítimo associada ao arquipélago.

Várias razões justificam tal abordagem, nomeadamente a evidência que alguns autores colocam na importância das infraestruturas em relação aos custos de transporte (Borgatti, 2007; CEPAL, 1997; CEPAL, 2001; Fink, Matoo e Neagu, 2000; Limão e Venables, 1999b; Micco e Pérez, 2001; Wilmsmeier e Hoffmann, 2008). No que diz respeito especificamente às infraestruturas portuárias, é possível a obtenção de substanciais ganhos de eficiência com impacto direto na diminuição dos custos de transporte (Fink, Matoo e Neagu, 2000), sendo, a este respeito, absolutamente determinante o papel do setor público na atração de empresas de navegação e na redução dos custos de transporte (Wilmsmeier e Hoffmann, 2008).

Em face desta lógica de interdependência, em que os portos se apresentam como prolongamento natural do próprio transporte marítimo, a sua importância estratégica no âmbito de qualquer política de transporte marítimo será inquestionável.

Neste sentido, colocar-se-á em destaque a necessidade de estabelecimento de um sistema de distribuição a partir de, provavelmente, apenas um porto principal. Tal sistema, designado *hub and spoke*, será fundamental para suportar o regime de tráfego marítimo liberalizado, correspondente a trocas com o exterior do arquipélago, exigindo, ao mesmo tempo, um acréscimo de operações de *transshipment*, ou seja, passagem de carga para outros navios que, por seu turno, efetuarão as ligações interilhas.

Num contexto de centralização das operações para o arquipélago dos Açores num único porto, por via do novo regime de operações, será inevitável a necessidade de profundas alterações quanto à respetiva estrutura e ao seu modelo de funcionamento, incluindo até a ampliação de infraestruturas para acomodação do acréscimo de fluxo de mercadorias (BMT – Transport Solutions, 2010). Tais alterações poderiam ainda passar pela privatização de determinados serviços portuários ou a adoção de um modelo *landlord port*¹².

¹² O modelo *landlord* significa que a autoridade portuária gere os espaços portuários, concessionando e regulando atividades. É este o modelo portuário dominante na atualidade nos portos de média e grande dimensão (World Bank, 2007).

Relativamente à escolha do porto que desempenharia esse papel central, seria também importante a opção por uma solução eficiente do ponto de vista da afetação de recursos, com a minimização dos custos unitários para os dois tipos de operações envolvidas no processo. Este ponto é crítico, atendendo à propriedade e à gestão públicas dos portos açorianos e à possibilidade de, nesse âmbito, poderem existir outros tipos de soluções que não a ditada por objetivos de eficiência. Uma qualquer solução desse género poderia perfeitamente inviabilizar todo o mecanismo definido de serviço universal.

Quanto aos restantes portos, a situação poderia manter-se como na atualidade, ou seja, sob intervenção pública direta e com monopólios privados no que respeita a operações em terminal de mercadorias, devido sobretudo aos problemas decorrentes das suas reduzidas dimensões.

7. CONCLUSÕES

O presente trabalho procurou abordar um conjunto de questões relativas ao estabelecimento de obrigações de serviço universal no transporte marítimo regular no arquipélago dos Açores, em oposição ao regime atual, dominado de forma notória por objetivos de âmbito político, nomeadamente em termos de garantia de condições de bem-estar para as populações das diferentes ilhas, e colocando em plano secundário objetivos essenciais, como é o caso da eficiência do sistema no seu conjunto.

O ponto de partida para a aplicação do conceito de serviço universal resulta do facto de se considerar que a concorrência sem restrições originará um resultado não necessariamente desejável do ponto de vista das autoridades públicas responsáveis. Nesta medida, procedeu-se a uma análise sumária das condições de funcionamento do mercado de transporte marítimo regular de mercadorias no caso dos Açores, por forma a avaliar esta hipótese.

O resultado corresponderá à separação do mercado em dois segmentos totalmente distintos: um composto por ligações diretas com o exterior e outro por ligações interilhas, a partir de um qualquer porto com uma ligação direta. No primeiro caso, o mercado poderá funcionar em condições concorrenciais, não se justificando, portanto, nenhum tipo de intervenção de âmbito público. Já no caso das ligações interilhas, sucederá o inverso, devido sobretudo à reduzida dimensão de algumas ilhas e aos volumes de mercadorias diretamente associados. Neste quadro, os preços apresentar-se-ão demasiado elevados e as quantidades providas relativamente baixas, para além dos aspetos relativos à regularidade e à frequência do serviço.

Assim sendo, revela-se adequado o estabelecimento de obrigações de serviço universal no mercado de ligações interilhas que possam proporcionar um nível de provisão e de preços mais indicado do que aquele que se obteria sem qualquer intervenção.

Na implementação do conceito de serviço universal, o regime que melhor se adequará à situação específica

do mercado açoriano é o que distingue a responsabilidade pela provisão do seu financiamento. Assim, propor-se-ia um sistema em que o operador que cumpre com as obrigações de serviço universal seria financiado, através de um fundo de serviço universal, pelos operadores em atividade no trajeto principal, correspondente às ligações com o exterior.

Constata-se que o método regulamentar atual corresponde, face a uma política de serviço universal, a uma solução subótima. Tal dever-se-á à preponderância atribuída pelas autoridades a critérios como sejam a regularidade, a frequência e a qualidade de serviço, colocando-se as preocupações da eficiência na afetação de recursos num plano secundário. O conceito de serviço universal, pelo contrário, através da conjugação que efetua entre as garantias pretendidas pelas autoridades públicas e as condições de funcionamento do mercado, permitiria obter um nível superior de bem-estar global para a população das diferentes ilhas do arquipélago.

Contudo, este tipo de solução corresponde a uma mudança de paradigma em termos de políticas públicas, o que torna a sua implementação, no contexto atual, relativamente difícil. Para além disto, as consequências resultantes da introdução do conceito de serviço universal, no que respeita às infraestruturas de transporte no arquipélago, componentes indispensáveis do sistema de transporte, acrescentam algum nível de dificuldade na sua implementação, podendo mesmo colocá-la em causa. Também a este nível, a procura de soluções eficientes do ponto de vista da afetação de recursos revela-se determinante, representando a propriedade pública das infraestruturas portuárias uma forte condicionante em termos de decisão quanto às escolhas envolvidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BMT – Transport Solutions (2010), *Modelo para Um Transporte Marítimo Integrado nos Açores – Relatório Final*, Atlânticoline, Ponta Delgada.
- Borgatti, L. (2007), *Pacific Island's Bilateral Trade, The Role of Remoteness and of Transport Costs*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University.
- Button, K. e Nijkamp, P. (1997), *Network Industries, Economic Stability and Spatial Integration, discussion paper*, Tinbergen Institute, Amesterdão.
- CEPAL (1997), “El transporte marítimo en el Caribe”, *Boletín FAL – Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe*, n.º 136.
- CEPAL (2001), “El comercio internacional en el Caribe y su transporte por vía marítima”, *Boletín FAL – Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe*, n.º 173.
- Choné, P.; Flochel, L. e Perrot, A. (2000), “Universal service obligations and competition”, *Information Economics and Policy*, 12, pp. 249-259.

- Combes, P. P. e Lafourcade, M. (2005), "Transport costs: measures, determinants and regional policy implications for France", *Journal of Economic Geography*, 5, pp. 319-349.
- Cremer, H.; Gasmi, F.; Grimaud, A. e Laffont, J. J. (1998), *The Economics of Universal Service: Theory*, EDI Regulatory Reform Discussion Paper, World Bank, Washington.
- DESA (1996), *Progress in the Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States*, Report of the Secretary-General, United Nations.
- Economides, N. (1996), "The economics of networks", *International Journal of Industrial Organization*, 14, pp. 673-699.
- Estache, A. e Rus, G. (2000), "The regulation of transport infrastructure and services: A conceptual overview", *Privatization and Regulation of Transport Infrastructure – Guidelines for Policymakers and Regulators*, The World Bank, Washington, pp. 5-50.
- Eurisles (1999), "As regiões insulares e o preço do transporte de mercadorias intracomunitário", *European Islands System of Links and Exchanges*, 6.
- Fink, C.; Mattoo, A. e Neagu, I. C. (2000), *Trade in International Maritime Services: How Much Does Policy Matter?*, World Bank.
- Gallup, J. L., Sachs, J. D. e Mellinger, A. (1999), *Geography and Economic Development*, CID Working Paper n.º 1, Harvard, Harvard University.
- Gautier, A. e Mizuno, K. (2011), *Gradual Network Expansion and Universal Service Obligations*, Centre de Recherche en Economie Publique et de la Population, CREPP WP N.º 2011/05.
- Golub, S. S. e Tomasik, B. (2008), *Measures of International Transport Costs for OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers 609, OECD Publishing.
- Jaag, C. e Trinkner, U. (2011), *The Future of the USO – Economic Rationale for Universal Services and Implications for a Future-Oriented USO*, Swiss Economics Working Paper 0026.
- Kuwamory, H. (2006), *The Role of Distance in Determining International Transport Costs: Evidence from Philippine Import Data*, Institute of Developing Economies.
- Limão, N. e Venables, A. (1999a), *Geographical Disadvantage: a Heckscher-Ohlin-von Thunen Model of International Specialization*, Policy Research Working Paper 2256, World Bank.
- Limão, N. e Venables, A. (1999b), *Infrastructure, Geographical Disadvantage and Transport Costs*, Policy Research Working Paper 2257, World Bank.
- Madet, C., Mirabel, F., Poudou, J. C. e Roland, M. (2004), *Funding Universal Service Obligations with an Essential Facility: Charges vs. Taxes and Subsidies*, Centre de Recherche en Economie et Droit de l'Energie, Cahier n.º 04.07.47.
- Martinez-Zarzoso, I. e Suárez-Burguet, C. (2005), "Transport costs and trade: empirical evidence for Latin America imports from European Union", *Journal of International Trade and Economic Development*, 14, pp. 227-245.
- Micco, A. e Pérez, N. (2001), "Maritime transport costs and port efficiency", *Actas da Conferência Seminar Towards Competitiveness: The Institutional Path, Annual Meetings of the Board of Governors, Inter-American Development Bank and Inter-American Investment Corporation, Santiago*, pp. 1-50.
- Panzar, J. C. (2000), "A methodology for measuring the costs of universal service obligations", *Information Economics and Policy*, 12, pp. 211-220.
- Rinave e Consulmar (1999), *Estudo do Sistema de Transportes Marítimos*, Ponta Delgada, Direcção Regional de Transportes e Comunicações.
- Shipping Research Services (1979), *Transportes Marítimos Internos. Relatório Final*, Governo Regional dos Açores, Presidência do Governo.
- SREA (2009), *Os Açores em Números, 2009*, Angra do Heroísmo, Serviço Regional de Estatística dos Açores.
- Wilmsmeier, G. e Hoffmann, J. (2008), "Liner shipping connectivity and port infrastructure as determinants of freight rates in the Caribbean", *Maritime Economics & Logistics*, 10, pp. 130-151.
- World Bank (2007), *Port Reform Toolkit*, 2.^a ed., Washington, D.C.

O DESEMPENHO DA FILEIRA FLORESTAL E A SUA RELEVÂNCIA PARA A ECONOMIA PORTUGUESA

THE PERFORMANCE OF THE FORESTRY SECTOR AND ITS RELEVANCE FOR THE PORTUGUESE ECONOMY

Elsa de Morais Sarmiento

esarmento@ua.pt

Docente, Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial, Universidade de Aveiro
Operations Evaluation Department, African Development Bank

Vanda Dores

vanda.dores@gee.min-economia.pt

Técnica superior, Direção de Serviços de Gestão de Informação e Estatística, Gabinete de Estratégia e Estudos,
Ministério da Economia e do Emprego

RESUMO/ABSTRACT

As indústrias que compõem a Fileira Florestal têm uma importância inquestionável no contexto da economia nacional, pela criação de valor acrescentado nacional e pela geração de emprego, não só através do elevado número de agentes envolvidos na produção, na transformação e na comercialização dos seus produtos, mas também pelo seu papel na fixação das populações nas regiões mais desfavorecidas. A floresta, como recurso natural endógeno e renovável, e a extensão da sua ocupação territorial pelo país, fazem com que este seja um dos mais importantes recursos a nível da criação e da distribuição regional de riqueza em Portugal. Este trabalho contextualiza a importância económica da fileira numa perspectiva temporal, congregando um olhar transversal que perpassa a ocupação do território, a atividade produtiva, a especialização regional do emprego, a produtividade e a concentração.

Palavras-chave: Floresta, Especialização Regional, Inovação, Produtividade, Índice Herfindahl-Hirschmann

Códigos JEL: Q23, Q15

The industries that comprise the forestry sector have an unquestionable importance for the Portuguese economy, through the creation of value added and the generation employment, not only for the large amount of actors involved in the production, processing and marketing of its products, but also due to its role in the settlement of populations in more disadvantaged regions. Forests, an endogenous and renewable natural resource, with a considerable territorial spread, remain a means of regional distribution of wealth in Portugal. This paper contextualizes the economic importance of the forestry sector over time, adopting an encompassing view of territorial occupation, production, regional specialization of employment, productivity and concentration.

Keywords: Forest, Regional Specialisation, Innovation, Policy Measures, Forest, Herfindahl-Hirschmann Index

JEL Codes: Q23, Q15

1. INTRODUÇÃO

As indústrias que compõem a fileira florestal têm uma importância inquestionável no contexto da economia nacional, pela criação de valor acrescentado nacional, pelo seu contributo para o comércio externo, pela geração de emprego, através do elevado número de agentes envolvi-

dos na produção, na transformação e na comercialização dos seus produtos e pela sua relevância na fixação das populações nas regiões mais desfavorecidas. Também é reconhecido que a floresta desempenha outras funções, para além das económicas, designadamente sociais e culturais, ecológicas e de sustentabilidade. Ela fornece fluxos de

bens públicos importantes, conhecidos na literatura económica como “amenidades” (na maioria dos casos, bens públicos que não possuem preço de mercado atribuído) ou *nontimber goods* (Agro, 2010; Pearce *et al.*, 1999). Estes incluem, entre outros, o *habitat* natural e a diversidade, a prevenção de cheias, a pesca e a caça e demais atividades recreativas e o sequestro do carbono. Em geral, estes são bens e serviços que, podendo não gerar rendimento, estão dependentes da extração e da exploração de recursos florestais. A floresta como recurso natural endógeno e renovável, e a extensão da sua ocupação territorial pelo país, tornam-no um dos fatores mais importantes a nível da criação e da distribuição regional de riqueza em Portugal.

Este trabalho procura documentar a importância da fileira para a economia nacional, na criação de valor e na geração de emprego, mas também a nível das suas componentes sectoriais, territoriais e ambientais, complementando o trabalho de outros atores (Associação para a Competitividade da Indústria da Fileira Florestal, 2010; Louro *et al.*, 2009; Associação Empresarial de Portugal, 2008; Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, 2007; Direção-Geral dos Recursos Florestais, 2006).

Não é frequente encontrar uma delimitação precisa e consensualizada acerca do que é efetivamente o “sector florestal”. Este estudo apresenta uma definição própria de um conjunto de indústrias de base florestal, que intitulámos de “fileira florestal” e que assenta na nomenclatura estatística oficial para efeitos de caracterização do seu contexto macroeconómico e sectorial. De acordo com a metodologia por nós adotada, a fileira florestal é constituída por um conjunto de atividades económicas de base florestal: a indústria da madeira e da cortiça, do mobiliário e da pasta, do papel e do cartão. A fileira florestal é deste modo composta por indústrias extrativas de recursos naturais e indústrias transformadoras heterogéneas, integrando um conjunto alargado de atividades industriais e uma enorme diversidade de produtos. É parte integrante da cadeia de valor de outras indústrias, designadamente da construção civil e naval, das indústrias de material de transporte, obras públicas, agroalimentar e vitivinícola, do *cluster* do *habitat*, entre outros. Muitas das atividades que fazem parte desta fileira criam bens de suporte à produção de outros sectores, ou seja, bens intermédios de base e alguns bens duradouros para consumo final.

Este estudo encontra-se dividido em cinco secções principais. Na secção seguinte introduzem-se os aspectos metodológicos que assistem à definição da fileira florestal do ponto de vista estatístico. Na secção 3, efectua-se uma caracterização sintética da fileira florestal, a nível da ocupação do solo, do povoamento de espécies e da especialização regional a nível do emprego. Na secção 4, contextualiza-se a importância da fileira florestal para a economia portuguesa, a nível dos grandes agregados macroeconómicos, complementando-se posteriormente com o ponto de vista mais microeconómico, através das estatísticas das empresas. Esta secção inclui também uma análise

de produtividade e concentração. Finalmente, a secção 5 apresenta as principais conclusões.

2. ASPETOS METODOLÓGICOS

A análise do desempenho da fileira florestal implica necessariamente a delimitação da sua atividade económica como “fileira”, concretamente a nível estatístico. No âmbito das Contas Nacionais, a delimitação adotada neste trabalho inclui as unidades produtivas de matérias-primas e de produtos transformados que estão intimamente ligados à floresta, numa abordagem também adotada em estudos anteriores (Associação para a Competitividade da Indústria da Fileira Florestal, 2010; Associação Empresarial de Portugal, 2008; Marques, 2010). Deste modo, na abordagem à fileira florestal que propomos incluem-se as principais indústrias transformadoras relacionadas com a produção de produtos da madeira e da cortiça, do papel e do cartão e mobiliário, ou seja, a análise incide sobre as principais “indústrias florestais”.

Uma vez que os dados das Contas Nacionais Anuais Portuguesas (CNAP), com base em 2006, para os anos de 2006 a 2009, são a principal fonte de informação para a análise do contexto macroeconómico nacional da fileira florestal, a identificação das atividades económicas teve por base o nível de detalhe das nomenclaturas de ramos de atividade das CNAP disponibilizado para o ano-base de referência de 2006 (NRCN06). A informação disponibilizada pelas CNAP encontra-se disponível ao nível máximo de 82 ramos (nomenclatura com o código A82). Com base neste nível de desagregação a dois dígitos foram identificadas as diferentes “indústrias florestais”: indústrias de madeira, cortiça e suas obras, exceto mobiliário, obras de espartaria e cestaria (ramo 16 da NRCN06); fabricação da pasta, do papel, de cartão e seus artigos (ramo 17 da NRCN06); fabricação de mobiliário e de colchões (ramo 31 da NRCN06).

Associada à atividade destas indústrias está a produção, a título principal, de produtos da fileira florestal. No decurso desta análise houve também necessidade de definir uma classificação para os produtos da fileira florestal, com base na nomenclatura de produtos das CNAP (NPCN06). A informação estatística por produto dispõe de dados desagregados ao nível máximo de 88 produtos (nomenclatura P88). Neste contexto, foram identificados e selecionados os produtos que se considera fazerem parte integrante da denominada “fileira florestal”: madeira, cortiça e suas obras, exceto mobiliário, obras de espartaria e cestaria (produto 16 da NPCN06); papel e cartão e seus artigos (produto 17 da NPCN06); mobiliário (produto 31 da NPCN06). Foram ainda consideradas outras fontes de informação na caracterização da relevância da fileira florestal a nível do sector empresas, nomeadamente as estatísticas das empresas do INE e o Eurostat.

Neste estudo, procurou obter-se uma série de dados longa, a qual, tendo em conta os dados atualmente disponíveis nas diferentes fontes de informação, considera os

anos compreendidos entre 2000 e 2009. Por isso, houve necessidade de se efetuar um trabalho de correspondência entre as diferentes versões da Classificação das Ativi-

dades Económicas (CAE) que estiveram em vigor neste período (Rev.2, Rev. 2.1 e Rev. 3), as quais se ilustram no Quadro 1.

QUADRO 1. TABELA DE CORRESPONDÊNCIA ENTRE AS DIFERENTES VERSÕES DA CAE

CAE Rev. 2	CAE Rev. 2.1	CAE Rev.3
20 - Indústrias da madeira e da cortiça e suas obras	20 - Indústrias da madeira e da cortiça e suas obras	16 - Indústrias da madeira e da cortiça e suas obras, exceto mobiliário; Fabricação de obras de cestaria e de espartaria
		32995 - Fabricação de caixões mortuários em madeira
21 - Fabricação de pasta, de papel e cartão e seus artigos	21 - Fabricação de pasta, de papel e cartão e seus artigos	17 - Fabricação de pasta, de papel, de cartão e seus artigos
361 - Fabricação de mobiliário e de colchões	361 - Fabricação de mobiliário e de colchões	31 - Fabrico de mobiliário e de colchões
		9524 - Reparação de mobiliário e similares, de uso doméstico

3. CARACTERIZAÇÃO TERRITORIAL E REGIONAL

3.1. SUPERFÍCIE E POVOAMENTO

De acordo com os dados mais recentes, a floresta cobre cerca de 38,8% do território continental português. Tal como no resto da Europa, a floresta portuguesa é relativamente recente, pois, após o processo de desflorestação que se prolongou até ao século XIX, foi apenas ao longo dos últimos 100 anos que ocorreu grande parte da reflorestação. Uma parcela substancial da área de florestas encontra-se ainda na fase inicial da sucessão ecológica, não estando ainda em equilíbrio com o meio ambiente, com os agentes bióticos, nem com a frequência da ocorrência de fogos. A região mediterrânica apresenta vulnerabilidades muito próprias, quer a nível da exposição a alterações ambientais, como o aquecimento climático, quer na sua exposição em anos mais recentes a incêndios e pragas.

