

JOSÉ REIS
JOÃO TOLDA
LINA COELHO

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de
Estudos Sociais

A diferenciação das economias: visões dos últimos 20 anos

119

Discute-se neste texto a evolução das perspectivas sobre a diferenciação das economias, tendo em vista a importância que se atribui ao território. Parte-se das análises interdisciplinares sobre a dicotomia rural/urbano e sobre o emprego, para chegar às

questões organizacionais e do conhecimento, numa lógica de relações global/local. A conclusão é de natureza prospectiva, acentuando-se especialmente as questões institucionais e as relacionadas com a competitividade urbana.

Nos anos setenta, os problemas da diferenciação das estruturas materiais e sociais da economia apelavam essencialmente para que se concedesse atenção analítica à *agricultura* e ao mundo *rural*, tidos como os únicos elementos de variação relativamente à natureza urbana e industrial do capitalismo: o princípio e os fundamentos da heterogeneidade e da segmentação eram essencialmente de base sectorial, no plano produtivo, e cultural, no plano simbólico.

De facto, não apenas o recurso teórico mais à mão era o que relevava da problemática marxista da articulação de modos (ou formas) de produção, como as referências empíricas principais eram também as que resultavam da questão camponesa, do problema da subsistência (ou resistência) da agricultura familiar, da dificuldade de alcançar a homogeneização dos modos de produzir através da integração mercantil e tecnológica.

Não tardou, contudo, que a análise dos processos de diferenciação da organização económica se afastasse desta concretização apenas sectorial e que o problema a interpretar fosse de outra natureza. O *território*, enquanto meio e contexto de vida e de organização material e simbólica e enquanto

1. Introdução

capital de possibilidades e de conhecimentos; a *iniciativa*, enquanto expressão das capacidades dos actores; a economia moral e ética dos comportamentos produtivos e institucionais que organizam *sistemas locais*; as *redes de proximidade* – tudo isto passou a estar presente, de forma transversal, na avaliação do modo como as economias se organizam.

Entretanto, a vulgarização das leituras sobre a globalização da economia fez diminuir consideravelmente as discussões sobre a qualidade intrínseca (a valia própria) das estruturas específicas e dos processos diferenciados que são objecto de análise. Por isso, passou a insistir-se sobretudo na sua natureza *derivada*, *sobredeterminada*, visto que a heterogeneidade da vida colectiva deixaria de ter conteúdo *estrutural* significativo, sendo antes uma heterogeneidade *funcional*, ao serviço daquela globalização. Neste sentido, a segmentação e a diferença pertinentes apenas são as que resultam da possibilidade de um determinado processo ser ou não funcionalmente integrado, «posto ao serviço», de lógicas de exploração exógenas e globais.

O que se procura fazer neste texto é rastrear os problemas analíticos que – na sequência do ponto de partida referido, que apelava para a agricultura e o rural – exprimem os movimentos diferenciadores da economia. Dar-se-á especial atenção a três tipos de questões, aliás intimamente relacionadas: a da inovação, a do emprego e a dos territórios e sistemas locais. Toda a análise será sujeita a uma linha de tensão permanente – a de alimentar uma discussão acerca dos processos que envolvem cada tema, para distinguir uma visão «determino-finalista» de uma visão «heterogénea» sobre a economia dos nossos dias. Antes, porém, começa-se com um breve apanhado sobre a evolução das atitudes analíticas e interpretativas ao longo dos últimos 20 anos.

2. A diferenciação das economias: um apanhado sobre os últimos 20 anos (do rural ao territorial)

No Portugal da segunda metade dos anos setenta, a investigação sócio-económica que se interessava pela heterogeneidade das estruturas da economia, especialmente a de raiz sociológica, dedicou-se, de facto, aos estudos rurais. Isso demonstra-se pela produção teórica levada a cabo por aqueles que não eram especializados no tema mas se interessavam por ele enquanto elemento para perceber o funcionamento da sociedade e a forma como o capitalismo, enquanto modo de produção, se articulava com outras entidades mais ou menos estruturadas.

Por exemplo, a preocupação dos autores de *Modalidades de penetração do capitalismo na agricultura – Estruturas agrárias em Portugal Continental (1950-1970)* (Freitas et al., 1976) era avaliar as «combinações múltiplas existentes nas esferas comercial e industrial como formas de vida que a história tinha esperado que se tornassem iguais às demais mas que efectivamente continuaram diferentes».

Do mesmo modo, a matriz de referência do trabalho «O espaço social rural» (Madureira Pinto, 1982) tinha por certo em mente mostrar que tal espaço é dotado de uma «irredutível 'espessura' social» e que é a partir dela que se estabelecem as suas «funções externas», quer dizer o processo de funcionamento da economia que o envolve.

A ideia de *resistência* (dos produtores camponeses à generalização do trabalho assalariado); a de *submissão formal* (mas não real); a de *especificidades* da produção agrícola; a de *articulação* de modos de produção – tudo isto é tributário da preocupação de entender por que razão é que a sociedade não é homogénea e, por isso, tem de ser compreendida quer do ponto de vista das estruturas que a constituem, quer do ponto de vista da «lógica inclusiva» que tem de instituir para que todas as esferas de vida colectiva sejam, pelo menos no plano da produção e do consumo, integradas no processo económico.

A linha geral dos objectivos do *I Colóquio de Estudos Rurais – A Pequena Agricultura em Portugal*, organizado pela *Revista Crítica de Ciências Sociais* (e cujos resultados constituiriam o número 7/8 da Revista) e pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, em 1982, não era outra senão questionar o «princípio hegemónico do sistema social» e dar sentido a um «sector da realidade social portuguesa» presente no quotidiano das práticas correntes e capaz de esclarecer as complexidades da vida colectiva. Este tipo de preocupações reflectia-se numa visão comum partilhada pelos organizadores do colóquio e em problemas de investigação específicos, como os de Pedro Hespanha (1982), sobre a propriedade fundiária – «o controlo da terra [tem] uma importância decisiva na conservação da autonomia da família camponesa» – ou os de José Reis (1982), interessado em questionar «dois vícios» da economia: «o de ignorar as diversas racionalidades que coexistem na produção e o de submeter a realidade a uma mesma bitola».

