

RAQUEL SUSANA DA COSTA PEREIRA

**A IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA REGIONAL
COMUNITÁRIA PARA O DESENVOLVIMENTO DE
PORTUGAL E DA IRLANDA: UMA COMPARAÇÃO.**



DISSERTAÇÃO APRESENTADA À UNIVERSIDADE DO MINHO
PARA OBTENÇÃO DE GRAU DE MESTRE EM ECONOMIA INDUSTRIAL E DA EMPRESA
SOB ORIENTAÇÃO DO PROF. DOUTOR JOSÉ SILVA COSTA.

ESCOLA DE ECONOMIA E GESTÃO
BRAGA, DEZEMBRO DE 2002

“A satisfação está no esforço feito para alcançar o objectivo e não em tê-lo alcançado”.

Gandhi

Aos meus Pais...

AGRADECIMENTOS

Depois deste longo período de trabalho não posso deixar de agradecer e expressar a minha gratidão a todas as pessoas que, directa ou indirectamente, me apoiaram na realização deste estudo.

Em primeiro lugar, gostaria de expressar a minha sincera gratidão ao meu orientador, Prof. Doutor José Silva Costa, cuja orientação foi fundamental e imprescindível à realização deste trabalho. Pelas suas sugestões, comentários e total disponibilidade sempre demonstrada, o meu MUITO OBRIGADA!

Gostaria também de agradecer à Directora do Mestrado, Prof. Doutora Margarida Proença, pela sua constante disponibilidade, às colegas do ISCAP, Doutora Cristina Pinto Silva pela ajuda na tradução do resumo, à Mestre Clara Ribeiro e à Mestre Celsa Machado, pelo estímulo e encorajamento constantes. À Eng^a. Raquel Vilas pela ajuda que me prestou na digitalização das imagens.

Agradeço ainda ao Centro de Documentação Europeia da Universidade do Minho e à biblioteca da Faculdade de Economia do Porto onde sempre fui muito bem recebida.

Aos meus queridos pais, a quem tudo devo, aos meus irmãos e ao Nuno pelo amor que têm por mim...

RESUMO

Num agrupamento de Estados, como é exemplo a União Europeia (UE), existem locais, regiões e, até, países mais atractivos que outros para a fixação das actividades económicas. Essa maior ou menor atractividade deve-se, entre outros factores, à qualificação e custo do capital humano, à disponibilidade de infra-estruturas, à dotação de recursos naturais, aos incentivos à produção e à proximidade dos mercados. No sentido de reduzir as desigualdades económicas e sociais e promover o desenvolvimento harmonioso das regiões menos favorecidas da UE, o princípio fundamental subjacente à Política Regional Comunitária, aos Fundos Estruturais e aos Quadros Comunitários de Apoio (QCA), é promover a mudança estrutural e fomentar o desempenho económico das regiões menos desenvolvidas ajudando na resolução dos problemas estruturais.

Com o intuito de colocar em evidência os principais elementos caracterizadores da estratégia seguida em cada um dos QCA Portugueses e Irlandeses, procedemos a uma análise comparativa às duas economias, bem como às características fundamentais e evoluções ocorridas desde o QCA I até ao actual QCA. Completamos esta análise com o cálculo de um conjunto de indicadores de especialização, usualmente utilizados pela Economia Industrial e Economia Regional, de modo a inferirmos sobre a sua especialização/diversificação no que se refere à distribuição dos Fundos Estruturais Comunitários por tipo de investimento.

A análise realizada indica que, os Fundos Estruturais Comunitários e todo o conjunto de políticas estruturais comunitárias associadas foram determinantes para a evolução positiva verificada em ambas as economias, embora o desempenho da economia Irlandesa tenha sido muito mais assinalável do que o da Portuguesa. Por outro lado, e considerando como espaço de análise os países da coesão, uma das características fundamentais da estratégia Irlandesa no que se refere à distribuição dos Fundos Estruturais Comunitários foi a sua “especialização” no investimento em capital humano. No que se refere a Portugal, da análise dos indicadores de especialização, o investimento em infra-estruturas não constitui um “polo” de especialização para a distribuição dos Fundos Estruturais Comunitários.

Palavras-chave: Capital Humano, Fundos Estruturais Comunitários, Infra-estruturas, Irlanda, QCA, Portugal.

ABSTRACT

In any grouping of States, such as the European Union, there are places, areas and countries that are more attractive than others for the fixation of economic activities. The degree of attractiveness is due, among other factors, to the qualification and cost of human capital, to the availability of infrastructures, and natural resources, to the incentives to production and the proximity of markets. The underlying principle of the Community Regional Policy, the Structural Funds and the Community Support Framework (CSF), it is to promote the structural change and to encourage the economic performance in less developed areas. Thus by helping these areas solve their structural problems, both economic and social inequalities within the European Union are reduced and harmonious development is achieved.

We carried out a comparative analysis of both the Portuguese and Irish CSF in order to uncover the main characteristics of the strategies adopted in each context. Furthermore, we tried to describe the fundamental characteristics and evolution of the CSF within a time framework that covered their implementation till the present. This study was further completed with an analysis of a group of specific indicators (*"the specialization indicators"*), usually used in Industrial and Regional economic studies, in order to infer the degree of specialization/diversification of each country as far as the distribution of the Community Structural Funds are concerned, according to the different types of investment.

The findings indicate that, the CSF and all the other associated community structural policies seem to be decisive for the positive evolution achieved in both economies, although it is noticeable that the performance of the Irish economy surpassed that of the Portuguese economy. On the other hand, and taking on board the cohesion countries, one of the essential characteristics of the Irish strategy towards the distribution of the Community Structural Funds was its "specialization" in the investment in human capital. As far as Portugal is concerned, the analysis of the *specialization indicators*, seem to indicate that the investment in infrastructures has not been a specialized element in the distribution of the Community Structural Funds.

Key words: Human capital, Community Structural Fund, Infrastructures, Ireland, CSF, Portugal.

ÍNDICE GERAL

Agradecimentos.....	iii
Resumo.....	iv
Abstract.....	v
Índice geral.....	vi
Lista de abreviaturas.....	ix
Lista de quadros.....	x
Lista de gráficos.....	xi
Lista de anexos.....	xii
Introdução.....	1

PARTE I: DUAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO EM ANÁLISE

Capítulo 1. O Investimento em Infra-estruturas.....	6
1.1 Conceito de infra-estruturas colectivas.....	6
1.2 A importância das infra-estruturas no desenvolvimento económico – uma visão geral.....	13
1.3 A importância das infra-estruturas na economia – revisão da literatura. 16	
1.3.1 Contribuições teóricas.....	16
1.3.2 Contribuições empíricas.....	21
1.3.2.1 A influência do capital público na economia.....	22
1.3.2.2 Medidas físicas de capital infra-estrutural e seus impactos na economia.....	26
1.3.2.3 Infra-estruturas e financiamento.....	31
1.4 Conclusões.....	35
Capítulo 2. O Investimento em capital humano.....	38
2.1 Capital humano – conceito.....	39
2.2 A importância do capital humano – uma visão geral.....	42
2.3 A importância do capital humano para o desenvolvimento – revisão da literatura.....	45

2.3.1 A educação e o capital humano enquanto factor de crescimento económico.....	46
2.3.2 Capital humano e distribuição de rendimento.....	60
2.4 Conclusões.....	66

PARTE II: A IMPORTANCIA DA POLÍTICA REGIONAL COMUNITÁRIA PARA O DESENVOLVIMENTO DE PORTUGAL E DA IRLANDA: UMA COMPARAÇÃO

Introdução.....	68
Capítulo 3. As economias de Portugal e da Irlanda.....	71
3.1 Breve perspectiva histórica da situação económica e social em Portugal.....	71
3.2 Breve perspectiva histórica da situação económica e social da Irlanda	74
3.3 Principais características económicas e sociais.....	78
3.3.1 Demografia e território.....	78
3.3.2 Mercado de trabalho.....	80
3.3.3 Relações comerciais.....	87
3.3.4 Investimento directo estrangeiro.....	91
3.3.5 Estrutura produtiva.....	94
3.3.6 Gestão das contas públicas.....	97
Capítulo 4. O Quadro Comunitário de Apoio I (1989-1993).....	102
4.1 Prioridades de intervenção.....	102
4.2 Financiamentos.....	104
4.3 Análise às principais áreas de intervenção.....	107
4.3.1 Recursos humanos.....	107
4.3.2 Infra-estruturas.....	109
4.3.3 Ambiente produtivo, desenvolvimento do sector primário e das zonas rurais.....	111
4.4 Resultados e impactos.....	113
4.4.1 Recursos humanos.....	114
4.4.2 Infra-estruturas.....	115

4.4.3 Ambiente produtivo, desenvolvimento do sector primário e das zonas rurais.....	117
Capítulo 5. Quadro Comunitário de Apoio II (1994-1999).....	120
5.1 Prioridades de intervenção.....	120
5.2 Financiamentos.....	123
5.3 Análise às principais áreas de intervenção.....	127
5.3.1 Recursos humanos.....	127
5.3.2 Infra-estruturas.....	128
5.3.3 Ambiente produtivo, desenvolvimento regional e local.....	130
5.3.4 Resultados e impactos.....	133
Capítulo 6. Quadro Comunitário de Apoio III (2000-2006).....	140
6.1 Objectivos, estratégia e prioridades de intervenção.....	141
6.1.1 Objectivos, estratégia e prioridades de intervenção para a Irlanda.....	145
6.1.1.1 Infra-estruturas económicas e sociais.....	146
6.1.1.2 Emprego e desenvolvimento dos recursos humanos.....	149
6.1.1.3 Sector produtivo.....	150
6.1.1.4 Desenvolvimento regional equilibrado.....	151
6.1.2 Objectivos, estratégia e prioridades de intervenção para Portugal.....	153
6.1.2.1 Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social.....	153
6.1.2.2 Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro.....	155
6.1.2.3 Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país.....	155
6.1.2.4 Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional.....	158
6.2 Financiamentos.....	159
6.3 Impactos macro-económicos estimados.....	163
6.3.1 Simulação HERMIN.....	163
6.3.2 Simulação QUEST II.....	165

Capítulo 7. Indicadores de Especialização da Política Regional Comunitária.....	169
7.1 Metodologia.....	169
7.1.1 Definições.....	169
7.1.1.1 Espaço de referência.....	169
7.1.1.2 Variável utilizada na análise.....	170
7.1.1.3 Período de tempo.....	171
7.1.1.4 Fontes de informação.....	172
7.1.1.5 Indicadores a calcular.....	172
7.2 Limitações dos indicadores.....	176
7.3 Cálculo e análise dos indicadores.....	177
Conclusão.....	183
Bibliografia.....	188
Anexos.....	210

LISTA DE ABREVIATURAS

BEI	Banco Europeu do Investimento
BM	Banco Mundial
BMW	Border Midland and Western
CECA	Comunidade Europeia do carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
DGDR	Direcção Geral do Desenvolvimento Regional
EFTA	European Free Trade Association
EOC	Economic Overhead Capital
ESRI	Economic and Social Research Institute
EUA	Estados Unidos da América
EURATOM	Comunidade Europeia da Energia Atómica
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FE	Fundos Estruturais
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social Europeu
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IC	Iniciativas Comunitárias
ICEP	Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IDT	Investigação e Desenvolvimento Tecnológico
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas
ISPA	Instrumento Estrutural de Pré-adesão
IVA	Imposto sobre Valor Acrescentado
LEADER	Ligações entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural
LVT	Lisboa e Vale do Tejo
NUT	Nomenclatura de Unidades Territoriais Estatísticas
OCDE (OECD)	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OECE	Organização Europeia para a Cooperação Económica
PAC	Política Agrícola Comum
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PECO	Países Europa Central e Oriental
PEDAP	Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa
PEDIP	Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PME	Pequenas e Médias Empresas
PMI	Programas Mediterrâneos Integrados
PNIC	Programas Nacionais de Interesse Comunitário
PO	Programa Operacional
PPC	Paridade do poder de compra
PRC	Política Regional Comunitária
PRODAC	Programa de Desenvolvimento das Acessibilidades
PRODEP	Programa de Desenvolvimento da Educação em Portugal
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
SAPARD	Instrumento Agrícola de Pré-adesão
S&E	Southern and Eastern
SME	Sistema Monetário Europeu
SOC	Social Overhead Capital
SPA	Sector Público Administrativo
STAR	Programa Comunitário de Serviços Avançados de Telecomunicações

STRIDE	Ligação entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
VAB	Valor Acrescentado Bruto
VALOREN Endógeno	Programa Comunitário de Valorização do Potencial Energético

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1. Infra-estruturas e qualidade de vida.
 Quadro 2. Demografia e território.
 Quadro 3. Emigração líquida na Irlanda.
 Quadro 4. Indicadores do mercado de trabalho.
 Quadro 5. Distribuição sectorial do emprego.
 Quadro 6. Empregos na Irlanda por ramos de actividade, 1975-1995.
 Quadro 7. Propriedade do sector industrial na Irlanda, 1987-1997.
 Quadro 8. Qualidade dos recursos humanos (posição relativa em 46 países).
 Quadro 9. Balança comercial (em milhões de USD).
 Quadro 10. Exportações portuguesas – principais produtos.
 Quadro 11. Importações portuguesas – principais produtos.
 Quadro 12. Balança corrente (em % do PIB).
 Quadro 13. Componentes das exportações irlandesas (Janeiro-Dezembro, 2000)
 Quadro 14. Balança de pagamentos irlandesa (conta corrente).
 Quadro 15. Investimento Directo Estrangeiro.
 Quadro 16. Incentivos ao IDE (posição relativa em 46 países).
 Quadro 17. Distribuição sectorial do IDE em % (média 1990-1997).
 Quadro 18. Evolução da convergência real.
 Quadro 19. Crescimento médio do PIB (em %).
 Quadro 20. Distribuição sectorial do VAB e do emprego (em %).
 Quadro 21. Receitas e despesas totais governamentais (em % do PIB).
 Quadro 22. Evolução da despesa.
 Quadro 23. Principais problemas de desenvolvimento em Portugal e na Irlanda (1988).
 Quadro 24. Eixos e prioridades de intervenção do QCA I.
 Quadro 25. Análise das fontes de financiamento do QCA I.
 Quadro 26. Despesa total Comunitária (Fundos Estruturais e Fundo de Coesão) por tipo de investimento.
 Quadro 27. Despesa pública Comunitária (média anual por habitante, 1989-1993).
 Quadro 28. Repartição da despesa pública do QCA I em Portugal.
 Quadro 29. Principais impactos do QCA I.
 Quadro 30. Alguns indicadores de infra-estrutura (1989-1993).
 Quadro 31. Principais problemas de desenvolvimento em 1993.
 Quadro 32. Prioridades de intervenção estabelecidas no âmbito do QCA II (1994-1999).
 Quadro 33. Intervenções por fontes de financiamento.
 Quadro 34. Distribuição dos Fundos Estruturais (e de Coesão) por tipo de investimento.
 Quadro 35. Despesa pública comunitária (média anual por habitante).
 Quadro 36. Distribuição da ajuda comunitária por programa operacional na Irlanda (1994-1999).
 Quadro 37. Evolução económica no período 1994-1999.
 Quadro 38. Efeitos da intervenção estrutural d Comunidade no PIB e no desemprego (1989-1999).
 Quadro 39. Efeitos económicos dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão.
 Quadro 40. Despesa em IDT, 1995-1998.

- Quadro 41. Poupança estimada no tempo de viagem devido ao investimento dos Fundos Estruturais e de Coesão.
- Quadro 42. Alguns indicadores relativos à qualidade do ambiente.
- Quadro 43. Principais pontos fracos (ou entraves) ao desenvolvimento no final da década de noventa.
- Quadro 44. Prioridades de intervenção estabelecidas pelo QCA III para Portugal e Irlanda.
- Quadro 45. Fontes de financiamento do QCA III.
- Quadro 46. Repartição do financiamento por prioridades – Portugal.
- Quadro 47. Repartição do financiamento por prioridades – Irlanda.
- Quadro 48. Distribuição do investimento do Plano de Desenvolvimento Nacional da Irlanda.
- Quadro 49. Resultados da simulação HERMIN para Portugal.
- Quadro 50. Resultados da simulação HERMIN para a Irlanda.
- Quadro 51. Resultados da simulação QUEST II para Portugal.
- Quadro 52. Resultados da simulação QUEST II para a Irlanda.
- Quadro 53. Matriz de informação original.
- Quadro 54. Distribuição dos Fundos Estruturais por tipo de investimento no QCA I (1989-1993).
- Quadro 55. Matriz de frequências relativas da distribuição dos Fundos Comunitários.
- Quadro 56. Indicadores de especialização para o QCA I.
- Quadro 57. Distribuição dos Fundos Estruturais por tipo de investimento no QCA II (1994-1999).
- Quadro 58. Matriz de frequências relativas da distribuição dos Fundos Estruturais.
- Quadro 59. Indicadores de especialização para o QCA II.
- Quadro 60. Distribuição dos Fundos Estruturais por tipo de investimento no QCA III (2000-2006).
- Quadro 61. Matriz de frequências relativas da distribuição dos Fundos Estruturais.
- Quadro 62. Indicadores de especialização para o QCA III.
- Quadro 63. Coeficiente de redistribuição entre os três QCA.

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1. Fontes de financiamento (em %).
- Gráfico 2. Distribuição da despesa comunitária por tipo de investimento.
- Gráfico 3. Fontes de financiamento do QCA II (em %).
- Gráfico 4. Distribuição da despesa comunitária por tipo de investimento (% - 1994-1999).
- Gráfico 5. Fontes de financiamento do QCA III (em %).
- Gráfico 6. Distribuição dos Fundos Estruturais e Fundo de Coesão por prioridade.

ANEXOS

1. QUADROS

Quadro A₁. Portugal – Características socio-económicas.

Quadro A₂. Norte – Características socio-económicas.

Quadro A₃. Centro – Características socio-económicas.

Quadro A₄. Lisboa e Vale do Tejo – Características socio-económicas.

Quadro A₅. Alentejo – Características socio-económicas.

Quadro A₆. Algarve – Características socio-económicas.

Quadro A₇. Açores – Características socio-económicas.

Quadro A₈. Madeira – Características socio-económicas.

Quadro A₉. Alguns pontos fortes das economias de Portugal e da Irlanda no início do segundo período de programação.

Quadro A₁₀. Pontos fortes e oportunidades das economias portuguesa e irlandesa no final da década de noventa.

2. MAPAS

Mapa 1. O mapa das regiões da Irlanda.

3. TEXTOS

Texto 1. Medidas estabelecidas no QCA II irlandês relativas aos “recursos humanos”.

Texto 2. Medidas estabelecidas no QCA II português relativas às “infra-estruturas”.

Texto 3. Medidas estabelecidas no QCA II irlandês relativas às “infra-estruturas”.

Texto 4. Medidas estabelecidas no QCA II português relativas aos “sectores produtivos”.

Texto 5. Medidas estabelecidas no QCA II irlandês relativas aos “sectores produtivos”.

INTRODUÇÃO

As diferenças económicas e sociais de desenvolvimento e de níveis de vida entre as diferentes regiões que compõem os Estados-membros da União Europeia (UE), e entre os Estados-membros entre si, são uma realidade inegável. De facto, num agrupamento de Estados, como é exemplo a UE, existem locais, regiões e, até, países mais atractivos que outros para a fixação das actividades económicas. Essa maior ou menor atractividade deve-se, entre outros factores, à qualificação e custo do capital humano, à disponibilidade de infra-estruturas, à dotação de recursos naturais, aos incentivos à produção e à proximidade dos mercados. Consequentemente, as actividades económicas, o rendimento, o emprego e o desemprego são desigualmente distribuídos. Na verdade as pessoas e os capitais concentram-se nos locais onde o “ambiente” lhes seja mais favorável levando ao aparecimento das desigualdades económicas e sociais.

Embora as preocupações com estas disparidades estivessem previstas no Preâmbulo do Tratado de Roma, a Política Regional Comunitária só é assumida como tal a partir de 1974 quando, na Cimeira de Paris, foi criado o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Desde então acontecimentos como a adesão da Grécia, de Portugal e Espanha, as implicações do Acto Único Europeu e também da União Económica e Monetária, determinaram a crescente importância da Política Regional Comunitária na agenda política da UE. A crescente preocupação com a coesão económica e social no seio da UE resultou na reformulação, expansão e agrupamento de um conjunto de políticas com objectivos de carácter estrutural e de crescimento económico que ficaram conhecidas por Quadros Comunitários de Apoio (QCA).

O objectivo do nosso trabalho é analisar e comparar a importância que a Política Regional Comunitária e as políticas estruturais têm assumido para o desenvolvimento de Portugal e da Irlanda. Mas porquê analisar a importância das políticas regionais para o desenvolvimento dos dois países? E porquê a análise comparativa entre Portugal e a Irlanda? Na verdade, desde a adesão à então Comunidade Económica Europeia (a Irlanda aderiu em 1973 e Portugal em 1986), verificaram-se alterações inquestionáveis na estrutura económica, social e política de ambos os países, bem como o seu desempenho económico tem sido notável. Entre o conjunto de factores que mais contribuíram para essa evolução estão naturalmente os Fundos Estruturais Comunitários.

De facto, o desempenho económico dos dois países tem sido assinalável mas os “níveis e amplitudes” dessa evolução foram diferentes e acentuados, sobretudo nos últimos anos. Com efeito, a Irlanda que na década de oitenta era um dos países mais pobres de toda a União é actualmente um dos países mais prósperos com um nível de PIB *per capita* bem acima da média da UE. Portugal, apesar da evolução positiva verificada, continua a ser um dos países mais pobres da UE e apenas uma das suas regiões NUTE II, Lisboa e Vale do Tejo (LVT), deixou de ser elegível a título do *Objectivo 1*. Perante esta situação somos levados a colocar algumas questões. Porquê e como é que a Irlanda conseguiu atingir níveis de crescimento incomparáveis nos últimos anos tendo sido mesmo apelidada de “*Tigre Celta*”? Porque é que os níveis de crescimento e desenvolvimento dos dois países, embora positivos, foram tão díspares? Será que os níveis iniciais de desenvolvimento eram diferentes? Será porque os Fundos Estruturais foram mais eficientemente aplicados na Irlanda do que em Portugal? Será que a Irlanda é melhor dotada em recursos produtivos do que Portugal? Ou será porque os países definiram e seguiram estratégias de desenvolvimento diferentes?

Relativamente a esta última questão alguns autores, como por exemplo Bradley e al. (1995), CE (2001 b), 1994 b)), DGDR (1994 , 1995), Martin e Velazquez (2001), Pires (1998), Mateus (2001), defendem que nos dois primeiros QCA, Portugal atribuiu maior importância ao investimento infra-estrutural, isto é, à criação e desenvolvimento de infra-estruturas produtivas (económicas e sociais). Por sua vez, a Irlanda seguiu uma estratégia sobretudo orientada para o investimento em capital humano. Isto é, a par de uma política orientada para a atracção do Investimento Directo Estrangeiro (IDE), a maior ênfase atribuída aos recursos humanos é, sem dúvida, um dos principais aspectos dos dois primeiros QCA irlandeses. Nesse sentido, e para melhor compreendermos e conhecermos as políticas e decisões tomadas, achamos oportuno começar por fazer uma revisão da literatura relativa a estas duas estratégias de desenvolvimento: o investimento em capital infra-estrutural e o investimento em capital humano. Assim, os capítulos 1 e 2 da Parte I deste trabalho são dedicados a estas temáticas. No capítulo 1 abordamos o investimento em capital infra-estrutural. Começamos analisando o conceito de infra-estruturas definido por diferentes investigadores. De seguida fizemos uma revisão da literatura relativa ao papel do investimento em infra-estruturas enquanto factor de crescimento e desenvolvimento económico. Entre muitos outros autores, analisamos os argumentos de Aschauer (1989 a), 1990, 2000), Biehl (1980,1986), Costa (1984,1987), Feehan e Matsumoto (2000),

Gramlich (1990), Hansen (1965), Munnell (1990). No segundo capítulo analisamos a importância do investimento em capital humano e seguimos a mesma metodologia do capítulo primeiro. Analisamos o conceito de capital humano e apontamos as principais ideias defendidas pelos investigadores, nomeadamente Becker (1963), Benhabib e Spiegel (1994), Lopes (1999), Lucas (1988), Mincer (1973,1993), Nelson e Phelps (1966), Romer (1990), Shultz (1960), Teixeira (1999), entre outros. Os argumentos defendidos pelos investigadores vão no sentido de que tanto o investimento infra-estrutural como o investimento em capital humano são factores determinantes para o crescimento e desenvolvimento.

Na Parte II do trabalho analisamos a importância da Política Regional Comunitária para o desenvolvimento das duas economias em análise, a Portuguesa e a Irlandesa. Uma vez que as estratégias seguidas e as políticas adoptadas nos QCA são definidas tendo em conta a situação económica e social do país, começamos, no capítulo 3 por apresentar uma breve comparação e análise das principais características económicas e sociais dos dois países, sobretudo em relação às últimas duas décadas. Depois de uma breve análise histórica, procedemos à análise de um conjunto de indicadores frequentemente utilizados para caracterizar a situação e evolução de uma economia ou país. Nos capítulos 4, 5 e 6 analisamos e comparamos os QCA I, II e III, respectivamente, dos dois países. Dado que os QCA e os Fundos Estruturais Comunitários assumem uma importância fundamental para o desenvolvimento de Portugal e da Irlanda, o nosso objectivo é analisar e compreender em que medida as políticas, estratégias e investimentos adoptados nos QCA contribuíram para o desenvolvimento das duas economias e sua aproximação aos níveis médios da UE. Procuramos referir os aspectos mais relevantes de cada um dos QCA, bem como a evolução e desenvolvimentos ocorridos ao longo dos três períodos de programação, sobretudo no que se refere às prioridades estabelecidas, aos financiamentos e aos resultados alcançados. No capítulo 7, utilizamos e “adaptamos” alguns indicadores de especialização, usualmente utilizados pela Economia Industrial e Regional, com o propósito de caracterizar e comparar os dois países relativamente ao seu nível especialização/diversificação no que se refere à distribuição dos Fundos Comunitários por tipo de investimento. Isto é, o nosso objectivo será, considerando como espaço de referência os países de coesão, inferir sobre a especialização ou não no investimento em capital humano para a Irlanda e no investimento em infra-estruturas para Portugal. Por

último, apresentamos as principais conclusões e limitações deste estudo, bem como interesses para possíveis investigações futuras.

PARTE I: Duas Estratégias de Desenvolvimento em
Análise

CAPITULO 1 - O INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURAS

Nos últimos anos, temos assistido a um crescimento do debate sobre o desempenho das infra-estruturas no desenvolvimento económico e a um interesse renovado no estudo das inter-relações entre actividade económica, possibilidade de crescimento e capital infra-estrutural.

A literatura que estuda o contributo do capital infra-estrutural para o crescimento e desenvolvimento económico é substancial e grande parte dela situa-se no contexto da Economia Regional e do Desenvolvimento Económico. Recentemente, e em virtude da formação de grandes blocos regionais, a investigação tem-se também preocupado em analisar se as economias regionais têm comportamentos convergentes ou divergentes e em que medida o capital infra-estrutural influencia esses comportamentos¹.

Nesta parte do trabalho, será nosso objectivo fazer uma revisão das teses e estudos, tanto teóricos como empíricos, que analisam e estudam a natureza das infra-estruturas e o seu papel como factor de crescimento e de desenvolvimento regional, apresentando as principais conclusões e resultados encontrados. Contudo, parece-nos indispensável começar por esclarecer e definir o conceito de infra-estrutura.

1.1 Conceito de infra-estruturas colectivas

Existem muitas definições possíveis para o conceito de infra-estruturas. Uma classificação importante foi apresentada por Hansen (1965). O autor apresenta duas categorias de infra-estruturas: as infra-estruturas económicas, são aquelas que são incluídas no processo produtivo (estradas, caminhos de ferro, portos, etc...) e as infra-estruturas sociais que são aquelas que, pelos serviços que fornecem à população (sistemas de saúde, de educação, lazer, etc...) contribuem de forma indirecta para o processo produtivo. Como refere Costa (1988), esta classificação é pertinente porque, e como veremos à frente, cada uma destas categorias desempenha um papel diferente numa estratégia de desenvolvimento regional.

¹ Veja-se, por exemplo, Biehl (1980), Biehl (1986), Seitz (2000), Yamano e Ohkawara (2000).

Grande parte das definições de infra-estruturas colocam em destaque o papel de complementaridade que elas assumem para com outros factores produtivos. Neste sentido, podemos considerar a definição de Emanuel, citado por Costa (1988, p.144), que define infra-estrutura como “*todos os equipamentos complementares de que a sociedade precisa e dispõe para permitir aos indivíduos, organizações e empresas desenvolverem as suas actividades*”. Também Diewert (1986) põe em destaque o papel de complementaridade das infra-estruturas. O autor considera que as infra-estruturas públicas englobam o capital pertencente aos governos federais, estaduais e locais excluindo o stock de capital militar. Nesse sentido, Diewert divide o capital infra-estrutural em quatro categorias incluindo, nessa classificação, os serviços que entram directamente no processo produtivo privado. Assim, temos :

- Utilidades (que engloba, para além de outros, o fornecimento de água e energia, sistemas de esgotos ...).
- Comunicação (telefone, serviços postais e por cabo).
- Transportes (caminhos de ferro, estradas, aeroportos, ...).
- “*Land development*” (drenagem, projectos de preparação e melhoramento da terra).

Contudo, nem todo o capital público infra-estrutural fornece serviços à economia privada. Algumas infra-estruturas são mais importantes que outras. Por exemplo, os aeroportos ou auto-estradas têm um impacto muito significativo e fornecem um maior número de serviços à economia privada do que, por exemplo, as prisões.

Na tentativa de delimitar um pouco o conceito de Diewert, Bernt e Hansson (1991) apresentam o conceito de “*core infrastructure*” o qual inclui apenas auto-estradas, aeroportos, “*mass transit facilities*”, sistemas de electricidade e gás, fornecimento de água e sistema de esgotos.

Se atendermos à definição de infra-estruturas apresentada no relatório do Banco Mundial (Banco Mundial, 1994 p.14) também aqui verificamos que o conceito de infra-estruturas tem um carácter de complementaridade² com a actividade económica.

“Os serviços de infra-estrutura como energia, transportes, telecomunicações, abastecimento de água, saneamento e tratamento do lixo são essenciais para as actividades das pessoas e para a produção

² Como veremos Hirschman (1958) na sua definição de “*Social Overhead Capital*” também evidencia o papel de complementaridade das infra-estruturas em relação ao capital directamente produtivo.

económica. (...) Este relatório focaliza a infra-estrutura económica: obras de engenharia, equipamentos e instalações que servem à produção económica e às famílias. Incluem-se aí os serviços públicos (energia, gás canalizado, telecomunicações, abastecimento de água, saneamento e esgotos, recolha e deposição de lixo), obras públicas (represas, canais de irrigação e estradas) e outros sectores de transporte (ferrovias, transporte urbano, portos e vias navegáveis e aeroportos)".

Mas será que o investimento em infra-estruturas económicas, tal como as definidas acima, é condição suficiente para gerar crescimento económico duradouro e até desenvolvimento económico?

A disponibilidade de serviços infra-estruturais, que atendam às necessidades da procura, é condição essencial para a modernização e diversificação da produção, contudo não é condição suficiente para garantir crescimento e muito menos desenvolvimento económico. Os serviços fornecidos pelas infra-estruturas terão que ser complementados por um conjunto de outros recursos. Como Biehl (1980) apontou, esses recursos podem ser, entre outros, a localização geográfica, a dotação de recursos naturais, a estrutura sectorial da economia, a população e a sua estrutura etária e o *stock* de capital fixo privado. Estes recursos, em conjunto com as infra-estruturas públicas, formam o *Potencial de Desenvolvimento Regional* de uma área, região ou país, na medida em que as torna mais ou menos atractivas para a localização das actividades. A proposição fundamental de Biehl (1980) é que nem todos os recursos serão determinantes para o *Potencial de Desenvolvimento Regional*. Eles diferem na sua importância. Assim os factores determinantes para o *potencial de desenvolvimento regional* são apenas aqueles com um alto grau de "publicness", sendo "publicness" definida pela "imobilidade", "indivisibilidade" e "insubstituibilidade" dos recursos.

O que depreendemos é que, para o autor, o desenvolvimento regional advém de um número restrito de factores que são elementos marcadamente públicos, isto é, com características de "imobilidade", "indivisibilidade", e "insubstituibilidade". A importância destas características resulta do facto de os recursos com os atributos opostos, serem mobilizáveis e facilmente desviados ou atraídos por outras regiões pelo pagamento adicional na remuneração do factor. Assim, consoante os equipamentos sejam mais ou menos mobilizáveis serão mais propícios ao investimento privado ou público.

Completando o contributo de Biehl, Navarre e Prud'Homme (1984) acrescentaram, a estas três propriedades, duas propriedades adicionais: a "polivalência" (os serviços produzidos podem ter usos alternativos); e a "dificuldade ou custo elevado de excluir" utentes dos serviços fornecidos (princípio da "não exclusão").

A abrangência do conceito de infra-estrutura apresentado por estes autores parece realçar e apontar o papel que a intervenção, directa ou indirecta, do sector público tem como característica importante de infra-estrutura. Na realidade, a perspectiva por eles considerada, e que mais se enquadra no âmbito deste trabalho, fundamenta-se nas razões que conduzem à necessidade de estudar o papel das infra-estruturas no desenvolvimento regional. Nesta perspectiva, a infra-estrutura é considerada como sendo uma parte da dotação geral de capital de uma região, isto é, a parte caracterizada por um nível relativamente elevado de "bens de equipamento" e de "bens públicos".

Esta é também a perspectiva apresentada num trabalho realizado pela Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR), intitulado "*As Infra-estruturas Produtivas e os Factores de Competitividade das Regiões e Cidades Portuguesas*" (DGDR, 2000 a). Aí é referido que, da infra-estrutura faz parte a dotação de capital fixo de uma região. Este engloba o *stock* de capital privado (bens de investimento relativamente móveis relacionados com o processo produtivo) e o *stock* de capital público, habitualmente relacionado com as infra-estruturas e caracterizado por uma significativa imobilidade. Um bem para ser considerado infra-estrutura teria que apresentar simultaneamente as duas características: ser um bem de capital fixo e um bem público (isto é, bens com características de não-rivalidade e de não-exclusão do respectivo consumo ou utilização). Contudo, é necessário referir que este conceito de infra-estrutura essencialmente baseado no carácter de propriedade do sector público veio a alterar-se com o processo de privatização e desregulamentação dos mercados e à própria evolução tecnológica. Por um lado, certos bens e serviços que anteriormente constituíam monopólios naturais e que eram fornecidos pelo sector público têm vindo a ser privatizados (por exemplo, a electricidade e as telecomunicações). Por outro, a evolução tecnológica introduziu alterações na estrutura da oferta destes bens ao levantar os limites que antes eram impostos à existência dos monopólios naturais (DGDR, 2000 a). O exemplo mais concreto é o das telecomunicações. O aparecimento dos telefones móveis determinou formas alternativas e concorrenciais no mercado das telecomunicações e que antes não eram possíveis. Deste modo, e como é

referido em DGDR (2000 a), num novo contexto de redefinição da estrutura de propriedade, as infra-estruturas podem ser melhor definidas através de um conjunto de atributos que incluem a “indivisibilidade”, a “imobilidade”, a “não-substituibilidade” e a “polivalência”. Assim, podemos concluir que esta perspectiva vai de encontro à de Biehl, Navarre e Prud’Homme.

Deste modo, podemos dizer que a definição de infra-estrutura adaptada ao desenvolvimento regional tem que ser separada dos serviços públicos relacionados com a soberania, como por exemplo a administração, a defesa, que embora apresentem características de “bens públicos” não apresentam características suficientes de “bens de equipamento. Têm também que ser diferenciados dos factores de produção privados, bens e equipamentos que normalmente englobam o capital fixo privado e o capital humano. Este tipo de recursos não deve ser considerado infra-estruturas na medida em que as suas características de “bens públicos” são fracas e o seu financiamento resulta, normalmente, de um processo de decisão privado baseado no sistema de mercado. Deste modo, a infra-estrutura como factor potencial de desenvolvimento regional (e complementar do processo produtivo) engloba os recursos com as características já referidas.

A “imobilidade” é uma característica que diferencia a infra-estrutura dos outros factores produtivos, como o trabalho e o capital privado, e pode ser medida pelo custo que implicaria a sua deslocação ou pelo custo de transporte ou informação que tem de ser suportado pelos consumidores dos serviços produzidos. Isto é, a importância da imobilidade resulta do facto da mesma representar um conjunto de serviços que, em geral, podem ser utilizados a baixos custos de acessibilidade e comunicação onde se encontra localizado. Assim, quanto mais longe estiver um utilizador mais elevado será, para ele, o custo da informação, de transporte ou de acesso a esses serviços.

A “insubstituibilidade” refere-se ao custo de substituição de um recurso por outro. Com efeito, embora as possibilidades de substituição sejam limitadas, a infra-estrutura pode ser considerada um substituto importante em relação à inexistência ou à má qualidade de outros recursos fundamentais para a competitividade de uma região. Pensemos, por exemplo, numa região periférica que pode ultrapassar a sua má localização natural e melhorar as suas condições de acesso ao “centro” pela construção de uma rede de transportes e comunicações de alta qualidade.

A “polivalência” refere-se, por oposição à monovalência, ao grau de utilização possível dos serviços produzidos como *inputs* num grande número de processos de produção e/ou consumo. Quanto mais elevado for o nível de utilizações possíveis de um serviço maior será a “polivalência” do recurso que os produz.

A “indivisibilidade” traduz a dificuldade que implica o fraccionamento do equipamento em unidades menores, estando também associada ao conceito de “fornecimento conjunto”. Isto significa que pelo facto da infra-estrutura ser “usada” por um utilizador suplementar, isso não reduz a quantidade e qualidade disponível para os outros utilizadores. Neste sentido, esta propriedade mostra em que medida o sector público pode ser chamado a suprir a falha do mercado no fornecimento de determinada infra-estrutura. Por exemplo, as localidades de menor dimensão podem não atingir um nível de procura suficiente para viabilizar o seu fornecimento e/ou têm maior dificuldade de as financiar devido ao maior custo do seu fornecimento. Justifica-se, dessa forma, a intervenção do sector público pois seria injusto “impedir” o acesso a esses serviços de infra-estrutura devido à dimensão insuficiente da região.

Um outro critério que permite estabelecer uma visão mais precisa da noção de carácter público, é o da “dificuldade de exclusão”. A exclusão pode existir quando, devido à natureza do próprio bem, não existe tecnologia de exclusão utilizável, ou, se a tecnologia existe ela é demasiado cara para ser fornecido pelo sector privado. Isto significa que há uma carência do mercado e estes bens não podem ser produzidos a não ser pelo sector público. Portanto a “não exclusão” é um elemento tipo da definição de um bem puramente público.

Da análise desta acepção de infra-estruturas, que se baseia na posse pública do recurso, quanto maior o grau de “imobilidade”, “insubstituibilidade”, “polivalência”, “indivisibilidade” e “dificuldade de exclusão” de um recurso, maior será a necessidade de intervenção do sector público. Mas será que ao considerar as infra-estruturas como sendo o capital público complementar à actividade económica não estamos a limitar o seu conceito? Será que as infra-estruturas privadas e as infra-estruturas que, embora não sendo públicas, beneficiaram de financiamento público de forma decisiva para o seu fornecimento, não deverão ser consideradas como um recurso regional específico e determinante para o desenvolvimento regional?

Como refere Costa (1995, p.12),

“se o objectivo é isolar a natureza da complementaridade das infra-estruturas e a importância que os seus efeitos externos positivos têm sobre os agentes económicos em geral, a quantificação do stock de infra-estruturas como sendo aquelas na posse pública é muito limitadora”.

Contudo, o facto de grande parte dos estudos considerar infra-estruturas como sendo o capital público pode ser compreendido se considerarmos a definição de Gramlich (1994, p.1177).

“Existem muitas definições possíveis de capital infra-estrutural. A definição que faz mais sentido do ponto de vista económico é aquela que os considera como monopólios naturais de capital intensivo, tais como auto-estradas, outras facilidades de transporte, condutas de água e sistemas de esgotos e ainda sistemas de comunicação. A maior parte destes sistemas nos E.U.A são públicos mas alguns são propriedade privada... A maior parte dos estudos econométricos relativos ao problema da infra-estrutura consideraram como variável independente o capital infra-estrutural e a definição que usaram foi a que considera a propriedade do sector público. Isto aconteceu porque é muito difícil medir qualquer outra coisa. É difícil medir o capital infra-estrutural de propriedade privada e mesmo que esta medida estivesse disponível, seria difícil distinguir entre capital infra-estrutural privado do outro capital privado... Por causa destes problemas, também eu sigo a definição de stock de capital infra-estrutural que se baseia na propriedade do sector público”.

De facto, muitos dos estudos relativos ao papel das infra-estruturas no crescimento e desenvolvimento económico, consideram como capital infra-estrutural um conjunto (em certos estudos mais abrangentes e noutros menos abrangentes) de infra-estruturas físicas que englobam os sectores de transportes (auto-estradas e outras estruturas de transporte), água (fornecimento público, sistema de irrigação...) energia, sistemas de esgotos e telecomunicações³, cuja propriedade pertence ao sector público. Como exemplo podemos citar os trabalhos de Aschauer (1989a), Canning (1998), Conrad e Seitz (1994), Cutanda e Parício (1994), Kessides (1993), Mas e al (1996), Munnell (1992), entre outros.

³ É necessário referir que algumas destas infra-estruturas, embora possam ser fornecidas pelo sector público, podem ser definidas como bens privados. São os chamados “*toll goods*” (bens de portagem ou tarifa) os que mais se relacionam com a utilização de serviços prestados pelas infra-estruturas de rede (abastecimento de água, gás e electricidade) (DGDR, 2000 a). Estes podem ser definidos como bens privados na medida em que é possível aplicar o princípio da exclusão (para poderem ser consumidos há que pagar uma tarifa) e são rivais no consumo na medida em que o seu consumo tem um carácter exclusivo. Contudo, e como é referido em DGDR (2000 a), mesmo podendo ser definidos como bens privados, estes bens têm um carácter “público” na medida em que são fundamentais para o bem estar dos cidadãos e por isso sujeitos à vigilância de instâncias de regulação quando são geridos pelo sector privado.

1.2 A importância das infra-estruturas no desenvolvimento económico – uma visão geral

De um modo geral grande parte dos investigadores concordam e as pesquisas realizadas sugerem, que existe uma relação significativamente positiva entre o capital infra-estrutural e o crescimento económico. O capital público, tal como o capital privado, faz parte da função de produção económica. O desacordo verifica-se, sobretudo, nos valores estimados para a importância económica das infra-estruturas.

Apesar de existirem limitações, tanto na disponibilidade de dados como na metodologia, e de serem apontadas críticas⁴ a alguns estudos realizados, as relações que as infra-estruturas estabelecem com a economia são muitas e complexas. As infra-estruturas afectam, directamente, a produção e o consumo e, para além de envolverem grandes fluxos de despesas, geram muitas externalidades positivas e negativas. O investimento em capital público tem um papel importante para a melhoria da qualidade de vida e para a actividade económica.

As infra-estruturas contribuem para o desenvolvimento económico. Por um lado, o investimento em infra-estruturas facilita a redução dos custos de produção das empresas e aumenta a produtividade dos recursos disponíveis. O relatório da Comissão Europeia, (CE, 1994 a) reconhece que os níveis de infra-estrutura e capital humano são um importante contributo para a competitividade regional e, conseqüentemente, do desempenho do crescimento. Kessides (1993, p.2) refere que

“os serviços fornecidos pelas infra-estruturas de transporte, água, electricidade e telecomunicações, são inputs intermédios de produção que, estando facilmente disponíveis, permitem a redução dos custos de produção, aumento dos lucros, rendimento, produção e emprego”.

Além disso, os serviços disponibilizados pelas infra-estruturas aumentam a produtividade de outros factores produtivos, por exemplo, ao reduzir o tempo despendido em actividades não produtivas (infra-estruturas de transporte) (Munnell, 1992), ao permitir a transição de máquinas manuais para máquinas eléctricas (infra-estruturas de electricidade). Inadequados transportes públicos podem colocar sérias barreiras às oportunidades de emprego para aqueles que não têm carro. Isto pode levar a que as ofertas

⁴ Veja-se, por exemplo, Eisner (1991), Gramlich (1994) e Holtz-Eakin (1993).

de emprego fora dos centros urbanos fiquem por preencher pela falta de sistemas de transporte públicos adequados (Aschauer, 1990). Tanto a redução dos custos de produção como o aumento da produtividade dos factores de produção contribuem para o crescimento económico, estimulando quer a oferta agregada quer a procura agregada. Por outro lado, o capital infra-estrutural contribui para a melhoria da qualidade de vida. Muitos dos serviços disponibilizados pelas infra-estruturas são essenciais para a saúde e bem estar. É o caso, por exemplo, de estações de tratamento de águas residuais e saneamento público. Outros serviços como a electricidade, gás canalizado, telecomunicações e a internet, para além de serem importantes itens de consumo, facilitam o acesso ao emprego, educação e oportunidades de consumo de outros bens. Em última análise facilitam o acesso a melhores níveis de educação e acesso ao emprego, aumento da produtividade do trabalho, o aumento do rendimento e do consumo. Tudo isto pode traduzir-se em, mais tempo livre para actividades de lazer, desporto e cultura.

De facto, as infra-estruturas constituem um importante instrumento de apoio ao desenvolvimento mas para isso é necessário que haja uma adequação entre a sua criação/dotação e o seu aproveitamento/utilização. Por outro lado, a par da dotação de infra-estruturas de apoio à actividade económica (acessibilidades, telecomunicações, energia, etc.) é necessário não negligenciar as infra-estruturas que contribuem para a melhoria da qualidade de vida, nomeadamente, da saúde, educação, cultura e protecção do meio ambiente. Estes são factores decisivos para a fixação das populações. O quadro 1 resume, segundo Aschauer (1990), algumas das mais importantes relações entre infra-estruturas e qualidade de vida.

Quadro 1. Infra-estruturas e Qualidade de Vida

Tipo de investimento infra-estrutural	Atributos do Ambiente Humano				Oportunidades Económicas	Tempo Livre
	Saúde	Segurança	Divertimento	“Estética”		
Transportes						
1. Auto-estradas	Maior qualidade do ar	Redução de acidentes	Maior acesso		Aumento do emprego e do acesso ao mesmo	Mais tempo livre
2. Transportes públicos	Maior qualidade do ar	Redução de acidentes	Maior acesso		Aumento do emprego e do acesso ao mesmo	
3. Aeroportos		Redução de acidentes	Maior acesso		Aumento do emprego	
Gestão do Lixo						
1. Instalações de Tratamento Municipal	Redução de doenças e infecções virais			Redução de odores, lixo e desordem	Aumento do emprego	
2. Instalações de Tratamento de resíduos sólidos	Redução da toxidade			Redução de odores	Aumento do emprego	
Segurança Pública						
1. Estações de policia, tribunais e prisões	Redução consumo de droga	Redução de crime			Aumento do emprego	
Corporação de Bombeiros						
		Redução de risco			Aumento do emprego	
Hospitais						
	Maior acesso					

Fonte: Aschauer (1990)

Não podemos deixar de referir que o investimento em infra-estruturas, se providencia um conjunto de serviços que contribuem para o desenvolvimento económico, tem também uma outra face que respeita às despesas de financiamento desse investimento⁵. O financiamento das infra-estruturas tem importantes implicações para o equilíbrio macro-económico. Por um lado temos o efeito multiplicador da despesa. A construção de infra-estruturas físicas gera um aumento da procura noutros sectores tanto a montante como a jusante – efeito produtivo. Contudo, sob certas condições, (como no caso de mercados rígidos e nos quais há pouca mobilidade dos factores) o aumento da procura pode levar ao aumento dos salários e do preço dos *inputs* usados na construção dessas infra-estruturas (indústrias com custos crescentes). Por sua vez, este aumento dos custos pode ter um efeito “*crowding-out*” do investimento privado gerando efeitos negativos na

⁵ Alguns pesquisadores têm-se debruçado sobre este assunto, isto é, sobre o financiamento da política infra-estrutural e a sua eficiência. Veja-se, por exemplo, Ashauer (2000), Feeehan e Matsumoto (2000), Hulten e Schawb (1997), Yamano e Okhawara (2000)

economia. Assim, é necessário ter atenção ao modo de financiamento das infra-estruturas na medida em que pode contribuir para desequilíbrios externos e internos, tanto fiscais como financeiros.

Embora seja reconhecido o papel das infra-estruturas como factor potenciador do desenvolvimento económico, não podemos esquecer que e citando Kessides (1993, p.2)

“as contribuições das infra-estruturas para o crescimento económico e para a qualidade de vida (...), derivam não da mera existência ou criação de facilidades físicas, mas da sua operacionalidade e do valor dos serviços prestados”.

De facto, muito do interesse do estudo das infra-estruturas relaciona-se com a intervenção do sector público e com a necessidade de se determinar se o investimento público em infra-estruturas contribui para o “*crowding-out*” do investimento privado ou, pelo contrário, contribui para a atracção de fluxos de recursos adicionais, isto é, “*crowding-in*” do investimento privado.

1.3 A importância das infra-estruturas na economia – revisão da literatura

1.3.1 Contribuições teóricas

A literatura que estuda o contributo do capital infra-estrutural na economia é considerável e grande parte dela situa-se no contexto da economia regional e do desenvolvimento económico.

Embora não tenha sido o primeiro autor a estudar a ligação entre infra-estruturas e o crescimento económico, é com a publicação dos trabalhos de Aschauer (1989 a e b) que o interesse pelo papel das infra-estruturas no desenvolvimento é despertado. Ao incluir, explicitamente, o capital público na função de produção, o seu estudo mostra que as infra-estruturas públicas têm um impacto positivo significativo no “*output*” privado. Assim, os trabalhos de Aschauer captaram uma invulgar atenção por parte de políticos, fiscalistas e

economistas originando a produção e publicação de um vasto conjunto de trabalhos em várias áreas de investigação científica.⁶

Contudo, e apesar de todo o dinamismo provocado pelos trabalhos de Aschauer, Costa (1995), refere que o estudo do papel das infra-estruturas sempre esteve implícito na investigação dos estudiosos do desenvolvimento regional. Na verdade, uma das principais e primeiras referências consideráveis sobre o papel das infra-estruturas para o desenvolvimento surgem com Hirschman (1958) cujo trabalho foi desenvolvido e aprofundado por Hansen (1965).

Relativamente ao papel das infra-estruturas, Hirschman (1958) considera que a importância destas resulta do seu carácter de complementaridade em relação ao capital directamente produtivo. Ele começa por definir o "*Social Overhead Capital*" (SOC) em oposição às actividades directamente produtivas. Assim o SOC é o capital cujos serviços são fornecidos por entidades públicas ou entidades privadas sob o controlo do governo (não podendo portanto ser importadas), serviços esses que geram efeitos sobre um vasto conjunto de actividades económicas. A estas características o autor acrescenta-lhes uma característica adicional que é a indivisibilidade. Ao fazê-lo torna a definição de SOC mais restrita concentrando a sua atenção em projectos como instalações rodoviárias e hidroeléctricas, entre outros.

Se o SOC gera efeitos na actividade económica e se é fornecido por entidades públicas (ou privadas sob o controlo do governo), o autor questiona-se sobre a sequência a seguir no fornecimento de infra-estruturas. Será que se deve fornecer primeiro as infra-estruturas e, em consequência disso, esperar pelo investimento privado ou será que se deve seguir a sequência inversa? Hirschman (1958) admite que qualquer uma das sequências é possível. Contudo, o autor adianta que, para as regiões com fortes sinais de dinamismo, onde se faz sentir a falta de infra-estruturas, deverá ser seguida uma estratégia intensiva em capital infra-estrutural, pois terá repercussões positivas nas decisões de investimento privado em capital directamente produtivo. No entanto, para as regiões menos desenvolvidas, o autor refere que talvez seja preferível apostar no investimento privado, isto é, no capital directamente produtivo, dando subsídios ou outros apoios directos aos agentes económicos. Contudo, o autor reconhece que a sua estratégia é "perigosa" na

⁶ Podemos citar como exemplos, entre outros, Conrad e Seitz (1994), Cutanda e Paricio (1994), Eakin (1993),

medida em que é difícil saber qual o nível mínimo de infra-estruturas necessário, para que a produtividade do capital directamente produtivo não seja posta em causa.

É com Hansen (1965), que desenvolveu o trabalho de Hirschman, que o estudo do impacto das infra-estruturas no desenvolvimento regional é aprofundado. O autor subdivide o capital em capital directamente produtivo e “*Overhead Capital*”. O “*Overhead Capital*” é ainda subdividido no “*Social Overhead Capital*”(SOC), o qual engloba as infra-estruturas sociais tais como educação, saúde pública e outros investimentos sociais, e no “*Economic Overhead Capital*” (EOC) que engloba as infra-estruturas económicas. Portanto, o capital directamente produtivo engloba o capital fixo directamente relacionado com o processo produtivo. Tal como considera Costa (1995), Hansen dá um passo em frente em relação a Hirschman e estabelece relações mais claras e cuidadosas. Note-se que, enquanto que para Hirschman SOC engloba as infra-estruturas económicas, para Hansen o SOC compreende as infra-estruturas sociais adoptando um outro conceito para as infra-estruturas económicas – o EOC. Hansen distingue estes dois tipos de infra-estruturas pois os efeitos das economias externas geradas, por cada um dos tipos, sobre a actividade económica também são diferentes. Enquanto que as economias externas geradas pelo EOC são mais facilmente internalizadas pelas actividades económicas, o mesmo não acontece com o SOC. As economias externas geradas pelas infra-estruturas sociais, embora acabem por ser internalizadas pelas actividades directamente produtivas, esse processo acaba por ser mais lento e difícil de contabilizar. Por outro lado, para uma melhor compreensão do papel e importância das infra-estruturas sobre o desenvolvimento regional e tendo por base o valor relativo do SOC, do EOC e da existência ou não de economias de escala em cada região, o autor distingue as regiões em três tipos: *as regiões atrasadas* – aquelas que dispõem de poucos *inputs* intermédios ou fracos recursos humanos e um nível deficiente de SOC; *as regiões intermédias* – aquelas que dispõem de adequadas capacidades de recursos, têm rendimentos crescentes à escala e um *stock* deficiente de EOC; e *as regiões congestionadas* – aquelas que sofrem de deseconomias de escala e dispõem de altos níveis de “*Overhead Capital*”.

Tendo em conta a sua classificação Hansen (1965) refere que, para as regiões congestionadas, como são caracterizadas por deseconomias de escala e de modo a minimizar a perda de bem estar social decorrente dessas deseconomias, é preferível seguir

Kessides (1993), Mas e al. (1996), Munnell (1992), Seitz e Licht (1995).

uma estratégia de controlo do crescimento das infra-estruturas e do capital directamente produtivo. Para as regiões intermédias, como dispõem de capacidade competitiva mas de um défice em EOC, Hansen defende que os investimentos em infra-estruturas económicas terão maior impacto nestas regiões. A oferta destas infra-estruturas gerará economias externas que potenciam o crescimento do *stock* de capital directamente produtivo, conduzindo a região para um nível óptimo de equilíbrio entre estes dois tipos de capital. Para as regiões atrasadas, Hansen (1965) não defende uma política de investimento em EOC na medida em que considera que estas regiões não são capazes de competir com as regiões intermédias. Como são regiões com défice em infra-estruturas sociais, a melhor estratégia será, numa primeira fase, oferecer infra-estruturas sociais para depois, numa segunda fase, apostar-se num crescimento equilibrado das infra-estruturas sociais e económicas com o crescimento do capital directamente produtivo. Esta estratégia de oferta de infra-estruturas sociais tem por objectivo atingir maior equidade espacial no tratamento dos cidadãos. Contudo, esta estratégia tem riscos na medida em que pode gerar uma maior mobilidade dos recursos móveis da região em vez de atrair os recursos móveis de outras regiões. Como refere Costa (1995, p.20)

“O caso Português parece ser um exemplo. Apesar do aumento da oferta de infra-estruturas sociais nas regiões do interior estas têm sofrido uma perda contínua de população, o que a partir de determinado momento, pode pôr em causa a viabilidade de funcionamento das infra-estruturas oferecidas podendo mesmo levar os poderes públicos a abandonar alguns serviços infra-estruturais nessas regiões”.

Além dos contributos de Hirschman e Hansen, os contributos de Biehl (1980 e 1986) são determinantes para o estudo desta problemática, na medida em que o autor procura mostrar o impacto positivo que as infra-estruturas têm no desenvolvimento regional.

Segundo Biehl, o papel das infra-estruturas numa estratégia de desenvolvimento regional não pode ser definido sem que as relações entre infra-estrutura e os outros elementos determinantes do desenvolvimento regional sejam tomados em consideração. A infra-estrutura é apenas uma parte da dotação geral de capital de uma região, parte desta caracterizada por um nível relativamente elevado de “bens de equipamento” e de “bens públicos”⁷, por isso não é possível avaliar a contribuição da infra-estrutura para o desenvolvimento regional se ela for estudada separadamente do ambiente global da região.

⁷ Como já referimos estes termos referem-se às características de imobilidade, indivisibilidade, insubstituibilidade, polivalência e dificuldade de exclusão.

O problema de uma região, seja ela uma região de uma economia nacional ou então uma economia nacional quando inserida num processo de integração de várias economias nacionais, como é exemplo a UE, será conseguir captar uma parte significativamente importante da procura mundial de modo a conseguir utilizar plenamente a sua capacidade produtiva ou, do ponto de vista a longo prazo, o seu *Potencial de Desenvolvimento Regional*.

Segundo a perspectiva de Biehl (1980, 1986) o *Potencial de Desenvolvimento Regional* de um região depende da interacção de um conjunto de factores ou recursos que determinam a sua capacidade de produção, rendimento e emprego. Esse conjunto de recursos engloba, para além das infra-estruturas, a localização (a distância que separa uma região dos centros de actividade económica), a estrutura de aglomeração (concentração geográfica da população e produção), estrutura sectorial (correlação entre os sectores agrícola, industrial e dos serviços) e a dotação em recursos naturais. Como são factores potenciadores do desenvolvimento regional acabam por ser, também, limitadores do mesmo. Dado o seu carácter público, o mercado pode não produzir certos factores em quantidade e qualidade suficientes ou pode acontecer que alguns deles simplesmente não existam numa região ou então já estejam a ser sobreutilizados de modo que o desenvolvimento regional é afectado negativamente. Deste modo, conhecer os recursos existentes, permite avaliar as hipóteses de desenvolvimento regional, o potencial de rendimento e a definição de medidas de política regional. Considerando um conjunto de regiões com igualdade de dotação de factores, aquela que tiver melhor dotação de infra-estruturas será, à partida, a que poderá obter um rendimento mais elevado, uma maior produtividade e emprego. Contudo, e devido à indivisibilidade das infra-estruturas, poderá acontecer que a taxa de utilização real seja diferente da taxa de utilização potencial. Consequentemente os níveis reais de rendimento, produtividade e emprego podem ser diferentes dos níveis potenciais determinados pelos factores de potencialidade regional. Se as capacidades destes recursos forem plenamente utilizadas e combinadas da forma mais eficiente possível com os factores de produção móveis (capital privado, espírito empreendedor e capacidade de gestão, mão-de-obra qualificada) a região poderá utilizar plenamente o seu potencial de desenvolvimento. Contudo, se as capacidades não forem plenamente utilizadas e combinadas de forma óptima ou se a região é fracamente dotada ou não dispõe de um ou mais destes recursos, a sua capacidade produtiva será menor e, se

pretender fornecer os recursos em falta ou os serviços que esses recursos oferecem, terão que suportar custos relativamente mais elevados.

É neste sentido que Biehl (1980 e 1986) define a importância das infra-estruturas para o desenvolvimento regional. As regiões relativamente melhor dotadas terão uma maior capacidade para atrair o capital privado e a mão de obra qualificada em relação às regiões menos favorecidas. Se uma região tem fraca dotação de recursos imóveis, nomeadamente infra-estruturas, a atracção dos recursos móveis só será possível se essa região pagar, a estes últimos, uma remuneração mais elevada. Se for paga uma remuneração mais elevada aos recursos móveis, em consequência, a remuneração a pagar aos recursos imóveis será menor na medida em que o excedente do produto regional, após remuneração dos factores produtivos móveis (agora mais elevada), diminuirá. Assim, uma fraca dotação em infra-estruturas traduz-se num fraco *Potencial de Desenvolvimento Regional* e em baixas taxas de produtividade gerando mecanismos de natureza cumulativa que inviabilizam o acesso ao desenvolvimento das regiões atrasadas. Baixos níveis de rendimento regional dificultam a criação de receitas fiscais necessárias ao financiamento e obtenção de um nível adequado de infra-estruturas. Deste modo, para o autor, as transferências de capacidade financeira assumem um papel fundamental para a quebra deste “ciclo vicioso” bem como para um aumento da equidade espacial.

1.3.2 Contribuições empíricas

O debate sobre o impacto do capital público, e em especial das infra-estruturas na economia, aumentou significativamente nos últimos anos, não só em termos teóricos mas sobretudo em termos de estudos empíricos.

A amplitude das descobertas nestes estudos é grande. Existem estudos que chegaram a resultados muito significativos do papel do capital público na economia (por exemplo Aschauer 1989 a), enquanto que outros chegaram a resultados negativos (por exemplo, Tatom, 1991) e outros não descobriram qualquer influência ou influência significativa do capital na economia (por exemplo, Berndt e Hansson, 1991). A verdade é que neste campo, os dados que serviram de base às análises, os métodos e as técnicas estatísticas e a variedade de contextos em que o fenómeno é analisado contribuem fortemente para a amplitude dos resultados e para o aumento do debate. Não pretendendo

ser exaustivos, uma breve revisão dos principais estudos realizados neste âmbito são, de seguida, apresentados, não sendo considerada pertinente a explicitação e descrição dos modelos empíricos e das respectivas bases científicas.

1.3.2.1 A influência do capital público na economia

Muitos dos estudos realizados analisam o papel do capital infra-estrutural no output global recorrendo a dados agregados. Apesar das respectivas limitações, que serão referenciadas ao longo da análise, muitos dos investigadores recorreram à despesa global de capital público para obter uma aproximação do aumento do *stock* em infra-estruturas. A escolha deste “caminho” também reflecte os constrangimentos ao nível da disponibilidade de dados.

A proposição fundamental é que a infra-estrutura pode ser conceptualmente vista como um factor produtivo gratuito (por exemplo, Seitz e Licht, 1995) tendo, assim, um papel significativo enquanto *input* do processo produtivo privado. O ponto de partida é uma função de produção que incorpora, para um dado nível de tecnologia, capital privado, o factor produtivo trabalho e o *stock* de capital público⁸.

A publicação do trabalho de Aschauer (1989 a), o qual adoptou uma função de produção tipo Cobb-Douglas para um nível de agregação nacional, despertou o interesse pelo papel das infra-estruturas no crescimento económico. O autor incluiu o capital público infra-estrutural na função de produção na medida em que considerava que este poderia exercer um papel importante na promoção da produtividade privada. Analisando o período 1945-1985 o autor chega a um resultado de 0.39 para a elasticidade do produto em relação ao capital público. Assim atribuiu a queda da produtividade nos Estados Unidos da América (EUA) ao declínio no investimento em infra-estruturas.