Os primeiros inventários florestais foram realizados em Portugal no século XIX. Mostram um país com uma área florestal reduzida (menos de um quarto da área florestal atual) e uma superfície considerável de terrenos incultos. Os povoamentos das espécies mais predominantes (nomeadamente de carvalhos, sobreiro e azinheiras) ocupavam cerca de dois terços da superfície florestal da altura, uma área inferior à que atualmente se encontra coberta apenas pela azinheira. No século XX, a floresta foi alvo de programas de florestação de grande escala, aumentando a sua área de cerca de dois milhões para 3,3 milhões de hectares, sobretudo devido, no caso do continente, ao sobreiro e ao pinheiro bravo até à década de 70 e ao eucalipto, desde a década de 50 (Direção-Geral dos Recursos Florestais, 2006).

Cerca de 51,1% da área territorial de Portugal é atualmente ocupada por explorações agrícolas cuja superfície tem vindo a reduzir-se desde 1989 (5316 milhares de hecta-

res em 1989 e 4709 em 2009) (Quadro 2). De acordo com a análise da estrutura das explorações agrícolas por tipo de utilização do solo, a superfície de matas e florestas sem culturas sob coberto tem vindo a diminuir, apesar de o seu peso na superfície total das explorações agrícolas se ter mantido relativamente constante entre 1989 (18,4%) e 2009 (17,9%). Relativamente à superfície agrícola utilizada, apesar de a sua área ter diminuído, o seu peso relativo na superfície total das explorações agrícolas aumentou (75,4% em 1989 e 77,9% em 2009). Por outro lado, a superfície agrícola não utilizada tem vindo a diminuir paulatinamente, representando, em 2009, cerca de metade da existente em 1989.

A área de solo dedicada à exploração florestal no Continente aumentou 3,3% entre os dois Inventários Florestais Nacionais (IFN), entre 1995/1998 e 2005/2006, atingindo os 3459 milhares de hectares. Este acréscimo deveu-se, fundamentalmente, ao aumento das áreas de águas interiores (+ 51,1%) e das áreas utilizadas para outros usos (+ 9,1%), em sentido oposto ao verificado na utilização dedicada à agricultura (-1,5%) e aos matos (-6,2%).

A superfície florestal no território português distribuiu-se sobretudo pelo Alentejo, com 1414 milhares de hectares em 2005/2006 (40,9% da superfície florestal total), o Centro (33,5%) e o Norte (19,7%), registando estas duas últimas regiões ligeiros decréscimos comparativamente ao IFN anterior, referente a 1995/1998. O Algarve detém uma superfície florestal de apenas 3,8%, superior, no entanto, à contabilizada no IFN de 1995/1998. A região de Lisboa detém uma superfície florestal de 2,1%, equivalente à da Região Autónoma (R.A.) dos Açores (2%) e mais do dobro do da R.A. da Madeira (1%).

A floresta reparte-se fundamentalmente pelas espécies de pinheiro bravo (*Pinus pinaster Aiton*), eucalipto (*Eucalyptus*), sobreiro (*Quercus suber*) e azinheira (*Quercus*

ilex). A superfície florestal nacional continua a ser dominada pelo pinheiro (cerca de um terço da superfície total), em particular o bravo, espécie bem adaptada às areias do litoral oeste português (Tavares e Campos, 2004), apesar da ligeira diminuição apontada no último Inventário Florestal Nacional (31,8% face a 1995/1998). Esta é uma espé-

cie de grande importância económica, pois é o principal sustento da indústria de serração e aglomerados. Porém, esta expansão não parece ter afetado espécies tradicionais, como o carvalho e o sobreiro, que no seu conjunto registaram também um acréscimo importante da sua área de implantação (+ 15%).

QUADRO 2. SUPERFÍCIE DAS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS ENTRE 1989 E 2009, POR TIPO DE UTILIZAÇÃO DE TERRAS

	1989	1993	1995	1997	1999	2003	2005	2007	2009
	mil hectares								
Superfície das explorações agrícolas	5.316	5.158	5.085	4.949	5.189	4.889	4.779	4.408	4.709
<i>Taxa de Variação (%)</i>		-3,0	-1,4	-2,7	4,8	-5,8	-2,2	-7,8	6,8
Tipo de utilização das terras									
Superfície agrícola utilizada	4.006	3.950	3.925	3.822	3.863	3.725	3.680	3.473	3.668
<i>Taxa de Variação (%)</i>		-1,4	-0,6	-2,6	1,1	-3,6	-1,2	-5,6	5,6
Matas e florestas sem culturas sob-coberto	978	881	816	815	1.008	892	851	722	842
<i>Taxa de Variação (%)</i>		-10,0	-7,3	-0,1	23,7	-11,6	-4,5	-15,2	16,7
<i>o na Superfície das Explorações Agrícolas (%)</i>	18,4	17,1	16,1	16,5	19,4	18,2	17,8	16,4	17,9
Superfície agrícola não utilizada	245	225	220	210	203	182	161	136	128
<i>Taxa de Variação (%)</i>		-8,3	-1,9	-4,7	-3,4	-10,1	-11,9	-15,1	-6,4
Outras superfícies	87	103	123	102	115	89	88	77	71
<i>Taxa de Variação (%)</i>		18,5	19,3	-17,3	12,3	-22,0	-1,4	-12,3	-8,0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INE, Estatísticas Agrícolas de Base e Recenseamento Agrícola 2009, análise dos principais resultados.

Efectivamente, a alteração mais drástica à estrutura autóctone da floresta portuguesa terá sido a expansão do pinheiro bravo, nos primeiros anos do século XX, sobretudo devido à iniciativa de proprietários privados. No entanto, a partir de 1960, a plantação desta espécie, outrora dominante na floresta de Portugal Continental, registou decréscimos sucessivos, face à relativa vantagem económica do eucalipto, matéria-prima por excelência da produção de pasta de papel. A área florestal dedicada ao eucalipto tem vindo a aumentar substancialmente desde 1963, passando de apenas 3,8% da superfície florestal para cerca de um quarto do total dessa área em 2005/2006 (23,3%, cerca de 749 000 hectares). O eucalipto possui ótimas características para a produção de pasta de papel, crescendo a um ritmo acelerado, o que o torna numa espécie bastante rentável. A quase totalidade desta espécie encontra-se gerida por privados, sendo as indústrias papeleiras responsáveis pela gestão de cerca de 185 000 hectares de floresta (83% da qual é constituída por eucalipto), os quais abastecem cerca de 20% do volume total de madeira consumida.

3.2. ESPECIALIZAÇÃO REGIONAL

As atividades florestais encontram-se habitualmente inseridas em explorações agrícolas, onde se combinam frequentemente com atividades agropecuárias, em sistemas produtivos integrados. O solo rural, entendido como a

área ocupada por espaços agrícolas e florestais, estende-se por mais de 90% da superfície de Portugal.

A utilização do solo resulta da ocupação histórica desse espaço (Devy-Vareta, 1985) e encontra-se repartida fundamentalmente por áreas de floresta (38,4% do total em 2005) e por áreas dominadas pelas atividades agrícolas (33,4%), a que acresce a área ocupada por matos (21,4%), segundo os dados de 2010 da Autoridade Florestal Nacional da Direção Nacional de Gestão Florestal.

A nível geográfico, a superfície florestal encontra-se concentrada em Portugal Continental, designadamente nas regiões NUT II do Alentejo (40,9% da superfície florestal em 2005/2006), Centro (33,5%) e Norte (19,7%). Entre o Inventário Florestal Nacional de 1995/1998 e o de 2005/2006 houve uma expansão da área de povoamento florestal em todas as regiões, com exceção de Lisboa (Quadro 3).

O nível de especialização regional nas atividades da fileira florestal será aferido através do quociente de localização (QL), uma das medidas de especialização mais difundidas na literatura regional (Cabral e Sousa, 2001; Costa, 2002; Paiva, 2006; Riedl e Maia, 2007). O quociente de localização é no fundo uma medida de localização que permite tecer considerações sobre o grau de especialização de uma região numa determinada atividade existente num território.

O QL compara a participação percentual de uma atividade específica numa região com a participação percentual dessa atividade no total da economia nacional. Ou seja, for-

nece uma medida da importância relativa de uma atividade económica numa região, tendo em conta a sua respetiva dimensão a nível nacional. Este indicador informa não só se o objeto de medição é ou não especializado, mas também

o quanto ele está especializado. Mais especificamente, este traduz “quantas vezes mais” (ou menos) uma região se dedica a uma determinada atividade *vis-à-vis* o conjunto das regiões que perfazem a macrorregião de referência.

QUADRO 3. SUPERFÍCIE FLORESTAL DO TERRITÓRIO PORTUGUÊS POR NUTS II

	1995/1998		2005/2006	
	mil hectares	estrutura (%)	mil hectares	estrutura (%)
Superfície florestal total por NUTS II	3.381	100,0	3.564	100,0
<i>Taxa de Variação (%)*</i>			5,4	
Continente	3.349	99,1	3.459	97,0
<i>Norte</i>	667	19,9	681	19,7
<i>Centro</i>	1.156	34,5	1.159	33,5
<i>Lisboa</i>	74	2,2	72	2,1
<i>Alentejo</i>	1.343	40,1	1.414	40,9
<i>Algarve</i>	109	3,3	132	3,8
Região Autónoma dos Açores	21	0,6	72	2,0
Região Autónoma da Madeira	11	0,3	34	1,0

Fontes: Elaboração própria com base nos dados da Autoridade Florestal Nacional – V Inventário Florestal Nacional; Direção Regional dos Recursos Florestais – Inventário Florestal da Região Autónoma dos Açores; Direção Regional de Florestas – I Inventário Florestal da Região Autónoma da Madeira.

Notas: * Taxa de variação entre o Inventário Florestal Nacional de 1995/98 e o de 2005/06.

Habitualmente utiliza-se a participação percentual do emprego como medida de importância ou dedicação a certa atividade. Neste caso, a aplicação desta metodologia considera as regiões portuguesas NUT II e NUT III, o emprego enquanto indicador de análise, a fileira florestal como o conjunto das atividades e Portugal como espaço-padrão.

O quociente de localização pode então ser obtido a partir da seguinte expressão:

$$QL_{rj} = \frac{\frac{X_{rj}}{X_r}}{\frac{X_{pj}}{X_p}}, \text{ onde } QL_{rj} \geq 0 \quad (1)$$

Onde X_{rj} é o valor da atividade j na região r , X_r é o valor do total das atividades consideradas, na região r , X_{pj} é o valor da atividade j no espaço geográfico-padrão p , X_p é o valor do total das atividades consideradas no espaço geográfico-padrão p .

Do valor do rácio obtêm-se as seguintes conclusões, se $QL_{rj} = 0$: a região r não possui a atividade j . Se $QL_{rj} = 1$, a região r tem um grau de especialização idêntico ao do espaço-padrão p . Se $QL_{rj} > 1$ (ou < 1), a região em questão é mais (ou menos) especializada na atividade j do que a região-padrão.

Se o valor do QL for maior do que 1, o sector em causa é relativamente mais importante nessa região do que na região-padrão, ou seja detém uma expressão da actividade da fileira florestal superior à verificada no contexto nacional.

Tomando em consideração a utilização da variável emprego no ano de 2009 e o caso do território português e das respetivas regiões NUTS II, observamos que o emprego na fileira florestal apresenta uma maior expressão nas regiões Norte, Centro e Alentejo, por ordem de importância, regiões com as três maiores superfícies do solo atribuídas à ocupação florestal (quadros 3 e 4). O emprego na indústria da madeira encontra-se predominantemente localizado nas regiões Norte e Centro, bem como a do mobiliário, embora relativamente mais afeto ao Norte do País. A região Centro apresenta um nível de concentração de mão-de-obra na indústria da pasta, do papel e do cartão cerca de duas vezes superior à média do País, sendo a combinação região/indústria com o QL mais elevado (1,9).

Considerando uma desagregação superior, a nível das regiões NUTS III, observa-se que são as sub-regiões Entre Douro e Vouga (Norte), Pinhal Interior Sul (Centro), Tâmega (Norte) e Pinhal Interior Norte (Centro) as que possuem uma concentração relativamente maior de emprego em atividades florestais (Quadro 5). No que diz respeito à indústria da madeira, o Pinhal Interior Sul e Entre Douro e Vouga apresentam quocientes de localização bastante elevados (9,8 e 9,1, respetivamente). O emprego na indústria do mobiliário está relativamente mais concentrado, em particular no Tâmega (8,6), e em menor grau no Pinhal Interior Norte (3,1) e no Baixo Vouga (2,3). A indústria da pasta, do papel e do cartão continua a apresentar valores elevados de concentração de mão-de-obra nas regiões do Centro, com particular destaque

para Médio Tejo (5,7), Beira Interior Sul (4,5) e Baixo Mondego (3,5). No entanto, a região Entre Douro e Vou-

ga, no Norte, apresenta também um quociente de localização elevado (4,1).

QUADRO 4. QUOCIENTE DE LOCALIZAÇÃO DO EMPREGO DA FILEIRA FLORESTAL PARA 2009 POR NUTS II*

	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	R. A. dos Açores	R. A. da Madeira	Portugal
Fileira Florestal	1,6	1,5	0,3	0,8	0,2	0,4	0,3	1,00
Indústria da Madeira	1,6	1,5	0,2	1,1	0,4	0,8	0,6	1,00
Indústria da pasta, do papel e do cartão	1,2	1,9	0,7	0,1	0,01	0,00	0,02	1,00
Indústria do Mobiliário	1,8	1,3	0,2	0,8	0,1	0,1	0,1	1,00

Fonte: Dores *et al.* (2011), a partir dos Quadros do Pessoal do Ministério do Trabalho e Segurança Social (MTSS).

Nota: * Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos, versão de 2002, nível II.

QUADRO 5. QUOCIENTE DE LOCALIZAÇÃO DO EMPREGO DA FILEIRA FLORESTAL PARA 2009 POR NUTS III*

NUTS II / III	Fileira Florestal	Indústria da Madeira	Indústria da pasta, do papel e do cartão	Indústria do Mobiliário
Norte	1,6	1,6	1,2	1,8
Minho-Lima	1,0	1,4	2,0	0,4
Cávado	0,8	0,9	0,4	0,8
Ave	0,7	0,7	1,2	0,6
Grande Porto	0,7	0,7	1,1	0,7
Tâmega	4,5	1,4	0,3	8,6
Entre Douro e Vouga	5,0	9,1	4,1	1,5
Douro	0,3	0,5	0,0	0,2
Alto Trás-os-Montes	0,5	0,7	1,8	0,3
Centro	1,5	1,5	1,9	1,3
Baixo Vouga	1,8	1,3	1,8	2,3
Baixo Mondego	1,0	0,8	3,5	0,5
Pinhal Litoral	1,4	1,6	1,4	1,1
Pinhal Interior Norte	3,1	3,4	2,2	3,1
Dão-Lafões	1,5	2,1	0,6	1,1
Pinhal Interior Sul	4,8	9,8	1,9	1,2
Serra da Estrela	0,5	0,8	0,0	0,4
Beira Interior Norte	0,4	0,5	0,0	0,3
Beira Interior Sul	1,2	0,5	4,5	0,7
Cova da Beira	0,5	0,6	0,1	0,7
Oeste	0,8	0,7	0,4	1,0
Médio Tejo	2,3	2,1	5,7	1,3
Lisboa	0,3	0,2	0,7	0,2
Grande Lisboa	0,2	0,1	0,4	0,2
Península de Setúbal	0,7	0,6	2,0	0,2
Alentejo	0,8	1,1	0,1	0,8
Alentejo Litoral	0,5	0,9	0,0	0,4
Alto Alentejo	1,0	2,2	0,2	0,1
Alentejo Central	0,6	1,3	0,1	0,2
Baixo Alentejo	0,1	0,2	0,0	0,1
Lezíria do Tejo	1,3	1,1	0,2	1,8
Algarve	0,2	0,4	0,0	0,1
R.A. dos Açores	0,4	0,8	0,0	0,1
R.A. da Madeira	0,3	0,6	0,0	0,1

Fonte: Dores *et al.* (2011), a partir dos Quadros do Pessoal (MTSS).

Nota: * Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos, versão de 2002, nível III.

4. CONTEXTO ECONÓMICO DA FILEIRA FLORESTAL

4.1. RELEVÂNCIA DA FILEIRA FLORESTAL NOS PRINCIPAIS AGREGADOS MACROECONÓMICOS

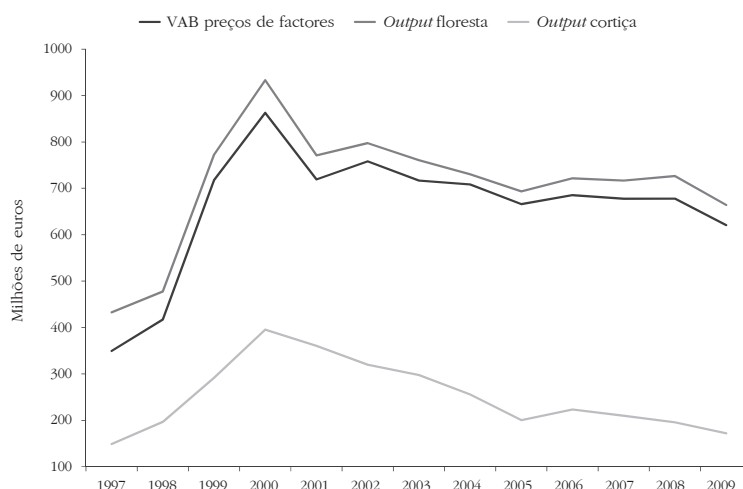
De acordo com os dados das Contas Nacionais, o valor acrescentado bruto (VAB) das indústrias que compõem a fileira florestal representou 1,3% do VAB nacional e 1,18% (1,7% se incluída a silvicultura) do produto interno bruto (PIB) em 2009 (Quadro 6). Apesar do quadro de estabilização nas duas décadas anteriores a 2005 (Direção-Geral dos Recursos Florestais, 2006), a população empregada na fileira florestal tem vindo a diminuir em anos mais recentes, bem como o seu peso na população ativa total e na indústria transformadora. Em 2009 foi responsável por cerca de 1,9% do emprego nacional, correspondendo a um efetivo de cerca de 95 000 empregos diretos. No entanto, o efeito indireto que esta atividade representa na economia de diversos agregados familiares é substancialmente maior, estimando-se que possa quadruplicar este número, em termos de proprietários florestais existentes, sobretudo em regiões mais desfavorecidas do interior do país em que estas fontes alternativas de rendimento assumem particular

importância na aquisição de receitas adicionais. Por outro lado, as elevadas fragmentação e pulverização espacial da distribuição da propriedade privada na atividade florestal (Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, 2005) tem causado um decréscimo progressivo da população residente em território rural, conduzindo ao conseqüente abandono da gestão ativa por parte de proprietários rurais, sendo também este o fundamento de diversas propostas de reforma sectorial e estrutural (Decreto 13/XI).

No contexto da indústria transformadora, as indústrias da fileira florestal foram responsáveis, nesse mesmo ano, por 10,6% do VAB e 12,4% do emprego total. Constatase também que o VAB regista uma quebra considerável de 9,3% em 2009 e que, por outro lado, o peso do VAB da fileira florestal no PIB tem também vindo a perder expressão (1,45% em 2006 e 1,18% em 2009).

A visão mais longa, proporcionada pelos dados do Eurostat, verifica efectivamente que, contrariando a tendência verificada entre 1997 e 2000, o VAB tem vindo a apresentar um comportamento descendente na criação de valor acrescentado após o início do século XXI (Figura 1).

FIGURA 1. VAB A PREÇOS DE FATORES E OUTPUT (BENS) DA FLORESTA E DA CORTIÇA, 1997-2009



Fonte: Eurostat.

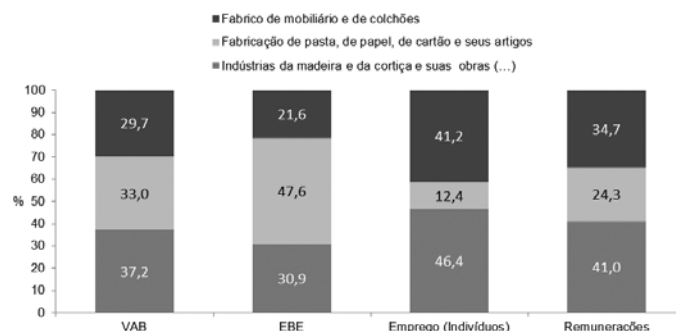
Os dados do Eurostat revelam igualmente que, a nível internacional, na produção de pasta de papel, Portugal foi o terceiro maior produtor em 2010, com 8,8% do total da UE-27 (quarto maior produtor em 2008, com 6,3%). As projeções das Nações Unidas e da FAO (2005) estimam que em Portugal a produção de pasta de papel cresça de forma significativa até ao ano 2020, ultrapassando o consumo, devido ao alargamento de áreas de plantação florestal.

Da análise do contributo relativo das diferentes indústrias que compõem a fileira florestal, destaca-se a supremacia da “Indústria da Madeira, da Cortiça e suas Obras [...]”, como aquela que mais peso tem na estrutura dos principais agregados macroeconómicos e, conseqüentemente, na indústria transformadora, representando em 2009 37,2% do VAB (40,7% em 2008), 46,4% do emprego

direto (47,6% em 2008) e 41% das remunerações da fileira florestal (42,7% em 2008) (Figura 2). A fabricação de pasta de papel tem quase metade (47,6%) do peso da fileira no excedente bruto de exploração (EBE).

Em 2009, entre os 15 países para os quais existem dados, Portugal é o quinto país da UE-27 com maior VAB da fileira florestal (621 milhões de euros), sendo este no entanto inferior ao registado em 2005 (666 milhões de euros), e sexto na formação bruta de capital (88 milhões de euros). Efectivamente, de acordo com os dados do Eurostat para a taxa de investimento em indústrias da fileira florestal de 29 países para 2009, Portugal apresentou a maior taxa de investimento na indústria do papel e dos produtos derivados do papel (126,8%) e a sétima maior na indústria da madeira (28,1%).