No mesmo sentido pode ser interpretada a divulgação em Portugal, no período inicial da consolidação e desenvolvi-

mento das ciências sociais, com a democracia, de obras como as de Amin e Vergoupoulos (1978) ou Rey (1979).

Uma segunda geração de estudos, de que pode servir de exemplo o trabalho de A. Firmino da Costa (1984), mantinha esta ideia de que a influência do rural enquanto chave para a compreensão das diferenciações se projectava e reproduzia no próprio meio urbano – a cultura popular urbana de um bairro tão específico como Alfama só se torna perceptível quando se constata que ela é «em grande parte protagonizada por migrantes rurais» (Costa, 1984: 86).

Não tardou, por isso, que se interpretasse a própria modelação dos sistemas económicos e das respectivas economias regionais (por exemplo as de predominância industrial) como um processo cujo elemento distintivo passava pela presença ou não de elementos e influências do rural – assim, é bastante ágil o processo que leva a pesquisa para fora da temática rural e camponesa e a situa nas questões dos tipos de urbanização e da industrialização, recorrendo a um crescente interesse pelos processos difusos, isto é, aqueles que constituem uma superação das dicotomias rural-urbano. Os trabalhos de Gama (1987) e a publicação na *Revista Crítica de Ciências Sociais* do texto de Mingione e Pugliese vão neste sentido. De facto, o número 22 da *Revista Crítica* (1987) mostra um conjunto de orientações de pesquisa que exprimiam bem o patamar de investigação alcançado nos estudos territoriais em Portugal. As «articulações espaciais da economia e as análises da diferenciação das dinâmicas espaciais», ao revelarem a relação intensiva da acumulação com o espaço (Reis, 1987: 14-15) apareciam, neste contexto, como o método adequado para superar a condição *utópica* (ou *atópica*) das teorias que omitiam as diferenças regionais e a sua «dimensão demasiado abstracta e generalizante, ocultando a variedade de situações concretas» (Ferrão, 1987: 55).

Quando se passa para este patamar, é o território (quer dizer, os espaços de vida colectiva diferenciados por características de natureza material e simbólica), e não os sectores diferenciados pelas relações de propriedade ou pelas características técnico-produtivas, que passa a ser o elemento central que serve para avaliar a heterogeneidade sócio-económica. Constituiu-se, deste modo, uma nova geração de estudos sobre a diversidade e a diferenciação das estruturas sócio-económicas nacionais que produziu resultados prolongados de que ainda hoje se alimenta a reflexão sobre o funcio-

namento do país. Foi assim que se entendeu (Reis, 1985: 225-226) que a evolução diferenciada das componentes territoriais da economia portuguesa era o resultado de combinações locais e regionais específicas entre a maneira como se organizam os sistemas de produção e a acumulação e os modos como se estruturam as economias das famílias e a reprodução das condições de vida e, designadamente, a reprodução da força de trabalho. O elemento estrutural decisivo, pela sua permanência e pela multiplicidade dos seus vínculos com o tecido económico, era a pequena agricultura – a sua natureza complementar relativamente aos processos de alargamento territorial da industrialização influenciava largamente as condições de funcionamento dos mercados de trabalho (quer dizer, influenciava a *relação salarial* e a natureza das dinâmicas industriais) e modelava os processos mais fortes de estruturação diferenciada do território (os tipos de industrialização e de urbanização, ambos de características difusas).

Claro que não tardou que, ao lado do território, outros temas se autonomizassem. O emprego, os sistemas de emprego e os mercados locais foram, porventura, os primeiros desses temas. Com efeito, as teorias da dualização e da segmentação dos mercados de trabalho, de grande expressão na teoria económica, abriram esse caminho.

Toda a conceptualização da sociedade portuguesa como sociedade semiperiférica¹ foi tributária da ideia de que ela é dotada de uma forte heterogeneidade estrutural (Reis, 1993: 143-151), razão pela qual a regulação assenta, essencialmente, em processos de integração multiforme. Isso ilustra-se com as relações entre a esfera da produção (onde predominam as formas típicas da organização industrial) e a da reprodução social (onde é muito significativa a presença de condições materiais e de formas de sociabilidade locais, face-a-face e, no limite, de origem rural, mas já não agrícola, visto que esta deixou de ser a actividade que organiza os modos de produzir). E ilustra-se também pela presença de formas de urbanização e de industrialização de natureza difusa – Portugal é uma sociedade com um forte predomínio urbano justamente porque uma boa parte da população está na proximidade de aglomerados urbanos e participa dos respectivos

¹ Cf. a longa série de trabalhos do Centro de Estudos Sociais, de que servem como exemplos as *Oficinas do CES* e *Portugal: Um retrato singular* (Santos, 1993).

3. A inovação: onde está o global e o que vale o local?

mercados de trabalho, modos de consumo e serviços colectivos, e não porque haja uma concentração urbana significativa.

Um problema que passou a estar na base da economia regional e da percepção das diferenciações territoriais é o que consiste em saber se os espaços locais são realidades determinadas por factores exógenos ou possuem uma capacidade endógena para promover dinâmicas inovadoras específicas. O debate em torno deste problema tem vindo a ganhar intensidade no actual contexto de globalização, em que se verifica uma crescente aceleração de fluxos de conhecimentos interdependentes e um elevado controlo desses fluxos por empresas multinacionais. Para que se identifiquem os condicionalismos que estes factores colocam à capacidade inovadora dos espaços locais pode começar-se por definir um quadro de análise sobre os factores de desenvolvimento dos conhecimentos.