⁸ De um modo geral, os investigadores, nos seus estudos, estimam uma função de produção do tipo: $Y = T * F(K, L, G)$, em que Y é o nível de produção total, T é o nível de tecnologia, K é o stock de capital privado, L representa o factor produtivo trabalho e G o stock de capital público. As formas funcionais usadas variam de autor para autor. Alguns recorrem a uma forma funcional “Cobb-Douglas” (por exemplo, Aschauer 1989 a), outros a uma função de produção “translog” (por exemplo Costa e al, 1987). Em qualquer caso essas formas funcionais são linearizáveis nos parâmetros se rescrevermos as equações com recurso a logaritmos. Considerando, por exemplo, a função tipo Cobb-Douglas, $Y = T * F(K^a, L^b, G^c)$ e traduzindo a equação para logaritmos temos a seguinte função linear: $\ln Y = \ln T + a \ln K + b \ln L + c \ln G$. Os coeficientes a, b e c (derivadas parciais do logaritmo do produto em relação ao logaritmo de cada um dos factores produtivos) correspondem à elasticidade do produto em relação a cada um dos *inputs*.

Num outro trabalho, Aschauer (1989 c) fez uma análise comparada para um grupo de sete países no período 1965-1985. Depois de controlar o investimento privado e o crescimento do emprego, descobriu que o investimento público não militar estabelece uma relação significativamente positiva com o crescimento no Produto Nacional Bruto (PNB) por pessoa empregada. Por outro lado, descobriu que o crescimento da produtividade está negativamente relacionado com as despesas de consumo público (incluindo despesas militares).

A ideia de incluir o capital público como *input* na função de produção já tinha sido concretizada antes do trabalho de Aschauer. Por exemplo, os trabalhos de Costa (1984), Costa e al (1987), para citarmos alguns, já tinham utilizado esta metodologia. Contudo, estes trabalhos não receberam tanta atenção como o de Aschauer porque, os resultados moderados a que chegaram, em comparação com os deste, “*não foram causa para grande alarme*”(Mikelbank e Jackson, 2000).

Num dos trabalhos de Munnell (1992), em que é feita uma revisão dos estudos que seguem esta metodologia, embora alguns utilizem um nível de agregação menor, parece haver consistência na estimação da elasticidade da produção em relação ao capital público. O que se verifica é que à medida que o nível de agregação diminui o coeficiente é também menor. Uma explicação para este facto poderá estar nos efeitos externos que as infra-estruturas têm na economia. Quanto maior o nível de agregação maior é a capacidade de captação dessas externalidades.

Noutro trabalho de Munnell (1990), é feita uma análise, para os diferentes estados dos EUA, do impacto do investimento em infra-estruturas sobre três medidas de desempenho económico. Uma dessas medidas era o *output* estadual, isto é, um dos objectivos era analisar o impacto do *stock* de capital público no produto estadual. Depois de estimar os níveis de *stock* de capital público e privado por estado (para o período entre 1970 e 1986) e de os incluir como *inputs* na função de produção, os resultados obtidos indicam que o capital público tem um impacto significativamente positivo no *output* estadual. Para além disso, a autora conclui que, depois de desagregar o capital público, o maior impacto advém das auto-estradas e sistemas de água e esgotos enquanto que outros

tipos de capital público exibem um impacto muito pequeno (como por exemplo edifícios escolares e hospitais). Outro dos objectivos do trabalho de Munnell (1990), era analisar a relação entre o investimento público e privado, isto é, saber se o investimento público contribui para o “crowding-out” ou “crowding-in” do investimento privado⁹. Por um lado, o capital público aumenta a produtividade do capital privado, aumentando a taxa de retorno e encorajando o investimento privado. Perante os resultados obtidos, Munnell considera que, embora tenham que ser interpretados com precaução, eles indicam que, confrontando os dois efeitos, o investimento em capital público estimula o capital privado. Por último, analisou a relação entre capital público e a formação de novas empresas ou crescimento do emprego. A disponibilidade de infra-estruturas pode influenciar as decisões de localização tanto das empresas como das pessoas. Por exemplo, a existência de sistemas de esgotos, boas estradas, escolas, hospitais tendem a encorajar o estabelecimento das pessoas em determinadas regiões em detrimento de outras. O mesmo acontece com as empresas. As empresas tendem a instalar-se onde o ambiente (disponibilidade de mão de obra, acessibilidade aos mercados, incentivos fiscais, ...) lhes seja mais favorável. Utilizando um modelo de localização empresarial que inclui medidas de capital público, a autora analisa o crescimento do emprego. Os resultados obtidos sugerem que, considerando tudo o resto constante, as infra-estruturas contribuem para o crescimento do emprego. Atendendo aos resultados dos três exercícios, estes indicam que o capital público tem um impacto positivo no *output* do sector privado, no investimento e emprego. A autora acrescenta que os estados que mais investem em infra-estruturas são os que têm melhor performance económica.

“The conclusion is that those states that have invested more in infrastructure tend to have more employment growth” (Munnell, 1990, p.70).

Embora tenham demonstrado que existe uma relação estatística e significativamente positiva entre capital público e produto¹⁰, esses resultados foram recusados e os trabalhos criticados¹¹. Os críticos apontaram várias objecções metodológicas e conceptuais. As mais importantes a registar são:

⁹ Como veremos à frente, também Aschauer (1989 b) já se tinha debruçado sobre esta problemática.

¹⁰ Apesar de utilizarem metodologias diferentes, Aschauer (1989), Bertrand e Mamatzakis (2001), Carlino e Voith (1992), Conrad e Seitz (1994), Dessus e Herrera (2000), Duffy-Deno e Eberts, Garcia-Mila e McGuire (1992), Mas, Maudos, Pérez e Uriel (1996), Munnell (1990) e Nadiri e Mamuneas (1994) mostraram, empiricamente, que o capital público influencia positivamente o crescimento económico.

¹¹ Os principais autores a recusarem os resultados significativamente positivos do capital público no crescimento económico foram Aaron (1990), Holtz-Eakin 1993, Holtz-eakin (1994), Holtz-Eakin e Schawartz (1995) Holtz-Eakin e Lovely (1996) e Musgrave (1990).

- os resultados estimados para a produtividade do capital público são demasiado elevados;
- a relação de causalidade não é tomada em consideração. O crescimento económico tanto pode resultar do aumento das despesas em infra-estruturas como pode conduzir ao aumento das mesmas;
- alguns estudos são demasiado simples, mal especificados e omitem variáveis que podem levar a enviesamento na estimação dos parâmetros (Holtz-Eakin, 1994);
- os modelos econométricos baseados na função de produção assumem que os mercados de factores são competitivos. Contudo, o preço do capital público não resulta do confronto entre a produtividade e o custo;
- os preços dos *inputs* afectam o nível de utilização dos factores e uma função de produção não incorpora os efeitos dos preços dos *inputs*;
- as variáveis usadas têm um nível de agregação muito elevado. Por exemplo, não há diferenciação entre tipos ou sectores de actividade nem distinção entre tipos, localização e composição das infra-estruturas. Consequentemente quanto maior o nível de agregação, maior a capacidade de captação das externalidades resultantes do capital infra-estrutural podendo conduzir à sobrevalorização do papel das infra-estruturas no crescimento económico;
- a pesquisa não considera os níveis de eficiência na utilização das infra-estruturas, isto é, o fluxo de serviços gerados nem o grau de “congestão” na utilização das infra-estruturas (Kessides, 1993);
- a relevância política destes estudos agregados é reduzida e pouco útil para aqueles que têm que tomar decisões a nível regional. Gramlich (1994, p.1194) considera que “*there seems to have been far too much attention to the details of macro production studies, which never answer the relevant policy questions very well*”.

As críticas apresentadas foram reconhecidas e tiveram como resultado o aparecimento de trabalhos empiricamente mais sofisticados e acabaram por ser o ponto de partida para a investigação em outras áreas de pesquisa.

Porque as despesas agregadas em capital público não medem a eficiência do sector público nem os diferentes preços do capital infra-estrutural, pode acontecer que se encontrem diferentes resultados entre países ou regiões para os mesmos níveis de despesa

em capital infra-estrutural. Nesse sentido, alguns estudos utilizaram medidas físicas de capital infra-estrutural.

1.3.2.2 Medidas físicas de capital infra-estrutural e seus impactos na economia

No que se refere à pesquisa e definição do tipo de capital público com maior impacto no produto, esta é uma matéria sobre a qual o número de trabalhos existentes não é tão significativo. Uma das poucas experiências é um estudo feito no México por Looney e Frederiksen (1981) que testaram o papel das infra-estruturas económicas e sociais no sentido de Hansen (1965). Os autores confirmaram a hipótese de Hansen de que as infra-estruturas sociais eram significativamente mais importantes na explicação do rendimento nas regiões atrasadas, enquanto que as infra-estruturas económicas eram mais significativas no caso das regiões intermédias.

Cutanda e Paricio (1994), utilizaram um conjunto de infra-estruturas físicas e conjugaram a metodologia de Biehl (1986) e Hansen (1965) para os indicadores gerais de infra-estrutura. Apesar da evidência apresentada ser pouco conclusiva, os autores referem que as componentes de capital público que têm maior influência no rendimento regional são aquelas que influenciam directamente o processo produtivo e a localização dos factores de produção privados.

Outros estudos, utilizaram medidas físicas de infra-estruturas para avaliar o impacto do capital infra-estrutural no crescimento. Canning (1998) analisou as relações entre seis medidas físicas de infra-estruturas (o número de telefones, número de linhas telefónicas, capacidade produtiva de energia eléctrica em kilowatt, quilómetros totais de estrada, quilómetros de estrada pavimentada e linhas de caminhos de ferro em quilómetros) com a população, o Produto Nacional Bruto (PNB) “per capita” e o nível de urbanização para 152 países entre 1950 – 1995. Da análise feita, o autor conclui que, para além da provisão de infra-estruturas reflectir as forças da procura e da oferta e os efeitos da política pública, os dados revelam uma relação forte entre infra-estruturas e medidas de desenvolvimento económico e geografia. Embora, os dados nada revelem sob a relação de causalidade

Canning (1998) refere que os resultados parecem indicar que as taxas de PNB “per capita” e urbanização dependem da provisão de infra-estrutura.

Mas, Maudos, Pérez e Uriel (1996) elaboraram um modelo empírico¹² no qual analisaram a importância de certas infra-estruturas directamente ligadas com o processo produtivo (estradas, água e facilidades de saneamento, estruturas urbanas e portos) nos ganhos de produtividade das regiões espanholas para o período de 1964-1991. Eles concluíram que o *stock* de capital público é relevante para os ganhos na produtividade do sector privado da economia e esse significativo efeito produtivo não foi obtido para o caso das infra-estruturas sociais (como educação e saúde).

Também Bougheas, Demetriades e Mamuneas (2000), utilizando regressões transversais e medidas físicas de infra-estruturas (publicadas pelo relatório do Banco Mundial de 1994) mostram que existe uma relação positiva entre infra-estruturas e crescimento económico.

Numa perspectiva diferente, Gameiro (1995) procurou analisar o impacto das infra-estruturas na convergência entre os países da UE. Para avaliar empiricamente a evolução da convergência/divergência entre os países da UE e a influência do nível de infra-estruturas neste processo, considerou o modelo neoclássico de crescimento económico de Solow, acrescentando-lhe uma variável de infra-estruturas (via impacto no nível de eficiência da economia). Os indicadores de infra-estrutura utilizados foram: a capacidade de geração de electricidade por trabalhador e o total de estradas pavimentadas e linhas de caminho de ferro em percentagem da área total de cada país. Relativamente ao impacto das infra-estruturas, Gameiro (1995, p.42), refere que

“este estudo parece confirmar que um maior crescimento económico está associado a uma maior dotação de infra-estruturas”.

A variável infra-estrutura foi introduzida no modelo via impacto no nível de eficiência da economia, pelo que, os resultados obtidos sugerem que o impacto do investimento em infra-estrutura no crescimento económico não é só directo, mas também indirecto, tendo em conta a sua influência positiva sobre o nível de eficiência da economia. A autora conclui ainda que quando se utiliza como *proxy* do nível de infra-estruturas a

¹² Este modelo baseou-se na estimação de uma função de produção Cobb-Douglas.

capacidade instalada de geração de electricidade por trabalhador, o crescimento económico é positivamente afectado pelo nível de infra-estruturas existente. Contudo, o resultado não é significativo quando se utiliza como *proxy* de infra-estrutura a percentagem de estradas pavimentadas e de linha de caminho de ferro na área total de cada país. À semelhança do que aconteceu noutros trabalhos empíricos, a causa mais provável para este resultado, refere a autora, são problemas de medida implícitos nos dados disponíveis.

Utilizando ainda medidas físicas de infra-estrutura, um outro conjunto de estudos seguiram outra metodologia - estimaram funções custo em vez de funções de produção. Em termos gerais, também aqui, os resultados indicam que existem economias de custo resultantes da disponibilidade de serviços de infra-estruturas públicas e, conseqüentemente, efeitos positivos no crescimento económico.

Berndt e Hansson (1991), elaboraram uma abordagem na qual estimaram uma função custo alargada incorporando a infra-estrutura pública como um factor fixo externo e calculando as economias de custos associadas ao uso dos serviços públicos. O objectivo era avaliar os benefícios que a indústria privada tem pelo facto de dispor do capital público¹³. Os resultados foram positivos.

Conrad e Seitz (1994) elaboram uma função custo flexível considerando as infra-estruturas como um input externo adicional para as indústrias, comércio, transportes e construção na ex República Federal Alemã. Os resultados de estimação sugerem que as infra-estruturas são um complemento das actividades de investimento privado, contribuindo para o "*Total Factor Productivity*". Os autores mostram também que "descuidos" no fornecimento do capital público é um dos factores explicativos do abrandamento do crescimento da produtividade.

Seguindo esta linha de pesquisa, Seitz e Lich (1995) analisaram o impacto das infra-estruturas nos custos de produção industriais nos onze estados da Alemanha Ocidental para o período 1970-1988. Também apresentam um modelo simples de minimização dos custos empresariais nos quais o capital público é incluído como um factor fixo e gratuito. Calculando as economias de custo associadas aos serviços públicos tentam avaliar os efeitos das infra-estruturas na produtividade. Os resultados indicam que a

formação de capital público encoraja o investimento privado, isto é, como referem Seitz e Lich (1995) os efeitos das economias de custo manifestam-se por meio de ajustamentos na procura de *inputs* privados.

Num estudo mais recente, Seitz (2000) continua o seu estudo à Alemanha Ocidental introduzindo algumas inovações. O objectivo era quantificar os efeitos das infra-estruturas nos mercados de trabalho locais. Agora o nível de desagregação é muito maior, isto é, o autor examina os efeitos da oferta de infra-estruturas ao nível das cidades. Ao contrário do que tinha sido feito anteriormente, o autor não estima uma função custo nem uma função de produção mas sim uma função procura de trabalho que designa por “*unconditional demand equations*”. O autor defende que a partir destas equações é possível inferir não apenas a produtividade e os efeitos da localização da oferta de infra-estruturas, mas, também, o peso do financiamento destes serviços (impostos). O modelo teórico apresentado revela que diferenças interregionais na oferta de infra-estruturas e impostos dão origem a diferenças no crescimento económico e no nível de emprego. Quanto à questão de saber em que medida essas disparidades regionais observadas podem ser explicadas por estes factores, as estimações empíricas apresentadas sugerem que as infra-estruturas e os impostos locais contribuem com cerca de 15 a 20 por cento para as disparidades interregionais na *performance* do emprego. As infra-estruturas têm importantes efeitos de localização associados na medida em que a disponibilidade de infra-estruturas afecta as condições de competitividade das regiões e um ambiente infra-estrutural favorável facilita, não apenas a produtividade das empresas instaladas mas também atrai novas empresas¹⁴. No entanto, perante os resultados, o autor considera que apesar de existirem efeitos significativos associados com a oferta local de infra-estruturas e com os impostos locais, estes factores não podem explicar a maior parte das disparidades regionais observadas. Para além da localização geográfica é necessário ter em conta um conjunto de outros factores determinantes para o desenvolvimento regional como a pesquisa em investigação e desenvolvimento, a inovação das actividades, qualificação dos recursos humanos e o modo de financiamento dos próprios serviços infra-estruturais.

¹³ Diewert (1986) tinha feito uma análise semelhante ao construir uma função lucro restrita para determinar os benefícios líquidos das empresas.

¹⁴ Esta linha de pesquisa está relacionada com outra escola de pensamento denominada de “nova geografia económica” para a qual a principal variável explicativa das diferenças regionais de crescimento é a localização industrial, a qual conduz a mudanças no fluxo de capital e trabalho entre as regiões. Embora o capital público não seja o factor determinante, constitui um importante factor de atracção do capital privado influenciando a procura e a oferta de *inputs* o que, por sua vez, contribui para as diferenças no crescimento. Entre os principais nomes associados a esta escola estão os de Paul Krugman, Michael Porter e Robert Barro.

A discussão apresentada centra-se nos efeitos das infra-estruturas na economia. Muitos dos pesquisadores acabam por concluir que as infra-estruturas têm um impacto positivo muito grande sobre o crescimento económico. Da contestação destes resultados, estimativas mais recentes, recorrendo a técnicas econométricas mais sofisticadas, chegam a resultados mais realistas¹⁵. Contudo, é importante salientar que muitos dos estudos realizados utilizam medidas de infra-estruturas (ou aproximações) que não permitem avaliar nem a qualidade nem a eficiência dos serviços prestados. Nesta linha de pesquisa, Cohn e Costa (1986) já tinham apresentado um trabalho que analisa as questões de eficiência (e também equidade) nas decisões de investimento infra-estrutural nas regiões mais ou menos desenvolvidas. No estudo que fizeram para Portugal, embora reconheçam algumas dificuldades na realização do trabalho¹⁶, os autores concluem que as infra-estruturas têm um impacto muito mais significativo no rendimento regional das zonas mais desenvolvidas do que no das regiões mais atrasadas. Isto é, numa perspectiva de eficiência, é preferível investir em regiões mais desenvolvidas pois a sua produtividade marginal é superior. Yamano e Ohkawara (2000), num estudo que fizeram para as regiões do Japão, referem que para haver eficiência na alocação regional do capital público este deveria ser investido em regiões altamente produtivas. Contudo, a actual política do país segue objectivos de equidade dirigindo mais investimento público para as regiões “deprimidas”. Os resultados por eles encontrados mostram que a produtividade do capital público era menor na grande parte das regiões “deprimidas” em comparação com a das regiões desenvolvidas. Nesse sentido, consideram que (Yamano e Ohkawara ,2000, p.224)

“se o governo central adoptasse uma política que seguisse a eficiência, o nível de produção global seria mais elevado do que é actualmente”.

Também Aschauer (2000 p.400) chega a uma conclusão semelhante,

“as minhas descobertas parecem confirmar os resultados de Hulten os quais o levaram a concluir que os países que não usam o seu capital infra-estrutural com eficiência pagam com taxas de crescimento mais baixas”.

Assim, as críticas mantêm o debate em aberto e, sobretudo, têm dado origem a pesquisas noutras áreas. Uma das áreas de pesquisa relaciona-se com o financiamento das

¹⁵ Ver por exemplo Bertrand e Mamatzakis (2001)

¹⁶ Por exemplo, precária estimação do stock de infra-estruturas, a grande dimensão da mostra (59 concelhos) e a não consideração dos concelhos menos desenvolvidos, não permitiu a verificação da tese de Hansen relativamente ao papel das infra-estruturas económicas e sociais no desenvolvimento regional.

infra-estruturas¹⁷ e obtenção de resultados que permitam responder com clareza se o investimento público tem efeitos “*crowding-out*” ou “*crowding-in*” sobre o investimento privado.

1.3.2.3 Infra-estruturas e financiamento

Como já referimos neste trabalho, se é verdade que as infra-estruturas providenciam um conjunto de serviços que contribuem para o crescimento e desenvolvimento económico, também não podemos deixar de referir que o financiamento das infra-estruturas tem importantes implicações para a estabilidade macro-económica. Nesse sentido, alguns pesquisadores têm-se debruçado sobre este assunto¹⁸.

Aschauer (1989 b), baseando-se na teoria Neoclássica no que respeita à política fiscal, tinha por objectivo descobrir se níveis mais elevados de acumulação de capital público teriam um efeito “*crowding-out*” ou “*crowding-in*” do investimento privado. Dado que o capital público complementa o capital privado, espera-se que um aumento no *stock* de capital público estimule a acumulação de capital privado devido ao efeito na lucratividade deste último. Contudo, considerando uma taxa fixa para rentabilidade do capital privado, também se pode esperar que um nível mais elevado de investimento em capital público reduza o investimento privado nacional. Aschauer (1989 b) descobre que, de acordo com os dados disponíveis para os EUA, ambos os efeitos são possíveis de ocorrer. Perante os resultados por ele encontrados refere que estes estão conformes com as predições desta teoria no que se refere à análise da política fiscal. Ao separar a influência da acumulação do capital público no retorno do capital privado, o autor chega ao resultado de:

¹⁷ Seitz (2000) refere que, para se poder fazer uma avaliação bem fundamentada da contribuição da provisão das infra-estruturas para o desenvolvimento económico local tem que se considerar o financiamento destes serviços. Como esta questão não é analisada nos estudos sobre as infra-estruturas, estes tendem a sobreestimar o impacto líquido que as infra-estruturas têm na actividade económica privada.

¹⁸ Para além dos que são referidos, para uma análise mais completa podem-se também consultar: Hulten C.R., e Schwab R.M. (1997). “*A fiscal federalism approach to infrastructure policy*”. *Regional Science and Urban Economics*, 27, pp.139-159; Manning R., Makusen J. e Mcmillan J. (1985) “*Paying for public inputs*”. *American Economic Review*, 75, pp.235-238; Sandmo, A. (1972). “*Optimally rules for the provision of collective factors of production*”. *Journal of Public Economics*, 1, pp. 149-157.

“um aumento de um dólar na acumulação de capital público não militar reduz o investimento em capital privado no montante de um dólar” (Aschauer, 1989 b, p.172)¹⁹.

Temos, portanto, um *crowding-out* completo do investimento privado em relação às despesas de investimento público. Consistente com a hipótese de que o capital público e privado são *inputs* complementares, o autor apresenta evidência que sugere um forte papel positivo do *stock* de capital público não militar na determinação da taxa de retorno do capital privado. Neste sentido, e citando (Aschauer, 1989 b, p.183)

“níveis mais altos de investimento do governo (...) também contribuem para aumentar a produtividade do capital privado que, por sua vez, tem efeito crowd-in do investimento privado”

Isto é, à medida que a taxa de retorno do capital varia com aumentos no *stock* de capital público, verifica-se que existe “*crowding-in*” do investimento privado pelo investimento público.

Como vemos, o efeito das despesas públicas no investimento privado é ambíguo e depende do resultado líquido da combinação dos dois efeitos. Relativamente a essa questão o autor não apresenta evidência suficiente para responder com clareza à mesma.

Relativamente à questão, saber como deve ser feito o financiamento das infra-estruturas, Gramlich (1990), realizou um estudo para os EUA no qual coloca à discussão três tipos de investimento em capital público propondo, para cada um deles, um esquema de financiamento apropriado. Para um primeiro tipo de capital que ele define como “*local allocation*”, isto é, o investimento em capital público que serve apenas as comunidades locais o qual não tem praticamente nenhuns efeitos para outras comunidades (efeitos “*spillovers*”) nem implicações ao nível da distribuição do rendimento a longo prazo, o autor considera que a forma mais eficiente de financiar os serviços infra-estruturais é utilizando o princípio “*user fees*” (utilizador pagador). As despesas devem ser pagas de acordo com os benefícios obtidos pelos seus utilizadores. Contudo, o autor não deixa de referir as exceções. Tendo em conta o princípio da equidade e de modo a garantir o acesso àqueles que não podem pagar, neste caso, o autor considera que deve existir uma fonte de receita local que garanta o seu pagamento. No que se refere à segunda categoria de investimento, ele define-o como “*local allocation with spillovers*”, isto é, os benefícios

¹⁹ O aumento das despesas em capital público militar tem um efeito menor no investimento privado. Foi estimado que um aumento de um dólar nas compras de equipamento militar reduz o investimento em oito

do serviço público são parcialmente internos e parcialmente externos beneficiando não só a comunidade como também outras comunidades vizinhas. Os exemplos mais concretos são as estradas nacionais, sistemas de tratamento de água, sistemas de controlo de poluição de ar, entre outros. Para este tipo de investimento o autor considera que, caso seja possível, o princípio “utilizador pagador” é o mais apropriado. Caso não possa ser aplicado, o autor defende um esquema segundo o qual as jurisdições envolvidas devem criar uma autoridade regional para gerir o serviço. Caso não seja possível a aplicação deste “esquema”, o autor apresenta uma última possibilidade. Defende que as autoridades governamentais devem providenciar um sistema de concessões (“*matching grants*”) para o serviço e o ideal seria que a taxa de concessão corresponda à variação média dos benefícios obtidos fora da jurisdição ou localidade ou, aproximadamente, à variação média de utilização fora da jurisdição. Por último, temos os investimentos públicos que Gramlich designa como “*local allocation and distribution*”, isto é, o capital público cujos objectivos afectam a distribuição dos rendimentos a longo prazo. Os exemplos mais concretos são as escolas públicas locais e as universidades. Este tipo de investimento requer diferentes tipos de financiamento. O princípio do “utilizador pagador” não é apropriado para as escolas locais uma vez que a educação é um direito fundamental de qualquer cidadão. Normalmente o governo federal dispõe de um programa de concessões limitado para assistir às escolas pobres do distrito. Gramlich (1990) refere que os diferentes níveis de riqueza na comunidade é exacerbado pelo sistema federal de dedutabilidade dos impostos locais de propriedade. Assim, para aumentar a instrução ou pelo menos garantir o acesso das crianças à escolaridade nas localidades menos privilegiadas é necessário reforçar o sistema de padronização de concessões (subsídios) para a educação, reformar os sistemas federais de concessões para os distritos escolares mais pobres, removendo limites existentes e eliminando a taxa federal de dedução para os impostos de propriedade. O caso da educação superior é outro exemplo do terceiro tipo de investimento referido por Gramlich. Neste caso é possível aplicar o princípio “utilizador pagador” para cobrir a totalidade dos custos do serviço.

Depois de analisar esta questão, saber quem deve ou não pagar os investimentos infra-estruturais, Gramlich refere-se às questões temporais. Ele considera que os custos de financiamento de qualquer projecto devem ser suportados pelas populações que colhem os benefícios. Assim, e como é referido que já está a acontecer na maior parte dos casos nos

EUA, as despesas devem ser financiadas por títulos de dívida de longo prazo com maturidades próximas da vida dos activos comprados. Os impostos deveriam então financiar a depreciação anual dos activos mais os juros dos títulos.

Num trabalho recente, Aschauer (2000) tenta obter evidência empírica sobre a influência que um aumento na eficiência do capital público e o aumento das despesas governamentais têm sobre o crescimento económico. Alguns estudos, apontam para a possibilidade de um sector público relativamente grande constituir um “peso” para o sector privado e, desse modo, poder afectar a taxa de crescimento económico. Também Aschauer (2000, p.391), verifica que a dívida pública está negativamente associada com o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) per capita²⁰.

“Here the empirical results indicate a negative influence of higher government spending, which acts as a proxy for a higher rate of taxation, on economic growth”.

Neste sentido Aschauer conclui que na formulação de políticas de desenvolvimento económico, deve ser dada tanta importância à forma como o capital público é financiado e usado, como ao nível de capital público acumulado.

Feehan e Matsumoto (2000), focando a sua análise sobre os *inputs* públicos que aumentam a produtividade dos factores, nomeadamente a formação em capital humano e infra-estruturas públicas (os designados “*factor-augmenting*”), pretendiam descobrir se esta despesa pública deveria ser financiada de acordo com o *princípio do benefício*, isto é, com a ajuda de um imposto sobre os benefícios assim derivados, ou se deveriam ser financiados com as receitas gerais de impostos. A abordagem defendida pelos autores é um sistema diferencial sobre os factores, isto é, em vez de incidir sobre as indústrias de acordo com o grau pelo qual o *input* público aumenta a sua produtividade, os impostos que financiam estes *inputs* devem assumir a forma de impostos diferenciais sobre os rendimentos dos diversos factores de produção.

Muitos estudos debruçam-se sobre o papel que o investimento público em infra-estruturas tem sobre a economia. Embora muitos concluam pelos efeitos positivos das infra-estruturas, a grande parte deles não considera a eficiência na alocação desses

²⁰ Os resultados obtidos foram: estima-se que um aumento de 10% tanto na quantidade como na eficiência do capital público, aumentam o PIB per capita em 2.9% ao longo de duas décadas e um aumento na dívida pública externa diminui o PIB per capita em 1.7% para o mesmo período

investimentos nem a utilidade dos serviços prestados para os seus utilizadores. A eficiência na alocação das infra-estruturas depende, em larga medida, da forma pela qual essas despesas são financiadas. É necessário que as medidas de financiamento sejam adequadas para que a estabilidade macro-económica não seja posta em causa em resultado do aumento de défices públicos.

Muitas vezes o investimento público em infra-estruturas é utilizado como instrumento de estabilização macro-económica em períodos de recessão. Sendo uma das maiores componentes da despesa da economia, um aumento no investimento público estimula, directa e indirectamente, a actividade económica, criando emprego e gerando poder de compra. Contudo, estas despesas requerem fontes de financiamento e muitos países em desenvolvimento não podem usar o défice orçamental nem o défice externo para esse propósito. Assim, esta política de investimento deve ser guiada pelos efeitos de longo prazo das infra-estruturas no crescimento.

1.4 Conclusões

Fazendo uma análise global dos trabalhos apresentados, parece ser possível concluir que é maior o número de investigadores que concluem pela importância das infra-estruturas colectivas no desenvolvimento do que aqueles que têm uma posição contrária.

As infra-estruturas continuam a ser um importante instrumento de apoio ao desenvolvimento regional. As infra-estruturas ainda são, em muitos casos, o suporte mais importante para a dinamização e fixação das actividades económicas e para a melhoria das condições de vida das populações.

Os serviços providenciados pelas infra-estruturas públicas entram directa e indirectamente no processo de produção privado, afectando a produtividade da economia. Os serviços públicos produzidos pelo *stock* de capital infra-estrutural, entram directamente no processo produtivo privado como serviços intermédios. Os efeitos indirectos advêm da complementaridade entre o capital público e o privado. Contudo, estes efeitos diferem de região para região, isto é, para além dos efeitos de produtividade dos serviços de infra-

estrutura existem também efeitos de localização, na medida em que as regiões concorrem entre si no que se refere à captação de factores de investimento privado. Como as regiões têm níveis de desempenho diferentes (as mais desenvolvidas caracterizam-se por níveis de produtividade e rendimento per capita mais elevados em comparação com as regiões mais atrasadas), a alocação regional do investimento público enfrenta um “*trade-off*” entre eficiência e equidade. Isto é, será que o investimento se deve dirigir para as regiões mais produtivas, de modo a obter níveis de crescimento nacional mais elevados, embora sacrificando as disparidades regionais de desenvolvimento ou, pelo contrário, deve-se dirigir às regiões mais atrasadas de modo a reduzir as disparidades regionais? Sem infra-estruturas de suporte económico e produtivo (acessibilidades, energia, telecomunicações, etc.) não haverá possibilidade de dinamizar as actividades económicas, nem criar condições de apoio necessárias ao funcionamento das empresas. Muito mais difícil será fixar as populações nas regiões que não reúnem as condições indispensáveis à vida. Contudo, é preciso ter atenção que a definição de uma política de investimento infra-estrutural deve basear-se não só na análise dos benefícios das infra-estruturas sobre a economia, mas também na análise do peso do financiamento desses serviços, isto é, tem que haver equilíbrio entre os benefícios dos serviços infra-estruturais com os custos a longo prazo do seu financiamento.

Apesar da grande parte dos estudos procurar determinar os efeitos das infra-estruturas sobre a economia e desenvolvimento regional, a verdade é que a importância das infra-estruturas continua a ser matéria de debate e controvérsia. A variedade de posições sobre o papel do capital infra-estrutural público deve-se às diferentes fontes de dados sobre os quais os pesquisadores baseiam a sua análise, à forma como o capital público é estimado²¹, e à variedade de contextos da análise (emprego, produção, eficiência, desenvolvimento económico). Outra razão que contribui para esse facto é a separação existente entre os estudos de impacto de infra-estruturas colectivas específicas e estudos mais abrangentes da importância de capital público no crescimento regional. Embora, este segundo tipo de estudos, ao contrário do primeiro, não permita uma análise espacial dos impactos das infra-estruturas e estão mais dependentes do problema da causalidade, por sua vez permite fazer inferências de carácter geral. O primeiro grupo, por sua vez, debruça-se, sobretudo, sobre as infra-estruturas de transporte ignorando, muitas vezes, os outros tipos de infra-estruturas. Na nossa opinião, em vez de uma separação, deveria existir uma

aproximação destas duas metodologias de modo a combinar as vantagens de cada uma no âmbito das pesquisas futuras, nomeadamente as que se referem às questões espaciais e de localização do capital público e às questões de financiamento e eficiência da política de investimento público.

²¹ A definição de capital público e a forma como é estimado é um assunto que tem sido negligenciado pelos investigadores.

CAPÍTULO 2 - O INVESTIMENTO EM CAPITAL HUMANO

O papel do capital humano no processo de desenvolvimento sócio-económico é uma área de pesquisa cujo estudo tem sofrido consideráveis e importantes desenvolvimentos nas últimas décadas.

Desde finais dos anos cinquenta, início dos anos sessenta, os economistas²² procuram as razões pelas quais o crescimento económico, verificado nos EUA e noutros países, foi mais rápido do que o esperado e estimado pelas taxas de crescimento dos principais *inputs* económicos, o trabalho e o capital. Este “crescimento não contabilizado” foi atribuído a um “factor residual” representando o progresso tecnológico e a “qualidade do trabalho”²³. Esta perspectiva constitui a base da nova teoria do crescimento, a teoria do crescimento endógeno, que surgiu em meados dos anos oitenta com os trabalhos de Romer (1986) e Lucas (1988).

Actualmente, a importância do investimento em capital humano é amplamente reconhecida. Elevados níveis de conhecimento, competência e capacidades, são *inputs* essenciais para o crescimento. Assim o consideram a OECD (1998) e a Comissão Europeia (2001 b) e c)). De acordo com a OECD (1998), o investimento em capital humano constitui uma das estratégias centrais, dos países da OECD, para promover a prosperidade económica, o emprego e a coesão social.

Neste capítulo, é nosso objectivo abordar o papel do capital humano na economia. Como já referimos achamos importante fazer uma análise e revisão da literatura relativa ao investimento em capital humano na medida em que este constitui um dos aspectos essenciais da política de desenvolvimento da Irlanda nas últimas décadas. Deste modo poderemos analisar e comparar os argumentos das duas estratégias.

Este capítulo encontra-se organizado conforme descrevemos de seguida. Em primeiro lugar, tentamos apresentar uma definição ou conceito de capital humano. Posteriormente, faremos uma breve revisão dos principais estudos relativos à importância e

²² Dos quais se destacam Theodore W. Schultz, Jacob Mincer e Gary Becker.

²³ O termo “qualidade do trabalho” foi utilizado por alguns estudiosos, por exemplo Jacob Mincer, para designar capital humano.

ao papel do capital humano no desenvolvimento económico e social apresentando depois as principais conclusões.

2.1 Capital humano – conceito

Os primeiros estudos que consideram, de modo explícito, o capital humano datam ao início da década de sessenta. Contudo, e como refere Saraiva (2000, p.2), “o conceito de capital humano não é uma criação revolucionária dos anos sessenta”. De facto, autores como Mincer (1993), Goodfriend e Mcdermott (1995), Becker e Murphy (1990), entre outros, consideram que as primeiras referências ao capital humano surgem com o trabalho de Adam Smith e a relação que este estabelece entre ganhos de produtividade e a divisão do trabalho. Ao fazer uma distinção clara entre trabalho qualificado e não qualificado, Adam Smith reconhece a importância que o capital humano tem no aumento dos rendimentos dos indivíduos. Para além de Adam Smith, outros autores²⁴ fazem referência ao capital humano, embora com conteúdos e importâncias diferentes. Contudo, e embora o capital humano fosse reconhecido por muitos dos primeiros economistas, poucos concebiam os seres humanos como representando “riqueza” equiparada ao capital físico e material.

O trabalho de Fisher²⁵ apresenta alguma inovação nesse sentido. Schultz (1989) e Mincer (1993), consideram que o capital humano e o seu poder analítico estava implícito na definição de capital dada por Fisher. Este define capital como “*any asset that gives rise to an income stream*”. Assim, a acumulação de capacidade produtiva humana classifica-se como um bem de capital no mesmo sentido que um bem de capital físico, mesmo que não possa ser vendido e comprado e ainda que o investimento neste tipo de capital envolva, muitas vezes, “*non-market activities*”, tais como a educação (Mincer, 1993).

Contudo, e embora as referências ao capital humano fossem muitas, até finais dos anos cinquenta, início dos sessenta, os economistas consideravam que a educação e o capital humano eram questões que deveriam ser analisadas fora do campo da análise económica.

²⁴ Por exemplo, Jean-Baptiste Say, Von Thünen, Marshall.

²⁵ Fisher, Irving (1930). “*The Theory of Interest*”. London: Macmillan.

É com os trabalhos de Schultz (1961), Mincer(1973) e Becker (1963), que a “forma” de considerar o capital humano é alterada. A noção de capital humano, a aquisição de educação e formação, passou a ser considerada um assunto económico. De facto, o reconhecimento de que diferentes pessoas têm diferentes níveis de educação e capacidades (as quais demoram anos a adquirir), demonstra que considerar o factor trabalho com um *input* homogéneo era seguir um caminho muito pouco relista (Bradley e al., 1995). Assim se começa a reconhecer a importância económica dos conhecimentos do ser humano na actividade produtiva e na economia. As palavras de Schultz chamam-nos a atenção para tal.

“Embora seja óbvio o facto de as pessoas adquirirem conhecimentos e habilidades, não é óbvio que estas habilidades e conhecimentos são uma forma de capital, que este capital é, em substancial parte, produto de um investimento deliberado, que cresceu nas sociedades ocidentais a uma velocidade muito maior do que o capital convencional (não humano e que o seu crescimento pode muito bem ser a principal característica do sistema económico). Tem sido amplamente observado que o crescimento no output nacional tem sido superior ao crescimento da terra, trabalho e capital físico. O investimento em capital humano é provavelmente a principal explicação desta diferença” (Shultz, 1961 p.1).

Assim, verificamos que, ao contrário dos economistas clássicos, Schultz considerou o ser humano como uma forma de capital que pode ser desenvolvida. Segundo o autor, as capacidades e os conhecimentos constituem uma forma de capital capaz de gerar um crescimento económico mais acelerado do que aquele resultante apenas da soma de todos os outros factores.

De facto, a constatação de que, por um lado, o crescimento económico tradicionalmente medido pelos factores trabalho e capital era inferior ao produto realmente verificado nos EUA e noutros países, e, por outro, as variações no rendimento do trabalho são, em parte, resultantes da quantidade de capital humano adquirido pelos trabalhadores, determinam a incorporação do capital humano na análise e pesquisa económica, isto é, estão na origem do desenvolvimento da teoria do capital humano.

Actualmente, a importância do investimento em capital humano e a sua contribuição para o desenvolvimento económico e social são devidamente reconhecidas. Tal com refere Teixeira (1999 p. 15),

“investir nas pessoas é, actualmente, um objectivo central de política económica, quer nas nações mais desenvolvidas, quer nas mais pobres”.

Esta tem sido a atitude e a base do discurso de importantes organizações internacionais tais como o Banco Mundial, a Comissão Europeia e a OECD.

Se considerarmos a definição apresentada por Burda e Wyplosz (1997), eles colocam em destaque a importância do capital humano para a actividade económica. Eles definem o capital humano do seguinte modo:

“O capital humano constitui a educação, formação e experiência adquirida pelos indivíduos (...) O capital humano permite uma interpretação quer para a divergência entre os países ricos e pobres como para a ligação entre crescimento, investimento e poupança” (Burda e Wyplosz, 1997 p.125).

Considerando a definição apresentada pela OECD (1998, p.9), o capital humano é definido como

“o conhecimento, habilidades, competências e outros atributos dos indivíduos que são relevantes para a actividade económica”.

Neste sentido, o capital humano é definido em termos de um conjunto de atributos do ser humano que, ao ser aplicado na actividade produtiva, constitui um factor chave para aumentar a produtividade, inovação e emprego. Este conceito define atributos humanos de modo vago pelo que é necessário não confundir força física e mão-de-obra com capital humano. De facto, o capital humano engloba várias componentes ou dimensões o que o torna num conceito vago e de definição algo difícil e complexa. Os termos “conhecimento”, “habilidade”, “qualidade do trabalho”, “educação”, “formação”, são frequentemente usados como sinónimos de “capital humano”. Assim, como refere Teixeira (1999, p.15)

“o capital humano pode englobar apenas o nível de escolaridade (nível de educação formalmente adquirida) ou, em outros contextos, um conjunto mais abrangente de investimentos que influenciam o bem-estar e a produtividade dos indivíduos, empresas e nações, podendo incluir investimentos na área da saúde, nutrição, bem como as acções de formação profissional adquiridas fora do sistema formal de ensino (por exemplo, escolas profissionais ou nas empresas)”.

Embora o nível de educação (anos ou níveis de escolaridade completos) seja uma medida insuficiente para alcançarmos o amplo significado do capital humano, a verdade é que a educação é, normalmente, considerada a componente mais importante do capital humano e é indispensável ao aumento de produtividade e, conseqüentemente, do

crescimento económico e dos rendimentos. Muitos são os trabalhos que consideram o nível de educação como medida de capital humano. Entre outros, temos os trabalhos de Barro (1991), Barro e Lee (1993), Becker e Murphy (1990), Haddad e al. (1990), Psacharopoulos (1989), Schultz (1961), Teixeira (1999, 1997). A educação já não é considerada um mero instrumento para aumentar directamente a produtividade, mas também uma forma de melhorar e aumentar outros atributos pessoais e sociais (de bem estar e saúde), os quais em última análise afectam a produtividade. Contudo, e apesar da importância da educação é necessário, como refere Teixeira (1999), clarificar algumas das especificidades e aspectos do capital humano que o distinguem do nível de educação e escolaridade. Aquilo que é observável no capital humano são os seus efeitos externos e internos. De acordo com Teixeira (1999), os efeitos internos respeitam ao indivíduo que detém o capital humano (por exemplo, o impacto da educação nos rendimentos do indivíduo). Os efeitos externos já envolvem grupos de indivíduos, a sociedade e até conjuntos de países (por exemplo, a relação entre o nível de educação da população de um país e o desempenho do crescimento económico da mesma). Outra especificidade é que o capital humano não pode ser separado da pessoa que o detém. Neste sentido, Teixeira (1999) refere que o capital humano pode ser considerado como as capacidades inatas e/ou adquiridas dos indivíduos. Assim, a educação representa uma das formas mais importantes em que o capital humano se materializa, mas este não se limita aquela.

O investimento em capital humano tem, assim, constituído uma estratégia prioritária na generalidade dos países. É reconhecido que altos níveis de conhecimentos e capacidades são essenciais para o sucesso dos indivíduos, organizações e nações. A crescente globalização da economia e as crescentes necessidades de inovação e desenvolvimento de novas tecnologias exigem níveis de capital humano cada vez mais elevados e competitivos.

2.2 A importância do capital humano – uma visão geral

A teoria do capital humano defende que, tal como os outros factores produtivos, trabalho e capital, o capital humano constitui um *input* produtivo capaz de gerar aumentos de produtividade e crescimento económico. De um modo geral, os economistas que

estudam esta matéria concordam que o investimento em capital humano é um “*importante motor de crescimento*” (Teixeira, 1997).

Como refere Haddad e al. (1990), existe evidência teórica e empírica de que o investimento em educação formal e formação da força de trabalho, desempenha um papel crucial no desenvolvimento económico. Os resultados dos estudos (apresentados no trabalho referido) sugerem que o investimento educacional tem sido um dos principais responsáveis pelo crescimento económico e aumento da produtividade do trabalho. Por outro lado, pais com níveis de educação mais elevados – especialmente as mães – permitem melhores condições de saúde infantil e uma redução da fertilidade (natalidade) a todos os níveis de desenvolvimento económico.

Embora muitos dos estudos realizados sofram de algumas limitações²⁶ e estejam sujeitos a críticas²⁷, os investigadores estão de acordo quanto ao papel do capital humano no processo de desenvolvimento sócio-económico – aumenta a produtividade, a nutrição, a saúde e contribui para a redução do crescimento da população.

De acordo com Ram (1989), a educação, para além de aumentar a satisfação das pessoas, não só no tempo em que estudam como mais tarde ao longo da vida, provavelmente, aumenta a produtividade e o rendimento contribuindo para o crescimento económico. Por outro lado, a educação, especialmente a feminina, contribui para a redução da fertilidade e do crescimento da população, aumentando a quantidade e qualidade da educação da geração seguinte (Ram, 1989).

Outros autores como o World Bank (1981) e Psacharopoulos (1985), do mesmo modo se referem ao papel da educação na melhoria da saúde e nutrição, redução da fertilidade, aumento da produtividade e igualdade na distribuição dos rendimentos.

Também Huang (2001) se refere aos benefícios da educação para um indivíduo (os designados efeitos internos do capital humano). Os benefícios da educação incluem taxas de desemprego relativamente mais baixas, maior probabilidade de formação e promoção e níveis salariais mais elevados. Assim, a educação é considerada um instrumento para

²⁶ Por exemplo, limitações ao nível de disponibilidade e comparabilidade de dados, o modo como os custos da educação são medidos, o modo como é medida a educação.

alcançar melhores condições de vida, redução da pobreza e diminuição das desigualdades na distribuição do rendimento. Já Schultz (1963) defendia que as alterações que ocorrem ao investimento em capital humano constituem um factor fundamental na redução das desigualdades na distribuição pessoal do rendimento. Também Bowles (1978), considera que a política educativa constitui um instrumento de promoção do crescimento económico e de uma distribuição mais igualitária dos benefícios económicos.

Do mesmo modo a OECD (1998) refere que o investimento em capital humano tem sido considerado como um factor chave no combate ao desemprego de longa duração e aos problemas resultantes da pobreza e baixos rendimentos. À medida que nos movemos para as “economias baseadas no conhecimento”, a importância do capital humano torna-se ainda mais significativa na medida em que as rápidas mudanças tecnológicas e as novas organizações de produção transformam a economia mundial. A educação constitui um factor chave para o desenvolvimento do conhecimento e aumento da eficiência, necessários à rápida mudança tecnológica, económica, social e cultural.

De facto, os benefícios da educação não se limitam à esfera privada dos indivíduos. Elevados níveis de formação e educação trazem externalidades positivas para a sociedade em geral. Krueger e Lindahl (2001) apresentam como exemplo o facto de níveis mais elevados de educação conduzirem a um progresso tecnológico mais rápido e, assim, contribuírem para a redução do crime e aumento do bem estar.

Assim se justifica e compreende os consideráveis aumentos dos recursos destinados à educação e sua melhoria nas últimas décadas, tanto nas economias desenvolvidas como nas economias em desenvolvimento. O capital humano é considerado um factor com capacidade para aumentar a produtividade, inovação e emprego. Como referem Burda e Wyplosz (1997), quanto maior for o investimento de um país na acumulação de capital humano mais rápido será o seu crescimento. As actividades de capital humano envolvem, não apenas a mera aprendizagem e transmissão do conhecimento disponível mas também a produção de novos conhecimentos, a qual é fonte de inovação e evolução tecnológica (Mincer, 1993). Assim, o investimento em capital humano é considerado uma das principais estratégias para promover o emprego, prosperidade económica e a coesão social. O *stock* de capital humano de um país pode influenciar a sua prosperidade e

²⁷ Por exemplo, Behrman (1987) considera que a taxa de retorno da educação (escolaridade) é, muitas vezes,

competitividade internacional. A distribuição do conhecimento e competências tem um peso importante na participação social e no acesso ao emprego e rendimento (OECD, 1998).

Todos os países precisam investir em mais e melhor educação. Contudo, as rápidas alterações na economia mundial e o crescente distanciamento entre países ricos e pobres sugerem que os países não enfrentam os mesmos problemas e as mesmas necessidades. Como refere Haddad e al. (1990), todos os países devem esforçar-se por aumentar a escolaridade dos estudantes e aumentar a igualdade no acesso ao conhecimento. Contudo, países com baixos níveis de rendimento, altas taxas de iliteracia e elevadas percentagens de crianças que não frequentam a escola, requerem estratégias qualitativa e quantitativamente diferentes das requeridas em países com elevados níveis de rendimento, recursos e escolarização. Assim, como as economias em diferentes estados de desenvolvimento enfrentam diferentes problemas, também necessitam de diferentes tipos de investimento. Qualquer estratégia para melhorar e aumentar o capital humano de uma região ou país, para além da análise custos-benefícios (tanto públicos como privados), precisa reconhecer e tomar em consideração a influência do contexto social, económico e cultural em que é criada e desenvolvida: escolas, organizações, mercados de trabalho, comunidades e instituições nacionais.

2.3 A importância do capital humano – revisão da literatura

A pesquisa na área do capital humano, tem verificado consideráveis desenvolvimentos, quer em quantidade quer em qualidade. Mais recentemente, com a teoria do crescimento endógeno ficou clara a importância do capital humano na determinação da taxa de crescimento económico.

A pesquisa sobre o capital humano não se limita à sua relação com o crescimento económico. Aplica-se também à análise da relação com o mercado de trabalho, crescimento dos salários, mobilidade dos trabalhadores, emprego e desemprego, ao efeito na redução das desigualdades de rendimento, redução da fertilidade e crescimento da população. Não nos será possível analisar e fazer referência a um tão amplo campo de

sobrestimada.

investigação. Tal como fizemos no capítulo anterior deste trabalho, em que analisamos a importância das infra-estruturas na economia, não pretendemos ser exaustivos. Não considerando pertinente a explicitação e descrição dos modelos empíricos e das respectivas bases científicas, pretendemos fazer uma breve revisão dos principais estudos relativos a esta problemática e apresentar as conclusões mais relevantes.

2.3.1 A educação e o capital humano enquanto factor de crescimento económico

Como já referimos, a importância económica do capital humano surgiu, sobretudo, a partir da constatação de que o *output*, nos EUA e outros países, cresceu mais rapidamente do que seria previsto e esperado pela taxa de crescimento dos dois principais *inputs* económicos, o capital e o trabalho. Este crescimento “não contabilizado” foi atribuído a um “factor residual” representando o progresso técnico ou “a qualidade do trabalho”. A variável mais usada para tentar medir a “qualidade do trabalho” ou o capital humano tem sido o nível de educação. Assim o considera Teixeira (1999 e 1997).

“A educação formal(ou o nível de escolaridade)é usualmente considerada a componente mais importante do capital humano(...) e muitos estudos usam este conceito indistintamente” (Teixeira, 1999, p.15)²⁸.

A principal razão que explica o lugar central que o capital humano ocupa na agenda política e científica contemporânea, está na teoria do crescimento endógeno para a qual a acumulação do capital humano constitui a fonte determinante do crescimento económico.

No modelo de crescimento neoclássico, também conhecido por modelo de Solow²⁹, o *motor do crescimento* – o progresso tecnológico – não é explicado no interior do sistema económico, mas sim, é considerado uma variável exógena ao modelo. Para uma economia fechada, com mercados competitivos, indivíduos racionalmente idênticos, população e crescimento do trabalho dados exogenamente, o modelo considera que a tecnologia, um

²⁸ Isto não significa que a educação ou nível de escolaridade seja uma *proxie* ideal para medir o capital humano. A educação é apenas uma das componentes do capital humano que, em comparação com outras medidas, tem vantagens ao nível de disponibilidade estatística e medição. Ver Teixeira (1999) para uma análise dos problemas associados à quantificação do *stock* de capital humano.

²⁹ Solow, Robert (1956). “*A Contribution to the Theory of Economic Growth*”. Quarterly Journal of Economics. (February, 1956).

factor considerado exógeno, é o único factor responsável pelo crescimento do rendimento não atribuindo qualquer papel produtivo ao capital humano e ao Estado (política governamental). Assim, de acordo com o modelo, se o nível de inovações tecnológicas fosse similar entre os países, então, a longo prazo, os seus níveis de rendimento *per capita* seriam convergentes.

Contudo, nos anos oitenta e sobretudo após a publicação dos trabalhos de Romer (1986) e Lucas (1988), o modelo de crescimento exógeno é posto em causa na medida em que as predições do modelo parecem receber pouca confirmação empírica. Citando Lucas (1988), *“the neoclassical model predicts a strong tendency to income equality and equality in growth rates, tendencies (...) which simply cannot be seen in the world at large”*.

Uma abordagem alternativa ao “modelo de Solow” surgiu e ficou conhecida como teoria do crescimento endógeno. Esta teoria abandona a hipótese da produtividade marginal decrescente para o capital e considera que o progresso tecnológico é produzido endogenamente pelas acções dos agentes económicos. Assim, esta teoria considera que o crescimento económico advém de forças internas ao sistema económico, sendo a acumulação do capital humano a principal determinante do mesmo. Contudo, e como já referimos, a importância do capital humano já antes tinha sido considerada por autores como Schultz (1961), Nelson e Phelps (1966), Becker (1963) e Mincer (1970).

O trabalho de Schultz (1961) é uma das principais referências teóricas relativas ao investimento no capital humano ou nas pessoas. O autor refere que

“Tem sido amplamente observado que o crescimento no output nacional tem sido superior ao crescimento da terra, trabalho e capital físico” Schultz (1961, p.1).

A principal razão que explica esse facto é, segundo o autor, o investimento em capital humano, isto é, despesas directas em educação, saúde, rendimentos não obtidos (durante o período dos estudos), despesas com migrações internas com o objectivo de aproveitar melhores oportunidades de trabalho. Todas estas despesas, normalmente consideradas despesas de consumo, constituem, para Schultz, despesas ou investimento em capital humano. Desta forma, Schultz foi um dos primeiros a considerar o ser humano como uma forma de capital que pode ser desenvolvida. Capacidades e conhecimentos são factores que contribuem para um crescimento económico mais acelerado que aquele

resultante apenas da soma de todos os outros factores (Schultz, 1961). Para além de considerar a educação como uma das principais formas de investimento, o autor faz também a distinção clara entre as dimensões quantitativa e qualitativa dos recursos humanos. O número de pessoas, a proporção da população que constitui força de trabalho e o número de horas de trabalho constituem, essencialmente, características quantitativas dos recursos humanos. Os conhecimentos, habilidades e outros atributos que afectam as capacidades humanas individuais para fazer algo produtivo, constituem características qualitativas dos recursos humanos. O investimento deve ser realizado nesta última dimensão na medida em que o investimento na dimensão qualitativa contribui para o aumento da produtividade, do rendimento real do trabalhador e, conseqüentemente, para o crescimento económico. Assim o considera Schultz (1961, p.16), (...)

“a principal característica do nosso sistema económico é o crescimento do capital humano. Sem ele haveria apenas trabalho duro e manual e pobreza” .

Noutro trabalho, Schultz (1989), ao fazer uma revisão de alguns estudos relativos a esta questão, resume o conhecimento sobre o capital humano a um conjunto de proposições, as quais passamos a referir:

- o capital humano acumulado pelas pessoas nas economias desenvolvidas consiste, predominantemente, em capital humano especializado;
- uma pequena economia auto-suficiente (fechada e sem comércio), tem pouco ou nenhum incentivo para a aquisição de capital humano especializado;
- durante o processo de desenvolvimento, a taxa de crescimento do capital humano é mais elevada do que a do capital físico para além do que facilita o aumento da produtividade do trabalho e do capital físico;
- para cada nível de conhecimentos, as pessoas são mais produtivas em ambientes com elevados níveis de capital humano do que naqueles com baixos níveis de capital humano;
- o comércio internacional bilateral, para produtos e países similares, ocorre como consequência dos rendimentos crescentes à escala resultantes da especialização do capital humano.

Concluindo podemos dizer que, para o autor, a especialização, o capital humano e a produtividade estão intimamente relacionados.

O trabalho de Nelson e Phelps (1966) constitui também um importante contributo no que respeita à importância do capital humano para o crescimento económico de uma economia. A hipótese por eles sugerida era que, numa economia tecnologicamente avançada a gestão da produção é uma função que requer adaptação à mudança e, quanto mais educação (formação) tiver o gestor mais rápida será a introdução de novas técnicas de produção. Isto é, a hipótese que se propunham testar era a de que a educação acelera a evolução e difusão tecnológica: (...)

“educated people make good innovations, so that education speeds the process of technological diffusion”(Nelson e Phelps, 1966, p.70).

Assim, de acordo com os dois modelos por eles apresentados, os autores concluem que a taxa de retorno da educação é tanto maior quanto mais avançada tecnologicamente for a economia. Deste modo, a sociedade deve investir relativamente mais em capital humano do que em capital físico. Relativamente à relação entre educação e o crescimento, os autores consideram que a educação facilita a adopção e implementação de novas tecnologias. Concluindo, podemos dizer que o principal contributo de Nelson e Phelps (1966) está no facto de, segundo eles, quanto maior o *stock* de capital humano de uma economia mais fácil será a “absorção” e compreensão das novas ideias/mutações tecnológicas, isto é, mais fácil é a difusão tecnológica³⁰.

No que se refere a esta questão, o trabalho de Benhabib e Spiegel (1994), sugere que é pelo impacto que o capital humano (medido em termos de nível médio de educação formal da força de trabalho) exerce sobre a capacidade de inovação e difusão tecnológica que ele contribui e influencia a taxa de crescimento económico. Os autores utilizam como conceito de capital humano o nível de educação e especificam dois modelos para fazer uma análise “*cross-country*”³¹. Num dos modelos os autores definem uma função de produção tipo Cobb-Douglas na qual consideram três factores produtivos: o trabalho, o capital humano e o capital físico. Pelos resultados obtidos concluem que o aumento de capital humano, enquanto factor produtivo, tem um papel insignificante na explicação do crescimento do rendimento *per capita*. Em alternativa definem outro modelo o qual se baseia no modelo de Romer (1990)³² e no modelo de Nelson e Phelps (1966). No modelo por eles definido os níveis de capital humano afectam a produtividade total dos factores de

³⁰ Esta ideia volta a ser referida e analisada num trabalho de Romer (1993). “*Idea gaps and object gaps in economic development*”. *Journal of Monetary Economics*, vol. 32.

³¹ Fazem uma comparação para 78 países no período de 1960-1985.

duas formas: por um lado, o capital humano afecta directamente o crescimento uma vez que influencia a capacidade de inovação tecnológica do país e, a este nível, seguem a ideia de Romer (1990). Tal como referem os autores, (...)

“segundo Romer (1990), assumimos que o capital humano pode influenciar directamente a produtividade na medida em que determina a capacidade dos países para inovarem e adoptarem novas tecnologias vindas do exterior” (Benhabib e Spiegel, 1994, p.144).

Por outro lado, o nível de capital humano afecta a produtividade total dos factores na medida em que afecta a capacidade e velocidade de adopção de novas tecnologias vindas do exterior. Portanto a este nível seguem o modelo de Nelson e Phelps (1966) na medida em que consideram que o capital humano influencia a capacidade e o ritmo pelo qual um país adopta novas tecnologias vindas do exterior. (...)

“adaptamos o modelo de Nelson e Phelps (1966) permitindo que o capital humano influencie a capacidade e o ritmo pelo qual um país adopta e difunde as novas tecnologias. Assumimos que a capacidade de um país para adoptar e implementar as tecnologias vindas do exterior é uma função do seu stock de capital humano” (Benhabib e Spiegel, 1994, p.145).

Tendo em conta estas especificações, os resultados obtidos permitiram aos autores tirar um conjunto de conclusões as quais passamos a referir:

- os níveis (*stocks*) de capital humano têm um papel positivo e significativo para o crescimento;
- os níveis de capital humano ajudam a explicar as diferentes taxas de crescimento entre países;
- o país com níveis de capital humano mais elevado, não só se tornará a “nação líder” em termos tecnológicos como irá manter esse estatuto enquanto mantiver a sua vantagem em termos de capital humano;
- o capital humano tem também um importante papel na atracção e acumulação de capital físico, contribuindo, dessa forma, para o crescimento económico³³.

Antes do trabalho de Benhabib e Spiegel (1994) já Romer (1986 e 1990), tinha considerado e utilizado o capital humano como factor de produção. O modelo apresentado por Romer (1986) é um modelo de crescimento a longo prazo que assume o conhecimento

³² Procedemos a uma descrição sucinta do modelo de Romer(1990) mais à frente.

como um *input* produtivo que obtém uma produtividade marginal crescente. Por outro lado, e embora cada empresa realize a sua produção - a criação de novo conhecimento - com rendimentos marginais decrescentes, o mesmo não acontece para a economia como um todo. O autor considera que, uma vez que o conhecimento não pode ser perfeitamente patenteado ou mantido em segredo, então a criação de “*novo conhecimento*”, por uma empresa, exerce externalidades positivas sobre as possibilidades de produção de outras empresas. Isto significa que, a acumulação de capital por parte de uma empresa gera benefícios para todas as outras aos quais não é atribuído um preço. Assim, o modelo de crescimento definido por Romer (1986) combina estes três elementos - retornos crescentes para o conhecimento na função de produção; externalidades positivas; retornos decrescentes na produção de “*novo conhecimento*”. Deste modo, e de acordo com o modelo desenvolvido, o autor conclui que, ao contrário do que considera a teoria neoclássica, o rendimento *per capita* nos diferentes países pode não ser convergente e o crescimento dos países menos desenvolvidos pode ser persistentemente mais baixo, podendo mesmo nunca acontecer. A razão que o autor apresenta para o facto dos seus resultados serem divergentes dos da teoria neoclássica é o facto de considerar a tecnologia como um *input* produtivo sujeito a uma produtividade marginal crescente em vez de decrescente (devido à existência de processos de aprendizagem pela experiência).

Este trabalho foi desenvolvido, mais tarde, pelo próprio Romer (1990). Como veremos, neste modelo o capital humano é o factor ou *input* fundamental no sector da pesquisa, o qual é responsável pela introdução de novos produtos e ideias subjacentes ao progresso tecnológico. Deste modo, os países que tiverem o maior e melhor *stock* de capital humano serão aqueles que irão crescer mais rapidamente na medida em que são os mais habilitados ou aptos para o desenvolvimento tecnológico. O modelo de Romer (1990) assenta em três premissas fundamentais:

- a evolução tecnológica é o factor determinante do crescimento económico;
- a evolução tecnológica é, em larga medida, o resultado das acções intencionais levadas a cabo pelas pessoas em resposta a incentivos de mercado³⁴. Deste modo, verificamos que, para o autor, o mercado tem um papel essencial no processo pelo qual os novos conhecimentos se materializam em bens com valor prático. Assim, a

³³ Os autores testaram este argumento e concluem que os níveis de capital humano estão estatística e positivamente correlacionados com a acumulação de capital físico.

força motivadora da evolução tecnológica é a maximização dos lucros empresariais³⁵;

- o desenvolvimento de novas e melhores instruções é equivalente a incorrer em custos fixos. Assim o refere Romer (1990, p.572)

*“... instructions for working with raw materials are inherently different from other economic goods. Once the cost of creation a new set of instructions has been incurred, the instructions can be used over and over again at no additional cost”*³⁶.