FIGURA 2. PESO DAS TRÊS INDÚSTRIAS FLORESTAIS NO TOTAL DOS PRINCIPAIS AGREGADOS MACROECONÓMICOS DA FILEIRA FLORESTAL, 2009



Fonte: Elaboração própria com base nos dados das Contas Nacionais Anuais Definitivas (Base 2006) do INE.

É de destacar ainda o facto de Portugal ser o país da UE-27 em que o rácio do VAB face à área de floresta produtiva é mais elevado: 341 euros por hectare em 2009

(Quadro 6). Isto evidencia a capacidade que a fileira florestal tem tido na realização do potencial económico da floresta portuguesa.

QUADRO 6. INDICADORES ECONÓMICOS DA FILEIRA FLORESTAL, 2005 E 2009

	Output das Florestas*		Valor Acrescentado Bruto		Formação Bruta de Capital**		Valor Acrescentado/Área de Floresta disponível para fornecimento de madeira	
			Milhões de Euros				Euros/hectare	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Portugal	864	842	666	621	98	88	332	341
Áustria	1.761	1.825	872	939	155	170	260	281
Rep. Checa	1.225	1.378	496	540	63	85	197	232
Letónia	:	995	:	561	:	0		179
Alemanha	4.141	5.107	1.738	1.851	168	197	158	175
França	5.531	5.304	2.968	2.527	472	220	201	167
Eslovénia	182	246	113	159	:	:	97	136
Finlândia	3.235	3.714	2.422	2.531	388	450	121	127
Reino Unido	688	617	303	305	18	89	128	126
Eslováquia	551	509	259	224	33	9	148	126
Hungria	313	321	132	163	24	24	79	95
Chipre	2	4	2	2	2	2	37	58
Bulgária	255	280	84	101	11	17	33	35
Grécia	71	72	54	45	4	15	16	13
Dinamarca							0	0
Espanha	1.556	:	787	:	:	:	75	
Holanda	23	:	46	:	10	:	156	
Itália	455	:	365	:	83	:	41	
Lituânia	207	:	102	:	10	:	55	
Polónia	1.991	:	1.110	:	137	:	132	
Roménia	334	:	314	:	:	:	76	
Noruega	:	835	:	494	:	67		77
Suiça	434	550	187	236	83	100	158	197

Fonte: Eurostat.

Nota: * A preços de fatores; ** Excluindo IVA dedutível; : valor não disponível; inclui NACE 16 a 18.

Os três subsectores da fileira acusam uma desaceleração dos respetivos níveis remuneratórios. Paralelamente, a variação do emprego, embora não superando a do VAB (- 7,8%), é considerável: mais do dobro da registada nos três anos anteriores (Quadro 7). Entre 2006 e 2009, assiste-se a uma redução do emprego nestas indústrias, com

maior incidência na da madeira (- 10,1% em 2009), que representa cerca de 46,4% do emprego na fileira florestal. No seu conjunto, estas três indústrias reduziram o peso da sua mão-de-obra no total do setor transformador em 0,3 p.p. entre 2006 (12,8%) e 2009 (12,4%).

QUADRO 7. REMUNERAÇÕES E EMPREGO DE CADA SUBSECTOR DA FILEIRA FLORESTAL, 2006-2009

	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2009
	Preços correntes				% na Fileira Florestal				contributos
Remunerações (milhões de euros)									
Fileira Florestal	1.301	1.315	1.324	1.241	100,0	100,0	100,0	100,0	
<i>Taxa de Variação (%)</i>		1,1	0,7	-6,3					-6,3
Indústria da Madeira	563	572	565	509	43,3	43,5	42,7	41,0	
<i>Taxa de Variação (%)</i>		1,7	-1,2	-9,9					-4,2
Indústria da pasta, do papel e do cartão	314	308	304	301	24,2	23,4	23,0	24,3	
<i>Taxa de Variação (%)</i>		-2,0	-1,3	-1,0					-0,2
Indústria do Mobiliário	424	435	455	431	32,6	33,1	34,4	34,7	
<i>Taxa de Variação (%)</i>		2,7	4,6	-5,3					-1,8
Emprego, Indivíduos (milhares)									
Fileira Florestal	110	107	103	95	100,0	100,0	100,0	100,0	
<i>Taxa de Variação (%)</i>		-3,2	-3,2	-7,8					-7,8
Indústria da Madeira	53	52	49	44	48,0	48,3	47,6	46,4	
<i>Taxa de Variação (%)</i>		-2,7	-4,5	-10,1					-4,8
Indústria da pasta, do papel e do cartão	13	13	12	12	11,8	11,8	11,7	12,4	
<i>Taxa de Variação (%)</i>		-3,2	-3,3	-2,3					-0,3
Indústria do Mobiliário	44	43	42	39	40,2	40,0	40,7	41,2	
<i>Taxa de Variação (%)</i>		-3,8	-1,6	-6,6					-2,7

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INE, Contas Nacionais Anuais Definitivas (Base 2006).

4.2. O PONTO DE VISTA DAS ESTATÍSTICAS DAS EMPRESAS

Ainda em sede de contextualização da relevância da fileira florestal, importa analisar a sua importância para o valor acrescentado bruto, o emprego, as exportações, o EBE para a indústria transformadora e também caracterizar a sua dimensão média e o seu grau de transformação da produção, com base nas estatísticas das empresas (Quadro 8).

A fileira florestal assume alguma expressividade no total da indústria transformadora, representando, em 2009, 11,7% do emprego, 10,6% do VAB total e 9% das exportações. Como já foi referido anteriormente, as indústrias da pasta, do papel e do cartão e do mobiliário são as que têm maior expressão no VAB da indústria (3,9% e 3,7%, respetivamente). Em termos de emprego, destaca-se, para além do mobiliário (5,1% da transformadora), a indústria da madeira, fortemente intensiva em trabalho. Com exceção da

pasta, do papel e do cartão, o grau de transformação da produção da fileira florestal é, em média, superior ao da indústria transformadora.

Verifica-se igualmente que as empresas da fileira florestal apresentam uma dimensão média inferior à registada na indústria transformadora (6,4 e 9,7, respetivamente), apesar da considerável dimensão média da indústria da pasta de papel, de 22,4 trabalhadores. São as empresas da indústria da madeira e da reparação de mobiliário e similares que mais contribuem para baixar a dimensão média, não só por serem maioritariamente microempresas, mas também pela sua representatividade na estrutura empresarial.

A capacidade de extracção de rendimentos da floresta está intimamente relacionada com a sua orientação produtiva, condicionada pela capacidade dos seus proprietários/gestores de anteverem oportunidades e lançarem bases para a sua apropriação. Em Portugal, a capacidade de crescimento da indústria de base florestal encontra-se

condicionada, na prática, por dois fatores interdependentes, que importa considerar. O primeiro é o consideravelmente longo ciclo de produção florestal, que resulta de intenções de investimento bastante antigas e de opções de

gestão tomadas ao longo dos muitos anos deste ciclo produtivo. O segundo resulta da dispersão territorial da floresta e das dificuldades acrescidas da sua gestão por parte de proprietários minifundiários privados.

QUADRO 8. RELEVÂNCIA DA FILEIRA FLORESTAL NO CONTEXTO DA INDÚSTRIA TRANSFORMADORA, 2009

	VAB		Emprego		EBE		Saídas ***		Dimensão Média das Empresas	Grau de Transformação
	Milhões de Euros	% na IT*	Nº indiv.	% na IT*	Mil Euros	% na IT*	Milhões de Euros	% na IT*	Nº trabalhadores	%
Indústria da Madeira	612	3,7	35.031	4,9	145	2,6	1071	3,6	5,2	26,3
Indústria da pasta, do papel e do cartão	645	3,9	11.680	1,6	345	6,2	1513	5,0	22,4	24,0
Indústria do Mobiliário	495	3,0	36.605	5,1	95	1,7	841	2,8	6,4	36,6
Fabricação de caixões mortuários em madeira**	11	0,1	757	0,1	2	0,04	n.d.	n.d.	17,6	47,2
Reparação de mobiliário e similares, de uso doméstico**	2	0,0	331	0,0	1	0,01	n.d.	n.d.	1,4	49,8
Fileira Florestal	1.764	10,6	84.404	11,7	588	10,6	2.705	9,0	6,4	27,6
Indústria Transformadora	16.715	100,0	718.507	100,0	5.547	100,0	29.964	100,0	9,7	25,4

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INE, estatísticas das empresas e estatísticas do comércio internacional.

Notas: EBE: Excedente bruto de exploração. * Indústria transformadora (IT); ** Por questões de coerência entre a CAE Rev. 2.1 e a CAE Rev. 3, foram incluídas as unidades (empresas) classificadas nas CAE Rev.3 95240 (“Reparação de mobiliário e similares, de uso doméstico”) – anteriormente classificadas na CAE Rev. 2.1 361 (“Fabricação de mobiliário e colchões”); *** Os dados relativos às exportações de produtos florestais referem-se aos dados das estatísticas do comércio internacional.

QUADRO 9. VARIÁVEIS ECONÓMICAS DAS EMPRESAS DA FILEIRA FLORESTAL, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2000	2001	2002	2003	2004*	2005	2006	2007	2008	2009
	Fileira Florestal										% no total da Indústria Transformadora									
Empresas (nº) *	16.116	15.087	15.920	15.595	18.625	18.130	17.445	15.283	14.543	13.199	20,9	20,8	20,2	19,9	18,1	17,4	17,8	18,6	18,3	17,8
Taxa de Variação (%)		-6,4	5,5	-2,0		-2,7	-3,8	-4,8	-9,2		-0,5	-3,1	-1,6	-4,1	2,4	-1,6	-2,7			
Pessoal ao Serviço (nº) *	120.916	115.269	115.341	110.919	113.985	112.789	106.016	97.030	93.800	84.404	12,9	12,7	12,7	12,5	13,1	13,0	12,8	12,3	12,1	11,7
Taxa de Variação (%)		-4,7	0,1	-3,8		-1,0	-6,0	-3,3	-10,0		-1,8	-0,1	-1,1		-0,6	-1,6		-1,3	-3,2	
Volume de Negócios (milhões de euros) *	7.545	7.491	7.600	7.659	7.825	7.855	8.133	8.284	7.808	6.792	11,1	10,8	11,1	11,1	11,0	10,7	10,6	10,2	9,4	9,6
Taxa de Variação (%)		-0,7	1,5	0,8		0,4	3,5	-5,7	-13,0		-2,9	3,0	-0,4		-2,0	-1,6		-7,5	2,3	
Valor da Produção (milhões de euros) *	7.425	7.375	7.486	7.547	7.440	7.550	7.800	7.801	7.461	6.391	11,4	11,1	11,4	11,4	11,1	10,9	10,6	10,1	9,5	9,7
Taxa de Variação (%)		-0,7	1,5	0,8		1,5	3,3	-4,4	-14,4		-2,5	3,0	-0,3		-1,7	-2,5		-6,6	2,8	
VAB (milhões de euros) *	2.297	2.131	2.222	2.145	2.148	2.208	2.265	2.330	2.004	1.764	12,7	11,9	12,2	11,6	11,5	11,9	12,1	12,1	10,6	10,6
Taxa de Variação (%)		-7,2	4,2	-3,4		2,8	2,6	-14,0	-12,0		-6,3	2,3	-4,5		3,5	2,1		-12,2	-0,3	
FBCF (milhões de euros) *	..	..	..	..	..	326	381	371	793	640	..	..	..	..	..	10,6	10,5	10,3	16,5	16,9
Taxa de Variação (%)							16,8	113,9	-19,2							-0,7		59,5	2,8	
Sociedades Constituídas (nº) **	..	..	553	290	266	236	241	315	316	277	..	..	16,6	13,9	14,4	12,8	10,3	13,9	14,4	14,1
Taxa de Variação (%)				-47,6	-8,3	-11,3	2,1	30,7	0,3	-12,3			-16,3	3,6	-11,1	-19,5	34,7	4,0	-2,2	
Sociedades Dissolvidas (nº) **	..	..	143	237	230	288	168	150	641	369	..	..	17,3	16,4	14,8	15,1	16,9	12,8	12,1	8,6
Taxa de Variação (%)				65,7	-3,0	25,2	-41,7	-10,7	327,3	-42,4			-5,2	-9,8	2,0	11,9	-24,3	-5,4		
Sociedades Constituídas / Sociedades Dissolvidas	..	..	3,9	1,2	1,2	0,8	1,4	2,1	0,5	0,8										
	Fileira Florestal										Indústria Transformadora									
Dimensão média das empresas *	7,5	7,6	7,2	7,1	6,1	6,2	6,1	6,3	6,4	6,4	12,2	12,6	11,6	11,3	8,5	8,3	8,5	9,6	9,7	9,7
Taxa de Variação (%)		1,8	-5,2	-1,8		1,7	-2,3		1,6	-0,9		3,2	-8,0	-2,3		-1,9	1,7		1,3	-0,4

Fontes: Elaboração própria com base nos dados do INE, Estatísticas das Empresas (Inquérito Anual às Empresas Harmonizado – 2000 a 2003; Sistema de Contas Integrado das Empresas – 2004 a 2008); INE (Ministério da Justiça, GPLP; Estatísticas do Notariado).

Notas: .. Não disponível. * Quebra de série em 2004. A alteração metodológica introduzida a partir do ano de 2004 no Sistema de Contas Integradas das Empresas (SCIE), abrangendo de forma mais exaustiva a componente das empresas, não permite a comparação direta com os anos anteriores. Dados disponibilizados na CAE Rev.2.1. Nova quebra de série em 2007, ano em que começou a vigorar a Revisão 3 da CAE (Classificação das Atividades Económicas), geralmente designada por CAE Rev. 3. Por questões de coerência entre a CAE Rev. 2.1 e a CAE Rev. 3 foram incluídas as unidades (empresas) classificadas nas CAE Rev.3 95240 (Reparação de mobiliário e similares, de uso doméstico) – anteriormente classificadas na CAE Rev. 2.1 361 (“Fabricação de mobiliário e colchões”). ** Dados em CAE, Rev.2.1 para 2007 e CAE Rev. 3 para 2008 e 2009.

A estrutura fundiária da floresta portuguesa tem sido apontada como inibidora do desenvolvimento das atividades florestais (Grupo de Trabalho das Indústrias Florestais, 2008; Nações Unidas, 2002), sendo um factor de acrescida complexidade para a sua rápida mobilização em torno de projectos de mudança de contexto. Efetivamente, a exploração da floresta é feita predominantemente por micro e pequenas empresas, um aspeto intimamente ligado à pulverização da propriedade florestal, na sua grande maioria privada e com pouca capacidade de investimento, a que acrescem uma diversidade substancial de interesses e a capacidade de ação e reação a condicionantes externas.

De acordo com os dados das estatísticas das empresas, existiam em 2009 13 199 empresas cuja atividade principal se enquadra nas atividades da fileira florestal, representando cerca de 17,8% do total das empresas da indústria transformadora, em número inferior ao do ano 2000 (Quadro 9). O rácio das sociedades constituídas sobre as dissolvidas também acusa alguma oscilação, com uma tendência genérica para uma diminuição do rácio das sociedades constituídas face às dissolvidas.

A dimensão média das empresas da fileira florestal, de 6,4 trabalhadores em 2009, encontra-se abaixo da média da indústria transformadora (9,7) e da dimensão média nacional (3,5). No entanto, a nível empresarial, a economia portuguesa compreende algumas empresas de dimensão mundial. De acordo com os dados da PriceWaterhouseCoopers, a estrutura empresarial portuguesa na fileira florestal conta com algumas das mais representativas empresas europeias do sector. Entre as 100 maiores empresas do mundo encontram-se três empresas nacionais (PwC, 2006).

Os dados apontam ainda para a diminuição da dimensão média das empresas florestais (7,5 trabalhadores em 2000 e apenas 6,4 em 2009), tendência esta confirmada pela análise de outra fonte de informação, os quadros de pessoal.

A produção manteve um ritmo crescente desde 2000, com desaceleração evidente a partir de 2008, superior à média da indústria transformadora, com consequências óbvias a nível da diminuição de importância da fileira no sector transformador (11,4% em 2000 e 9,7% em 2009). Por

outro lado, há ainda a registar em 2008 um aumento substancial da formação bruta de capital fixo (FBCF) para mais do dobro face a 2007, assumindo um peso de 16,5% no investimento total na indústria transformadora. No entanto, em 2009, registou-se uma quebra acentuada de 19,2%. Contudo, a sua representatividade no contexto da indústria transformadora aumentou 0,4 p.p. (16,9%).

4.3. A PRODUTIVIDADE

De acordo com a OCDE, o crescimento da produtividade no sector agrícola tem sido particularmente lento em Portugal, e o País tem ficado claramente atrás dos seus parceiros europeus (OCDE, 2010).

Com o intuito de aferir a produtividade da fileira florestal portuguesa, utilizaram-se os dados das Contas Nacionais do INE e as do Eurostat, para as comparações internacionais.

Os dados apresentados no Quadro 10 dizem respeito ao cálculo da variação real da produtividade do trabalho para 2009, medida em milhares de euros por equivalente a tempo completo (ETC). ETC define-se como o total de horas trabalhadas dividido pela média anual de horas trabalhadas em empregos a tempo completo no território económico.

Composta maioritariamente por pequenas e médias empresas (PME) de dimensão reduzida, na fileira florestal a produtividade do trabalho rondou os 21,4 milhões de euros por ETC em 2009, inferior em 11,6% à média da indústria transformadora. Entre 2008 e 2009, a par da transformadora (- 2%), a produtividade da fileira apresentou um decréscimo de 1,5%, dado que a variação negativa do VAB foi superior à do emprego, em sentido oposto ao aumento de produtividade verificado no conjunto da economia (2,2%). Este decréscimo foi acompanhado de forma mais acentuada pelas indústrias da madeira e do mobiliário (- 9,3% e - 5,2%, respetivamente). A indústria da pasta, do papel e do cartão, muito orientada para a exportação, registou uma produtividade 2,5 vezes superior à da indústria transformadora e três superior vezes à do conjunto da fileira, sendo o único subsector neste período a registar uma variação real positiva da produtividade do trabalho (5,4%).

QUADRO 10. VARIAÇÃO REAL DA PRODUTIVIDADE DO TRABALHO, 2009

	2008	2009	Variação real da Produtividade do trabalho (%)
	Milhares de Euros/ETC		
Fileira Florestal	21,7	21,4	-1,5
Indústria da Madeira	18,4	16,7	-9,3
Indústria da pasta, do papel e do cartão	60,7	64,0	5,4
Indústria do Mobiliário	14,3	13,6	-5,2
Indústria Transformadora	24,7	24,2	-2,0
Economia	29,3	29,9	2,2

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados das Contas Nacionais Portuguesas (Base 2006), INE.

O Quadro 11 ilustra a produtividade do trabalho ajustado pelo salário na indústria transformadora em dois subsectores da fileira florestal em 2009, para um conjunto de 27 países europeus. Esta está expressa em percentagem, sendo calculada através do valor acrescentado, dividido pelos custos de pessoal e ajustado pelo rácio dos trabalhadores remunerados no total de trabalhadores empregados, de forma a tomar em consideração o facto de que todos os trabalhadores contribuem para o valor acrescentado, enquanto apenas os custos de empregados remunerados são tidos em conta nos custos de pessoal.

No conjunto dos 27 países representados no Quadro 11, Portugal ocupava o nono lugar no *ranking* relativo ao número de trabalhadores empregados na indústria trans-

formadora em 2009, com 718 507 trabalhadores. O mesmo não sucede relativamente às duas indústrias do complexo florestal, onde existem relativamente menos trabalhadores (46711), colocando Portugal numa posição menos cimeira: décimo lugar na indústria da madeira e décimo-terceiro lugar na indústria do papel.

Na indústria do papel, foram registados rácios de produtividade elevados, acima dos 200%, em Polónia, Bélgica, Eslováquia, Roménia, Bulgária e Portugal. A amplitude de variação da produtividade na indústria do papel é substancial (180,6 p.p.), considerando os 260% verificados na Polónia até aos 79% da Noruega. No entanto, no sector da madeira esta é ainda superior, com 213 p.p. de diferença entre a Roménia e a Irlanda.

QUADRO 11. NÚMERO DE PESSOAS EMPREGADAS E PRODUTIVIDADE DO TRABALHO AJUSTADA PELO SALÁRIO EM 24 PAÍSES DA UE E EM TRÊS EXTRA-UE NA INDÚSTRIA TRANSFORMADORA EM DOIS SUBSECTORES DA FILEIRA FLORESTAL, 2009

	Nº pessoas empregadas			Produtividade do trabalho ajustada pelo salário (%)		
	Indústria Transformadora	Madeira e produtos derivados da Madeira	Papel e Produtos derivados de Papel	Indústria Transformadora	Madeira e produtos derivados da Madeira	Papel e Produtos derivados de Papel
Polónia	2.437.262,0	126.076	52.375	198,2	176,5	259,8
Bélgica	556.893,0	12.891	13.774	147,7	144,7	242,4
Eslováquia	377.705,0	13.001	7.455	134,7	114,0	234,2
Roménia	1.195.999,0	57.578	12.954	176,3	224,8	216,9
Bulgária	577.450,0	16.585	10.112	177,5	167,3	215,2
Portugal	718.507,0	35.031	11.680	146,7	126,7	214,6
Letónia	109.068,0	19.467	1.426	156,3	187,8	199,6
Lituânia	190.034,0	20.944	2.779	146,3	139,7	194,5
Hungria	664.082,0	18.327	11.194	199,6	136,6	185,1
Rep. Checa	1.209.274,0	61.218	19.777	154,6	122,2	173,4
Eslovénia	208.213,0	9.335	5.006	131,0	110,6	168,8
Austria	606.526,0	33.628	17.254	144,3	139,6	164,4
Espanha	2.094.438,0	73.420	49.040	137,2	113,9	160,8
Estónia	98.804,0	12.883	1.492	139,8	157,0	159,3
Suécia	675.655,0	36.839	36.715	119,9	114,1	154,0
Grécia	400.934,0	14.031	8.554	150,6	101,1	152,1
Holanda	719.352,0	18.925	18.431	150,7	123,5	148,4
Chipre	35.655,0	3.213	697	149,8	111,4	144,5
Alemanha	6.699.492,0	126.489	138.806	120,7	122,3	142,4
Finlândia	391.811,0	25.578	27.669	130,5	93,3	124,4
Itália	4.168.732,0	144.695	75.888	120,6	101,5	123,0
Irlanda	174.754,0	4.620	2.805	330,1	12,1	101,5
Luxemburgo	34.756,0	618	:	64,4	165,1	:
Reino Unido	2.580.565,0	64.575	:	162,0	133,8	:
Suiça	677.044,0	36.871	11.736	:	:	:
Croácia	297.314,0	17.727	6.107	144,4	125,3	114,5
Noruega	240.056,0	14.310	4.822	135,2	117,9	79,2

Fonte: : Eurostat.