3.1. Os factores de desenvolvimento dos conhecimentos: a diversidade e a interacção das aprendizagens organizacionais

A razão porque se liga diversidade a conhecimentos é que estes são utilizados pelos indivíduos e pelas organizações e institucionalizam-se em rotinas que constituem mecanismos reguladores das aprendizagens. Como mecanismos institucionais construídos colectivamente durante um processo histórico, estas rotinas tendem a reforçar-se no tempo, criando condições favoráveis para que os comportamentos do passado se reproduzam no futuro.

A existência destes condicionalismos não elimina a liberdade individual para pesquisar novos conhecimentos e promover dinâmicas organizacionais inovadoras. Porém, esta liberdade potencial exerce-se dentro de fronteiras relacionadas, não só com a natureza limitada da racionalidade humana, mas também com a amplitude do menu de alternativas idiossincrático contido nas rotinas (Nelson e Winter, 1982: 134). Quer isto dizer que, como tem salientado uma das versões da economia institucional (Reis, 1998), o conhecimento é contextual.

A amplitude da base de conhecimentos de uma organização ou de qualquer outro meio de vida colectiva não se constrói apenas através do seu funcionamento interno. Pelas relações externas em que se participa tem-se acesso a conhecimentos que se podem endogeneizar, gerando-se comple-

mentaridades entre os diversos utilizadores desses conhecimentos. No plano das organizações, estas complementaridades favorecem a estandardização de conhecimentos e a institucionalização de um amplo consenso que permite estruturar a transferência de informações, uniformizar conhecimentos e estabilizar os modelos de interacção social (McKelvey, 1997: 204-206).

Estas redes interorganizacionais proporcionam o desenvolvimento de aprendizagens colectivas associadas a conhecimentos específicos e a práticas reguladoras próprias, gerando-se paradigmas tecnológicos que tendem a reproduzir-se no tempo e no espaço. A tendencial estabilização do modo de funcionamento de um paradigma tecnológico não elimina a possibilidade de se pesquisarem novos conhecimentos. Estas pesquisas estão na origem das novas combinações produtivas que, segundo Schumpeter (1934: 66), sustentam o desenvolvimento económico.

Assim sendo, o conhecimento, os mecanismos da aprendizagem, as complementaridades entre utilizadores e as redes que desse modo se criam são uma fonte essencial para criar trajectórias sócio-económicas ou tecnológicas distintas, diferenciadas e, portanto, caracterizadoras da estrutura dos sistemas sociais – a heterogeneidade é, enfim, um processo onde intervêm interacções complexas.

A aprendizagem de conhecimentos, ao constituir-se num *input* e num *output* fundamental da dinâmica de inovação, faz desta última um processo activo das reorganizações sociais. A diversidade de conhecimentos utilizados e das interacções entre as fontes internas e externas desses conhecimentos são os dois factores interdependentes que se confrontam sistematicamente.

É coisa sabida que, nos trinta anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, o crescimento económico se realizou no âmbito de um paradigma tecnológico fordista baseado em conhecimentos decompostos em elementos básicos operacionalizáveis por tecnologias relativamente autónomas e rotinas simples.

Estes conhecimentos difundiram-se internacionalmente através de uma estrutura reguladora piramidal gerida pela economia norte-americana. As relações entre as diferentes economias nacionais assentam numa segmentada hierarquização espacial da organização dos conhecimentos: os países

3.2. O relacionamento entre o global e o local: de uma autonomia relativa dos espaços a interacções complexas

centrais controlam as principais fontes do desenvolvimento tecnológico; os países periféricos são, essencialmente, utilizadores passivos de conhecimentos produzidos por terceiros; os países semiperiféricos possuem um perfil tecnológico heterogéneo, embora dependente dos países centrais. Esta divisão espacial dos conhecimentos observa-se também na localização das divisões das empresas multinacionais que integram actividades relacionadas com a investigação e a utilização produtiva de fases tecnológicas diversas.

Complementarmente, o funcionamento interno das economias nacionais é regulado por políticas centralizadas das transferências tecnológicas entre as diversas redes organizacionais, segundo modelos de funcionamento semelhantes ao da divisão internacional dos conhecimentos. Apesar do predomínio desta lógica de funcionamento, não deixam de existir redes locais de organizações que evoluem através de trajetórias tecnológicas endógenas, assentes em relações de mercado e de cooperação, que permitem consolidar práticas de aprendizagem colectivas específicas. Os exemplos mais utilizados da dinâmica inovadora revelada por redes locais de PME nos anos setenta e oitenta são os distritos industriais italianos. Em Portugal, o sistema produtivo local de Águeda (Reis, 1992: 203-233) e o da Marinha Grande constituem os casos de estudo mais recorrentemente referenciados. O que está em causa na análise destes processos é compreender como os resultados produzidos localmente dependem de mecanismos gerados endogenamente que têm sido sistematizados nos seguintes princípios: uma cultura técnica local; um sistema de relações inter-industriais locais; uma articulação com o modo de reprodução social local, que é distinto dos de predominância metropolitana; um agente colectivo de representação e negociação com o exterior. Evidentemente que o interesse destes mecanismos sociais reside no facto de eles constituírem o sistema local antes que os processos de integração externa os integrem, valorizem ou desestruturarem.

Quanto aos mecanismos reguladores das relações entre os diferentes espaços, eles têm vindo a ser postos em causa, nos últimos anos, com o agravamento do declínio do paradigma fordista e com a progressiva internacionalização de um paradigma da informação. Este novo paradigma baseia-se em conhecimentos mais complexos e com uma maior intensidade científica e tecnológica, tornando-se mais difícil decompor-los em elementos autónomos simples. Como esta integra-

ção tende a verificar-se a nível global, pode-se falar de uma globalização de conhecimentos.