Com base nestas premissas, Romer (1990) apresenta um modelo no qual o crescimento (*output*) depende dos factores produtivos trabalho, capital físico, capital humano e tecnologia. Definindo o capital humano como os anos de educação (escolaridade) e formação, o autor analisa o papel do capital humano para o crescimento económico segundo duas perspectivas. Atendendo ao funcionamento da economia do modelo de Romer (1990), temos por um lado o capital humano directamente direccionado para o *output* e, por outro, o capital humano canalizado para a pesquisa e desenvolvimento tecnológico. A economia de Romer (1990) tem três sectores. O sector da pesquisa que utiliza o capital humano e o *stock* de conhecimento existente para produzir novo conhecimento. Especificamente, este sector produz projectos que possibilitem a produção de novos bens duráveis ou intermédios. O sector de bens intermédios, utiliza os projectos do sector da pesquisa para produzir os bens duráveis (ou intermédios) que serão utilizados para a produção de bens finais pelo terceiro sector – o sector dos bens finais. Este sector combina o trabalho, o capital humano e os novos bens intermédios para produzir os bens finais. Cada novo projecto desenvolvido incrementa o *stock* total de conhecimento (e os processos de aprendizagem pela experiência) e, por esta via, aumenta a produtividade do capital humano no sector da pesquisa. Assim, a evolução tecnológica endógena resulta do conhecimento de toda a economia (ao nível agregado), isto é, do capital humano canalizado para o *output* e do capital humano canalizado para a pesquisa (Romer, 1990).

³⁴ Isto não significa que a evolução tecnológica advém apenas dos incentivos proporcionados pelo mercado. Há cientistas que são financiados pelos governos e, portanto, são alheios aos incentivos de mercado.

³⁵ Ao considerarmos estas duas premissas verificamos que, de acordo com a primeira, o modelo de Romer (1990) aproxima-se do modelo de Solow (1956) na medida em que a evolução tecnológica incentiva a acumulação do capital aumentando o *output* por hora do factor trabalho. Contudo, de acordo com a segunda premissa e o papel atribuído ao mercado, verificamos que não se trata de um modelo exógeno mas sim endógeno e dependente do comportamento dos agentes económicos.

³⁶ Note-se que é com base nesta premissa que Romer (1990) explica a importância assumida pelo comércio internacional no modelo. Com a existência de custos fixos, quanto maior for a escala de produção permitida pelo tamanho do mercado maiores serão as economias de custo. Assim, os países beneficiam com o comércio internacional pois quanto maior for o mercado, maior será a pesquisa e desenvolvimento tecnológico e, conseqüentemente, o crescimento será mais rápido.

Da análise exposta, podemos concluir que o “motor” do crescimento são as inovações tecnológicas. Estas inovações tecnológicas são desenvolvidas pelo sector da pesquisa que emprega o capital humano e cuja produtividade aumenta com a acumulação de projectos e experiência. Portanto, o capital humano também pode ser considerado o motor do crescimento na medida em que a descoberta de inovações depende do capital humano. Os projectos serão “transformados” em bens intermédios distintos os quais contribuem directamente para a produção de bens finais. O crescimento contínuo da economia é alcançado pela contínua acumulação de bens intermédios especializados e pelas externalidades positivas geradas pela acumulação de conhecimento no sector da pesquisa. Isto é, os investigadores (detentores de capital humano) desempenham um papel crucial na economia. Primeiro porque produzem novos projectos que irão permitir a produção de novos bens e, segundo, porque cada novo projecto desenvolvido aumenta o *stock* de conhecimento público e, desse modo, a produtividade do capital humano no sector da pesquisa. Assim, uma economia com um *stock* de capital humano mais elevado verificará um crescimento mais rápido e o livre comércio internacional pode aumentar a velocidade desse crescimento³⁷.

O trabalho de Lucas (1988) é também apontado como um dos primeiros a considerar e estudar empiricamente a importância do capital humano para o crescimento. O autor utiliza como ponto de partida o modelo de crescimento neoclássico e introduz-lhe duas adaptações no sentido de analisar e incluir os efeitos da acumulação de capital humano.

“The first retains the one-sector character of the original model and focuses on the interaction of physical and human capital accumulation. The second examines a two-good system that admits specialized human capital of different kinds and offers interesting possibilities for the interaction of trade and development” (Lucas, 1988, p.6).

Assim, num dos modelos, considera que o capital humano de um indivíduo constitui o seu nível geral de capacidades e conhecimentos obtido pela educação formal. No outro, considera que toda a acumulação de capital humano advém da experiência de

³⁷ Outra das conclusões é que o modelo sugere que baixos níveis de capital humano podem ajudar a explicar a razão pela qual as economias subdesenvolvidas e fechadas não verificam crescimento, bem como as razões pelas quais as economias, mesmo as economias com elevados níveis populacionais, podem beneficiar com a integração económica.

trabalho (*learning-by-doing*)³⁸. Ao incluir o capital humano no modelo está a considerar não só o modo como os níveis de capital humano afectam a produção, mas também o modo como a alocação do tempo, no momento presente, afecta a acumulação de capital humano³⁹. A principal inovação do segundo modelo de Lucas (1988) está no facto da economia não produzir apenas um bem homogéneo que requer um nível de capital humano também homogéneo. Pelo contrário, considera que a economia produz diferentes tipos de bens, os quais requerem diferentes formas de capital humano. Assim a acumulação de capital humano ocorre pelo "*learning-by-doing*" ou pelo "*on-the-job-training*". Como o autor considera que os bens têm diferentes níveis de tecnologia (um é um bem com elevado nível de tecnologia incorporado e o outro não), então também os diferentes níveis de acumulação de capital humano serão diferentes. Deste modo, Lucas (1988) mostra que, introduzindo o comércio no modelo, cada país vai-se especializar na produção dos bens para o qual tem mais vantagens. Assim, o país que se especializa no bem tecnologicamente avançado também irá acumular níveis de capital humano superiores ao país que se especializa na produção do bem que incorpora baixo nível de tecnologia. Consequentemente, no primeiro irá verificar-se uma taxa de crescimento maior que a do segundo. Então, o capital humano é considerado o "motor" do crescimento pois é valioso para a produção de bens, porque aumenta a produtividade do trabalho e, sobretudo, porque é fundamental para a produção de novo conhecimento (ou capital humano). Deste modo, ao contrário do que é considerado pelo modelo neoclássico, este modelo sugere que as taxas de crescimento dos diferentes países podem ser divergentes em vez de convergentes devido aos diferentes níveis de acumulação de capital humano pelos países (e estruturas produtivas).

Concluindo, podemos dizer que para Lucas (1988), à semelhança de Romer, o capital humano constitui um *input* produtivo. Os diferentes níveis de acumulação e qualidade do capital humano ajudam a explicar os diferentes níveis de crescimento dos países na medida em que o crescimento económico depende da acumulação de capital humano.

³⁸ Lucas refere que o papel do *learning-by-doing* é, pelo menos, tão importante quanto o da educação na formação de capital humano.

³⁹ De referir que Lucas considera que a forma como o indivíduo ocupa o seu tempo entre as diferentes actividades no momento presente, afecta a sua produtividade, ou o seu nível de capacidades, nos períodos futuros.

Ainda inserido nesta perspectiva, considerando o capital humano como um *input* produtivo, podemos referir o trabalho de Barro (1991). Assumindo e medindo o capital humano em termos da taxa de escolaridade no ensino secundário (para o ano de 1960)⁴⁰, Barro (1991), faz um estudo⁴¹ no qual conclui que o capital humano influencia o crescimento económico (quantificado em termos de PIB *per capita*).

“ A taxa de crescimento do PIB *per capita* está positivamente relacionada com o nível inicial de capital humano e negativamente relacionada com o nível inicial (1960) de PIB *per capita*” (Barro, 1991, p.417).

Assim, os países pobres alcançarão os países ricos se tiverem elevados níveis de capital humano *per capita* (em relação ao seu PIB). Outra conclusão do autor, e que vai de encontro às descobertas de Becker e al. (1990)⁴², refere que os países com níveis de capital humano mais elevado têm também taxas de fertilidade (natalidade) mais baixas e níveis mais elevados de investimento em capital físico (em termos de PIB) e, conseqüentemente, níveis de PIB *per capita* mais elevados⁴³.

Num trabalho posterior, Barro e Lee (1993), dadas as limitações na disponibilidade de dados consistentes para a realização de comparações internacionais⁴⁴, construíram um painel de dados⁴⁵ sobre o nível educacional. O conceito por eles utilizado corresponde ao número de anos de escolaridade completos obtidos pelas pessoas com idade igual ou superior a vinte e cinco anos⁴⁶. Da utilização dos dados para a análise das determinantes do crescimento económico, do investimento em capital físico e humano e níveis de fertilidade, Barro e Lee (1993), referem que o nível educacional é uma considerável variável explicativa, isto é, os autores concluem que:

⁴⁰ Bradley e al. (1995) consideram que esta é uma medida “rude” que reflecte o fluxo de investimento em capital humano em vez do seu “*stock*”.

⁴¹ O qual incluiu 98 países para o período de 1960-1985.

⁴² O estudo de Becker e al. (1990), é referido mais à frente.

⁴³ Barro (1991), explica que níveis de capital humano inicialmente mais elevados conduzem a níveis de fertilidade (natalidade) mais baixos e a níveis de crescimento mais elevados. Isto porque quanto mais elevado é o nível do capital humano, mais “caro” será o tempo dos pais pelo que o custo de criar (*raising*) uma criança aumenta. Assim qualquer aumento neste custo tende a reduzir a fertilidade e aumentar os níveis de capital físico e humano, isto é, “*people shift from saving in the form of children to saving in the form of physical and human capital*” (Barro, 1991).

⁴⁴ De salientar que esta é uma das principais críticas apontadas aos estudos empíricos internacionais do tipo *cross-country* que estudam o papel do capital humano para o crescimento económico.

⁴⁵ Para 129 países no período de 1960 a 1985.

⁴⁶ Note-se que a medida de capital humano por eles utilizada não compreende qualquer factor de qualidade no nível educacional. Embora consideram que é uma omissão importante, os autores referem que o painel de dados por eles constituído providencia um nível de informação, sobre o capital humano, de qualidade

- o nível de escolaridade dos homens e das mulheres tem uma influência positiva tanto no que se refere à taxa de crescimento do PIB *per capita* como no que se refere ao *ratio* das despesas do PIB em capital físico;
- o aumento da educação (escolaridade) das mulheres conduz a uma diminuição da fertilidade e do crescimento da população mas a um aumento do nível educacional das crianças (Barro e Lee, 1993).

Teixeira (1999), baseia-se na metodologia de Barro e Lee (1993) para estimar o *stock* de capital humano da economia portuguesa para o período de 1960-1991. No estudo realizado pela autora, o capital humano também é considerado um factor produtivo. O objectivo era estimar, para a economia portuguesa, as relações estruturais de longo prazo entre o progresso tecnológico (utilizando como *proxie* a produtividade total dos factores) o *stock* de capital humano (medido pelo número médio de anos de escolaridade ou educação formal da população com idade igual ou superior a vinte e cinco anos) e a capacidade de inovação (medida pela despesa real acumulada em Investigação e Desenvolvimento (I&D)). De acordo com o modelo teórico apresentado⁴⁷, o qual, a nosso ver, se aproxima dos modelos de Romer (1990) e Benhabib e Spiegel (1994), a autora considera que a taxa de crescimento económico depende dos níveis de capital humano afectos à I&D – “*actividade que tem por objectivo a produção das novas qualidades de cada produto diferenciado*” (Teixeira, 1999, p.53)⁴⁸. Portanto, a actividade de investigação é levada a cabo pelo sector da I&D e como este sector está dependente do capital humano, então este revela-se como fundamental ao processo de crescimento uma vez que ele é o *input* base da actividade de I&D. Neste sentido, o crescimento é tanto mais rápido quanto mais elevada é a quantidade de capital humano disponível. Consequentemente, e como refere Teixeira (1999, p.53),

“uma economia com pouco capital humano tende a apresentar um sector de I&D inexpressivo e, portanto, pouco apto a produzir melhorias na qualidade dos produtos e, por conseguinte, incapaz de gerar crescimento económico”. Relativamente aos resultados para a economia portuguesa, a autora conclui que *“as estimativas (...) parecem confirmar a evidência apontada (...), ou seja, a enorme importância que o capital humano tem assumido no processo de crescimento português ao longo das três décadas aqui analisadas”* (Teixeira, 1999, p.122-123).

superior ao fornecido pelos anteriores conjuntos de dados. Para uma melhor compreensão e justificação desta ideia, ver Barro e Lee (1993).

⁴⁷ Para uma clara compreensão do modelo ver Teixeira (1999).

⁴⁸ Note-se que o modelo de Romer (1990) tem um sector de pesquisa que utiliza o capital humano e o conhecimento disponível para a produção de novos projectos que serão posteriormente usados para produzir bens intermédios que, por sua vez, serão usados para produzir bens finais.

Uma outra classe de modelos de crescimento endógeno, como exemplo podemos considerar os trabalhos de Becker e al. (1990) e de Rosenzweig (1990), introduzem na análise da relação entre capital humano e crescimento económico variáveis como a fertilidade e população. Para Becker e al. (1990) e, implicitamente, para Rosenzweig (1990), o capital humano é considerado fundamental para o processo de crescimento. O papel do capital humano é justificado porque ele é essencial para a produção de novo conhecimento e a produção de bens e serviços depende da evolução do conhecimento.

Becker e al. (1990), definindo capital humano como o nível de conhecimento, capacidades e habilidades, consideram que o desenvolvimento económico depende dos avanços científicos e tecnológicos do conhecimento. Deste modo, o desenvolvimento depende da acumulação de capital humano. Partindo deste princípio, desenvolvem um modelo no qual assumem que à medida que o *stock* de capital humano aumenta, as taxas de retorno para os investimentos em capital humano são crescentes. Isto porque os sectores da educação e outros sectores que produzem capital humano utilizam *inputs* com níveis de educação e conhecimentos superiores aos dos *inputs* utilizados nos sectores que produzem bens de consumo e de capital físico. Assim, um qualquer aumento no *stock* de capital humano, aumenta os investimentos destinados ao desenvolvimento de novas tecnologias pela expansão das indústrias intensivas em educação, pesquisa e desenvolvimento.

“Our analysis of growth assumes endogenous fertility and a rising rate of return on human capital as the stock of human capital increases. When human capital is abundant, rates of return on human capital investments are high relative to rates of return on children, whereas when human capital is scarce, rates of return on human capital are low relative to those on children” (Becker e al. 1990, p.S12).

Como vemos, assumem que o conhecimento é uma função linear do capital humano acumulado pelas gerações precedentes, o qual aumenta a produtividade dos *inputs* parentais destinados à educação das crianças. Neste sentido, os autores concluem que existem dois tipos de sociedade - as sociedades com baixos níveis de capital humano, as quais escolhem ter grandes famílias investindo pouco em cada um dos seus membros, e as sociedades abundantes em capital humano que escolhem ter pequenas famílias e níveis crescentes de capital humano e físico (Becker e al., 1990). De acordo com o exposto, podemos dizer que o modelo apresenta uma explicação para o facto das actividades de pesquisa e desenvolvimento se limitarem aos países ricos.

A perspectiva de Rosenzweig (1990) vai de encontro à de Becker e al. (1990). Citando o autor, (...)

“os países que verificaram altas taxas de crescimento do rendimento (...) também verificaram declínios rápidos na fertilidade e aumento nos níveis de capital. (...) Existem poucas dúvidas de que o declínio da fertilidade e o aumento do capital humano acompanham o desenvolvimento económico” (Rosenzweig, 1990, p.339).

Mas, enquanto que no modelo de Becker e al. (1990) são os níveis iniciais de capital humano da economia e as decisões altruísticas e financeiras dos pais (pela escolha do número de crianças e investimento em capital humano por criança) que determinam se a economia vai verificar crescimento contínuo ou se se vai manter no subdesenvolvimento, no modelo de Rosenzweig (1990) são os níveis de investimento em capital humano e a fertilidade que serão influenciados pelo desenvolvimento económico. Assim o refere o autor,

“é formulado um modelo simples (...) para testar a hipótese de que o declínio na fertilidade e os aumentos do capital humano em parte resultam do crescimento económico derivado do progresso tecnológico (exógeno)” Rosenzweig (1990, S44).

A principal conclusão a que o autor chega é que as variações que ocorrem nos retornos do capital humano associadas às inovações tecnológicas exógenas conduzem a aumentos do investimento na educação e a significativas reduções na fertilidade⁴⁹.

De um modo geral verificamos que, a partir da literatura revista⁵⁰, o capital humano desempenha um papel decisivo para o crescimento e desenvolvimento. Tentamos salientar não só as suas externalidades, o seu papel enquanto factor produtivo, mas também a sua importância para a descoberta e difusão das inovações tecnológicas. Nesta pesquisa descobrimos poucos trabalhos que chegam a conclusões inversas. Podemos citar, por exemplo, o trabalho de Behrman (1987) que encontra uma correlação negativa entre literacia e crescimento económico. Contudo, a utilização desta variável enquanto indicador de educação e capital humano é muito questionável na medida em que esta variável

⁴⁹ O autor também verificou que os custos associados ao controlo da fertilidade inibem, embora modestamente, o aumento do investimento no capital humano.

⁵⁰ A literatura relativa à importância do capital humano (nomeadamente a educação) para o crescimento e desenvolvimento económico não se limita à literatura aqui apresentada. Autores como Stokey (1991), Ritzén (1987), Behrman (1987), Lang (1984), Psacharopoulos (1989), entre muitos outros, debruçam-se sobre esta problemática. O nosso objectivo era fazer uma análise sucinta e, nesse sentido, tentamos apresentar aqueles

constitui apenas a primeira fase do processo de formação do capital humano sendo, portanto, uma medida pouco exigente face ao progresso tecnológico nos países desenvolvidos⁵¹. Bradley e al. (1995), embora reconheçam que os trabalhos apresentados confirmem as predições dos modelos teóricos de que o capital humano desempenha um papel importante para o crescimento, consideram que é necessário prudência, sobretudo na adopção de medidas de política. Os autores referem que os modelos não clarificam, de modo preciso, o papel que o capital humano desempenha no processo de crescimento e desenvolvimento. Para além de, em muitos modelos, os dados relativos ao capital humano serem pouco representativos, esses modelos utilizam um nível de agregação muito elevado não permitindo capturar o mundo real. (...)

"The world is more complex than any simple uni-directional model can capture and this should be taken into consideration when formulating policy". (Bradley e al., 1995, p.136).

Assim, os autores sugerem que o trabalho realizado deve ser complementado com estudos do tipo *"micro-level"* e análises detalhadas do desempenho das políticas em cada economia individualmente.

Apesar das críticas, da revisão realizada, podemos concluir que o capital humano contribui para o crescimento económico sendo um dos factores explicativos das diferentes taxas de crescimento das economias. Assim o concluem, por exemplo, Benhabib e Spiegel (1994), Lucas (1988) e Romer (1990). Deste modo, o investimento em capital humano tem sido considerado um objectivo central de política económica, tanto para as economias mais desenvolvidas como para as economias mais pobres (Teixeira, 1999 e OECD, 1998). O investimento em capital humano tem constituído uma prioridade política, económica e social para a generalidade das economias do mundo pois daí advêm benefícios, não apenas para os indivíduos e sociedade em geral mas também para o desempenho das economias.

Dado que o presente trabalho também se enquadra na problemática do desenvolvimento regional, fazendo uma comparação entre duas economias que seguiram abordagens ou estratégias diferentes, consideramos que seria importante fazer, também, uma breve referência ao papel do capital humano enquanto factor de redistribuição do rendimento e redução das desigualdades.

que consideramos mais relevantes. Para uma revisão adicional ver, por exemplo, Haddad e al. (1990) e Lopes (1999).

2.3.2 O capital humano e a distribuição do rendimento

Uma das premissas da teoria do capital humano defende que as diferenças na “qualidade do trabalho”, que resultam dos diferentes montantes de capital humano adquiridos pelos trabalhadores, conduzem a variações nos níveis de rendimento do trabalho. Isto porque os investimentos em capital humano permitem níveis de produtividade mais elevados que, por sua vez, conduzem a níveis de rendimento maior. Assim, uma via para reduzir as desigualdades de rendimento consiste na redução dos diferentes níveis de investimento que as pessoas fazem em capital humano (saúde, educação, formação profissional) (Cohn, 1979).

No que se refere à importância que os diferentes níveis de capital humano têm para a produtividade da força de trabalho, Becker (1962, 1964) faz a distinção entre “formação geral” e “formação específica”. A formação geral refere-se à formação que engloba todo um conjunto de habilidades, capacidades e conhecimentos que são úteis aos trabalhadores em qualquer tipo de emprego. A formação específica, engloba a formação adquirida em determinado emprego e que só tem valor para esse emprego em específico sendo irrelevante para a produtividade do trabalhador em qualquer outra empresa. Tendo em conta esta distinção, o autor considera que, o trabalhador estará disposto a pagar para obter formação geral (em termos de redução do rendimento durante a formação) e o empregador estará disposto a pagar um salário mais elevado após essa formação. No caso da formação específica, os empregadores que investem neste tipo de formação, não pretendem que os seus trabalhadores saiam da empresa, pelo que estarão dispostos a pagar um salário mais alto. Similarmente, o trabalhador estará disposto a pagar por esta formação na medida em que esse investimento lhe trará retornos em termos de salários mais elevados e maior segurança de emprego.

Para além de Becker, também Mincer (1970, 1979) se preocupa com o estudo do papel da educação e capital humano para a obtenção e distribuição do rendimento. Segundo Mincer, a teoria do capital humano está intimamente relacionada com o estudo da distribuição do rendimento: os custos e os retornos do investimento em capital humano são

⁵¹ Para uma análise mais aprofundada dos problemas resultantes da utilização da literacia como medida de

medidos, em primeiro lugar, em termos de diferenciais de rendimentos. Consequentemente, existe um crescente reconhecimento da importância do investimento nas pessoas como princípio fundamental na análise teórica e empírica relativa à distribuição do rendimento. A ideia central é que as capacidades humanas são, em grande parte, adquiridas ou desenvolvidas por meio da educação informal e formal, em casa e na escola, e através da prática, experiência e mobilidade no mercado de trabalho. Estas actividades têm um custo, na medida em que envolvem despesas directas e rendimentos não obtidos pelos estudantes, pelos educadores e pelos trabalhadores no processo de mobilidade do trabalho. Uma vez que os benefícios que advêm destas actividades aumentam, sobretudo no futuro, e são, na maior parte dos casos, duráveis, o custo da aquisição de capacidades humanas é um acto de investimento (Mincer, 1979). Assim, o autor distingue os diferentes tipos de investimento em capital humano. O investimento em capital humano pode ser descrito “*in a life-cycle chronology*”. Os recursos despendidos com os cuidados e com o desenvolvimento das crianças constituem, segundo Mincer, investimentos pré-escolares. Estes são seguidos pelos investimentos em educação formal (na escola). Investimentos relativos à mobilidade no mercado de trabalho, escolha de trabalho, aquisição de experiência, são os investimentos que ocorrem durante a vida activa (no trabalho), enquanto os investimentos na saúde e “*other maintenance activities*” continuam ao longo de toda a vida. (Mincer, 1979). A educação formal (escolar), que precede a entrada no mercado de trabalho, afecta os níveis de rendimento ao longo da vida mas não determina o perfil salarial. Este último é determinado e influenciado por outro tipo de investimentos em capital humano, tais como, formação no trabalho, experiência, aprendizagem e mobilidade no trabalho durante a vida activa (no trabalho). Contudo, a educação formal também contribui para aumentar e facilitar a experiência e a aprendizagem no trabalho⁵². Facilita o processo informal de aprendizagem através da experiência, isto é, facilita o “*training on the job*”, que passa por um conjunto de actividades e programas de formação no trabalho. Em consequência, como refere Mincer (1993), os trabalhadores com níveis de educação mais elevados estão menos sujeitos a episódios de desemprego. Portanto, segundo esta abordagem as variações no rendimento do trabalho, em parte, devem-se a diferenças na “qualidade do trabalho”. As diferenças na “qualidade do trabalho” devem-se a diferentes quantidades e qualidades de capital humano

capital humano, ver Barro e Lee (1993) e Teixeira (1999).

⁵² Como facilmente depreendemos do exposto, isto não quer dizer que para o autor a educação formal seja um método exclusivo e suficiente para formar a força de trabalho. É antes, e segundo as palavras do autor, “*the end of a more and preparatory stage, and the beginning of a more specialized and often prolonged process of acquisition of occupational skill, after entry into the labour force*”.

adquiridas pelos trabalhadores (não só educação formal, mas todo outro tipo de investimentos, experiências e formações). Por outro lado, a qualidade do capital humano e os níveis de capacidades adquiridas e detidas pelos trabalhadores podem afectar a estabilidade salarial, a produtividade e o desemprego.

De facto, num outro trabalho, Mincer (1989) analisa os efeitos que o capital humano tem para o aumento da produtividade, para estrutura salarial, para a mobilidade do trabalho e para o desemprego. O autor descobre que:

- a educação afecta os diferenciais salariais, os quais tendem a ser mais elevados nos sectores tecnologicamente mais avançados;
- nestes sectores utilizam-se trabalhadores com níveis mais elevados de educação e formação;
- as taxas de desemprego são mais baixas nos sectores tecnologicamente mais avançados, após um pequeno período inicial que se segue ao aumento do nível tecnológico.

Embora os trabalhos de Mincer se preocupem sobretudo com as relações entre o capital humano e as questões relativas à economia do trabalho, o autor não deixa de fazer referência à importância que o capital humano tem no crescimento económico. Para o autor o capital humano desempenha duas funções fundamentais no processo de crescimento económico. Enquanto *stock* de conhecimento é a fonte de inovação a qual, por sua vez, é um factor básico do crescimento económico. Enquanto *stock* de capacidades produzido pela educação e formação constitui um factor produtivo que deve ser coordenado com os outros factores produtivos no processo de produção. (Mincer, 1989).

Ainda no que se refere à relação entre educação e distribuição do rendimento, Ram (1989) faz uma breve revisão dos trabalhos que estudam a relação entre o nível de educação e a distribuição do rendimento. Ram (1989) refere que, no trabalho de Knight and Sabot⁵³, estes autores identificam dois tipos de efeitos que o aumento da educação tem na distribuição dos rendimentos. O efeito "*composition*" que tende a aumentar o tamanho relativo dos grupos com níveis mais altos de educação (e maiores rendimentos), e, portanto, tende a aumentar as desigualdades na distribuição do rendimento. Contudo, o efeito "*wage compression*" que deriva do maior aumento da oferta de trabalho (com

⁵³ Knight and Sabot (1983). *Education expansion and Kuznetz effect*. American Economic Review, 73.

elevada educação ou formação) relativamente à sua procura, age na direcção inversa podendo sobrepor-se ao efeito “*composition*”. Assim, a questão de saber se o nível de educação aumenta ou diminui a desigualdade, “*ceteris paribus*”, depende, das diferenças relativas entre as diferentes categorias educacionais, depende da relativa média salarial e da relativa dispersão salarial. Ram (1989) faz ainda referência a outros mecanismos indirectos que podem ser considerados no que se refere à relação entre educação e distribuição do rendimento. É muitas vezes sugerido que o aumento da educação pode aumentar a taxa de actividade (participação no mercado de trabalho) das mulheres o que, por sua vez, pode contribuir para a redução das desigualdades de rendimento. Isto porque o aumento da educação e da taxa de actividade das mulheres tende a reduzir a fertilidade, a natalidade e o crescimento populacional⁵⁴. Considerando que a taxa de crescimento populacional está relacionada com as condições sociais e com as desigualdades de rendimento, então, como refere Ram, o aumento da educação pode reduzir as desigualdades de rendimento ao diminuir a fertilidade e o crescimento da população. Embora existam outros elementos que possam sugerir alguma ligação entre o aumento da educação e as desigualdades de rendimento, o autor conclui que os modelos teóricos apresentados não permitem dizer, com clareza, quais os efeitos da educação, na distribuição do rendimento e na pobreza.

Ainda no que se refere à importância do capital humano nas desigualdades de rendimento, autores como Lopes (1999), O'Neill (1995), Tilak (1989), World Bank (1981), entre outros, analisaram essas questões no contexto das disparidades regionais.

O relatório sobre o desenvolvimento mundial (World Bank, 1981) refere que a pobreza das regiões mais pobres pode ser combatida se o país desenvolver uma política educativa eficaz na medida em que a educação é considerada um instrumento de política importante uma vez que estimula o crescimento económico. Esta perspectiva é reforçada uma década mais tarde, pela mesma instituição na qual se defende que o investimento em capital humano, especialmente a educação contribui para a redução das mais importantes causas da pobreza (World Bank, 1990).

O'Neill (1995), elabora um estudo no qual o objectivo era analisar em que medida os diferentes padrões de convergência em capital humano contribuem para as diferenças de

⁵⁴ Um modelo que se aproxima desta perspectiva é o de Rosenzweig (1990). No trabalho de Haddad e al

rendimento entre os países. O autor decompõe o rendimento nacional em três componentes: uma relativa aos níveis educacionais, outra reflectindo o retorno da educação e uma componente residual. Na análise realizada⁵⁵, o autor considera quatro categorias de países: os desenvolvidos, a Europa, os menos desenvolvidos, e o mundo como um todo. Considerando como medida de capital humano de um país as taxas brutas de matrículas no ensino secundário e o logaritmo do PIB per capita real como medida de rendimento, o autor conclui que tanto para os países desenvolvidos como para a Europa, as mudanças nos níveis de educação são uma importante determinante das alterações que ocorrem na distribuição do rendimento entre os países. A convergência nos níveis de educação, tanto nos países desenvolvidos como na Europa, resultou numa significativa redução das desigualdades de rendimento. Contudo, quando se consideram os outros dois grupos, os países menos desenvolvidos e o mundo como um todo, apesar de se verificar convergência nos níveis de educação, os rendimentos entre estes dois grupos divergiu. O autor considera que esse facto se deve sobretudo às alterações na taxa de retorno da educação.

“Enquanto que nos países desenvolvidos a força dominante é a convergência nos níveis de educação conduzindo a rendimentos convergentes, para os países menos desenvolvidos e o mundo como um todo o factor dominante foi a divergência, conduzindo às desigualdades de rendimento.” (O’Neill, 1995, p. 1296).

Assim, para o autor, apesar de se verificarem reduções nos níveis de educação entre os países desenvolvidos e os menos desenvolvidos é sobretudo a evolução tecnológica, isto é, a tendência para a adopção de técnicas produtivas cada vez mais baseadas em trabalho altamente qualificado, o factor responsável pelo aumento dos retornos do investimento em educação. Se juntarmos a este facto, as grandes disparidades nos níveis de educação, que ainda existem entre os países desenvolvidos e menos desenvolvidos, compreende-se o aumento das desigualdades.

Lopes (1999), realizou uma análise “*cross-section*”⁵⁶ para as regiões NUT’s II da União Europeia⁵⁷ bem como para um grupo de regiões mais ricas e um outro de regiões mais pobres (dentro do mesmo espaço). O objectivo era analisar a importância da educação nas disparidades de rendimento. Como refere a autora: (...)

(1990) também é feita referência a esse facto.

⁵⁵ Para o período de 1967 a 1985.

⁵⁶ No período 1980-1992.

⁵⁷ As regiões NUT’s II analisadas pertencem a 8 membros da UE: Bélgica, Alemanha, Espanha, França, Holanda, Portugal, Reino Unido e Grécia.

“esperamos contribuir, de algum modo (...) mostrando que no espaço da UE as disparidades nos níveis de educação estão correlacionadas com as disparidades de rendimento. (...) Com os resultados, esperamos poder contribuir para fundamentar a importância da educação no desenvolvimento económico regional, além de, paralelamente ajudar a atenuar as disparidades regionais pela via dos investimentos em capital humano, que aqui medimos como níveis de educação alcançados” (Lopes, 1999).

O PIB “*per capita*” (variável a explicar) é medido em paridade do poder de compra e o capital humano é medido pelos níveis de educação alcançados pela população com idades entre 25 e 59 anos. Os níveis de educação subdividem-se em três: nível 1 (corresponde à educação primária); o nível 2 (corresponde à educação secundária) e o nível 3 (corresponde à educação superior). De acordo com os resultados obtidos, a autora conclui que em países onde a divergência de rendimento é elevada, a capacidade explicativa da educação é mais significativa. Por outro lado, existe uma relação de causalidade entre os níveis de educação e o rendimento “*per capita*”. A autora pretende mostrar que as regiões com rendimentos mais altos registam também uma percentagem mais elevada da população com ensino secundário e superior embora não seja possível testar a relação causa-efeito. Assim, relativamente ao nível de educação primário (nível 1), a autora verificou uma associação negativa significativa com o rendimento “*per capita*”. Os níveis de educação secundário e superior (nível 2 e 3 respectivamente) evidenciam uma associação positiva e significativa com o PIB “*per capita*”.

Considerando a divisão das regiões nos dois grupos (um com as regiões mais ricas e outro com as regiões mais pobres), os resultados permitem tirar as conclusões acima referidas. Mais uma vez a autora verifica que existe uma correlação negativa entre o rendimento “*per capita*” e os níveis de educação mais baixos (nível 1) em ambos os grupos. Os níveis de educação 2 e 3 aparecem positivamente correlacionados com o rendimento “*per capita*”. Estes resultados levam a autora a concluir que os níveis de educação mais elevados afectam, positivamente, o rendimento “*per capita*” (Lopes, 1999).

Dos estudos revistos podemos concluir pela ênfase colocada nos níveis de educação e capital humano. A educação, para além de permitir ao indivíduo o acesso a sectores da economia de salários mais elevados e, desse modo, acesso a melhores condições de saúde, níveis de conhecimento e capacidades mais desenvolvidas, a educação é também vista como um meio de redistribuição do rendimento, como o consideram Lopes (1999), O’Neill

(1995), entre outros. O papel da educação no aumento e redistribuição do rendimento está associado à ideia de que as regiões melhor dotadas de capital humano são regiões com mais capacidade para sustentar um crescimento e desenvolvimento a longo prazo (Lopes, 1999). Isto porque a educação constitui um factor chave na aquisição e desenvolvimento das capacidades de uma sociedade, factor indispensável não só ao desenvolvimento da economia como também à sua competitividade futura.

2.4 Conclusões

Estamos cientes de que muitos estudos, relativos ao papel do capital humano e educação, ficaram por referir bem como outras componentes a ele ligadas ficaram por analisar (por exemplo os custos e financiamento da educação). Contudo, o nosso objectivo era, não só fazer referência ao papel do capital humano ao nível da esfera do indivíduo mas, e sobretudo, referir a sua importância para o crescimento e desenvolvimento económico de modo a tentar perceber a importância crescente que o investimento em capital humano tem assumido enquanto política de desenvolvimento económico e social.

De uma forma muito sucinta podemos referir que, da análise dos trabalhos revistos, na secção 2.3.1, o capital humano e a sua acumulação são importantes para o processo produtivo na medida em que permitem um aumento do nível de produtividade de um país, facilitam a absorção dos benefícios gerados pelos desenvolvimentos tecnológicos externos, podendo, também, incentivar a acumulação de outros factores necessários ao crescimento. Para além dos efeitos na produtividade e crescimento, da análise feita na secção 2.3.2, verificamos que investimento em educação e capital humano é importante, não apenas para a sociedade e economia como um todo mas também para o indivíduo considerado individualmente.

Assim, no contexto actual de globalização da economia mundial, caracterizada pela crescente mobilidade dos recursos e do relativo fácil acesso a tecnologias mais avançadas e a mercados mais competitivos, a vantagem competitiva das nações depende cada vez mais da qualidade da mão-de-obra, isto é, do "stock" de capital humano. Deste modo, e como consideram Lopes (1999), Teixeira (1999), entre outros, uma das formas dos países manterem ou incrementarem a respectiva capacidade competitiva no longo prazo depende de uma força de trabalho intensiva em capital humano.

**Parte II: A importância da Política Regional Comunitária
para o desenvolvimento de Portugal e da Irlanda – uma
comparação.**

INTRODUÇÃO

Na Parte I deste trabalho fizemos uma revisão da literatura relativa ao investimento infra-estrutural (capítulo 1) e ao investimento em capital humano (capítulo 2). Dessa análise podemos concluir pela importância que estes dois factores assumem enquanto elementos essenciais para o crescimento e desenvolvimento de um país ou região.

Consideramos que a realização desta revisão da literatura se torna necessária e relevante na medida em que a Parte II vai incidir sobre a análise e comparação da evolução de duas economias, a Portuguesa e a Irlandesa. Estas duas economias da UE seguiram “caminhos” diferentes no que se refere às estratégias seguidas e à aplicação dos Fundos Estruturais Comunitários. O seu desempenho económico, embora positivo em ambos os casos, revela amplitudes e níveis de desenvolvimento diferentes. Estes factos justificam para nós a importância da primeira Parte deste trabalho.

Na Parte II do trabalho, o nosso objectivo é analisar e avaliar a importância que a Política Regional Comunitária (PRC) vem assumindo para o desenvolvimento de Portugal e da Irlanda.

Nos grandes agrupamentos económicos, como é exemplo a UE, em que Portugal e a Irlanda estão inseridos, existem locais, regiões e, até, países mais atractivos do que outros para a actividade económica devido, por exemplo, à qualificação e custo do capital humano, à dotação de recursos naturais, à disponibilidade de infra-estruturas, aos incentivos à produção e à proximidade dos mercados. Consequentemente, a localização espacial das empresas e da actividade económica, do rendimento e do desemprego são desigualmente distribuídos. Na verdade, as pessoas e os capitais concentram-se nos locais onde o “ambiente” lhes seja mais favorável levando ao aparecimento das disparidades económicas e sociais.

As diferenças económicas e sociais de desenvolvimento e de níveis de vida entre as regiões que compõem os Estados-membros da UE, e entre os Estados-membros entre si, são uma realidade inegável. As disparidades económicas e sociais constituem um fenómeno de longa duração afectando sobretudo as regiões mais desfavorecidas. Embora

em diferentes graus, estas conhecem muitas dificuldades comuns tais como: fraca disponibilidade de infra-estruturas de base (transportes, telecomunicações, energia, água, protecção do ambiente); má qualificação dos recursos humanos e atraso na investigação e no desenvolvimento tecnológico; baixos níveis de rendimento *per capita* e consideráveis níveis de desemprego e subemprego.

Embora a preocupação com as desigualdades estivesse já prevista no Preâmbulo do Tratado de Roma, “*assegurar o desenvolvimento harmonioso pela redução das desigualdades entre as regiões e o atraso das menos favorecidas*”, foi a adesão da Grécia, em 1981, de Portugal e Espanha, em 1986, e, sobretudo, as implicações do Acto Único Europeu (AUE) que determinaram a crescente importância da PRC levando a que o assunto das desigualdades regionais assumisse uma importância crescente na agenda política da UE. A crescente preocupação com a Coesão Económica e Social no seio da UE resultou na reformulação, expansão e agrupamento de um conjunto de políticas com objectivos de carácter estrutural e de crescimento económico que ficaram conhecidas por Quadros Comunitários de Apoio (QCA).

Os QCA resultam dos Planos de Desenvolvimento Regional (PDR). Depois de apresentados à Comissão Europeia pelas autoridades nacionais responsáveis, os PDR são analisados e negociados pela Comissão e pelos governos nacionais dos países beneficiários resultando, desta discussão, os QCA. Desde a implementação do primeiro QCA, o qual cobriu o período de 1989-1993, estamos já no período de vigência do terceiro QCA. O QCA II vigorou entre 1994-1999 enquanto que o QCA III cobre o período entre 2000-2006.

Em relação aos “países da coesão”⁵⁸, o objectivo dos QCA tem sido facilitar o seu crescimento ultrapassando os seus principais problemas estruturais. A experiência mostra que o jogo livre da economia não pode assegurar, por si só, um desenvolvimento equilibrado (CE, 1996 a). Pelo contrário, com a globalização e interdependência podem mesmo acentuar as diferenças de desenvolvimento. Como as economias menos avançadas não têm capacidades para ultrapassar sozinhas as dificuldades, a Comunidade, mediante as políticas ao seu dispor, mas sobretudo por meio da PRC e da política de coesão, tem por missão completar a acção dos Estados-membros na correcção dos desequilíbrios de

⁵⁸ Países cujo PNB *per capita* é inferior a 90% da média da UE - Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal.

desenvolvimento. Mais concretamente, o objectivo é encorajar o crescimento autosustentado dos países e regiões menos desenvolvidos ajudando na resolução dos problemas económicos associados ao baixo nível de PIB *per capita*, baixos níveis de produtividade, elevado desemprego e subemprego e desequilíbrios das contas públicas e externas. Nesse sentido, os programas de investimento incluídos nos QCA ao longo dos anos, têm privilegiado, em maior ou menor grau, o investimento em infra-estruturas, formação de recursos humanos e ajudas directas ao sector privado (indústria, serviços e agricultura). De facto, não se trata apenas de transferir recursos financeiros para as regiões pobres mas sim dotá-las dos meios necessários para acelerar o seu desenvolvimento e melhorar o nível de vida das suas populações.

Desde a implementação do primeiro QCA, muitas alterações se verificaram nas economias da Irlanda e Portugal (países em análise). De um modo geral, as avaliações disponíveis mostram que os resultados têm sido significativamente positivos. Nesta parte do trabalho, o nosso grande objectivo será, analisar e comparar as posições de Portugal e da Irlanda⁵⁹ relativamente à PRC, isto é, analisar e comparar as estratégias seguidas nos respectivos QCA. Assim, a Parte II do trabalho segue a seguinte organização. No capítulo 3 começamos por fazer uma análise geral das duas economias, revendo os progressos feitos, com especial destaque para o período pós adesão e para os principais problemas que têm merecido maior atenção por parte dos programas dos QCA em questão. Posteriormente, nos capítulos 4, 5, 6, faremos uma análise comparativa de cada um dos QCA para estas duas regiões da UE (Portugal e Irlanda) com o propósito de avaliar a sua importância para o desenvolvimento dos dois países. Depois desta análise teórica, e tentando impor uma componente mais prática a essa comparação, no capítulo 7 vamos utilizar alguns indicadores de especialização, normalmente usados na Economia Industrial e Regional, com o propósito de comparar e caracterizar os dois países do ponto de vista do seu nível de especialização/diversificação no que se refere à distribuição dos fundos comunitários por tipo de investimento. Por último apresentaremos as conclusões mais pertinentes.

⁵⁹ A escolha destes dois países não resulta do acaso. As razões ligadas a esta escolha prendem-se com o facto de, em meados dos anos oitenta, os níveis de desenvolvimento serem relativamente semelhantes. Apesar disso as estratégias seguidas foram diferentes (a Irlanda deu maior importância à formação dos recursos humanos enquanto que Portugal "apostou" nas infra-estruturas económicas) e os níveis de desenvolvimento e convergência real com a UE são actualmente bastante diferentes.

CAPÍTULO 3 - AS ECONOMIAS DE PORTUGAL E DA IRLANDA

3.1 Breve perspectiva histórica da situação económica e social em Portugal

Para melhor compreendermos o contexto económico e social actual, achamos conveniente fazer uma breve análise da história social e económica de Portugal (o mesmo faremos para a República da Irlanda).

Numa grande parte do século vinte (entre 1926 e 1974), Portugal viveu num regime ditatorial que derivou da revolução de 1926 e deu origem ao Estado Novo, terminando na revolução de 25 de Abril de 1974. No que respeita à situação económica e social, o país passou por diversas fases de desenvolvimento. Assim, numa primeira fase, entre 1926 e os finais da segunda Grande Guerra, período que ficou conhecido pelo “período das fases estagnacionistas”, Portugal sofreu uma estagnação económica e cultural deliberada devido aos princípios defendidos por António de Oliveira Salazar, o nacionalismo, o racionalismo e o condicionamento industrial. Consequentemente, no período pós guerra (“*Golden Age*”) que ficou marcado pela reconstrução das economias destruídas pela guerra e pelo início de uma fase de expansão e desenvolvimento económico na Europa e no mundo, o desenvolvimento de Portugal continuou a basear-se no isolacionismo. De facto, o modelo adoptado na década seguinte, o modelo de industrialização por substituição das importações, apesar de renegar as teses estagnacionistas, tinha como objectivo o desenvolvimento industrial com base numa política proteccionista (quer no que se refere à concorrência interna, quer no que se refere à concorrência externa). Os principais documentos a contemplar este tipo de opções foram a Lei do Fomento e Reorganização Industrial e os Planos de Fomento (1953-58 e 1959-64).

Só a partir dos anos sessenta se dá uma modificação na orientação da política económica, especificamente no que se refere à abertura da economia portuguesa ao exterior. A internacionalização da economia portuguesa está relacionada com o movimento de internacionalização e integração das economias desenvolvidas que, na Europa, se materializou com a criação da CEE e a Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA)⁶⁰. Para além de ser um membro fundador da Organização para a Cooperação e

Desenvolvimento Económico (OCDE) (1948), do Banco Mundial (1960), do Fundo Monetário Internacional (FMI) (1960) e do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) (1961) um dos avanços mais importantes para a internacionalização da economia portuguesa dá-se com a adesão de Portugal à EFTA e com a assinatura do acordo comercial com a CEE em 1972⁶¹. A preferência pela EFTA relativamente à então CEE deu-se por vários factores. Para além das tradicionais relações comerciais com o Reino Unido, a EFTA, ao contrário da CEE, não se preocupava com o regime político do país. Por outro lado, o acordo de livre comércio não se aplicava aos produtos primários e, ao contrário do que acontecia na CEE, não se requeria uma pauta aduaneira comum para países terceiros.

A opção pela viragem da política económica para a promoção das exportações só foi assumida no âmbito do Plano de Fomento III (1968-73). Aí se afirmava a importância das indústrias exportadoras tradicionais mas também se reconhecia a sua fragilidade pelo que foi definida a necessidade de evolução no sentido das produções mais modernas e sofisticadas como a química, produtos metálicos e outros equipamentos. Mesmo assim o desenvolvimento industrial focou-se nos sectores tradicionais dos têxteis, vestuário, cerâmica e cortiça e outros processos industriais agrícolas. A década de sessenta foi também marcada pela guerra colonial⁶² e pelo fenómeno da emigração que vieram condicionar ainda mais a situação económica, social e política do país. Embora o crescimento do produto tivesse sido significativo (o PNB em 1973 era quatro vezes maior que o de 1958), o investimento em infra-estruturas e serviços de saúde e bem estar foram largamente negligenciados. Não se verificou convergência com os países mais desenvolvidos da Europa e Portugal continuou na cauda da Europa a todos os níveis. Em 1974, o isolamento político do regime, a manutenção da guerra colonial e a degradação das condições de vida dos portugueses, são as realidades que originam um grande descontentamento popular e que levam à “*Revolução dos Cravos*”, em Abril de 1974.

Depois de 1974, Portugal sofreu um período de grande confusão política e importantes constrangimentos económicos e sociais devido à recessão internacional e à Revolução de Abril. Em 1975, a política económica era marcadamente anticapitalista e

⁶⁰ A EFTA, uma zona de comércio livre, foi criada pela assinatura da Convenção de Estocolmo a 4 de Janeiro de 1960 entre sete países: a Grã-Bretanha, Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça.

⁶¹ Este acordo previa um desmantelamento alfandegário e diferenciado por tipo de produtos.

⁶² A guerra com as colónias, para além de agravar a imagem interna e externa do regime agravou a situação económica e, sobretudo, o défice público.

orientada pelo sector público. Procedeu-se à nacionalização de um vasto número de indústrias, negócios e serviços financeiros e foi concedida a independência às colónias. Para além das agitações políticas e sociais, entre 1974 e 1985, a actividade económica foi também marcada pela alternância de períodos de crise e recuperação e de políticas restritivas e expansionistas. Para além dos factores internos, foram os factores de ordem externa, verificados neste período, que mais contribuíram para a diminuição do crescimento e agravamento da instabilidade económica. Dada a nossa dependência externa, os choques petrolíferos em 1973-74 e 1979 e a conseqüente subida do preço das matérias primas e diminuição da procura externa contribuíram para o forte agravamento da balança de pagamentos. Para este último contribuiu também a queda nas remessas de emigrantes. Adicionalmente, factores internos como o retorno de milhares de pessoas das ex-colónias e desmobilização de militares (e diminuição da emigração), a fixação do salário mínimo, o aumento do desemprego e o aumento dos custos das empresas portuguesas criaram uma situação inflacionista bastante grave que obrigou à negociação e aplicação de um primeiro “programa de estabilização” com o FMI entre 1977-79. A política de estabilização levada a cabo, apesar dos custos⁶³, teve resultados positivos que se reflectiram nas contas externas. No entanto, no início da década de oitenta os governantes adoptaram uma política de expansão da economia enquanto o resto do mundo “sofria” os efeitos do segundo choque petrolífero. Os efeitos foram desastrosos no frágil e recente equilíbrio externo. Em 1983, os problemas externos implicaram um novo “programa de estabilização” com o FMI. Consequentemente, a economia sofreu um novo período de recessão em 1983-85.

Após 1985, a situação económica melhorou significativamente, quer pela conjuntura internacional favorável quer pela redução dos preços do petróleo, às quais se juntou o reequilíbrio financeiro resultante do “programa de estabilização”. Por outro lado, a 1 de Janeiro de 1986 Portugal aderiu à então CEE. O facto de Portugal se ter tornado membro deste bloco regional ajudou a promover a competitividade e o potencial endógeno do país. De facto, a partir de 1986, para além de desaparecerem os constrangimentos da balança de pagamentos, este período caracterizou-se por uma grande estabilidade política, até então não verificada, e a adesão à CEE abriu novas perspectivas à economia e impôs substanciais transformações ao país.

⁶³ Os custos do programa de estabilização foram, sobretudo, a desaceleração brutal da actividade económica, queda do investimento bruto, diminuição dos salários reais e a manutenção de elevadas taxas de inflação e desemprego.

Após 1986 e com a chegada ao poder de um novo governo do Partido Social Democrata que defendia o sistema liberal, as orientações de política modificaram-se e passaram a basear-se num programa de privatizações cuja ênfase seria a adopção de políticas liberais, eliminação do proteccionismo e liberalização internacional do mercado de capitais. Estes princípios de política continuam a caracterizar a actividade económica portuguesa os quais foram reforçados pelos objectivos do Tratado da União Europeia (TUE), da moeda única e do Pacto de Estabilidade e Crescimento⁶⁴.

3.2 Breve perspectiva histórica da situação económica e social da Irlanda

A República da Irlanda é uma pequena ilha periférica da UE com uma das mais abertas economias do mundo. Embora tivesse sido dependente do Reino Unido durante séculos, após a independência política em 1921, a Irlanda adoptou diferentes estratégias e passou por diferentes estados de desenvolvimento. A Irlanda passou por fases de extremo proteccionismo e por fases de extrema abertura ao exterior. A sua estratégia de desenvolvimento a determinado tempo baseou-se na exploração das suas vantagens comparativas na agricultura, passando por uma estratégia de substituição das importações e, mais recentemente, adoptou uma estratégia virada para o exterior e baseada nas exportações, desenvolvendo as relações comerciais com um grande número de países e reduzindo a sua dependência do Reino Unido. Esta estratégia foi complementada por uma (bem sucedida) estratégia de atracção de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) para os sectores industrial e dos serviços financeiros.

No período pós independência a economia irlandesa era muito dependente da indústria agrícola. As propriedades eram pobres, muito fragmentadas e não havia mecanização pelo que o rendimento era baixo. Assim, neste período a política económica foi orientada para a agricultura e o objectivo seria aumentar a produção, o rendimento e as exportações agrícolas. Apesar da importância dada a este sector, pouca atenção foi dada ao sector industrial pelo que, na década de vinte, o produto e o emprego foram “penalizados” e a emigração aumentou.

⁶⁴ O Pacto de Estabilidade e Crescimento resultante da Cimeira de Amsterdão, em Junho de 1997, para além de clarificar as condições do TUE em termos de finanças públicas obriga os Estados participantes na moeda

No início dos anos trinta, a economia irlandesa deixa de basear-se no livre comércio passando a orientar-se por princípios proteccionistas, isto é, estabelecimento de ajudas estatais, imposição de barreiras tarifárias e por uma política de substituição de importações. De facto, a grande depressão levou a maior parte dos países a estabelecer barreiras alfandegárias. Rapidamente a política económica irlandesa foi influenciada pelos princípios proteccionistas. O objectivo era criar um sector industrial doméstico, protegendo-o do exterior, de modo a tornar o país auto-suficiente, reduzir a dependência do Reino Unido e, sobretudo, fomentar o emprego e reduzir a emigração. Este regime proteccionista permaneceu também durante a segunda Guerra Mundial. Embora estas medidas tivessem protegido e permitido o desenvolvimento de algumas indústrias, o mercado interno rapidamente ficou saturado e, como não havia uma política de fomento de exportações, os empregos criados não foram suficientes para travar a emigração. Assim, em 1945, a Irlanda continuava a ser um dos países mais pobres da Europa Ocidental (O'Gráda e O'Rourke, 1996).

O insucesso da estratégia de substituição de importações vai dar lugar a uma orientação inversa da política económica. A estratégia a ser seguida seria a promoção activa das exportações e captação do IDE, isto é, uma estratégia de desenvolvimento virada para fora. No período pós guerra, tal como os outros países da Europa, a economia irlandesa verificou uma relativa recuperação. Contudo, e devido ao *boom* do consumo entre 1946 e 1950, a balança comercial e de pagamentos sofreram sérios agravamentos. A constatação de que era necessário adoptar uma política que fomentasse o investimento em capital produtivo e encorajasse as exportações levou à re-orientação da política económica. Embora se continuasse a dar importância à agricultura, era necessário prestar maior atenção ao desenvolvimento industrial de modo a criar emprego para aqueles que abandonassem a agricultura. Assim, em 1952 foi estabelecido o "*Underdeveloped Areas Act*"⁶⁵ e com ele a "*Industrial Agency*". O objectivo era favorecer a localização das indústrias em determinadas áreas (sobretudo na metade ocidental do país). Esta orientação regional da política industrial seria para continuar nos anos seguintes e foi acompanhada por uma das mais importantes políticas introduzidas a "*Export Profit Tax Relief Scheme*". Segundo esta medida, os lucros resultantes das exportações de produtos estavam isentos de impostos. É claro que, com a adesão da CEE, em 1973, e a obrigação de cumprimento da

única a cumprirem esses critérios e a conseguirem equilíbrios (ou excedentes) orçamentais no médio e longo prazo sob pena de lhes serem aplicadas sanções.

política de concorrência, a Irlanda teve que abdicar desta medida. Contudo, foi substituída por uma taxa de tributação sobre os lucros da actividade industrial extremamente reduzida (10%) a qual continua em vigor e está garantida até 2010. Esta promoção activa de abertura da economia ao exterior foi sobretudo importante para a localização de IDE na Irlanda durante as décadas seguintes, o qual provinha sobretudo dos Estados Unidos da América (EUA), da Alemanha Ocidental do Reino Unido e do Japão⁶⁶.

Muito importante para o aumento do desempenho da economia irlandesa foi a liberalização do comércio. No início da década de sessenta, a Irlanda iniciou um processo unilateral de redução de tarifas e, em 1965, assinou um acordo de livre comércio com o Reino Unido. Para além disso tornou-se membro do GATT (1967) e da CEE (1973). O desempenho da economia irlandesa, durante a década de sessenta e sobretudo na década de setenta esteve próxima da média europeia (Ó'Grada, 1994). O crescimento económico permitiu que, durante a década de setenta, a imigração superasse a emigração bem como um rápido crescimento da população que não acontecia desde a grande fome (1845-51) (O'Grada, 1994). Contudo, a década de oitenta vai trazer um período de contornos preocupantes para esta pequena economia aberta, nomeadamente crescentes défices externos e orçamentais, elevados níveis de desemprego e abrandamento do ritmo de crescimento. A política governamental irlandesa, para além de dar bastante atenção aos assuntos sociais (despesas na saúde, educação e bem estar social), baseava-se num sector empresarial público bastante significativo (Drudy, 1998) pelo que as receitas de impostos eram relativamente baixas para cobrir as despesas e atenuar os efeitos dos choques petrolíferos de 1973 e 1979. Em consequência, as autoridades recorreram à dívida externa e, no final da década de setenta e início da década de oitenta, o endividamento governamental atingiu valores muitos elevados (McAleese e McCarthy, 1989). Em 1977 a dívida nacional atingia 75% do PNB e em 1987 era já de 125% do PNB. Os juros da dívida pública, no mesmo período, aumentaram de 5% para 10% do PNB (Drudy, 1998).

Em 1979, a libra irlandesa integrou o Sistema Monetário Europeu (SME) na expectativa de baixar a inflação na Irlanda (que na década 1975-85 atingiu uma média de 13/14%) para os níveis da Alemanha (no mesmo período a inflação média atingiu 4%) (CE, 1996 b). Contudo, tal não aconteceu tão rápido quanto o desejado porque as fortes

⁶⁶ Os subsídios de desenvolvimento à indústria, criados pelo Underdeveloped Areas Act, foram estendidos a todo o território nacional, em 1957, tendo sido posteriormente ampliados e desenvolvidos ao longo do tempo.

relações comerciais com o Reino Unido levaram a que a Irlanda continuasse a “importar” inflação daquele país (Drudy, 1998).

Quando a dívida atingiu níveis insustentáveis em 1987, o governo adoptou medidas para cortar as despesas e aumentar as receitas. Houve uma aceitação pública generalizada sobre a necessidade de adoptar medidas contraccionistas. Os acordos entre o governo e os parceiros sociais desempenharam um papel crucial na consolidação fiscal. Para além disso, a redução das taxas de juro e os outros critérios de convergência impostos no TUE também foram determinantes para a redução da despesa pública.

Hoje as finanças públicas irlandesas são favoravelmente comparáveis à maior parte dos membros da UE e o desempenho económico irlandês tem sido imparável, de tal modo que a Irlanda foi já apelidada de “Tigre Celta”.

⁶⁶ Para além destas medidas, outras como o “White Paper on Economic Development” e o “Programme for Economic Expansion”, foram importantes para a promoção das exportações e para a captação do IDE.

3.3 Principais características económicas e sociais

Fizemos uma análise geral e resumida da história económica portuguesa e irlandesas nas últimas décadas. Apresentaremos de seguida um conjunto de indicadores que nos permitam conhecer e comparar com maior pormenor a situação económica e social dos dois países, sobretudo e com especial ênfase, depois da adesão à UE.

3.3.1 Demografia e território

Quadro 2. Demografia e território

	Portugal	Irlanda	Europa - 15 ¹
Superfície (em Km ²) ^a	92 000	70 000	3 240 000
População total (em milhares)			
1960 ^b	8 682	2 834	297 224
1970 ^b	8 692	2 950	322 146
1985 ^b	9 767	3 401	337 750
1990 ^b	9 905	3 540	341 935
1995 ^c	9 869	3 598	348 310
1998 ^c	9 957	3 694	371 589

¹ Os dados de 1960 a 1990 incluem apenas a Alemanha Ocidental.

^a Fonte: OECD (2000 b).

^b Fonte: Drudy (1998).

^c Fonte: Eurostat (2000).

A população residente em Portugal soma aproximadamente dez milhões de habitantes, dos quais 5% habitam nos arquipélagos da Madeira e dos Açores. Historicamente, Portugal foi um país com emigração líquida (sobretudo na década de sessenta) situação que se inverteu em meados da década de setenta com o regresso de muitos milhares de pessoas residentes nas ex-colónias portuguesas. Essa é de facto a principal razão que justifica o grande aumento da população na década de setenta. A densidade populacional em Portugal era, em 1997, de 108 habitantes/Km², um valor médio inferior à média da UE (aproximadamente 116 habitantes/ Km²). É necessário ter atenção que esse valor médio esconde grandes desigualdades regionais na densidade populacional e, conseqüentemente, um dos problemas do país que é a crescente desertificação do interior. Assim, por exemplo, as regiões do Centro, Alentejo e do Algarve, em 1997, tinham uma densidade abaixo da média, isto é, de 72.3, 19.2 e 69.5, respectivamente (ver quadros A₃, A₅ e A₆ em anexo).

A Irlanda tem aproximadamente três milhões e setecentos mil habitantes com uma densidade populacional de 53 habitantes/ Km². Uma densidade populacional muito baixa que não chega sequer a metade da portuguesa. De facto, o nível populacional na Irlanda mantém-se reduzido bem como o crescimento da população tem sido lento. A principal causa deste facto foi a emigração. Como vimos na parte introdutória, desde a independência do Reino Unido esta tem sido a regra e não a excepção (quadro 3), constituindo um importante obstáculo para a economia e sociedade irlandesa.

Quadro 3. Emigração líquida na Irlanda

Anos	Emigração líquida ¹ (média anual em milhares)
1926-35 ^a	-16.7
1936-46 ^a	-18.7
1946-51 ^a	-24.5
1951-56 ^a	-39.3
1956-61 ^a	-42.4
1961-66 ^a	-16.1
1966-71 ^a	-10.8
1971-79 ^a	13.6
1979-81 ^a	-2.5
1981-86 ^a	-14.4
1986-91 ^a	-26.8
1992 ^b	7.4
1993 ^b	-0.4
1994 ^b	-4.7
1995 ^b	-1.9
1996 ^b	8.0
1997 ^b	15.0
1998 ^b	22.8

¹Emigração líquida significa a diferença entre imigração e emigração. Um sinal negativo significa que a emigração foi superior à imigração, acontecendo o contrário se o sinal for positivo.

^a Fonte: Drudy (1998).

^b Fonte: OECD, (1999 a).

Contudo, os anos noventa, e sobretudo a partir de 1996, tem-se verificado uma tendência inversa, isto é, a imigração tem superado a emigração. A principal causa deste facto tem sido a força do mercado de trabalho local, isto é, o aumento da procura de trabalho na Irlanda. A imigração líquida nos últimos anos tem sido o principal contributo

para o aumento da população. De referir que o aumento da população tem-se concentrado na parte leste do país, sobretudo em Dublin e arredores (Drudy, 1998).

Relativamente à estrutura etária da população portuguesa esta é semelhante à média da UE, representando a população jovem (com menos de 25 anos) 33% da população e a população idosa (com mais de 65 anos) a representar 14.8% em 1998. Portugal tem assim uma vantagem em comparação com a média dos outros Estados-membros (em média a população jovem representa 30% da população e a idosa 15.7%). Numa posição ainda mais favorável está a Irlanda cuja facha etária com menos de 14 anos é relativamente maior que a de Portugal e da média europeia, representando a população jovem (menos de 25 anos) 40.1% da população em 1998. Também a população idosa é relativamente menor, representando, em 1998, 11.5% da população contra 14.8% para Portugal e 15.7% para a média europeia. Contudo, a tendência é para o envelhecimento da população para o qual contribui também a melhoria das condições de vida e saúde. De referir ainda que, para Portugal a estrutura etária da população é bastante divergente entre as diferentes regiões do país. Assim, a população das regiões autónomas dos Açores e da Madeira e a região Norte é mais jovem que a população das restantes regiões enquanto que nas regiões do Algarve, Alentejo e Centro a população com mais de 65 anos é superior às médias nacional e europeia (DGDR, 2000 b).