Nota: Valor não disponível. Apresentam-se apenas os países para os quais existem dados disponíveis.

Portugal encontrava-se em sexto lugar na produtividade na indústria do papel (214,6%) e em décimosegundo na da madeira (126,7%). As posições relativas por subsector da fileira florestal são todas superiores à assumida no total da indústria transformadora (décimo-terceiro). O diferencial da produtividade do trabalho ajustada pelo salário nas indústrias do complexo florestal, face à transformadora, é considerável: 68 p.p. na indústria do papel e 20 p.p. na da madeira.

O emprego do Quadro 12 está representado em unidades de trabalho anuais (UTA), o que significa que esses dados não são expressos apenas por contagens do número de trabalhadores empregados, mas baseiam-se antes no *input* trabalhado, equivalente ao trabalho de um indivíduo ocupado a tempo inteiro nessa atividade, trabalhando o número médio de horas por ano considerado típico para essa atividade no país de referência. Esta conversão pretende dar uma visão mais realista da situação desta atividade, pois não é raro que um trabalhador com atividade florestal esteja também envolvido noutras atividades paralelas.

Em 2009, a Alemanha, a França, a República Checa e a Finlândia possuíam o maior número de trabalhadores florestais, expresso em UTA. No entanto, se este número for

ponderado pela área de floresta disponível para o fornecimento de madeira, verifica-se que foi na República Checa e em Portugal que se registaram os índices mais elevados de emprego por área florestal disponível (10,7 e 6,5 UTA por milhar de hectares, respetivamente). Concretamente, em Portugal, este valor tem vindo a aumentar desde 2000 (5,8% em 2000 e 6,5 em 2009).

Quanto à produtividade aparente, expressa em metros cúbicos por UTA, verifica-se que, em 2009, a Finlândia, a França e a Noruega ocupavam as três primeiras posições deste *ranking*, aparecendo Portugal em sétimo lugar (0,8 m³/UTA), com uma redução da produtividade desde 2000 (0,9 m³/UTA). Quando expresso em VAB por UTA, são os mesmos três países que lideram a tabela, mas Portugal aparece melhor posicionado, em quinto lugar (52 milhares euros/UTA), apesar do registo de desaceleração verificado face a 2005 (52 milhares euros/UTA em 2009).

Esta análise demonstra que no seio da fileira existem grandes discrepâncias em termos de produtividade e que existirá alguma margem de manobra para promover o aumento da produtividade primária relacionada com a floresta, nomeadamente na indústria do mobiliário e da madeira.

QUADRO 12. EMPREGO E PRODUTIVIDADE NA FILEIRA FLORESTAL

	Emprego		Emprego/área florestal disponível para fornecimento de madeira				Produtividade aparente do trabalho					
			Milhares UTA*		UTA/1000 ha		milhares m ³ ***/UTA		VAB, milhares Euros/UTA			
	2000	2005	2009	2000	2005	2009**	2000	2005	2009	2005	2009	
Rep. Checa	:	27,4	24,9		10,9	10,7		0,6	0,6	18,1	21,7	
Portugal		11,7	12,0	11,9	5,8	6,0	6,5	0,9	0,9	0,8	55,3	52,0
Reino Unido	:	12,0	14,0		5,1	5,8		0,7	0,6	25,2	21,8	
Eslováquia	:	13,4	9,9		7,7	5,6		0,7	0,9	19,4	22,7	
Hungria		11,9	8,7	9,1	7,3	5,2	5,3	0,5	0,7	0,6	15,2	17,9
Austria	:	17,5	17,2		5,2	5,2		0,9	1,0	49,7	54,5	
Eslovénia		5,1	6,0	6,1	4,5	5,2	5,1	0,4	0,5	0,5	18,8	26,3
Bulgaria	:	13,3	14,7		5,2	5,1		0,4	0,3	6,3	6,8	
Alemanha	:	47,4	39,8		4,3	3,8		1,2	1,2	36,6	46,5	
França		38,3	30,8	31,1	2,6	2,1	2,1	1,7	1,7	1,8	96,4	81,3
Grécia		6,8	4,7	4,3	2,0	1,4	1,2	0,3	0,3	0,3	11,4	10,6
Finlândia	:	20,0	21,0		1,0	1,1		2,6	2,0	121,1	120,5	
Chipre	:	0,1	0,1		2,8			0,1	0,1	13,1	16,6	
Holanda	:	1,6			5,3			0,7		29,5		
Polónia	:	36,8			4,4			0,9		30,2		
Suiça		9,6	7,2	6,6	8,2	6,1	5,5	1,0	0,7	0,7	25,9	35,8
Noruega	:	7,1	7,0		1,1	1,1		1,4	1,3		70,6	

Fonte: Eurostat.

Notas: Valor não disponível; * Unidades de trabalho anuais (UTA); ** Área disponível de 2010; *** *Roundwood, under bark*; apenas se apresentam os países para os quais existe informação; inclui NACE 16 a 18.

4.4. O ÍNDICE DE CONCENTRAÇÃO HERFINDAHL-HIRSCHMANN

A forma mais habitual de avaliar o poder de mercado tem sido através do uso de índices de concentração. O Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) é um dos indica-

dores mais utilizados de concentração (ou concorrência) entre as empresas, sendo uma medida que traduz a sua dimensão relativamente à indústria, ao setor ou ao mercado onde operam.

De acordo com a OCDE (2006), para uma indústria com n empresas, o IHH é definido como:

$$IHH = \sum_{i=1}^n \left[\frac{100 * X_i}{\sum_{j=1}^n X_j} \right]^2 \quad (2)$$

onde X_i é uma medida indicativa da dimensão da empresa. Neste caso, foi utilizado no cálculo o volume de vendas de cada empresa i . Uma diminuição do índice IHH indica geralmente uma perda de poder de influência sobre os preços (*pricing power*) e uma diminuição da concentração e vice-versa. Um valor próximo de 0 reflete um grau de concorrência muito elevado e um próximo de 10 000 reflete uma situação de monopólio. Um setor é considerado “não concentrado” caso o seu HHI seja menor que 1000, “moderadamente concentrado” caso o HHI esteja entre 1000 e 1800 e “altamente concentrado” se o HHI for superior a 1800.

No Quadro 13 estão representados os índices Herfindahl-Hirschman para duas das indústrias que compõem a fileira florestal, desagregadas a dois dígitos da CAE Rev. 2 e 2.1. Verifica-se que a “Indústria da Madeira, da Cortiça e suas obras [...]” é pouco concentrada, contendo um maior número de empresas do que a indústria de “Fabricação de pasta, de papel e cartão e seus artigos” (5723 e 376 empresas em 2006, respetivamente). Dada a tendência de elevação no tempo do IHH a partir de 2001, esta última passou a apresentar um nível de concentração moderado. As indústrias de celulose caracterizam-se normalmente por possuírem um número mais reduzido de unidades de produção, sendo no entanto de grande porte e operando sob economias de escala. A sua mão-de-obra possui habitualmente um nível de especialização mais elevado, mas são essencialmente indústrias capital-intensivas, que implicam habitualmente um investimento avultado em unidades fabris. São também indústrias muito abertas, voltadas para o mercado externo.

QUADRO 13. ÍNDICES DE CONCENTRAÇÃO SECTORIAL DE HERFINDAHL-HIRSCHMAN, 1995-2006

	CAE Rev.2.1.	
	20 - Indústrias da madeira e da cortiça e suas obras, excepto mobiliário;	21 - Fabricação de pasta, de papel e cartão e seus artigos
	IHH	
1995	78,9	846,8
1996	51,6	1034,7
1997	68,2	842,2
1998	53,5	959,4
1999	63,8	905,7
2000	53,7	954,9
2001	42,8	1207,1
2002	61,4	1299,9
2003	67,9	1301,5
2004	68,4	1333,6
2005	83,7	1265,0
2006	96,9	1198,6
Diferencial 2006-1995	18,0	351,8

Fonte: Sarmiento e Nunes (2011).

Nota: As células sem valor correspondem a situações em que as empresas deixaram de estar presentes na base de dados, ou por morte, ou por terem apresentado um valor de vendas nulo, ou ainda por não preencherem os quadros de pessoal nesse ano.

Os dados foram calculados a apenas dois dígitos na CAE Rev. 2 e Rev. 2.1., pelo que não foi possível calcular o IHH para indústria do mobiliário (CAE 361 da CAE Rev. 2 e Rev. 2.1).

5. COMENTÁRIOS FINAIS

Em Portugal, em resultado da deliberada reforestação ou da espontânea regeneração de terrenos abandonados, a floresta padece há séculos da influência considerável da ação humana, nomeadamente através da agricultura e da pastorícia, com consequências marcantes a nível não só da sua destruição, mas também da sua transformação, em resultado da sua substituição por culturas ou por espécies arbóreas não autóctones.

A floresta portuguesa encontra-se portanto profundamente artificializada. As características mais marcantes da evolução da ocupação da área florestal desde o século XIX até aos nossos dias consistem na progressiva utilização de terrenos incultos, sem grande vocação agrícola, e no alargamento da área de pinheiro bravo, que é hoje a principal espécie produtora de madeira a nível nacional.

Ao longo de toda a análise fornecida neste estudo, é visível a tendência de desaceleração do peso do sector florestal na economia portuguesa nos últimos anos, em

particular a partir de 2008, a nível de produção, VAB e emprego. São igualmente de relevar as discrepâncias existentes, nomeadamente entre a indústria de papel, cartão e seus artigos e as restantes indústrias e o seu comportamento, por vezes dissonante, relativamente ao conjunto da fileira florestal.

A desaceleração da produção de produtos florestais torna-se evidente a partir de 2008, apesar da tendência ascendente verificada desde 2000. Em 2009, a produção de produtos da fileira florestal é visivelmente afetada pelas contingências económicas globais, perdendo importância no conjunto do sector transformador. No entanto, a produção da indústria do papel, cartão e seus artigos assume pela primeira vez em 2009 a maior representatividade na fileira. Portugal é em 2010 o terceiro maior produtor de pasta de papel da UE-27, com 8,8% do total da produção.

No contexto da economia portuguesa, as indústrias que compõem a fileira florestal representavam, em 2009, 1,3% do VAB nacional e 1,2% do PIB. No âmbito da indústria transformadora, as empresas da fileira florestal representam cerca de 17,8%, sendo responsáveis por 10,6% do VAB, 12,4% do emprego total e 9% das exportações. Porém, em 2009, verificou-se uma quebra considerável, de 9,3%, no VAB da fileira florestal. O seu peso no PIB tem também vindo a reduzir-se. Verifica-se efetivamente que, contrariando a tendência verificada entre 1997 e 2000, o VAB da fileira florestal, nomeadamente o da cortiça, tem apresentado um comportamento descendente na criação de valor acrescentado após o início do século XXI.

No entanto, uma análise comparada a nível internacional deixa antever que, apesar do descrito anteriormente, a fileira apresenta indicadores bastante favoráveis relativamente ao conjunto dos países europeus. De entre os parceiros da UE-27, Portugal é o país em que o rácio do VAB face à área de floresta produtiva é mais elevado em 2009, sendo evidente a capacidade que a fileira florestal tem tido no aproveitamento do potencial económico da floresta portuguesa. Em 2009, Portugal é ainda o quinto país (entre 15) com maior VAB da fileira florestal e o sexto na formação bruta de capital. Efetivamente, nesse ano, de acordo com os dados do Eurostat para 29 países, Portugal apresentou a maior taxa de investimento na indústria do papel e produtos derivados do papel e a sétima maior na indústria da madeira.

Também a população empregada na fileira florestal tem vindo a diminuir em anos mais recentes, bem como o seu peso na população ativa total e na indústria transformadora, apesar do quadro de estabilização nas duas décadas anteriores a 2005. Em 2009, foi responsável por cerca de 1,9% do emprego nacional, correspondendo a um efetivo de cerca de 95 000 empregos diretos, estimando-se que o impacto indireto seja quatro vezes superior. Numa perspetiva comparada, ponderando o número de trabalhadores florestais pela área florestal disponível para o fornecimento de madeira, Portugal é o segundo país entre 24 pertencentes à UE-27 a registar os índices de emprego mais elevados. O emprego na fileira florestal apresenta

uma maior expressão nas regiões Norte, Centro e Alentejo, que possuem as três maiores superfícies do solo atribuídas à ocupação florestal.

Em Portugal, é amplamente reconhecido o défice de produtividade da maioria dos sectores industriais comparativamente à média europeia. Designadamente, o crescimento da produtividade no sector agrícola tem permanecido particularmente retardado. Composto maioritariamente por pequenas e médias empresas de reduzida dimensão (apesar das discrepâncias existentes entre a indústria da pasta de papel, em média de grande dimensão, e a indústria da madeira e da reparação de mobiliário), a produtividade do trabalho na fileira florestal foi inferior em 11,6% à média da indústria transformadora. Entre 2008 e 2009, a produtividade da fileira apresentou um decréscimo de 1,5%, em sentido oposto ao aumento de produtividade de 2,2% verificado no conjunto da economia.

É de relevar a existência de discrepâncias substanciais no seio da fileira florestal. A indústria da pasta, do papel e do cartão regista habitualmente valores de produtividade cerca de 2,5 vezes superior aos da indústria transformadora e três vezes superior à do conjunto da fileira, indicando que existe algum potencial por explorar no que toca ao aumento da produtividade na indústria do mobiliário e da madeira.

As características do tecido empresarial são também fatores determinantes para a competitividade da fileira florestal. As suas empresas apresentam, em média, sistemas produtivos muito especializados, de reduzida escala de produção. Para além disso, tem-se assistido, desde 2000, a uma redução da sua dimensão média. A consolidação do tecido empresarial, através de parcerias ou alianças estratégicas com outras empresas ou grupos económicos, reforçando os ganhos de massa crítica, pode ser determinante para o seu sucesso. Neste sentido, é fundamental melhorar a organização da fileira florestal, modernizar as suas unidades de primeira transformação e promover a adaptação das empresas às exigências ambientais, de segurança e de prevenção de riscos.

AGRADECIMENTOS

As autoras gostariam de agradecer ao Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério da Economia e do Emprego o acesso aos dados referentes aos Quadros de Pessoal.

REFERÊNCIAS

- Agro, Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural (2010), *Relatório Final de Execução QCA III 2000-2006*, AGRO, fevereiro.
- Amacher, Gregory S., Markku Ollikainen e Erkki Koskela (2009), *Economics of Forest Resources*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Associação Empresarial de Portugal (2008), *Sector Florestal*, Gabinete de Estudos, Câmara de Comércio e Indústria.

- Associação para a Competitividade da Indústria da Fileira Florestal (2010), *Relatório de Caracterização da Indústria da Fileira Florestal 2010*.
- Autoridade Florestal Nacional (2010), *5.º Inventário Florestal Nacional, Apresentação do Relatório Final*, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e Autoridade Florestal Nacional, 7 de setembro.
- Autoridade Florestal Nacional (2009), *Floresta, Espaço de Futuro, 2008, de A a Z*, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.
- Cabral, Dolores e Ricardo Sousa (2001), *Indicadores de Localização, Especialização e Diversificação e Análise Shift-Share: Uma Aplicação às NUT III da Região Norte no Período 1986-1998*, NIPE – Working Paper 13/2001.
- Costa, J. S. (coord.), (2002), *Compêndio de Economia Regional*, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional (APDR), Coleção APDR.
- Devy-Vareta, N. (1985), “Para uma geografia histórica da floresta portuguesa. As matas medievais e a “coutada velha” do rei”, *Revista da Faculdade de Letras, Geografia*, Volume I, pp. 47-87, Porto.
- Dores, V., E. de Moraes Sarmiento e E. Oliveira (2011), “Evolução recente da fileira florestal: Parte I, Contexto macroeconómico e sectorial”, *Boletim Mensal de Economia Portuguesa*, Ministério da Economia e do Emprego e Ministério das Finanças, dezembro.
- Marques, W. (2010), *Comércio Internacional Português de Produtos da Fileira Florestal: em Números*, Gabinete de Estratégia e Estudos, Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, documento interno.
- Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (2005), *Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural, Revisão Intercalar 2004*, Edição da Comissão de Gestão do QCA III e da Direção-Geral do Desenvolvimento Regional, Lisboa.
- Nações Unidas e FAO (2005), *European Commission Forestry Sector Outlook Study, 1960-2000-2020, Main Report*, United Nations, UNECE, ECE/TIM/SP/20, Nações Unidas, Genebra.
- Nações Unidas (2002), *Joahannesburg Summit 2002, Portugal, Country Profile*.
- OCDE (2010), *2010 Economic Review Portugal*, Economics Department, Paris.
- OCDE (2006), *Structural and Demographic Business Statistics*, statistical documents, Paris.
- Paiva, C. (2006), “Desenvolvimento regional, especialização e suas medidas”, *Indicadores Econômicos FEE*, Vol. 34, n.º 1.
- Pearce, David, Francis Putz e Jerome K. Vanclay (1999), *Sustainable Forest Future?*, Report prepared for the Natural Resources International, UK and UK Department for International Development.
- PwC (2006), *Ranking Global PricewaterhouseCoopers 100*, News release, outubro.
- Riedl, Mário e Cláudio Machado Maia (2007), “Especialização e potencial endógeno na análise regional”, *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Vol. 3, n.º 2, p. 27-48, maio-agosto.
- Sarmiento, E. de Moraes e A. Nunes (2012), “A concentração sectorial em Portugal segundo o Índice de Hirschman-Herfindahl”, *Proceedings das Jornadas Luso-Espanholas de Gestão Científica*, Vila Real.
- Tavares, Mário e José Campos (2004), “Perfil da árvore de pinheiro bravo do litoral português”, *Silva Lusitana*, vol. 12, n.º 1, pp. 15-23, junho.

O AEROPORTO DA REGIÃO CENTRO: UM CENÁRIO POSSÍVEL?

REGIÃO CENTRO AIRPORT: A POSSIBLE SCENARIO?

José Gouveia de Freitas

jfgfreitas@hotmail.com

RESUMO/ABSTRACT

As infraestruturas aeroportuárias constituem uma problemática muito atual no desenvolvimento regional. Os aeroportos têm reconhecidos impactos económicos nos territórios onde se localizam, sendo importantes na afirmação turística. Neste contexto, considera-se pertinente analisar uma velha aspiração regional, que é o aeroporto para a Região Centro. A justificação deste projeto aeroportuário radica no dinamismo urbano, industrial e turístico do território. Numa época de crise, a construção de novas infraestruturas não é um tema consensual. Além disso, existe um certo equilíbrio na distribuição do tráfego pelos aeroportos nacionais. Contudo, face ao abandono de projetos estruturantes nas acessibilidades, como o novo aeroporto de Lisboa e a alta velocidade ferroviária, a Região Centro ficou sem a devida integração na rede urbana de hierarquia superior.

Palavras-chave: Aeroportos, Desenvolvimento Regional, Ordenamento do Território

Códigos JEL: H76, L93, O18, O21, R11

The airport infrastructure constitutes a very current issue in regional development. Airports have recognized economic impacts on regions where they are located, being important in the affirmation of tourism. In this context, it is considered appropriate to analyze an old aspiration: the regional airport for the Região Centro. The justification of this project lies in the dynamic city airport, industrial and tourism planning. In times of crisis, the construction of new infrastructures is not a consensual issue. Moreover, there is a certain balance in the distribution of traffic by the national airports. However, given the abandonment of infrastructure projects in accessibility, as the new Lisbon airport and high speed railway, the Região Centro has no proper integration in the urban network of superior rank.

Keywords: Airports, Regional Development, Planning.

JEL Codes: H76, L93, O18, O21, R11

1. INTRODUÇÃO

Embora seja uma antiga aspiração regional, a questão do aeroporto para servir a Região Centro não está de uma forma manifesta na ordem do dia. A crise atual não permite investimentos públicos cujas rendibilidade e análise custo-benefício não sejam evidentes. Além disso, no quadro atual, há a convicção de que o sistema aeroportuário nacional se apresenta equilibrado, com os aeroportos de Lisboa e Porto a repartirem o potencial de passageiros associados à Região Centro. Contudo, para se afirmarem no contexto europeu, em termos turísticos, comerciais e logísticos, as regiões necessitam de infraestruturas aeroportuárias que representem uma efetiva mais-valia para as atividades económicas desse território.

A Região Centro, apesar da perifericidade face aos centros de decisão, é um dos territórios com maior potencial de desenvolvimento do País, designadamente nas áreas de turismo, agricultura, agro-indústria, floresta, indústria e logística, embora apresente muitas contradições económicas internas, com evidentes assimetrias litoral/interior.

Neste contexto, este artigo pretende ser um contributo para um melhor conhecimento das potencialidades de um projeto aeroportuário na Região Centro. Pretende-se abordar a pertinência de um aeroporto nessa região que possa representar um projeto de afirmação regional, assim como dar coerência interna, por exemplo em termos turísticos, a um espaço geográfico com muitas identidades e contrastes que vai geograficamente do litoral atlântico ao interior transfronteiriço.