Dada a crescente integração de conhecimentos de diferentes espaços, as interdependências entre estes espaços reforçam-se e tornam-se mais complexas. Os mecanismos reguladores destas interdependências deixam de ser predominantemente piramidais e segmentados para assumirem a forma de redes com uma geometria variável capaz de gerir múltiplos fluxos cognitivos.

A isso não são alheias as próprias empresas multinacionais, visto que elas são dotadas de competências próprias de I&D e com uma intervenção em diversos domínios produtivos dispersos geograficamente, segundo o esquema de funcionamento em rede. A afirmação do poder destas empresas tem sido acompanhada por uma reestruturação dos mecanismos reguladores das relações internas e externas das economias nacionais.

A reestruturação dos elementos cognitivos e reguladores do actual processo de globalização expressa-se, pois, ao nível da capacidade dos espaços regionais/locais para promoverem dinâmicas endógenas de inovação e, portanto, para se constituírem em sedes de produção de diferenciação sócio-económica.

Embora as práticas cooperativas locais que sustentaram trajectórias tecnológicas autónomas durante o paradigma fordista continuem a revelar-se um factor de desenvolvimento de conhecimentos, esse desenvolvimento defronta, frequentemente, uma situação de crise. A crise é significativa em espaços com uma elevada especialização dos conhecimentos (Heidenreich e Krauss, 1998: 240-241). Uma maior capacidade para ultrapassar a crise observa-se em espaços que conseguem articular uma abertura ao espaço global com uma diversificação dos conhecimentos locais, nomeadamente promovendo, no âmbito de medidas de apoio público, práticas cooperativas entre empresas produtivas e institutos de investigação, como se verifica no País de Gales (Cooke, 1998: 250-252).

Assim, o que caracteriza o momento actual é, essencialmente, uma transformação profunda das aprendizagens de conhecimentos que se reflecte na autonomia e na organização dos diferentes espaços.

A natureza relativamente simples dos conhecimentos do paradigma fordista proporcionou que as interdependências entre os espaços se realizassem através de uma participação

em domínios tecnológicos particulares com uma base de conhecimentos relativamente estreita. A natureza dos mecanismos reguladores possibilitava que a inovação de um espaço local pudesse ser assegurada pela aprendizagem empírica acumulada, ao longo do tempo, através de solidariedades relacionadas com uma elevada especialização produtiva.

No actual contexto de globalização, o relacionamento entre os espaços assenta em interações entre conhecimentos interdependentes com uma forte intensidade científica e tecnológica, reduzindo-se a relativa autonomia que os espaços possuíam no paradigma anterior. Deste modo, o desenvolvimento das aprendizagens endógenas de um espaço local depende, fundamentalmente, da capacidade de integrar as solidariedades criadas, ao longo do tempo, nesse espaço, em redes organizacionais com uma base de conhecimentos suficientemente ampla para interpretar e controlar uma diversidade de fluxos de informação internacionais. Nestas circunstâncias, a constituição de uma economia regional da inovação (Tolda, 1995: 85) é um processo muito mais exigente, mas continua a ser um elemento central de evidênciação do facto de os sistemas sociais serem heterogéneos e complexos e não apenas mecanicamente controlados a partir de um centro.

4. O emprego: um mapa das variações territoriais

É sabido que as realidades do emprego e do mercado de trabalho apresentam características que singularizam as economias nacionais. O mesmo acontece dentro de cada país. Neste ponto analisam-se tanto as estruturas que diferenciam cada nação, quanto as que permitem mapear os territórios de cada mercado local de trabalho.

4.1. As singularidades nacionais e as lógicas duradouras: uma visão a partir do emprego

Em Portugal, os indicadores que nos ajudam a perceber o modelo nacional são, entre outros, os seguintes:

- Uma taxa de actividade elevada, superior à média da União Europeia (55,3%) e cerca de 10 pontos percentuais acima de países como a Irlanda, Grécia, Espanha ou Itália. Com 58,6%, Portugal aparecia, em 1994, com níveis de participação na actividade mais próximos dos seus parceiros nórdicos do que dos países do Sul.
- Esta situação decorre de uma participação das mulheres na actividade muito intensa: a uma taxa de actividade feminina de cerca de 35% na Irlanda, Grécia,

Espanha e Itália, Portugal contrapõe 49,6% (muito aquém, contudo, dos países nórdicos), situação particularmente específica se tivermos em conta que se trata de um dos países da União Europeia em que as mulheres menos trabalham em *part-time* (12,1%, em 1994, contra uma média de 30,5% para a União Europeia).

- Uma distribuição sectorial do emprego ainda muito marcada pelo peso da agricultura, apesar do intenso processo de terciarização das duas últimas décadas.
- Níveis de assalariamento muito abaixo da média da União Europeia (83% em 1993) e muito característicos dos países do sul: 74% em Portugal, 71% em Itália, 76% na Irlanda, 74% em Espanha, 53% na Grécia.
- Um *stock* de capital humano muito reduzido em quantidade e qualidade. Em 1994 o número médio de anos de escolarização da mão-de-obra era cerca de 7, longe dos 11 anos dos países mais avançados da OCDE. Por outro lado, os estudos comparativos internacionais colocam sistematicamente Portugal em muito má posição no que respeita aos conhecimentos adquiridos no sistema de ensino (CES, 1997: 35).
- Uma mobilidade do emprego reduzida, como se pode perceber pela fraca intensidade dos fluxos entre os estados de emprego, desemprego e actividade, pela elevada duração média do desemprego ou pelo reduzido número médio de postos de trabalho por trabalhador. O indicador de rotação da mão-de-obra (entradas+saídas/total dos efectivos nos estabelecimentos em actividade) caracteriza Portugal como país de baixa mobilidade: o seu valor, em 1990-91, era em Portugal de 40%, de 58% em França, 62% na Alemanha, 68% na Itália, 126,4% nos EUA, 39% no Japão, 22% nos Países Baixos (CES, 1997:77).
- Taxas de desemprego reduzidas, com um comportamento que acompanha o sentido da evolução do fenómeno na União Europeia desde o início da década de 80 mas a uma distância de vários pontos percentuais. Esta distância foi-se alargando e mantém-se em cerca de 4 pontos na década de 90. É ainda de assinalar o facto de a taxa de desemprego correspondente aos dois últimos períodos de recessão ser de valor semelhante

em Portugal, diversamente da generalidade dos países da União Europeia (CES, 1997: 85).