3.3.2 Mercado de trabalho

Quadro 4. Indicadores do mercado de trabalho.

		Variação anual em %								
		1961-73	1974-85	1986-90	1991-95	1996	1997	1998	1999	2000
Portugal	Emprego	0.0	0.7	1.8	-0.4	0.7	2.0	1.1	1.8	1.3
	Taxa de actividade	69.8	69.1	70.1	70.2	70.1	71.7	69.6	70.3	70.8
	Taxa de emprego	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	60.7	61.4	63.8	64.6	n.d.
	Taxa de desemprego	2.5	6.9	6.1	5.6	7.3	6.8	5.2	4.5	4.4
Irlanda	Emprego	0.1	0.1	1.1	1.9	3.8	5.6	5.0	5.1	3.5
	Taxa de actividade	69.1	64.7	62.5	63.0	64.4	65.4	65.8	66.5	67.3
	Taxa de emprego	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	53.4	55.3	56.9	58.2	59.3
	Taxa de desemprego	5.6	10.6	15.5	14.5	11.7	9.9	7.6	5.8	4.9

n.d.- não disponível

Fonte: CE (2000 a).

A adesão de Portugal à UE e a política de coesão económica e social prosseguida pela Comunidade contribuíram decisivamente para o desenvolvimento do país. No período 1986-90, período de rápido crescimento após a adesão à Comunidade, o aumento médio do emprego atingiu quase 2%. Contudo, no período 1991-95, em virtude da recessão económica, o mercado de trabalho português verificou uma deterioração tendo-se registado um decréscimo na criação de emprego. Esta tendência só foi alterada a partir de 1996 quando o mercado de trabalho começou a mostrar sinais de melhoria. Nos anos mais recentes (1997-00), o emprego tem crescido a uma taxa média anual de 1.5%. Para tal contribuíram não só a entrada dos jovens no mercado de trabalho (a taxa de desemprego desta camada da população reduziu-se de 16.7% em 1996 para 10.3% em 1998) (OECD, 1999b), como também outros factores, embora temporários, como a “Expo 98” e a construção da Ponte Vasco da Gama. Os sectores que mais contribuíram para o crescimento do emprego foram o da construção e dos serviços.

No mesmo sentido do que se verificou no mercado de trabalho português, embora a uma taxa bastante superior, o emprego na Irlanda cresceu a uma taxa média de 4.8% de 1997 a 2000. O mercado português registou taxas de crescimento negativas entre 1993 e 1995 só recuperando a partir de 1996 e a um ritmo bastante inferior ao que aconteceu na Irlanda. De acordo com o ministério de finanças irlandês⁶⁷, a taxa de crescimento média da força de trabalho situou-se bem acima da média europeia e, apesar de se prever alguma moderação na próxima década, espera-se que a taxa de crescimento da força de trabalho na Irlanda continue a exceder a média europeia. A principal causa deste facto são os elevados níveis de crescimento do produto verificados (ver quadros 18, 19 e 20) que determinaram um aumento na procura de trabalho. De acordo com a OCDE (1999 a) cerca de ¾ do aumento do emprego entre 1995 e 1998 devem-se a aumentos na força de trabalho, enquanto a parte restante deve-se a uma queda no desemprego. Para o aumento da força de trabalho contribuíram o aumento da taxa de actividade feminina e a imigração líquida que, desde 1996, contribui positivamente.

⁶⁷As afirmações referidas foram apresentadas no documento “Ireland – Stability Programme 1999-2000” acedido pela internet no sitio: [http://www.irfgov.ie/finance/budget/Budget 99/sprog99.htm](http://www.irfgov.ie/finance/budget/Budget%2099/sprog99.htm) a 5/4/01.

Quadro 5. Distribuição sectorial do emprego.

	Portugal					Irlanda					UE - 15	
	88 ^a	98 ^a	99 ^b	00 ^b	01 ^b	88 ^a	98 ^a	99 ^b	00 ^b	01 ^b	88 ^{a 1}	98 ^a
População activa total (milhares)	n.d.	4987	5059	5126	5211	n.d.	1629	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	171581
População activa civil empregada (milhares)	n.d.	4703	4791	4877	4956	n.d.	1495	1616	1692	1741	n.d.	152541
Agricultura, silvicultura e pesca (%)	20.7	13.6	12.8	12.6	12.7	15.4	9.1	8.6	7.7	7.1	7.3	4.8
Indústria (%)	35.1	36	35.4	35.3	34.6	27.8	29.2	28.4	28.8	28.9	33.1	29.4
Serviços (%)	44.2	50.4	51.8	52.1	52.7	57	62.3	63	63.5	64	59.7	65.9

¹ Os valores médios da UE para 1988 incluem apenas a Alemanha Ocidental.

n.d. - não disponível.

^a Fonte: OECD (2000 b).

^b Fonte: OECD (2002 b).

Relativamente à estrutura sectorial do emprego, em Portugal, é de realçar a redução substancial do emprego no sector primário, redução essa que foi compensada por acréscimo correspondente da população empregada no sector dos serviços. A redução da população activa na agricultura tem incidido, sobretudo, nas camadas jovens de população dotadas de maiores qualificações. O emprego no sector é assegurado, essencialmente, por produtores individuais ou familiares, principalmente do sexo feminino, pertencentes a camadas etárias envelhecidas e com baixos níveis de instrução (DGDR, 2000 b). A redução verificada nos últimos três anos disponíveis tem sido pouco significativa. Por outro lado, é de salientar que tanto em 1988 como em 1998, a percentagem da população empregada neste sector é quase o triplo da média da UE (e também muito superior aos níveis da Irlanda) evidenciando o nosso atraso no desenvolvimento. O peso do emprego no sector terciário ultrapassa pouco os 50% embora a tendência seja de crescimento. No entanto, em relação aos dados comparáveis esse peso é muito inferior ao verificado na Irlanda (62.3% em 1998) e à média da UE (65.9% em 1998). No ano 2001 a Irlanda empregava 64% da sua população activa nos serviços enquanto Portugal empregava apenas 52.7%. A nível regional, apenas a região Norte e Centro têm uma percentagem de emprego no sector terciário abaixo da média. De referir que a maior percentagem de emprego neste sector encontra-se na regiões de Lisboa e Vale do Tejo (LVT) (67%) empregando apenas 5.1% da população no sector primário. Na região Norte, quase 50% do emprego situa-se no sector secundário (47.8%) (ver quadros A₃, A₄, A₅, A₆, A₇ e A₈ em anexo).

Em relação à Irlanda, a redução do emprego agrícola na década em análise foi substancial, verificando-se também um aumento do emprego no sector dos serviços. Apesar da percentagem do emprego no sector primário ser quase o dobro da média da UE, no caso dos sectores secundário e dos serviços esses valores estão muito próximos da média europeia, estando a Irlanda numa posição muito mais favorável que Portugal. No sector dos serviços, os ramos de actividade que mais cresceram foram o comércio, seguros, a banca e o turismo. Dublin é a zona com a maior percentagem de emprego nos serviços mas nos anos mais recentes, na parte ocidental e parte norte-ocidental do país tem-se verificado também um forte crescimento deste sector (Drudy, 1998). Em relação à distribuição sectorial do emprego há ainda um outro aspecto a referir. No sector secundário, a indústria manufactureira constitui cerca de $\frac{2}{3}$ de toda a indústria tendo sido, desde há muito tempo, objecto de importantes medidas de política⁶⁸. Um dos principais factores de sucesso da Irlanda foi a estratégia de atracção do IDE, proveniente, sobretudo, dos EUA, Reino Unido, da Alemanha e do Japão. De acordo com a OCDE (1999 a), e apesar do sector dos serviços financeiros (não bancários) ter crescido rapidamente nos últimos anos, o principal receptor do investimento directo norte-americano é o sector manufactureiro. Como verificamos da análise do quadro 6, são os sectores químico e metais e engenharia que têm verificado um maior crescimento em termos de emprego. Por outro lado verificam-se quebras nos sectores tradicionais.

⁶⁸ Por exemplo, "The Exports Profits Tax Relief Scheme".

Quadro 6. Emprego na Irlanda por ramos de actividade, 1975-1995.

	1975				1995			
	Estrangeiro	Irlandês	Total	%	Estrangeiro	Irlandês	Total	%
Minerais não metálicos	4 108	1 234	16 450	7.5	2 279	7 572	9 851	4.6
Químicos	7 487	4 466	11 953	5.5	14 663	3 848	18 511	8.7
Metais e engenharia	25 946	23 944	49 890	22.8	51 411	31 013	82 424	38.7
Comida	10 215	40 816	51 031	23.4	7 642	31 923	39 565	18.6
Bebidas e tabaco	7 892	3 919	11 811	5.4	4 073	2 035	6 108	2.9
Têxteis	6 602	10 217	16 819	7.7	5 752	3 671	9 423	4.4
Vestuário, calçado e peles	5 860	19 320	25 180	11.5	3 017	7 933	10 950	5.2
Madeiras e mobiliário	542	10 056	10 598	4.9	432	8 973	9 405	4.4
Papel	2 319	13 537	15 856	7.3	2 044	11 610	13 654	6.4
Diversos	3 973	4 784	8 757	4	4 787	8 141	12 928	6.1
TOTAL	74 944	143 401	218 345	100	96 100	116 719	212 819	100

Fonte: Drudy (1998)

Como refere Drudy (1998), os sectores tradicionais estão a ser substituídos pelos sectores modernos e baseados em alta tecnologia. Os primeiros são dominados por empresas nacionais e os segundos por empresas estrangeiras. A Comissão Europeia (CE, 2000 c), p.14) tem a mesma opinião,

“a indústria manufactureira na Irlanda tem uma natureza dualista. As indústrias de alta tecnologia e elevado valor acrescentado são dominadas por capital estrangeiro, enquanto que as de baixa tecnologia e baixa produtividade são na sua maioria de propriedade nacional”.

Para além disso, se analisarmos o quadro 7 verificamos que o contributo da primeiras para o produto é mais do dobro das indústrias nacionais, sendo que 90% da sua produção é exportada enquanto que apenas 34% da produção das empresas nacionais era exportada em 1997.

Quadro 7. Propriedade do sector industrial na Irlanda, 1987-1997.

Propriedade	N.º de unidades		Emprego (1000)		Output (€ milhões)		Exportações (%) ¹	
	1987	1997	1987	1997	1987	1997	1987	1997
Irlandesa	3 965	3 993	106.6	125.5	9 350	16 199	31.9	34.3
Estrangeira	795	734	78.4	115	10 193	36 360	84.7	90
Total	4 730	4 727	185	240.5	19 543	52 559	59.4	72.9

¹ Produto bruto exportado em percentagem do produto bruto.

Fonte: CE (2000 c).

Relativamente ao desemprego em Portugal (ver quadro 4), é dos mais reduzidos da UE tendo vindo a reduzir-se desde 1996. Contudo, é necessário não esquecer o mercado de trabalho português sofre de muitas fragilidades estruturais (DGDR, 2000 b). Se os níveis de sub-emprego na agricultura e se o número de trabalhadores com contrato de trabalho a curto prazo fossem incluídos no nível de desemprego, este atingiria um valor mais próximo da média europeia. Para além disso, a maior percentagem do desemprego respeita ao desemprego de longa duração, o qual afecta, sobretudo, trabalhadores com poucas habilitações e com idades próximas da reforma. Por outro lado, a proporção de desemprego jovem é também significativa (3.7% da população activa entre os 15-24 anos em 2000 (CE, 2002 c)) . Outro problema estrutural do mercado de trabalho português está no facto da população activa continuar a apresentar uma taxa de analfabetismo elevada (10.4% em 1996). A nível regional o Alentejo apresenta o nível mais alto de analfabetismo (20.9%) e as regiões do Centro e Algarve têm também valores acima da média (14.5% e 14.8%, respectivamente). A região de LVT detém a taxa mais baixa (6.7%) a nível nacional (DGDR, 2000 b). O nível de habilitações e instrução é um dos mais baixos da UE. Com efeito, 80% da população tem apenas o 9º ano de escolaridade, valor que é quase o dobro da média da UE (46%). Dos restantes 20%, 10% detêm um diploma do ensino secundário e os restantes 10% são diplomados do ensino superior (ver quadro A₁ em anexo). Estes valores situam-se bem abaixo da média da UE (41% e 18%, respectivamente). O problema do baixo nível de instrução e formação da população activa portuguesa associa-se a uma estrutura empresarial dominada por PME nos sectores onde predominam as actividades tradicionais de mão-de-obra intensiva e com baixos níveis de produtividade. Apesar de tudo, nos últimos anos, têm-se verificado evoluções positivas. O número de anos de escolaridade aumentou e a taxa da participação dos jovens nos sistema educativo revela-se próxima da média comunitária, sobretudo no caso das mulheres. A taxa de actividade das mulheres tem aumentado mais do que a dos homens e a tendência é para a redução das desigualdades de oportunidades entre homens e mulheres. Para tal

contribuíram significativamente as intervenções dos Fundos Estruturais, nomeadamente através da iniciativa comunitária NOW⁶⁹.

Na Irlanda, o desemprego sempre foi um dos graves problemas do país. Na década de oitenta até meados de noventa, o desemprego na Irlanda atingiu valores muito elevados os quais seriam muito mais dramáticos se não se tivessem verificado altas taxas de emigração durante vários anos. Contudo, nos últimos anos, a situação alterou-se (ver quadro 4). Desde 1997 que a taxa de desemprego se situa abaixo dos 10% tendo-se reduzido, em termos percentuais, mais do dobro entre 1997 e 2000 (passou de 9.85 para 4.9%). Esta queda no desemprego é o resultado do bom desempenho da economia. A procura de trabalho aumentou significativamente nos anos mais recentes, levando, não apenas ao aumento da taxa de actividade das mulheres mas também ao reverso no processo migratório (ver quadro 3). Por outro lado a “qualidade” dos recursos humanos irlandeses também aumentou significativamente. De facto, como veremos mais à frente, a Irlanda é um dos países da UE que mais tem investido na educação e formação nos últimos anos, o que tem contribuído para um maior nível educacional nas gerações irlandesas sobretudo nas mais jovens. O quadro 8 revela, de forma clara, a melhor qualidade dos recursos humanos na Irlanda comparativamente a Portugal (Freitas, 2001).

Quadro 8. Qualidade dos recursos humanos (posição relativa em 46 países⁷⁰).

	Portugal	Irlanda
Iliteracia	39	7
Disponibilidade de trabalhadores especializados	35	6
Disponibilidade de engenheiros qualificados	28	9
Disponibilidade de gestores competentes	40	4
Motivação dos trabalhadores	43	17
Iniciativa empresarial	43	19
Experiência internacional dos gestores	41	6
Qualidade do sistema educativo	38	2
Inscrições no ensino secundário	33	7
Inscrições no ensino superior	31	23

Fonte: Freitas (2001).

⁶⁹ Esta iniciativa destinava-se a promover a igualdade de oportunidades para as mulheres no domínio do emprego e da formação profissional.

⁷⁰ Nota do autor: os números indicam, por ordem decrescente de qualidade, a posição relativa de cada país num conjunto de 46 países.

Como se verifica, Portugal, em comparação com a Irlanda, está, em todos os domínios, numa posição muito distante daquele país e, em alguns casos encontra-se muito próximo das piores posições nesta comparação para 46 países. A fraca qualidade dos recursos humanos portugueses reflecte-se nos baixos níveis de produtividade em Portugal para além de, com refere Freitas (2001), condicionar a implantação de indústrias utilizadoras de novas tecnologias. Também Pinto (2001, p.34) refere que

“a insuficiente qualificação dos nossos recursos humanos a todos os níveis (...), é uma importante limitação estrutural para o desenvolvimento da economia portuguesa”.

3.3.3 As Relações Comerciais

Em termos geográficos, as relações comerciais de Portugal estabeleceram-se, tradicionalmente, com as colónias. Com a independência destas e com a adesão à EFTA e, mais tarde, à UE, as relações comerciais de Portugal orientaram-se, sobretudo, para o “velho” continente. A adesão do nosso país à UE levou a uma concentração das trocas com os Estados-membros bem como a uma deterioração da nossa, já tradicional, deficitária balança comercial. Com efeito, a proporção das exportações intra-comunitárias aumentaram de 69% em 1985 para 83% em 1998, verificando-se a mesma tendência no caso das importações que aumentaram de 49% para 78% no mesmo período (DGEP, 2001 e ICEP, 1999). Também a Comissão Europeia (CE, 1997 c), refere que após a adesão à CEE, as exportações e importações registaram um forte crescimento, sobretudo devido ao aumento do investimento e à abertura do mercado interno determinando um forte crescimento da procura interna.

Quadro 9. Balança comercial (em biliões de dólares).

Anos	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	Projeções	
													02	03
Portugal	-6.5	-7.5	-9.2	-7.8	-8.1	-8.7	-9.0	-9.9	-12.2	-13.8	-14.0	-13.0	-12.6	-13.3
Irlanda	3.9	4.3	7.0	8.1	9.3	13.5	15.7	18.6	20.0	24.3	25.5	31.5	33.9	38.4

Fonte: OECD (2002 a).

Quadro 10. Exportações portuguesas – principais produtos.

Grupo de produtos	Em percentagem do total						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000p
Agro-Alimentares	7.3	7.5	7.5	7.5	7.2	7.1	7.2
Energéticos	4.1	3.2	2.3	2.3	1.6	1.8	2.7
Químicos	6.3	6.2	5.9	6.4	6.5	6.8	7.8
Madeira, Cortiça e Papel	10.8	11.1	9.3	9.6	9.4	9.4	10.4
Peles, Couros e Têxteis	8.4	7.7	7.5	7.9	7.9	7.8	7.4
Vestuário e Calçado	27.7	24.2	23.5	22.4	21.2	20.2	17.3
Minérios e Metais	6.1	5.9	5.4	5.5	5.7	5.9	6.3
Máquinas	15.8	17.1	16.1	15.9	17.7	19.0	19.7
Material de Transporte	6.0	9.8	15.6	15.5	15.8	15.3	15.0
Produtos Acabados Diversos	7.6	7.4	6.9	7.0	7.0	6.6	6.3
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

P – provisório
Fonte: DGEP (2001).

Quadro 11. Importações portuguesas – principais produtos.

Grupo de produtos	Em percentagem do total						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000p
Agro-Alimentares	14.5	14.0	14.0	12.9	13.1	12.7	11.6
Energéticos	8.5	8.1	7.6	7.8	5.3	6.8	10.5
Químicos	12.2	12.8	12.8	12.8	12.3	12.2	11.8
Peles, Madeira, Cortiça e Papel	6.0	6.3	5.9	5.8	5.9	5.5	5.4
Têxteis, Vestuário e Calçado	10.8	10.6	10.5	10.4	10.3	9.1	8.4
Minérios e Metais	7.9	9.0	8.0	8.6	8.5	8.2	8.7
Máquinas	20.0	20.8	21.6	22.0	23.2	22.6	21.6
Material de Transporte	15.0	13.0	13.9	14.0	15.5	16.9	16.2
Produtos Acabados Diversos	5.3	5.3	5.6	5.7	5.9	6.1	5.7
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

P – provisório
Fonte: DGEP (2001).

A Alemanha constitui o principal país de destino das exportações portuguesas, seguida da Espanha, França e Reino Unido (DGEP, 2001). De salientar o forte crescimento do comércio com a Espanha, nos últimos anos, a favor deste país o qual tem também realizado fortes investimentos no mercado português. A balança comercial portuguesa, para além de ser deficitária, a sua estrutura revela que os principais produtos exportados continuam a ser os tradicionais e intensivos em mão-de-obra como a cortiça e papel,

vestuário e calçado embora, nos últimos anos, o sector da maquinaria tenha verificado um importante crescimento. Para tal facto o projecto Autoeuropa tem desempenhado um papel muito importante. As principais importações continuam a ser energia, bens alimentares, maquinaria, material de transporte e químicos (ver quadros 10 e 11). Em consequência da sua especialização, produtos que incorporam baixos níveis de tecnologia, as exportações portuguesas sofrem a concorrência dos países asiáticos e da Europa de Leste. Têm sido a balança de serviços (sobretudo as rubricas do turismo) e as remessas de emigrantes (embora tenham vindo a diminuir nos últimos anos) e as transferências da UE (Fundos Estruturais) que têm contribuído para anular parte do défice comercial. Contudo, o défice da balança corrente nos últimos anos tem aumentado. Os persistentes défices correntes revelam a deficiente estrutura produtiva e a dependência externa (ver quadro 12).

Quadro 12. Balança corrente (em % do PIB).

Anos	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	Projeções	
													02	03
Portugal	-0.3	-0.8	-0.2	0.4	-2.4	-0.1	-3.7	-5.7	-6.9	-8.6	-10.4	-9.2	-8.7	-8.1
Irlanda	-0.8	0.7	1.0	3.7	2.7	2.6	2.8	2.4	0.9	0.4	-0.7	-1.3	-1.1	-0.7

Fonte: OECD (2002 a).

No que respeita à Irlanda, é de referir que este país vem liberalizando o comércio desde a década de cinquenta. Antes da adesão à UE, o comércio da Irlanda fazia-se sobretudo com o Reino Unido pois existia um acordo de livre comércio com este país desde 1965. Com a adesão à UE, embora não se tenham verificado alterações significativas no caso das exportações, as importações do Reino Unido diminuíram muito. De facto, o Reino Unido continua a ser um dos principais destinos das exportações irlandesas, mais de $\frac{1}{3}$ das exportações destinam-se ao mercado americano e inglês⁷¹. Foi sobretudo devido ao sucesso da estratégia de atracção do IDE e à implantação de multinacionais no país que se deve a diversificação do comércio irlandês. Cerca de $\frac{3}{4}$ das exportações de produtos manufacturados são realizadas por empresas estrangeiras as quais, em média, exportam cerca de 90% da sua produção enquanto no caso das empresas nacionais esse valor é de apenas 34% (ver quadro 7). Nos últimos anos a Irlanda tem apresentado uma balança

⁷¹ As afirmações referidas foram apresentadas no documento "Ireland - Stability Programme 1999-2000" acedido pela internet no sítio: http://www.ir.gov.ie/finance/budget/Budget_99/sprog99.htm a 5/4/01.

comercial superavitária. Como pequena economia aberta é muito dependente do comércio e as exportações têm sido a força motora do forte crescimento irlandês (CE, 1996 b). Segundo dados da OECD (1999 a), em 1998, o comércio total representava 163% do PIB e as exportações líquidas foram um dos principais factores a contribuir para o forte crescimento real do PIB em 1997 e 1998. Ao contrário do que acontece no caso português, os principais produtos exportados incorporam níveis significativos de tecnologia, inovação e elevado valor acrescentado. O país é um exportador líquido de químicos, maquinaria, equipamentos de transporte e equipamentos de electrónica e computadores (ver quadro 13). De salientar que, embora a balança de transacções tenha registado saldos positivos durante a década de noventa estes não são tão significativos como os da balança comercial. Isto porque a balança de serviços e de rendimentos têm registado défices (ver quadro 14). Não podemos esquecer que as multinacionais realizam significativas repatriações de lucros e pagamentos de *royalties*. Apesar disso, as transferências da UE (Fundos Estruturais e transferências da Política Agrícola Comum (PAC)) têm um impacto positivo e representam um papel significativo na balança corrente irlandesa cujo saldo, como já foi referido, tem sido positivo.

Quadro 13. Componentes das exportações (Janeiro - Dezembro, 2000)

Químicos	33.7%
Equipamentos para computadores	22.8%
Máquinas e equipamentos variados	16.0%
Comida, animais vivos	7.3%
Produtos manufacturados (vários)	13.0%
Outros	7.2%

Fonte: Central Statistics Office, External Trade Dec 2000, acedido pelo sitio:

<http://www.idaireland.com/docs/yframes/faivsy.html> a 29/10/01

Quadro 14. Balança de pagamentos irlandesa (conta corrente).

	1998	1999
	€ m.	€ m.
1. Mercadorias	17 771	22 732
2. Serviços	-9 002	-10 697
3. Rendimentos de factores	-9 382	-12 677
4. Transferências	1 319	1 208
Total (2+3+4)	-17065	-22 165
5. Saldo da balança corrente	706	567

Fonte: Central Statistics Office- Principle Statistics, acedido pelo sitio: <http://www.cso.ie/principlestats/pristat5.html> a 7/04/01.

3.3.4 Investimento Directo Estrangeiro

O IDE constitui um elemento fundamental para atingir a modernização económica, na medida em que é um importante canal para a transferência e acumulação de tecnologia e conhecimento, constituindo também um estímulo à competitividade das empresas nacionais. Assim também o considera Leite (2002). Para este autor o IDE facilita a transferência internacional de bens, serviços, capitais e tecnologia; facilita o acesso a redes globais de capital, tecnologia e marketing; estimula a concorrência na economia nacional, promovendo a sua liberalização e reduzindo a sua ineficiência.

Quadro 15. Investimento Directo Estrangeiro.

	1975-84	1985-94	1995-98
Em % do PIB:			
Portugal	0.5	2.0	1.5
Irlanda	1.5	1.3	3.5
Em milhões de dólares:			
Portugal	120	1337	1592
Irlanda	220	578	2516

Fonte: Freitas (2001).

O IDE constitui um importante elemento para o desenvolvimento económico tanto para a Irlanda como para Portugal. Como podemos concluir do quadro 15, o aumento do IDE em Portugal verificou-se sobretudo após a adesão à CEE. Nos últimos anos o peso do

IDE no PIB reduziu-se para uma média de 1.5%. Para tal contribuiu a abertura dos mercados de Leste. Como refere a Comissão Europeia (CE, 1997 c), Portugal foi bem sucedido na atracção do IDE. A combinação de baixos custos salariais, incentivos fiscais e um mercado com forte potencial de crescimento, foram factores que captaram os investidores. Adicionalmente, os fluxos dos Fundos Estruturais da UE têm permitido altas taxas de investimento no melhoramento das infra-estruturas e qualificação dos recursos humanos, factores essenciais para a captação do IDE. Contudo, é necessário não esquecer que, e como refere Leite (2002), a adesão de novos países de Leste europeu à UE, a globalização dos mercados e o desenvolvimento das tecnologias são factores que determinam a perda de vantagens competitivas (nomeadamente a mão-de-obra barata) e assim ao crescente desinteresse por Portugal enquanto país de destino do IDE.

Em 1998, Portugal tornou-se, pela primeira vez, um investidor líquido face ao Resto do Mundo e, em particular, à UE. Nesse ano, Portugal investiu nos restantes Estados-membros o correspondente a 42.5% e a 56.6% do total líquido destinado e recebido do exterior, respectivamente (ICEP, 1999). Segundo a mesma fonte, a indústria transformadora recebeu 43% do total do investimento da UE seguida do comércio por grosso (28.3%) e das actividades financeiras e serviços prestados às empresas (19.6%). Relativamente ao investimento na UE, os sectores em que o país mais investiu foram, sobretudo, nas actividades financeiras e serviços prestados às empresas com 73% do total.

No que se refere à Irlanda, como consideram alguns autores, por exemplo Frasilho (2002), Freitas (2001), Martin e Velasquez (2001) e Cohan (2000), o IDE tem sido considerado um factor determinante para o sucesso da Irlanda. Grande parte desse sucesso deve-se à sua capacidade para atrair os líderes da tecnologia através da combinação de incentivos fiscais, do sistema educativo e das políticas macro-económicas. De facto a Irlanda ocupa o primeiro lugar no que se refere aos incentivos ao IDE.

Quadro 16. Incentivos ao IDE (posição relativa em 46 países).

	Portugal	Irlanda
Incentivos ao investimento estrangeiro	6	1
Memo: imagem do país no exterior	31	9

Fonte: Freitas (2001)

Analisando o quadro 15 verificamos que, em termos de peso no PIB, houve um abrandamento do IDE a partir de meados da década de oitenta, tendência contrariada nos últimos anos. Nos anos mais recentes verificou-se uma grande aceleração do IDE para a Irlanda proveniente, sobretudo, dos EUA, do Reino Unido e da Alemanha. Relativamente à distribuição sectorial do IDE (ver quadro 17), verifica-se, para o período em causa, que o IDE está muito mais disperso no caso de Portugal. No caso da Irlanda, o investimento concentrou-se essencialmente na indústria (92.9%), nomeadamente nas indústrias de maquinaria e produtos metálicos (58.3%) e no ramo da química (16.2%) reflectindo as já tradicionais estratégias irlandesas. Como já foi referido, desde finais da década de cinquenta, a Irlanda tem procedido ao desmantelamento das suas tarifas e atribuído incentivos ao investimento produtivo e desenvolvimento industrial. A estratégia passava pela atracção de empresas estrangeiras orientadas para a exportação. Como considera a OECD (1999 a), para além de incentivos fiscais e outros incentivos financeiros decorrentes da inexistência de barreiras no acesso ao mercado da UE, sobretudo após o Acto Único Europeu, um outro conjunto de factores contribuiu para o sucesso na atracção do IDE por parte da Irlanda. Apesar de alguns constrangimentos ao nível das infra-estruturas, sobretudo de transportes e ambiente, sempre existiu um grande sentimento de acolhimento aos investidores estrangeiros, quer por parte do governo quer por parte da população em geral. Adicionalmente, a existência de mão-de-obra, qualificada e não qualificada, a custos razoáveis, as facilidades linguísticas e as fracas barreiras burocráticas, sempre desempenharam um papel fundamental na atracção do IDE. Assim, e como referem alguns autores CE (2001 b), Freitas (2001), OECD (1999 a) e CE (1996 b)), o resultado da concentração do IDE nos sectores da economia baseados na alta tecnologia verifica-se na alteração da estrutura produtiva e no forte crescimento da economia irlandesa.

Quadro 17. Distribuição sectorial do IDE⁷² em % (média 1990-97).

	Portugal	Irlanda
Indústria	18.7	92.9
da qual:		
Química, petróleo e plásticos	n.d.	16.2
Produtos metálicos e maquinaria	n.d.	58.3
Comércio e reparações	15.0	-
Actividades financeiras	29.5	-
Imobiliário e serviços às empresas	24.6	-
Outros	12.2	7.1
Total	100.0	100.0

Fonte: Freitas (2001).

3.3.5 Estrutura produtiva

O desempenho das duas economias em análise melhorou substancialmente após a adesão à actual UE. Após 1986, a economia portuguesa registou importantes alterações sobretudo nos diferenciais de rendimento e produtividade. De acordo com o quadro 18, o PIB per capita, em paridade do poder de compra (PPC)⁷³, aumentou de quase 57% da média da UE em 1981, para 74% em 2001. A produtividade do trabalho, medida em termos de PIB em PPC por pessoa empregada, aumentou de 49%, em 1985, para, aproximadamente, 64% e 66% em 1995 e 1999, respectivamente, em relação à média da UE (DGDR, 2000 b). A expansão da actividade económica nos últimos anos em Portugal, inicialmente deveu-se ao dinamismo das exportações, contudo, a partir de 1996 o principal impulsionador da economia foi o investimento (OECD, 1999 b). De facto, o processo de desinflação⁷⁴ e a queda nas taxas de juro incentivou não só o crédito à habitação e ao consumo, como também o investimento público e privado pelo que o sector da construção foi um dos mais dinâmicos. Os sinais de abrandamento verificados desde 1999 devem-se,

⁷² Notas do autor:

- em Portugal peso do sector imobiliário corresponde à média de 1993-97.
- Os dados devem ser analisados com cautela devido a diferenças de classificação. Em Portugal, a rubrica "Serviços prestados às empresas" inclui gestão de participações, por conseguinte algum investimento estrangeiro canalizado para a indústria poderá estar ali contabilizado.

⁷³ PPC – são as taxas de conversão monetária que eliminam as diferenças de níveis de preço entre países. São utilizadas para comparar o PIB em volume entre países. As PPC são obtidas analisando um cabaz de bens e serviços entre países para todas as componentes do PIB.

⁷⁴ A evolução da taxa de inflação nos últimos anos enquadrou-se na estratégia de política monetária que tinha como objectivo a manutenção da estabilidade dos preços e adesão à moeda única. Com efeito, a taxa de inflação desceu de 13.4%, em 1990, para 2.2% em 1998.

não só ao abrandamento verificado na UE mas também devido ao desaparecimento de alguns factores temporários que haviam contribuído positivamente no período 1994-98 (ponte Vasco da Gama, auto-estradas e Expo-98). De acordo com a Comissão Europeia (CE, 2002 a), a desaceleração da actividade económica desde 1999 deveu-se ao rápido declínio na procura interna, em particular do consumo privado e do investimento. Por outro lado, não podemos esquecer os acontecimentos de Setembro de 2001 que afectaram a economia mundial e assim as exportações.

Quadro 18. Evolução da convergência real.

(PIB *per capita* (PPC), em que UE-15=100)

	1960	1971	1981	1991	2001
UE-15	100	100	100	100	100
Portugal	41	53	57	64	74
Irlanda	63	62	68	75	122

Fonte: Catroga (2002).

Também na Irlanda o seu rápido crescimento relativo constitui a primeira evidência do seu sucesso, levando mesmo a que alguns lhe chamassem o “Tigre Celta”. Em 1981, o PIB *per capita* da Irlanda era de 68% da média da UE. Desde então a Irlanda tem registado um crescimento imparável. Durante o primeiro período de programação (1989-93), a taxa de crescimento do PIB neste país foi a mais elevada da UE atingindo uma taxa média de crescimento anual de 5% contra 1.7% da média europeia (CE, 1996 b). Contudo, no período 1994-2000, a taxa média de crescimento foi ainda mais significativa atingindo 9% (OECD, 2001), pelo que em 2001 o PIB *per capita* irlandês era já de 122% da média da UE (ver quadro 18).

Quadro 19. Crescimento médio do PIB (em %).

(A preços de 1995)

	1961-70	1971-80	1981-90	1991-2000
UE-15	4.9	3.0	2.4	2.1
Portugal	6.4	4.7	3.3	2.8
Irlanda	4.2	4.7	3.6	7.3

Fonte: Catroga (2002)

Verificamos que, em média, desde a década de oitenta, o crescimento na Irlanda tem sido superior ao de Portugal acentuando-se claramente na década de noventa e sobretudo nos anos mais recentes.

Para além da convergência no rendimento, ambas as economias registaram alterações nas suas estruturas produtivas.

Quadro 20. Distribuição sectorial do Valor Acrescentado Bruto (VAB) e do emprego (em %).

		Agricultura, silvicultura e pescas		Indústria		Serviços	
		VAB	Emprego	VAB	Emprego	VAB	Emprego
1988	Portugal	4.1	20.7	35.4	35.1	59.1	44.2
	Irlanda	9.9	15.4	38.4	27.8	51.8	57.0
	UE-15	-	7.3	-	33.1	-	59.7
1998	Portugal	5.5 ¹	13.6	35.7	36.0	60.2	50.4
	Irlanda	5.7 ¹	9.1	43.4 ¹	29.2	51.0	62.3
	UE-15	-	4.8	-	29.4	-	65.9

¹ 1995

Fonte: OECD (2000 b).

Analisando o quadro, podemos identificar padrões comuns nos processos de mudança estrutural. Tanto na Irlanda como em Portugal verificou-se uma diminuição do peso do sector primário no VAB e no emprego total. Contudo, essa queda é mais acentuada no emprego relativamente ao VAB ao que está associada uma melhoria dos níveis de produtividade deste sector.

Da análise dos quadros 18 e 19 também concluímos que a economia que tem revelado um ritmo de convergência mais acelerado é a Irlanda. A grande aceleração do crescimento da Irlanda nos últimos anos deve-se à co-influência de um conjunto de factores do lado da oferta. O grande dinamismo das exportações, a rápida resposta do mercado de trabalho, não só em quantidade como em qualidade, o aumento da procura⁷⁵ e o rápido crescimento da produtividade do trabalho, foram os factores que mais contribuíram para o crescimento. Contudo, é necessário ter prudência porque, como muitas vezes é referido, o PIB não é o melhor indicador para analisar a situação da Irlanda na

medida em que inclui os lucros auferidos pelas empresas multinacionais e pelo sector dos serviços comerciais internacionais, os quais não fazem parte do rendimento nacional. Segundo a OECD (1999 a), em 1998, esses lucros ascenderam a mais de 17% do PIB, contra 9.5% em 1990. Assim o PNB é menor que o PIB em cerca de 15%, estando este *gap* a aumentar (pois em 1990 era de 10.7%). Nesse sentido, é necessário ter atenção pois embora o PIB irlandês tenha já ultrapassado a média da UE, o mesmo não acontece com o PNB e a convergência do PNB relativamente à média da UE é muito mais lenta e gradual (OECD, 1999 a).

3.3.6 Gestão das contas públicas

É também nosso objectivo fazer uma breve referência ao papel das finanças públicas na medida em que, em vários períodos, criaram sérios constrangimentos às economias destes dois países.

Na altura da adesão de Portugal às Comunidades, as finanças públicas encontravam-se num nível insustentável. O processo de nacionalizações realizado em 1975 e o ambiente macro-económico verificado, foram as principais causas dessa situação. A partir de 1985 e aproveitando o rápido crescimento económico, as autoridades portuguesas vão proceder a uma reforma das finanças públicas, cujo principal elemento foi a introdução do imposto sobre valor acrescentado (IVA). No final dos anos oitenta, em 1989, tinha-se verificado uma alteração significativa na situação das finanças públicas com o défice orçamental a cair para 2.5% do PIB e o *rácio* da dívida em termos do PIB a atingir cerca de 65% (CE, 1997 c). Contudo, é nos anos noventa e sobretudo após a assinatura do TUE que a estabilização das finanças públicas se torna um objectivo da política económica portuguesa (e demais Estados-membros) na medida em que Portugal queria pertencer ao “pelotão da frente” no que se refere à adesão à moeda única⁷⁶. É, particularmente, após 1994 que a economia portuguesa estabiliza a dívida pública devido à redução dos juros e às receitas das privatizações (Mateus, 1998). O défice orçamental também se reduziu em

⁷⁵ Como vimos, os fluxos migratórios a favor da Irlanda e a sua estrutura etária favorável permitiram significativos aumentos no emprego e redução no desemprego.

⁷⁶ O défice orçamental não pode ultrapassar o limite de 3% do PIB e o limite para a dívida pública é de 60% do PIB.

meados da década de noventa. A redução do défice foi também alcançada sem por em causa o nível de investimento público necessário à correcção dos desequilíbrios estruturais e ao processo de convergência real que se situou nos 4% do PIB (DGDR, 2000 b).

Os programas orçamentais mais recentes (os quais estão sublinhados ao Pacto de Estabilidade e Crescimento da UE) têm como meta fundamental o equilíbrio em 2004⁷⁷. Contudo, e como defendem Catroga (2002) e Mateus (2001) Portugal foi o único país a aumentar o peso do Sector Público Administrativo (SPA) nos últimos anos. Enquanto que em Portugal o peso do SPA no PIB aumentou de 8 pontos percentuais de 1996 a 2001, a UE, em média, reduziu esse peso em cerca de 4 pontos percentuais e a Irlanda reduziu em 14 pontos percentuais na última década. Adicionalmente existe o problema da eficiência da Administração Fiscal que é também apontado como um dos principais problemas do SPA português. Por outro lado, o objectivo do equilíbrio orçamental torna-se ainda mais difícil na medida em que o défice ultrapassou a barreira dos 3% imposta pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. A OECD (2002 a) considera que as principais causas estão na desaceleração da actividade económica, ficando as receitas aquém do projectado, no aumento da evasão fiscal e na derrapagem da despesa pública corrente. Assim, e citando a OECD(2002 a), p.99)

“serão necessárias fortes medidas para equilibrar o orçamento de 2004, tal como estabelecido no último pacto de estabilidade”.

Na medida em que um peso excessivo do SPA não permite uma rápida e desejada redução da carga fiscal necessária ao aumento da competitividade, organismos internacionais (como a OECD e a UE), bem como prestigiados economistas defendem uma reforma do SPA através da redução do seu peso na economia, um regime fiscal competitivo acompanhado de uma melhoria na eficiência da Administração Pública e da luta contra a fraude e evasão fiscal.

No que se refere à Irlanda, durante à década de setenta, as autoridades do país seguiram uma política de expansão fiscal cujo objectivo era a promoção da actividade económica. Esta política deu origem a um crescimento contínuo da dívida pública para o qual contribuíram também os choques petrolíferos. Em meados dos anos oitenta, a dívida e a situação económica irlandesa constituíam os assuntos centrais da política económica:

⁷⁷ Recentemente o prazo para atingir o equilíbrio orçamental foi alargado até 2006.

com a dívida pública total a atingir cerca de 117% do PIB havia sérios receios quanto à credibilidade do sector público (CE, 1996 b). Com a adesão ao Sistema Monetário Europeu (SME), e a ideia de que a disciplina cambial iria aumentar a competitividade e reduzir a inflação para os níveis do marco alemão, houve também uma tentativa de sanear as finanças públicas através do aumento das receitas. Como refere Freitas (2001), entre 1979-88 os impostos totais e as contribuições para a segurança social aumentaram de 30% para 38% do PIB. No entanto, a redução do défice foi pequena devido aos elevados encargos com a dívida pública. Com o aumento da carga fiscal, a economia estagnou e a dívida pública continuou a crescer, atingindo 118% do PIB em 1988 (Freitas, 2001). O novo governo formado em 1987 vai re-intensificar os esforços de consolidação fiscal e adoptar uma nova estratégia macro-económica baseada na estabilidade cambial, consenso social e correcção fiscal (CE, 1996 b). De facto, desde 1987 que a evolução económica tem sido apoiada pela união e manutenção de um consenso político e social a nível nacional. O primeiro acordo entre os parceiros sociais (denominado de “*Programme for National Recovery*”) foi realizado em 1987 e cobria o período 1987-90. Desde então, já se realizaram vários acordos e em todos eles foi aceite e reconhecida a necessidade de uma política económica e fiscal prudente na qual a moderação nos aumentos salariais foi uma das principais medidas adoptadas. Em contrapartida haveria reduções nos impostos e melhoria dos serviços sociais, saúde e educação. Com efeito, e como refere a OECD (1999 a), p.48)

“a partir do momento em que a situação se torna desesperante um espírito de auto-união surge e mudanças radicais de política tornam-se politicamente possíveis. (...) A estratégia seguida teve um impacto significativo, sobretudo em termos económicos, o que reforçou o processo fiscal. (...) Desde 1989, que a dívida total e o défice mostram uma tendência decrescente”.

Nos últimos anos, a estabilidade e o desempenho macro-económico permitiram que o défice não excedesse os 3% do PIB (apesar das flutuações no processo de crescimento) tendo-se mesmo registado excedentes orçamentais nos anos mais recentes. O quadro 21 mostra que, nos últimos anos as receitas totais em percentagem do PIB têm superado as despesas totais. Em combinação com o rápido crescimento foi possível uma rápida redução da dívida pública que passou de quase 120% do PIB em 1986 para pouco mais de 50% do PIB no final de 1998⁷⁸. Tanto em 1997 como em 1998, os resultados obtidos foram melhor

⁷⁸ As afirmações referidas foram apresentadas no documento “Ireland – Stability Programme 1999-2000” acedido pela internet no sitio: <http://www.ir.gov.ie/finance/budget/Budget99/sprog99.htm> a 5/4/01.

do que o esperado pelo governo, sobretudo devido ao grande aumento das receitas de impostos. O forte crescimento económico e do emprego e os baixos níveis de inflação aumentaram tanto as receitas fiscais como as não fiscais (OECD, 1999 a). Com efeito, e de acordo com a mesma fonte, apesar dos sucessivos cortes nos impostos, as receitas de impostos aumentaram de cerca de 14% no período 1997-98. Em 2001 a dívida pública atingia pouco mais de 35% do PIB (ver quadro 22). Assim, ao contrário do que aconteceu em Portugal, na Irlanda foi possível conciliar a redução do défice com a diminuição das taxas médias de tributação (Freitas, 2001).

Quadro 21. Receitas e despesas totais governamentais (em % do PIB).

		Projecções										
		93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03
Portugal	Receitas correntes governamentais (fiscais e não fiscais)	38.0	36.8	36.7	37.5	37.2	37.5	38.3	38.7	38.5	38.4	38.4
	Despesa governamentais totais	44.0	42.7	41.0	41.3	39.7	39.8	40.6	40.3	41.1	40.8	40.2
Irlanda	Receitas correntes governamentais (fiscais e não fiscais)	38.6	39.1	35.9	36.2	35.4	34.5	34.2	33.8	32.0	31.9	31.6
	Despesa governamentais totais	41.3	41.1	38.0	36.4	34.2	32.2	31.9	29.2	30.6	31.8	31.9

Fonte: OECD (2002 a).

Quadro 22. Dívida pública (em % do PIB).

	Projecções						
	81-97	98	99	00	01	02	03
Portugal	59.8	54.8	54.2	53.4	55.4	56.5	57.2
Irlanda	95.8	55.1	49.6	39.0	36.3	33.6	31.4

Fonte: CE (2002 a).

Da análise que fizemos neste capítulo procuramos fazer referência aos principais indicadores económico-sociais dos dois países e assim comparar e analisar a evolução ocorrida nas últimas décadas. Verificamos e concluímos que a redução dos atrasos estruturais e a evolução da economia irlandesa superou, em muito, a economia portuguesa sobretudo nos últimos anos.

Nos capítulos que se seguem, capítulos 4,5 e 6, pretendemos analisar a importância que os QCA e as políticas estruturais comunitárias têm assumido para os dois países em

análise. Os QCA que, como já referimos, são negociados entre os Estados-membros e a Comissão, estabelecem as prioridades de desenvolvimento para cada país sobre as quais deverão incidir e concentrar os meios financeiros comunitários. Os principais instrumentos financeiros ao dispor da Política Regional Comunitária são os Fundos Estruturais (o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER, o Fundo Social Europeu – FSE, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – FEOGA), os empréstimos que poderão ser obtidos, sob condições mais favoráveis, junto do Banco Europeu do Investimento (BEI) e da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Mais tarde, em 1993, foram criados o Fundo de Coesão e o Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP)⁷⁹.

Deste modo, todos os esforços e meios financeiros devem ser coordenados e concentrados nas prioridades estabelecidas de forma a prosseguir os objectivos do QCA –

⁷⁹ O FEDER criado em 1975 pelo Regulamento (CEE) n.º 724/75 tinha como vocação promover o desenvolvimento das regiões, corrigir disparidades regionais e contribuir para a reconversão das regiões industriais em declínio. Esses objectivos seriam atingidos apoiando políticas nacionais de desenvolvimento regional e, também, financiando Programas Comunitários. Assim, e de acordo com a sua primeira regulamentação, as principais características do FEDER eram:

- O FEDER tem uma finalidade especificamente regional;
- O FEDER é um instrumento subsidiário e de apoio às políticas regionais dos Estados Membros;
- Os recursos do FEDER repartiam-se, na sua totalidade, entre os Estados-membros segundo um sistema de quotas pré-fixadas no próprio Regulamento do FEDER e destinavam-se a financiar projectos de investimento localizados em zonas já previamente assistidas pelos Estados-membros no contexto das suas políticas de desenvolvimento regional.

O FSE, cuja criação estava prevista nos tratados da CEE nos artigos, art.º 3º alínea i); art.º 123º a 128º e art.º 199º, 200º e 207º, iniciou a sua actividade em Setembro de 1960 após a entrada em vigor do Regulamento (CEE) n.º9/60. O FSE contribui através do auxílio financeiro, para promover as facilidades de emprego e a mobilidade geográfica e profissional no interior da Comunidade. Esse objectivo será conseguido pelo apoio à formação profissional de jovens e adultos e através de acções específicas destinadas a favorecer a execução de projectos de carácter inovador e a examinar a eficácia de projectos para as quais a contribuição do fundo é concedida e facilitar a troca de experiências.

O FEOGA é um instrumento financeiro da política agrícola comum (PAC) que, em 1964 por meio do Regulamento n.º17/64 CEE, ficou dividido em duas secções:

- A **secção garantia**, tem por finalidade financiar a política de preços e dos mercados agrícolas e garantir aos agricultores um rendimento equitativo;
- A **secção orientação**, destina-se, essencialmente, a co-financiar projectos de reconversão e criação de estruturas agrícolas (quer sejam de produção, transformação ou comercialização dos produtos agrícolas).

Para além dos fundos estruturais a Comunidade dispõe, desde as suas origens, de outros instrumentos: os Fundos CECA, cujas intervenções se destinam a apoiar e criar novas condições para o desenvolvimento das regiões produtoras do carvão e do aço; o BEI, cuja vocação é financiar projectos que visam a valorização das regiões menos favorecidas; o “Novo Instrumento Comunitário” (NIC), criado em Outubro de 1978 destinado a promover o desenvolvimento das infra-estruturas, dos recursos energéticos e das Pequenas e Médias Empresas (PME). Mais tarde, em 1993, foram também criados: o FUNDO de COESÃO, cuja finalidade é fomentar a coesão económica e social entre os Estados-membros na medida em que financia os projectos de infra-estruturas de transporte e ambiente em países cujo PNB *per capita* é menor que 90% da média comunitária; e o Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP) que apoia as zonas costeiras afectadas pelo declínio das indústrias das pescas.

promover a mudança estrutural e fomentar o desempenho económico das regiões menos desenvolvidas.

CAPÍTULO 4 - O QUADRO COMUNITÁRIO APOIO I (1984-1993)

4.1 Prioridades de intervenção

A elaboração dos PDR, dos QCA e respectivas prioridades específicas para cada país, baseou-se nos principais problemas de desenvolvimento enfrentados.

As principais características da situação económica e social de Portugal e da Irlanda na altura da negociação do QCA I, em finais da década de oitenta, estão presentes no quadro 23.

Quadro 23. Principais problemas de desenvolvimento em Portugal e na Irlanda.

Portugal	Irlanda
- Baixo nível de rendimento <i>per capita</i> . No início do período de programação o PIB <i>per capita</i> português, em PPC, representava apenas 56.5% da média da UE.	- Fracos níveis de produção e rendimento. O PIB <i>per capita</i> irlandês atingia 64.1% da média da UE em PPC no início do período de programação.
- Fracos níveis de produtividade e baixa qualificação da mão-de-obra.	- Rápido crescimento da oferta da mão-de-obra não acompanhada de aumento da procura.
- Elevado peso do sector primário na economia. A agricultura é pouco mecanizada e a mão-de-obra pouco qualificada e cada vez mais envelhecida.	- Elevados níveis de desemprego e emigração. - Elevado peso do sector primário na economia o qual tem também muitos problemas de eficiência.
- Sector industrial fortemente dominado pelos segmentos tradicionais (nomeadamente têxteis, vestuário e calçado) e baseados em mão-de-obra intensiva, pouco qualificada e baixos níveis de tecnologia.	- Sector industrial fortemente bipolarizado. Por um lado, existe o sector industrial moderno e eficiente dominado por multinacionais estrangeiras e, por outro, as indústrias

- Sector de serviços, com excepção do turismo, pouco desenvolvido e com muitos constrangimentos.	tradicionais locais e pouco competitivas.
- Dotação insuficiente de infra-estruturas a todos os níveis que acentua ainda mais as condições de perifericidade, aumentando os custos de produção e o distanciamento entre o litoral e o interior.	- Sector de serviços, com excepção do turismo, ineficiente e com muitas fraquezas.
- Grandes diferenças de desenvolvimento entre as regiões do país, sobretudo entre o litoral e o interior.	- Perifericidade do país agravada pelas lacunas ao nível de infra-estruturas (rede interna de transportes subdesenvolvida) contribuindo fortemente para o aumento de custos e perda de competitividade.
	- Elevado endividamento do sector público.

Fonte: Elaboração própria com base nas informações presentes em CE (1989), CE (1997 d) e DGDR (1989).

Assim, o conjunto de condicionalismos económicos e sociais, que acabam por ser semelhantes para Portugal e Irlanda, determinam os domínios chave e acções prioritárias de actuação comunitária e nacional. Deste modo, no sentido de favorecer a intervenção coordenada dos diversos instrumentos financeiros e de concentrar esforços nos domínios de interesse comunitário, foram definidos quatro eixos ou prioridades específicas para a Irlanda e seis para Portugal tal como consta do quadro 24.

Quadro 24. Eixos e prioridades de intervenção do QCA I.

Prioridades	Portugal	Irlanda
Prioridade 1	Criação de infra-estruturas económicas com impacto directo sobre o crescimento económico equilibrado.	Agricultura, pesca, silvicultura, turismo e desenvolvimento rural.
Prioridade 2	Apoio ao investimento produtivo e às infra-estruturas directamente ligadas a este investimento.	Indústria e serviços.
Prioridade 3	Desenvolvimento dos recursos humanos.	Medidas de anulação do efeito de perifericidade.
Prioridade 4	Promoção da competitividade da agricultura e desenvolvimento rural.	Valorização dos recursos humanos.
Prioridade 5	Reconversão e reestruturação industriais.	
Prioridade 6	Desenvolvimento das potencialidades de crescimento das regiões e desenvolvimento local.	

Fonte: CE (1989) e DGDR (1989).

4.2 Financiamentos

Nos quadros 25, 26, 27 e nos gráficos 1 e 2 descrevemos o “esforço” financeiro presente no QCA I dos dois países para o *Objectivo 1*.

Quadro 25. Análise das fontes de financiamento (do QCA I).

Milhões de ECU a preços correntes

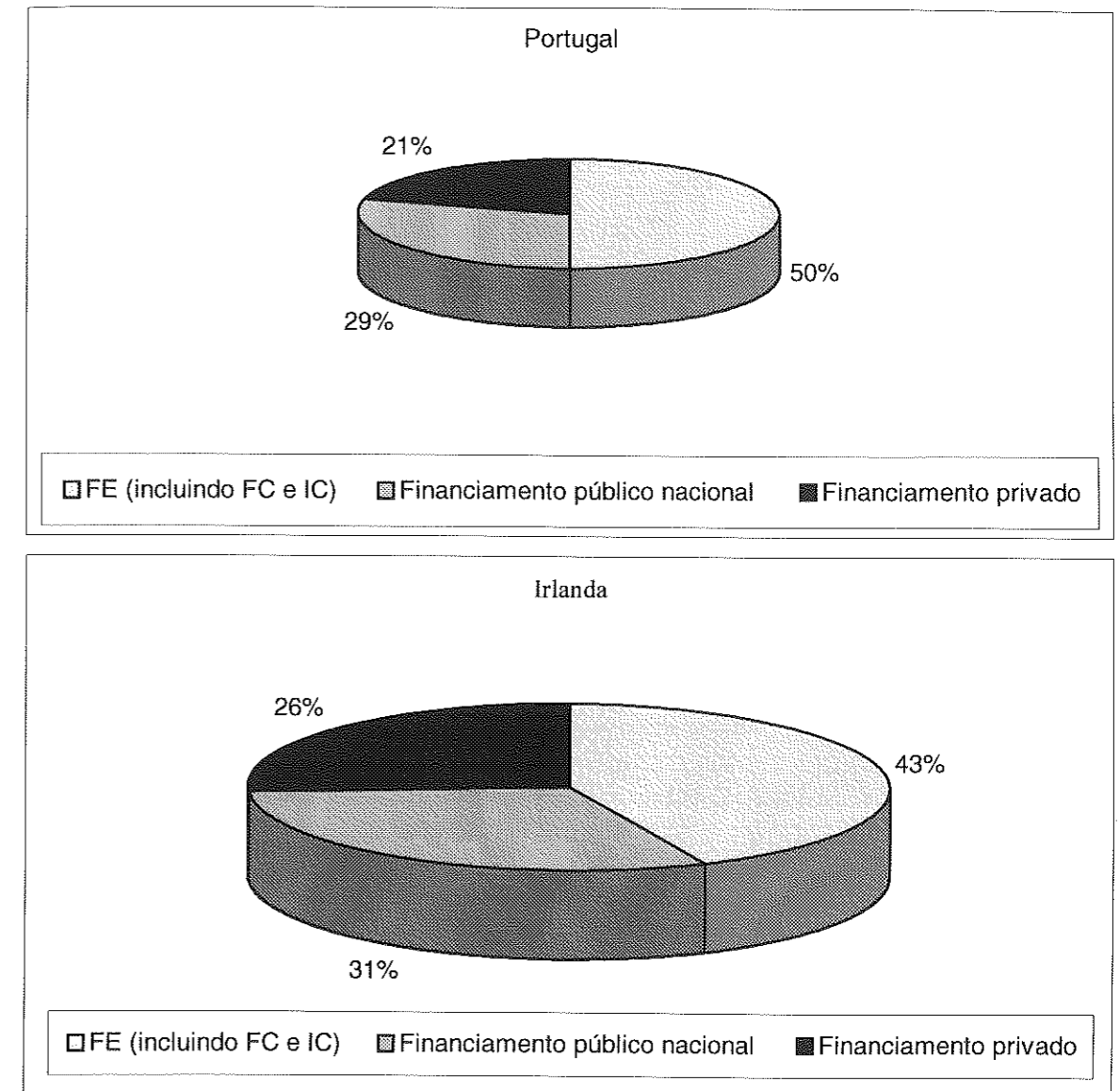
	Portugal	Irlanda
1. Total da despesa pública nacional¹	5854	3512
2. Fundos Estruturais¹	9460	4900
2.1 FEDER	5060	2208
2.2 FSE	2286	1722
2.3 FEOGA	1369	775
2.4 FUNDO COESÃO ²	285	144
2.5 Outros	460	51
3. Total da despesa pública (1+2)	14875	8412
4. Financiamento privado¹	4071	2944
5. Total QCA (3+4)	18946	11356
6. Empréstimos do BEI	5123	1333

¹Inclui a comparticipação nas Iniciativas Comunitárias.

²Ano de 1993.

Fonte: CE (1997 d).

Gráfico 1. Fontes de financiamento (em %).



Quadro 26. Despesa total comunitária (Fundos Estruturais e Fundo Coesão) por tipo de investimento.

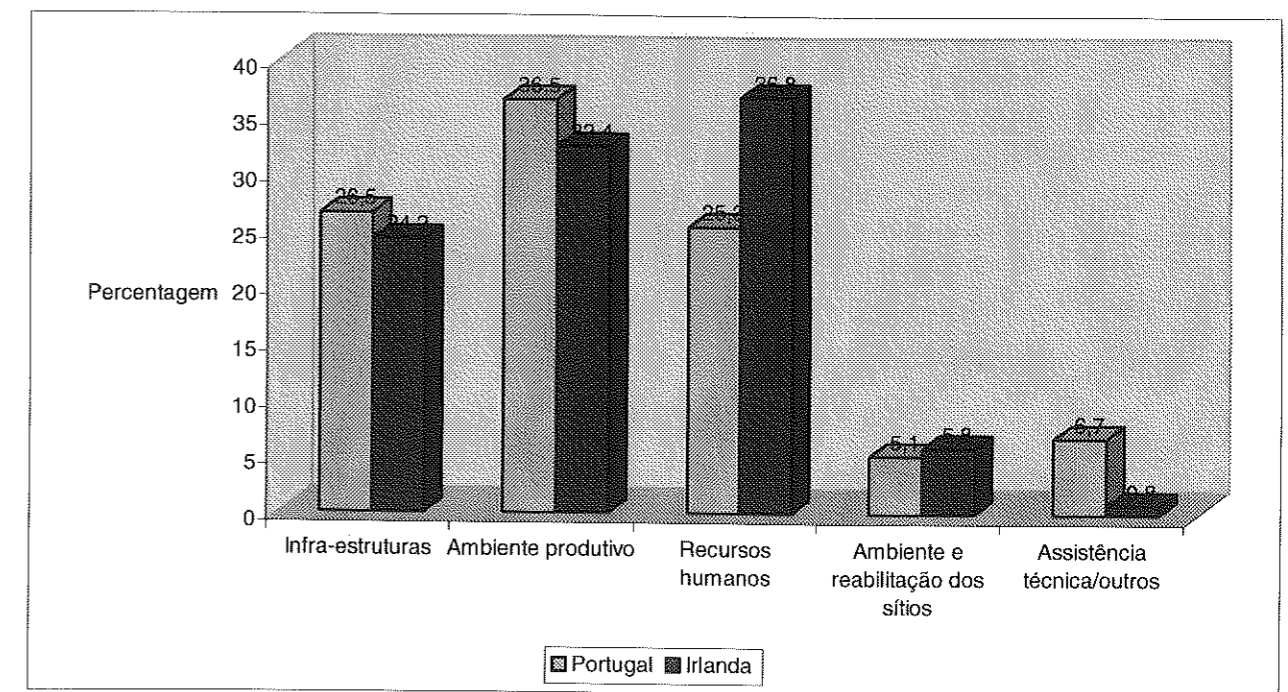
Milhões de ECU a preços correntes

	Portugal		Irlanda	
	Valor (Milhões de ECU)	Porcentagem (%)	Valor (Milhões de ECU)	Porcentagem (%)
Infra-estruturas	2315	26.5%	1 130	24.4%
Ambiente produtivo	3188	36.5%	1 491	32.3%
Recursos humanos	2204	25.2%	1 695	36.7%
Ambiente e reabilitação dos sítios	316	5.0%	266	5.8%
Assistência técnica/outros	589	6.8%	37	0.8%
TOTAL	8 734	100%	4 619	100%

Fonte: CE (1997 a) b) e d)).

Analisando o gráfico 1, verificamos que o financiamento comunitário é o que detém a maior participação no financiamento total tanto para Portugal como para a Irlanda. Essa participação é maior no caso português do que no caso irlandês. Em ambos os países a participação do financiamento público atinge 29% do total e o financiamento privado 21% no caso português e 27% no caso irlandês. Relativamente à distribuição da despesa comunitária por categoria de investimento (quadro 26), concluiu-se pela maior importância relativa atribuída aos “recursos humanos” no caso da Irlanda e aos “ambiente produtivo” e “infra-estruturas” no caso de Portugal.

Gráfico 2. Distribuição da despesa comunitária por tipo de investimento (em %).



Fonte: CE (1997 a), b) e d)).

Quadro 27. Despesa pública comunitária (média anual) por habitante em ECU a preços correntes (1989-1993).

	Portugal	Irlanda
Despesas de objectivo 1	171	253
Despesa total (objectivo 1 + FC + IC)	191	278

Fonte: CE (1997 a), b e d)).

4.3 Análise às principais áreas de intervenção

4.3.1 Recursos Humanos.

Como referem Bradley e al. (1995), da análise da estrutura de cada QCA nacional surgem importantes semelhanças e diferenças nos propósitos que as administrações nacionais estabeleceram para o QCA I. Enquanto a Irlanda atribuiu especial atenção aos recursos humanos, a periferia sul concedeu maior ênfase às infra-estruturas físicas. Também Martín e Velázquez (2001) referem que os factores determinantes do rápido crescimento da Irlanda foram a atracção do IDE e a importância atribuída ao capital humano. Por sua vez, Pires (1998) refere que um dos elementos chave da política regional em Portugal foi o grande esforço em matéria de construção de infra-estruturas.