Este artigo propõe-se ainda analisar as possíveis localizações da infraestrutura, uma questão de grande relevância no contexto da região, no quadro das dinâmicas endógenas e das potenciais vocações do aeroporto, como o turismo e o segmento *low cost*.

Nesta visão prospetiva, além de antecipar os possíveis efeitos do aeroporto em termos regionais, é nosso propósito estudar as variáveis que poderão potenciar o aeroporto, a partir das valências que esta infraestrutura poderá assumir, as quais são determinantes para que o aeroporto gere benefícios na região.

Embora esta temática não esteja na agenda política e mediática, a academia deve acompanhar as tendências que marcam a sociedade e antecipar cenários face às dinâmicas de um determinado território.

2. AEROPORTOS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As cidades e regiões necessitam de estímulos para se desenvolverem, através de oportunidades e projetos com repercussões na economia regional. Os grandes projetos, não necessariamente em termos estruturais, mas sobretudo numa ótica estruturante, têm a capacidade de desencadear mudanças nos sistemas territoriais, nomeadamente na identificação de novas centralidades regionais. Têm também a capacidade de promover a consciência regional, decisiva na afirmação dos territórios. Ora, os aeroportos apresentam esse perfil de projeto estruturante. Os aeroportos são elementos muito relevantes no quadro económico das regiões. Em diversos contextos, eles assumiram uma função estratégica na competitividade territorial.

O transporte aéreo tem demonstrado em diversos territórios a sua capacidade para promover o desenvolvimento e a competitividade, bem como para introduzir alterações no tecido socioeconómico regional. Os impactos e efeitos de um aeroporto são observáveis nos ganhos de acessibilidade e de competitividade para os cidadãos e empresas de uma determinada região. O acesso dos cidadãos aos equipamentos e infraestruturas é um sintoma de bem-estar e qualidade de vida. Portanto, em termos teóricos, um aeroporto proporciona, a um vasto leque de beneficiários, um conjunto de efeitos diretos, indiretos e induzidos na economia.

Os aeroportos desempenham uma ação fundamental na localização de atividades económicas que, *grosso modo*, beneficiam a montante e a jusante as regiões. Numa economia dinâmica, o transporte aéreo é um instrumento fundamental de competitividade. Os dados seguintes são sintomáticos da sua importância: são processados anualmente mais de 68 milhões de movimentos de aviões, que deverão atingir os 118 milhões em 2025. A totalidade dos aeroportos mundiais processa atualmente cerca de 4800 milhões de passageiros e estima-se em 9000 milhões o número de passageiros em 2025 (Pinto, 2007).

As tendências da globalização desenharam um maior aprofundamento na utilização do transporte aéreo, nas viagens de lazer e turismo, de negócios, para o estudo e in-

vestigação e, nesse âmbito, o Centro tem um potencial nas atividades associadas à academia. O transporte aéreo é uma vantagem competitiva na economia global, sobretudo para as atividades da nova economia, cujo estabelecimento de contactos interpessoais só é possível com uma alta qualidade dos serviços de transporte (Silva, 2008a).

Todavia, apesar dos inequívocos benefícios dos aeroportos, deve-se promover uma certa razoabilidade num projeto aeroportuário no Centro. A dispersão de aeroportos por todas as regiões da Europa (um facto muito evidente em Espanha) tem custos consideráveis quando a infraestrutura está desfasada do contexto local ou o seu número é desproporcionado face às necessidades regionais. Deve-se observar que a Espanha, que apresenta uma forte distribuição de infraestruturas aeroportuárias por todas as regiões, assume elevados custos que seriam minorados com a concentração. A Galiza é um exemplo muito particular, dado que a Junta da Galiza redistribuiu incentivos por três aeroportos galegos (Vigo, Santiago de Compostela e Corunha) cujo tráfego em conjunto não supera o do Porto, um concorrente direto desses aeroportos.

Existe a convicção de que os grandes projetos, como os aeroportos, têm *de per se* impactos significativos no desenvolvimento das regiões. Contudo, de uma forma isolada, contribuem por vezes com resultados insatisfatórios. Um mesmo tipo de infraestrutura poderá ter comportamentos diferenciados em regiões diferentes, dadas as condições também elas diferenciadas quanto a dinâmicas dos mercados locais e regionais, potencial urbano, nível de especialização dos trabalhadores, dinâmica empresarial e incentivo das políticas públicas.

Associada a esta problemática das infraestruturas aeroportuárias enquanto *pivot* de desenvolvimento estão duas dimensões fortemente interligadas: o ordenamento do território enquanto estruturador do desenvolvimento regional. Um aeroporto eficiente e bem localizado pode ser um fator determinante na competitividade de uma região. No caso particular em estudo, o aeroporto poderá afirmar-se como um projeto-âncora e contribuir para uma maior conectividade geográfica da Região Centro, favorecendo a sua posição geoestratégica no País e na Europa.

3. A REGIÃO CENTRO – CONSTRANGIMENTOS E OPORTUNIDADES

Como refere George Benko (1999), a região é um conceito que suscita *tremendas dificuldades*. A Região Centro, ao nível das competências da CCDR Centro, exceto para a gestão dos fundos comunitários, integra 10 sub-regiões, designadamente: Baixo Mondego, Baixo Vouga, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Cova da Beira, Dão-Lafões, Pinhal Interior Norte, Pinhal Interior Sul, Pinhal Litoral e Serra da Estrela. Para efeitos de operacionalização das intervenções cofinanciadas pelos Fundos Estruturais, o Centro engloba desde 2002 as sub-regiões do Médio Tejo e do Oeste, a denominada Região Centro «alargada».

Nesta análise, consideramos a Região Centro, na matriz da área de influência da CCDR Centro, ao nível da coordenação regional de políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento, agregando as 10 sub-regiões referidas. Mesmo com esta opção, não é linear considerar a Região Centro de uma forma homogénea para o estudo de localização de um aeroporto, dado que os concelhos nas “margens” norte e sul da região são fortemente polarizados pelos aeroportos do Porto e Lisboa, respetivamente.

De acordo com o sistema urbano e acessibilidades de Portugal Continental, integrado no PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, parte da Região Centro está integrada nos arcos metropolitanos de Lisboa e do Porto. A região polarizada em torno de Lisboa vai de Sines à Marinha Grande, absorvendo, face às dinâmicas fortemente influenciadas pelos eixos rodo e ferroviário, vários concelhos de fronteira do Centro. A norte, a região de Aveiro tem uma relação funcional muito estreita ao nível da indústria e dos serviços com o Porto. Diversos concelhos do distrito de Aveiro, como Espinho, São João da Madeira, Arouca, Vale de Cambra e Santa Maria da Feira, pertencem à Área Metropolitana do Porto.

Segundo dados dos Censos (2011), a Região Centro tinha então 1 744 397 habitantes, ou seja, um sexto da população portuguesa. Esta região possui cerca de 30 cidades, sendo de destacar as várias capitais de distrito, como Coimbra, Leiria, Aveiro, Castelo Branco, Guarda e Viseu,

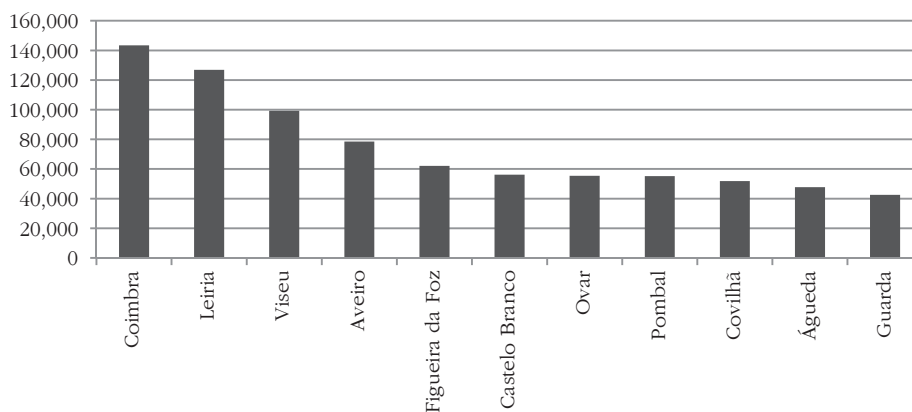
que possuem várias universidades e estabelecimentos de ensino superior, serviços autárquicos, serviços desconcentrados do Estado, capacidade industrial e comércio, assim como polos turísticos relevantes, como Figueira da Foz ou Batalha.

FIGURA 1. CONCELHOS E SUB-REGIÕES INTEGRANTES DA REGIÃO CENTRO



Fonte: www.ccdrc.pt

FIGURA 2. OS CONCELHOS MAIS POPULOSOS DA REGIÃO CENTRO (2011)



Fonte: <http://datacentro.ccdrc.pt>

Os 11 concelhos mais populosos da Região Centro (com mais de 40 000 habitantes) representam cerca de 800 000 habitantes, o que demonstra o dinamismo urbano desse território. O dinamismo urbano é um elemento muito valorizado no desenvolvimento de um aeroporto. O Centro possui cidades com escala intermédia para o contexto nacional. Face à população existente, o Centro tem escala no tráfego *outbound*, ou seja, tráfego de passageiros gerados na região que possa viabilizar o aeroporto.

Deve-se evidenciar que as medidas de apoio nacional e comunitário dos últimos anos, embora tenham melhorado

significativamente a qualidade de vida das populações, não conseguiram introduzir dinâmicas de desenvolvimento permanentes que alterem o quadro de uma região muito dual, com cidades equilibradas, mas imensos concelhos com fortes debilidades económicas, demográficas e sociais.

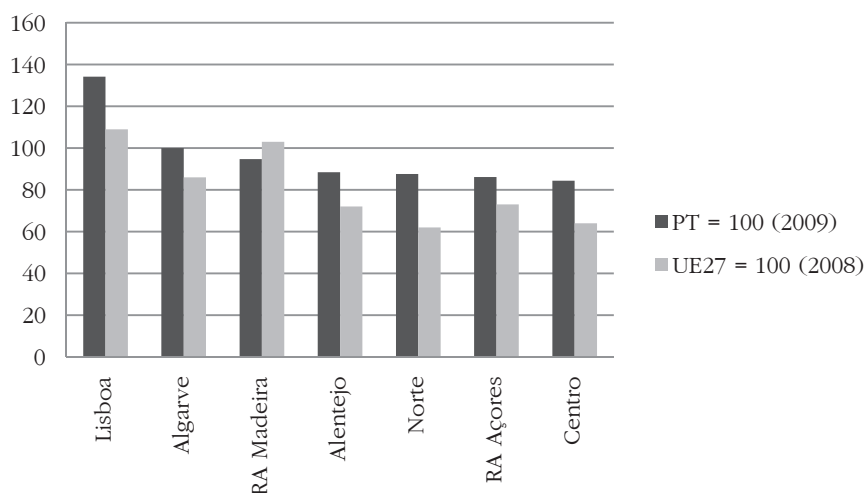
Em termos comunitários, o PIB da Região Centro é de 64%, sendo designada por “região de convergência”, visto o PIB *per capita* ser inferior a 75% da média comunitária. Por isso, a região tem beneficiado de fundos para a correção das disparidades regionais, aplicados por exemplo em acessibilidades. Contudo, as disparidades são muito evi-

dentos neste território, sendo que o aeroporto pode até mesmo aprofundá-las, dado que beneficiará sobretudo as cidades e a faixa litoral.

Como podemos observar na figura seguinte, o Centro apresenta o mais baixo poder de compra *per capita* em

termos nacionais. Essa realidade negativa do Centro é também evidente no contexto europeu, onde se localiza num patamar não muito distante das regiões mais pobres do espaço comunitário.

FIGURA 3. PODER DE COMPRA *PER CAPITA*



Fonte: <http://datacentro.ccdrc.pt>

Mas se o Centro apresenta fragilidades no poder de compra, ao nível do turismo, um sector fortemente relacionado com o transporte aéreo, os dados mostram uma dinâmica muito positiva. As estatísticas do turismo demonstram a importância crescente deste sector. Em 2011, foram registadas na região 4 056 404 dormidas nos estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos e apartamentos turísticos, das quais 1 549 684 foram de estrangeiros, que eram 1 067 303 em 2004, o que demonstra o crescimento assinalável da presença de turistas estrangeiros. Estes números são muito relevantes para a necessidade e a viabilidade de um aeroporto. A taxa de ocupação nesses estabelecimentos cifra-se, na Região Centro, em 28,6%, a mais baixa em termos nacionais, quando a média é de 42,4%. Estes dados podem revelar um enorme potencial, visto que há uma grande margem de crescimento.

Segundo José Manuel Viegas “[...] as variáveis que influenciam o potencial de tráfego são a população residente na sua área de influência e o seu nível de riqueza e tipo de actividades económicas” (AEP, 1999, p. 24). Excluem-se desta explicação os grandes destinos turísticos, cujos fluxos advêm dos países emissores. O poder de compra “traduz inevitavelmente uma maior propensão para a utilização do transporte aéreo” (AEP, 1999, p. 46), e nesta matéria a Região Centro poderá apresentar algumas fragilidades, embora com muitas discrepâncias ao nível do poder de compra concelhio. Contudo, as variáveis população, dinamismo urbano e turismo não são de menosprezar no contexto daquele espaço geográfico. Assim sendo, uma infraestrutura na Região Centro não significará uma fraca reprodutividade do investimento, antes projetando

uma maior capacidade de internacionalização da economia regional.

4. UM PROJETO AEROPORTUÁRIO NA REGIÃO CENTRO

A necessidade de um aeroporto pode depender do ritmo de desenvolvimento de uma região. Um contexto regional dinâmico é profícuo para gerar uma relação correlativa entre a região e o aeroporto. A Região Centro, apesar das suas incoerências internas, apresenta dinamismo económico, mormente em várias cidades, que poderá ser favorecido com uma infraestrutura aeroportuária. Um aeroporto é determinante para a competitividade de um território, sobretudo em termos turísticos, um sector em crescimento na região.

Atualmente, o aeroporto não se apresenta prioritário para a região, embora, com a decisão de suspender a alta velocidade ferroviária (AVF) e o novo aeroporto de Lisboa (NAL), o investimento numa infraestrutura que poderia absorver parte do tráfego com origem e destino no Centro fosse importante para descongestionar o aeroporto de Lisboa e assim aumentar a sua oferta, o que poderá ser importante para territorializar uma parte do tráfego nacional. Numa ótica diferente, este projeto poderá ter também um fim estratégico para a região, que representa um mercado de 1,8 milhões de consumidores, mas que mantém uma certa perifericidade num país organicamente bicéfalo.

Por isso, não sendo uma resposta a uma necessidade sentida, a discussão em torno do aeroporto do Centro de-

ve-se orientar numa dialética de estímulo às potencialidades intrínsecas ao território, como o turismo, mas sobretudo numa lógica de complementaridade nacional. O argumento de que todas as regiões do País têm um aeroporto com a exceção do Centro é pouco razoável. Assim como o é o de que a reconversão de um aeródromo ou base aérea acarreta investimentos pouco significativos, sendo que uma parte até poderá ser cofinanciada pela União Europeia. Os custos operacionais e de manutenção de infraestruturas sem potencial de procura são muito elevados, sobretudo num contexto de crise. Mas, neste caso, existe potencial de tráfego *outbound* face a um dinamismo urbano evidente e *inbound* associado ao turismo.

Nesta fase importa realçar que a ideia do aeroporto é uma antiga aspiração regional. No espaço geográfico que confina a Região Centro há várias aspirações locais para acolher um aeroporto regional, pelo que não é claro um consenso em torno de uma localização. São conhecidas motivações mais ou menos manifestas e latentes de projetos aeroportuários na Covilhã, Ovar, Monte Real (Leiria), Coimbra, Viseu e Fátima.

De acordo com o PROT do Centro, houve a opção deste documento estratégico de definir um modelo de organização do território regional tendo em conta a necessidade de “Articular a estratégia de desenvolvimento territorial com as opções definidas para a região do Norte e para a região de Lisboa e Vale do Tejo, em particular tendo em conta a localização do novo aeroporto de Lisboa e a futura acessibilidade ferroviária em alta velocidade” (CCDRC, 2011, p. 15).

As premissas “novo aeroporto de Lisboa” e “alta velocidade ferroviária” estão no atual contexto inviabilizadas, pelo que a acessibilidade da Região Centro ao nível do transporte aéreo poderá ser reequacionada. Tendo em conta que foi suspensa a construção da linha de alta velocidade, que iria colocar Coimbra a cerca de 1 hora de Lisboa e 40 minutos do Porto, anulando qualquer pretensão aeroportuária, a questão do aeroporto regional ganha uma nova substância.

Além disso, o PROT do Centro refere no capítulo do Sistema de Acessibilidades e Transportes, que há a “[...] possibilidade de virem a ser criadas condições infra-estruturais e de serviço para o desenvolvimento da aviação

comercial na Região Centro. Verifica-se um razoável consenso entre os atores da Região Centro, em torno da possibilidade de virem a ser criados um ou dois aeroportos regionais, especificamente orientados para o segmento *low cost*, os quais poderão constituir importantes alavancas para o sector do turismo (um no litoral e outro no interior). A concretização de iniciativas deste tipo pressupõe necessariamente uma forte articulação entre agentes turísticos e outros promotores da Região Centro e operadores internacionais de transporte aéreo (*low cost carriers*)” (CCDRC, 2011, p. 60).

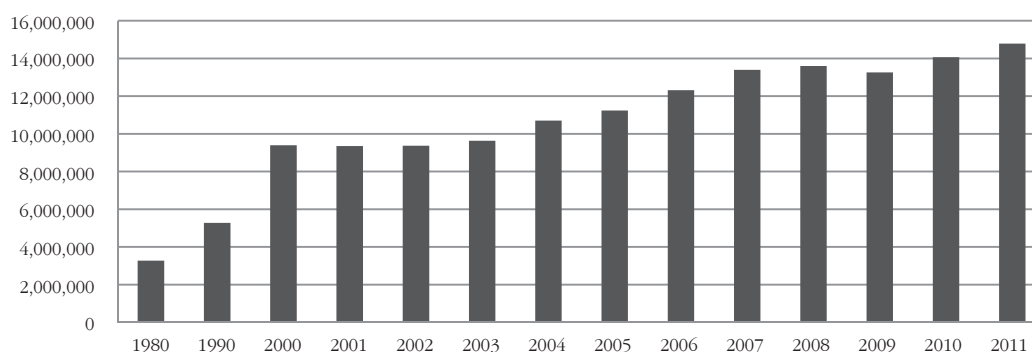
A concretização de duas infraestruturas num território com cerca de 1,8 milhão de habitantes parece-nos pouco razoável, embora as distâncias entre o interior e o litoral (assumindo o litoral como a localização mais adequada) possam ser consideráveis, ultrapassando em vários casos as 3 horas em transporte rodoviário. O PROT refere o consenso regional sobre a importância do aeroporto, embora a sistematização apresentada não permita perceber a sua função na estratégia regional, além da questão das *low cost*. O mercado das *low cost* é muito concorrencial e é necessário enquadrá-lo no contexto nacional e mesmo ibérico.

Importa introduzir um importante prisma na abordagem desta questão aeroportuária. Consta do Plano de Expansão do Aeroporto de Lisboa que este estaria preparado para funcionar até 2017, data programada para a abertura do NAL. Nesse âmbito, face às características da procura, foi estimado que a saturação do aeroporto se cifraria num volume de 15/16 milhões de passageiros anuais.

Embora exista uma ampla controvérsia sobre a saturação da Portela, o aeroporto apresenta fortes condicionantes de expansão. Os acréscimos de passageiros não são proporcionais aos sucessivos investimentos no aeroporto de Lisboa. Neste sentido, serão necessários investimentos muito substantivos para se manter o nível de conforto geral do aeroporto face ao previsível aumento da procura.

Desde 2000 que o crescimento médio anual do número de passageiros em Lisboa é de 4,3%, como é exposto no gráfico seguinte. Mantendo-se esse ritmo de crescimento, o aeroporto poderá entrar em rotura na capacidade de processamento de passageiros no final da segunda década do milénio.

FIGURA 4. EVOLUÇÃO DO TRÁFEGO NO AEROPORTO DE LISBOA



Fonte: ANA.

Com a alta velocidade ferroviária projetada para a presente década, era previsível a transferência para esse modo de transporte de parte dos passageiros que utilizam as rotas Lisboa-Porto e Lisboa-Madrid (que representaram, em 2011, 1 585 178 passageiros, ou seja, 10,72% do número de passageiros processados no aeroporto de Lisboa). As premissas NAL e AVF são, nesta fase, uma incógnita. Significa isto que, a manter-se o nível de crescimento verificado nos últimos anos, o aeroporto de Lisboa deverá necessitar de novas intervenções a prazo.

O aeroporto do Centro deve surgir numa equação de complementaridade, distribuição e ajustamento de tráfego. Relembre-se a este propósito que, em 2011, 57,7% do tráfego comercial no aeroporto de Lisboa foi detido pela TAP – Transportes Aéreos Portugueses, S. A., com 8 539 087 passageiros. Portanto, existe margem para modelar o tráfego no âmbito da rede da ANA ao nível da companhia de bandeira.

5. A REGIÃO CENTRO NO CONTEXTO AEROPORTUÁRIO NACIONAL E IBÉRICO

O Sistema Aeroportuário Nacional é composto por 10 aeroportos, quatro dos quais continentais (Porto, Lisboa, Beja e Faro), dois na Madeira e quatro nos Açores; e 31 aeródromos, 59 heliportos e 11 bases militares.