- Uma diversidade regional da incidência do desemprego elevada: em 1990 Portugal apresentava o sétimo maior coeficiente de variação regional da taxa de desemprego de 21 países da OCDE (OCDE, 1996:26). Assim se revela a baixa mobilidade, também espacial, do emprego.
- Taxas de cobertura dos desempregados registados pelo subsídio de desemprego muito inferiores aos outros países da União Europeia, embora muito próximas dos países do Sul.
- Um quadro legislativo de protecção do emprego e dos despedimentos considerado restritivo no quadro da OCDE² (OCDE, 1996:100)

O quadro de conjunto que assim se esboça não é recente. Tem duas décadas, o que, mesmo sendo longo o tempo em que se inscrevem e apercebem as transformações estruturais das economias e das sociedades, o permite considerar inequivocamente estrutural e constitutivo de um sistema social, marcado este pelas contradições e ambivalências próprias de um quadro de regulação «imaturo» (se referenciado àquele que caracteriza as economias europeias desenvolvidas) mas dotado de mecanismos de regulação específicos que fazem conviver, com desconcertante (mas coerente) entretecedura, comportamentos e relações sociais tipicamente capitalistas e não-capitalistas. Foi isso que levou a que se entendesse a sociedade portuguesa como sendo caracterizada por «uma descoincidência articulada entre as relações de produção capitalistas e as relações de reprodução social» (Santos, 1985). No mesmo sentido se pronuncia Maria João Rodrigues (1988:72) ao afirmar que, nas situações de semi-industrialização, as formas que não são capitalistas no sentido estrito do termo conservam, evidentemente, um peso muito particular na lógica do conjunto do sistema de emprego».

Sabemos como está distante a realidade de décadas passadas, quando o modelo de crescimento económico assentava na intensificação capitalística da produção industrial,

² O Estudo Económico da OCDE sobre Portugal, 1996, considerou o quadro de protecção do emprego muito restritivo e, simultaneamente, bastante ineficaz uma vez que só se aplicava na prática a uma parcela dos trabalhadores. Recomendou, pois, um quadro menos restritivo mas de aplicação generalizada.

protagonizada por um conjunto restrito de grupos económicos, e vivia isento de restrições externas ou do desemprego pela acção providencial de uma emigração maciça que, de uma assentada, colmatava o desemprego e o desequilíbrio comercial. Sobrevinda a crise, a economia portuguesa encontrou-se face-a-face com estas suas limitações, até aí inoperantes, num quadro de transformações profundas na inserção internacional, na relação salarial e nos papéis e inter-relações de um conjunto de protagonistas decisivos na regulação económica e social de que resultou, aliás, um notável reforço da importância do Estado na economia e no emprego.

Das múltiplas e profundas alterações nas relações sociais então ocorridas merece destaque o impulso à emancipação da mulher, através do reconhecimento constitucional da igualdade dos cidadãos perante a Lei e, mais especificamente, no acesso ao trabalho e ao emprego. Esta circunstância – que constituiu uma verdadeira aceleração da história para as mulheres portuguesas – tem sido tenazmente capitalizada pela população feminina que «a pulso e suor» tem conquistado um notável espaço de emancipação económica (e, portanto, de poder efectivo) e de cidadania, num quadro de referências culturais e de práticas sociais muito adverso. Neste processo, as mulheres portuguesas tiveram a seu favor um modelo de especialização e de crescimento económico que as requereu e acomodou em funções directamente produtivas que elas acumulam com as «velhas» funções de reprodução social³.

O conjunto de tendências pesadas que definem o sistema de emprego português nas duas últimas décadas tem com certeza explicação numa matriz estrutural em que predomina um modelo de crescimento económico assente numa especialização produtiva de tipo inter-sectorial, baseada em factores de vantagem comparativa tradicionais (mão-de-obra relativamente pouco qualificada e recursos naturais), que prescinde de acréscimos de produtividade significativos – que exigiriam intensos esforços em inovação tecnológica e qualificação dos recursos humanos – para permitir uma «branda» convivência de baixas produtividades com ainda mais baixos salários reais.⁴

4.2. As tendências do território e a diferenciação

³ A taxa de feminização do emprego em Portugal era 26,4% em 1970, 34,4% em 1981 e cerca de 45% em 1997!

⁴ Como fazem notar Mateus *et al.* (1995: 178) «as empresas portuguesas habituaram-se a basear a sua competitividade em baixos salários nominais

Sob a premência conjuntural do desequilíbrio externo da economia e o consequente recurso a uma desvalorização cambial continuada, o modelo resultou no acentuar do aumento do preço relativo do investimento, favorecendo fortemente as técnicas trabalho-intensivas e as produções que melhor permitiam a sua aplicação (Mateus *et al.*, 1995: 175-77). Sendo trabalho-intensivo e extensivo, este modelo de crescimento permitiu manter taxas de desemprego reduzidas, um comportamento contracíclico do desemprego e uma taxa de desemprego estrutural baixa.