De facto, uma das principais características do QCA na Irlanda foi o importante peso da despesa para os recursos humanos (Bradley e al. 1995; CE, 1997 d). Do total do financiamento atribuído pelos Fundos Estruturais, 37% foi para os recursos humanos (ver quadro 26 e gráfico 2). Embora o nível educacional e de formação na Irlanda fosse já elevado (em comparação com Portugal) antes da implementação do QCA, não podemos esquecer o contexto demográfico e do mercado do trabalho irlandês nesse período. A Irlanda tinha uma elevada taxa de desemprego, da qual uma grande proporção era desemprego de longa duração, registava um grande aumento da força de trabalho (devido às altas taxas de natalidade) para além de existirem importantes fluxos migratórios entre o mercado de trabalho irlandês e inglês. Dados estes condicionalismos e o desejo de orientar a indústria irlandesa para a alta tecnologia, um dos elementos centrais do QCA I irlandês foi a importância dos seus programas na área dos recursos humanos. Como referem Bradley e al. (1995), mais de 40% do total da despesa do QCA I foi feita nesta área constituindo um objectivo central em toda a estratégia económica irlandesa. Também a Comissão Europeia (CE, 1997 d) refere que a estrutura demográfica e a amplitude dos problemas de desemprego do país levaram a que o investimento em capital humano se torna-se um assunto de política dominante. Analisando o quadro 25 verificamos que a proporção destinada ao FSE é significativa reflectindo a importância atribuída aos recursos humanos e ao mercado de trabalho. A Comissão Europeia (CE, 1997 d), p.78) refere que o principal beneficiário dos fundos do FSE foi o Ministério da Educação.

“A feature of the first period CSF⁸⁰ was the large investment of ESF assistance in the education and initial training systems. The Department of Education was the largest single beneficiary of ESF assistance in Ireland during this period, reflecting the very high numbers of young people coming on to the labour market each year”.

A estratégia proposta no QCA seria concentrar os programas operacionais nas áreas identificadas como tendo potencial de crescimento tais como turismo, serviços financeiros e aquacultura, e nas áreas onde os níveis de conhecimento fossem fracos, nomeadamente gestão, marketing e línguas. Por outro lado, os principais destinatários seriam os desempregados, jovens à procura do primeiro emprego, bem como os empregados que precisassem de melhorar e actualizar os conhecimentos.

No que se refere a Portugal, o investimento em recursos humanos englobou também uma importante parcela de financiamentos comunitários. Segundo os dados do quadro 26 e do gráfico 2, cerca de 25% dos Fundos Estruturais. Considerando o total da despesa pública realizada (comunitária e nacional) esse valor passa para 20% (ver quadro 28). Ao nível dos recursos humanos Portugal apontava (e continua a verificar) fortes desvantagens relativamente aos seus parceiros comunitários. No final da década de oitenta, a taxa de analfabetismo em Portugal era de 15% contra 3.6% em média na Comunidade. Por outro lado, o nível de educação ou escolaridade da grande parte dos trabalhadores restringia-se ao ensino básico primário pelo que o nível de quadros médios e superiores nas empresas era muito reduzido. Para além disso, o *ratio* das despesas em Investigação e Desenvolvimento (I&D) no PIB era o segundo mais baixo da Comunidade (DGDR, 1989). Portanto, os níveis de formação dos recursos humanos portugueses eram muito reduzidos o que se reflectia nos baixos níveis de produtividade e competitividade do sector primário, secundário e terciário. Como as circunstâncias eram diferentes das da Irlanda, também os objectivos do QCA neste domínio para Portugal se distanciaram dos da Irlanda. Assim, os cinco programas operacionais implementados visaram, essencialmente, generalizar o acesso à educação, reduzir a taxa de analfabetismo, melhorar as infra-estruturas de educação, desenvolver e adaptar o sistema de ensino e formação profissional e facilitar o acesso às novas tecnologias de comunicação. Desses programas é de salientar o Programa de Desenvolvimento da Educação em Portugal (PRODEP), cujo objectivo é o desenvolvimento da educação e da formação e o programa CIÊNCIA destinado a desenvolver o sector da I&D.

⁸⁰ Community Support Framework.

Quadro 28. Repartição da despesa pública do QCA I em Portugal.

Total da despesa pública (Nacional e Comunitária)	
Infra-estruturas de base	59%
Transportes	24%
Telecomunicações	14%
Energia	12%
Água/Ambiente	7%
Saúde	2%
Recursos humanos	20%
Educação	7%
Formação	11%
I&D	2%
Actividades produtivas	18%
Agricultura e Pescas	7%
Indústria e Serviços	9%
Turismo	2%
Outros	3%
Total	100%

Fonte: DGDR (1994).

4.3.2 Infra-estruturas

As despesas em infra-estruturas previstas no QCA I irlandês destinaram-se, sobretudo, para o aumento e melhoria da rede de transportes e acessibilidades de forma a combater os efeitos da perifericidade, melhorar as comunicações e a mobilidade reduzindo os custos de transporte. De facto, e como refere a Comissão Europeia (CE, 1997 d), as limitações da rede e do sistema de transportes e acessibilidades interna exacerbavam ainda mais a perifericidade do país em relação ao centro da Europa afectando negativamente a competitividade externa. Segundo Bradley e al. (1995), as despesas de natureza infra-estrutural do QCA irlandês atingiram 24% da despesa planeada (ver quadro 26 e gráfico 2). O principal objectivo do investimento em infra-estruturas de transporte e acessibilidades era desenvolver a rede de estradas, caminhos de ferro, portos e aeroportos de modo a desenvolver a rede de transportes irlandesa e, dessa forma, eliminar desvantagens de localização e reduzir os custos de transporte da indústria e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento do turismo (sobretudo das regiões periféricas), bem como o desenvolvimento industrial regional e local. Neste sentido, e como seria de esperar, estes

programas estavam muito ligados à *Prioridade específica n.º 3 – Medidas de anulação do efeito periféricidade* e *n.º 2 – Indústria e Serviços* na medida em que a criação e desenvolvimento de uma base industrial e de serviços forte e competitiva dependia também de uma eficaz rede de transportes e acessibilidades. Relativamente às infra-estruturas energéticas e de telecomunicações, os objectivos centravam-se, por um lado, na promoção do desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas pelo acesso a equipamentos e serviços de telecomunicações mais avançados e, por outro, no aumento da oferta de energia a nível local, bem como promover uma maior eficiência no uso da energia e dos recursos energéticos renováveis.

Relativamente a Portugal, é de salientar que o QCA português tem como característica específica a grande importância atribuída à necessidade de modernizar a estrutura económica do país, isto é, criação de infra-estruturas de base e de apoio ao investimento produtivo e infra-estruturas directamente ligadas (ver quadro 28). A localização geográfica de Portugal constitui uma desvantagem em relação ao centro da Europa, justificando a importância atribuída às infra-estruturas de transporte e comunicações (CE, 1997 d). Nesse sentido, foi atribuída uma importância muito significativa ao *Eixo 1 - Criação de infra-estruturas económicas com impacto directo sobre o crescimento económico equilibrado* e *Eixo 2 - Apoio ao investimento produtivo e às infra-estruturas directamente ligadas a este investimento* pois o sucesso do desenvolvimento da estrutura do país está intimamente relacionado com um bom e eficaz sistema de transportes, telecomunicações e infra-estruturas energéticas.

No início do período de programação, o país tinha o pior sistema de segurança rodoviário da UE, uma rede de estradas fracas e cada vez mais congestionada no litoral. As fracas ligações com o interior, juntamente com as crescentes migrações para o litoral, contribuem fortemente para a desertificação das primeiras aumentando as dificuldades de fixação das pessoas e actividades económicas. Em relação à energia o país era, e continua a ser, muito dependente do exterior. Dados os constrangimentos, o objectivo era criar e desenvolver as infra-estruturas económicas com impacto directo sobre o crescimento económico. Neste sentido, Portugal beneficiou de um conjunto de programas operacionais dos quais se destacam o Programa de Desenvolvimento das Acessibilidades (PRODAC), destinado a desenvolver diversos tipos de infra-estruturas, estradas, caminhos de ferro, portos e aeroportos, do STAR, para as telecomunicações e, para a energia, do VALOREN

e do Programa Operacional de Transportes e Distribuição de Energia (PROTEDE) cujo objectivo era aumentar e expandir a oferta de energia e introduzir o gás natural em Coimbra, Lisboa e Porto. Por outro lado, foi também criado um programa específico para o sector terciário – o programa operacional de infra-estruturas turísticas – que se destinava a apoiar a criação de infra-estruturas turísticas com vista a aumentar e desenvolver o investimento turístico privado.

Assim, verificamos que, no essencial os objectivos centravam-se na criação e desenvolvimento das infra-estruturas de base com maior impacto no crescimento económico e no tecido produtivo da economia, de modo a melhorar o seu desempenho e a reduzir os efeitos negativos da situação periférica do país. Do exposto podemos concluir que os objectivos foram similares aos da Irlanda, apesar da importância dos montantes financeiros ser divergente.

4.3.3 Ambiente produtivo, desenvolvimento do sector primário e das zonas rurais

Relativamente a este tema vamos considerar a nossa análise sob dois pontos de vista: a indústria e serviços e o desenvolvimento do sector primário e das zonas rurais.

Como já referimos no quadro 23, o sector industrial irlandês encontrava-se bastante dividido entre o sector multinacional, constituído por indústrias modernas, competitivas e baseadas em alta tecnologia, e o sector nacional, constituído por indústrias pouco competitivas, de baixa produtividade e com grandes fraquezas ao nível da gestão e marketing. Por outro lado, mais de 90% de todas as empresas eram PME (CE, 1997 d). O sector dos serviços verificava também problemas significativos. Assim, e como referem Bradley e al. (1995) e a Comissão Europeia (CE, 1997 d), no sentido de dar resposta aos problemas e sobretudo aumentar a competitividade internacional do sector, foi atribuída grande importância aos serviços e indústria. A atenção foi dirigida para as infra-estruturas “soft” – capital humano (formação e educação), desenvolvimento dos serviços de marketing, desenvolvimento tecnológico – e a concentração da ajuda deu-se sobretudo no sector comercial e dos serviços internacionais (Bradley e al., 1995). Por outro lado, foi também reconhecido e sugerido que esses objectivos deveriam ser alcançados pela

continuidade das ligações e relações com empresas estrangeiras pelo que foi dada continuidade à anterior política de atracção de IDE de modo a promover a criação de emprego e transferência de conhecimentos. As PME beneficiaram da Iniciativa Comunitária PME, tendo as medidas adoptadas sido concentradas no objectivo de aumentar a competitividade do sector nacional. Por outro lado, foram também adoptadas medidas complementares ao nível dos recursos humanos, nomeadamente programas de formação para gestores e programas de apoio à pesquisa (CE, 1997 d).

No que se refere a Portugal, a este nível, o objectivo do QCA português foi para o apoio ao investimento produtivo e para a promoção da reconversão e reestruturação industrial. Como já referimos (quadro 23), o sector industrial português é também dominado por PME concentradas nos sectores tradicionais, intensivos em mão-de-obra e níveis de especialização tecnológica muito baixa. Por outro lado, a produtividade do sector era muito baixa, a inovação, as preocupações com o *design*, qualidade, marketing e organização de circuitos de distribuição eram muito deficientes. Em consequência, grande parte da produção era feita em regime de subcontratação. Se juntarmos a estes problemas os constrangimentos ao nível das infra-estruturas e recursos humanos (já referidos anteriormente) bem como a reduzida dimensão do mercado nacional (tanto em termos de poder de compra como em tamanho), as perspectivas de crescimento e desenvolvimento do sector eram limitadas. Ao nível dos serviços, à excepção do turismo, estes estavam nitidamente sub-representados na economia portuguesa (CE, 1997 d e DGDR, 1994). Por tudo isto compreende-se a importância atribuída a esta área pelas ajudas comunitárias (ver quadro 26 e gráfico 2). Os principais objectivos a este nível eram apoiar directamente o investimento produtivo, completando as acções já em curso, tais como as apoiadas pelo Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa (PEDIP) de modo a diversificar a produção industrial, reconverter as indústrias em declínio (por exemplo, as indústrias de aço e construção de navios na península de Setúbal) e reduzir os desequilíbrios regionais pelo incentivo ao investimento nas regiões menos desenvolvidas. A ajuda no sector dos serviços deveria aproveitar o potencial endógeno pelo que deveria concentrar-se no desenvolvimento do potencial turístico.

Relativamente ao sector primário e ao desenvolvimento rural, no essencial, os objectivos foram os mesmos tanto para a Irlanda como para Portugal. O objectivo era redireccionar a produção para a procura de mercado, melhorar a qualidade dos produtos,

melhorar os elementos de marketing e imagem dos produtos, aumentar a produtividade agrícola e modernizar as infra-estruturas e as estruturas agrícolas (Bradley e al., 1995 e CE, 1997 d). Os programas de desenvolvimento rural foram complementares às medidas para a agricultura e destinavam-se a aumentar a base das actividades económicas nas zonas rurais, isto é, diversificar culturas e colheitas, encorajar o emprego nessas áreas, encorajar a exploração e conservação dos recursos naturais e dinamizar determinadas zonas de modo a travar o êxodo rural⁸¹.

4.4 Resultados e impactos

De um modo geral, os principais objectivos do QCA I na Irlanda e em Portugal seriam promover o desenvolvimento económico e social, preparar os países e as suas regiões para o mercado único e reduzir os desníveis em termos de desenvolvimento económico e social relativamente à Comunidade. O QCA I estabeleceu as bases dos financiamentos para o período 1989-1993, constituindo um importante instrumento de transformação estrutural, modernização e desenvolvimento.

Para a apresentação dos principais resultados e impactos das intervenções no âmbito do primeiro período de programação, baseamo-nos sobretudo nos estudos realizados pela Comissão Europeia (CE, 1997 a), b) e d)), nas informações presentes no QCA II para Portugal e Irlanda (DGDR, 1994 e CE, 1994 b)), no trabalho de Pires (1998), bem como num estudo realizado pela Direcção Regional do Desenvolvimento Regional (DGDR, 1995).

De acordo com Martín e Velásquez (2001), a PRC contribuiu para a convergência regional exercendo efeitos na redução das diferenças de rendimento per capita entre os países membros. Com efeito, os principais impactos macro-económicos associados ao QCA estão resumidos no quadro 29.

⁸¹ Depois da aprovação do QCA, o sector primário e o desenvolvimento rural também beneficiaram das Iniciativas Comunitárias LEADER e STRIDE. O objectivo da Iniciativa Comunitária LEADER seria implementar soluções inovadoras para o desenvolvimento rural e assegurar, a nível local, a mobilização e a intervenção dos agentes económicos na definição e execução das acções de desenvolvimento e a melhor integração possível entre acções sectoriais na esfera local. O programa STRIDE pretendia reforçar a capacidade tecnológica de investigação e de inovação das regiões do *Objectivo 1*, por forma a atingir uma situação que lhes permita atrair ou reter actividades tecnologicamente avançadas nos sectores produtivos e pessoal altamente qualificado.

Quadro 29. Principais impactos do QCA I.

Portugal	Irlanda
- O PIB <i>per capita</i> em 1993 era de 67.9% da média comunitária em comparação com os 56.5% em 1988.	- O PIB <i>per capita</i> em 1993 situava-se nos 73% da média comunitária em comparação com os 64.1 % em 1988.
- As despesas co-financiadas permitiram a criação de cerca de 80 000 postos de trabalho.	- A estratégia seguida no QCA permitiu: <ul style="list-style-type: none">- a criação de cerca de 30 000 postos de trabalho;- redução de 11.7% do peso da dívida sobre o PNB;- ganho de convergência do PIB em 2.5% e de 3.5% para o PNB.
- A execução do QCA traduziu-se numa redução média anual de 0.25% do défice público e numa redução de 14% do peso da dívida pública sobre o PIB.	
- Foi estimado que as intervenções comunitárias acrescentaram entre 0.5% e 1% à taxa de crescimento do PIB e 2% à taxa de crescimento da formação bruta de capital fixo.	
- Cerca de 40% da convergência do PIB português com a média europeia é atribuída aos Fundos Estruturais.	

Fonte: CE (1997 a), b) e d)); CE (1994 b) e DGDR (1994).

De seguida apresentamos também os principais resultados obtidos nas principais áreas de intervenção.

4.4.1 Recursos humanos

As intervenções contribuíram significativamente para a formação da força de trabalho irlandesa e para o aumento das taxas de inscrição na escolaridade não obrigatória (CE, 1997 d). Nomeadamente, os Fundos Estruturais permitiram dar formação a milhares de trabalhadores (nos diferentes sectores da economia), a jovens e desempregados de tal modo que avaliações dos impactos directos das intervenções mostraram que os jovens que

receberam formação melhoraram a sua situação perante o mercado de trabalho, sendo a taxa de colocação dos mesmos mais elevada entre 20 a 25% da daqueles que não frequentaram ou receberam formação (CE, 1997 a).

No que se refere a Portugal, as intervenções dos Fundos Estruturais, para além dos investimentos em infra-estruturas e equipamentos escolares, deram um contributo fundamental para a formação de professores, aumentando a disponibilidade de formação técnico-profissional, estimulando o desenvolvimento e a actividade dos complexos tecnológicos e científicos (CE, 1997 b). Isto é, os Fundos Estruturais permitiram, tal como no caso da Irlanda, dar formação aos trabalhadores nas diferentes áreas económicas, aos jovens e desempregados. Permitiram a construção de novos estabelecimentos de ensino, a criação de novos postos de trabalho, bem como aumentar as despesa destinadas à educação e formação profissional. Por outro lado, o apoio comunitário destinado aos programas específicos de investigação e desenvolvimento tecnológico (IDT), contribuíram para aumentar de 0.5% para 0.8% a parte do PIB afectada às despesas de IDT. Em todas as acções e investimentos realizados, verificou-se um esforço no sentido de descentralizar o ensino superior e as actividades de IDT para fora dos grandes centros urbanos do litoral bem como procurou-se respeitar o princípio da igualdade entre homens e mulheres.

4.4.2 Infra-estruturas

Como já referimos, ambos os países têm uma localização geográfica bastante desfavorável, à qual se associavam muitos constrangimentos ao nível das infra-estruturas. Dos investimentos realizados nesta área resumimos os principais resultados no quadro 30.

Quadro 30. Alguns indicadores de infra-estrutura (1989-1993).

Área de intervenção	Portugal	Irlanda
1. Transportes		
- Estradas principais construídas ou melhoradas (Km)	1185	307
- Estradas construídas e destinadas a fomentar o desenvolvimento industrial e do turismo (Km)	n.d.	107
- Construção e renovação da via férrea (Km)	640	n.d.
- Extensão de estradas principais (%)	+ 22	+ 35
- Extensão de auto-estradas (%)	+100	n.d.
- Tempos de deslocação rodoviário entre as principais cidades (%)	-30	n.d.
- Tempos de deslocação rodoviário no transporte de mercadorias (%)	n.d.	-12
- Tempos de deslocação ferroviário entre as principais linhas (%)	n.d.	-5 a -17
- Contribuição dos Fundos Estruturais para os resultados	40%	n.d.
2. Água e saneamento		
- Redes e condutas de distribuição de águas (Km)	4116	166
- Estações de tratamento de águas residuais	248	52
- Rede de esgotos (Km)	n.d.	250
- Aterros sanitários	10	n.d.
- População com acesso à rede de água potável (%)	+21.6	n.d.
- População com acesso à rede de esgotos (%)	+9.2	n.d.
3. Telecomunicações		
- Grau de digitalização da rede (em 1993 -%)	2 (1988) para 59	70
- N.º de postos telefónicos instalados	180 000	n.d.
- Taxa de instalação de telefones (%)	n.d.	75
- Tempo médio de espera de ligação à rede (em dias)	-255	n.d.
- Contribuição dos Fundos Estruturais para os resultados (%)	10	n.d.
4. Energia		
- Construção e extensão de termoeléctricas	5	n.d.
- Contribuição do apoio comunitário para o aumento da capacidade energética (%)	43	n.d.
5. Saúde		
- Hospitais construídos	3	n.d.
- Hospitais modernizados	2	n.d.
- Hospitais equipados	243	n.d.

n.d. – não disponível

Fonte: CE (1997 a), b) e d)); CE (1994 b) e DGDR (1994).

4.4.3 Ambiente produtivo, desenvolvimento do sector primário e das zonas rurais

No que se refere à Irlanda, no primeiro período de programação, o *output* industrial cresceu cerca de 7% ao ano tendo o sector da construção atingido uma taxa de crescimento da mesma ordem. Os investimentos no âmbito do programa operacional para a indústria contribuíram fortemente para o desenvolvimento do sector e permitiram a criação directa de cerca de 18 000 postos de trabalho. Em relação ao sector dos serviços, a importância do sector para o PNB aumentou significativamente passando de 5.8% do PNB, em 1989, para 7% em 1993, sobretudo devido ao desenvolvimento do turismo. O investimento em infra-estruturas (sobretudo nos transportes), aumento da procura externa e a concentração de esforços governamentais nesta área também contribuíram para estes resultados (CE, 1997 d). No que se refere ao sector primário e desenvolvimento rural, a Comissão Europeia (CE, 1997 d) refere que, na Irlanda, as medidas adoptadas nesta área foram muito bem sucedidas. De facto foi possível:

- conceder apoios a mais de 2 000 jovens agricultores para criarem a sua exploração;
- apoiar a modernização e desenvolvimento de milhares de explorações agrícolas, bem como conceder subsídios compensatórios a milhares de agricultores das zonas menos favorecidas;
- aumentar significativamente a área de florestação nacional;
- a criação de novos postos de trabalho, bem como dar formação a muitos outros.

Todas as medidas adoptadas contribuíram para o aumento do rendimento agrícola em cerca de 24% no período de 1989-1994.

Relativamente a Portugal, apesar de se ter dado grande atenção às infra-estruturas de base, os apoios aos investimentos empresariais canalizaram esforços importantes (CE, 1997 b). O apoio comunitário:

- permitiu a criação de mais de 1 500 empresas, o que representou 3.3% das empresas criadas em Portugal nesse período, bem como apoiar a modernização e desenvolvimento de mais de 5 500 outras;

- no âmbito do PEDIP foi possível financiar mais de 7 000 projectos o que permitiu um aumento no volume de emprego na ordem dos 2.4% e ganhos de produtividade na ordem dos 5% ao ano;
- de referir também o projecto AUTOEUROPA, que constituiu o maior investimento produtivo realizado em Portugal (e beneficiou de financiamento), permitiu a criação directa de 3 000 postos de trabalho.

De referir ainda que, os investimentos realizados e os programas e apoios comunitários concedidos contribuíram positivamente para modificações na estrutura sectorial da indústria nacional a qual, como sabemos, estava fortemente concentrada nos sectores tradicionais. Para além disso, foram englobados projectos de desenvolvimento local e regional com o objectivo de reduzir as assimetrias entre as regiões e contribuir para a redução do êxodo rural, da desertificação económica, humana e ecológica de certas zonas (CE, 1997 b).

No que se refere ao sector primário e desenvolvimento rural:

- verificou-se um aumento da mecanização das explorações agrícolas;
- verificou-se um aumento da produtividade agrícola que, em média, aumentou 7.4% ao ano apesar da diminuição da contribuição deste sector para o emprego. No período, a percentagem da população activa no sector agrícola passou de 20 para 11%;
- permitiu co-financiar o desenvolvimento de cerca de 18 000 explorações agrícolas, bem como financiar a criação de novas explorações, para além de permitir conceder subsídios compensatórios a mais de 100 000 explorações das zonas mais desfavorecidas.

De um modo geral, no caso português, as ajudas comunitárias e os Fundos Estruturais contribuíram significativamente para modernizar e mecanizar as estruturas agrícolas, melhorar e desenvolver as técnicas produtivas e incentivar o desenvolvimento comercial do sector, o qual estava francamente atrasado e pouco desenvolvido (CE, 1997 b).

Embora se tenham verificado lacunas e alguns dos objectivos tenham ficado aquém do previsto, de um modo geral, o QCA I contribuiu positivamente para o fomento das duas economias e sua aproximação da média europeia. Durante o primeiro período de programação, a Irlanda atingiu a mais alta taxa média de crescimento do PIB na União (tendência que também se verifica ao longo do QCA II como veremos no próximo capítulo). Por outro lado, ao nível da inflação, balança de pagamentos e défice público atingiram níveis mais favoráveis que a média da UE. Relativamente à economia portuguesa, apesar de se ter verificado a um nível ou ritmo mais modesto, o seu desempenho foi também positivo e assinalável. Contudo, é necessário referir que os resultados alcançados, para além de influenciarem, foram também influenciados por todo um conjunto de condicionalismos sociais, políticos e económicos que fazem parte do ambiente macro-económico de cada um dos países e que já foram referidos anteriormente (no capítulo 3 deste trabalho).

CAPÍTULO 5 - QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO II (1994-1999)

No primeiro período de programação dos Fundos Estruturais, o balanço foi positivo para as economias de Portugal e da Irlanda. Apesar da evolução favorável verificada, importantes constrangimentos e dificuldades continuam a verificar-se nas economias dos dois países no início do segundo período de programação. Dados os atrasos de desenvolvimento ainda existentes, a totalidade dos territórios de Portugal e da Irlanda continuam a ser elegíveis no âmbito do “*Objectivo I*” para a atribuição dos Fundos Estruturais. Assim, no sentido de contribuir para a redução dos atrasos de desenvolvimento e ajudar a ultrapassar os problemas estruturais, foram definidos os QCA II, os quais estabelecem as contribuições comunitárias e as linhas directrizes relativas à utilização dessas subvenções para o período de 1994 – 1999.

5.1 Prioridades de intervenção

Não obstante os progressos verificados no primeiro período de programação, Portugal e a Irlanda continuavam a apontar alguns atrasos e problemas que poderiam dificultar o processo de convergência, conforme resumimos no quadro 31. Apesar das dificuldades ou problemas de desenvolvimento enfrentados, (os quais são analisados de seguida) ambas as economias apresentavam alguns aspectos positivos, os quais, foram tomados em consideração na elaboração da estratégia do QCA no sentido de conseguir um melhor desempenho e um maior eficiência na utilização dos recursos monetários atribuídos a cada país (ver quadro A₉ em anexo).

Quadro 31. Principais problemas de desenvolvimento em 1993.

Portugal	Irlanda
<p>- Baixo nível de qualificação e educação dos recursos humanos, resultado de um sistema de ensino e formação fraco e elevados níveis de abandono escolar. Em consequência os níveis de produtividade e de eficiência são os mais baixos da Comunidade.</p>	<p>- Vulnerabilidade aos choques e factores externos. Como pequena economia aberta e dada a sua estrutura produtiva, torna-se muito sensível aos factores externos.</p>
<p>- Fragilidade do tecido empresarial o qual é dominado por empresas de pequena dimensão, com maior concentração nos sectores tradicionais, produzindo produtos intensivos em mão de obra e com baixo grau de incorporação de tecnologia, inovação, conhecimento, qualidade e marketing. Consequentemente, o sector é muito vulnerável a choques externos.</p>	<p>- Dicotomia do sector industrial, nomeadamente a fragilidade do sector industrial nacional (mais concentrado em sectores tradicionais) em comparação com as indústrias modernas dominadas por multinacionais estrangeiras.</p>
<p>- Exiguidade do mercado nacional, não só em termos de poder de compra como também em número de consumidores, o que não favorece uma maior especialização na produção de certos bens e serviços nem estimula a implantação local de unidades de produção, o que afecta negativamente a procura global.</p>	<p>- Reduzida dimensão do mercado interno o que, juntamente com a elevada dispersão da população e a baixa densidade populacional limitam a possibilidade de obtenção de economias de escala levando também a uma maior dispersão de recursos.</p>
<p>- Diversas lacunas ao nível de infra-estruturas e equipamentos o que representa um enquadramento negativo ao desempenho das empresas portuguesas mas também à competitividade e reforço internacional das cidades portuguesas.</p>	<p>- Características demográficas e do mercado de trabalho conduziram a sérios problemas de desemprego no início da década de noventa. As elevadas taxas de desemprego e a baixa participação das mulheres no mercado de trabalho reflectem as altas taxas de crescimento da população activa, problemas ao nível do sistema educacional e o facto da taxa de criação de emprego não ser suficiente para absorver o rápido e contínuo crescimento da força de trabalho.</p>
<p>- Importantes assimetrias territoriais no desenvolvimento que implicam, muitas vezes, sobrecustos elevados para a dotação de equipamentos e de infra-estruturas.</p>	<p>- Situação geográfica e periférica que implica sobretudo maiores custos e tempos de transporte às empresas irlandesas.</p>
<p>- Situação periférica ao nível da Europa o que, aliado às carências infra-estruturais e de equipamentos e à reduzida dimensão do mercado nacional, constitui uma situação de grande desvantagem.</p>	

Fonte: Elaboração própria a partir das informações disponíveis em DGDR (1994) e CE (1994 b).

Apesar da evolução positiva verificada ao longo do QCA I, vemos que, mesmo assim, foram diagnosticados condicionalismos às duas economias. É necessário salientar

que a esses condicionalismos juntam-se, no início da década de noventa, a ratificação do tratado de Maastricht (que impõe uma nova disciplina e novas regras a nível económico e monetário) e o aprofundamento e aceleração do processo de globalização económica no mundo. Estes factores vêm afectar, directa e indirectamente, o processo de convergência dos dois países. No sentido de dar continuidade a este processo de convergência, decorrente do QCA I, foram estabelecidos os QCA II (1994-1999), os quais definiram quatro grandes prioridades para Portugal e para a Irlanda (quadro 32).

Quadro 32: Prioridades de intervenção estabelecidas no âmbito do QCA II (1994-1999).

Prioridades	Portugal	Irlanda
Prioridade nº1	Qualificar os recursos humanos e promover o emprego.	O sector produtivo.
Prioridade nº 2	Reforçar os factores de competitividade da economia.	Infra-estruturas económicas.
Prioridade nº 3	Promover a qualidade de vida e a coesão social.	Recursos humanos.
Prioridade nº 4	Fortalecer a base económica e regional.	Desenvolvimento local, urbano e rural.

Fonte: DGDR (1994) e CE (1994 b).

Em comparação com o QCA I, analisando os quadros 24 e 32, verificamos que, para ambos os países, ocorreram alterações às prioridades definidas no sentido de se conseguir uma maior concentração e objectividade não só na identificação dos problemas como dos objectivos a atingir. Apesar disso é dada também continuidade a alguns objectivos estabelecidos anteriormente. Para a economia portuguesa, e como refere a DGDR (1994), no âmbito das prioridades definidas, permanecem, relativamente ao PDR anterior, os dois grandes objectivos estratégicos:

- convergência real da economia portuguesa relativamente à média comunitária;
- promoção da coesão económica e social no plano interno, isto é, convergência regional e redução dos desequilíbrios regionais internos.

De facto, a definição das prioridades específicas para Portugal resultam do reconhecimento da necessidade de apoiar o crescimento sustentado da economia pela alteração da estrutura produtiva e do emprego, compatível com a evolução dos mercados

internacionais de modo a promover e assegurar a competitividade da economia. Decorrem também da necessidade de privilegiar as acções que visam a melhoria da qualidade de vida e do ambiente. Relativamente a esta prioridade Pires (1998, p.162) escreve:

“realce-se a criação de um eixo «qualidade de vida e coesão social» que pretendia traduzir a importância de outras valências no processo de desenvolvimento, não confinado obviamente à componente «betão»”.

Com efeito, as intervenções ao nível das grandes prioridades tinham como finalidades fundamentais contribuir para a redução das disparidades regionais, produzir efeitos produtivos ao nível da coesão social e contribuir para melhorar a qualidade de vida e do ambiente.

Relativamente à Irlanda, o Plano de Desenvolvimento Nacional irlandês segue também dois objectivos centrais:

- assegurar o crescimento contínuo e a longo prazo da economia;
- reintegrar os desempregados de longa duração bem como aqueles em risco de se tornarem como tal.

Assim, e segundo a CE (1994 b), as acções a desenvolver deveriam contribuir para:

- reforçar a capacidade produtiva da economia e apoiar o desenvolvimento de sectores chave com forte potencial de crescimento a longo prazo;
- aumentar a formação e a educação dos trabalhadores e daqueles que procuram trabalho no sentido de responder às necessidades dos sectores produtivos da economia e de integrar as camadas da população com maiores desvantagens;
- melhorar a competitividade da economia pelo investimento em infra-estruturas e pelo apoio às iniciativas de desenvolvimento local;
- respeitar e promover a qualidade do ambiente.

5.2 Financiamentos

Nos quadros 33, 34 e 35 resumimos os financiamentos estabelecidos no âmbito do QCA II para Portugal e Irlanda.

Quadro 33. Intervenção por fontes de financiamento.

Milhões de ECU a preços de 1994

	Portugal	Irlanda
1. Total da despesa pública nacional¹	7005	3101
2. Fundos Estruturais¹	17629	7403
2.1 FEDER	9756	2562 ³
2.2 FSE	3237	1953 ³
2.3 FEOGA	1984	1058 ³
2.4 FC/IFOP	2832	1348 ³
3. Total da despesa pública (1+2)	24634	10504
4. Financiamento privado¹	6897	2573
5. Total QCA (3+4)	31531	13077
6. Empréstimos do BEI²	6100	1800

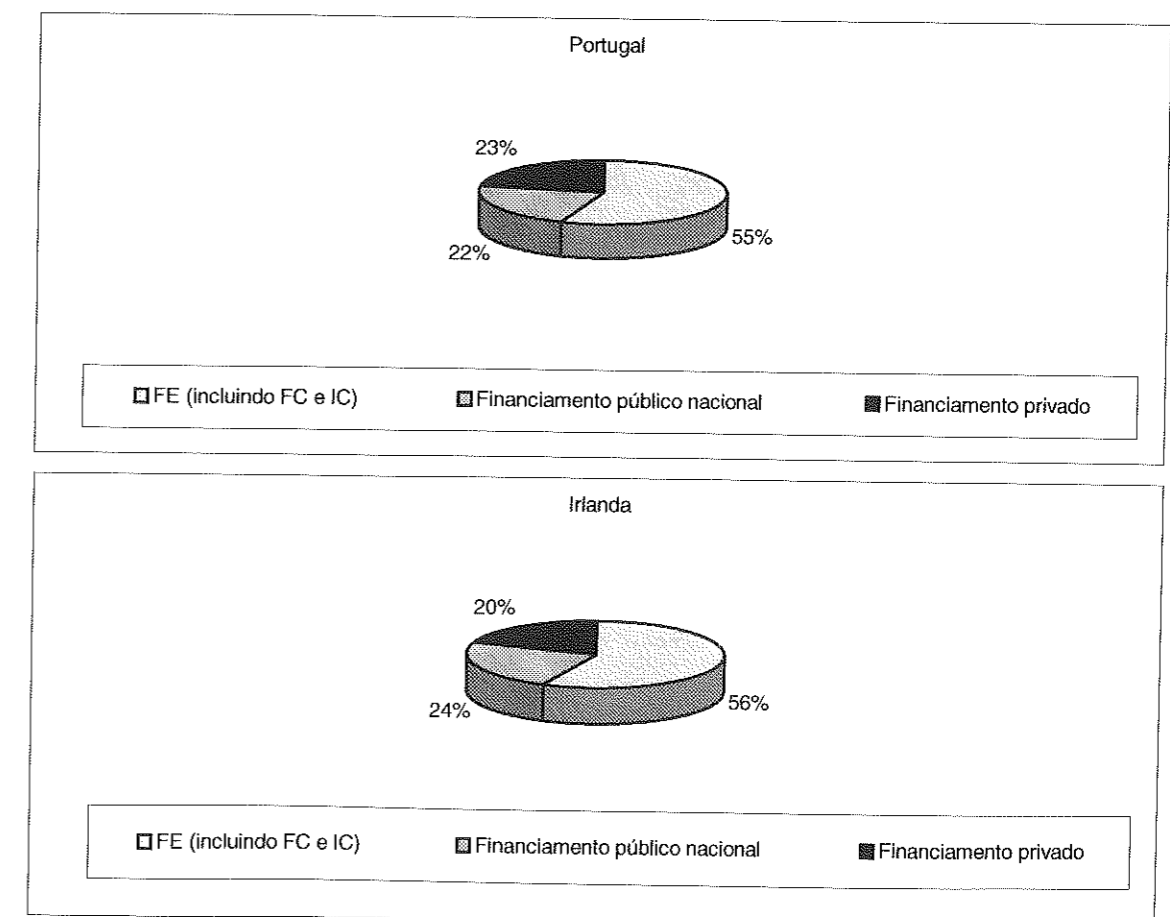
¹Inclui participação no Fundo de Coesão e Iniciativas Comunitárias

²Preços de 1993

³Exclui a participação nas Iniciativas Comunitárias, que atinge um total de 480 milhões de ECU, na medida em que não estava disponível a distribuição por cada um dos Fundos Estruturais.

Fonte: CE (1997 a) e b) e d)).

Gráfico 3. Fontes de financiamento (em %).



Relativamente às fontes de financiamento, comparando os quadros 25 e 33 e os gráficos 1 e 2, há a salientar, para ambos os países, o crescimento do peso relativo do financiamento proveniente dos Fundos Estruturais e uma queda do peso relativo do financiamento público nacional. Enquanto no QCA I os Fundos Estruturais contribuíam com 50% para o financiamento em Portugal e com 44% na Irlanda, no QCA II esse valor passa para 55% e 56%, respectivamente. No que se refere ao financiamento público nacional, no QCA I, este contribuía com 29% do total, em ambos os países, e no QCA II esse valor passa a ser de 22% no caso de Portugal e 24% no caso da Irlanda. Relativamente ao financiamento proveniente do sector privado, no caso português verifica-se um aumento de 21% (QCA I) para 23% (QCA II) e no caso irlandês verifica-se uma queda que vai dos 27% (QCA I) para os 20% no (QCA II).

Analisando a repartição da despesa comunitária por tipo de investimento, comparando os quadros 26 e 34, verificamos que, tal como no QCA I, os tipos de investimento que mais Fundos Comunitários recebem continuam a ser a rubrica “ambiente produtivo” em Portugal e os “recursos humanos” na Irlanda, embora se verificasse uma queda da sua importância relativa do primeiro para o segundo QCA. Contudo, há a salientar também algumas alterações. Em ambos os países a importância relativa dos investimentos no “ambiente e reabilitação dos sítios” cresceu consideravelmente do QCA I para o QCA II. É de referir também que, em ambos os países, verificou-se uma queda da importância relativa dos investimentos na rubrica “ambiente produtivo”. Por outro lado, podemos dizer que no QCA II há uma distribuição mais equilibrada dos Fundos Comunitários por tipo de investimento embora as três categorias que mais fundos recebem, por ordem decrescente, continuam a ser “o ambiente produtivo”, “infra-estruturas” e “recursos humanos” no caso português e, no caso irlandês, os “recursos humanos”, “o ambiente produtivo” e “infra-estruturas”.

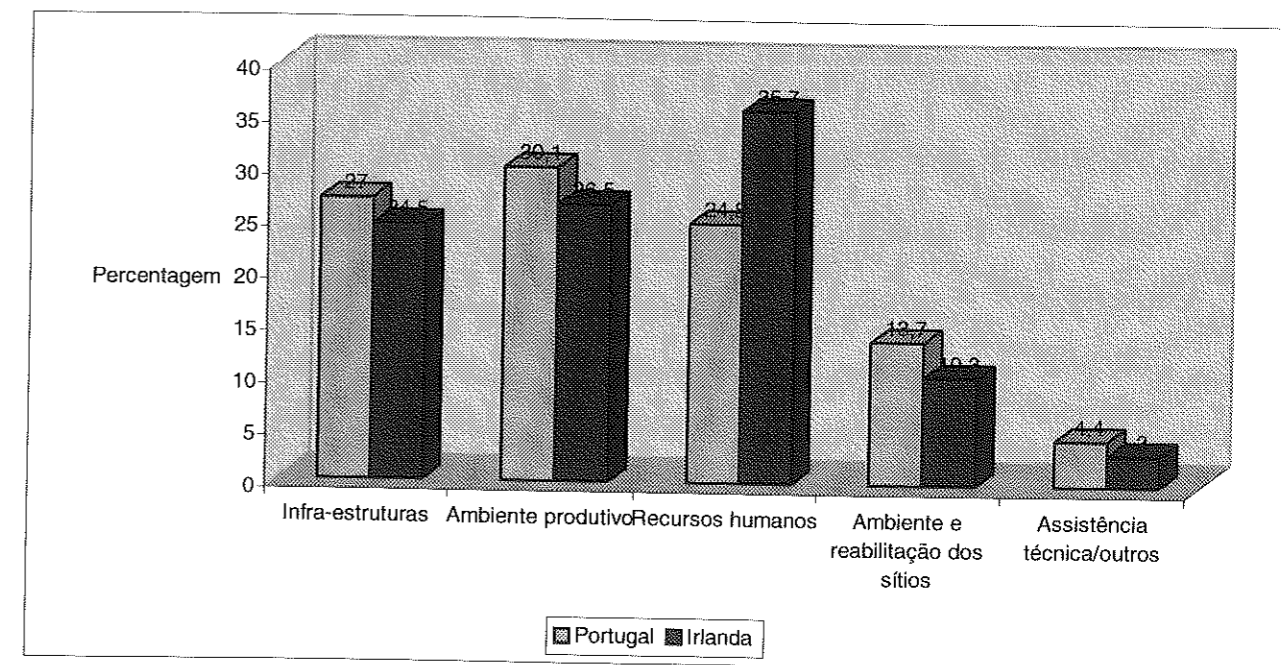
Quadro 34. Distribuição dos Fundos Comunitários por tipo de investimento.

Milhões de ECU a preços de 1994

	Portugal		Irlanda	
Infra-estruturas	4 470	27%	1 700	24.5%
Ambiente produtivo	4 992	30.1%	1 831	26.5 %
Recursos humanos	4 110	24.8%	2 470	35.7%
Ambiente e reabilitação dos sítios	2 277	13.7%	710	10.3%
Assistência técnica/outros	732	4.4%	211	3%
TOTAL	16 581	100%	6 922	100%

Fonte: CE (1997 a) e b) e d)).

Gráfico 4. Distribuição da despesa comunitária por tipo de investimento (em %).



Fonte: CE (1997 a), b) e d)).

Quadro 35. Despesa pública comunitária (média anual) por habitante em ECU a preços de 1994.

	Portugal	Irlanda
Despesas de objectivo 1	253	262
Despesa total (objectivo 1 + FC + IC)	297	346

Fonte: CE (1997 a), b) e d)).

5.3. Análise às principais áreas de intervenção

5.3.1 Recursos humanos

Qualificar os Recursos Humanos e o Emprego constitui a primeira prioridade específica do QCA II português e engloba os programas relativos à educação, à ciência e tecnologia e à formação profissional. Apesar das dotações financeiras terem aumentado do primeiro para o segundo QCA, em termos relativos, e comparando os quadros 26 e 34 e os gráficos 2 e 4), a parcela que cabe aos recursos humanos praticamente não se altera. Outra diferença em relação às intervenções realizadas no âmbito do QCA 1989-1993, como refere Pires (1998, p.177) é

“a queda relativa da componente construção de infra-estruturas escolares, de investigação e formação profissional em favor das acções directamente orientadas para a valorização dos recursos humanos, financiadas, no essencial, pelo FSE”.

De facto, dadas as qualificações e nível de formação da população portuguesa, que era e continua a ser das mais baixas de toda a UE, era necessário atingir melhorias e desenvolvimentos a este nível. Assim, tal como é referido pela DGDR (1994), os principais objectivos estabelecidos no âmbito desta prioridade seriam:

- a melhoria da qualidade do sistema de ensino e uma maior articulação do mesmo com as actividades produtivas;
- o desenvolvimento do sistema de formação profissional e do sistema científico e de apoio à inovação;
- a adaptação do emprego à evolução dos sistemas de produção e a promoção das actividades criadoras de emprego;
- aumentar o número de investigadores (cuja meta seria passar de 1.2% para 2.5% da população activa em 1999) e a participação das empresas nas actividades de I&D. As despesas das empresas em I&D relativamente ao total de despesas era apenas de 26% pelo que foi estabelecido como objectivo que as mesmas aumentassem para 40% (CE, 1997 b).

Em relação à Irlanda, de um modo geral, o QCA II dá continuidade à estratégia iniciada no QCA I - a grande importância atribuída aos recursos humanos. Ficou reconhecido no QCA que as medidas no âmbito dos recursos humanos são essenciais para

atingir os objectivos económicos e sociais identificados no Plano de Desenvolvimento. No essencial, as medidas estabelecidas ao nível da educação e formação tinham como propósito apoiar os sectores produtivos da economia de uma forma integrada, bem como assegurar a integração das classes e grupos marginalizados e mais desfavorecidos⁸². Assim, tal como aconteceu no QCA anterior, a maior parcela das ajudas comunitárias destina-se às medidas de recursos humanos (ver quadros 34 e 36).

Quadro 36. Distribuição da ajuda comunitária por programa operacional na Irlanda (1994-1999).

Programa operacional (P.O.)	%
P.O. para o desenvolvimento industrial	18
P.O. para a agricultura, silvicultura e desenvolvimento rural	17
P.O. das pescas	1
P.O. para o turismo	8
P.O. para os transportes	17
P.O. para as infra-estruturas económicas	2
P.O. para o ambiente	1
P.O. para os recursos humanos	31
P.O. para o desenvolvimento rural e urbano	5

Fonte: CE (2000 c)

5.3.2 Infra-estruturas

O QCA II português mantém uma linha de continuidade com o QCA anterior no que se refere às infra-estruturas pelo que a melhoria das infra-estruturas de base continua a ser uma das prioridades (DGDR, 1994). O apoio à criação, desenvolvimento e modernização das infra-estruturas insere-se na prioridade específica “*Reforçar os Factores de Competitividade da Economia*”⁸³, a qual se divide em duas grandes áreas: criação de infra-estruturas económicas, nomeadamente transportes, telecomunicações e energia; uma outra área de apoio directo à modernização do tecido produtivo orientado para o reforço estrutural e o reforço da competitividade. Assim, ao nível das infra-estruturas de transporte, a estratégia estabelecida no QCA II tinha como objectivos fundamentais a internacionalização e a diversificação das ligações rodoviárias e ferroviárias, descongestionamento das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, maior coordenação intermodal, bem como o aumento da competitividade portuária (DGDR, 1994).

⁸² Ver Texto 1 em anexo para uma descrição mais detalhada das medidas estabelecidas no âmbito do QCA II irlandês.

⁸³ Ver Texto 2 em anexo para uma descrição mais detalhada das medidas estabelecidas no âmbito do QCA II português.

Relativamente às telecomunicações e energia, como Portugal apresentava um grande atraso relativamente à média comunitária, e como existiam muitas disparidades entre as diferentes regiões do país, os objectivos estabelecidos foram, segundo a DGDR (1994):

- expansão das telecomunicações tendo em vista a promoção do desenvolvimento sócio-económico, suprimindo, progressivamente, as assimetrias existentes entre Portugal e a UE e as assimetrias internas;
- promoção dos serviços avançados de telecomunicações;
- diversificação das fontes energéticas e o aumento da segurança no seu abastecimento, nomeadamente pela introdução do gás natural e a utilização de fontes renováveis;
- aumentar a eficiência e racionalidade na utilização da energia;
- diminuir os impactos ambientais devidos à produção e consumo energéticos.

Podemos ainda referir as infra-estruturas ambientais cujos projectos e investimentos no âmbito do QCA II, estão previstos na prioridade “*Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social*”. As acções ambientais realizadas no âmbito do QCA I permitiram melhorar o serviço de distribuição de água, tratamento das águas residuais e resíduos urbanos. Contudo, em matéria de ambiente, Portugal tinha e tem um longo caminho a percorrer para atingir os níveis das normas comunitárias. As intervenções financeiras previstas neste domínio, as quais verificaram um aumento da sua importância relativa (ver quadro 26 e 34) são co-financiadas pelos instrumentos comunitários e pelos programas regionais específicos e destinavam-se a financiar medidas para a aplicação das directivas comunitárias, bem como outras medidas tendo como objectivos a melhoria do saneamento básico, o abastecimento de água, preservação do meio ambiente e sensibilização/formação da população em matéria de ambiente. A estratégia adoptada baseia-se no princípio do *poluidor pagador* e visa a redução da poluição e a preservação dos recursos naturais. De acordo com a DGDR (1994 p.58),

“a integração do ambiente no sector produtivo, a execução das directivas comunitárias sobre o ambiente, o apoio à introdução das tecnologias limpas, bem como as acções de sensibilização/formação da população ao ambiente são aspectos inovadores relativamente ao QCA 1989-1993”.

Em conclusão, podemos dizer que no domínio das infra-estruturas os investimentos privilegiam o investimento em infra-estruturas com um impacto mais directo no

desenvolvimento económico os quais deverão complementar e ser coordenados com o investimento destinado à modernização do tecido económico.

Relativamente à Irlanda, as medidas infra-estruturais constituem a prioridade “*Infra-estruturas Económicas*”. Esta prioridade englobava três áreas a ser financiadas pelo FEDER: a dos transportes; outra para a energia, serviços postais e telecomunicações e outra para os serviços ambientais. Neste programa operacional estava também previsto o co-financiamento de um projecto individual – o hospital Tallaght. De um modo sucinto, podemos dizer que a estratégia definida no QCA II⁸⁴ dá continuidade à estratégia iniciada no QCA I, isto é, está intimamente relacionada com a prioridade estabelecida como “*ambiente produtivo*” tendo como objectivo essencial melhorar as infra-estruturas de transporte de modo a reduzir os tempos de deslocação, os custos e os efeitos negativos da perifericidade. Os outros investimentos infra-estruturais em telecomunicações e serviços postais, serviços ambientais e energia iriam favorecer o aumento da produtividade da economia irlandesa e estabelecimento de condições para a criação de novas empresas, atracção de IDE, desenvolvimento dos negócios e aumento do emprego.

5.3.3 Ambiente produtivo, desenvolvimento regional e local

As medidas previstas no QCA português de apoio directo aos sectores produtivos e modernização do tecido económico foram englobadas na prioridade “*Reforçar os Factores de Competitividade da Economia*”. No QCA irlandês foram englobadas na prioridade “*Sectores Produtivos*”.

Se analisarmos e compararmos os quadros 26 e 34 verificamos que a rubrica “ambiente produtivo” (embora tenha sofrido uma queda na sua importância relativa) continua a englobar a maior parcela dos Fundos Comunitários (para Portugal). De facto, esta constitui uma das principais áreas de intervenção na medida em que o sector industrial português enfrentava importantes entraves, desvantagens e condicionalismos (ver quadro 31 e Texto 4 em anexo) que poderiam por em causa a capacidade competitiva a nível internacional. Nesse sentido, as medidas estabelecidas concentrar-se-iam no apoio ao desenvolvimento de novos sectores com níveis tecnológicos mais elevados, bem como nas

⁸⁴ Ver Texto 3 em anexo para uma descrição mais detalhada.

acções destinadas a estimular a competitividade, o desenvolvimento tecnológico, desenvolvimento de novos mercados e produtos, diversificação e internacionalização do tecido industrial e, também, no reforço dos laços inter-sectoriais dos pólos exportadores e outros domínios em que Portugal já possui competências e vantagens. Em todas estas medidas foram incluídos também os sectores do comércio e turismo. Uma vez que o tecido produtivo é dominado por PME foi atribuída especial atenção às mesmas pelo que foi dada continuidade à iniciativa comunitária PEDIP. Os apoios dados aos projectos de investimento não se limitavam aos aspectos físicos e materiais mas incluíam também os aspectos qualitativos: formação, inovação, comercialização (DGDR, 1994). Resumindo, os programas de apoio à estrutura produtiva visavam aumentar a inovação, a cooperação entre empresas e a sua internacionalização, bem como o aumento da qualidade dos seus recursos humanos.

Na Irlanda, a estratégia para o QCA II dá continuidade à anterior melhorando e aprofundando alguns aspectos⁸⁵. Como refere a Comissão Europeia (1994 b), p.34),

“as avaliações do QCA I neste domínio sugerem que a estratégia seguida continua a ser apropriada às necessidades da indústria irlandesa”.

Isto é, a estratégia seguida no QCA I foi bem sucedida na medida em que as despesas foram concentradas em áreas que permitiram o aumento da competitividade da indústria tais como o marketing, qualidade, pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Assim, e de um modo geral, da leitura do QCA II verifica-se que as medidas definidas visavam:

- apoiar o sector industrial endógeno e o desenvolvimento e promoção das PME;
- incentivar a atracção do IDE, bem como as medidas destinadas a aumentar a ligação entre as empresas estrangeiras (localizadas na Irlanda) e as empresas nacionais;
- apoiar as actividades de marketing e outros serviços que permitam aumentar a capacidade da indústria irlandesa;
- apoiar a pesquisa e desenvolvimento tecnológico. As ajudas destinam-se a apoiar as empresas no desenvolvimento e utilização eficiente das novas tecnologias;

⁸⁵ Ver Texto 5 em anexo para uma análise mais detalhada.

- os apoios incluíam também montantes destinados aos recursos humanos, isto é, melhoria da formação e capacidades da força de trabalho.

Concluindo, a estratégia no período 1994-1999, a este nível, tinha como objectivo fundamental promover um sector empresarial forte e internacionalmente competitivo.

Relativamente ao sector primário ambos os países, à data da negociação do QCA II, enfrentavam problemas similares, nomeadamente o envelhecimento da população rural, risco de desertificação de algumas zonas rurais, empresas de pequena dimensão, pouco mecanizadas e pouco evoluídas tecnologicamente, redução do emprego na agricultura, baixo nível de formação dos agricultores. Nesse sentido, tanto o QCA português como o irlandês dão continuidade à estratégia definida no QCA anterior. As medidas a desenvolver tinham como finalidade:

- apoiar o desenvolvimento dos circuitos de comercialização, distribuição e marketing;
- modernizar as explorações (agrícolas, piscatórias e de turismo);
- desenvolver as estruturas de transformação dos produtos e encorajar o desenvolvimento de novas actividades;
- diversificar a oferta de produtos, aumentar a eficiência e reduzir os custos de exploração;
- apoiar as medidas de adaptação à reforma da PAC;
- dar formação aos recursos humanos;
- apoiar medidas de protecção do meio ambiente.

No que se refere às medidas de desenvolvimento local e regional, em Portugal, estas foram consideradas na prioridade "*Fortalecer a Base Económica e Regional*" enquanto que no QCA irlandês foram estabelecidas na prioridade "*Desenvolvimento Local, Urbano e Regional*". Ambos os países reconheceram a importância que estas medidas podem acrescentar à economia como um todo pelo que, em comparação com o primeiro QCA, atribuíram maior importância às acções de desenvolvimento local e regional. O QCA II português estabeleceu um programa de âmbito nacional especificamente virado para o desenvolvimento local e regional, bem como programas regionais específicos para

cada uma das regiões NUTE II portuguesas⁸⁶. De um modo geral, tanto na Irlanda como em Portugal, as acções a desenvolver tinham como objectivos principais: evitar a desertificação das zonas menos desenvolvidas; reduzir o seu nível de desemprego; melhorar as condições de vida das populações rurais, em especial em matéria de ambiente e renovação rural e urbana; e reforçar a estrutura económica e regional pelo desenvolvimento de infra-estruturas de apoio ao sector económico, pelo apoio ao desenvolvimento do sector empresarial das regiões e áreas abrangidas.

5.4 Resultados e impactos

Na secção anterior apresentamos, de forma resumida, as principais características e prioridades no âmbito do QCA para o período de 1994-1999. Agora, é nosso objectivo apresentar os principais efeitos e resultados das políticas estruturais do segundo período de programação. Para tal baseamo-nos nos trabalhos da Comissão Europeia (CE, 2001 b) e c); (CE, 2000 c), da Direcção Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR, 2001; DGDR, 2000 b), no trabalho do Economic and Social Research Institute (ESRI, 2001) e no trabalho de Martin e Velázquez (2001). Não podemos deixar de referir que os resultados apresentados são preliminares na medida em que, embora o período de programação decorresse de 1994-1999, era possível executar despesa até final de 2001. Assim, à data de elaboração deste trabalho não dispunha-mos de dados finais.

De um modo geral, tal como no período de programação anterior, a evolução da economia portuguesa foi positiva, conseguindo atingir importantes ajustamentos estruturais e ganhos em termos de convergência nominal e real. Contudo, como refere a DGDR (2000 b), p.16) este quadro globalmente favorável caracterizou-se também (...)

“por um ritmo insuficiente de convergência da produtividade, que a persistência dum padrão de especialização em que predominam produtos e processos de baixa intensidade tecnológica, deficientes capacidades organizativas e níveis pouco elevados de qualificação de recursos humanos permite evidenciar”.

No caso irlandês, o QCA II tal como o QCA I desempenhou um papel importante para o desempenho económico irlandês de tal modo que (...)

⁸⁶ Região Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira.

“a estratégia seguida no QCA 1994-1999 é considerada uma história de sucesso notável na medida em que os Fundos Estruturais foram eficientemente utilizados no apoio ao processo de crescimento de longo prazo” (CE, 2000 c), p. 20).

A par disso, outros factores contribuíram para o bom desempenho da economia nomeadamente o IDE, a qualidade dos recursos humanos a preços competitivos, o modelo de concertação social, a melhoria das finanças públicas e a fase ascendente do ciclo económico dos principais parceiros comerciais da Irlanda (CE, 2000 c) e Martín e Vélazquez, 2001).

Deste modo, podemos dizer que os investimentos associados ao QCA II, e em particular as políticas estruturais comunitárias, desempenharam um papel importante no desenvolvimento das duas economias.

Quadro 37. Evolução económica no período 1994-1999.

	Taxa média anual (%)		
	UE 15 ^a	Portugal ^a	Irlanda ^b
PIBpm	2.3	3.1	8
Emprego	0.7	0.8	4.5
Desemprego	n.d.	n.d.	-10
FBCF ¹	3.1	5.9	n.d.
Produtividade ²	1.5	2.1	n.d.

n.d. – não disponível

¹ FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo

² PIB por pessoa empregada.

^a Fonte: DGDR (2000 b).

^b Fonte: CE (2000 c).

Segundo a Comissão Europeia (CE, 2001 b), a avaliação recente dos QCA, para os dois períodos de programação, indica que o efeito estimado sobre o crescimento do PIB foi superior em 8.5% em Portugal e 3.7% na Irlanda do que se poderia esperar na ausência de apoio. Por sua vez, o crescimento resultou num nível de desemprego mais baixo (ver quadro 38). Relativamente ao emprego, o QCA português terá sido responsável pela criação de 100 000 postos de trabalho (30% dos quais no sector da construção civil). Considerando simultaneamente as comparticipações nacional e comunitária, o efeito global do QCA II reflecte-se num aumento de 180 000 empregos (DGDR, 2000 b). No caso da Irlanda, a média anual de crescimento do emprego foi de 74 000 entre Abril de 1993 e

Abril de 1999 o que equivale a cerca de 350 000 no total (CE, 2000 c). De facto, a evolução verificada ao longo deste período permitiu combater um dos principais problemas da economia irlandesa no início da década de noventa que era o elevado nível de desemprego.

Quadro 38. Efeitos da intervenção estrutural da Comunidade no PIB e no desemprego, 1989-1999.
(estimativa em % da não intervenção)

	Portugal		Irlanda	
	PIB	Taxa de desemprego	PIB	Taxa de desemprego
1989	5.8	-3.6	2.2	-1.4
1993	7.4	-4.1	3.2	-1.0
1999	8.5	-4.0	3.7	-0.4

Fonte: CE (2001 b)

Com efeito, sem as transferências comunitárias o crescimento económico teria sido mais lento (CE, 2001 b). O financiamento da Comunidade em Portugal ascendeu a 3.3% do PIB e a cerca de 2% na Irlanda. O apoio ao investimento foi ainda maior, isto é, 14.2% em Portugal e 9.6% na Irlanda (ver quadro 39).

Quadro 39. Efeitos económicos dos Fundos Estruturais e de Coesão.

	Portugal		Irlanda	
	% PIB	% FBCF	% PIB	% FBCF
1989-1993	3.0	12.4	2.5	15
1994-1999	3.3	14.2	1.9	9.6
2000-2006 ¹	2.9	11.4	0.6	2.6

¹ Previsão

Fonte: CE (2001 b)

Segundo a DGDR (2000 b), o PIB per capita português, expresso em PPC, aproximou-se da média comunitária em cerca de 6 pontos percentuais (metade da qual induzida directamente pelos apoios comunitários). Assim no final do período de programação o PIB *per capita* português aproxima-se dos 74% da média comunitária. A este respeito, o desempenho da Irlanda foi muito mais significativo. Como refere a CE (2001 b), no início da década de noventa a Irlanda era um dos países menos prósperos com

um PIB *per capita* de cerca de 70% da média da UE, atingindo actualmente um nível de 14% acima dessa média⁸⁷.

No que respeita aos recursos humanos, em Portugal, as ajudas comunitárias contribuíram para melhorar a formação de professores e formadores a todos os níveis educacionais. Por outro lado, ajudaram a melhorar a gama de percursos que os estudantes podem seguir e dando prioridade à qualidade.

“A ampliação da gama de percursos educativos e de formação disponíveis parece ter reforçado as ligações entre o ensino secundário e as necessidades do mercado de trabalho e melhorado as disposições de orientação profissional nas escolas” (CE, 2001 b), p.136).

Em relação à Irlanda, nos últimos anos, o trabalho tem-se tornado um factor cada vez mais escasso. O crescimento da economia irlandesa na década de noventa foi reforçado pelas exportações do sector da alta tecnologia mas, também, pelo crescimento da procura interna. Assim, a expansão do sector externo e interno coloca pressões ao mercado de trabalho conduzindo a uma crescente escassez da força de trabalho. No sentido de “aliviar” essas pressões, para além de outras medidas ao nível do desenvolvimento dos recursos humanos em cada um dos sectores produtivos, o programa operacional para os recursos humanos absorveu mais de 30% do total das ajudas comunitárias e permitiu dar formação e educação a cerca de um milhão e meio de pessoas (CE, 2000 c). Assim, as medidas relativas aos recursos humanos, para além de terem sido importantes para a diminuição do abandono escolar e redução do número de estudantes por professor, desempenharam um papel importante no que se refere ao fornecimento de força de trabalho formada para responder às necessidades de emprego o qual, em termos de percentagem de população activa, cresceu cerca de 9% entre 1993 e 1998 (CE, 2000 c).

Relativamente a alterações estruturais, em Portugal e como considera a DGDR (2000 b), os impactos mais favoráveis verificaram-se nas infra-estruturas e no domínio do ambiente, enquanto o sector da inovação e da investigação e desenvolvimento foi aquele que registou um impacto menos visível. De acordo com a CE (2001 b), em Portugal as despesas das empresas em IDT diminuíram relativamente às despesas gerais, tal como no todo da UE, embora tivessem aumentado nos quatro Estados-membros que mais gastam em IDT (Alemanha, França, Suécia e Finlândia) e ainda mais na Irlanda (ver quadro 40).

⁸⁷ Existem avaliações que apresentam valores ainda mais elevados. Ver, por exemplo, Catroga (2002).

Apesar das despesas de IDT em relação ao PIB terem vindo a aumentar em Portugal, esse aumento não tem sido suficiente para eliminar, de forma significativa, o *hiato* com a média da UE (CE, 2001 b) e c)).

Quadro 40. Despesa em IDT, 1995-1998.

	Portugal	Irlanda	UE 15	TOP 4 ¹
Despesa bruta em IDT/PIB	↑	↑↑	↓	↑
Despesa das empresas em IDT/Despesa bruta em IDT	↓	↑↑	↓	↑
Despesa governamental em IDT/Despesa bruta em IDT	=	↓	↓	↓
Educação superior em IDT/Despesa bruta em IDT	↑	↑	↑	=

Legenda: = estável, ↑ aumento, ↓ redução, ↑↑ grande aumento.

¹Quatro Estados-membros com níveis e despesas em IDT (em termos de PIB) mais elevadas.

Fonte: CE (2001 b).

