

ECONOMIA COM COMPROMISSO

Ensaios em memória de

José Dias Sena

Coordenação

Manuel Couret Branco

Maria Leonor da Silva Carvalho

Maria da Conceição Rego

Ficha Técnica

Título: Economia com Compromisso - Ensaios em Memória de José Dias Sena

Autores: Vários

Coordenação: Manuel Couret Branco, Maria Leonor da Silva Carvalho
e Maria da Conceição Rego

Edição: Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão - **CEFAG**
e Universidade de Évora

Capa: Armando Alves

Concepção gráfica e paginação: João Morgado

Impressão - Capa: Gráfica Eborense

Texto: Serviço de Reprografia e Publicações da Universidade de Évora

Junho de 2006

Tiragem: 500 exemplares

Depósito Legal nº 244473/06

ISBN: 972-778-092-X

Apoios



Câmara Municipal
de Estremoz

Agradecimentos

Os coordenadores expressam o seu sincero agradecimento à Universidade de Évora, ao CEFAG, à Câmara Municipal de Estremoz, ao jornal Brados do Alentejo, a Armando Alves, a Odete Ramalho, ao Professor Manuel Ferreira Patrício e ainda a todos os autores dos textos que compõem esta obra.

Só este grande abraço permitiu que a palavra *compromisso* pudesse vir a ser escrita.

PREFÁCIO

Foram-nos solicitadas algumas palavras de abertura para o livro em homenagem ao Dr. José Sena. No entanto, não é tarefa simples. Ainda que volvida mais de uma década, falar de alguém que deixou de estar entre nós, nunca é fácil, sobretudo se esse alguém é um AMIGO de muitos anos, e que a saudade não nos deixará esquecer nunca.

Homem de grandes convicções, interveniente, porém discreto, de grande sensibilidade, e como tal, muito humano, o Dr. José Sena sempre soube estar ao lado dos amigos na hora certa, com uma palavra de estímulo. E, estamos convictos, foram muitos os amigos que sentiram o seu apoio, a avaliar pelos diversos cargos que ocupou ao longo dos seus quarenta e um anos de vida, e onde sempre deixou entre todos que com ele tiveram o privilégio de conviver, uma imagem de simpatia, competência e integridade.

Com um curso de Contabilidade pelo Instituto Comercial de Lisboa, iniciou a sua actividade profissional como Docente do Ensino Secundário. Depois de terminar a licenciatura em Economia pela Universidade de Évora, foi Docente no Departamento de Economia da mesma Universidade por mais de uma década, tendo exercido funções em diversos órgãos universitários. Destes, destacamos o cargo de adjunto do Presidente do Conselho do Departamento de Economia da Universidade de Évora, que exerceu durante alguns anos.

As suas convicções políticas levaram-no a assumir o cargo de Presidente da Câmara Municipal de Estremoz em 1994, onde decerto ambicionava fazer muitas coisas pelo Município e pelo Alentejo. Infelizmente, faltou-lhe o tempo, e muitos foram os sonhos que deixou por realizar. Entre esses sonhos, encontrava-se seguramente a obtenção do grau de Doutor em Economia, a cujos trabalhos deu início, mas que já não teve oportunidade de concluir.

Não foram, no entanto, estas as únicas funções que o Dr. José Sena desempenhou. Porém, a todas elas se dedicou com igual isenção e competência. Em Estremoz, foi

fundador e dirigente do Núcleo do M.E.S. (Movimento de Esquerda Socialista), fundador e dirigente da Casa da Cultura, Director do Jornal "Brados do Alentejo" e Membro da Assembleia Municipal. Foi ainda, membro da Unidade de Gestão do Programa Operacional da Zona dos Mármore e da Comissão Executiva da Região de Turismo de Évora.

Enquanto docente e investigador elegeu a Economia Portuguesa e a Economia Industrial como áreas prioritárias de interesse, com vários trabalhos publicados, quer individuais, quer em co-autoria. Dadas as suas capacidades, não apenas enquanto investigador, mas também enquanto docente, permitimo-nos destacar, entre esses trabalhos, alguns textos de apoio expressamente elaborados para os seus alunos, que viam nele um orador nato e com uma invulgar dedicação e capacidade para o ensino. Entre esses textos estão: "Notas sobre a Inflação" e "Evolução Recente da Economia Portuguesa".