Mas é também claro que o funcionamento deste modelo só foi possível na medida em que todo o território nacional participou no processo de forma diferenciada e segmentada. O país conseguiu margens de manobra e flexibilidade muito acrescidas porque o quadro de relações sociais e produtivas é tão regionalmente diferenciado que é susceptível de ser lido como um conjunto de diferentes espaços *estruturais* regionais (Reis, 1992).

Por isso, estamos perante um sistema de relações sociais característico de uma sociedade semi-periférica europeia em que as relações de produção tipicamente capitalistas estão apenas parcialmente presentes porque, a par com elas, teimam em permanecer lógicas pré-capitalistas. O entrosamento entre estas duas racionalidades confere à sociedade portuguesa margens de maleabilidade e flexibilidade insuspeitadas que tanto contribuem para amortecer os efeitos sociais das crises como para enredar as turbinas do crescimento, em fase de prosperidade.

A regulação presente na sociedade portuguesa é, portanto, fortemente criadora de descontinuidades estruturais e segmentações múltiplas do território e da sociedade, pois no espectro de combinações socio-produtivas que vai das mais orientadas por lógicas formais e capitalistas àquelas norteadas por lógicas mais informais e pré-capitalistas cabem diferentes papéis, estatutos e funções para diferentes territórios e populações.

Foi, aliás, neste quadro que diferentes autores (Reis, 1984, 1985; Rodrigues, 1988) defenderam que a agricultura tem desempenhado um papel crucial pelo significado que assumiu a sua natureza complementar de actividades e ren-

(cerca de 20-25% dos praticados nas economias europeias desenvolvidas) coexistindo com níveis de produtividade baixos mas não tão baixos (cerca de 30-35%)».

dimentos: «as funções da pequena agricultura são um elemento estrutural no funcionamento da economia portuguesa, existindo um nexo entre o desenvolvimento das formas complementares de agricultura e a organização da própria estrutura industrial» (Reis, 1985: 231). Deste modo, «está-se em presença de um processo de industrialização que não mobiliza plenamente para a condição de assalariado e que não acelera a dissolução dos laços com a terra. Muito pelo contrário, ele desenvolve-se sobre a conservação desses laços, para dispor de uma mão de obra que possa aceitar mais baixos salários e que goze de uma protecção 'natural' contra as flutuações do emprego e as intempéries do desemprego e da reforma» e assim se dá «a rejeição para fora da esfera capitalista de uma parte dos custos de reprodução da força de trabalho – o que trava o crescimento dos salários reais» (Rodrigues, 1988: 163).

Ora, a presença e o significado deste fenómeno não se distribui uniformemente no território, incidindo muito especialmente nas regiões Norte e Centro. E se no litoral ele se combina com uma urbanização e industrialização difusas no espaço e com os rendimentos do trabalho assalariado no sector terciário ou, mais caracteristicamente, de um tecido de PME industriais em produções predominantemente trabalho-intensivas, já no interior a complementaridade ocorre mais marcadamente com as transferências de rendimento oriundas da emigração, da assistência social ou do trabalho assalariado ao serviço do Estado⁵.

Este quadro de articulações entre formas de produção capitalistas e não capitalistas produz um mapa regional dos mercados de trabalho, das especializações produtivas, das estruturas empresariais e das condições de reprodução da força de trabalho que apela à noção de sistema de emprego local para a sua compreensão. De facto, se adoptarmos o conceito de sistema de emprego como significando «o conjunto organizado das estruturas, dos agentes e dos mecanis-

4.3. Um mapa regional de mercados de trabalho

⁵ É, no entanto, de salientar o modo como os investidores estrangeiros têm sabido tirar partido, nos últimos anos, desta particular combinatória ao procurarem os concelhos do interior para instalarem unidades industriais trabalho-intensivas (principalmente vestuário e calçado). Esta é, aliás, a principal justificação para o facto de a região Centro ter captado, na última década, uma quota de investimento industrial semelhante à região Norte quando, para o conjunto das actividades, a sua quota é menos de metade da do Norte.

mos económicos e sociais que moldam a utilização e a circulação da mão-de-obra em interacção com os processos de reprodução desta mão-de-obra» (Rodrigues, 1988:56), muito facilmente somos conduzidos, para o caso português, a constatar que se verificam padrões locais (ou sub-regionais) específicos de conjugação e interacção entre os diferentes sub-sistemas que definem o conceito de sistema de emprego⁶.

O quadro seguinte é muito revelador desta diferenciação espacial ao indiciar claramente as já referidas descontinuidades estruturais, expressas em diferentes valores de participação na actividade, feminização do emprego, incidência e estrutura regional do desemprego.

Actividade e Desemprego, por NUT II, 2º trimestre de 1997

NUT II	Taxa de Actividade			Taxa de Desemprego			% de população desempregada...		
	Total	Fem.	Jovem	Total	Fem.	Jovem	há > 1 ano	à procura 1º emprego	à procura novo emprego
Norte	48,2	41,7	24,3	6,6	6,6	11,1	54,7	16,8	83,2
Centro	55,2	49,9	22,3	3,2	3,8	11,8	47,2	15,2	84,8
LVT	49,1	42,5	21,4	7,5	9,0	16,7	53,6	20,0	80,0
Alentejo	44,1	36,1	25,7	9,9	15,2	21,2	38,7	20,9	79,1
Algarve	45,0	36,1	23,5	7,9	9,6	16,0	53,7	13,8	86,2
Continente	49,1	42,5	22,8	6,4	7,3	13,8	52,2	18,1	81,9

Fonte: INE, Estatísticas do Emprego, 2º trimestre de 1997

Estrutura das Receitas Médias dos Agregados Familiares 1994/95 (%)

NUT II	Trabalho por Conta de Outrem	Trabalho por Conta Própria	Transferências Periódicas	Transferências Não Periódicas	Auto-consumo
Norte	44,4	14,3	16,2	2,7	2,5
Centro	40,3	12,5	20,1	4,1	4,1
LVT	49,8	10,6	18,5	3,1	0,8
Alentejo	43,2	13,6	22,1	2,1	1,6
Algarve	40,9	14,1	17,1	1,6	1,5
Continente	45,8	12,3	18,1	3,0	2,0

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares 1994/95

⁶ A propósito da adequação do conceito de sistema local de emprego à realidade portuguesa veja-se a discussão feita por José Reis, 1985.