Para além das actividades de IDT se concentrarem na região de LVT, Portugal continua a ser um país com níveis de despesa em IDT muito baixos a qual está ainda concentrada na investigação do governo (quando deveria concentrar-se no sector empresarial). Pelo contrário, na Irlanda as medidas co-financiadas serviram para aumentar significativamente a importância da IDT na indústria, na actividade comercial e de desenvolvimento, bem como na formação de investigadores. Assim, uma maior tomada de consciência por parte da indústria ajudou a reforçar a relação entre investigação pública e o sector privado (CE, 2001 b) e c)).

Ainda relativamente à estrutura produtiva, não obstante os progressos realizados e apesar da indústria portuguesa se estar a adaptar à procura europeia, de um modo geral as indústrias de baixo nível tecnológico e intensivas em mão-de-obra ainda dominam em Portugal. Por outro lado, em relação aos níveis de produtividade, Portugal continua no final da lista em relação aos outros membros da UE. Contudo, a produtividade tem aumentado rapidamente sobretudo no sector dos transportes, material de escritório, metais básicos e no sector da pasta de papel (CE, 2001 c)). Na Irlanda, dois terços do crescimento do sector manufactureiro resulta do crescimento da produtividade (CE, 2001 c)). Ao contrário da situação em Portugal, são as indústrias de alta tecnologia e intensivas em conhecimento que maior importância têm para a produção e exportações, sendo que o sector dos produtos químicos e o dos produtos farmacêuticos contribuem com 15% (cada um) para as exportações irlandesas. Os computadores e os equipamentos de telecomunicações ocupam

o segundo e o terceiro lugar. Das exportações europeias de computadores e produtos químicos, 15% e 10% (respectivamente) provêm da Irlanda.

Em relação às infra-estruturas, e como refere a CE (2001 b), os principais objectivos estabelecidos ao nível dos transportes foram atingidos em ambos os países. Aliás como referimos anteriormente os impactos mais favoráveis em Portugal verificaram-se no âmbito infra-estrutural. De um modo geral, pelas melhorias verificadas, ambos os países conseguiram melhorar a qualidade das redes de transporte, reduzir os tempos de deslocação nos principais itinerários contribuindo favoravelmente para a redução de custos e aumento da competitividade.

Quadro 41. Poupança estimada no tempo de viagem devido ao investimento dos fundos estruturais e de Coesão (1994-1999).

	Portugal	Irlanda
Estrada	20%	10-15%
		(190 mn para os três percursos principais)
Comboio	20-40% e 73% (para carga para Espanha)	-
Outro	-	10 % entre ilhas

Fonte: CE (2001 b).

No que se refere às infra-estruturas energéticas, de telecomunicações e serviços postais, conforme se pode concluir das informações presentes no QCA III para a Irlanda (CE, 2000 c) e no relatório da Coesão na UE (CE, 2001 b), os objectivos previstos foram ultrapassados. Contudo, ao nível das telecomunicações é de referir que apenas 84% dos agregados familiares irlandeses tinham telefone de rede fixa (média europeia é de 92%) o qual é compensado pela grande proporção de agregados que dispõem de telefone móvel. Em relação a Portugal, esses valores eram de 69% enquanto 12% dos agregados dispunham de telefone móvel (de referir que Portugal tem uma das mais altas taxas e penetração das redes móveis). De referir ainda que, a nível energético, os apoios comunitários foram fundamentais para a introdução e instalação do gás natural.

No que se refere ao ambiente, nos países da coesão, e em particular na Irlanda e Portugal, os Fundos Estruturais desempenharam um papel principal na melhoria dos

sistemas de abastecimento e distribuição de água, bem como nos sistemas de tratamento de águas residuais

Quadro 42. Alguns indicadores relativos à qualidade do ambiente.

	Portugal	Irlanda
População abrangida pelo saneamento básico	55% (1990) – 90% (1999)	44% (1991) – 80% (1999)
População ligada ao abastecimento de água potável	61% (1989) – 95% 1999)	-
Aumento da capacidade de tratamento de águas	-	202.956 m ³ por dia
Proporção da população abrangida pela recolha de resíduos sólidos urbanos	96.4%	-

Fonte: CE (2001 b)) e CE (2000 b)).

De referir que, em matéria de ambiente, apesar de não se ter atingido a totalidade dos objectivos do QCA II, assistiu-se, no período 1994-1999, a melhorias qualitativas elevadas nos dois países. Apesar disso, é também reconhecido que existe ainda muito “trabalho” a realizar a este nível, tanto na Irlanda como em Portugal, de modo a cumprir todas as directivas comunitárias.

CAPITULO 6 - O QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO III (2000-2006)

Os QCA III Português e Irlandês, negociados entre a Comissão Europeia e os respectivos Governos, estabelecem e definem as prioridades das intervenções estruturais comunitárias para o período 2000-2006. Os novos QCA foram definidos respeitando a reforma da PRC. Para o período 2000-2006, a Política Regional foi objecto de uma ampla reforma. O Conselho Europeu de Berlim, realizado em Março de 1999, procedeu à reforma dos Fundos Estruturais, modificou parcialmente o Fundo de Coesão e estabeleceu as perspectivas financeiras para novo período de programação, as quais ficaram conhecidas por “*Agenda 2000*”. Das reformas levadas a cabo salientamos a maior concentração das ajudas regionais em apenas três objectivos: Objectivo 1⁸⁸ - “*Regiões menos desenvolvidas*”; Objectivo 2⁸⁹ - “*Regiões em reconversão*” e Objectivo 3⁹⁰ - “*Educação, formação e emprego*”.

Para o novo período de programação ambos os países são abrangidos pelo *Objectivo 1*. Contudo, é necessário salientar que certas regiões alcançaram, no final do segundo período de programação, uma situação económica (PIB *per capita* superior a 75% da média da União Europeia) que deixa de justificar, durante o período de 2000-2006, um apoio tão elevado como no período precedente. Assim, e a fim de evitar uma paragem repentina das ajudas nestas regiões, existe uma regime degressivo, isto é, as regiões que foram elegíveis para o *Objectivo 1* durante o período de 1994-1999 continuarão a beneficiar de apoio transitório até finais de 2005. Neste sentido, as regiões NUTE II portuguesas - Norte, Centro, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira- continuam a ser regiões elegíveis a título do *Objectivo 1*, passando a região de Lisboa e Vale do Tejo a beneficiar do apoio transitório⁹¹. Em relação à Irlanda, a região NUTE II Border Midland and Western (BMW) continua a ser elegível para o *Objectivo 1* enquanto que a região Southern and Eastern (S&E) passa a beneficiar do regime transitório (ver mapa 1 em anexo). Para

⁸⁸ Este objectivo mantém-se conforme aos períodos de programação anterior. Visa promover o desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões cujo PIB *per capita* é inferior a 75% da media comunitária.

⁸⁹ Este objectivo, que reúne os anteriores objectivos 2 e 5b do período de programação de 1994-1999, visa apoiar a reconversão económica e social das zonas com dificuldades estruturais (zonas industriais rurais, urbanas e/ou dependentes da pesca).

⁹⁰ O objectivo 3 reúne os anteriores objectivos 3 e 4 e visa apoiar a adaptação e modernização das políticas e sistemas de educação, formação e emprego, devendo aproximar-se do novo Título relativo ao emprego do Tratado de Amsterdão. Os financiamentos do novo objectivo 3 cobrem toda a União, com excepção das regiões do objectivo 1.

⁹¹ Conforme o disposto no n.º 1 do artigo 6º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, para o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2000 e 31 de Dezembro de 2006.

além dos Fundos Estruturais, ambos os países continuam a beneficiar das ajudas do Fundo de Coesão⁹².

Antes de passarmos para uma análise mais pormenorizada dos QCA, gostaríamos ainda de salientar que, e em conformidade com as directrizes estratégicas⁹³ para o período 2000-2006, as estratégias previstas nos QCA III denotam:

- redução do apoio directo às empresas em consequência da regulamentação mais rigorosa das ajudas estatais e do reconhecimento da importância das perdas implicadas por estas ajudas. A Irlanda é mesmo um caso extremo na medida em os Fundos Estruturais no QCA III não concedem qualquer ajuda directa à indústria (excepto para programas de investigação e inovação);
- maior equilíbrio no desenvolvimento entre os diferentes modos de transporte, embora a rede de estradas e auto-estradas continue a ser prioridade dadas as deficiências e necessidades relativas às Redes Transeuropeias;
- reforço dos esforços destinados a promover a inovação, o capital humano e a sociedade de informação;
- maior integração dos aspectos ambientais pois o ambiente é cada vez mais reconhecido como um aspecto chave da política de coesão social;
- garantia da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres em todas as políticas e em todas as fases, tal como estabelecido pelo Tratado de Amesterdão.

6.1 Objectivos, Estratégia e Prioridades de Intervenção

Para além de enquadrar a reforma dos Fundos Estruturais, a definição dos QCA III para o período 2000-2006 baseou-se na estratégia e prioridades de desenvolvimento estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Regional para Portugal e no Plano de

⁹² Contudo, se o PNB de um Estado-membro se tornar superior a 90% da média da UE, em 2003, deixará de ser elegível a partir de 1 de Janeiro de 2004. Por outro lado, se o Conselho Europeu decidir que um dos países beneficiários do Fundo apresentar um défice orçamental excessivo em relação ao nível acordado com a União (de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento), o apoio à realização de novos projectos nesse país pode ser suspenso.

⁹³ Comissão Europeia (1999). *Os Fundos Estruturais e a sua coordenação com os Fundos de Coesão – Directrizes para os programas 2000-2006*. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Desenvolvimento Nacional para a Irlanda⁹⁴. Por sua vez, essas estratégias e prioridades de desenvolvimento foram definidas tendo em conta as condições de desenvolvimento de cada país, as oportunidades e ameaças ao processo de desenvolvimento, bem como a sua posição no contexto global da UE.

Quadro 43. Principais pontos fracos (ou entraves)⁹⁵ ao desenvolvimento no final da década de noventa.

Portugal	Irlanda
- Tecido industrial especializado em actividades muito expostas à concorrência das economias em desenvolvimento ou emergentes (nomeadamente as da Europa de Leste e candidatas à adesão à UE).	- Défices infra-estruturais especialmente ao nível dos transportes, serviços ambientais e de habitação, sobretudo nas áreas urbanas.
- Fraca capacidade de atracção do IDE para projectos com efeito estruturante e para sectores e serviços com maior valor acrescentado e/ou forte procura internacional.	- Problemas de congestionamento nas principais áreas urbanas e nas principais artérias rodoviárias em resultado do aumento da riqueza e da actividade económica.
- Sistema de ensino e formação com deficiente componente experimental e relativamente desajustado às necessidades de desenvolvimento, acarretando problemas ao nível de insucesso escolar, bem como com atrasos na massificação dos conhecimentos básico em tecnologia de informação e comunicação.	- Crescentes pressões inflacionistas não só devido ao aumento dos preços externos mas também devido ao aumento dos preços em alguns sectores internos, sobretudo ao nível dos serviços.
- Fraca qualificação da população activa, em especial nas camadas etárias intermédias e finais, aumentando os riscos de desemprego estrutural.	- Aumento das disparidades entre as regiões e dentro das regiões.
- Baixa produtividade da mão-de-obra associada não apenas aos baixos níveis de educação/qualificação mas	- Sector industrial nacional subdesenvolvido.
	- Crescente escassez de recursos humanos em alguns sectores chave.
	- Persistência de falta de oportunidades em

⁹⁴ Pela primeira vez, e ao contrário do que aconteceu com os Planos de Desenvolvimento Nacional anteriores, o Plano de Desenvolvimento Nacional Irlandês para o período 2000-2006, não teve como objectivo fundamental definir as contribuições comunitárias de apoio ao desenvolvimento estrutural. O Plano de Desenvolvimento Nacional constitui o maior e mais ambicioso plano de investimento alguma vez estabelecido para a Irlanda cujos objectivos são consolidar e aumentar a competitividade internacional da Irlanda, bem como promover um desenvolvimento económico e social mais equilibrado. No Plano está previsto um investimento na ordem dos 57 biliões de Euro (preços correntes) sendo que a contribuição comunitária através do Fundos Estruturais e de Coesão a ascende 3.2 biliões de Euro (Stationery Office, 1999 e CE, 2000 c). É evidente que os investimentos previstos no QCA III irlandês assumem montantes reduzidos quando comparados com os do Plano de Desenvolvimento Nacional. Como estamos a analisar o QCA, privilegiamos a nossa análise aos montantes financeiros nele previstos.

⁹⁵ No quadro A₁₀ em anexo encontra-se o quadro que descreve os pontos fortes das economias de cada país.

também ao facto da economia se concentrar em actividades de baixo valor acrescentado.	determinadas áreas ou zonas rurais o que contribui para o aumento das disparidades.
- Posição geográfica do país pode tornar-se um problema se não houver uma aproximação às rotas internacionais e um desenvolvimento das tecnologias que reduzem a importância da distância.	

Fonte: CE (2000 c) e DGDR (2000, b).

Comparando o quadro 43 com o quadro 31 verificamos que os problemas estruturais da economia portuguesa e as principais entraves ao desenvolvimento, não obstante alguns progressos verificados, permanecem relativamente semelhantes. Nesse sentido, as opções estratégicas e prioridades apontadas no QCA III português estabelecem uma certa continuidade com o QCA II pelo que nos domínios prioritários de intervenção estão incluídos a “Valorização do Potencial Humano”, “Apoio à Actividade Produtiva” e “Estruturação do Território”. A necessidade de melhorar e aumentar os níveis de produtividade e de recuperar o atraso estrutural de Portugal passa, certamente, pelo aumento das qualificações da população e pela criação e consolidação de uma “*sociedade de conhecimento*”. Simultaneamente, e como considera a DGDR (2000 b) torna-se necessário adoptar medidas dirigidas ao desenvolvimento e modernização do sistema científico e tecnológico, à melhoria das infra-estruturas económicas de base e medidas de reordenamento estrutural da economia. Todas estas medidas deverão ser compatíveis com os imperativos da preservação do ambiente, isto é, terão que respeitar o princípio do desenvolvimento sustentável não podendo por em causa os recursos e espaços naturais pelo que a estratégia de desenvolvimento do país tem que se basear em princípios de sustentabilidade ambiental, económica e financeira.

No que se refere à Irlanda, o desempenho económico irlandês trouxe mudanças que implicam novos desafios e estratégias de desenvolvimento diferentes dos períodos precedentes. De facto, durante o segundo período de programação, entre 1994-1999, o desempenho da economia irlandesa caracterizou-se por um forte crescimento económico acompanhado de elevadas taxas de crescimento de emprego, redução do desemprego (sobretudo de longa duração), progressiva melhoria das contas públicas, cujos saldos orçamentais passaram a apresentar excedentes, baixo nível de inflação que só recentemente passou a registar uma tendência crescente. Contudo, este “clima económico” trouxe novos problemas e desafios à economia irlandesa. A crescente urbanização e centralização da

actividade económica teve como consequência um aumento das disparidades entre as regiões e dentro das regiões, no que se refere à distribuição do progresso económico. Por outro lado, o crescimento económico não foi acompanhado de um investimento adequado em infra-estruturas de apoio pelo que, no final da década de noventa, a grande parte das infra-estruturas públicas estavam inadequadas e subdesenvolvidas face às necessidades existentes. Adicionalmente, a crescente escassez de trabalho, sobretudo nos segmentos mais qualificados, bem como a “fraqueza” do sector empresarial doméstico eram factores que poderiam colocar entraves à continuidade do crescimento da economia. Nesse sentido, e como consideram a CE (2000 c) e o ESRI (2001), os desafios agora enfrentados pela economia irlandesa são substancialmente diferentes dos enfrentados em períodos anteriores pelo que requerem diferentes estratégias. As principais preocupações relacionam-se com a emergente escassez de trabalho e com os problemas relativos ao congestionamento e escassez de infra-estruturas. Assim, a estratégia e o investimento concentrar-se-ão nas áreas destinadas ao desenvolvimento das infra-estruturas económicas, nomeadamente estradas, transportes públicos e ambiente; desenvolvimento do emprego e dos recursos humanos; investimento no sector produtivo; desenvolvimento regional e rural mais equilibrado; inclusão social e investimento em capital social (sobretudo habitação e saúde) (CE, 2000 c).

Quadro 44. Prioridades de intervenção estabelecidas pelo QCA III para Portugal e Irlanda.

Prioridades	Portugal	Irlanda
Prioridade n.º 1	- Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social.	- Infra-estruturas económicas e sociais.
Prioridade n.º 2	- Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro.	- Emprego e recursos humanos.
Prioridade n.º 3	- Afirmar a valia do território e da posição geoeconómica do país.	- Sector produtivo.
Prioridade n.º 4	- Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional.	- Desenvolvimento regional equilibrado.

Fonte: CE (2000 c) e DGDR (2000 b).

Tanto no caso português como no caso irlandês, as prioridades definidas são entendidas e consideradas numa perspectiva de complementaridade. As prioridades foram identificadas e definidas no sentido de ultrapassar os principais problemas de

desenvolvimento de cada uma das economias e, dessa forma, responder e atingir os objectivos propostos.

6.1.1 Objectivos e prioridades de intervenção para a Irlanda

De acordo com as informações presentes no QCA III para a Irlanda (CE, 2000 c) os objectivos chave de desenvolvimento nacional resumem-se ao seguinte:

- dar continuidade ao crescimento económico, ao crescimento do emprego e da competitividade da economia a nível internacional. Para tal é necessário dar continuidade às políticas de sucesso dos períodos precedentes, nomeadamente o crescimento moderado dos salários, baixos níveis de inflação, políticas orçamentais prudentes e a continuidade do modelo de concertação social;
- promover o desenvolvimento regional equilibrado e o desenvolvimento rural. O rápido desenvolvimento nos últimos anos teve um efeito muito positivo na redução das disparidades económicas quando se compara o país com a média europeia. Contudo, esta redução foi muito mais acentuada nas regiões mais ricas do Sul e Este (principalmente em torno de Dublin e Cork) do que nas regiões mais pobres. Em consequência verificou-se um agravamento das disparidades existentes entre as regiões mais ricas e mais pobres (CE, 2000 c). Assim, a redução das disparidades, entre e dentro, das regiões constitui um dos objectivos principais. Nesse sentido, serão desenvolvidas medidas destinadas a desenvolver as áreas mais atrasadas em termos de desenvolvimento económico e social mas também medidas destinadas a “aliviar” a pressão sobre as infra-estruturas urbanas, reduzir a pobreza rural e urbana e, a longo prazo, conseguir um melhor planeamento físico e económico.
- Promover a inclusão social. A redução das disparidades económicas e sociais passa pela promoção do crescimento do emprego, isto é, a melhor forma de combater a pobreza e a exclusão social é assegurar emprego para todos os sectores da sociedade. Contudo, essa medida sendo indispensável não é suficiente pelo que constitui também um objectivo prioritário o investimento em formação e educação (a todos os níveis), bem como o desenvolvimento de “*serviços familiares*”, e o investimento em infra-estruturas recreativas e de apoio à criança. Estas medidas destinam-se, sobretudo, a dar oportunidade ou a facilidade aos pais, sobretudo às

mães, de entrarem ou reentrarem no mercado de trabalho e/ou continuarem os seus estudos e formação.

Os objectivos acima referidos são objectivos de âmbito nacional. Contudo, entre as regiões de *Objectivo 1* (BMW) e de transição (S&E) será atribuída uma importância diferente a cada um deles conforme as diferentes características, necessidades e desafios enfrentados por cada região (CE, 2000 c). Simultaneamente, em qualquer medida a adoptar, estarão presentes os princípios da igualdade de oportunidades, protecção ambiental e desenvolvimento sustentável. No sentido de atingir os objectivos e dar resposta aos desafios enfrentados pelo país, as prioridades estabelecidas estão presentes no quadro 44. Os investimentos serão realizados no âmbito de quatro programas operacionais nacionais conforme analisamos de seguida.

6.1.1.1 Infra-estruturas económicas e sociais

Como refere a CE (2000 c), p. 17), (.)

“embora a convergência do PNB per capita relativamente à média europeia tenha ocorrido rapidamente, a riqueza acumulada do país, em termos de infra-estruturas físicas e acumulação de capital humano, é relativamente menor em comparação com a dos países que têm um nível de rendimento na média ou acima da média da UE”.

As restrições à despesa impostas pelos programas de ajustamento orçamental, na década de oitenta e início da década de noventa, levaram a que, a partir de meados da década de noventa e devido ao rápido crescimento económico, o capital infra-estrutural se tornasse inadequado às necessidades existentes. O reconhecimento de que os défices infra-estruturais podem colocar entraves à continuidade do crescimento e desenvolvimento económico, leva a que o investimento em infra-estruturas económicas e sociais se torne a maior prioridade do Plano de Desenvolvimento Nacional irlandês para a o período 2000-2006. A importância desta prioridade resulta do reconhecimento da necessidade de expandir o *stock* de capital infra-estrutural necessário, não só para manter o nível de actividade económica mas também aumentar o potencial das áreas menos favorecidas.

Tal como reconhecem a CE (2000 c), Economic and Social Research Institute (ESRI, 2001), ESRI (1999), e o Stationery Office (1999), os constrangimentos infra-

estruturais na Irlanda verificam-se ao nível dos transportes (rede de estradas, sistemas de transporte públicos), ao nível ambiental, ao nível de telecomunicações e energia e ao nível da habitação. Esses défices são ainda mais acentuados quando se comparam as regiões mais ricas e mais pobres da Irlanda. A este respeito, o ESRI (2001 p. 128) refere que (...)

“existe um sério défice infra-estrutural particularmente nas regiões mais desfavorecidas o que pode exacerbar essa posição relativamente às mais favorecidas na medida em que restringe o investimento e a expansão do sector industrial endógeno”.

Assim, defendem que um rápido desenvolvimento e melhoria das infra-estruturas (não só de transportes mas também energéticas e de telecomunicações modernas) nas regiões mais fracas será vital para alcançar um desenvolvimento regional mais equilibrado⁹⁶.

Note-se que esta perspectiva, e recordando a análise que fizemos no capítulo 1 deste trabalho, vai de encontro aos contributos de Hirschman (1958), Hansen (1965) e sobretudo Biehl (1980 e 1986). Recorde-se que Biehl (1980 e 1986) considera que as regiões com fraca dotação infra-estrutural têm um fraco “*Potencial de Desenvolvimento Regional*” pelo que, para essas regiões defende uma melhoria das infra-estruturas e um “sistema de transferências de capacidade financeira” de modo a poderem reduzir as desigualdades relativamente às mais fortes e, desse modo, para que haja uma maior equidade espacial a todos os níveis. Por outro lado, a estratégia irlandesa ao nível infra-estrutural parece ser um exemplo da perspectiva defendida por Hirschman (1958) no que se refere à sequência a seguir no fornecimento de infra-estruturas. O autor considera que para as regiões com fortes sinais de dinamismo, onde se faz sentir a falta de infra-estruturas, deverá ser seguida uma estratégia intensiva em capital infra-estrutural, pois terá repercussões positivas nas decisões de investimento privado em capital directamente produtivo. Assim, uma oferta adequada de infra-estruturas (aos diferentes níveis) assume uma importância fundamental para a economia de custos, para a eficiência e competitividade, para o desenvolvimento regional equilibrado e sustentabilidade ambiental.

Nesse sentido, e como já referimos, um dos elementos chave da estratégia definida no Plano de Desenvolvimento Nacional é o investimento em infra-estruturas económicas e sociais cujo programa operacional absorve, segundo a CE (2000 c) 46% do total da

despesa prevista no Plano de Desenvolvimento Nacional. Considerando, adicionalmente, as despesas previstas nos outros programas operacionais, no programa desenvolvimento regional para as infra-estruturas económicas e sociais e as despesas para as infra-estruturas educativas e de formação, leva a que o total de despesas previstas para as infra-estruturas económicas e sociais, entre todos os programas, atinja cerca de 60% da despesa total planeada (CE, 2000 c). Considerando apenas as ajudas comunitárias estabelecidas no QCA III, os Fundos Estruturais participam com cerca de 855 milhões de Euro (preços correntes) para o investimento em infra-estruturas económicas e sociais. Adicionalmente o Fundo de Coesão (que financia projectos de transporte e ambiente) contribui com cerca de 567 milhões de Euro (preços correntes) no período 2000-2003 (a continuação da elegibilidade será revista em 2003). Em comparação com os investimentos previstos no Plano de Desenvolvimento Nacional, os investimentos estabelecidos no QCA III são consideravelmente pequenos. Apesar disso, entre todas as prioridades e programas, 42% dos Fundos Estruturais destinam-se a investimentos nesta área. Relativamente ao investimento infra-estrutural o ESRI (1999) recomenda a introdução do princípio “poluidor-pagador” para os serviços infra-estruturais em relação aos quais existe excesso de procura na medida em que iria assegurar uma maior eficiência na utilização das infra-estruturas disponíveis. Por outro lado, num trabalho mais recente, o ESRI (2001) considera que o governo irlandês desenvolveu um programa de investimento coerente no sentido de ultrapassar os constrangimentos infra-estruturais ao crescimento. Contudo, considera pouco apropriado aumentar os investimentos ao nível da educação de terceiro nível (universitário) na medida em que o número de estudantes irá começar a diminuir e existem instituições de ensino que poderão estar sub-utilizadas.

Concluindo, dada a prioridade dos investimentos nesta área, a estratégia, ao nível das infra-estruturas económicas e sociais, passa pelo desenvolvimento das infra-estruturas rodoviárias, transportes públicos, serviços de água, protecção ambiental, energia, habitação, infra-estruturas de saúde, para além de incluir também projectos ao nível das redes transeuropeias.

⁹⁶ Analisamos a estratégia de desenvolvimento regional na secção 6.1.1.4

6.1.1.2 Emprego e desenvolvimento dos recursos humanos

O mercado de trabalho irlandês transformou-se nos últimos anos. Era um mercado que se caracterizava por elevados níveis de desemprego e “*endémico*” desemprego de longa duração, passando a ser um mercado com emergente escassez de mão-de-obra que, se não forem adoptadas medidas para resolver o problema, pode contrair o crescimento económico no futuro. A estratégia e importância atribuída ao emprego e desenvolvimento dos recursos humanos nos períodos precedentes, no que se refere à melhoria da formação/educação, também foi determinante para esta alteração. Como consideram a CE (2000 c), Frasilho (2002), Martin e Velázquez (2001), entre outros, é do consenso geral que um dos factores determinantes do “*sucesso económico*” irlandês é a acumulação de capital humano pelo investimento em educação e formação.

Da análise que fizemos no capítulo 2 deste trabalho ficamos a saber que, para além de outros benefícios e vantagens, o aumento da formação e educação dos recursos humanos contribui para o aumento da produtividade e crescimento económico. De facto, o investimento em capital humano na Irlanda contribuiu fortemente para o aumento da produtividade do trabalho à medida que se foram substituindo as camadas populacionais mais idosas e com mais baixos níveis educacionais, por camadas mais jovens, mais dinâmicas e com níveis de formação/educação mais elevados. Este constitui também um dos factores determinantes na atracção de IDE. Assim, e uma vez que “*as pessoas são o recurso mais importante de um país*”, o programa operacional para o emprego e recursos humanos, em respeito pelas orientações europeias ao nível do emprego e em respeito pelo “National Employment Action Plan”, prevê um conjunto de medidas destinadas a:

- promover o emprego;
- promover o aumento das habilitações, educação e capacidades da força de trabalho, em particular nos sectores da economia com mais alto valor acrescentado;
- promover a adaptabilidade da força de trabalho e o empreendedorismo como forma de desenvolver uma cultura empresarial;
- promover um quadro de aprendizagem para toda a vida como forma de alcançar maior produtividade e competitividade.

Em todas as medidas a adoptar, terá que ser respeitado o princípio da igualdade entre homens e mulheres, o qual constitui um princípio fundamental a ser aplicado a todos os sectores da economia. Os Fundos Estruturais, através do FSE, contribuem com um montante de 900 milhões de Euro (preços correntes) (que se eleva a mais de 1 500 milhões (preços correntes) com as respectivas participações privadas e públicas – ver quadro 47). (O financiamento previsto no Plano de Desenvolvimento Nacional é de 14 200 milhões para este programa operacional). Importa também fazer referência a um conjunto de medidas a adoptar no âmbito dos programas de desenvolvimento regional que se relacionam aqui. Serão adoptadas medidas destinadas a criar e desenvolver “serviços de apoio à criança” e que se destinam a facilitar o acesso das mulheres à educação, formação e emprego (recorde-se que a Irlanda tem uma das mais baixas taxas de actividade feminina).

Concluindo, podemos dizer que a estratégia definida no âmbito do emprego e recursos humanos tem como objectivo permitir o acesso ao emprego a todas as pessoas, bem como desenvolver as capacidades das pessoas para que possam dar o seu melhor num mercado de trabalho em permanente mudança e evolução (CE, 2000 c).

6.1.1.3 Sector produtivo

Como já sabemos, uma das principais características do sector produtivo irlandês é o facto de se encontrar fortemente bipolarizado entre unidades produtivas de capital estrangeiro e unidades produtivas de capital nacional. Como refere a CE (2000 c), apesar da grande recuperação e do forte desenvolvimento do sector industrial endógeno nos últimos anos, este continua a caracterizar-se por empresas de pequena dimensão, baixos níveis de produtividade, empresas não envolvidas na produção de alta tecnologia, que investem poucos recursos em pesquisa e desenvolvimento mas que continuam a ser a principal fonte de emprego industrial nas zonas rurais menos desenvolvidas. Assim, o desafio passa pela criação de condições que permitam o desenvolvimento de uma cultura empresarial nacional que aposte na alta tecnologia e negócios de elevado valor acrescentado, que aposte nas actividades de pesquisa, inovação e marketing. A estratégia passa também pela continuidade na atracção de IDE. Nesse sentido, os investimentos previstos no Plano de Desenvolvimento Nacional para o sector produtivo (cerca de 7 400

milhões de Euro mais 333 milhões dos Fundos Estruturais (preços correntes) – ver quadro 47) têm como prioridade a pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação (cerca de 3 500 milhões de Euro (preços correntes)), apoio ao sector industrial nacional e promoção do IDE (cerca de 3 100 milhões de Euro (preços correntes)). Os apoios atribuídos pelos Fundos Estruturais destinam-se apenas às actividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação e às prioridades ao nível do sector da pesca. O FEDER co-financiará projectos de apoio ao desenvolvimento de indústrias locais mas apenas no âmbito do programa operacional de desenvolvimento regional (CE, 2000 c).

O principal objectivo do investimento no sector industrial nacional é facilitar o aumento da sua competitividade. No que se refere ao IDE, a atenção vai para os projectos que se dirijam aos sectores de maior valor acrescentado e maior nível tecnológico. Simultaneamente, o investimento em pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação visa aumentar a capacidade de pesquisa das instituições de ensino do terceiro nível e de outros estabelecimentos de pesquisa, encorajar as empresas irlandesas a desenvolver as suas próprias actividades de pesquisa, bem como apoiar estas actividades nas empresas ligadas ao sector primário (agricultura, pescas, floresta, produtos alimentares e ambiente).

6.1.1.4 Desenvolvimento regional equilibrado

Como já referimos anteriormente, nos últimos anos, a Irlanda verificou um crescimento económico notável mas a distribuição espacial desse crescimento foi desequilibrado pelo que as desigualdades entre as regiões mais prósperas (S&E) e as menos prósperas (BMW) aumentaram. É essa a razão que justifica a nova prioridade “*Desenvolvimento Regional Equilibrado*” cujo objectivo fundamental é permitir uma maior equidade na distribuição espacial dos benefícios do crescimento económico e assim reduzir as disparidades entre e dentro das regiões.

As regiões irlandesas, para além de beneficiarem dos programas de âmbito nacional, beneficiarão das intervenções ao nível desta prioridade que serão realizadas por meio de dois programas operacionais: um para a região NUTE II – Border, Midland & Western (região de *Objectivo 1*) e outro para a região NUTE II – Southern & Eastern (região de *Objectivo 1 transitório*). Os programas de desenvolvimento regional constituem

programas multisectoriais que cobrem um grande conjunto de iniciativas de nível local e regional. As intervenções incidirão sobre o desenvolvimento de infra-estruturas locais e regionais, apoio ao desenvolvimento das empresas locais, desenvolvimento rural e da agricultura, bem como sobre medidas de apoio à inclusão social e “*childcare investment*” (CE, 2000 c).

Tal como recomenda o ESRI (1999), a estratégia de desenvolvimento regional do Governo irlandês incluiu o desenvolvimento de “*Regional Gateways*” com potencial para arrastar o desenvolvimento das áreas circundantes. Por outro lado, num trabalho mais recente o ESRI (2001, p.128) considera que (...)

“a política regional terá que se concentrar em medidas que tornem as localidades apelativas e atractivas aos novos entrantes no mercado de trabalho”. (...) Não basta criar condições atractivas para as empresas e negócios se a potencial força de trabalho considerar a localização pouco apelativa. Os ramos de negócios em expansão empregam força de trabalho especializada e para se localizarem fora das principais cidades terão que atrair esses recursos humanos especializados para a localidade que escolheram para se instalarem”.

Nesse sentido, serão desenvolvidas medidas e investimentos destinados a tornar determinadas áreas urbanas, pequenas cidades e zonas rurais mais atractivas. Investimentos no abastecimento de água, investimentos na agricultura, turismo, cultura, floresta e pesca, serão realizados nas áreas rurais mais remotas.

O investimento nacional previsto atinge 9 400 milhões de Euro (4 100 milhões de Euro para a região BMW e 5 300 milhões para a região S&E). As contribuições dos Fundos Estruturais atingem 972 milhões de Euro (preços correntes - ver quadro 47) que se dividem entre 400 milhões e 572 milhões entre as duas regiões, respectivamente (CE, 2000 c). Assim, a estratégia e o investimento a realizar no âmbito dos programas regionais tem como objectivo essencial desenvolver o potencial das regiões irlandesas e, dessa forma, contribuir o máximo possível para a continuidade da prosperidade da Irlanda como um todo.

6.1.2 Objectivos e prioridades de intervenção para Portugal

A estratégia de desenvolvimento prosseguida no QCA III tem como objectivo fundamental superar os atrasos estruturais da economia portuguesa, bem como atenuar e ultrapassar os desequilíbrios dos níveis de desenvolvimento a nível interno. Como considera o Ministério do Planeamento (1999), apesar de se verificar uma cada vez melhor distribuição dos equipamentos sociais, os desequilíbrios são sobretudo evidentes no que respeita às assimetrias inter e intra-regionais nas condições de vida, na densidade do tecido económico e na oferta de emprego. Assim, a estratégia proposta tem como objectivo alterar o perfil económico da especialização portuguesa e construir um novo modelo que compatibilize a afirmação competitiva com a coesão social (DGDR, 2000 b). Nesse sentido, e conforme consta no quadro 44, foram definidos quatro eixos prioritários de intervenção: Eixo I – *“Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social”*; Eixo II – *“Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro”*; Eixo III – *“Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país; Eixo IV – “Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional”*.

6.1.2.1 Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social

A situação de Portugal no que se refere aos recursos humanos e produtividade, apresenta-se a grande distância do nível médio comunitário, isto é, a população portuguesa apresenta um baixo grau de habilitações e qualificações o que se reflecte em baixos níveis de produtividade. A constatação de que o sucesso da estratégia de desenvolvimento, destinada a ultrapassar os atrasos estruturais, está dependente e associada ao desenvolvimento do potencial humano e aos progressos nos domínios da ciência, da inovação, da cultura, do desenvolvimento social e da saúde determinam a importância atribuída às intervenções no domínio dos recursos humanos. É essencial que nas actuais condições da economia portuguesa esta disponha de capital humano altamente qualificado, com capacidades de adaptação às mudanças e competências necessárias para dominar as novas tecnologias. Como vemos, esta estratégia vai de encontro à análise que fizemos na parte I, capítulo 2 deste trabalho, no qual fizemos uma revisão da literatura relativa ao

investimento em capital humano e concluímos que o investimento em capital humano é fundamental para a produtividade, crescimento e desenvolvimento. Nesse sentido, as intervenções ao nível do eixo I serão realizadas mediante seis programas operacionais: *Educação; Emprego, formação, e desenvolvimento social; Ciência, tecnologia e inovação; Sociedade de informação; Saúde; Cultura*. Os investimentos previstos atingem cerca de 7 100 milhões de Euro (a preços correntes) sendo a contribuição dos Fundos Estruturais de quase 4 300 milhões (cerca de 1 700 milhões do FEDER e cerca de 2 600 milhões do FSE – ver quadro 46).

Os principais objectivos são alcançar um desempenho mais eficaz do sistema de ensino a todos os níveis, um reforço do investimento na formação ao longo da vida, bem como generalizar as competências associadas à sociedade da informação e à economia do conhecimento. É necessário referir que as intervenções ao nível dos recursos humanos foram articuladas com a estratégia europeia para o emprego e com o Plano Nacional de Emprego e, embora estejam concentradas neste eixo, alargam-se a todos os eixos prioritários assumindo, dessa forma, um carácter decisivo para a estratégia de desenvolvimento atrás referida. Como refere a DGDR (2000 b), a articulação entre os dois primeiros eixos do QCA no que respeita à promoção de uma estratégia integrada para os recursos humanos é muito intensa. De facto, a prioridade II - *Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro* está muito dependente da utilização de recursos humanos mais qualificados. Não podemos esquecer que os recursos humanos são um factor determinante na atracção de IDE, conforme refere Leite (2002). Tendo em conta que, e como refere o mesmo autor, o IDE tem também efeitos indirectos e fundamentais ao desenvolvimento do país e sua aproximação a um patamar de riqueza mais próximo daquele que predomina no resto da UE, a necessidade de alterar o perfil educacional e de qualificações dos portugueses torna-se ainda mais imperiosa na medida em que, nos últimos anos, Portugal tem sido preterido em relação a outros países no que se refere à captação e instalação de IDE. Se não forem adoptadas medidas esta situação tenderá a piorar à medida que os novos países da Europa de Leste integrarem a UE.

Concluindo, podemos dizer que a prioridade atribuída ao desenvolvimento do potencial humano vai no sentido de ajudar a ultrapassar os atrasos estruturais da nossa economia pela criação de condições para a consolidação de um economia do conhecimento onde a qualificação das pessoas é o elemento decisivo (DGDR, 2000 b).

6.1.2.2. Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro

Já referimos anteriormente ao longo deste trabalho, que a estrutura produtiva da economia portuguesa, para além de se caracterizar por baixos índices de produtividade, está concentrada em sectores tradicionais de baixo valor acrescentado e muito expostos à concorrência das economias emergentes. A necessidade de modernizar as actividades económicas e alterar o perfil produtivo da economia, está claramente evidenciada neste eixo prioritário. Em directa articulação com a prioridade I (recursos humanos), os objectivos a este nível passam pelo apoio à modernização das actividades tradicionais, o apoio aos sectores que têm conhecido um crescimento apreciável e nos quais Portugal apresenta vantagens comparativas (sectores do turismo e lazer, sector florestal e a indústria de materiais de transporte), bem como, sempre que possível, o apoio ao desenvolvimento dos sectores emergentes como resultado das alterações na sociedade e economia mundiais (DGDR, 2000 b). Por outro lado, e no sentido de alcançar uma redução das disparidades entre as diferentes regiões e uma maior coesão nacional a todos os níveis, a estratégia passa também pela concentração de investimentos em acções sectorialmente relevantes e ou estratégicas, pelo estímulo à iniciativa empresarial e à promoção da criação de emprego por micro-empresas e serviços de apoio como forma de corrigir os desequilíbrios territoriais na distribuição das actividades económicas.

O investimento total previsto para este eixo atinge cerca de 13 100 milhões de Euro (a preços correntes) contribuindo os Fundos Estruturais com cerca de 4 100 milhões (ver quadro 46). No essencial, aquilo que se pretende ao nível desta prioridade é um aumento global da competitividade e produtividade da economia portuguesa pelo reforço da inovação, progresso científico e desenvolvimento tecnológico, pelo desenvolvimento da sociedade de informação, reforço do tecido empresarial e da promoção do capital humano (DGDR, 2000 b).

6.1.2.3. Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país

Como sabemos, as diferentes regiões do país caracterizam-se por níveis de desenvolvimento diferentes entre si. Existem importantes assimetrias regionais, sobretudo

entre o litoral e o interior, que importa reduzir pois só dessa forma poderão ser alcançados determinados objectivos da estratégia de desenvolvimento - melhores condições de vida para todos os portugueses e, assim, maior coesão económica e social a nível nacional. A estratégia de desenvolvimento poderá ser condicionada pelos diferentes padrões regionais no que se refere à população residente, ao dinamismo económico, às diferentes dotações de infra-estruturas e equipamentos colectivos e às diferentes condições de acessibilidades interna e internacional. Não obstante os progressos verificados nos últimos anos, é necessário assumir uma política activa de redução das disparidades regionais dando continuidade à estratégia e resultados alcançados, isto é, é necessário dar continuidade à melhoria das condições de acesso e comunicação entre as regiões do interior e outras regiões do país ou do estrangeiro de modo:

- a fomentar um amplo acesso das populações aos mercados (de bens e serviços, de capitais e outros factores produtivos);
- estimular o desenvolvimento das cidades permitindo-lhes que alcancem a dimensão e as condições de atractividade para a fixação das populações de modo a poderem funcionar como “*motores*” de arrastamento do desenvolvimento às áreas circundantes;
- fomentar o dinamismo económico e o espírito empresarial.

De facto, o objectivo da “*coesão e solidariedade interna*”, que acabamos de referir, constitui um dos desafios e objectivos do programa operacional “*Acessibilidades e Transportes*” a desenvolver no âmbito da prioridade III – “*Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país*”. Outro desafio desse programa operacional será favorecer a internacionalização e integração económica do país na Europa e no mundo, isto é, reforçar a competitividade da economia portuguesa no contexto ibérico, europeu e mundial. Dada a situação geográfica do país, toda a redução em matéria de custos ou tempos de transporte constitui um poderoso factor de aumento das vantagens competitivas do país. Assim, e citando a DGDR (2000 b), p.83) (...)

“os investimentos a efectuar devem contribuir para a redução dos custos e da duração dos trajectos e resultar em melhorias de capacidade das redes, da fiabilidade dos sistemas e da qualidade das prestações e serviços, nomeadamente no que respeita à segurança”.

Tudo isto se enquadra no desafio de tornar o território português na “*primeira plataforma atlântica de uma Europa colocada no centro da economia global*”. Nesse

sentido, serão também privilegiados os investimentos nas redes transeuropeias. A este nível há a salientar o projecto de “Ligação Multimodal Portugal/Espanha/Europa”⁹⁷. Este projecto abrange comunicações rodoviárias, ferroviárias, portos e aeroportos, e constituirá o elemento base da acessibilidade internacional do país (DGDR, 2000 b).

Uma segunda vertente a desenvolver no âmbito da prioridade III é a integração da dimensão ambiental. O território português constitui simultaneamente um espaço de actividade e de vivência de uma população cuja melhoria das condições de vida passa seguramente pelo respeito e preservação do ambiente, disponibilidade de infra-estruturas de saneamento básico, numa gestão racional dos recursos naturais, bem como uma adequada gestão do ordenamento do território. Assim, no âmbito desta prioridade foi definido o programa operacional “*Ambiente*” cujos objectivos fundamentais passam pela integração da dimensão ambiental a todos os níveis da actividade económica e social, pelo apoio à requalificação, valorização e promoção dos recursos ambientais e pela monitorização do estado do ambiente. De referir ainda que, embora a consideração territorial no QCA III esteja concentrada no eixo prioritário III ela não se esgota aí na medida em que estão também previstas intervenções ao nível dos transportes e ambiente no âmbito do eixo prioritário IV, nomeadamente nos programas regionais para as regiões NUTE II portuguesas. A prioridade III engloba um nível de investimento na ordem dos 3 800 milhões de Euro (a preços correntes) dos quais 1 700 provêm do FEDER. A esse montante há a adicionar os apoios do Fundo de Coesão cerca de 3 200 milhões de Euro (a preços correntes) (ver quadro 46).

Em termos conclusivos podemos referir que o prioridade III articula e define as orientações relativas à construção de infra-estruturas compatíveis com a preservação do ambiente e à correcção dos principais desequilíbrios e assimetrias regionais (pelo apoio ao desenvolvimento das regiões) na medida em que os seus objectivos são integrar Portugal na economia europeia e global e atingir uma maior coesão nacional a todos os níveis.

⁹⁷ Este constitui o projecto n.º 8 das redes transeuropeias e que substitui o anterior projecto da Auto-estrada

6.1.2.4. Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional

O eixo prioritário IV está muito ligado ao eixo prioritário que acabamos de analisar mas também a todos os outros. Aliás, já anteriormente referimos que as quatro prioridades de intervenção devem ser consideradas como complementares e não como autónomas.

O acesso das regiões menos favorecidas a infra-estruturas de transporte, telecomunicações, energia e outros serviços de apoio à economia, bem como o acesso a infra-estruturas sociais e de ambiente, constitui um elemento fundamental de estímulo à actividade económica e à fixação das populações nessas regiões. Por sua vez, constituem elementos determinantes para promover a coesão nacional e o desenvolvimento sustentável das regiões. Dadas as assimetrias económicas, sociais e territoriais já referidas, os objectivos para este eixo prioritário passam pela redução dessas disparidades no sentido de tornar mais equitativa a distribuição dos benefícios do crescimento económico, isto é, proporcionar oportunidades equilibradas para os cidadãos e para as actividades empresariais e permitir melhores condições de vida a todas as pessoas. Nesse sentido, oito programas operacionais enquadram este eixo prioritário (um para cada uma das regiões NUTE II portuguesa e outro para a assistência técnica), que se destinam a direccionar os investimentos, em cada uma das regiões, para os projectos e áreas que mais contribuam para superar as dificuldades de desenvolvimento e aproveitar as potencialidades subaproveitadas. Nestes programas são incluídas medidas aos diferentes níveis: recursos humanos; infra-estruturas; apoios à actividade produtiva, aos recursos naturais e à protecção do ambiente.

Os programas operacionais de desenvolvimento regional, no âmbito do QCA III, para além de integrarem inovações ao nível da cooperação e articulação entre os diferentes níveis político-administrativo e entre parceiros públicos e privados, verificam também um aumento dos recursos financeiros (comunitários e nacionais) em comparação com os períodos de programação precedentes. De facto, o investimento total previsto para esta prioridade atinge cerca de 15 300 milhões de Euro (preços correntes), sendo a contribuição dos Fundos Estruturais de aproximadamente 9 000 milhões (mais 108 milhões do Fundo de Coesão) (ver quadro 46). Importa salientar também que os programas regionais integram-

se plenamente no objectivo essencial do QCA III, considerado no seu conjunto, que é o de promover a recuperação do atraso estrutural do país, através, principalmente do acréscimo da produtividade dos factores de produção (DGDR, 2000 b).

6.2 Financiamentos

Nos quadros que se seguem apresentamos, de modo resumido, os investimentos previstos pelo Quadro Comunitário de Apoio III que são co-financiados pelos apoios comunitários⁹⁸, nomeadamente pelos Fundos Estruturais (FEDER, FEOGA, FSE e IFOP) e pelo Fundo de Coesão.

Quadro 45. Fontes de financiamento do QCA III.

	Milhões de Euro a preços correntes	
	Portugal ¹	Irlanda
1. Despesa Pública Nacional	12 265	2 269
2. Fundos Estruturais	20 535	3 172
2.1 FEDER	13 296	1 863
2.2 FSE	4 721	1 057
2.3 FEOGA	2 283	182
2.4 IFOP	235	71
3. Fundo de Coesão	3 299 ²	567 ²
4. Total do Financiamento Público (1+2+3)	36 099	6 120
5. Financiamento Privado	9 400	1 560
6. Total (4+5)	45 499	7 568
7. Empréstimos do BEI	1 428	n.d.

n.d. – não disponível

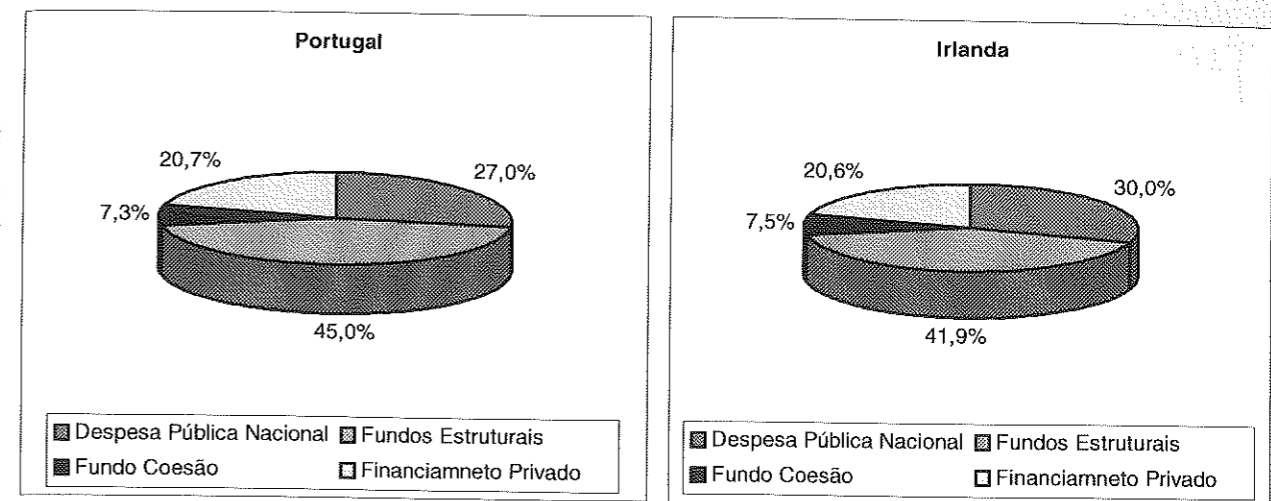
¹ Valores arredondados.

² Exclui as participações nacionais. No caso português ascendem a cerca de 2 200 milhões de Euro (a preços correntes) e no caso irlandês a 111 milhões de Euro (a preços correntes).

Fonte: CE (2000 c) e DGDR (2000 b).

⁹⁸ A esses investimentos deverão acrescer os investimentos apoiados pelos programas de Iniciativa Comunitária. Contudo à data de elaboração deste trabalho não dispunha-mos de informação correspondente a esses investimentos.

Gráfico 5. Fontes de Financiamento do QCA III (em %).



Quadro 46. Repartição do financiamento por prioridades – Portugal. (Milhões de Euro a preços correntes)

	Recursos Públicos Nacionais	Fundos Estruturais	Fundo de Coesão ¹	Financiamento privado	Total
1. Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social.	2 462	4 267	0	366	7 095
2. Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro.	1 963	4 132	0	7 016	13 111
3. Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país.	1 794	1 721	3 191	309	7 015
4. Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e da coesão nacional.	5 209	8 978	108	1 088	15 383
5. Assistência técnica ⁹⁹	27	81	0	0	108
SUBTOTAL	11 455	19 179	3 299	8 779	42 712
Reserva de eficiência ¹⁰⁰	490	821	0	376	1 687
Reserva de programação ¹⁰¹	320	535	0	245	1 100
TOTAL	12 265	20 535	3 299	9 400	45 799

¹Não inclui participação pública nacional. Fonte: DGDR (2000 b).

⁹⁹ A Assistência Técnica constitui o suporte ao desenvolvimento da estratégia global definida no QCA, isto é, o seu objectivo é garantir as condições necessárias ao lançamento do QCA III, assegurando a implementação e funcionamento dos sistemas e estruturas de coordenação, gestão, acompanhamento, avaliação e controlo.

¹⁰⁰ A Reserva de Eficiência, que se eleva a 4% dos créditos dos Fundos Estruturais programados no QCA (Regulamento CE n.º 1260 de 21/06/1999 art.º 44), será atribuída aos programas operacionais mais eficientes. Constitui portanto um instrumento de estímulo à eficiência de todos os programas operacionais os quais serão avaliados pela Comissão Europeia em colaboração com o Estado-membro.

¹⁰¹ A Reserva de Programação, eleva-se a 2.6% dos créditos comunitários previstos para o período 2000-2006, e destina-se a aumentar a capacidade de adaptação e de resposta às incertezas decorrentes da dimensão temporal do período de programação, às consequências do processo de globalização da economia e da sociedade e à eventual ocorrência de situações imprevistas que justifiquem a adaptação das actuais intervenções ou a criação de novos programas operacionais (DGDR, 2000 b).

Quadro 47. Repartição do financiamento por prioridades – Irlanda.
Milhões de Euro a preços correntes

	Recursos Públicos Nacionais	Fundos Estruturais	Fundo de Coesão ¹	Financiamento privado	TOTAL
1. Infra-estruturas económicas e sociais.	625	855	567	0	2 047
2. Emprego e recursos humanos.	663	901	0	0	1 564
3. Sector produtivo.	213	333	0	456	1 002
4. Desenvolvimento regional equilibrado.	728	972	0	1 104	2 804
5. Assistência técnica	5	5	0	0	10
6. PEACE II ¹⁰²	35	106	0	0	141
TOTAL²	2 269	3 172	567	1 560	7 568

¹ Não inclui comparticipação pública nacional.

² Não foi incluída a Reserva de Eficiência, a qual atinge 79 milhões de Euro (a preços correntes) segundo as informações presentes em CE (2000 c).

Fonte: (CE, 2000 c)

Como já referimos aos investimentos previstos no QCA acrescem os investimentos nacionais pelo que o total de investimento a realizar na Irlanda, no período 2000-2006, está previsto atingir 57111 milhões de Euro (a preços de 1999) conforme consta do quadro 48.

Quadro 48. Distribuição do Investimento do Plano de Desenvolvimento Nacional

Milhões de Euro a preços de 1999

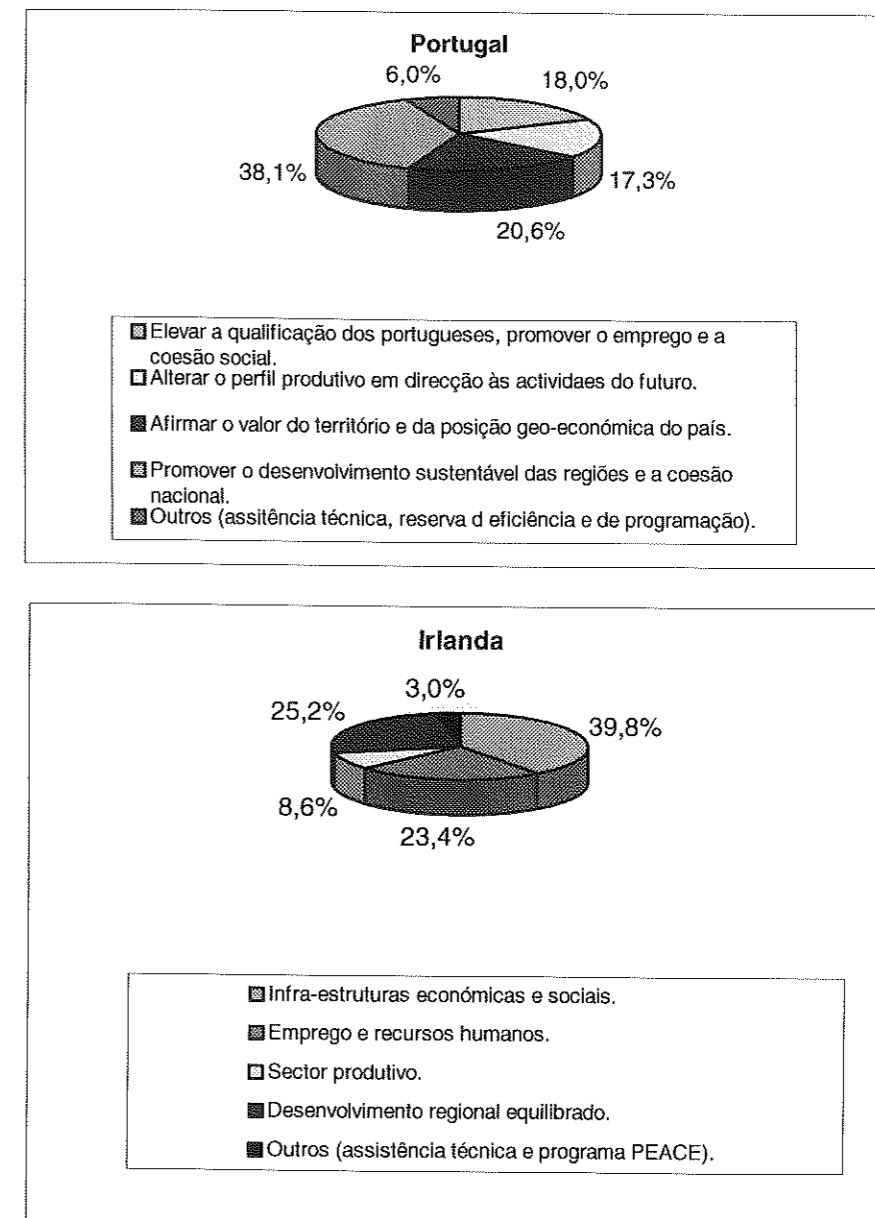
Infra-estruturas económicas e sociais	33 130
Emprego e recursos humanos	14 210
Sector produtivo	9 644
PEACE	127
TOTAL	57 111

Dos quais 32% destinam-se às regiões BMW e 68% às regiões S&E

Fonte: CE (2000 c).

¹⁰² O programa PEACE, que vai já na “*versão*” II, constitui um programa estrutural específico que se destina a apoiar as regiões fronteiriças entre a Irlanda e a Irlanda do Norte que acabam por ser regiões desfavorecidas devido à proximidade geográfica das fronteiras e às consequências negativas de quase 30 anos de confrontos civis. Aos apoios referidos no QCA III estão previstos apoios adicionais no âmbito do Plano de Desenvolvimento Nacional.

Gráfico 6. Distribuição dos Fundos Estruturais e Fundo Coesão por prioridade.



Tal como referimos na secção 6.1.1.1, a categoria de investimento que mais recursos comunitários recebe na Irlanda são as “infra-estruturas económicas e sociais”, seguido do “desenvolvimento regional equilibrado” e dos “recursos humanos”, o que vai de encontro aos problemas identificados e à estratégia definida.

Em relação a Portugal a prioridade IV (“Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional”) recebe quase 40% do valor dos Fundos Comunitários seguido da prioridade III (Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país) com mais de 20%. Em conjunto recebem quase 60% dos Fundos.

Em comparação com os QCA anteriores, para Portugal o principal elemento a salientar é que se verifica uma distribuição mais equilibrada dos Fundos Comunitários pelas três grandes categorias de investimento (infra-estruturas, recursos humanos e ambiente produtivo). Relativamente à Irlanda a principal diferença é que a categoria de investimento que mais recursos comunitários recebe são as infra-estruturas quando nos QCA anteriores a categoria que mais recursos recebia era os “recursos humanos”.

6.3 Impactos macro-económicos estimados

Os quadros comunitários, português e irlandês, incluem uma avaliação “*ex-ante*” do impacto macro-económico do QCA, para a qual utilizaram dois modelos mais frequentemente usados: as Simulações HERMIN e QUEST II¹⁰³. De seguida apresentamos os resultados dessas simulações¹⁰⁴ para os dois países. De referir apenas que dada a complexidade dos modelos, as complexas inter-relações entre variáveis e as hipóteses subjacentes a cada modelo, os impactos e resultados podem divergir entre eles.

6.3.1 Simulações HERMIN

Conforme referem a CE (2000 c) e a DGDR (2000 b), este modelo foi especificamente desenvolvido para os países da coesão de modo a obter resultados comparáveis, entre esses países, do impacto macro-económico dos Fundos Estruturais. O modelo identifica três canais através dos quais o QCA podem afectar o potencial da oferta a longo prazo de uma economia: aumento do investimento em infra-estruturas físicas, acréscimo do capital humano e assistência directa ao sector produtivo privado. Estes são introduzidos no modelo, por um lado através de variações nas despesas e rendimentos e, por outro, pela consideração de dois tipos de externalidades: as externalidades resultantes do aumento da produtividade total dos factores (resultado do progresso tecnológico ligado à melhoria das infra-estruturas e ao mais elevado nível de capital humano); e as externalidades associadas à importância do acréscimo das infra-estruturas e da formação na

¹⁰³ O QCA português apresenta adicionalmente a análise INPUT-OUTPUT. Para consultar esses resultados ver DGDR (2000 b).

¹⁰⁴ Para saber mais sobre a metodologia, vantagens e inconvenientes destes modelos ver CE (2000 c); DGDR (2000 b) e Bradley e al. (1995).

atração de actividades produtivas, através de IDE e no reforço da capacidade de concorrência nos mercados internacionais das indústrias endógenas.

As simulações apresentadas nos quadros 49 e 50 assumem que as despesas terminam em 2006 (com o fim de identificar os efeitos do lado da oferta) e referem-se à análise dos impactos dos Fundos Estruturais da UE e das respectivas participações nacionais. Os resultados são apresentados na forma de desvio relativamente ao cenário de base, isto é, em relação ao que teria sido o desempenho na ausência de Fundos Estruturais da UE e do correspondente financiamento público nacional.

Quadro 49. Resultados da simulação HERMIN para Portugal.

(desvio da situação de base sem QCA III em termos reais, em %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB	6.37	6.09	5.98	5.92	6.03	6.36	6.01	2.00	1.90	1.82	1.75
Consumo privado	6.24	6.18	6.05	5.92	5.94	6.18	5.82	1.89	1.69	1.62	1.57
Investimento fixo	20.18	19.10	18.02	16.78	15.9	15.52	14.0	0.74	0.60	0.60	0.61
Emprego	4.74	4.40	4.11	3.76	3.48	3.31	2.94	0.00	-0.01	-0.01	0.00
Nível de preços	0.58	1.26	1.16	0.97	0.76	0.56	0.43	0.03	-0.41	-0.43	-0.41
Défice público* +	0.17	0.20	0.25	0.27	0.32	0.30	0.23	0.13	0.13	0.14	0.15
Balança comercial*	-2.36	-2.13	-1.94	-1.73	-1.54	-1.40	-1.22	0.34	0.29	0.26	0.23

* Variação em pontos de percentagem do PIB

+ Um sinal negativo indica um défice mais baixo e um sinal positivo um défice mais alto.

Fonte: DGDR (2000 b).

Quadro 50. Resultados da simulação HERMIN para a Irlanda.

(desvio da situação de base sem QCA III em termos reais, em %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB	1.16	1.28	1.44	1.51	1.59	1.83	1.8	1.38	1.29	1.23	1.18
Consumo privado	0.77	1.46	1.45	1.36	1.21	1.13	1.19	0.83	0.54	0.50	0.50
Investimento fixo	5.75	5.91	5.96	4.97	3.96	3.73	2.70	0.83	0.65	0.60	0.59
Emprego	1.04	1.09	1.05	0.87	0.67	0.59	0.50	0.15	0.10	0.10	0.10
Nível de preços	0.54	1.07	1.04	0.76	0.42	0.13	-0.01	-0.26	-0.45	-0.47	-0.43
Défice público* +	0.31	0.16	0.06	-0.02	-0.03	-0.02	-0.03	-0.13	-0.08	-0.05	-0.03
Balança comercial*	-0.58	-0.69	-0.56	-0.36	-0.14	0.02	0.09	0.29	0.36	0.34	0.33

* Variação em pontos de percentagem do PIB

+ Um sinal negativo indica um défice mais baixo e um sinal positivo um défice mais alto.