Citando Padre António Vieira:

"Para falar ao vento bastam palavras; para falar aos corações são necessárias obras".

No caso do Dr. José Sena não há dúvidas. A obra feita fala por si, e justifica não só os inúmeros amigos que sempre teve e que hoje o recordam com saudade, como também, o facto de alguns o pretenderem homenagear com este livro.

Das palavras ditas julgamos faltar uma, que é a expressão do nosso júbilo por podermos ter tido o privilégio de estar entre esses amigos, com a plena convicção de que ao lerem este prefácio, muitas são as pessoas que se unem a nós com idêntico pensamento.

*Natércia Godinho Mira
Maria Aurora Galego*

BRADOS DO ALENTEJO



À Margem

José do Nascimento Dias Sena

À margem de uma verdadeira consulta popular que, pelo menos, permitisse o debate aberto e a explicitação das vantagens e dos inconvenientes, Portugal aderiu ao Tratado da União Europeia.

E fê-lo através dos seus representantes eleitos que, apesar de não terem um mandato explícito para o fazerem, se arrogaram o direito de afirmar que a manifestação da vontade popular através de um referendo apenas enfraqueceria a posição de Portugal.

Estranha maneira esta de encarar a democracia...

Todavia, para o bem e para o mal, já lá estamos!

Para já, com um grande reбуçado: a promessa de que nos próximos anos haverá uma duplicação das transferências

de fundos para os países mais pobres.

Mas, por outro lado, começam também a sentir-se os efeitos negativos da constituição do mercado único. Especialmente no Alentejo - com uma base económica predominantemente assente na agricultura - os efeitos da aplicação da PAC (Política Agrícola Comum) não deixarão de se traduzir em perturbações de consequências não totalmente previsíveis.

Paralelamente, outros sectores da actividade económica não deixarão de se ressentir. É o caso da actividade comercial que irá sofrer os efeitos conjugados de alterações muito fortes do lado da procura e do lado da oferta.

Do lado da procura, porque esta se apresenta, como é óbvio, fortemente condicionada pelo número de efectivos populacionais e pela riqueza criada nos outros sectores de actividade. Ora, a actividade agrícola vai ser seriamente penalizada e a desorientação no sector é completa. Acresce, ainda, que a desertificação e envelhecimento ao nível da população da região é um fenómeno que se tem vindo a manifestar com cada vez maior acuidade e, pior ainda, não se vislumbram quaisquer medidas para inverter a tendência.

Do lado da oferta, porque esta se apresenta fortemente distorcida, virada, apenas, para a satisfação da procura local, anquilosada, com importantes segmentos sem meios económicos ou espírito empresarial capaz para promover a sua modernização e adaptação às novas condições.

Ainda por cima, na nossa região, as grandes superfícies e zonas comerciais que se constituem, quer no litoral português (Lisboa, Setúbal) quer na zona raiana espanhola, começam a exercer uma atracção cada vez mais forte, impondo desvios de comércio importantes para fora da região.

Veja-se, por exemplo, o "debate" e a preocupação que tem vindo ao de cima, através da Imprensa Regional, sobre a liderança económica (e política?), cada vez mais forte e deliberado, que Badajoz começa a exercer sobre uma parcela cada vez maior do território do Alentejo.

Não chega, a nosso ver, afirmar que os agentes económicos "têm de se preparar para o desafio do mercado único". As condições que o Alentejo enfrenta - resultantes de décadas de uma política cega prosseguida por instâncias de fora da região - não são susceptíveis de ser ultrapassadas pela acção voluntarista dos agentes económicos por si só. Impõe-se a tomada de decisões políticas que privilegiem a região e criem um quadro mais favorável à acção e desenvolvimento dos ditos agentes económicos.

Mas, também, não se podem cruzar os braços. Certas atitudes "defensivas" reivindicadas pelos representantes de alguns dos sectores económicos mais atingidos - veja-se o caso hoje documentado no nosso jornal em relação aos comerciantes de Estremoz - não apresentam um mínimo de ajustamento em relação à situação concreta e, principalmente, ao enquadramento que as vai condicionar. Trata-se da perspectiva proteccionista que, se já fez escola, agora representa um anacronismo evidente e estéril para a resolução dos problemas.