A estrutura regionalizada dos orçamentos familiares é também muito reveladora ao evidenciar as diferenciações regionais da importância do auto-consumo e das transferências nos rendimentos das famílias ou a expressão relativamente reduzida que o rendimento do trabalho assalariado assume em regiões com expressão industrial significativa como o Centro e o Norte. Este facto indicia não apenas a ocorrência de baixos salários médios nestas regiões mas também elementos de flexibilidade acrescida dos mercados de trabalho que se expressam, por exemplo, pela incidência de trabalhadores por conta de outrem pagos a «recibo verde» em regiões onde é maior a aceitação social de práticas à margem do quadro jurídico vigente, ao mesmo tempo que a pequena dimensão empresarial dificulta a sua fiscalização.

A flexibilidade acrescida destes sistemas regionais/locais de emprego evidencia-se particularmente em situações de crise ou de reestruturações produtivas. José Reis (1985) mostrou como estas regiões (e em particular o Centro litoral) se revelaram especialmente dinâmicas em matéria de investimento no período de crise do final da década de 70, ganhando peso relativo no contexto nacional num momento em que a política macroeconómica estimulava o crescimento de actividades trabalho-intensivas para exportação. Mais recentemente, a expressão dos efeitos de amortecimento das consequências sociais das crises revelou-se no facto de, nos últimos anos, se ter assistido a um aumento aparentemente inusitado e desconcertante do emprego agrícola, com particular incidência em regiões particularmente atingidas pela redução de empregos na indústria transformadora ou nos serviços. Este fenómeno não pode, na nossa opinião, deixar de ser lido como o resultado de os indivíduos, ao perderem o seu emprego (até então sua ocupação principal) passarem a declarar-se activos agrícolas, assumindo uma actividade até então apenas secundária ou complementar.

Naturalmente que este quadro territorialmente diferenciado dificulta a mobilidade do emprego, especialmente se complementado com as especificidades do mercado habitacional no país (elevados custos de troca de habitação, dificuldades no arrendamento) e com as dificuldades inerentes às situações, muito representativas, das famílias em que ambos os cônjuges trabalham (CES, 1997:77).

**4.4. O
conceito de
sistema local
de emprego e
a alteração
das condi-
ções de
funciona-
mento
económico**

136

Chegados aqui, parece fazer sentido sublinhar especialmente que o território nacional apresenta, de facto, uma grande plasticidade do mercado de trabalho. Os diferentes territórios têm lógicas de funcionamento muito específicas que aconselham uma leitura interpretativa com recurso ao conceito de «sistema local de emprego». Neste «ordenamento espacial» são decisivos os processos de reprodução da mão-de-obra que escapam às relações especificamente capitalistas e o modo como eles se combinam com diferentes especializações produtivas, diferentes estruturas empresariais e diferentes quadros sócio-culturais. A pequena agricultura e a complementaridade de actividades e rendimentos que lhe anda associada é a este propósito muito significativa.

Este quadro de funcionamento da sociedade portuguesa tem tido a virtualidade de constituir um amortecedor social das crises mas constitui, por outro lado, um travão à melhoria do modelo de especialização uma vez que os seus mecanismos de funcionamento configuram um círculo vicioso: ao atirar para fora da esfera capitalista da economia uma parte dos custos de reprodução da força de trabalho o modelo alimenta uma especialização produtiva baseada em baixos salários, desencorajando assim a passagem a patamares de especialização baseados em vantagens comparativas dinâmicas e num crescimento económico intensivo.

Finalmente, importa referir que algumas das condições básicas de funcionamento do sistema económico e do sistema de emprego em Portugal nos últimos 20 anos estão em processo de alteração profundo. Destacamos apenas alguns dos aspectos desta alteração:

A concorrência em mercado aberto no espaço comunitário, reforçada pela moeda única, conduzirá necessariamente ao ajustamento da estrutura dos preços relativos da economia portuguesa e dos rendimentos nominais, o que significa reduzir o preço relativo do investimento e aumentar o preço relativo do consumo. Face a esta evolução, e na ausência da possibilidade de manipulação cambial, torna-se insustentável um modelo de especialização assente na incorporação de trabalho pouco qualificado com baixos salários e impõe-se a passagem a um modelo de especialização assente no crescimento da produtividade, na intensificação do capital e em factores avançados de competitividade.

O salário médio industrial em Portugal terá tendência a crescer mais rapidamente do que aconteceu no passado quer pela pressão resultante do ajustamento dos preços relativos

do consumo, quer por efeitos de emulação e concorrência no mercado de trabalho, no que respeita às profissões mais qualificadas e especializadas. Por outro lado, no actual contexto de inflações reduzidas é provavelmente mais difícil a redução dos salários reais que constituiu, no passado, condição essencial ao funcionamento do modelo.

Este quadro de contingências imporá, porventura, novas descontinuidades nos modos de funcionamento da economia. Poderemos, então, vir a estar perante um quadro em que a ancoragem territorial dos sistemas de emprego subsiste, sobretudo quando houver que encontrar soluções locais para problemas resultantes das novas formas de desterritorialização e de uniformização.