Este sistema apresenta, em termos continentais, um certo equilíbrio, dado que existem atualmente três aeroportos com diferentes vocações consolidadas: o aeroporto de Faro tem uma vocação turística e sazonal, com forte implantação *low cost* associada aos fluxos de turistas para o Algarve; o do Porto, principal aeroporto do Noroeste peninsular, pretende “servir uma população de mais de 7 milhões de habitantes, desde o Finisterra ao Cabo Mondego e do Atlântico à várzea

do Douro” (AEP, 1999, p. 12), e, embora tenha uma forte presença de *low cost*, satisfaz um mercado muito centrado na região norte-atlântico; e o de Lisboa pretende assumir uma posição geoestratégica na relação entre a Europa e o Atlântico apresentando-se como a principal porta de entrada no País, com um peso crescente das companhias *low cost*, que servem a cidade e a região metropolitana e colocam Lisboa na rede europeia de *city breaks*. Podemos salientar a importância crescente das *low cost* nestes três aeroportos.

Por fim, o aeroporto de Beja, que foi inaugurado em 2011, está ainda numa fase de definição da sua função e, consequentemente, da sua área de influência, tendo sido inicialmente pensado para apoiar os potenciais empreendimentos turísticos a implementar no território, mas o seu arranque efetivo tem vindo a ser adiado.

Segundo o Sistema Aeroportuário Nacional, Portugal apresenta uma boa cobertura em termos aeroportuários, ou seja, no que respeita a aeroportos, aeródromos e heliportos. O rácio infraestruturas/dimensão do território indica uma relação razoável, atendendo às necessidades do País, tendo presente a distribuição geográfica das infraestruturas, a procura atual e prevista para os próximos 20 anos e a análise da evolução europeia. Até 2025, as estimativas de procura mostram que os aeroportos nacionais terão capacidade de resposta face às necessidades (a procura não deverá atingir os 50 milhões de passageiros, enquanto que a capacidade será de 60 milhões). Mas esta observação assentava na opção de construção do novo aeroporto de Lisboa, com uma capacidade operacional muito diferente da do atual aeroporto da capital portuguesa.

O mapa da figura seguinte apresenta as localizações das várias infraestruturas no território nacional continental e insular, de que consta o projeto do novo aeroporto de Lisboa, entretanto suspenso.

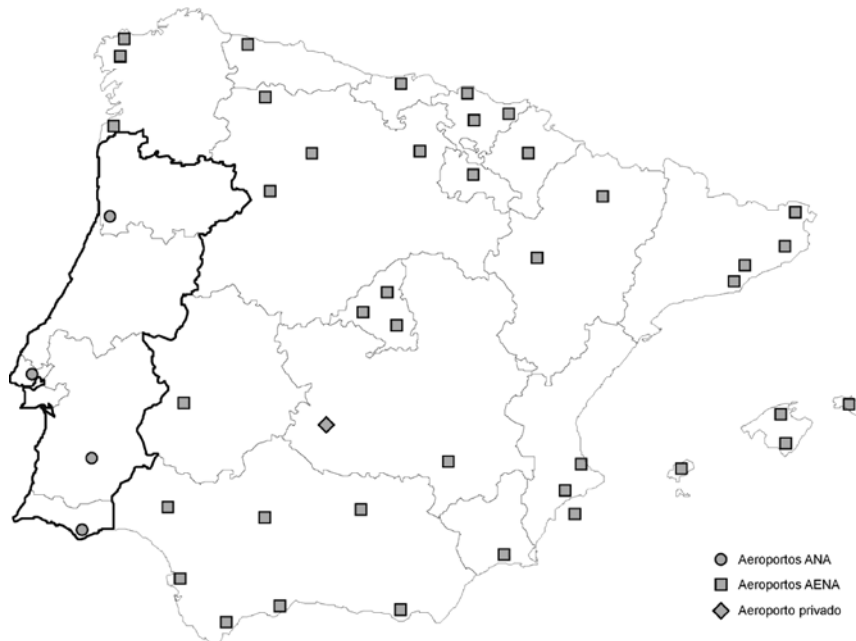
FIGURA 5. A REDE DE AEROPORTOS NACIONAIS



Em termos geográficos, é visível que o Centro de Portugal apresenta um vazio quanto à distribuição de infraestruturas aeroportuárias, o qual se estende às regiões transfronteiriças de Espanha (Extremadura e Castela e Leão), como podemos observar no mapa da figura seguinte. Embora esta observação não seja, *de per si*, muito

significativa, se atendermos à rede de cidades que esse espaço congrega, assim como às suas especificidades, deveremos reequacionar esta matéria. No quadro atual, o aeroporto do Porto dista 319 km do de Lisboa, o que representa um tempo de percurso em termos rodoviários de mais de três horas.

FIGURA 6. A REDE DE AEROPORTOS DA PENÍNSULA IBÉRICA



Os aeroportos são elementos-chave no desenvolvimento e na competitividade regional, um aspeto que é visível na sua multiplicação por toda a Europa. A Espanha é um exemplo de um país que tem tido uma política de forte aposta em infraestruturas aeroportuárias, apoiando tanto a competitividade como a coesão territorial, através da promoção das acessibilidades, embora em vários casos os custos de manutenção e subsidiação desta realidade sejam muito onerosos para os governos regionais.

Em Espanha, todas as regiões autonómicas possuem pelo menos um aeroporto, tendo, por exemplo, as seguintes regiões fronteiriças: Galiza (três aeroportos), Andaluzia (sete aeroportos), Extremadura (um aeroporto) e Castela e Leão (quatro aeroportos). Estes dados são sintomáticos das diferenças entre os dois países da Península Ibérica. A Espanha, sob jurisdição da AENA, tem 47 aeroportos, enquanto a ANA e a ANAM – Aeroportos da Madeira (detida maioritariamente pela ANA) têm 10, quatro dos quais no arquipélago dos Açores e dois no da Madeira. No final de 2008, foi inaugurado o aeroporto de Ciudad Real, o primeiro aeroporto privado de Espanha, que veio a revelar-se um caso de insucesso face à cobertura existente naquele espaço, embora fosse apontado como um exemplo dada a sua proximidade em relação a Madrid, através da sua articulação com a alta velocidade ferroviária.

Apesar desta realidade ibérica, deve-se ver que a construção de novos aeroportos tem associadas muitas dúvi-

das. De acordo com Miguel Sodupe Roure, “Em Espanha só existem 7 ou 8 aeroportos que ‘valem dinheiro’: Madrid, Barcelona, turísticos e eventualmente Valência. Portanto, temos um sistema em que os aeroportos ricos subsidiam os pobres [...]. Esta mentalidade de subsidiar aeroportos pequenos desperdiçando benefícios para o desenvolvimento é uma situação um pouco perversa” (AEP, 1999, p. 81).

Numa ótica exclusivamente regional, o rácio população por aeroporto é, no caso português, em média, superior ao dos aeroportos espanhóis inseridos em regiões transfronteiriças em virtude do seu número, embora com as exceções do Alentejo e do Algarve (o peso do turismo é nuclear para o desempenho deste aeroporto).

O quadro seguinte apresenta o rácio população por aeroporto e permite-nos constatar que a Região Centro apresenta um rácio entre aeroporto e potencial de passageiros gerados regionalmente muito interessante em termos nacionais e ibéricos. Além da população, o turismo é um elemento muito importante na formação de tráfego, que apresenta um valor crescente na região.

A Espanha apresenta um quadro de desconcentração dos aeroportos por todas as regiões. De acordo com Vêloso Gregório, “[...] a desconcentração também pode ser eficiente desde que efectuada entre aeroportos de um mesmo sistema com vocações idênticas e servindo regiões comuns ou de grande proximidade. De contrário não é na desconcentração que se deve apostar mas na complemen-

taridade das vocações” (AEP, 1999, p. 105). Esta questão é sensível, porque, devido à regionalização do transporte

aéreo, existirão mais aeroportos, mais voos e maior dispersão do tráfego.

QUADRO 1. RÁCIOS POPULAÇÃO/AEROPORTO POR REGIÃO

Região	População (2011)	N.º Aeroportos	Média Pop./Aeroporto	Tráfego Passageiros (2011)
Norte	3 689 609	1	3 689 609	6 003 408
Centro	1 744 397	0	1 744 397	-
Lisboa	3 404 882	1	3 404 882	14 790 242
Alentejo	757 190	1	757 190	2 568
Algarve	451 005	1	451 005	5 615 580
Andaluzia	8 371 270	7	1 195 895	20 474 152
Galiza	2 772 928	3	924 309	4 453 383
Extremadura	1 104 499	1	1 104 499	56 119
Castela e Leão	2 540 188	4	635 047	620 530

Fonte: elaborado a partir de dados da ANA, AENA, INE Portugal, INE Espanha.

Por exemplo, a região da Galiza possui três aeroportos – Corunha, Santiago de Compostela e Vigo –, cujo tráfego total é menor do que o do Porto. Este fraco desempenho dos aeroportos galegos está ligado à estratégia de concentração em Madrid, que foi levada a cabo pelo Estado espanhol, bem como aos resultados negativos da dispersão. Existe grande concorrência entre aeroportos para a captação de operadores, nomeadamente *low cost*. No caso nacional, a construção do NAL implicaria uma estratégia de concentração de tráfego e carga naquele aeroporto que inviabilizaria novas infraestruturas aeroportuárias no território continental, como no caso do aeroporto para a Região Centro.

A Região Centro apresenta, à luz de uma análise meramente quantitativa da população, comparativamente a outras regiões, condições para a localização de um aeroporto. Apesar das expectativas existentes¹, decorrentes do facto de a região apresentar potencial turístico (projetos turísticos do Oeste e de Fátima), emigração e uma rede de centros urbanos de dimensão intermédia, o Sistema Aeroportuário Nacional refere que não existe necessidade de novas infraestruturas.

Mas, abandonadas as infraestruturas de “nova geração”, como o NAL e a AVF, deve-se olhar para o território e para as suas necessidades. O PNPOT salienta a importância do polígono Leiria/Coimbra/Aveiro/Viseu, que necessita de uma maior integração na rede urbana de hierarquia superior (Silva, 2008b), a qual pode ser materializada através de um aeroporto, de modo a reforçar as cidades como polos regionais de competitividade. Na mesma linha, a *Agenda Territorial 2020* defende o policentrismo e o de-

envolvimento equilibrado de cidades e regiões. A descentralização também é feita através da capacitação dos territórios com efetivos instrumentos de desenvolvimento, como um aeroporto.

6. ANÁLISE COMPARATIVA DAS POSSÍVEIS LOCALIZAÇÕES

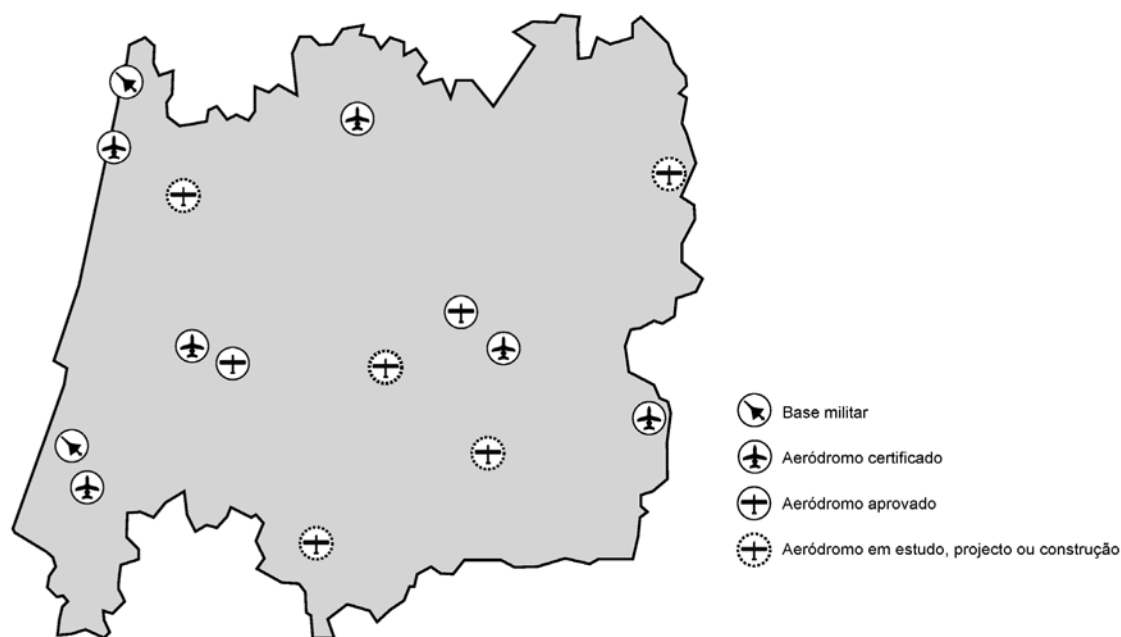
A questão de onde localizar é sempre uma matéria de complexa decisão técnica e sobretudo política. Embora esta decisão não esteja em questão, verificámos os locais passíveis de acolherem um aeroporto, numa equação de aproveitamento de uma infraestrutura existente, seja aeródromo ou base aérea, carecendo obviamente de adaptações significativas na maioria dos casos.

O mapa da figura seguinte expõe as infraestruturas aeroportuárias da Região Centro (CCDRC, 2007), designadamente:

- Duas bases aéreas localizadas em Maceda (Ovar) e Monte Real (Leiria);
- Seis aeródromos certificados, localizados em Aveiro (São Jacinto), Coimbra, Covilhã, Leiria, Viseu e Idanha-a-Nova (Monfortinho, atualmente encerrado), maioritariamente de propriedade e gestão municipal (Leiria é a exceção) e possuindo pistas com comprimento inferior a 1400 metros;
- Dois aeródromos aprovados, localizados na Lousã e em Seia, ambos de propriedade e gestão municipal e com pistas de 600 e 1470 metros, respetivamente;
- Cinco aeródromos em fase de estudo, projeto ou construção, a localizar em Águeda, Alto Leomil (Almeida), Castelo Branco, Pampilhosa da Serra e Proença-a-Nova, todos de propriedade e gestão municipal e com pistas de comprimento não superior a 1500 metros.

¹ A imprensa e diversas fontes existentes na Internet referem a defesa de um aeroporto na Região Centro sobretudo através do aproveitamento da base militar de Monte Real.

FIGURA 7. INFRAESTRUTURAS AEROPORTUÁRIAS DA REGIÃO CENTRO



A construção de uma infraestrutura de raiz é complexa, dados os elevados custos que implica. Nesta ótica, a reconversão ou o aproveitamento das bases aéreas para fins civis parece ser à partida a solução mais pertinente. Esta é a solução que tem vindo a ser adotada em vários contextos. Em muitos países europeus, após o fim da Guerra Fria, assistiu-se a um processo de reconversão de bases aéreas para utilização conjunta ou mesmo apenas comercial (Monteiro, 2006). As bases aéreas desativadas deixaram normalmente disponível uma vasta área, com um conjunto de infraestruturas disponíveis, nomeadamente as pistas, pelo que a sua utilização permitiu significativas poupanças em termos de tempo e recursos. Este tipo de opção é vantajosa para fixação de companhias *low cost*, dados os baixos custos na infraestruturização, com reflexos nas taxas aeroportuárias. Nos casos em análise, Ovar e Monte Real não são bases desativadas, pelo que a viabilidade de uma utilização civil carece da anuência da Força Aérea Portuguesa (FAP), o que é matéria muito complexa, como se viu no caso do aeroporto de Beja e da Base Aérea n.º 11.

A base de Maceda (Aeródromo de Manobra n.º 1), em Ovar apresenta uma localização muito próxima da cidade do Porto, de cerca de 46 km (42 minutos em transporte rodoviário). Numa lógica de *low cost airport* para a região metropolitana do Porto, esta localização até seria interessante, dada a proximidade do Porto; contudo, o aeroporto Francisco Sá Carneiro apresenta disponibilidade de capacidade. De acordo com as *Orientações Estratégicas para o Sistema Aeroportuário Nacional*, este aeroporto tem capacidade disponível para os próximos 20 anos (MOPTC, 2006). Além disso, trata-se de um aeroporto muito funcional e com um desempenho muito interessante, como base de uma importante companhia *low cost* e na captação de tráfegos tanto da Região Norte como da Galiza. Enquanto

hipótese de aeroporto para a Região Centro, a proximidade do Porto anula a sua função aeroportuária. A sua localização também não é a mais adequada em termos de ordenamento, visto não apresentar centralidade no território.

A base aérea de Monte Real (Base Aérea n.º 5), situada no concelho de Leiria, é uma infraestrutura militar muito capacitada em termos operacionais e estratégica para a FAP, sendo por isso complexa uma utilização mista, militar e comercial. Esta hipotética localização tem a vantagem de se situar na faixa litoral, onde se concentra uma parte importante da população da região, beneficiando polos turísticos como Fátima, Oeste, Figueira da Foz, Óbidos ou Alcobça e a própria cidade de Coimbra, da qual dista cerca de 78 km. Mas, em relação aos principais polos do interior (Guarda, Viseu, Castelo Branco e Covilhã), a distância cifra-se entre os 186 km e os 259 km, o que se traduz sempre em mais de duas horas de trajeto. Esta tem sido apontada como a localização mais viável pelas entidades autárquicas e ligadas à promoção turística.

Ao contrário de Maceda, Monte Real, dada a distância de Lisboa (cerca de 170 km), não configura uma estratégia *low cost airport*. Afastada a hipótese da construção do novo aeroporto de Lisboa, esta base surgiu como uma das localizações possíveis do terminal destinado a apoiar a Portela. Essa possibilidade, embora remota numa estratégia *low cost*, face à distância de 1.50 hora em autoestrada, iria criar condições para que Monte Real se afirmasse também como aeroporto da Região Centro. A localização em Monte Real é benéfica em termos turísticos, dado que abrange três regiões de turismo: Centro, Oeste e Leiria-Fátima. Contudo, numa visão centrada na região, a localização do aeroporto em Monte Real não é a mais estratégica numa lógica de competitividade e coesão. Também se deve observar que Monte Real é uma base estratégica para

a Força Aérea Portuguesa, o que dificultaria uma utilização mista. Além disso, a proximidade de Lisboa implicaria a sobreposição de *binterlands*.

Diversas cidades detentoras de aeródromos municipais têm também aspirações no que diz respeito à localização de um aeroporto. A Covilhã tem um aeródromo e um curso de Engenharia Aeronáutica na Universidade da Beira Interior, que tem alimentado esse objetivo. Apesar de aquela faixa interior integrar várias cidades médias relevantes no contexto sub-regional, as características socioeconómicas e geodemográficas da região não exigem um aeroporto.

São conhecidas as pretensões de Fátima a acolher uma infraestrutura para receber os visitantes estrangeiros que visitam o santuário. Como Monte Real, esta localização concentra uma parte da população de Leiria, Coimbra e Santarém e também teria no seu *binterland* parte da faixa litoral do Centro. Contudo, a localização de Fátima não é a mais benéfica para a Região Centro no seu todo, dada a distância face a todo o interior e o Norte da região (239 km em relação à Guarda; 207 km em relação a Viseu; 150 km face a Castelo Branco) e dada a proximidade de Lisboa (cerca de 1.30 hora).

Coimbra é outra das possibilidades para uma hipotética localização aeroportuária. A cidade, a mais populosa da região, tem cerca de 100 000 habitantes e o concelho ultrapassa os 140 000 habitantes. Além disso, dever-se-á ter em conta o número de estudantes da universidade, que ultrapassa os 20 000 (21 510 alunos em 2009/2010). Estes números indicam que em Coimbra poderá funcionar o *city effect*, pelo que o aeroporto beneficiará das vantagens económicas e dos efeitos de escala proporcionados pela aglomeração urbana. No contexto da Região Centro, Coimbra é a única cidade, tendo em conta a sua história e a sua vocação universitária, com capacidade para atrair *city users*, um elemento-chave para o sucesso do turismo associado ao *low cost*.

Saliente-se ainda que toda a faixa litoral está na área de influência de Coimbra, com destaque para a Figueira da Foz (53 km) e Mira (54 km). Em sentido inverso ao do poder de compra da região, Coimbra apresenta-se como um dos 10 concelhos com maior rendimento *per capita* do País.

A cidade apresenta uma distância equilibrada face ao aeroporto do Porto (133 km e cerca de 1.30 hora de distância) e ao de Lisboa (207 km e cerca de 2.20 horas), que acompanha a distribuição dos aeroportos nacionais (Lisboa dista de Beja 175 km e cerca de 2 horas e Beja dista de Faro 148 km e 1.40 hora). Portanto, em relação a Monte Real, Coimbra tem maior exclusividade territorial.

A escolha da localização deve depender da função urbana, mas também associar-se a condições geográficas, morfológicas e climatéricas indispensáveis. E, neste padrão, o atual aeródromo de Coimbra apresenta algumas limitações operacionais. A capacidade de expansão é também um ponto relevante, sobretudo se existirem condicionalismos de cariz ambiental que possam constituir constrangimentos às atividades aeroportuárias. Portanto,

uma possível escolha por Coimbra não deverá integrar-se na opção menos onerosa de reconversão de uma infraestrutura existente, mas pela construção de raiz, o que implica condicionalismos financeiros e sobretudo temporais. A localização de Coimbra é a mais benéfica, dado que tem centralidade no território do Centro, embora com maior ênfase no Centro Litoral, onde se concentra parte significativa da população da região. No contexto das possíveis localizações, a área em torno de Coimbra parece-nos a mais vantajosa para o turismo do litoral, assim como para o residencial e rural, fora do *binterland* do aeroporto de Lisboa.

A Região Centro apresenta características muito interessantes para as *low cost* enquanto destino turístico ainda por consolidar em termos externos: possui uma panóplia de atrações que vai do *sol e mar* (a Região Centro tem 23 praias com «Bandeira Azul», 18 costeiras e cinco fluviais) ao *turismo de natureza* (com destaque para a serra da Estrela); ao *turismo náutico* no rio Mondego; aos resorts *integrados e ao turismo residencial* no Oeste; ao *turismo de negócios* e ao *golfe*; à *gastronomia e aos vinhos*; à *saúde e ao bem-estar* associados às várias termas; ao *touring cultural e paisagístico*; e aos *city breaks* em Coimbra, dados a vertente cosmopolita da universidade e a história e o património da cidade.