Fonte: CE (2000 c)

De um modo geral podemos dizer que, em ambos os países, se verificam efeitos positivos resultantes do QCA não só em termos de produto mas também de investimento e emprego. Estima-se que, em 2006, o PIB real aumenta de cerca de 6% em Portugal e 1.8% na Irlanda. Note-se que para a Irlanda o efeito previsto é relativamente pequeno na medida em que, como já vimos e referimos, os investimentos co-financiados pelos Fundos Estruturais são modestos em comparação com os investimentos previstos no Plano de Desenvolvimento Nacional. Prevê-se também uma subida dos preços nos primeiros anos mas não se prevê que esse efeito se mantenha além de 2006.

6.3.2 Simulações QUEST II

De acordo com a CE (2000 c) e DGDR (2000 b), o modelo QUEST II é elaborado pelos serviços da Comissão Europeia e tem por finalidade analisar as economias dos Estados-membros da União e as respectivas inter-relações com o resto do mundo. É portanto um modelo multi-países do ciclo de actividade económica e do crescimento. O impacto macro-económico dos Fundos Estruturais é “modelado” de forma a reflectir os seus efeitos no acréscimo de “stock” de capital público, em relação ao qual se assume que o respectivo produto marginal é 50% mais elevado do que o do capital privado e, simultaneamente, que possui externalidades positivas. Os resultados são também apresentados sob a forma de desvio em relação ao cenário de base. Nos quadros 51 e 52 apresentamos os resultados das simulações QUEST II para Portugal e para a Irlanda conforme constam em DGDR (2000 b) e CE (2000 c), respectivamente.

Quadro 51. Resultados da simulação QUEST II para Portugal.

(desvio da situação de base sem QCA III em termos reais, em %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB	0.78	0.74	0.80	1.07	1.43	1.78	2.04	1.80	2.16	2.21
Consumo privado	1.06	1.61	1.47	1.43	1.42	1.45	1.42	1.15	1.25	1.25
Investimento privado	-1.18	-2.29	-2.20	-1.84	-1.45	-1.19	-0.84	0.05	0.54	0.70
Emprego	0.22	0.22	0.14	0.14	0.18	0.24	0.31	0.27	0.31	0.34
Nível de preços	0.46	0.53	0.18	-0.26	-0.69	-1.02	-1.33	-1.95	-2.10	-2.11
Défice público* +	1.50	1.00	0.87	0.68	0.46	0.33	0.18	-0.59	-0.72	-0.75
Balança comercial*	-1.10	-1.59	-1.47	-1.33	-1.21	-1.11	-0.97	-0.07	-0.05	-0.05

* Variação em pontos de percentagem do PIB

+ Um sinal negativo indica um défice mais baixo e um sinal positivo um défice mais alto.

Fonte: DGDR (2000 b).

Quadro 52. Resultados da simulação QUEST II para a Irlanda.
(desvio da situação de base sem QCA III em termos reais, em %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB	0.32	0.49	0.53	0.58	0.6	0.63	0.67	0.58	0.55	0.51	0.48
Consumo privado	0.58	0.85	0.76	0.67	0.58	0.54	0.43	0.10	0.06	0.05	-0.04
Investimento privado	0.87	1.25	1.08	0.87	0.67	0.48	0.27	0.03	0.04	-0.05	-0.04
Emprego	0.21	0.24	0.16	0.11	0.07	0.05	0.04	-0.03	-0.06	-0.08	-0.09
Nível de preços	0.34	0.55	0.48	0.33	0.18	0.09	-0.03	-0.31	-0.42	-0.44	-0.43
Défice público	1.16	1.12	1.04	0.95	0.82	0.77	0.62	0.04	0	-0.01	-0.01

Fonte: CE (2000 c)

Os resultados desta simulação, quando comparados com os da simulação HERMIN, são mais modestos, para ambos os países, o que se deve, em parte, e como referem a CE (2000 c) e a DGDR (2000 b) ao facto das taxas de juro reais e de câmbio serem determinadas endogenamente (na simulação HERMIN são variáveis exógenas ao modelo). Para ambos os países o efeito no PIB é positivo. O PIB adicional entre 2000 e 2006, em média anual, para Portugal é de 1.2% e de 0.55% para a Irlanda. Segundo a CE (2001 b), este efeito relativamente pequeno em ambas as economias reflecte a sua abertura ao exterior, isto é, parte da procura aumentada vai para as importações, bem como para os efeitos de “substituição” do investimento público mais elevado sobre o investimento privado. De facto, de acordo com a simulação, para Portugal, prevê-se uma redução do investimento privado durante o período de programação. Como as taxas de juro e de câmbio reais são determinadas endogenamente, o modelo permite considerar eventuais efeitos de “crowding out” pelo que o investimento privado é reduzido pelo investimento público em vez de lhe ser complementar.

Assim, as principais conclusões a retirar dos resultados das simulações são, segundo a CE (2001 b), um maior crescimento económico sem que ocorra inflação induzido pelas políticas estruturais e, através disso, poderá verificar-se um aumento do emprego e redução do desemprego.

6.4 Conclusão

Da análise e comparação realizadas temos a noção de que as mesmas poderiam ter sido mais pormenorizadas. Contudo, o nosso propósito era fazer uma análise geral focando os aspectos mais relevantes e caracterizadores de cada uma das economias e de cada um dos QCA.

Estamos cientes de que alguns aspectos estão sujeitos a críticas, nomeadamente o que se refere aos montantes financeiros (que estão expressos em diferentes unidades monetárias para os três QCA) e no que respeita aos resultados e impactos. A este respeito aquilo que podemos dizer é que foi extremamente difícil encontrar dados e informações comparáveis quer entre os dois países quer entre os diferentes QCA de cada país. Por outro lado, por vezes deparamo-nos com resultados e dados divergentes entre diferentes fontes de informação. Em consequência disso procuramos, sempre que possível, utilizar as fontes de informação provenientes dos Serviços das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Apesar destes problemas, da análise que fizemos, as principais conclusões a que chegamos prendem-se com o facto de, para os dois países, as estratégias seguidas no QCA II darem continuidade às estratégias definidas no QCA I, sobretudo porque os principais problemas de desenvolvimento enfrentados pelas economias nos dois períodos foram semelhantes. Assim há a salientar a maior importância atribuída aos “recursos humanos” no caso irlandês e às “infra-estruturas” e “ambiente produtivo” no caso português. Relativamente ao QCA III verificam-se mudanças na estratégia seguida, em especial no caso da Irlanda. O QCA III irlandês, juntamente com os investimentos previstos no Plano de Desenvolvimento Nacional, não colocando para “segundo plano” áreas como os “recursos humanos” e o “desenvolvimento regional equilibrado”, estabelecem como prioridade as “infra-estruturas económicas e sociais”. De facto, as alterações ocorridas ao longo da década de noventa assim o determinaram. No QCA III português passa a verificar-se um “maior equilíbrio” na importância atribuída às principais prioridades “recursos humanos”, “ambiente produtivos” e infra-estruturas”.

Podemos dizer também que os QCA, desde o primeiro período de programação, assumiram um papel fundamental para o desenvolvimento dos dois países e sua

aproximação aos níveis médios da UE. Contudo, não podemos esquecer que, para além do papel assumido pelos QCA, os progressos verificados foram também influenciados e determinados por todo um conjunto de condicionantes económicas, sociais e políticas inerentes a cada país mas também as inerentes à economia europeia e mundial.

CAPITULO 7 - INDICADORES DE ESPECIALIZAÇÃO DA POLÍTICA REGIONAL COMUNITÁRIA

Nesta secção do trabalho é nosso objectivo fazer uma análise de caracterização à forma como foram aplicados os Fundos Estruturais estabelecidos nos três QC A para os dois países em análise ao longo deste trabalho. Mais concretamente, o nosso propósito é caracterizar e comparar as duas unidades territoriais (Portugal e Irlanda) do ponto de vista do seu nível de especialização/diversificação no que se refere à distribuição dos Fundos Comunitários por tipo de investimento.

7.1 Metodologia

A base de apoio à realização desta análise assenta em alguns indicadores usados quer na Economia Industrial quer na Economia Regional. Isto é, pretendemos utilizar e “adaptar” os indicadores de especialização/diversificação, usualmente utilizados para caracterizar a estrutura produtiva de uma região, ou seja, medir o grau de especialização de uma região.

Considerando como espaço de referência os países da coesão e como variável de análise o valor dos Fundos Estruturais, vamos calcular os indicadores de especialização/diversificação definidos em Delgado e Godinho (1986). Assim, após a apresentação das definições consideradas relevantes e dos indicadores a calcular, bem como das suas limitações (secção 7.2), procedemos, na secção 7.3, ao cálculo dos indicadores de especialização/diversificação apresentando e comentando os resultados obtidos.

7.1.1 Definições

7.1.1.1 Espaço de referência

Na análise que vamos efectuar de seguida, consideramos como espaço de referência os países da coesão: Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal. Três razões justificam esta

escolha: no início do primeiro período de programação eram os países que mais se aproximavam em termos de níveis de desenvolvimento; são os únicos países a beneficiar do Fundo de Coesão; por razões de maior facilidade na recolha da informação necessária.

7.1.1.2 Variável utilizada na análise (“variável X”)

A variável de análise é o valor dos Fundos Estruturais¹⁰⁵ (variável X) que foram atribuídos a estas quatro regiões da UE apenas a título do *Objectivo 1*¹⁰⁶.

Conforme mostra o quadro 53, a título exemplificativo, a variável encontra-se desagregada a dois níveis:

- a) por unidades territoriais: Espanha; Grécia; Portugal e Irlanda;
- b) por tipo de investimento: infra-estruturas; recursos humanos; ambiente produtivo e outros.

Quadro 53. Matriz de informação original.

Tipo de investimento (k)	Infra- estruturas	Recursos Humanos	Ambiente produtivo	Outros	TOTAL $X_i = \sum_{k=1}^K x_{ik}$
Países (i)					
Portugal					
Irlanda					
Espanha					
Grécia					
TOTAL $X_k = \sum_{i=1}^I x_{ik}$					X

¹⁰⁵ As fontes de informação não incluíam a distribuição do Fundo de Coesão por tipo de investimento pelo que não foi possível incluir os valores para este Fundo nesta análise. Assim, é necessário não esquecer que aos montantes referidos para cada país acrescem os montantes do Fundo de Coesão que financia projectos de infra-estruturas de transporte e ambiente.

¹⁰⁶ O nosso objectivo é analisar e comparar apenas duas das unidades territoriais – Portugal e Irlanda. Desde o primeiro período de programação que a totalidade dos territórios destes dois países foram abrangidos pelo *Objectivo 1* mas, por exemplo, a Espanha sempre teve partes do seu território que beneficiaram de apoios a título dos objectivos 2, 3, 4 e 5b. Como os países em análise constituem regiões de *Objectivo 1*, apenas pretendemos considerar os Fundos Comunitários atribuídos no âmbito deste objectivo.

Assim, tomaremos em consideração as seguintes notações:

- $k = 1, \dots, k, \dots, K$, designa cada um dos K tipos de investimento em que foram aplicados os fundos comunitários;
- $i = 1, \dots, i, \dots, I$, designa cada uma das I unidades territoriais em que se subdivide o espaço de análise, isto é, cada um dos quatro países da coesão;
- X_{ik} , elemento genérico da matriz de informação, ou seja, é o valor da variável X (Fundos Estruturais) para o país i e tipo de investimento k ;
- $X_k = \sum_{i=1}^I x_{ik}$, valor total da variável X para o tipo de investimento k ;
- $X_i = \sum_{k=1}^K x_{ik}$, valor total da variável X no país i ;
- $X = \sum_{i=1}^I \sum_{k=1}^K x_{ik}$, valor global da variável X , ou seja, é o valor registado em todos os tipos de investimentos e em todos os países.

7.1.1.3 Período de tempo

Pretendemos efectuar a análise para três “momentos”: para o QCA I (que compreende o período de 1989-1993); para o QCA II (que compreende o período de 1994-1999) e para o QCA III (que compreende o período de 2000-2006).

Deste modo, é nosso propósito, não só analisar o grau de especialização/diversificação da utilização dos Fundos nos dois países para cada um dos “momentos” (para cada um dos QCA), mas também analisar as mudanças à estrutura da distribuição dos Fundos Estruturais (em cada país) entre os diferentes “momentos”, relativamente ao espaço de referência.

7.1.1.4 Fontes de informação

Para efectuar a análise precisamos, para cada um dos QCA, de informação relativa à distribuição dos Fundos Estruturais por países e por tipo de investimento. Assim, para o QCA I utilizamos como fonte de informação um trabalho da Comissão Europeia¹⁰⁷ (CE, 1997 d). Para o QCA II e III utilizamos a mesma fonte de informação – o segundo relatório sobre a coesão económica e social¹⁰⁸.

7.1.1.5 Indicadores a calcular

Os indicadores de especialização/diversificação mais frequentemente utilizados e que pretendemos calcular¹⁰⁹ são:

- Quociente de Localização (QL_{ik});
- Coeficiente de Especialização (CE_i);
- Índice Bruto de Diversificação de Rogers ($IBDR_i$);
- Índice de Entropia (E_i);
- Coeficiente de Redistribuição (CR_i);

¹⁰⁷ Comissão Europeia (1997). *The impact of structural policies on economic and social cohesion in the Union, 1989-1999*. Office for Official Publications of the European Union Communities.

¹⁰⁸ Comissão Europeia (2001). *Unidade da Europa, Solidariedade dos Povos, Diversidade dos Territórios. Segundo relatório sobre a coesão económica e social – Anexo estatístico*. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

¹⁰⁹ Para calcular estes indicadores, e depois de obtida a matriz de dados originais, é necessário obter a matriz de frequências relativas da distribuição por tipo de investimento da variável X (Fundos Estruturais) por unidades territoriais (países). A especialização da região pode também ser resumida pela construção de uma curva de especialização. Sobre o eixo vertical representa-se a percentagem acumulada da contribuição

relativa de cada tipo de investimento no valor total da variável para o país i ($\frac{X_{ik}}{X_i}$). Sobre o eixo horizontal

representa-se a percentagem acumulada da contribuição relativa de cada tipo de investimento no valor total

da variável para o espaço de referência ($\frac{X_k}{X}$). Se a região i tem o mesmo perfil de especialização que o

espaço de referência, a curva de especialização coincide a recta (45°) que parte da origem. Se a curva se distancia da diagonal que parte da origem significa que essa unidade territorial é especializada em determinado tipo de investimento.

1. Quociente de Localização (QL_{ik})

É um indicador relativo da unidade territorial i (país i), no tipo de investimento k que se define por :

$$QL_{ik} = \frac{\frac{X_{ik}}{X_i}}{\frac{X_k}{X}}, \text{ em que } QL_{ik} \geq 0$$

Este indicador compara a importância relativa do investimento tipo k no país i com a que o mesmo tipo de investimento detém no espaço de referência. Avalia-se, dessa forma, em que medida o país i investiu mais ou menos (é mais ou menos especializado) no tipo de investimento k do que o espaço de referência.

Se $QL_{ik} = 1$, significa que o peso do investimento tipo k no país i é igual ao peso desse tipo de investimento a nível do espaço de referência.

Se $QL_{ik} < 1$, o investimento tipo k tem uma menor importância relativa no país i do que no espaço de referência. Assim diz-se que o país não é relativamente especializado nesse tipo de investimento.

Se $QL_{ik} > 1$, o investimento tipo k tem maior importância para o país i do que no espaço de referência e, nesse sentido, diz-se que o país i é relativamente especializado nesse tipo de investimento. Esse tipo de investimento constitui um pólo de especialização relativa da unidade territorial i .

2. Coeficiente de Especialização (CE_i)

É uma medida relativa e sintética de especialização de uma unidade territorial. Relativa porque se obtém comparando a distribuição da variável (Fundos Estruturais) por tipo de investimento no país i com a distribuição no espaço de referência. Sintética porque considera o conjunto dos investimentos informando se um país é mais ou menos especializado relativamente ao espaço de referência. Este coeficiente calcula-se do seguinte modo:

$$CEi = \frac{1}{2} \sum_{k=1}^k \left| \frac{X_{ik}}{X_i} - \frac{X_k}{X} \right|, \text{ em que } CEi \in [0,1[$$

Se $CEi = 0$, neste caso o país i e o espaço de referência têm o mesmo perfil de especialização, isto é, o padrão de especialização do país i é idêntico ao padrão de especialização do espaço de referência pelo que dizemos que existe ausência de especialização relativa daquele país. Quanto maior o valor do coeficiente de especialização (quanto mais próximo de 1), mais o país i tem uma estrutura especializada relativamente ao espaço de referência. Isto é, quanto mais o coeficiente de especialização se aproximar da unidade tanto mais distante está o padrão de especialização do país do padrão de especialização do espaço de referência.

3. Índice Bruto de Diversificação de Rogers (*IBDRi*)

Para calcular este indicador temos que seguir o seguinte procedimento:

1.º Calcular a contribuição relativa de cada um dos tipos de investimento para o valor total da variável no país i : $f_{ik} = \frac{X_{ik}}{X_i}, \forall k$;

2.º Ordenar a distribuição de frequência relativa (f_{ik}) por ordem decrescente, isto é:

$f_{ik} 1.º > f_{ik} 2.º > \dots > f_{ik} k.º$, sendo que os índices 1.º, 2.º, ..., $k.º$ estão por ordem decrescente.

3.º Calcular os valores acumulados parciais:

$$F_{ik'} = \sum_{k'=1}^k f_{ik'}, \text{ sendo } k' = 1.º, 2.º, \dots, k.º. \text{ Ou seja,}$$

$$F_{i1.º} = f_{i1.º};$$

$$F_{i2.º} = f_{i1.º} + f_{i2.º}, \dots$$

4.º Somam-se todos os valores parciais acumulados, obtendo-se o valor do *IBDR* para o país i . Ou seja,

$$IBDRi = \sum_{k=1}^k Fik, \quad IBDRi \in \left[\frac{k+1}{2}, k \right]$$

Este indicador atribui maior ponderação às categorias de investimento que têm maior importância relativa na estrutura da distribuição dos Fundos Estruturais no país *i*. O limite inferior do *IBDR* ocorre quando existe igual distribuição da variável *X* (Fundos Estruturais) pelos diferentes tipos de investimento, pelo que há máxima diversificação ou mínima especialização do país *i*. O limite superior ocorre quando apenas um único tipo de investimento está presente no país *i*, isto é, se o país *i* distribuiu a totalidade dos Fundos Estruturais por um único tipo de investimento temos a situação de máxima especialização.

4. Índice de Entropia (*Ei*)

O índice de entropia para uma unidade territorial *i* é definido por:

$$Ei = - \sum_{k=1}^k \left(\frac{X_{ik}}{X_i} \right) \log \left(\frac{X_{ik}}{X_i} \right), \quad \text{em que } Ei \in [0, \log k]$$

Por convenção $(X_{ik}/X_i) \log(X_{ik}/X_i) = 0$, quando o tipo de investimento *k* não se encontra representado nesse país.

Se $Ei = 0$ (limite inferior), significa que a totalidade dos Fundos Estruturais foram distribuídos por um único tipo de investimento. Nesse caso o país *i* evidencia máxima especialização.

Se $Ei = \log k$ (limite superior), os Fundos Estruturais encontram-se uniformemente distribuídos pelos diferentes tipos de investimento. O país *i* evidencia máxima diversificação.

5. Coeficiente de Redistribuição (*CRi*)

O coeficiente de redistribuição permite medir a diferença entre duas distribuições do mesmo fenómeno relativamente a dois momentos diferentes (no nosso caso entre os diferentes QCA).

O coeficiente de redistribuição obtém-se calculando, para cada país, as diferenças $(X_{ik}/X_k - X_i/X)$ para os dois momentos a analisar ($t+1$ e t). Isto é:

$$[(X_{ik}/X_k - X_i/X)_{t+1} - (X_{ik}/X_k - X_i/X)_t]$$

De seguida adicionamos o valor absoluto das diferenças obtidas para cada um dos países e dividimos o resultado por dois. Assim o coeficiente de redistribuição vem:

$$CRi = \frac{1}{2} \sum_{k=1}^k \left| \left(\frac{X_{ik}}{X_k} - \frac{X_i}{X} \right)_{t+1} - \left(\frac{X_{ik}}{X_k} - \frac{X_i}{X} \right)_t \right|, \text{ em que } 0 \leq CRi < 1$$

Se $CRi = 0$, significa que não ocorreram alterações à estrutura de distribuição da variável no país i , de um momento para o outro. Assim, quanto mais próximo de zero menores são as alterações verificadas. Quanto maior for o valor do coeficiente de redistribuição, maiores foram as alterações ocorridas na distribuição da variável X , no país i , de um momento para o outro.

7.2 Limitações dos indicadores de especialização/diversificação

Os indicadores de especialização aqui apresentados tratam-se de medidas de natureza descritiva que permitem, para o nosso exemplo, caracterizar os países da coesão do ponto de vista do seu nível de especialização/diversificação quanto à distribuição dos Fundos Estruturais por tipo de investimento. Se são indicadores que apresentam como vantagem a sua simplicidade, quer em termos de cálculo quer em termos de suporte estatístico requerido, apresentam também limitações. Os resultados obtidos para estes indicadores são sensíveis ao nível de desagregação da variável, em regra quanto maior o nível de desagregação utilizado na análise mais elevados tendem a ser os valores obtidos,

como também são sensíveis às características evidenciadas pelo espaço de referência. Em consequência, os resultados obtidos são válidos apenas para o quadro de análise definido. Para além disso, os indicadores de especialização são instrumentos de carácter descritivo que permitem identificar determinada tendência, comportamento ou regularidade. Contudo, nada revelam sobre as relações de causa-efeito subjacentes à estrutura e evolução, da variável em análise, para cada região, isto é, não permitem identificar e explicar os factores que determinam as tendências identificadas. Nesse sentido, e para uma análise mais pormenorizada têm que ser complementados com a utilização de outros métodos.

7.3 Cálculo dos indicadores

Depois de apresentarmos as notações que julgamos necessárias, de seguida procedemos ao cálculo dos indicadores de especialização. Apesar de calcularmos os indicadores para todos os países do espaço de referência, iremos comentar e analisar apenas os que se referem a Portugal e à Irlanda na medida em que se tratam dos países em análise.

Quadro 54. Distribuição dos Fundos Estruturais por tipo de investimento no QCA I (1989-1993)¹¹⁰

Milhões de ECU a preços correntes.

Tipo de investimento	Infra-estruturas	Ambiente Produtivo	Recursos Humanos	Outros ¹¹¹	TOTAL
Portugal	2470	3188	2204	589	8451
Irlanda	1379	1491	1695	37	4602
Espanha	6367	2183	2460	20	11030
Grécia	3358	1991	1930	528	7807
TOTAL	13574	8853	8289	1174	31890

Fonte: CE (1997 d).

¹¹⁰ Na fonte de informação, CE (1997 d), a distribuição era feita por cinco categorias de investimento: Infra-estruturas, Ambiente Produtivo, Recursos Humanos, Ambiente e Outros. Contudo por uma questão de análise e comparação e de modo a podermos calcular o *Coefficiente de Redistribuição* para os diferentes momentos (para os três QCA) incluímos os Fundos Comunitários da rubrica "ambiente" na rubrica "infra-estruturas". A razão subjacente a esta distribuição está no facto de a grande parte dos investimentos da rubrica "ambiente" incluírem a construção de rede de esgotos e saneamento básico, rede de distribuição de água potável, estações de tratamento de água, estações de tratamento de resíduos sólidos, entre outros, que podem ser considerados investimentos em "infra-estruturas".

Quadro 55. Matriz de frequências relativas da distribuição dos Fundos Estruturais .

Tipo de investimento Países	Infra-estruturas	Ambiente Produtivo	Recursos Humanos	Outros	TOTAL
Portugal	0,2923	0,3772	0,2608	0,0697	1
Irlanda	0,2997	0,3240	0,3683	0,0080	1
Espanha	0,5772	0,1979	0,2230	0,0018	1
Grécia	0,4301	0,2550	0,2472	0,0676	1
TOTAL	0,4257	0,2776	0,2599	0,0368	1

Quadro 56. Indicadores de especialização para o QCA I.

Tipo de investimento	Países	<i>Quociente de localização</i>			
		Portugal	Irlanda	Espanha	Grécia
Infra-estruturas		0,6867	0,7040	1,3561	1,0105
Ambiente produtivo		1,3589	1,1671	0,7129	0,9187
Recursos Humanos		1,0034	1,4170	0,8580	0,9511
Outros		1,8932	0,2184	0,0493	1,8371
<i>Coefficiente de especialização</i> ($0 \leq CE_i < 1$)		0,1334	0,1548	0,1516	0,0353
<i>Índice de Rogers</i> ($2,5 \leq BDR_i \leq 4$)		2,9770	3,0526	3,3757	3,0476
<i>Índice de Entropia</i> ($0 \leq E_i \leq 0,602$)		0,5487	0,4920	0,4273	0,5381

Para analisarmos o “perfil” de especialização de cada um dos países em relação ao espaço de referência, analisamos o *Coefficiente de Especialização*. Uma vez que a Irlanda é o país que apresenta o valor mais elevado para este indicador, podemos dizer que é o país que apresenta maior especialização no que se refere à distribuição dos Fundos Estruturais por tipo de investimento, isto é, o seu padrão de especialização é o que mais se distancia do padrão de especialização do espaço de referência. O seu principal “polo” de especialização relativa são os “recursos humanos” seguido do “ambiente produtivo”, conforme concluímos da análise dos valores para o *quociente de localização*. Isto é, estes tipos de investimento têm maior importância relativa para a distribuição dos Fundos na Irlanda do que no espaço de referência. O principal “polo” de especialização relativa para Portugal são os investimentos destinados à rubrica “outros”. Repare-se que Portugal contribui com cerca de 50% do total dos Fundos atribuídos a esta rubrica nos quatro países. Apresenta também especialização relativa nos investimentos destinados ao “ambiente produtivo”. Isto é, a importância relativa destes dois tipos de investimento para Portugal é maior do que a importância relativa que esses investimentos têm para o conjunto dos quatro países.

¹¹¹ As fontes de informação, CE (2001 b) e CE (1997 d), dos dados não especificam o que está incluído na rubrica “outros”.

Para avaliar o nível de especialização/diversificação na distribuição dos Fundos Estruturais por tipo de investimento há que analisar o *Índice Bruto de Diversificação de Rogers* e o *Índice de Entropia*. Da comparação entre Portugal e a Irlanda na análise do *Índice Bruto de Diversificação de Rogers*, Portugal parece ser o menos especializado embora os valores deste indicador, para ambos os países, sejam próximos. Recorde-se que, quanto mais próximo este indicador estiver do limite inferior (neste caso 2.5) mais equilibrada seria a distribuição dos Fundos Estruturais pelos diferentes tipos de investimento. Quanto mais próximo do limite superior maior seria a concentração do investimento num único tipo de investimento e portanto maior seria o nível de especialização. No que se refere ao *Índice de Entropia*, quanto mais próximo de zero estiver o valor do indicador mais especializado é o país na medida em que maior é a concentração dos Fundos Estruturais num único tipo de investimento. Quanto mais próximo do limite superior (neste caso 0.602) mais uniforme é a distribuição dos Fundos Estruturais por tipo de investimento. Os resultados apontam também para que a Irlanda seja mais especializada do que Portugal na medida em que o valor deste índice está mais próximo do limite superior no caso de Portugal em comparação com o da Irlanda.

Quadro 57. Distribuição dos Fundos Estruturais por tipo de investimento no QCA II (1994-1999)
Milhões de Euro a preços de 1999.

Tipo de investimento Países	Infra-estruturas	Ambiente Produtivo	Recursos Humanos	Outros	TOTAL
Portugal	5271	7028	4753	805	17857
Irlanda	1319	3046	2730	545	7640
Espanha	11580	9336	7602	2628	31146
Grécia	6406	4216	3287	71	13980
TOTAL	24576	23626	18372	4049	70623

Fonte: CE (2001 b).

Quadro 58. Matriz de frequências relativas da distribuição dos Fundos Comunitários.

Tipo de investimento Países	Infra-estruturas	Ambiente Produtivo	Recursos Humanos	Outros	TOTAL
Portugal	0,2952	0,3936	0,2662	0,0451	1
Irlanda	0,1726	0,3987	0,3573	0,0713	1
Espanha	0,3718	0,2997	0,2441	0,0844	1
Grécia	0,4582	0,3016	0,2351	0,0051	1
TOTAL	0,3480	0,3345	0,2601	0,0573	1

Quadro 59. Indicadores de especialização para o QCA II.

Tipo de investimento	Países	Quociente de localização			
		Portugal	Irlanda	Espanha	Grécia
Infra-estruturas		0,8482	0,4961	1,0684	1,3168
Ambiente produtivo		1,1765	1,1918	0,8960	0,9015
Recursos Humanos		1,0232	1,3736	0,9382	0,9038
Outros		0,7863	1,2442	1,4717	0,0886
<i>Coefficiente de especialização ($0 \leq CE_i < 1$)</i>		0,0651	0,1753	0,0509	0,1102
<i>Índice de Rogers ($2.5 \leq IBDR_i \leq 4$)</i>		3,0372	3,0834	2,9590	2,9732
<i>Índice de Entropia ($0 \leq E_i \leq 0.602$)</i>		0,5295	0,5324	0,5567	0,4718

No que se refere à distribuição dos Fundos Estruturais no QCA II, de acordo com os valores do *Coefficiente de Especialização*, e tal como se verificou no QCA I, a Irlanda continua a ser o país com o padrão de especialização que mais se distancia do padrão de especialização do espaço de referência. De acordo com o *Quociente de Localização* o seu principal “polo” de especialização relativa está nos investimentos realizados na categoria “recursos humanos”, na categoria “outros” seguidos dos investimentos realizados na categoria “ambiente produtivo”. Relativamente a Portugal, ao contrário do que aconteceu no QCA I, o principal “polo” de especialização relativa deixou de ser os investimentos na rubrica “outros” passando a ser a rubrica “ambiente produtivo”. Tal como no QCA anterior o país apresenta também como “polo” de especialização os investimentos na rubrica “recursos humanos”.

Da análise do *Índice Bruto de Diversificação de Rogers*, para Portugal e para a Irlanda, os valores apontam para que a Irlanda seja a economia mais especializada, embora os valores dos índices para os dois países sejam próximos. Quanto ao *Índice de Entropia*, como os valores estão muito próximos do limite superior, aponta para que a distribuição dos Fundos Estruturais seja próxima da uniformidade o que evidencia um elevado nível de diversificação.

Quadro 60. Distribuição dos Fundos Estruturais por tipo de investimento no QCA III (2000-2006).

Tipo de investimento	Infra-estruturas	Ambiente Produtivo	Recursos Humanos	Outros	TOTAL
Países					
Portugal	4655	7875	5040	3094	20664
Irlanda	1414	698	867	105	3084
Espanha	14442	9570	8646	1344	34002
Grécia	9051	5355	3983	2562	20951

TOTAL	29562	23498	18536	7105	78701
-------	-------	-------	-------	------	-------

Fonte: CE (2001 b).

Quadro 61. Matriz de frequências relativas da distribuição dos Fundos Estruturais.

Países	Tipo de investimento	Infra-estruturas	Ambiente Produtivo	Recursos Humanos	Outros	TOTAL
Portugal		0,2253	0,3811	0,2439	0,1497	1
Irlanda		0,4585	0,2263	0,2811	0,0340	1
Espanha		0,4247	0,2815	0,2543	0,0395	1
Grécia		0,4320	0,2556	0,1901	0,1223	1
TOTAL		0,3756	0,2986	0,2355	0,0903	1

Quadro 62. Indicadores de especialização para o QCA III.

Tipo de investimento	Países	Quociente de localização			
		Portugal	Irlanda	Espanha	Grécia
Infra-estruturas		0,5997	1,2206	1,1308	1,1501
Ambiente produtivo		1,2764	0,7580	0,9427	0,8561
Recursos Humanos		1,0356	1,1936	1,0796	0,8072
Outros		1,6585	0,3771	0,4378	1,3545
<i>Coefficiente de especialização ($0 \leq CE_i < 1$)</i>		0,1504	0,1285	0,0679	0,0884
<i>Índice de Rogers ($2.5 \leq IBDR_i \leq 4$)</i>		2,8564	3,1641	3,0914	2,9973
<i>Índice de Entropia ($0 \leq E_i \leq 0.602$)</i>		0,5784	0,5062	0,5196	0,5576

Analisando os indicadores de especialização para o QCA III verificamos que Portugal, dos dois países, é o país que apresenta o maior valor para o *Coefficiente de Especialização*, isto é, é o país com o “perfil” de especialização mais distante do do espaço de referência, ao contrário do que aconteceu nos QCA anteriores. Quanto aos “polos” de especialização relativa são os investimentos na rubrica “outros” seguido de investimentos no “ambiente produtivo” e investimento em “recursos humanos”. No que se refere à Irlanda os tipos de investimento que têm maior importância relativa para o país do que para o espaço de referência (*Quociente de Localização*) são os investimentos em “recursos humanos” e, adicionalmente, os investimentos em “infra-estruturas”. Note-se que esta categoria de investimento apresentava, no QCA I e II, valores para o *Quociente de Localização* menores que a unidade evidenciando uma menor importância relativa desse investimento para o país do que para o espaço de referência. O inverso verificou-se para o investimento no “ambiente produtivo”.

Analisando o nível de especialização, os valores para o *Índice Bruto de Diversificação de Rogers* e para o *Índice de Entropia* indicam que, dos dois países, a Irlanda é o país mais especializado e Portugal é o mais diversificado. O *Índice Bruto de Diversificação de Rogers* no caso de Portugal está mais próximo do limite inferior o que denota uma distribuição “mais equilibrada” dos Fundos Estruturais pelas diferentes categorias de investimento pelo que é o menos especializado. No que se refere ao *Índice de Entropia*, o valor mais elevado ocorre para Portugal confirmando a conclusão já referida.

Quadro 63. Coeficiente de Redistribuição entre os três QCA.

	Portugal	Irlanda	Espanha	Grécia
<i>Coeficiente de redistribuição entre o QCA III e II</i>	0,1625	0,0885	0,2800	0,1743
<i>Coeficiente de redistribuição entre o QCA III e I</i>	0,0584	0,1130	0,1553	0,1029
<i>Coeficiente de redistribuição entre o QCA II e I</i>	0,1954	0,0871	0,3526	0,2265

No que se refere ao *Coeficiente de Redistribuição*, indicador que nos permite dizer se houve (ou não) alterações entre duas distribuições da mesma variável em dois momentos diferentes, isto é, se houve ou não uma redistribuição dos Fundos Estruturais por tipo de investimento de um QCA para o outro. Como este indicador apresenta valores próximos de zero, tanto para Portugal como para a Irlanda, significa que as alterações que ocorreram à distribuição dos Fundos Estruturais do QCA I para o QCA II, do QCA II para o QCA III e do QCA I para o QCA III, foram muito pouco significativas.

Em suma, as principais conclusões que podemos tirar são, por uma lado, dos dois países a Irlanda é aquele que mais se distanciou do padrão de especialização do espaço de referência e o principal elemento de diferenciação foi o investimento em recursos humanos. Isto é, em comparação com o espaço de referência a Irlanda atribui maior importância a este tipo de investimento. No que se refere a Portugal, embora o investimento em infra-estruturas seja um dos tipos de investimento que mais Fundos tem recebido, quando tomamos em consideração o espaço de referência esse tipo de investimento não constitui um “polo” de especialização do país.

CONCLUSÃO

Chegados ao final do nosso estudo, importa agora sintetizar as principais ideias subjacentes ao mesmo, bem como tentar apresentar respostas para as principais questões colocadas.

O princípio fundamental subjacente à Política Regional Comunitária, aos Fundos Estruturais e aos QCA, é promover a mudança estrutural e fomentar o desempenho económico das regiões menos desenvolvidas ajudando na resolução dos problemas estruturais. Com efeito, o propósito fundamental deste estudo foi analisar e comparar a importância que a Política Regional Comunitária tem assumido, desde o primeiro QCA, no desenvolvimento de duas economias europeias, a Portuguesa e a Irlandesa. De facto, nos finais da década de oitenta os dois países constituíam duas das economias mais pobres da agora UE. Desde então, o desempenho económico dos dois países foi bastante positivo, permitindo recuperar atrasos e reduzir desigualdades de desenvolvimento relativamente à média das economias mais desenvolvidas da União. No entanto, actualmente a Irlanda é uma das mais prósperas enquanto Portugal continua a ser um dos países mais pobres da Europa dos quinze.

Como já referimos anteriormente, alguns autores, por exemplo Bradley e al. (1995), Martin e Velazquez (2001), defendem que uma das principais características dos QCA irlandeses (dos dois primeiros) foi a grande importância atribuída ao investimento em recursos humanos. No que se refere a Portugal, alguns autores, Bradley e al. (1995), Mateus (2001), Pires (1998) consideram que a estratégia estava mais orientada para o investimento em infra-estruturas. De facto, da análise que fizemos sobretudo nos capítulos 4, 5, 6 e 7, o investimento em recursos humanos constitui um dos principais aspectos da estratégia Irlandesa e em especial nos dois primeiros QCA. Em Portugal, o investimento em infra-estruturas constitui uma das rubricas dos QCA que recebe importantes montantes de Fundos Estruturais. Dado que se tratam de distintas estratégias de desenvolvimento e uma vez que o desempenho das duas economias foi bastante positivo ao longo dos anos, embora a amplitude desse desempenho tenha sido desigual, não podíamos deixar de analisar os argumentos defendidos pelos investigadores de cada uma das estratégias. Assim, e no sentido de melhor compreendermos as políticas seguidas fizemos, nos capítulos 1 e 2, uma revisão da literatura relativa ao papel do investimento em infra-

estruturas e em capital humano enquanto factores de crescimento e desenvolvimento de uma economia ou região. Autores como Aschauer (1989 a), 1990)), Biehl (1980, 1986), CE (1994 a), 2001 b)), Costa (1984, 1987), DGDR (2000, a)), Hansen (1965), Kessides (1993), Munnell (1990, 1992), entre muitos outros, consideram que o investimento em capital infra-estrutural (económico e social), constitui um “instrumento” fundamental de apoio ao crescimento e desenvolvimento de uma economia. Também os investigadores na área do capital humano, como por exemplo Becker (1963), Benhabib e Spiegel (1994), Lopes (1999), Lucas (1988), Mincer (1973,1993), Nelson e Phelps (1966), Romer (1990), Shultz (1960), Teixeira (1999), entre outros, defendem que o investimento em educação e capital humano constitui uma das estratégias fundamentais para promover a prosperidade económica, o emprego e a coesão social. Assim, da revisão da literatura que fizemos, relativamente ao papel do investimento em infra-estruturas e em capital humano enquanto factores fundamentais para o desenvolvimento económico e regional concluímos que, tal como outros autores, como por exemplo a Comissão Europeia (CE, 1994 a), 2001 b)) e Lopes (1999), o investimento em infra-estruturas e em capital humano são elementos essenciais para o desenvolvimento de uma região.

Outro dos objectivos principais propostos neste trabalho era analisar a importância que as políticas estruturais comunitárias têm assumido para o desenvolvimento e redução dos atrasos estruturais das duas economias.

Uma vez que a definição e adopção de determinada estratégia ou política é condicionada pelo ambiente económico e social de um país, fizemos, no capítulo 3, uma análise e comparação de um conjunto de indicadores económicos e sociais frequentemente utilizados para analisar a situação e evolução de um país ou economia. Verificamos e concluímos que a redução dos atrasos estruturais e evolução da economia Irlandesa superou, em muito, a economia Portuguesa, sobretudo nos últimos anos.

Relativamente à análise que fizemos aos QCA, nos capítulos 4, 5 e 6, e considerando em especial os seus resultados e impactos, podemos referir que os Fundos Estruturais e todo o conjunto de políticas associadas aos mesmos, foram essenciais e determinantes para a evolução positiva verificada em ambas as economias. De facto, todo o conjunto de políticas e investimentos com carácter estrutural associados aos QCA foram fundamentais para atingir os desenvolvimentos alcançados. Contudo, não podemos

esquecer todos os outros factores que contribuíram para a evolução dos acontecimentos. Para além dos factores sociais, políticos e culturais, o sucesso irlandês ficou também a dever-se a uma eficaz estratégia de atracção de IDE, direccionada para os sectores tecnológicos e de elevado valor acrescentado, aliada a uma política de investimento em capital humano, bem como a uma boa política de concertação social. A este respeito, como vimos, existe consenso entre grande parte dos autores referidos, CE (2001 b)), Cohan (2000), Frásquilho (2002), Freitas (2001), Martin e Velázquez (2001), entre outros. No que se refere a Portugal, apesar da evolução positiva verificada e da importância assumida pelas políticas estruturais, Portugal continua a ser um dos países mais pobres da Europa dos quinze. Na nossa opinião, o principal problema do país prende-se com o facto de não ter conseguido alterar a estrutura produtiva a qual continua a incorporar baixos níveis tecnológicos e de inovação e, em vez disso, continua intensiva nos sectores tradicionais produzindo produtos de baixo valor acrescentado. Outro dos principais problemas frequentemente apontados é o facto da população activa portuguesa incorporar baixos níveis de formação, educação e capital humano. Na verdade, as elevadas taxas de insucesso escolar e abandono precoce dos estudos são factos que limitam o desenvolvimento do capital humano português acentuando todo um conjunto de problemas daí inerentes. Assim, a inexistência de uma política coerente e “agressiva” de combate aos principais problemas estruturais da economia associada a questões de ordem cultural e social, como a corrupção, fraude e falta de civismo e educação, poderão constituir as principais razões para o facto de Portugal continuar na “*cauda da Europa*”.

Relativamente ao facto de saber se a Irlanda se “especializou” no investimento em capital humano e Portugal no investimento em infra-estruturas, do trabalho que apresentamos no capítulo 7, no qual utilizamos e “adaptamos” alguns indicadores utilizados pela Economia Industrial e Regional no sentido de caracterizar e comparar as duas economias relativamente ao seu nível de especialização/diversificação no que se refere à distribuição dos Fundos Estruturais por tipo de investimento, podemos apontar alguns aspectos. Tomando como espaço de referência os quatro países da Coesão, do cálculo dos indicadores de especialização para a aplicação dos Fundos Estruturais, e salvaguardando as limitações destes indicadores, concluímos que o investimento em recursos humanos constitui um “polo” de especialização relativa dos Fundos Estruturais na Irlanda, para o QCA I e II e III. No QCA III, o investimento em infra-estruturas passou a ser também um “polo” de especialização relativa, isto é, passou a ser atribuída uma maior

importância relativa a este tipo de investimento ao contrário do que acontecia nos QCA anteriores. Este facto era de esperar na medida em que, e como analisamos ao longo do trabalho, o desempenho económico verificado na Irlanda sobretudo a partir de meados da década de noventa, levou ao congestionamento e insuficiência infra-estruturais. No final da década de noventa, grande parte das infra-estruturas estavam inadequadas e subdesenvolvidas face às necessidades existentes. Segundo a perspectiva de Biehl (1980, 1986) (e de outros investigadores), analisada no capítulo 1, o congestionamento e a escassez de infra-estruturas adequadas pode impedir e limitar o *Potencial de Desenvolvimento Regional*. Nesse sentido, o Plano de Desenvolvimento Nacional Irlandês e o QCA III para o período 2000-2006, atribuem, conforme concluímos da análise que fizemos no capítulo 6, maior importância ao investimento em infra-estruturas em comparação com os QCA para os períodos precedentes. Relativamente a Portugal, embora considerando o país fora do contexto dos países da coesão se verifique que as infra-estruturas sejam uma das rubricas que mais fundos tem recebido, da análise dos indicadores de especialização, considerando o espaço de referência, não se conclui que o investimento em infra-estruturas constitua um “polo” de especialização. Considerando como espaço de referência os países da coesão, os principais “polos” de especialização dos QCA portugueses parecem ser as despesas de investimento nas rubricas “outros” e “ambiente produtivo”.

Este trabalho não estaria terminado se deixássemos de referir as principais limitações do mesmo, bem como possíveis questões para uma investigação futura. Encontramos dificuldades na obtenção de dados comparáveis para ambos os países, por vezes não coincidentes para as diferentes fontes de informação e por vezes não tão actualizados quanto gostaríamos. Para o cálculo dos indicadores de especialização pretendíamos apresentar um nível de desagregação mais elevado para a distribuição dos Fundos Estruturais. Contudo, a indisponibilidade de dados não o permitiu. Reconhecemos que o trabalho tem uma natureza muito descritiva. Esta será sem dúvida uma questão que procuraremos ultrapassar em estudos e investigações futuras. Outra questão que teríamos todo o interesse em abordar são as possíveis implicações do alargamento da União aos países da Europa Central e Oriental (PECO), não apenas sobre a Política Regional Comunitária como também sobre os actuais principais beneficiários dos Fundos Estruturais, em especial para Portugal. O alargamento vai ampliar as disparidades regionais mais do que qualquer um dos alargamentos anteriores. Como refere Agnew (2001), as

grandes disparidades no rendimento e níveis de vida entre os futuros entrantes e as regiões mais pobres dos actuais membros, irão acentuar as diferenças entre as condições de vida no seio da UE pelo que os objectivos da Coesão Económica e Social serão difíceis de implementar. Na verdade, com o alargamento as necessidades financeiras serão crescentes mas os recursos disponíveis serão limitados. Assim, uma questão se coloca: que consequências advirão para Portugal?

BIBLIOGRAFIA:

- Aaron, Henry J. (1990). "Discussion: Why is infrastructure important?" In: *Is There a Shortfall in Public Capital Investment?* Alicia H. Munnell Editor.
- Agnew, John (2001). "How many Europes? The European Union, eastward enlargement and uneven development". *European Urban and Regional Studies*, vol. 8 n.º 1.
- Anderson, A.; Ardestig, C. e Harsman, B. (1990). "Knowledge and communications, infrastructure and regional economic change". *Regional Science and Urban Economics* vol.20.
- Anwar, Sajid (2001). "Government spending on public infrastructure, prices, production and internacional trade". *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol.41.
- Armstrong, Harvey (1998). "European Union Regional Policy". In *The European Union, History, Institutions, Economics and Policies*. 5ª Edição.
- Armstrong, Harvey (1996). "European Union Regional Policy: Sleepwalking to a crisis". *Internacional Regional Science Review*, 19.3.
- Armstrong, Harvey (1995 a). "A política regional da União Europeia". In *A Doutrina Económica da Nova Europa*. Colecção: Economia e Política, Lisboa 1995.
- Armstrong, Harvey (1995 b). "The role and evolution of European Community regional policy". In *The European Union and the Regions*. Clarendon Press Oxford.
- Aschauer, David (2000). "Public capital and economic growth: issues of quantity, finance and efficiency". *Economic Development and Cultural Change*, vol.48 n.º 2.
- Aschauer, David (1990). "Why is infrastructure important?" In: *Is There a Shortfall in Public Capital Investment?* Alicia H. Munnell editor.

- Aschauer, David (1989 a). "Is public expenditure productive?" *Journal of Monetary Economics*, 23.
- Aschauer, David (1989 b). "Does public capital crowd out private capital?" *Journal of Monetary Economics*, 24.
- Aschauer, David (1989 c). "Public Investment and productivity growth in the group of seven". *Economic Perspectives*, vol. 13, n.º 5.
- Azevedo, Fátima (2001). "Alargar para reinar". *Economia Pura*. Ano III nº 33.
- Bachtler, John e Michie, Rona (1993 a). "A new era in European Union regional policy evaluation? The appraisal of the structural funds". *Regional Studies* vol.29.8.
- Bachtler, John e Michie, Rona (1993 b). "The restructuring of regional policy in the European Community". *Regional Studies*, vol. 27.8.
- Bailey, Richard (1998). "European Union Economies – a comparative study – Portugal". In *European Union Economies*. Edited by Frans Somers, 3th Edition.
- Banco Mundial (1994). "Infra-estrutura para o desenvolvimento". *Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial*.
- Bannon, J. Michael (1991). "Service activities and the Irish economy: a case study of a peripheral European economy". *Paper presented for the 31st Regional Science Association European Congress*. Lisbon, August 27-30, 1991.
- Barro, R. J. et Lee, Jong-Wha (1993). "International comparisons of education attainment". *Journal of Monetary Economics* vol. 32.
- Barro, R. J. (1991). "Economic growth in a cross section of countries". *Quarterly Journal of Economics*, vol. CVI, n.º 2.

- Barro, R. J. (1990). "Government spending in a simple model of endogenous growth". *Journal of Political Economy*, vol. 98, n.º 5.
- Becker, Gary S.; Murphy Kevin M.; Tamura, Robert (1990). "Human capital, fertility and economic growth". *Journal of Political Economy*, vol. 98, n.º 5.
- Becker, Gary S. (1975). *Human capital*. 2nd Edition: Chicago University Press.
- Becker, Gary S. (1962). "Investment in human capital: a theoretical analysis". *Journal of Political Economy*, vol. 70.
- Begg, Iain; Gudgin, Graham e Morris, Derek (1995). "The assessment: regional policy in the European Union". *Oxford Review of Economic Policy*, vol.11 n.º 2.
- Behrman, J. R. (1987). "Schooling and other human capital investments: can the effects be identified?" *Economics of Education Review*, vol 6 n.º 3.
- Behrman, J. R. (1987). "Schooling in developing countries: which countries are the over and underachievers and what is the schooling impact?" *Economics of Education Review*, vol. 6 n.º 2.
- Benhabib, Jess; Spiegel, Mark M. (1994). "The role of human capital in economic development. Evidence from aggregate cross-country data". *Journal of Monetary Economics*, 34.
- Berndt, E. R. e Hansson, B. (1991). "Measuring the contribution of public infrastructure capital in Sweden", *NBER Working Paper*, n.º 3842.
- Bertrand, J.M. ; Mamatzakis, E.C. (2001). "Is public infrastructure productive? Evidence from Chile". *Applied Economics Letters*, vol. 8.
- Biehl, D. (1991). "The role of infrastructure in regional development". In *Infrastructure and Regional Development*. Editor R.W. Vickerman, Pion Limited.

- Biehl, D. (1986). "L'impact de l'infrastructure sur le développement régional". *Commission des Communautés Européennes*.
- Biehl, D. (1980). "Determinants of regional disparities and the role of public finance". *Public Finance*, vol. 35, n.º1.
- Bils, Mark e Klenow, Peter (2000). "Does schooling cause growth?" *The American Economic Review*, vol. 90 n.º5.
- Birnie, Esmond e Hitchens, David (2000). "New economic strategies in Northern Ireland and the Republic Ireland: strategy 2010 and enterprise 20102". *Regional Studies*, vol. 39 n.º 8.
- Bouguelas, Spiros; Demetriades, P.O. e Mamuneas, T.P. (2000). "Infrastructure, specialization and economic growth". *Canadian Journal of Economics*, vol. 33 n.º 2.
- Bradley, John; O'Donnell, Nuala; Sheridan, Niamh; Whelan, Karl (1995). *Regional aid and convergence. Evaluating the impact of the structural funds on the European periphery*. Avebury, Ashgate Publishing Limited.
- Burda, Michael; Charles Wyplosz (1997). *Macroeconomics, a European text*. Oxford University Press, Second Edition.
- Cain, L.P. (1997). "Historical perspective on infrastructure and U.S. economic development". *Regional Science and Urban Economics*, 27.
- Canning, David (1998). "A database of world stocks of infrastructure, 1950-95". *The World Bank Economic Review*, vol.12 n.º 3.
- Carlino, G. A., Voith, R. (1992). "Accounting for differences in aggregate productivity". *Regional Science and Urban Economics*, 22.
- Casellas, António; Galley, Catherine C. (1999). "Regional definitions in the European Union: a question of disparities?" *Regional Studies*, vol. 33. 6.

- Catroga, Eduardo (2002). "Políticas Estruturais". *Economia Pura*, n.º 44 – ano IV, Março de 2002.
- Central Statistics Office (2001). "Principals statistics". Acedido pelo sítio: <http://www.cso.ie/principlestats/pristat5.html> a 7/04/01.
- Chandra, A. e Thompson E. (2000). "Does public infrastructure affect economic activity? Evidence from the rural interstate highway system". *Regional Science and Urban Economics*, vol. 30 n.º4.
- Charlot, Sylvie (2000). "Économie géographique et secteur public: des infrastructures de transport à la concurrence fiscale". *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n.º1.
- Cohn, E. e Costa, J. Silva (1986). "Equity and efficiency effects of intergovernmental aid: the case of Portugal". *Public Finance*, n.º1.
- Cohn, Elchanan (1979). *Economics of education*. Cambridge MA: Ballinger Publishing Co.
- Cohn, Peter (2000). "Como a Irlanda se transformou numa economia "high-tech"". *Revista Portuguesa de Gestão*, ISCTE, n.º1.
- Collier, Jane (1994). "Regional disparities, the single market and the European Union". In: *Unemployment in Europe*. Edited by Michie & John Grieve Smith, Academic Press, Inc. San Diego.
- Comissão de Gestão dos Fundos Comunitários (2000). "Um olhar sobre o QCA II. Encerramento do período de programação 1994-1999". Direcção Geral do Desenvolvimento Regional.
- Comissão Europeia (2002 a). "European Economy, n.º 2. Economic forecasts". *European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs*. Office for Official Publications of the European Communities.

- Comissão Europeia (2002 b). "European Economy, n.º 1. Report on the implementation of the 2001 broad economic policy guidelines". *European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs*. Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia (2002 c). *Portrait économique de L'Union Européenne 2001*. Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia (2001a). *Ao serviço das regiões*. Comissão Europeia, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (2001 b). *Segundo relatório sobre a coesão económica e social na União Europeia*. Comissão Europeia, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (2001 c). *European competitiveness report 2001*. Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia (2000 a). "Économie Européenne. Les grandes orientations des politiques économiques de 2000". *Économie Européenne*, nº 70.
- Comissão Europeia (2000 b). *Eurostat Annuaire. Vue Statistique sur L'Europe, 1988-98*. Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.
- Comissão Europeia (2000 c). *Ireland - Community Support Framework 2000-2006*. Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia (2000 d). *Política regional e fundos estruturais em Portugal (2000-2006)*. Comissão Europeia, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (2000 e). *Summary of the Community Support Framework – Greece 2000-2006*. Office for Official Publications of the European Communities.

- Comissão Europeia (2000 f). *Summary of the Community Support Framework – Spain 2000-2006*. Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia (1999 a). *Acções Estruturais 2000-2006. Comentários e Regulamentos*. Comissão Europeia, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (1999 b). *Os fundos estruturais e a sua coordenação com o Fundo de Coesão – orientações para programas no período 2000-2006*. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (1999 c). *Reforma dos fundos estruturais 2000-2006 – Análise comparativa*. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (1997 a). *Ireland – The impact of structural funds*. Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia (1997 b). *Impacto dos Fundos Estruturais em Portugal*. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (1997 c). *The economic and financial situation in Portugal. Portugal in the transition to EMU*. Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia (1997 d). *The impact of structural policies on economic and social cohesion in the Union – 1989-99*. Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia (1996 a). *L'Union Européenne entre cohésion et disparités*. Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.
- Comissão Europeia (1996 b). "The economic and financial situation in Ireland. Ireland in the transition to EMU". *European Economy, Reports and Studies*, nº 1.

- Comissão Europeia (1994 a). *Competitiveness and cohesion: trends in the regions, 7th periodic report on the social and economic situation and development of the regions in the European Community*. Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia (1994 b). *Ireland - Community Support Framework 1994-1999*. Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia (1989). *Cadre Communautaire D'Appui - Irlande (1989-1993)*. Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.
- Conrad, Klaus e Seitz, Helmut (1994). "The economic benefits of public infrastructure". *Applied Economics*, 26.
- Costa, José Silva (1996). "Performance of local governments in Portugal: a tentative evaluation". *European Regional Science Association 36th European Congress ETH Zurich*, Switzerland, 26-30 August.
- Costa, José Silva (1995). "As infra-estruturas colectivas e o desenvolvimento regional- uma avaliação dos contributos recentes". Porto, Faculdade de Economia do Porto.
- Costa, José Silva (1988). "Le rôle des équipements collectifs dans le développement régional". *Revue d'Économie Régional et Urbaine*, n.º1.
- Costa, José Silva; Wellson, Richard; Martin, Randolph (1987). "Public capital, regional output and development: some empirical evidence". *Journal of Regional Science*, vol. 27, n.º 3
- Costa, José Silva (1984). "Public Capital and Regional Growth: empirical evidence". PHD Thesis, University of South Carolina.
- Crihfield, J.B. e Mcguire, T.J. (1997). "Infrastructure, economic development and public policy". *Regional Science and Urban Economics*, 27.

- Cutanda, António e Parício, Joaquina (1994). "Infrastructure and regional economic growth: the Spanish case". *Regional Studies*, vol.28.1.
- Delgado, A. P. E Godinho, I. M. (1986). "Mesure de la concentration et de la spécialisation industrielle régionale – une application au Portugal" . *Investigação – Trabalhos em curso*, n.º 8, FEP – Porto.
- Department of Finance (1999). *Ireland-Stability programme 1999-2000*. Acedido pelo sítio: <http://www.irlgov.ie/finance/budget/Budget99/sproh 99.htm>
- Dessus, Sébastien; Herrera, Rémy (2000). "Public capital and growth revisited: a panel data assessment". *Economic Development and Cultural Change*, vol. 48 n.º 2.
- DGDR (2000 a). *As infra-estruturas produtivas e os factores de competitividade das regiões e cidades portuguesas*. Direcção Geral do Desenvolvimento Regional.
- DGDR (2000 b). *Quadro Comunitário de Apoio III. Portugal 2000-2006*. Direcção Geral do Desenvolvimento Regional.
- DGDR (1995). *Fundos Estruturais 10 anos – Portugal*. Direcção Geral do Desenvolvimento Regional.
- DGDR (1994). *Quadro Comunitário de Apoio II. Portugal 1994-1999*. Direcção Geral do Desenvolvimento Regional.
- DGDR (1989). *Quadro Comunitário de Apoio I. Portugal (1989-1993)* . Direcção Geral do Desenvolvimento Regional.
- DGEP (2001). *A economia Portuguesa. Inovação e competitividade*". Ministério das Finanças. Lisboa, Outubro de 2001.
- Diewert, W. E (1986). *The measurement of the economic benefits of infrastructure services*. Springer-Verlag, Heidelberg, New York.

- Dignan, Tony (1995). "Regional disparities and regional policy in the European Union". *Oxford Review of Economic Policy*, vol.11 n.º 2.
- Drudy, P.J. (1998). "European Union Economies – a comparative study – Ireland". In *European Union Economies*. Edited by Frans Somers, 3th Edition.
- Duffy-Deno, K.T., Eberts R.W. (1991). "Public infrastructure and regional development: A simultaneous equations approach". *Journal of Urban Economics*, 30.
- ESRI (2001) – Duffy, David; FitzGerald, John; Kearney, Ide; Hore, Jonathan e MacCoille, Conall. "Medium-term review, 2001-2007". *The Economic and Social Research Institute*, n.º 8, September 2001.
- ESRI (1999) – FitzGerald, J.; Kearney, I.; Morgenroth, E. e Smyth, D. "National Investment Priorities". *Policy Research Series*, n.º 33, Dublin: The Economic and Social Research Institute.
- Eisner R. (1991). *Infrastructure and regional economic performance: comment*. New England Economic Review, September-October.
- Ennis, Frank (1997). "Infrastructure provision, the negotiating process and the planner's role". *Urban Studies*, vol.34 n.º 12.
- Emanuel, A. "Issues of Regional Policies", OCDE, 1976.
- Eurostat (2000). *Eurostat annuaire – vue statistique sur L'Europe. Données 1988-1998*. Eurostat, Statistiques Générales.
- Feehan, James P. ; Matsumoto, Mutsumi (2000). "Productivity-enhancing public investment and benefit taxation: the case of factor augmenting public inputs". *Canadian Journal of Economics*, vol. 33 n.º1.
- Frasilho, Miguel (2002). "Irlanda. Um «case study» a imitar?" *Economia Pura*, n.º 49. Ano V.

- Freitas, Miguel Lebre (2001). Lições do “Tigre Celta”. In: *Como está a economia portuguesa? Livro de actas – IV Conferência sobre a economia portuguesa*. Cisep: Centro de Investigação sobre a Economia Portuguesa.
- Gago, J. M.; Aguiar, J.; Almeida, J.F.; Amaral J. F.; Fernandes, L.; Lopes, E.; Noème, C.; e Pereira, J. M. (1993). “Portugal: Shaping factors”. In *The European Challenges post-1992*. Alexis Jacquemin and David Wright.
- Gameiro, Isabel Marques (1995). “Convergência entre os países da União Europeia – o impacto das infra-estruturas”. *Economia*, vol. XIX, n.º 3, Outubro.
- Garcia-Mila, T. E Mcguire, T.J. (1992). “The contribution of publicly provide inputs to states economies”. *Regional Science and Urban Economics*, 22.
- Godinho, Manuel Mira e Mamede, Ricardo Pais (2001). “Evolução da produtividade, mudança estrutural e convergência económica nos “Países da Coesão” da EU”. In: *Como está a economia portuguesa? Livro de actas – IV Conferência sobre a economia portuguesa*. Cisep: Centro de Investigação sobre a Economia Portuguesa.
- Goodfriend, Marvin and Medermott Jonh (1995). “Early development”. *The American Economic Review*, vol. 85 nº1.
- Gramlich, Edward M. (1994). “Infrastructure investment: a review essay”. *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXII.
- Gramlich, Edward M. (1990). “How should public infrastructure be financed?” In: *Is There a Shortfall in Public Capital Investment?* Alicia H. Munnell editor.
- Grimwade, Nigel (1999). “Developments in the economics of the European Union”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, September.

- Haddad, Wad: D. ; Carnoy, Martin ; Rinaldi Rosemary ; Regel Omporn (1990). "Education and Development. Evidence for new priorities". *World Bank discussion papers n° 95*.
- Hansen, N. (1965). "Unbalanced growth and regional development". *Western Economic Journal*, 4.
- Hirschman, Albert D. (1958). "The strategy of economic development". *Yale University Press*, New Haven.
- Holtz-Eakin, Douglas e Lovely, M. E. (1996). "Scale economies, returns to variety and the productivity of public infrastructure". *Regional Science and Urban Economics*, 26(2).
- Holtz-Eakin, Douglas e Schwartz, A. E. (1995). "Infrastructure in a structural model of economic growth". *Regional Science and Urban Economics*, 25(2).
- Holtz-Eakin, Douglas (1994). "Public sector capital and the productivity puzzle". *The Review of Economics and Statistics*, Fev. 1994.
- Holtz-Eakin, Douglas (1993). "Correspondence – "Public investment in infrastructure". *Journal of Economics Perspectives*, vol.7, November 4.
- Huang Li-Hsuan (2001). "Was higher education a quasi-fixed factor for firms in the 1980's?". *Economics of Education Review*, 20.
- Hulten, Charles R.; Schwab, R. (1997). "A fiscal federalism approach to infrastructure policy". *Regional Science and Urban Economics* n.º 28.
- ICEP (2000). *Um país em ficha – Irlanda*. ICEP – Investimentos Comércio e Turismo de Portugal.
- ICEP (1999). *Portugal, relações económicas com os países da UE*. ICEP – Investimentos Comércio e Turismo de Portugal.