As questões da diferenciação da economia estão hoje balizadas e, provavelmente, a sua discussão está profundamente limitada por uma discussão acerca da globalização que é tributária do princípio da tendencial homogeneização dos sistemas económicos e da ideia que a diferença só existe como recurso instrumental da integração.

Parece-nos, contudo, que não tardará que se reavaliem as capacidades de iniciativa e as margens de manobra de que os diferentes sistemas dispõem e que lhes servem, não para se tornarem autárquicos ou «independentes», mas para revelarem poder de influência na estruturação dos contextos (de maior ou menor proximidade) em que funcionam.

De um processo deste tipo hão-de fazer parte três elementos essenciais que definem os territórios: a capacidade institucional; os mecanismos de aprendizagem e de produção de conhecimentos; o seu conteúdo urbano, entendido não como simples lógica de consolidação de cidades mas como organização de sistemas urbanos amplos e relacionados de modo multiforme com um território largo e complexo.

Porventura, a fase seguinte da discussão sobre a globalização, na sua radical originalidade e historicidade, há-de ter um equivalente na discussão que, a seu tempo, foi feita sobre a natureza estruturalmente diferenciada do funcionamento dos capitalismos nacionais.

5. Conclusão: uma visão prospectiva sobre a diferenciação das economias

Referências Bibliográficas

Referências Bibliográficas:

- | | | |
|---------------------------------------|------|--|
| Amin, Samir; | 1978 | <i>A Questão Camponesa e o Capitalismo</i> . Lisboa: Regra do Jogo. |
| Vergoupolos, Kosta | | |
| Conselho Económico e Social | 1997 | <i>Problemas actuais da política económica portuguesa: crescimento, desenvolvimento, participação na união económica e monetária</i> . Lisboa: Conselho Económico e Social. |
| Cooke, Philip | 1998 | «Global Clustering and Regional Innovation: Systemic Integration in Wales», in H.-J. Braczyk <i>et al.</i> , (orgs.) <i>Regional Innovation Systems. The Role of Governances in a Globalized World</i> . London: University College of London Press. |
| Costa, A. Firmino da | 1984 | «Entre o Cais e o Castelo: identidade cultural num tecido social desigualitário», <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , 14, 77-107. |
| Ferrão, João | 1987 | «Indústria e território: Breve história de uma união feliz». <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , 22, 55-68. |
| Freitas, Eduardo de; <i>et al</i> | 1976 | Modalidades de penetração do capitalismo na agricultura – Estruturas agrárias em Portugal Continental (1950-1970). Lisboa: Editorial Presença. |
| Gama, António | 1987 | «Indústria e produção de um espaço peri-urbano». <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , 22, 33-54. |
| Heidenreich, Martin; Krauss, Gerhard | 1998 | «The Baden-Württemberg Production and Innovation Regime: Past Successes and New Challenges», in H.-J. Braczyk <i>et al.</i> (orgs.), <i>Regional Innovation Systems. The Role of Governances in a Globalized World</i> . London: University College of London Press. |
| Hespanha, Pedro | 1982 | «A pequena agricultura, o preço da terra e as políticas fundiárias», <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , 7/8, 467-496. |
| Mateus, Augusto <i>et al.</i> (org.) | 1995 | <i>Portugal XXI – Cenários de desenvolvimento</i> , Lisboa: Bertrand Editora. |
| McKelvey, Maureen | 1997 | «Using Evolutionary Theory to Define Systems of Innovation», in Charles Edquist (org.), <i>Systems of Innovation. Technologies, Institutions and Organizations</i> . London: Pinter. |
| Mingione, Enzo; Pugliese, Eurico | 1987 | «A difícil delimitação do 'urbano' e do 'rural': Alguns exemplos e implicações teóricas», <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , 22, 83-99. |
| Nelson, Richard R.; Winter, Sidney G. | 1982 | <i>An Evolutionary Theory of Economic Change</i> . Cambridge: Harvard University Press. |
| OCDE | 1996 | <i>Études économiques de l'OCDE</i> . Portugal 1996. Paris: OCDE. |
| Pinto, José Madureira | 1982 | «O espaço social rural: especificidades, funções, transformações», <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , 7/8, 327-328. |
| Reis, José | 1982 | «A economia agrária e a pequena agricultura», <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , 7/8, 149-179. |
| Reis, José | 1984 | «A pequena agricultura e o desenvolvimento económico – |

- modos de inserção do sector agrícola na economia portuguesa», *Comunicações à 2ª Conferência Nacional dos Economistas*, Lisboa.
- Reis, José 1985 «Modos de industrialização, força de trabalho e pequena agricultura – Para uma análise da articulação entre a acumulação e a reprodução», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 15/16/17, 225-260.
- Reis, José 1987 «Os espaços da industrialização – Notas sobre a regulação macro-económica e o nível local», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22, 13-31.
- Reis, José 1992 *Os espaços da indústria. A regulação económica e o desenvolvimento local em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.
- Reis, José 1993 «Portugal: a heterogeneidade de uma economia semiperiférica», in Santos, 1993, 133-161.
- Reis, José 1998 «O institucionalismo económico: crónica sobre os saberes da Economia», *Notas Económicas*, 11, 130-149.
- Rey, Pierre-Philippe 1979 *As Alianças de Classes*. Coimbra: Gentelha.
- Rodrigues, 1988 *O Sistema de emprego em Portugal. Crise e mutações*. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Maria João Santos, 1985 «Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português», *Análise Social*, 87/88/89. 869-901.
- Boaventura de Sousa Santos, 1993 *Portugal: Um retrato singular*. Porto: Afrontamento.
- Boaventura de Sousa (org.)
- Schumpeter, 1934 *The Theory of Economic Development*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Joseph A.
- Tolda, João 1995 «Inovação empresarial e economia regional da inovação: Dados de uma investigação em curso», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 44, 85-100.