Como podemos observar, a questão onde localizar, apesar de algum consenso em torno da opção mais barata, que é Monte Real, não é uma matéria simples. Coimbra tem um aeródromo que apresenta alguns condicionalismos e limitações. Contudo, tomamos a área de Coimbra, e não necessariamente o atual aeródromo, como a localização preferencial ao nível do ordenamento do território, dada a centralidade na região e o dinamismo urbano. Face a Monte Real, a localização em Coimbra apresenta maior exclusividade territorial e menor sobreposição face ao aeroporto de Lisboa.

Deve-se referir que a “[...] área de influência de um aeroporto só muito raramente ultrapassa as três horas de percurso terrestre, normalmente por estrada” (AEP, 1999, p. 25). Numa área de influência até 90 minutos, uma infraestrutura em Coimbra deverá representar cerca de 1 623 615 habitantes, que em parte estão também integrados nos *binterland* de Lisboa e Porto. A cerca de uma hora, vivem em redor da potencial localização cerca de 965 000 habitantes, o que demonstra um *anel* com características urbanas, através da rede de cidades existentes em torno de Coimbra.

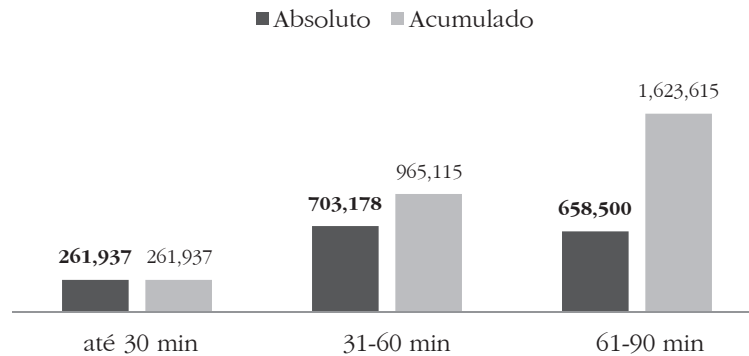
A área de Coimbra parece-nos a opção mais consistente face à sua localização central na região e tendo presente a população concentrada no *binterland* desta hipotética localização. Sobre a área suscetível de integrar o *binterland*, deve-se referir que “A intermodalidade é particularmente pertinente no caso do transporte aéreo, pois um aeroporto não serve apenas uma cidade, mas uma área que pode ter um raio de 200 km” (Dionízio, 2000, p. 135).

Face a Monte Real, Coimbra tem acessibilidades rodó e ferroviárias consolidadas, o que implicará menos investimentos. A capacitação intermodal de Monte Real poderá ter

custos de uma ordem de grandeza superior às das intervenções em Coimbra. Está projetada uma nova Estação Central de Coimbra, que irá integrar as linhas ferroviárias conven-

cional e de alta velocidade (o adiamento do projeto não implica o abandono da alta velocidade em Portugal), o Sistema de Mobilidade do Mondego e os transportes rodoviários.

FIGURA 8. NÚMERO DE RESIDENTES A 30, 60 E 90 MINUTOS DA LOCALIZAÇÃO DE COIMBRA

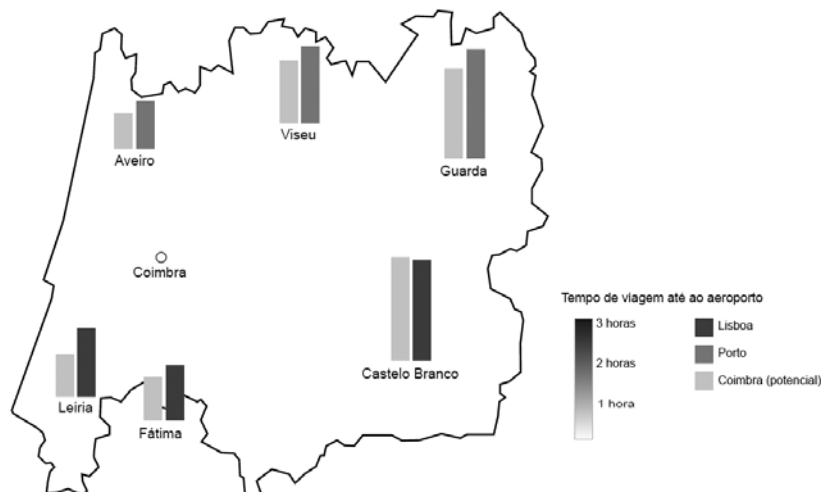


Fonte: Elaborado a partir de dados do INE (2011). Os tempos foram medidos a partir do *site* www.viamichelin.com. A análise teve como base a população de cada município, como se estivesse concentrada na sua sede.

Para aferir a exclusividade territorial, procedeu-se à comparação dos tempos de percurso entre aeroportos e polos relevantes do Centro. Neste âmbito, constatou-se que Coimbra tem vantagens em termos de tempo face aos principais polos urbanos e turísticos da Região Centro, em relação aos aeroportos consolidados de Lisboa e Porto. Em relação ao Porto, é mais rápida, embora com diferenças pouco consideráveis,

uma deslocação rodoviária de Aveiro, Viseu e Guarda para o potencial aeroporto em Coimbra, do que para o aeroporto Sá Carneiro. No caso de Lisboa, com exceção de Castelo Branco, tanto Fátima como Leiria são localidades que estão mais perto da cidade do Mondego do que da capital. Para os turistas que se deslocam a Fátima num período muito curto, Coimbra apresenta vantagens competitivas face a Lisboa.

FIGURA 9. TEMPO DE VIAGEM DOS PRINCIPAIS POLOS URBANOS DA REGIÃO CENTRO FACE AOS AEROPORTOS DE LISBOA, PORTO E COIMBRA (POTENCIAL), EM HORAS



Verificamos que as cidades do interior, como Castelo Branco e Guarda, estão a distâncias consideráveis, pelo que os aeroportos espanhóis poderão assumir uma função de concorrência. Embora a cidade da Guarda esteja a cerca de 2 horas de Coimbra (152 km) e aproximadamente 1.48 hora de Salamanca (163 km), uma hipotética ameaça para um aeroporto localizado no Centro Litoral, e em Coimbra em particular, é relativamente baixa, dado que o aeroporto de

Salamanca, em 2011, teve apenas 37 249 passageiros, o que demonstra a oferta relativamente escassa desse aeroporto.

A ameaça transfronteiriça no caso de Badajoz em relação a Castelo Branco é pouco consolidada. Embora Coimbra esteja mais distante (225 km, face aos 172 km de Badajoz), em termos de tempo é mais rápido deslocar-se de Castelo Branco para Coimbra (2.18 horas) do que para Badajoz (2.23 horas). Também este aeroporto espa-

nhol apresenta uma oferta limitada, com 56 119 passageiros processados em 2011.

Existe um grande potencial turístico neste vasto território que poderá ser favorecido por uma infraestrutura aeroportuária, sobretudo vocacionada para um determinado tipo de viagens. Coimbra é uma cidade com uma história e uma cultura muito particulares, tendo uma das mais antigas universidades da Europa. É, no contexto nacional, uma das maiores universidades, sendo muito relevante a comunidade de alunos estrangeiros (2291 alunos em 2009/2010) que escolhem esta universidade pelo seu prestígio. Neste contexto, as companhias *low cost* poderão vir a ter uma grande preponderância no turismo regional, através da transformação do Centro numa marca de âmbito europeu. A região poderá beneficiar do poder indutor de tráfego das *low cost carriers*, embora se deva ponderar o enquadramento concorrencial e competitivo do Centro face à realidade atual da Easyjet em Lisboa e da Ryanair no Porto.

O potencial aeroporto irá competir com os de Lisboa e do Porto. A concorrência entre aeroportos não é necessariamente negativa, dado que exige uma maior eficiência aeroportuária e estratégias de captação, com benefícios para a região. No entanto, é preciso equacionar a pertinência de um projeto aeroportuário do Centro no contexto da empresa ANA, em vias de privatização.

7. NOTAS CONCLUSIVAS

Este artigo pretendeu sistematizar os prós e contras da opção por um aeroporto na Região Centro, que não está em análise de um ponto de vista técnico e político, mas que em termos de desenvolvimento regional pode ser pensado.

Importa referir que um aeroporto, por si só, não implica nenhum tipo de desenvolvimento, se as dinâmicas do território não necessitarem desse *pivot* estratégico. Não se deve conceber os impactos de um aeroporto como uma equação simples, pensando que, se adicionarmos uma infraestrutura aeroportuária a qualquer território, o resultado será o desenvolvimento. Considera-se que há uma relação de complementaridade e potenciação de um aeroporto num território com dinâmica, que será por sua vez capacitado por um aeroporto.

No caso da Região Centro, as dinâmicas existentes, ao nível de população, fluxos turísticos, dinamismo urbano, capacidade industrial e oferta universitária, tendem a demonstrar a razoabilidade de uma intervenção desta natureza. Neste caso concreto, e ao contrário do aeroporto de Beja, uma infraestrutura aeroportuária recente, alicerçada em dinâmicas emergentes de médio e longo prazo, o aeroporto consolidaria as dinâmicas existentes no Centro. Os vários polos de desenvolvimento da Região Centro poderão beneficiar de uma infraestrutura de primeiro nível.

Ao longo dos últimos anos têm existido algumas movimentações em vários polos da região que têm enfatizado a importância estruturante de um aeroporto no desenvolvi-

mento local e regional. Neste sentido, no campo do ordenamento do território, equacionámos várias alternativas de localização, procurando a que melhor poderia potenciar a economia regional. Nesta matéria de grande complexidade, considera-se que Coimbra apresenta maior exclusividade territorial, enquanto a opção por Leiria (Monte Real) coincide em parte com a área polarizada em torno de Lisboa. Numa lógica de ordenamento do território do Centro, dado que a região está integrada nos principais eixos rodovias e ferroviários, no corredor norte-sul, Coimbra parece-nos a opção mais viável, dados a sua integração territorial e o seu dinamismo urbano, que não deverão passar pelo atual aeródromo, porque apresenta limitações de vária ordem.

No atual momento de crise, o investimento público tem um custo de oportunidade muito elevado; por isso, as obras públicas serão orientadas numa dialética custo-benefício, embora este tipo de investimento possa ser enquadrado na nova programação financeira comunitária 2014-2020, atenuando o esforço financeiro do Estado.

Num quadro de escassez de recursos, à partida a oportunidade de um novo aeroporto, depois do adiamento do NAL, uma infraestrutura que representaria um investimento muito significativo, poderá ser considerada desintegrada da realidade atual. Contudo, o projeto do aeroporto da Região Centro é um projeto nacional na medida em que libertará tráfego de Lisboa, o que permitirá alongar o ciclo de vida deste aeroporto e adiar obras de ampliação ou mesmo a construção de raiz de uma nova infraestrutura de grande dimensão nos próximos anos. É um projeto regional, na medida em que capacitará a região com uma infraestrutura de primeiro nível, dimensionada à sua função, importante na afirmação turística e empresarial do Centro. Importa relevar que a procura do Centro como destino de férias para turistas estrangeiros tem vindo a crescer nos últimos anos de uma forma consolidada.

A compreensão da necessidade, da oportunidade e da viabilidade de uma infraestrutura aeroportuária na Região Centro não se encerra neste artigo. Contudo, é um contributo de sistematização sobre um instrumento de competitividade e desenvolvimento regional. Num contexto de globalização, o aeroporto para a Região Centro poderá conjugar equidade, competitividade e valorização do território e assim afirmar a região em áreas como o turismo e a logística.

BIBLIOGRAFIA

- AEP (1999), *Estratégia e Gestão de Aeroportos*, Seminário da Associação Empresarial de Portugal, Porto, AEP.
- Benko, Georges (1999), *A Ciência Regional*, Oeiras, Celta Editora.
- CCDR CENTRO (2007), PROT Centro, *Diagnóstico e Contributos para Uma Visão Estratégica Territorializada da Região Centro*, Volume I – *Factores Estruturais e Dinâmicas de Evolução do Modelo Territorial da Região Centro*, Coimbra, CCDRC.

- CCDR CENTRO (2011), PROT Centro, *Proposta de PROT-Centro*, Coimbra, CCDRC.
- Dionízio, Victor (2000), *As Infra-Estruturas Produtivas e os Factores de Competitividade das Regiões e Cidades Portuguesas*, Lisboa, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.
- Monteiro, José de Sousa (2006), "As atribuições do aeroporto de Beja (I)", *Economia Global e Gestão*, Vol. XI, n.º 3, pp. 181-188.
- MOPTC (2006), *Orientações Estratégicas para o Sistema Aeroportuário Nacional, Relatório da Comissão do Sistema Aeroportuário Nomeada por Despacho do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações*, acessido a 25 de setembro de 2008 em <http://www.moptc.pt/tempfiles/20060711201057moptc.pdf>.
- Pinto, António Diogo (2007), *Um Aeroporto Estruturante*, acessido a 3 de outubro de 2008 em oge.risco.pt/ftp/DiogoPinto-aeroporto-estruturante.rtf.
- Silva, Fernando Nunes da (2008a), "Os (novos) grandes projectos e as prioridades do país", *Cadernos de Economia*, Ano XXI, n.º 83, pp. 12-18.
- Silva, Jorge, e Rosário Macário (2008b), *Regional Airports and Local Development: Are There Any Pitfalls?*, comunicação apresentada no I *Workshop* da APDR: "O Impacto dos Aeroportos no Desenvolvimento Regional", Lisboa, 28 de novembro de 2008.

<http://datacentro.ccdrc.pt>
www.aena-aeropuertos.es
www.ana.pt
www.ine.es
www.ine.pt
www.turismodeportugal.pt
www.viamichelin.com
www.territorioportugal.pt/pnpot/
<http://ec.europa.eu/>

O autor agradece a Miguel Medalha na elaboração da informação cartográfica.

NORMAS PARA OS ARTIGOS A SUBMETER À REVISTA PORTUGUESA DE ESTUDOS REGIONAIS

A. NORMAS RESPEITANTES À ACEITAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS ARTIGOS

1. Embora a *Revista Portuguesa de Estudos Regionais* (RPER) não seja membro do Committee on Publication Ethics (COPE), a sua direção editorial decidiu declarar a sua adesão aos princípios do Código de Conduta do COPE, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2012 (<http://publicationethics.org/files/Code%20of%20conduct%20for%20journal%20editors4.pdf>).
2. Só serão em princípio aceites para avaliação na RPER artigos que nunca tenham sido publicados em nenhum suporte (outra revista ou livro, incluindo livros de atas). Excetua-se a divulgação anterior em séries do tipo *working papers* (eletrónicas ou em papel). Outras exceções pontuais podem ser aceites pela direção editorial, se os direitos de reprodução estiverem salvaguardados.
3. Ao enviar uma proposta de artigo para a revista, os autores devem renunciar explicitamente a submetê-la para publicação a qualquer outra revista ou livro até à conclusão do processo de avaliação. Para o efeito deverão sempre enviar, juntamente com o artigo que submetem, uma declaração assinada neste sentido. No caso de recusa do artigo pela direção editorial, os autores ficarão livres para o publicar noutra parte.
4. Os artigos submetidos à direção editorial para publicação serão sempre avaliados (anonimamente) por dois especialistas na área, convidados para o efeito pela direção editorial. Os dois avaliadores farão os comentários que entenderem ao artigo e classificá-lo-ão de acordo com critérios definidos pela direção editorial. Os critérios de avaliação procurarão refletir a originalidade, a consistência, a legibilidade e a correção formal do artigo. No prazo máximo de 16 semanas após a submissão do artigo, os seus autores serão contactados pela direção editorial, sendo-lhes comunicado o resultado da avaliação feita.

O processo de avaliação tem três desenlaces possíveis:

- (1) O artigo é admitido para publicação tal como está (ou com meras alterações de pormenor) e é inserido no plano editorial da revista. Neste caso, a data previsível de publicação será de imediato comunicada aos autores.
- (2) O artigo é considerado aceitável mas sob condição de serem efetuadas alterações significativas na sua forma ou nos seus conteúdos. Neste caso, os autores disporão

de um máximo de seis semanas para, se quiserem, procederem aos ajustamentos propostos e para voltarem a submeter o artigo, iniciando-se, após a receção da versão corrigida, um novo processo de avaliação.

(3) O artigo é recusado.

5. A RPER poderá organizar números especiais de natureza temática, na sequência de conferências, *workshops* ou outros eventos relevantes na sua área de interesse. Embora nestes casos o processo de avaliação dos artigos possa ser simplificado, a RPER manterá ainda assim, escrupulosamente, o princípio de revisão pelos pares de todos os artigos.
6. Exceionalmente, a RPER poderá contudo publicar artigos “por convite”, ou seja não sujeitos ao crivo de revisores. A singularidade destes artigos será sempre assinalada, de forma transparente, na sua primeira página.
7. A RPER reconhece o direito dos membros da sua direção editorial (incluindo o seu diretor) a submeterem artigos para publicação. Sempre que um membro da direção editorial é autor ou coautor de um artigo, então é necessariamente excluído do processo de revisão, em todos os seus passos, incluindo a decisão final.
8. A RPER reconhece o direito de recurso de qualquer sua decisão relativa à aceitação de um artigo para publicação. Esse recurso é endereçado ao diretor que deverá informar toda a direção editorial. Os termos do recurso serão enviados aos revisores, que terão um prazo máximo de 30 dias para se pronunciarem em definitivo. No caso de não haver acordo entre os dois *referees*, a direção editorial tem obrigatoriamente de indicar um terceiro especialista. Não existe novo recurso, para uma segunda decisão que decorra deste processo.
9. A RPER encoraja a publicação de críticas relevantes, por outros autores, a artigos publicados nas suas páginas. Os autores criticados têm sempre a possibilidade de resposta.
10. Os *referees* estão sujeitos ao dever de confidencialidade, quer quanto ao conteúdo dos artigos que apreciam, quer quanto aos seus próprios comentários, devendo mais em geral garantir que todo o material que lhes é submetido é tratado em confiança. Será sempre enviada aos revisores a informação sobre os princípios do Código de Conduta referido em 1.
11. Uma vez o artigo aceite, e feito o trabalho de formatação gráfica prévio à sua publicação na revista, serão enviadas ao autor as respetivas provas tipográficas para revisão. As eventuais correções que este quiser fazer

terão de ser devolvidas à direção editorial no prazo máximo de 5 dias úteis a contar da data da sua receção. Só serão aceites correções de forma.

12. Ao autor e a cada um dos coautores de cada artigo aceite será oferecido um exemplar do número da revista em que o artigo foi publicado.
13. Os originais, depois de formatados de acordo com as presentes normas, não poderão exceder as 30 páginas, incluindo a página de título, a página de resumo, as notas, os quadros, gráficos e mapas e as referências bibliográficas.
14. As propostas de artigo deverão ser enviadas por *e-mail* para rper@apdr.pt, ou pelo correio, para o secretariado técnico da revista: APDR – Universidade dos Açores 9700-042 Angra do Heroísmo – PORTUGAL. Para informações ou para a comunicação posterior o contacto com o secretariado técnico far-se-á pelo *e-mail*: rper@apdr.pt.

B. NORMAS RESPEITANTES À ESTRUTURA DOS ARTIGOS

1. Os autores deverão enviar o artigo completo (conforme os pontos seguintes), por *e-mail* ou em *CD-rom*, para o os contactos referidos no ponto 14 das Normas A.
2. Os textos deverão ser processados em Microsoft Word for Windows (versão 97 ou posterior). O texto deverá ser integralmente a preto e branco.
3. Na publicação os gráficos, mapas, diagramas, etc. serão designados por “figuras” e as tabelas por “quadros”.
4. As eventuais figuras e quadros deverão ser disponibilizados de duas formas distintas: por um lado devem ser colocados no texto, com o aspeto pretendido pelos autores. Para além disso, deverão ser disponibilizados em ficheiros separados: os quadros, tabelas e gráficos serão entregues em Microsoft Excel for Windows, versão 97 ou posterior (no caso dos gráficos deverá ser enviado tanto o gráfico final como toda a série de dados que lhe está na origem, de preferência no mesmo ficheiro e um por *worksheet*); para os mapas deverá usar-se um formato vetorial em Corel Draw (versão 9 ou posterior).
5. As expressões matemáticas deverão ser tão simples quanto possível. Serão apresentadas numa linha (entre duas marcas de parágrafo) e numeradas sequencialmente na margem direita com numeração entre parêntesis curvos. A aplicação para a construção das expressões deverá ser ou o Equation Editor (Microsoft) ou o MathType.
6. Salvo casos excepcionais, que exigem justificação adequada a submeter à direção editorial, o número máximo de coautores das propostas de artigo é quatro. Só deverão ser considerados autores os que contribuirão direta e efetivamente para a pesquisa refletida no trabalho.
7. O texto deve ser processado em página A4, com utilização do tipo de letra Times New Roman 12, a um espaço e meio, com um espaço após parágrafo de 6 pt. As margens superior, inferior, esquerda e direita devem ter 2,5 cm.
8. A primeira página conterá exclusivamente o título do artigo, em português e em inglês, bem como nome, morada, telefone, fax e *e-mail* do autor, com indicação das funções exercidas e da instituição a que pertence. No caso de vários autores deverá aí indicar-se qual o contacto para toda a correspondência da revista. Deve ser também incluída na primeira página uma nota sobre as instituições financiadoras da investigação que conduziu ao artigo. Este nota é obrigatória quando pertinente.
9. A segunda página conterá unicamente o título e dois resumos do artigo, um em português e outro inglês, com um máximo de 800 caracteres cada, seguidos de um parágrafo com indicação, em português e inglês, de palavras-chave até ao limite de cinco, e ainda dois a cinco códigos do *Journal of Economic Literature* (JEL) apropriados à temática do artigo, a três dígitos, como por exemplo R11. Os títulos, os resumos, as palavras-chave e os códigos JEL são obrigatórios.
10. Na terceira página começará o texto do artigo, sendo as suas eventuais secções ou capítulos numerados sequencialmente utilizando apenas algarismos (não deverão ser utilizadas nem letras nem numeração romana).
11. Cada uma das figuras e quadros deverá conter uma indicação clara da fonte e ser, tanto quanto possível, compreensível sem ser necessário recorrer ao texto. Todos deverão ter um título e, se aplicável, uma legenda descritiva.
12. A forma final das figuras e quadros será da responsabilidade da direção editorial que procederá, sempre que necessário, aos ajustamentos necessários.