- Ilahi, Nadeem; Grimard, Franque (2001). "Public infrastructure and private costs: water supply and time allocation of women in rural Pakistan". *Economic Development and Cultural Change*, vol. 49, n.º 1 October.
- Ilahi, Nadeem; Grimard, F. (2000). "Public infrastructure and time allocation of women in rural Pakistan". *Economic Development and Cultural Change*, vol. 49, n.º 1.
- Kessides, Christine (1993). "The contribution of infrastructure to economic development. A review of experience and policy implications". *World Bank Discussion Papers*, n.º 213.
- Kemnitz, Alexander e Wigger, Berthold U. (2000). "Growth and social security: the role of human capital". *European Journal of Political Economy*, vol. 16.
- King, Robert, G.; Rebelo, Sérgio (1990). "Public policy and economic growth: developing neoclassical implications". *Journal of Political Economy*, vol. 98, n.º 5.
- Krueger, Alan B. e Lindah, Mikael (2001). "Education for growth. Why and for whom?" *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIX.
- Lang, Kevin (1994). "Does the Human-capital/Educational sorting debate. Matter for Development policy?" *The American Economic Review*, vol. 84 nº1.
- Lee, C. Frank; Coulombe, Serge (1995). "Regional productivity convergence in Canada". *Canadian Journal of Regional Science*, vol. XVIII, n.º1.
- Leitão, Alexandra (2002). "O que falta às empresas nacionais?" *Economia Pura*, n.º44 . Março de 2002.
- Leite, António Nogueira (2002). "IDE – Factores que atraem o capital". *Economia Pura* n.º 49. Agosto de 2002.

- Looney e Frederiksen (1981). "The regional impact of infrastructure investment in Mexico". *Regional Studies*, vol. 15, n.º 4.
- Lopes, A. Simões (1998). Colóquio "Agenda 2000 da UE: As suas implicações para Portugal". Organizado pelo Conselho Económico e Social, no auditório da Fundação Calouste Gulbenkian, a 18 de Fevereiro de 1998.
- Lopes, Ermelinda (1999). *Disparidades e desenvolvimento regional na UE*. Tese de Doutoramento, Universidade do Minho.
- Lopes, José Silva (1998). Colóquio "Agenda 2000 da UE: As suas implicações para Portugal". Organizado pelo Conselho Económico e Social, no auditório da Fundação Calouste Gulbenkian, a 18 de Fevereiro de 1998.
- Lucas, Robert (1988). "On the mechanics of economic development". *Journal of Monetary Economics*, vol. 22.
- Marques, Helena (1999). "Trade, integration and growth: the Portuguese experience". *Notas Económicas*.
- Martins, António Natalino (1991). "European integration and spatial trends of evolution in Portugal" (volume I, tome 3). 31st RSA European Congress, Lisboa.
- Martín, Carmela e Velázquez, Francisco J. (2001). "An assessment of real convergence of less developed EU members: lessons for the CEEC candidates". *European Economy Group – Working Paper n.º 5/2001*.
- Mas, Matilde; Maudos, Joaquin; Pérez, Francisco e Uriel, Ezequiel (1996). "Infrastructure and productivity in the Spanish Regions". *Regional Studies*, vol.30.7.
- Mateus, Abel (2001). "Por onde vai a economia portuguesa". *Economia Pura*, Janeiro de 2001.
- Mateus, Abel (1998). *A economia portuguesa desde 1910*. Editorial Verbo.

- Mateus, Augusto (2002). "Economia Portuguesa: dinâmica competitiva desde 1986". *Economia Pura*, n.º 44. Março 2002.
- McAleese, Dermont e McCarthy, F. Desmond (1989). "Adjustment and external shocks in Ireland. International Economics Department". *The World Bank. Working paper 262*.
- Mikelbank, Brian A.; Jackson, Randall (2000). "The role of space in public research". *International Science Review*, vol. 23, n.º 3.
- Mincer, Jacob (1993). *Studies in human capital. Collected essays of Jacob Mincer*. Vol. I. Published by Edward Elgar Publishing Limited.
- Mincer, Jacob (1989). "Human capital responses to technological change in the labour market". In: *Studies in human capital. Collected essays of Jacob Mincer*. Vol. I. Published by Edward Elgar Publishing Limited- 1993.
- Mincer, Jacob (1984). "Human capital and economic growth". *Economics of Education Review*, vol. 3.
- Mincer, Jacob (1979). "Human capital and earnings". In: *Studies in human capital. Collected essays of Jacob Mincer*. Vol. I. Published by Edward Elgar Publishing Limited- 1993.
- Mincer, Jacob (1970). "The distribution of labour incomes: a survey". *The Journal of Economic Literature*, vol. 8.
- Ministério do Planeamento (1999). *Portugal – Plano de Desenvolvimento Regional (2000-2006)*. Ministério do Planeamento – Dezembro de 1999.
- Mota, Isabel (1998). "As Transferências dos fundos estruturais e a sua aplicação". Colóquio *Agenda 2000 da UE: As suas implicações para Portugal*. Organizado pelo Conselho Económico e Social, no auditório da Fundação Calouste Gulbenkian, a 18 de Fevereiro de 1998.

- Munnell, Alicia (1992). "Infrastructure investment and economic growth". *Journal of Economic Perspectives*, vol.6, n.º 4.
- Munnell, Alicia (1990). "How does public infrastructure affect regional economic performance?" In: *Is There a Shortfall in Public Capital Investment?* Alicia H. Munnell Editor.
- Musgrave, Richard A. (1990). Discussion: "Why is infrastructure important?" In: *Is There a Shortfall in Public Capital Investment?* Alicia H. Munnell editor.
- Nadiri, I.M. e Mamuneas, T.P., (1994). "The effects of public sector infrastructure and R&D capital on the cost structure and performance of U.S. manufacturing industries". *Review of Economics and Statistics*. LXXVI (1), Fev.
- Navarre, Françoise e Prud'Homme, Rémy (1984). "Le rôle des infrastructures dans le développement régional". *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n.º1.
- Nelson, Richard R. ; Phelps, Edmund S. (1966). "Investment in humans, technological diffusion and economic growth". *American Economic Review*, Vol. LVI (2).
- Neves, João L. César (1996). "Portuguese post-war growth: a global approach". In: *Economic Growth in Europe since 1945*. Edited by Nicholas Crafts and Gianni Toniolo.
- Nevin, E. T. (1990). "Regional policy". In: *The Economics of the European Community*. Edited by Ali M. El-Agraa, 3ª Edição.
- O'Donnell, Rory e Walsh, Jim (1995). "Ireland: region and state in the European Union". In: *The Regions and the New Europe. Patterns in core and periphery development*. Manchester University Press.
- O'Donnell, R (1993). *Ireland: shaping factors in the European challenges post-1992*. Alexis Jacquemin and David Wright.

- O'Neill, Donal (1995). "Education and income growth: implications for cross-country inequality". *Journal of Political Economy*, vol. 103, n.º 6.
- OECD (2002 a). *Economic outlook*, n.º 71. June 2002.
- OECD (2002 b). *Quarterly labour force statistics*, n.º 1.
- OECD (2001). *Economic outlook – preliminary report (May 2001)*. OECD, The World Competitive Yearbook.
- OECD (2000 a). *Economic outlook*, n.º 68.
- OECD (2000 b). *OECD in figures. Statistics on the member countries. Edition 2000*. OECD, Observer.
- OECD (1999 a). *Ireland. The origins of the economic boom. Sustaining high growth*. OECD, Economic Surveys.
- OECD (1999 b). *Portugal. Financial sector reforme*. OECD, Economic Surveys.
- OECD (1999 c). *OECD in figures. Statistics on the member countries. Edition 1999*. OECD, Observer.
- OECD (1998). *Human capital investment. An international comparison*. OECD – Centre for Educational Research and Innovation.
- O'Grada, Comarc; o'Rourke, Kevin (1996). "Irish economic growth, 1945-88". In: *Economic Growth in Europe since 1945*. Edited by Nicholas Crafts and Gianni Toniolo.
- O'Grada, Comarc (1994). "The economic development of Ireland since 1870". In: *The Economic Development of Ireland Since 1870*, vol. I – an Elgar reference collection.

- Peters, Albin (1979). "Poverty, education and unbalanced economic growth". *Quarterly Journal of economics*, vol. LXXXIV.
- Pinto, António Mendonça (2001). "O (des)governo do nosso contentamento". *Economia Pura*, Janeiro 2001.
- Pires, Luís Madureira (1998). *A Política Regional Europeia e Portugal*. Fundação Calouste Gulbenkian. Serviço de Educação, Lisboa.
- Pompili, Tomaso (1994). "Structure and performance of less development regions in the European Community". *Regional Studies*, vol 33 n.º 3.
- Porter, Michael (1994). Comment on "Interaction between Regional and Industries Policies: evidence from four countries", by Markusen. *The World Bank Research Observer*, Washington.
- Poulain, Édouard (2001). "Le capital humain, d'une conception substantielle à un modèle représentationnel". *Revue Economique*, vol. 52 n.º 1
- Psacharopoulos, George (1989). "Time trends of the returns to education: cross-national evidence". *Economics of Education Review*, vol. 8 n.º 3.
- Psacharopoulos, George (1985). "Returns to education: a further international update and implications". *Journal of Human Resources*, 20.
- Ram, Rati (1989). "Can education expansion reduce income inequality in Less-Developed Countries?". *Economics of Education Review*, vol. 8 n.º 3.
- Reiner, Martin (1998). "Regional incentive spending for European regions". *Regional Studies*, vol 32. 6
- Ribeiro, J. Cadima e Santos, J. Freitas (2001). "O alargamento da União Europeia aos países da Europa Central e Oriental. Implicações para Portugal". In: *Como é que está a*

economia Portuguesa? IV Conferência sobre a economia Portuguesa. Livro de Actas – CISEP (Centro de investigação sobre a Economia Portuguesa).

- Richardson, Harry W. e Townroe, Peter M. (1986). “Regional Policies in developing countries”. *Handbook of regional and urban economics, volume I*. Edited by P. Nijkamp. Elsevier Science Publishers.
- Ritzen, J. M.M. (1987). “Human capital and economic cycles”. *Economics of Education Review*, vol. 6 n.º 2.
- Romer, Paul (1993). “Idea gaps and object gaps in economic development”. *Journal of Monetary Economics*, vol. 32.
- Romer, Paul (1990). “Endogenous technological change”. *Journal of Political Economy*, vol 98 n.º 5.
- Romer Paul, (1986). “Increasing returns and long run growth”. *Journal of Political Economy*, vol. 94 n.º 5
- Rosenzweig, Mark R. (1995). “Why are there returns to schooling?” *The American Economic Review*, vol. 85 nº 2.
- Rosenzweig, Mark R. (1990). “Population Growth and human capital investments: theory and evidence”. *Journal of political Economy*, vol. 98 n.º 5.
- Santos, Domingos (2000). “Innovation and territory. Witch strategies to promote regional innovation systems in Portugal”. *European Union and Regional Studies*, vol. 7 n.º 2.
- Saraiva, António (2000). *The concept of human capital*. Doctoral Programme in Economics. History of the Economic Thought. Faculdade de Economia do Porto – Trabalho não publicado.

- Seitz, Helmut (2000). "Infrastructure, industrial development and employment in cities: theoretical aspects and empirical evidence". *International Regional Science Review*, vol. 23, 3.
- Seitz, Helmut e Licht, George (1995). "The impact of infrastructure capital on regional manufacturing production cost". *Regional Studies*, vol. 29.3.
- Shultz, Theodore (1989). "Investing in people: schooling in low income countries". *Economics of Education Review*, vol. 8 n.º 3.
- Shultz, Theodore (1963). *The economic value of education*. Columbia University Press, NY.
- Shultz, Theodore (1961). "Investment in human capital". *The American Economic Review*, vol. 51, n.º 1.
- Silva, Sandra e Silva, Mário Rui (2000). "Crescimento económico nas regiões europeias: uma avaliação sobre a persistência das disparidades regionais no período 1980-95". *Working Papers* – Faculdade de Economia do Porto.
- Simões, Marta Cristina Nunes (2001). "Meio século de teoria". *Economia Pura*, n.º 34, ano III.
- Smith, John G. (1994). "Policies to reduce European unemployment". In: *Unemployment in Europe*. Edited by Michie & John Grieve Smith, Academic Press, Inc. San Diego.
- Solow, Robert (1956). "A contribution to the theory of economic growth". *Quarterly Journal of Economics* (February, 1956).
- Srinivasan, T.N. (1994). "Human development: a new paradigm or reinvention of the wheel?". *The American Economic Review*, vol. 84 n.º 2. pg. 238-243.

- Stationery Office (1999). *Ireland – National Development Plan 2000-2006*. Published by the Stationery Office – Government Publications Sale Office, Dublin.
- Streeten, Paul (1994). “Human development: Means and Ends”. *The American economic Review* vol. 84 n.º 2.
- Stokey, Nancy L. (1991). “Human capital, product quality and growth”. *Quarterly Journal of Economics*, vol. CVI, n.º 2.
- Takahashi, T. (1998). “On the optimal policy of infrastructure provision across regions”. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 28.
- Tatom, J. A. (1991a). “Should government spending on capital goods be raised?”. *Review of the Federal Reserve Bank of St. Louis*, 73, 2.
- Tatom, J. A. (1991b). “Public Capital and Private Sector Performance”. *Review of the Federal Reserve Bank of St. Louis*, 73, 3.
- Teixeira, A. (1999). *Capital humano e capacidade de inovação. Contributos para o estudo do crescimento económico português 1960-1991*. Edição do Conselho Económico e Social.
- Teixeira, A. (1997). “Human capital stock: an estimation of a time series for Portugal”. *Investigação – Trabalhos em curso*, n.º 73. Faculdade de Economia do Porto.
- Thirlwall, A. P. (1999). “Factor mobility, trade and regional economic differences in the European Union: what story should we tell our grandchildren?”. *Estudos de Economia*, vol. XIX, n.º 1.
- Tilak, J. B. (1989). “Education and its relation to economic growth, poverty and income distribution – past evidence and further analysis”. *World Bank Discussion Papers*.
- World Bank (1990). *World Development Report, 1990*: Washington DC, World Bank.

- World Bank (1981). *World Development Report, 1981*: Washington DC, World Bank.
- Yamano, N.; Ohkawara, T. (2000). "The regional allocation of public investment; efficiency or equity?" *Journal of Regional Science*, vol. 40, n.º 2.

ANEXOS

Quadro A1. Portugal – Características socio-económicas.

PORTUGAL CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS			
	Ano	Unidade	
INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS			
Área			
População	1997	10 ⁶	9 957,1
Densidade Populacional		Hab/Km ²	166,3
Taxa de Mortalidade	1997	‰	11,4
Taxa de Mortalidade		‰	10,5
Índice de Envelhecimento		‰	88,5
Saúde			
Hóspitais	1997	Nº	310
Médicos por 1000 Habitantes		‰	3,8
Cama por 1000 Habitantes		‰	6,8
Educação			
Nível de Alfabetização			
Básico	1995/1999	‰	81 547 94 (1)
Secundário		‰	38 118 (1)
Superior		‰	4,3
Estabelecimentos de Ensino			
Básico	1995/96	Nº	12 274
Secundário		‰	654
Superior		‰	290
Taxa Líquida de Inscrições do Ensino Básico	1992/97	‰	82,1 (1)
Nível de escolarização nos estratos etários 25-64 anos			
	1998	‰	80% - 9º ano
			10% - 12º ano
			90% - 12º ano
Cultura e Recreio			
Imprensa Periódica - Tiragem Anual	1995	10 ⁶	5 220 79
Salas		Nº	341
Bibliotecas		‰	1814
Espectáculos Públicos - Sessões		‰	150 695
INDICADORES ECONÓMICOS			
VAZÃO			
Sector Primário	1996	10 ⁶ €	1 362 881
Sector Secundário		‰	4,1
Sector Terciário		‰	33,9
PIB/Hab.	1997	10 ³ €	1 797
Requerimento Disponível das Famílias por capita	1995	‰	11,27
Taxa de Pobreza (3)	1995	‰	33,7 (1)
Emprego			
Sector Primário	1998	10 ³	4738,6
Sector Secundário		‰	13,5
Sector Terciário		‰	75,8
Taxa de Actividade		‰	50,7
Taxa de Desemprego		‰	5,8
Taxa de desemprego feminino		‰	6,7
Taxa de desemprego juvenil		‰	16,3
Desemprego de longa duração (4)		‰	87,6
Ambiente (5)			
Aterramento de Água	1997	‰	86 (1)
Drenagem de Águas Residuais		‰	68 (1)
Tratamento de Águas Residuais Urbanas		‰	48 (1)
Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos		‰	28 (1)
Indicadores de Conforto			
Alcance dos Serviços			
Água Canalizada no interior	1997	‰	93,3
Instalações Fixas de Telefonia		‰	89,7
Instalações com Telefone		‰	79,7
Transportes e Comunicações			
Rede de Estradas	1996	Km	6742 (1)
Hierarquia Principal		‰	3 598 (1)
Hierarquia Complementar		‰	3 138 (1)

(1) Cifras brutas
 (2) Nível de escolarização primária
 (3) Taxa de pobreza da população residente no tempo de referência (com base na taxa de pobreza do mesmo ano e da população residente)
 (4) Desemprego de longa duração > 1 ano
 (5) Desemprego de longa duração > 1 ano

Fonte: DGDR (2000 b)

Quadro A2. Norte – Características socio-económicas.

NORTE
CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS

	Ano	Unidade	
INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS			
Área		100 Km ²	213
População	1997	10 ³	2541,8
Densidade Populacional		Habitantes	11,9
Taxa de Natalidade	1997	%	12,3
Taxa de Mortalidade		%	8,3
Índice de Envelhecimento		%	67,8
Saúde			
Hospitais	1997	N ^o	63
Médicos por 1000 Habitantes		%	2,5
Cama por 1000 Habitantes		%	3,9
Educação			
Número de Alunos			
Básico	1998/1999	N ^o	478511
Secundária		"	177344
Superior		"	n.d.
Estabelecimentos de Ensino			
Básico	1995/96	N ^o	4819
Secundária		"	288
Superior		"	91
Taxa Líquida de Escolarização dos Menores Menores	1996/97	%	80
Cultura e Recreio			
Ingrediente Periódica - Itinário Anual	1995	10 ³	30443
Museus		N ^o	17
Bibliotecas		"	413
Espectáculos Públicos - Sessões		"	32869
INDICADORES ECONÓMICOS			
V.A.G.P. ⁽¹⁾	1996	10 ⁶ €	4383927
Sector Primário		%	3,2
Sector Secundário		"	43,8
Sector Terciário		"	52,8
P.I.B./Hab.	1997	10 ⁴ €	1577
Regresso ao Consumo das Famílias per capita	1995	"	1847
Taxa de Pobreza (2)	1995	%	18,6
Emprego	1998	10 ³	1715,6
Sector Primário		%	1,9
Sector Secundário		"	47,8
Sector Terciário		"	50,3
Taxa de Atividade (3)		%	59,9
Taxa de Desemprego (4)		%	3,9
Ambiente (5)			
Abrigo de Água	1997	%	71
Desaguagem de Águas Residuais		"	51
Tratamento de Águas Residuais Urbanas		"	24
Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos		"	46
INDICADORES DE CONFORTO			
Aquecimento com			
Água Canalizada por Interior	1997	%	93,0
Instalações Fijas Banho/Duche		"	86,9
Instalações com Telefone		"	78,4
Transportes e Comunicações			
Rede de Estradas	1996	Km	2696
Itinerários Principais		"	864
Itinerários Complementares		"	392

(1) Contínua.
 (2) Número de desempregados ativos.
 (3) Percentagem da população ativa da zona de estudo (população com rendimento médio inferior a 50% do do resto médio na região) População de referência.
 (4) Desemprego médio a 1 ano.
 (5) Estatísticas da Comissão Europeia.

Fonte: DGDR (2000 b)

Quadro A3. Centro - Características socio-económicas.

CENTRO
CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS

	Ano	Unidade	
INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS			
Área		100 Km ²	237
População	1997	10 ⁴	1710,4
Densidade Populacional		Hab./Km ²	72,3
Taxa de Natalidade		‰	10,2
Taxa de Mortalidade		‰	12,8
Índice de Envelhecimento		‰	113,9
Saúde			
Respiratórias	1997	10 ⁴	81
Médicos por 1000 habitantes		‰	2,6
Cama por 1000 habitantes		‰	5,8
Educação			
Número de Alunos		10 ⁴	
Básico	1996/1999	10 ⁴	255019
Secundário		10 ⁴	12198
Superior		10 ⁴	6,8
Estabelecimentos de Ensino		10 ⁴	
Básico	1995/96	10 ⁴	1277
Secundário		10 ⁴	137
Superior		10 ⁴	5,8
Taxa Líquida de Escolarização do Ensino Básico (1)	1996/97	‰	89,1
Cultura e Recreio			
empresas Periódica - Tráquea Anual	1995	10 ⁴	24067
Museus		10 ⁴	15
Bibliotecas		10 ⁴	208
Espectáculos Públicos - sessões		10 ⁴	9073
INDICADORES ECONÓMICOS			
VADp/m	1996	10 ⁶ €	2281511
Sector Primário		‰	6,7
Sector Secundário		‰	27,8
Sector Terciário		‰	55,4
PIB/m ²	1997	10 ⁶ €	1338
Receita Disponível das Famílias per capita	1995	€	1057
Taxa de Pobreza (2)	1995	‰	28,8
Emprego	1998	10 ⁴	313,2
Sector Primário		‰	26,4
Sector Secundário		‰	32,7
Sector Terciário		‰	40,9
Taxa de Actividade		‰	54,7
Taxa de Desemprego (3)		‰	2,5
Ambiente (4)			
Abastecimento de Água	1997	‰	89
Drainagem de Águas Residuais		‰	54
Tratamento de Águas Residuais Urbanas		‰	36
Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos		‰	15
INDICADORES DE CONFORTO			
Alojamentos caseiros			
Água Canalizada no Interior	1997	‰	82,0
Instalações para Banhos Quentes		‰	86,8
Instalações com Telefone		‰	73,0
Transportes e Comunicações			
Rede de Estradas	1996	Km	2870
Principais Principais		10 ⁴	740
Interlocos Complementares		10 ⁴	874

(1) - Cálculo em %
 (2) - Índice de pobreza relativa
 (3) - Percentagem de população abaixo do limiar de pobreza (população com rendimento inferior a 50% do rendimento médio nacional / população da região)
 (4) - Desemprego superior a 1 ano

Quadro A4. Lisboa e Vale do Tejo - Características socio-económicas.

LISBOA E VALE DO TEJO
CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS

	Ano	Unidade	
INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS			
Área		100 Km ²	119
População	1997	10 ³	2819,9
Densidade Populacional	"	Habit/Km ²	236,0
Taxa de Natalidade	"	‰	11,0
Taxa de Mortalidade	"	‰	10,7
Índice de Envelhecimento	"	‰	97,7
Saúde			
Hóspitais	1997	N ^o	79
Médicos por 1000 habitantes	"	‰	8,8
Cama por 1000 habitantes	"	‰	3,0
Educação			
Número de Alunos			
Básico	1996/1995	N ^o	160781
Secundário	"	"	145279
Superior	"	"	n.d.
Estabelecimentos de Ensino			
Básico	1995/94	N ^o	2809
Secundário	"	"	729
Superior	"	"	112
Taxa líquida de Escolarização do Ensino Básico	1996/97	‰	86
Cultura e Recreio			
Imprensa Periódica - Tiragem Anual	1995	10 ⁴	388665
Museus	"	N ^o	133
Bibliotecas	"	"	657
Espectáculos Públicos - sessões	"	"	93447
INDICADORES ECONÓMICOS			
VABper	1996	10 ⁶ Esc.	6427223
Sector Primário	"	‰	2,3
Sector Secundário	"	‰	28,1
Sector Terciário	"	‰	69,6
PIB/Hab.	1997	10 ³ Esc.	2280
Rendimento Disponível das Famílias per Capita	1995	"	1396
Taxa de Progresso DE	1985	‰	21,0
Emprego	1996	10 ³	1534,3
Sector Primário	"	‰	5,1
Sector Secundário	"	‰	27,5
Sector Terciário	"	‰	67,8
Taxa de Actividade	"	‰	49,2
Taxa de Desemprego (1)	"	‰	6,1
Ambiente (2)			
Abastecimento de Água	1997	‰	96
Drainagem de Águas Residuais	"	‰	96
Tratamento de Águas Residuais Urbanas	"	‰	93
Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos	"	‰	96
INDICADORES DE CONFORTO			
Alcanceamentos com			
Água Canalizada no Interior	1997	‰	94,4
Instalações Fugas Sanitárias	"	‰	96,1
Instalações com Telefone	"	‰	98,9
Transportes e Comunicações			
Rede de Estradas	1996	Km	1991
Itinerários Principais	"	"	286
Itinerários Complementares	"	"	775

(1) Desemprego
 (2) Dados de 1996/97
 (3) Percentagem da população activa (15+) em relação ao total da população residente (incluindo estrangeiros e semicidadãos) a nível do município
 (4) Desemprego superior a 1 ano

Fonte: DGDR (2000 b)

Quadro A5. Alentejo - Características socio-económicas.

ALENTEJO CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS			
	Ano	Unidade	
INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS			
Área		100 Km ²	203
População	1997	10 ³	514,8
Densidade Populacional		Habit/Km ²	25,2
Taxa de Natalidade		‰	9,6
Taxa de Mortalidade		‰	14,6
Índice de Envelhecimento		‰	147,2
Saúde			
Hospitais	1997	N ^o	10
Médicos por 1000 Habitantes		‰	1,7
Cama por 1000 Habitantes		‰	3,0
Educação			
Número de Alunos			
Básico	1998/1999	N ^o	60017
Secundário			20007
Superior			n.d.
Estabelecimentos de Ensino			
Básico	1995/96	N ^o	858
Secundário			42
Superior			11
Taxa Líquida de Escolarização do Ensino Básico	1995/97	‰	97,7
Cultura e Recreio			
Imprensa Periódica - Tiragem Anual	1996	10 ³	3056
Bibliotecas		N ^o	37
Espectáculos Públicos - Sessões			118
			3479
INDICADORES ECONÓMICOS			
VADipm	1996	10 ⁶ ec.	683096
Sector Primário		‰	11,7
Sector Secundário		‰	32,6
Sector Terciário		‰	54,7
PIB/ahab.	1997	10 ³ ec.	1674
Revelamento Disponível das Famílias per capita	1995		961
Taxa de Pobreza (1)	1995	‰	30,8
Emprego	1998	10 ³	10918
Sector Primário		‰	11,8
Sector Secundário		‰	25,8
Sector Terciário		‰	58,4
Taxa de Atividade		‰	44,5
Taxa de Desemprego (2)		‰	8,1
Ambiente (2)			
Abastecimento de Água	1997	‰	92
Drenagem de Águas Residuais		‰	84
Tratamento de Águas Residuais Urbanas		‰	59
Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos		‰	14
INDICADORES DE CONFORTO			
Alojamentos com			
Água Canalizada no Interior	1997	‰	90,8
Instalações Para Banho/Duche		‰	81,0
Instalações com Televisão		‰	73,9
Transportes e Comunicações			
Rede de Estradas	1998	km	1789
Linhas Principais			718
Linhas Complementares			216

(1) Constante

(2) Anexo de abastecimento público

(3) Percentagem da população (base de cálculo de população) que dispõe de instalações para banho/duche, televisão e acesso à rede de águas canalizadas (habitação) no ano de referência

(4) Desemprego superior a 1 ano

Fonte: DGDR (2000 b)

Quadro A6. Algarve - Características socio-económicas.

ALGARVE
CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS

	Ano	Unidade	
INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS			
Área		100 Km ²	50
População	1997	10 ³	247,8
Densidade Populacional	"	Hab/Km ²	69,5
Taxa de Natalidade	"	‰	11,0
Taxa de Mortalidade	"	‰	13,0
Índice de Envelhecimento	"	‰	114,2
Saúde			
Hospitais	1997	N ^o	6
Adoções por 1000 Habitantes	"	‰	2,3
Cama por 1000 Habitantes	"	"	3,0
Educação			
Número de Alunos			
Básico	1996/1997	N ^o	45580
Secundário	"	"	15478
Superior	"	"	n.d.
Estabelecimentos de Ensino			
Básico	1996/96	N ^o	350
Secundário	"	"	23
Superior	"	"	10
Taxa Líquida de Escolarização do Ensino Básico	1996/97	‰	87,8
Cultura e Recreio			
Imprensa Periódica - Tiragem Anual	1995	10 ³	2262
Teatros	"	N ^o	15
Bibliotecas	"	"	41
Espectáculos Públicos - Sessões	"	"	2779
INDICADORES ECONÓMICOS			
PIB ⁽¹⁾	1996	10 ⁶ Esc.	536287
Sector Primário	"	‰	7,0
Sector Secundário	"	"	14,3
Sector Terciário	"	"	78,7
PIB/Hab.	1997	10 ³ Esc.	1015
Rendimento Disponível das Famílias per capita	1995	"	1161
Taxa de Pobreza (2)	1995	‰	22,3
Emprego			
1996	1996	10 ³	158,7
Sector Primário	"	‰	12,7
Sector Secundário	"	"	20,6
Sector Terciário	"	"	86,7
Taxa de Actividade	"	‰	47,4
Taxa de Desemprego (3)	"	"	6,1
Ambiente (2)			
Abastecimento de Água	1997	‰	88
Desaguam. de Águas Residuais	"	"	81
Tratamento de Águas Residuais Urbanas	"	"	64
Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos	"	"	20
INDICADORES DE CONFORTO			
Alojamentos com			
Água Canalizada no Interior	1997	‰	88,6
Instalações Fixas Banho/Duche	"	"	88,6
Instalações com Telefone	"	"	76,8
Transportes e Comunicações			
Rede de Estradas	1996	Km	373
Itinerários Principais	"	"	120
Itinerários Complementares	"	"	105

(1) Contínua
 (2) Dados de rendimento globais
 (3) Percentagem de população abaixo do limiar de pobreza (população com rendimento inferior a 50 % do rendimento médio nacional / população da região)
 (4) Desemprego superior a 1 ano

Fonte: DGDR (2000 b)

Quadro A7. Açores - Características socio-económicas.

Açores
CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS

	Ano	Unidade	
INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS			
Área		100 Km ²	23
População	1997	10 ³	243,8
Densidade Populacional	"	Hab/Km ²	104,4
Taxa de Natalidade	"	‰	14,4
Taxa de Mortalidade	"	‰	11,6
Índice de Envelhecimento	"	‰	51,9
Saúde			
Hospitais	1997	Nº	8,0
Médicos por 1000 habitantes	"	‰	1,8
Cama por 1000 habitantes	"	"	7,0
Educação			
Número de Alunos			
Básico	1995/96	Nº	42011
Secundário	"	"	10325
Superior	"	"	2727
Estabelecimentos de Ensino			
Básico	1995/96	Nº	321
Secundário	"	"	17
Superior	"	"	4
Taxa Líquida de Escolarização do Ensino Básico	"	‰	n.d.
Cultura e Recreio			
Imprensa Periódica - Tiragem Anual	1995	10 ³	7289
Museus	"	8 ^o	75
Bibliotecas	"	"	43
Espectáculos Públicos - Sessões	"	"	4168
INDICADORES ECONÓMICOS			
VABpm	1996	10 ⁶ Esc.	262604
Sector Primário	"	‰	11,6
Sector Secundário	"	"	18,6
Sector Terciário	"	"	68,9
PIB/lab.	1997	10 ⁶ Esc.	1247
Reendimento Disponível das famílias per capita	1995	"	920
Emprego	1996	10 ³	92,4
Sector Primário	"	‰	18,2
Sector Secundário	"	"	24,1
Sector Terciário	"	"	57,7
Taxa de Actividade	"	"	40,3
Taxa de Desemprego (4)	"	"	4,8
Ambiente (2)			
Abastecimento de Água	1996	‰	98
Orçagem de Águas Residuais	"	"	43
Tratamento de Águas Residuais Urbanas	"	"	n.d.
Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos	"	"	n.d.
INDICADORES DE CONFORTO			
Alojamentos com			
Água Canalizada no interior	1997	‰	97,3
Instalações para Banho/Toilet	"	"	82,3
Instalações com Telefone	"	"	73,1
Transportes e Comunicações			
Rede de Estradas	1996	Km	n.d.
Itinerários Principais	"	"	n.d.
Itinerários Complementares	"	"	n.d.

(1) Continente

(2) Dígitos de electrificação globais

(4) Desemprego superior a 1 ano

Fonte: DGDR (2000 b)

Quadro Ag. Madeira – Características socio-económicas.

MADEIRA
CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS

	Ano	Unidade	
INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS			
Área		100 km ²	8
População	1997	10 ³	259,3
Densidade Populacional	*	hab./km ²	332
Taxa de Natalidade	*	‰	12,1
Taxa de Mortalidade	*	‰	9,9
Índice de Esperança de Vida	*	‰	90,7
Saúde			
Hospitais	1997	Nº	8
Médicos por 1000 Habitantes	*	‰	2,5
Cama por 1000 Habitantes	*	‰	7,0
Educação			
Número de Alunos			
Básico	1995/96	Nº	11382
Secundário	*	"	10677
Superior	*	"	2308
Estabelecimentos de Ensino			
Básico	1995/96	Nº	275
Secundário	*	"	13
Superior	*	"	8
Taxa Líquida de Escolarização do Ensino Básico	*	‰	n.d.
Cultura e Recreio			
Impressão Periódica – Tiragem Anual	1995	10 ³	6288
Museus	*	Nº	14
Bibliotecas	*	"	32
Espectáculos Públicos – Sessões	*	"	4745
INDICADORES ECONÓMICOS			
VADpm	1996	10 ⁶ Esc.	367760
Sector Primário	*	‰	4,3
Sector Secundário	*	‰	18,2
Sector Terciário	*	‰	77,7
PIB/Hab.	1997	10 ³ Esc.	1373
Rendimento Disponível das Famílias per capita	1995	*	1628
Emprego			
1998	10 ³		117,8
Sector Primário	*	‰	14,8
Sector Secundário	*	‰	31,8
Sector Terciário	*	‰	53,6
Taxa de Atividade	*	‰	46,9
Taxa de Desemprego (4)	*	‰	3,5
Ambiente (2)			
Abastecimento de Água	1996	‰	97
Drainagem de Águas Residuais	*	‰	42
Tratamento de Águas Residuais Urbanas	*	‰	n.d.
Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos	*	‰	n.d.
INDICADORES DE CONFORTO			
Alojamentos com			
Água Canalizada no Interior	1997	‰	94
Instalações Fixas Banho/Ducha	*	‰	91,2
Instalações com Telefone	*	‰	84,3
Transportes e Comunicações			
Rede de Estradas	1996	km	531,4
Itinerários Principais	*	‰	n.d.
Itinerários Complementares	*	‰	n.d.

* C. Contínua
 (1) Área de abastecimento público
 (2) C. Contínua repetida a 1.ª vez

Fonte: DGDR (2000 b)

Quadro A9. Alguns pontos fortes das economias de Portugal e da Irlanda no início do segundo período de programação .

Portugal	Irlanda
<ul style="list-style-type: none">- População relativamente jovem (em comparação com a média comunitária) cujo nível de formação está a aumentar progressivamente.	<ul style="list-style-type: none">- Força de trabalho relativamente jovem, formada, flexível e fortemente orientada para as novas tecnologias. As elevadas qualificações superiores, de certas camadas de população, constituem um factor de atracção do IDE proveniente dos sectores de alta tecnologia.
<ul style="list-style-type: none">- Disponibilidade de recursos naturais e condições climáticas favoráveis ao desenvolvimento da floresta, do turismo e todo um outro conjunto de serviços de qualidade a ele associados.	<ul style="list-style-type: none">- Para além das vantagens ao nível de mão-de-obra, a Irlanda é considerada um local seguro que oferece grandes oportunidades de lucro para o IDE. Assim, o sector industrial irlandês constitui uma das bases para a continuidade do desenvolvimento e da convergência.
<ul style="list-style-type: none">- Fortes ligações histórico-culturais com a Espanha que poderão ser aproveitadas no desenvolvimento de parcerias entre empresas e regiões dos dois países.	<ul style="list-style-type: none">- A melhoria, quantitativa e qualitativa, das infra-estruturas (nomeadamente as telecomunicações e as infra-estruturas de transporte) reduziram algumas desvantagens e custos da perifericidade aumentando as perspectivas de crescimento da economia.
<ul style="list-style-type: none">- Numa perspectiva intercontinental atlântica, Portugal dispõe de uma posição favorável no que respeita à relação da Europa com os continentes africano e americano pelo que deverão ser exploradas as vantagens em matéria de transportes marítimos e de armazenagem.	<ul style="list-style-type: none">- No final de 1993, a Irlanda dispunha de um ambiente macro-económico favorável (com elevadas taxas de crescimento do PIB e baixas taxas de inflação) à continuidade de crescimento do emprego e melhoria das condições de vida da população.

Fonte: Elaboração própria a partir das informações presentes em DGDR (1994) e CE (1994 b).

Quadro A10. Pontos fortes (e oportunidades) das economias portuguesa e irlandesa no final da década de noventa.

Portugal	Irlanda
- Economia aberta ao exterior e com tradição de presença nos mercados europeus.	- Estabilidade macro-económica que se reflecte em saldos orçamentais excedentários.
- Internacionalização (via IDE) de empresas dos sectores financeiro, da distribuição, industrial e infra-estrutural para fora da Europa.	- Sucesso do “modelo de concertação social” o qual permitiu a combinação do crescimento salarial moderado com significativas reduções nos impostos que, por sua vez, permitiu uma maior competitividade ao nível dos custos e uma maior confiança na política económica.
- Melhoria substancial da oferta de infra-estruturas, não só de transporte mas também de energia, telecomunicações e de saúde.	- Recursos humanos com elevados níveis de formação, o que constitui um factor chave na atracção do IDE para os sectores de alta tecnologia.
- Aumento da frequência escolar em todos os graus de ensino, nomeadamente no pré-escolar e no ensino superior.	- Estrutura demográfica favorável ao aumento do emprego.
- Elevada taxa de actividade feminina e flexibilidade no funcionamento do mercado de trabalho.	- País atractivo para a localização do IDE, sobretudo devido à estabilidade macro-económica, regime fiscal atractivo, recursos humanos com formação e conhecimento da língua inglesa e livre acesso a importantes mercados europeus.
- Posição geográfica favorável à ligação às grandes rotas de transporte marítimo e aéreo.	
- Condições climáticas, ambientais e de património cultural favoráveis à diversificação e desenvolvimento do turismo e à atracção da população europeia de terceira idade.	

Fonte: CE (2000 c) e DGDR (2000 b)

Texto 1. Medidas estabelecidas no QCA II irlandês relativas aos recursos humanos.

Os *Recursos Humanos* constituem a terceira prioridade específica do QCA II irlandês, sendo que 90% dos fundos para esta prioridade provêm do FSE enquanto o FEDER contribui com a parte restante para equipamentos e infra-estruturas de ensino (CE, 1994 b). Embora seja reconhecido que o sistema educativo e de formação irlandês seja de boa qualidade assim como o nível de conhecimento dos seus recursos humanos, no início do QCA II alguns problemas e desvantagens teriam que ser ultrapassados, nomeadamente, os relacionados com o desemprego e os factores demográficos. Assim, de acordo com o QCA II as prioridades ao nível dos recursos humanos são, por um lado, aumentar os níveis de capital humano na Irlanda pela melhoria dos níveis de educação e formação. Dada a estrutura da população irlandesa, com uma grande proporção de jovens a entrar no mercado de trabalho no período 1994-1999, cerca de 39% dos apoios do FSE serão investidos no segundo e terceiro nível educacional. O objectivo seria beneficiar cerca de 225 000 jovens (CE, 1997 a). Aumentar as perspectivas de emprego dos desempregados (principalmente os de longa duração e as pessoas excluídas do mercado de trabalho), era também uma prioridade pelo que as acções a favor destes grupos desfavorecidos correspondiam a cerca de 34% no total do apoio do FSE (o que permitiria beneficiar cerca de 325 000 pessoas no total) (CE, 1994 b). Adicionalmente foi estabelecido como objectivo aumentar a capacidade de resposta ou reacção do sistema educativo ao desenvolvimento económico e tecnológico. Assim, estavam previstos programas de formação de professores, formadores e educadores no campo pedagógico, ao nível da actualização dos conhecimentos tecnológicos, científicos e organizacionais. Em relação aos programas de recursos humanos destinados a apoiar os sectores económicos, os apoios do FSE atingiam cerca de 19.5%. Outra característica da estratégia ao nível dos recursos humanos seria a promoção da igualdade entre homens e mulheres. A taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho era das mais baixas da UE (cerca de 32%) pelo que 4% dos apoios do FSE seriam atribuídos a este objectivo (CE, 1994 b). Relativamente ao investimento em infra-estruturas educativas, financiadas pelo FEDER, os investimentos privilegiariam as infra-estruturas de pesquisa e as ligadas ao desenvolvimento tecnológico e da ciência, as quais, por sua vez, estariam ligadas à indústria. Assim procurava-se estabelecer uma relação estreita entre as universidades e a indústria de modo a favorecer o desenvolvimento industrial.

Texto 2. Medidas estabelecidas no QCA II português relativas às infra-estruturas.

O apoio à criação, desenvolvimento e modernização das infra-estruturas insere-se na prioridade específica “*Reforçar os Factores de Competitividade da Economia*”, a qual se divide em duas grandes áreas: criação de infra-estruturas económicas, nomeadamente transportes, telecomunicações e energia; área de apoio directo à modernização do tecido produtivo orientado para o reforço estrutural e o reforço da competitividade. Assim, neste âmbito, seriam privilegiados os apoios aos investimentos em infra-estruturas que têm um maior e mais directo impacto no desenvolvimento económico. Ao nível dos transportes, o objectivo seria a redução dos efeitos da periféricidade pela redução dos custos de transporte e dos tempos de deslocação e pela inserção de Portugal nas redes transeuropeias. Relativamente à mobilidade interna, o objectivo seria o descongestionamento das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto pelo desvio do tráfego e melhoria das conexões entre os diversos modos de transporte. Deste modo, no domínio rodoviário previa-se a construção de cerca de 500 Km de auto-estradas e 655 Km de itinerários complementares. Ao nível ferroviário, os principais projectos a apoiar seriam a melhoria das linhas da Beira Alta, do Norte e do Algarve, aumentar a rede de velocidades superiores a 140 Km/h em 40% até 1999 (dado que esse valor em 1993 era de 0%), bem como obter ganhos de velocidade (comercial) na ordem dos 30 a 40%. Quanto ao transporte marítimo, o desempenho a este nível era muito fraco pelo que estavam previstos investimentos infra-estruturais de modernização dos portos comerciais. Concluindo, ao nível das infra-estruturas de transporte, a estratégia centrava-se na internacionalização e na diversificação das ligações rodoviárias e ferroviárias, descongestionamento das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, numa maior coordenação intermodal, bem como no aumento da competitividade portuária (DGDR, 1994).

Relativamente às telecomunicações e energia, no seu conjunto, Portugal recuperou algum atraso relativamente à média comunitária, embora os progressos tivessem sido mais significativos no caso das telecomunicações do que no sector da energia. Contudo, existiam muitas disparidades entre as diferentes regiões do país. Por outro lado, os avanços nos domínios das telecomunicações avançadas (rede digital integrada de serviços) eram muito reduzidos sendo estes serviços, como refere a DGDR (1994), de uma importância fundamental para o desenvolvimento e competitividade das empresas portuguesas, permitindo-lhes o acesso aos níveis de comunicação internacionais no quadro da integração das redes transeuropeias. Ao nível energético, Portugal continuava muito

dependente do exterior e de uma única fonte energética (o petróleo). No início do segundo período de programação, a rede de transporte e distribuição de electricidade ainda não abrangia a totalidade do território e a rede de transporte e distribuição de gás natural permanecia a nível de projecto. Assim, tendo em conta os constrangimentos ao nível das telecomunicações e energia os objectivos, neste âmbito, segundo a DGDR (1994), seriam:

- expansão das telecomunicações tendo em vista a promoção do desenvolvimento sócio-económico, suprimindo, progressivamente, as assimetrias existentes entre Portugal e a UE e as assimetrias internas;
- promoção dos serviços avançados de telecomunicações;
- diversificação das fontes energéticas e o aumento da segurança no seu abastecimento, nomeadamente pela introdução do gás natural e a utilização de fontes renováveis;
- aumentar a eficiência e racionalidade na utilização da energia;
- diminuir os impactos ambientais devidos à produção e consumo energéticos.

Podemos ainda referir as infra-estruturas ambientais cujos projectos e investimentos no âmbito do QCA II, estavam previstos na prioridade “*Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social*”. As acções ambientais realizadas no âmbito do QCA I permitiram melhorar o serviço de distribuição de água, tratamento das águas residuais e resíduos urbanos. Contudo, em matéria de ambiente, Portugal tinha e tem um longo caminho a percorrer para atingir os níveis das normas comunitárias. As intervenções financeiras previstas neste domínio, as quais verificaram um aumento da sua importância relativa (ver quadro 26 e 34) foram co-financiadas pelos instrumentos comunitários e pelos programas regionais específicos. O objectivo seria financiar medidas para a aplicação das directivas comunitárias, bem como outras medidas tendo como objectivos a melhoria do saneamento básico, o abastecimento de água, preservação do meio ambiente e sensibilização/formação da população em matéria de ambiente. A estratégia adoptada baseava-se no princípio do *poluidor pagador* e visava a redução da poluição e a preservação dos recursos naturais. De acordo com a DGDR (1994), *a integração do ambiente no sector produtivo, a execução das directivas comunitárias sobre o ambiente, o apoio à introdução das tecnologias limpas, bem como as acções de sensibilização/formação da população ao ambiente são aspectos inovadores relativamente ao QCA 1989-1993*”.

Relativamente às infra-estruturas de saúde (também incluídas na prioridade acima referida), este sector apresentava desvantagens muito grandes em comparação com outros países da UE. No início do período de programação, para além da falta de pessoal, em termos infra-estruturais muitos hospitais e centros de saúde estavam (e estão) mal equipados e outros precisavam de obras de melhoramento. As acções propostas visavam sobretudo aumentar a capacidade e qualidade dos hospitais e centros de saúde existentes, bem como construir novas infra-estruturas e adquirir novos equipamentos (estava previsto construir 11 novos hospitais e modernizar outros oito, CE (1997 b)). Outro dos objectivos seria dar formação ao pessoal de saúde, não só formação de base como também a “reciclagem” do pessoal existente, de modo a familiariza-lo com as novas técnicas e métodos exigidos pela medicina moderna. Nas acções a desenvolver, o objectivo da redução das disparidades regionais dos serviços e do pessoal de saúde também é tomado em consideração.

Em conclusão, podemos dizer que no domínio das infra-estruturas os investimentos privilegiam o investimento em infra-estruturas com um impacto mais directo no desenvolvimento económico os quais deverão complementar e ser coordenados com o investimento destinado à modernização do tecido económico.

Texto 3. Medidas estabelecidas no QCA II irlandês relativas às infra-estruturas.

No QCA II irlandês, as medidas infra-estruturais constituem a prioridade “*Infra-estruturas Económicas*”. Esta prioridade englobava três áreas a ser financiadas pelo FEDER: a dos transportes; outra para a energia, serviços postais e telecomunicações e outra para os serviços ambientais. Neste programa operacional estava também previsto o co-financiamento de um projecto individual – o hospital Tallaght. De um modo geral, o QCA II dá continuidade aos progressos realizados pelo QCA I ao nível da infra-estruturas. Uma vez que na Irlanda o transporte rodoviário é muito utilizado, quer no transporte de passageiros quer no transporte de mercadorias, e dado que existiam deficiências na rede viária, a maior parte da despesa ao nível das infra-estruturas seria destinada para as estradas e itinerários principais. Foi estabelecida a “*National Roads Authority*”, a qual, em conjunto com as autoridades locais, seria responsável pela implementação de medidas destinadas a ligar as estradas principais e secundárias. O objectivo do governo seria completar o desenvolvimentos dos itinerários principais até 2005 de modo a permitir uma

velocidade inter-urbana de 80 Km/h (CE, 1994 b). Em relação ao transporte ferroviário, foi reconhecido no QCA Irlandês que a este nível seriam necessários investimentos substanciais de modo a manter a competitividade deste meio de transporte e responder às necessidades, presentes e futuras, do mercado. Assim, para além dos melhoramentos na linha Cork/Limerick-Dublin-Belfast, estavam previstos melhoramentos nas linhas Dublin-Galway e Dublin-Waterford, as quais se incluem na rede transeuropeia. Sendo a Irlanda uma ilha, com uma economia muito dependente das exportações, com um sector turístico muito significativo, os portos e aeroportos desempenham um papel muito importante na rede de transportes. Ao nível dos portos marítimos, os investimentos a realizar tinham como objectivo essencial reduzir os custos. No que se refere aos aeroportos os investimentos concentrar-se-iam nos três aeroportos estatais sendo o objectivo essencial permitir o aumento tráfego de passageiros e de mercadorias.

No sector energético, e de acordo com a Comissão Europeia (CE 1994 b), verificou-se uma duplicação da despesa (em termos reais) no QCA II em comparação com o QCA I. Cerca de 80% da despesa planeada destinava-se ao sector energético. Os objectivos no âmbito do sector energético estavam próximos dos objectivos estabelecidos no caso português e resumem-se:

- aumento da eficiência no consumo de energia;
- aumento da produção nacional;
- diversificação das fontes energéticas, aumentando a eficiência e a segurança na sua distribuição tendo sempre em conta os aspectos sócio-económicos e ambientais.

Relativamente aos serviços postais e telecomunicações, o objectivo, para o primeiro caso, era dar continuidade à reestruturação iniciada na rede de serviços postais e reduzir os custos. O sector das telecomunicações, e apesar da Irlanda possuir uma das mais avançadas redes de telecomunicações europeia, iria receber vultosos investimentos no sentido de minimizar os efeitos da localização periférica, bem como assegurar o acesso da economia irlandesa ao potencial de desenvolvimento oferecido no âmbito das tecnologias. Assim, os investimentos previstos para o período 1994-1999 representavam um aumento real (médio anual) de cerca de 65% em comparação com o QCA I o que reflectia a importância atribuída ao sector enquanto parte integrante da estratégia económica irlandesa para a década de noventa (CE, 1994 b).

Ao nível das infra-estruturas ambientais, não obstante os esforços levados a cabo, tal como em Portugal, existiam muitas necessidades a este nível às quais era necessário responder para cumprir as Directivas Comunitárias em matéria de ambiente. A estratégia definida no QCA II baseava-se no conceito de desenvolvimento sustentável e pretendia, sobretudo, fornecer infra-estruturas de saneamento e distribuição de água e, assim, responder às necessidades da indústria, turismo e desenvolvimento rural.

De referir ainda as infra-estruturas de saúde. Para além de outros investimentos há a salientar o hospital universitário em Tallaght que seria co-financiado pelo FEDER. Para além de melhorar as infra-estruturas de saúde nessa região, o projecto traria outros benefícios socio-económicos nomeadamente as oportunidades de emprego durante e após a construção do hospital (CE, 1994 b).

Concluindo, podemos referir que os co-financiamentos comunitários ao nível infra-estrutural, em termos relativos, mantêm-se. A estratégia nesta área dá continuidade à estratégia iniciada no QCA I, isto é, está intimamente relacionada com a prioridade estabelecida como “*ambiente produtivo*” tendo como objectivo essencial melhorar as infra-estruturas de transporte de modo a reduzir os tempos de deslocação, os custos e os efeitos negativos da perifericidade. Os outros investimentos infra-estruturais em telecomunicações e serviços postais, serviços ambientais e energia também ajudariam no aumento da produtividade da economia irlandesa e no estabelecimento de condições para a criação de novas empresas, atracção de IDE, desenvolvimento dos negócios e aumento do emprego.

Texto 4. Medidas estabelecidas no QCA II português relativas ao ambiente produtivo.

As medidas previstas no QCA português de apoio directo aos sectores produtivos e modernização do tecido económico foram englobadas na prioridade “*Reforçar os Factores de Competitividade da Economia*”. No domínio da modernização e desenvolvimento do tecido económico produtivo, as ajudas serviriam para apoiar as empresas dos diferentes ramos de actividade facultando-lhe meios necessários para reforçar a sua competitividade e assim concorrer em igualdade de condições com as demais empresas comunitárias (Pires, 1998).

No que se refere à indústria, já referimos na secção 2.2.1, que a indústria portuguesa está concentrada em actividades tradicionais, intensivas em mão-de-obra e baixo nível tecnológico, com níveis de produtividade baixos em comparação com os outros países da UE. Adicionalmente juntam-se um conjunto de condicionalismos tais como apoio infra-estrutural insuficiente, fraca capacidade de gestão e visão estratégica dos empresários, condições de acesso ao capital muito onerosas e baixa qualificação dos recursos humanos. Apesar disso, este sector desempenha um papel muito importante na economia pelo que as ajudas deveriam concentrar-se no apoio ao desenvolvimento de novos sectores que incorporem níveis tecnológicos mais elevados, bem como nas acções destinadas a estimular a competitividade, o desenvolvimento tecnológico, desenvolvimento de novos mercados e produtos, diversificação e internacionalização do tecido industrial e, também, no reforço dos laços inter-sectoriais dos pólos exportadores e outros domínios em que Portugal já possui competências e vantagens. Nestas medidas foram incluídas também os sectores do comércio e turismo. Uma vez que o tecido produtivo é dominado por PME foi atribuída especial atenção às mesmas pelo que foi dada continuidade à iniciativa comunitária PEDIP. Os apoios dados aos projectos de investimento não se limitavam aos aspectos físicos e materiais mas incluem também os aspectos qualitativos: formação, inovação, comercialização (DGDR, 1994). Resumindo, os programas de apoio à estrutura produtiva visavam aumentar a inovação, a cooperação entre empresas e a sua internacionalização, bem como o aumento da qualidade dos seus recursos humanos.

Em relação ao sector primário português, este continuava a ser um sector importante a nível social e económico, relativamente à média comunitária. Contudo, dados os problemas do sector (falta de competitividade das empresas, envelhecimento da população, baixo nível de formação, elevado custo do crédito e inexistência de circuitos de comercialização) era necessário dar continuidade à estratégia seguida no QCA I. Assim, no domínio da agricultura, serão desenvolvidas acções destinadas à organização de circuitos de comercialização e das estruturas de transformação, modernização das explorações, adaptação à reforma da Política Agrícola Comum (PAC), bem como à preservação do ambiente. No domínio das pescas, salienta-se uma série de medidas destinadas a aumentar a produtividade, modernização e competitividade do sector mas também um conjunto de auxílios para os pescadores (pré-reforma e subsídios individuais para os pescadores mais jovens obrigados a abandonar o sector), com vista a atenuar as consequências sociais da reestruturação.

No início da década de noventa, o turismo era um dos sectores que adquiria uma importância crescente na economia portuguesa. No período de programação precedente, as ajudas comunitárias concentraram-se na criação e/ou modernização dos alojamentos turísticos, melhoria das infra-estruturas, apoio à diversificação na oferta de outros produtos turísticos (turismo rural, desportivo e ligado à saúde), bem como o apoio à formação profissional específica para este sector. Assim, para o período de vigência do QCA II, para além de ser dada continuidade à estratégia anteriormente seguida seriam também desenvolvidos esforços destinados a criar um turismo de qualidade e duradouro que valorizasse os recursos naturais e culturais e integrasse o turismo no processo de protecção do ambiente e na estratégia de desenvolvimento local e regional.

Texto 5. Medidas estabelecidas no QCA II irlandês relativas ao ambiente produtivo.

Na Irlanda, o desempenho do sector industrial ao longo do primeiro período de programação foi notável, com níveis de crescimento de *output*, emprego e produtividade a superarem as médias europeias. Contudo, continuavam a existir elevados níveis de desemprego. A estratégia seguida no QCA I foi bem sucedida na medida em que as despesas foram concentradas em áreas que permitiram o aumento da competitividade da indústria tais como o marketing, qualidade, pesquisa e desenvolvimento tecnológico. “As avaliações do QCA I neste domínio sugerem que a estratégia seguida continua a ser apropriada às necessidades da indústria irlandesa. (CE, 1994 b). Assim, a estratégia para o QCA II dá continuidade à anterior melhorando e aprofundando alguns aspectos. No geral, verifica-se uma aumento dos recursos de apoio ao sector industrial endógeno e ao desenvolvimento e promoção das PME. Tal como no QCA anterior é também dada especial atenção à atracção do IDE, bem como às medidas destinadas a aumentar a ligação entre as empresas estrangeiras (localizadas na Irlanda) e as empresas nacionais. Continuaram a ser privilegiadas as actividades de marketing e outros serviços capazes de aumentar a capacidade da indústria irlandesa. O reconhecimento de que a Irlanda dispunha de um sector de pesquisa e desenvolvimento tecnológico pouco significativo determinou também a inclusão de um programa relativo a pesquisa e desenvolvimento tecnológico no QCA II. As ajudas destinavam-se a apoiar as empresas no desenvolvimento e utilização eficiente das novas tecnologias. O principal objectivo seria aumentar as despesas em I&D de 0.65% do PIB para, pelo menos, 0.82% do PIB em 1999 (CE, 1997 a). Os apoios incluíam também montantes destinados aos recursos humanos, isto é, melhoria da

formação e capacidades da força de trabalho. Assim, a estratégia no período 1994-1999, a este nível, seria essencialmente promover um sector empresarial forte e internacionalmente competitivo.

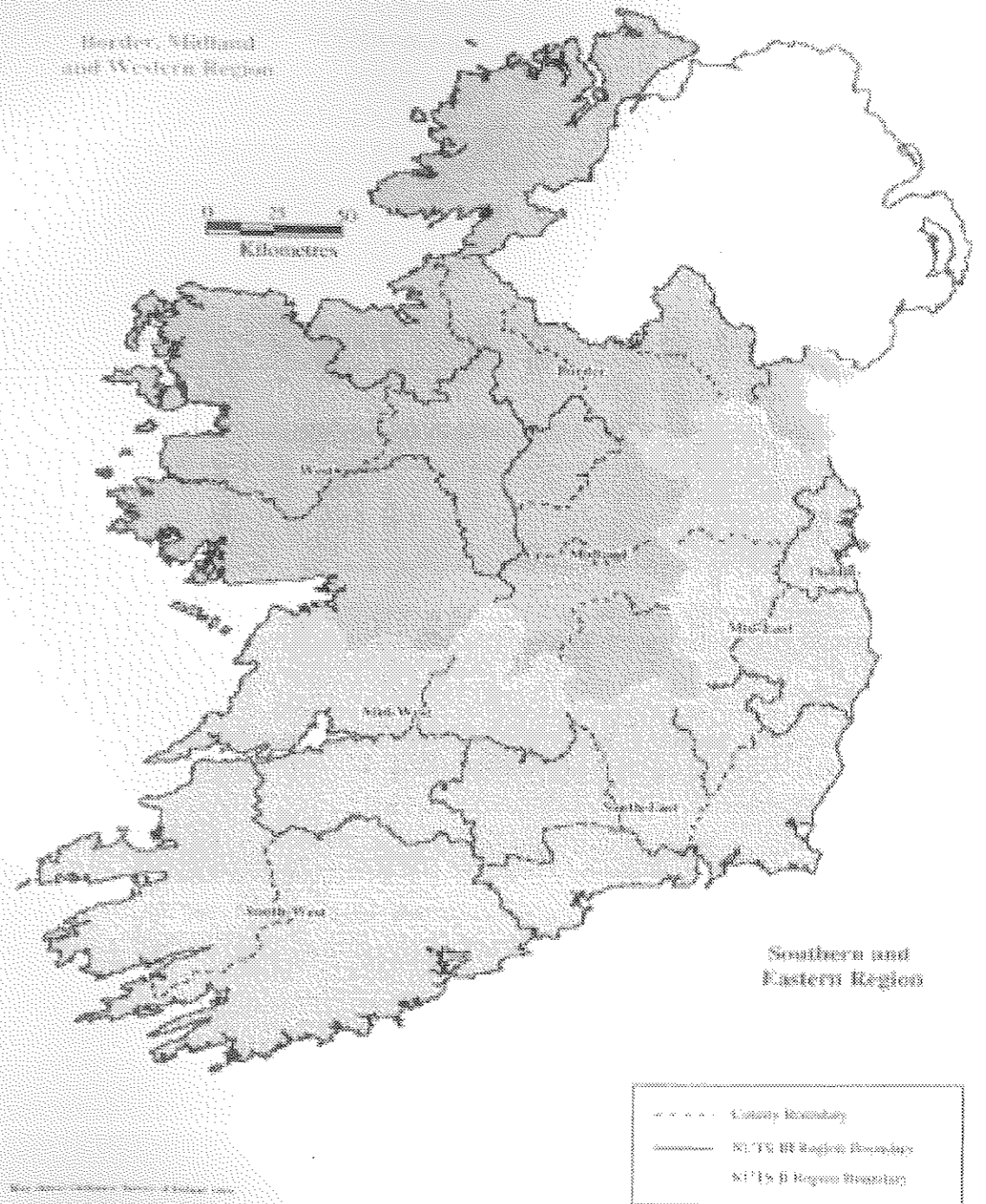
A estratégia do QCA irlandês para a agricultura passava sobretudo pela diversificação da oferta de produtos de acordo com as exigências do mercado, aumento da eficiência, redução dos custos, desenvolvimento do marketing e canais de distribuição dos produtos, respeito pelo meio ambiente. Por outro lado, seriam dados incentivos ao desenvolvimento de novas actividades fora da agricultura nas zonas rurais de modo a criar novas oportunidades de emprego para agricultores e outros habitantes rurais. Esta estratégia foi adoptada com o intuito de dar resposta aos principais problemas do sector, nomeadamente, a redução do emprego na agricultura, envelhecimento da população, empresas de pequena dimensão e risco de desertificação das zonas rurais. Neste sentido, para além das acções a desenvolver tendo em vista os objectivos acima referidos, foram também previstas medidas de apoio e adaptação à reforma da PAC (CE, 1994 b).

O sector das pescas continuava a verificar importantes deficiências estruturais, não obstante os progressos verificados ao longo do QCA I. O sector oferecia boas potencialidades contudo, e para que se fosse alcançado um aumento de competitividade, seriam necessários investimentos ao nível da qualidade, especialização e distribuição dos produtos. Nesse sentido, o QCA II estabelecia uma estratégia que previa um conjunto de medidas integradas e que envolviam as ajudas do IFOP e do FEDER (para as infra-estruturas e pesquisa e desenvolvimento tecnológico) e do FSE para a formação dos recursos humanos (CE, 1994 b).

O sector turístico é também um sector com grande potencial na Irlanda. Segundo a CE (1994 b), no primeiro período de programação, o sector turístico foi responsável pela criação de cerca de 50% dos empregos e o excedente comercial turístico com o exterior deu um importante contributo para a balança de pagamentos. Por outro lado, o turismo age como um instrumento de equilíbrio regional na Irlanda na medida em que, fora da zona de Dublin, a maior parte dos destinos turísticos localiza-se nas regiões mais pobres e rurais. Assim, o principal objectivo da estratégia do QCA para o período de 1994-1999 seria, não apenas aumentar as receitas de turismo como também permitir a criação directa de cerca de 29 000 empregos juntamente com outros 6 000 no sector da construção (CE, 1994 b).

Mapa 1. Regiões da Irlanda.

Ireland and map of the regions



Fonte: CE (2000 c)