C. NORMAS RESPEITANTES ÀS REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. A “Bibliografia” a apresentar no final de cada artigo deverá conter exclusivamente as citações e referências bibliográficas efetivamente feitas no texto.
2. Para garantir o anonimato dos artigos, o número máximo de citações de obras do autor do artigo (ou de cada um dos seus coautores) é três e não são permitidas expressões que possam denunciar a autoria tais como, por exemplo, “conforme afirmámos em trabalhos anteriores [cfr. Silva (1998: 3)]”.
3. O estrito cumprimento das normas à frente só é obrigatório na versão final dos artigos, após aceitação. Ainda assim, recomenda-se fortemente a sua adoção em todas as versões submetidas.
4. Os autores citados ao longo do texto serão indicados pelo apelido seguido, entre parêntesis curvos, do ano da publicação, de “,” e da(s) página(s) em que se encontra a citação. Por exemplo, ao citar-se “Silva (2003, 390-93)”, está-se a referir a obra escrita em 2003 pelo

autor “Silva”, nas páginas 390 a 393. Deverá usar-se “Silva (2003, 390-93)” e não “SILVA (2003, 390-93)”. No caso de uma mera referência do autor bastará indicar “Silva (2003)”.

5. No caso de o mesmo autor ter mais de um trabalho do mesmo ano citado no artigo, indicar-se-á a ordem da citação, por exemplo: Silva (2003a, 240) e Silva (2003b, 232).
6. As referências bibliográficas serão listadas por ordem alfabética dos apelidos dos respetivos autores no fim do manuscrito. O nome será seguido do ano da obra en-

tre parêntesis, e da descrição conforme com a seguinte regra geral: Monografias: Silva, Hermenegildo (2007a), *A Teoria dos Legumes*, Coimbra, Editora Agrícola; Colectâneas: Sousa, João (2002), “Herbicidas e estrumes” in Cunha, Maria (coord.), *Teoria e Prática Hortícola*, Lisboa, Quintal Editora, pp. 222-244; Artigos de Revista: Martins, Vicente (2009), “Leguminosas Gostosas”, *Revista Agrícola*, Vol. 32, n.º 3, pp. 234-275.

7. A forma final das referências bibliográficas será da responsabilidade da direção editorial que procederá, sempre que necessário, aos ajustamentos necessários.

NORMS FOR THE SUBMISSION OF PAPERS TO THE PORTUGUESE REVIEW OF REGIONAL STUDIES

A. NORMS CONCERNING PAPERS SUBMISSION AND EVALUATION

1. Although the *Portuguese Review of Regional Studies* (RPER) is not a member of the Committee on Publication Ethics (COPE), its Editorial Board decided to adhere to the principles of the COPE Code of Conduct, from January 1st 2012 onwards (<http://publicationethics.org/files/Code%20of%20conduct%20for%20journal%20editors4.pdf>).
2. In principle, only papers that have never been published (in another journal or book, including conference Proceedings) can be considered for publication in RPER. The previous publication in a series of “working papers” (electronic or paper format) is an exception to this rule. The Editorial Board may agree with other sporadic exceptions, when copyrights are secured.
3. When a paper is submitted to RPER, authors must explicitly state that it will not be submitted for publication in any other journal or book until the reviewing process is completed. For this purpose, a signed declaration must be sent along with the paper. If the paper is rejected by the Editorial Board, the authors are free to publish it anywhere else.
4. Papers submitted for publication will always be reviewed (anonymously) by two experts in the area, invited by the Editorial Board. Both referees will offer their comments and classify it in accordance with the criteria defined by the Editorial Board. The reviewing criteria include originality, consistency, readability and the paper’s formal correction. The authors will be informed by the Editorial Board of the results of the evaluation within 16 weeks of its receipt. The assessment has three possible outcomes:
 - (1) The paper is accepted for publication just as it is (or with minor changes) and it is included in the editorial plan. In this case, the authors are immediately informed of the expected publication date.
 - (2) The paper is considered acceptable provided that major changes are made to its form or contents. In this case, authors will have a maximum of six weeks to make such changes and to submit the paper again. Once the revised version is received, a new assessment process starts.
 - (3) The paper is refused.
5. RPER may organize special issues on specific themes, following conferences, workshops, or other events relevant in its area of interest. Although, in these cases, a simplifying shorter reviewing process may be adopted, the principle of peer-review selection will always be preserved.
6. Exceptionally, RPER may publish articles “by invitation”, meaning that they are not subject to the reviewing process. These outstanding articles, however, are always clearly signaled as such in their front page.
7. RPER acknowledges the right of the members of its Editorial Board (including its Director) to submit papers to the journal. When an author or co-author is also a member of the Editorial Board, he/she is excluded from the reviewing process in all its stages, including the final decision.
8. RPER acknowledges the authors’ right of appeal on any publishing decision of the Editorial Board. That appeal is made to the Director of RPER that will inform the Editorial Board. The new arguments will be sent to the reviewers, asking for a final judgment within a 30-day term. In case of disagreement between the two referees, the Editorial Board is compelled to appoint a third reviewer. There is no further appeal for a second decision ensuing this process.
9. RPER positively welcomes cogent criticism on the works it publishes. Authors of criticized material will have the opportunity to respond.
10. Reviewers are required to preserve the confidentiality on the contents of the papers and on their comments, and requested, more generally, to handle all the submitted material in confidence. Proper information on the principles of the Code of Conduct referred in 1. will always be provided to the reviewers.
11. Once the paper has been accepted and formatted for publishing, it will be sent to the author for graphics checking and revision. Any corrections the author might want to make must be sent to RPER within five days. Only formal corrections will be accepted.
12. Each author and co-author of accepted papers will be offered a number of the published issue
13. Articles cannot exceed 30 pages after being formatted according to the present norms, including the title page, the summary page, notes, tables, graphics, maps and references.
14. Papers must be sent, by e-mail to rper@apdr.pt or by normal mail, to the Executive Secretariat of RPER at APDR – APDR – Universidade dos Açores 9700-042 Angra do Heroísmo – PORTUGAL. For further information

or future contact please use the e-mail address: rper@apdr.pt.

B. NORMS CONCERNING PAPERS STRUCTURE

1. The authors must send a complete version of the paper by e-mail or on a CD-Rom by mail, in the original Microsoft Word file, to the contacts specified in point 14 of Norms (A).
2. Texts must be processed in Microsoft Word for Windows (97 or later version). All written text must be black.
3. Graphics, maps, diagrams, etc. shall be referred to as "Figures" and tables shall be referred to as "Tables".
4. Figures and Tables must be delivered in two different forms: inserted in the text, according to the author's choice, and in a separate file. Tables and graphics must be delivered in Microsoft Excel for Windows 97 or later. Graphics must be sent in both the final form and accompanied by the original data, preferably in the same file (each graphic in a different worksheet). Maps must be sent in a vector format, like Corel Draw or Windows Metafile Applications.
5. Mathematical expressions must be as simple as possible. They will be presented on one line (between two paragraph marks) and numbered sequentially at the right margin, with numeration inside round brackets. Equation Editor (Microsoft) or Math Type are the accepted Applications for original format files.
6. The paper must have no more than four co-authors. Exceptions may be accepted when a reasonable explanation is presented to the Editorial Board. Authorship must be limited to actual and direct contributors to the conducted research.
7. Text must be processed in A4 format, Times New Roman font, size 12, line space 1.5 and 6 pt space between paragraphs. The upper, lower, left and right margins must be set to 2.5 cm.
8. The first page shall contain only the paper's title, the author's name, address, phone and fax numbers and e-mail, and the author's affiliation. In the case of several authors, please indicate the contact person for correspondence. A remark on funding institutions of the research or related work leading to the article – that is compulsory when it applies – must be placed as well in this first page.
9. Second page shall contain the title and the abstract of the paper, in English and, if possible, in Portuguese as well, with no more than 800 characters, followed by two lines, one with the key-words to a limit of 5, and the other with the proper Journal of Economic Litera-

ture (JEL) codes describing the paper. JEL codes must be from 2 up to 5, with three digits, as for example R11. The title, the abstract, the key-words and the JEL codes area all compulsory, at least in English.

10. Text starts on the third page. Sections or chapters are numbered sequentially using Arabic numbers only (letters or Roman numeration must not be used).
11. Figures and Tables must contain a clear source reference. These shall be as clear as possible. Each must have a title and, if applicable, a legend.
12. The final format of Figures and Tables will be of the responsibility of the Editorial Board, who will allow some adjustments, whenever necessary.

C. NORMS CONCERNING BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

1. The references listed at the end of each paper shall only contain citations and references actually mentioned in the text.
2. To ensure the anonymity of papers, each author's self references are limited to three and no expressions that might betray the authorship are allowed (for example, "as we affirmed in previous works (cfr. Silva (1998:3))").
3. Although their meeting in preliminary versions is recommendable, the bibliographic norms below are mandatory for the final (accepted) version only.
4. Authors cited in the text must be indicated by his/her surname followed, within round brackets, by year of publication, by ":" and by the relevant page number(s). For example, the citation "Silva (2003: 390-93)", refers to the work written in 2003 by the author Silva, on pages 390 to 393. If the author is merely mentioned, indication of "Silva (2003)" is sufficient.
5. In case an author has more than one work from the same year cited in the paper, citation must be ordered. For example: Silva (2003a: 240) and Silva (2003b: 232).
6. References must be listed alphabetically by authors' surnames, at the end of the manuscript. The name will be followed by year of publication inside round brackets and the description, thus:
 Monographs: Silva, Hermenegildo (2007a), *The Vegetables Theory*, Cambridge, Agriculture Press
 Collection: Sousa, João (2002), "Weed Killers and Manure" in Cunha, Maria (coord.), *Farming - Theories and Practices*, London, Grassland Publishing Company, pp. 222-244
 Journal Papers: Martins, Vicente (2009), *Tasty Broccoli*, *Farmer Review*, Vol. 32, n.º 3, pp. 234-275.
7. The final format of the references will be the responsibility of the Editorial Board, who will allow adjustments whenever necessary.

PRÓXIMOS EVENTOS/COMING EVENTS

19.º Workshop da APDR

ANÁLISE ESPACIAL AVANÇADA

Coimbra – Universidade de Coimbra

Outubro de 2013

http://www.apdr.pt/evento_19/

Curso de Especialização em Economia Regional

MÉTODOS DE ANÁLISE TERRITORIAL

Universidade de Évora

14-18 de Outubro de 2013

<http://www.apdr.pt/curso2013/>

associado ao

ESADR 2013

ALIMENTAR MENTALIDADES, VENCER A CRISE GLOBAL

Universidade de Évora

15-19 de Outubro de 2013

<http://www.esadr2013.uevora.pt/>

10th World Congress of the Regional Science Association International

SOCIOECONOMIC INTEGRATION AND TRANSFORMATION: RESHAPING LOCAL, REGIONAL, AND GLOBAL SPACES

Thailand, Bangkok, May 27-29, 2014

<http://www.regionalscience.org/>

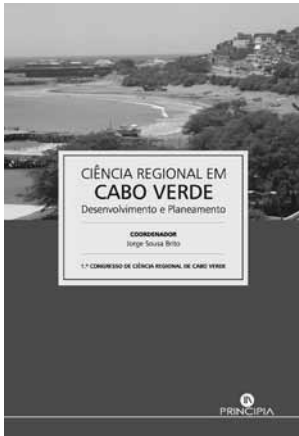
20.º Congresso da APDR

RENASCIMENTO DAS REGIÕES DO SUL DA EUROPA

Universidade de Évora, Évora

12-13 de Junho de 2014

LIVROS/BOOKS



Ciência Regional em Cabo Verde

Coordenador: Sousa Brito, Jorge

«O desenvolvimento das regiões depende do capital territorial nelas enraizado e das redes e dos fluxos que as vivificam. Este é um tema seminal da ciência regional que é sempre actual e importa retomar para reflexão e debate. Isto é ainda mais explícito num país como Cabo Verde, onde as facetas tangíveis e intangíveis, públicas e privadas do capital territorial estão intrinsecamente ligadas aos fluxos e redes de pessoas, de capitais, de conhecimento e de bens que a situação geográfica e a força cultural deste país possibilitam e potenciam.»

A presente compilação reúne as comunicações mais relevantes do I Congresso de Ciência Regional de Cabo Verde que a Universidade Jean Piaget de Cabo Verde em boa hora acolheu tendo especialmente em conta a particularidade que é a conjugação do carácter transdisciplinar da universidade com a natureza regional das vivências insulares cabo-verdianas. Uma conjugação que conduz a uma «dinâmica de desenvolvimento complexa, sob o confronto constante de realidades micro-regionais com realidades de dimensão macro-regional».

Jorge Sousa Brito

Data: Abril 2011; ISBN: 978-989-8131-83-6; N.º páginas: 224

Compêndio de Economia Regional – Volume I: teoria, temáticas e políticas

Coordenadores: Silva Costa, José; Nijkamp, Peter

O *Compêndio de Economia Regional* que agora se reedita em colaboração com a APDR (Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional), essencialmente elaborado e escrito por investigadores portugueses ou por estrangeiros que leccionam em universidades nacionais, insere-se nos projectos de apoio ao ensino da APDR.

Trata-se de uma obra de carácter pedagógico, destinada ao público que se interessa pelas questões da economia do território e, em especial, aos estudantes universitários de economia, geografia, engenharia, planeamento e outras ciências que abordam questões do território – esperando-se que venha a ser um contributo significativo para o ensino e a investigação da Economia Regional no mundo que fala português.

Data: Janeiro 2010; ISBN: 978-989-8131-55-3; N.º páginas: 888



Compêndio de Economia Regional – Volume II: métodos e técnicas de análise regional

Coordenadores: Silva Costa, José; Nijkamp, Peter; Dentinho, Tomaz Ponce

A exemplo do que sucedeu com o primeiro volume deste *Compêndio de Economia Regional*, este segundo volume insere-se nos projectos de apoio ao ensino da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional (APDR) e procura dar resposta ao interesse de professores, estudantes, investigadores e do público em geral pelas questões da economia do território e contribuir de forma significativa para o ensino e a investigação da economia regional no mundo lusófono.

Tendo o primeiro volume sido dedicado, mais concretamente, às teorias, temáticas e políticas associadas à ciência regional, propõe-se agora este segundo explicitar e exemplificar a aplicação prática dos métodos e técnicas utilizados neste domínio científico. Os 23 capítulos do presente volume, escritos por diversos especialistas universitários portugueses e estrangeiros, são agrupados em cinco grandes áreas temáticas: i) Análises Espaciais; ii) Multidimensionalidade Espacial, iii) Econometria Espacial, iv) Modelos de Economia Regional, e v) Instrumentos de Apoio à Decisão.

Data: Janeiro 2011; ISBN: 978-989-8131-78-2; N.º páginas: 760





Desafios Emergentes para o Desenvolvimento Regional

Coordenadores: Dentinho, Tomaz Ponce; Viegas, José Manuel

Este livro corresponde ao primeiro de uma série de três obras e responde a uma proposta da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional junto dos seus associados para a realização de três estudos sobre temas importantes para o desenvolvimento regional em Portugal: um primeiro sobre os problemas emergentes para o desenvolvimento regional, outro sobre casos de desenvolvimento regional e um terceiro sobre modelos operacionais de desenvolvimento regional.

O objectivo desta primeira obra é responder a questões emergentes para a problemática do desenvolvimento regional em Portugal nomeadamente as que se relacionam com os impactos territoriais que resultam de alterações profundas no movimento de pessoas, de capital, de energia e de mercadorias estimuladas por fenómenos globais. O resultado é um desafio estruturado e fundamentado à reinvenção das políticas tradicionais de desenvolvimento regional; pelo público, pelos políticos, pelos técnicos e pelos cientistas.

Data: Setembro 2010; ISBN: 978-989-8131-77-5; N.º páginas: 400

Modelos Operacionais de Economia Regional

Coordenadores: Ramos, Pedro; Haddal, Eduardo; Anselmo, Eduardo

Num tempo em que, cada vez mais, se tornam claros os riscos de valorização excessiva do curto prazo, vale a pena dar atenção aos temas e aos processos que condicionam a melhoria sustentável da qualidade de vida. É disso que o desenvolvimento regional cuida.

Casos de Desenvolvimento Regional é um livro diferente. No conteúdo e na forma. Focado na economia e política do desenvolvimento regional, estabelece uma ponte entre teoria e prática que visa preencher uma falha no mercado editorial. Foi escrito para satisfazer dois públicos-alvo: inúmeras disciplinas de ensino superior no espaço lusófono e ibérico que versam sobre questões de desenvolvimento económico e social e profissionais ligados à formulação de políticas e à dinamização de acções colectivas visando a competitividade e a coesão dos territórios.

Adopta a metodologia de “casos de estudo”, com exercícios propostos no final de cada capítulo. Possui alguns textos em inglês para viabilizar a sua utilização com estudantes não fluentes em português. Os contributos foram escolhidos através de um processo competitivo para reunir experiências profissionais complementares, da academia à execução operacional, passando pelas formulação e avaliação de políticas e pela dinamização de actores.

Data: Junho 2011; ISBN: 978-989-8131-82-9; N.º páginas: 560



Casos de Desenvolvimento Regional

Coordenador: Baleiras, Rui Nuno

Num tempo em que, cada vez mais, se tornam claros os riscos de valorização excessiva do curto prazo, vale a pena dar atenção aos temas e aos processos que condicionam a melhoria sustentável da qualidade de vida. É disso que o desenvolvimento regional cuida.

Casos de Desenvolvimento Regional é um livro diferente. No conteúdo e na forma. Focado na economia e política do desenvolvimento regional, estabelece uma ponte entre teoria e prática que visa preencher uma falha no mercado editorial. Foi escrito para satisfazer dois públicos-alvo: inúmeras disciplinas de ensino superior no espaço lusófono e ibérico que versam sobre questões de desenvolvimento económico e social e profissionais ligados à formulação de políticas e à dinamização de acções colectivas visando a competitividade e a coesão dos territórios.

Adopta a metodologia de “casos de estudo”, com exercícios propostos no final de cada capítulo. Possui alguns textos em inglês para viabilizar a sua utilização com estudantes não fluentes em português. Os contributos foram escolhidos através de um processo competitivo para reunir experiências profissionais complementares, da academia à execução operacional, passando pelas formulação e avaliação de políticas e pela dinamização de actores.

Data: Setembro 2011; ISBN: 978-989-8131-85-0; N.º páginas: 800





Casos de Desenvolvimento Regional: Exercícios e Soluções

Coordenador: Baleiras, Rui Nuno

Boa economia e boa política do desenvolvimento regional requerem prática e maturação. Assim, a obra *Casos de Desenvolvimento Regional*, sobre aquele tema, dá agora origem a *Casos de Desenvolvimento Regional – Exercícios e Soluções*. Este livro complementa o anterior com uma ampla oferta de desafios aos leitores para ajudar a sedimentar o conhecimento. Trata-se de companhia indispensável a uma obra baseada na metodologia de «casos de estudo» que, pela sua natureza, deve suscitar interrogações e provocar discussão, dentro ou fora de uma sala de aula, de um gabinete de consultoria, de uma direcção de serviços ou de uma sala de reuniões entre actores do desenvolvimento regional.

Os exercícios, totalmente resolvidos, correspondem às tarefas de auto-aprendizagem propostas no final de cada capítulo do livro principal. Embora tenham sido elaborados tendo os alunos do ensino superior como principal público-alvo, muitos exercícios também poderão ser úteis a profissionais que habitualmente utilizam aqueles espaços. As tarefas tanto podem servir para cada leitor autotestar a sua apreensão do caso como para aplicar, individual ou colectivamente, o conhecimento transmitido a novas situações.

A variedade de exercícios visa estimular várias capacidades transversais, como síntese, rigor analítico, redacção técnica, entrevista, trabalho em equipa, exposição oral e negociação. Para o efeito, são propostos exercícios como perguntas de resposta breve, questões para desenvolver, ensaios, sínteses bibliográficas, aplicações de métodos quantitativos, trabalhos de campo (com recolha de informação e entrevistas no local) e jogos de simulação.

Os capítulos do livro de texto redigidos em língua inglesa têm neste manual prático exercícios na mesma língua, tendo em conta o número cada vez maior de estudantes estrangeiros que integram programas de intercâmbio internacional no Ensino Superior português.

Data: Maio 2012; ISBN: 978-989-71603-9-4; N.º páginas: 256



ÍNDICE

- 3 **Convergence at Local Level: An Exploratory Spatial Analysis Applied to the Portuguese Municipalities**
Miguel Viegas
Micaela Antunes
- 11 **Sobre a Reforma Política e Administrativa do Estado Português**
Leonardo Costa
Paulo Osório
- 21 **Liberalização e Serviço Público no Transporte Marítimo Regular de Mercadorias: O Caso do Arquipélago dos Açores**
Luís Machado da Luz
- 35 **O Desempenho da Fileira Florestal e a Sua Relevância para a Economia Portuguesa**
Elsa de Moraes Sarmento
Vanda Dores
- 51 **O Aeroporto da Região Centro: Um Cenário Possível?**
José Gouveia de Freitas