A concorrência, por esta ou por aquela via, desafiará sempre os comerciantes e não há maneira de a evitar ou vencer, restringindo-a pela via regulamentar. Há que enfrentá-la para sobreviver. E a sobrevivência só é possível pelo associativismo, por um lado, e por outro, pela modernização e adopção de medidas correctas para a atracção de compradores de outras zonas e regiões, pela afirmação e promoção de zonas comerciais diversificadas capazes de exercerem esse poder de atracção sobre os compradores (veja-se o exemplo de Badajoz: não se vai à loja A ou ao estabelecimento B, vai-se a Badajoz fazer compras...). Ora, isso não passa, seguramente, entre outras coisas, pela desvalorização ou restrição dos mercados.

in Brados do Alentejo nº 318,

18 de Dezembro de 1992

ÍNDICE

PREFÁCIO	v
À Margem	vii
José do Nascimento Dias Sena	
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES FUNDAMENTAIS	
O Sector Energético no Alentejo: situação actual e potencialidades	13
<i>Maria Aurora Galego e Natércia Mira</i>	
Direito de Acesso à Água: princípios económicos para seu usufruto na agricultura	29
<i>Pedro Damião de Sousa Henriques, Manuel Couret Branco, Rui Fragoso e Maria Leonor da Silva Carvalho</i>	
Consumo, Qualidade e Segurança Alimentar: desafios e perspectivas	55
<i>Maria Raquel Ventura-Lucas</i>	
CAPÍTULO 2 DESAFIOS DA ECONOMIA GLOBAL	
Preços Internacionais Distorcidos causam Fome e Delapidação de Recursos Naturais: o Papel dos Economistas Agrícolas	83
<i>António Cipriano Afonso Pinheiro</i>	
O Investimento Directo Estrangeiro partiu no Expresso do Oriente?	101
<i>Carlos Vieira, Isabel Vieira e Maria Aurora Galego</i>	
Tendências Recentes no Comércio Intra-Industrial entre a União Europeia e o Leste Europeu	121
<i>José Manuel Caetano e Sofia Costa</i>	
CAPÍTULO 3 ACÇÃO PÚBLICA EM PERSPECTIVA	
Estado, Mercado, Reforma Agrária e Desenvolvimento no Brasil e em Portugal	139
<i>Manuel Couret Branco e Miguel Rocha de Sousa</i>	

O Sistema de Avaliação de Desempenho na Administração Pública:
um estudo exploratório na óptica do Balanced Scorecard (BSC) 159
Jacinto Vidigal da Silva

Limites Regionais em Portugal: uma aplicação da “Análise de Clusters” 177
Maria da Conceição Rego e Gertrudes Guerreiro

CAPÍTULO 4 INOVAÇÃO E ESTRATÉGIA NA EMPRESA

Investigação e Desenvolvimento Empresarial: investir no futuro 199
Adão Carvalho

Inovação nos Serviços: novos desafios exigem novas abordagens 215
Soumodip Sarkar e Luísa Carvalho

Pensar e Agir Estrategicamente: traços para uma gestão mais competente 227
António João de Sousa

CAPÍTULO 5 TEORIA E PRÁTICA DA RESPONSABILIDADE SOCIAL

Um Modelo de Gestão pela Cultura Ética: contributos para a construção
da sustentabilidade organizacional 247
Fátima Jorge

Solidariedade nas Organizações do Terceiro Sector: os meios ajudam
a justificar os fins 261
Gabriela Moreira Pereira

O Sentido do Pacifismo em Erasmo: três reflexões sobre a razão de um vencido 277
Silvério da Rocha-Cunha

CAPÍTULO 6 A LÓGICA ECONÓMICA EM QUESTÃO

Expectativas: adaptativas, racionais ou razoáveis? 293
Agostinho S. Rosa

Perspectivas sobre o Conceito de Valor na Empresa 305
Jorge Luís Casas Novas

Acerca dos Critérios de Avaliação de Conhecimentos:
que decisões dos alunos se podem esperar? 327
António Caleiro

Notas sobre os Autores 347

INTRODUÇÃO

Qual é o objecto da ciência económica e empresarial? O que as distingue de muitas outras, como a agricultura ou a engenharia, com igual importância, no mínimo, para a durabilidade e o florescimento da comunidade humana? É costume propor aos estudantes em início de percurso académico a definição de Lord Robbins, segundo a qual aquilo que caracteriza a economia enquanto ciência é o estudo da afectação de recursos escassos a usos alternativos, tendo em vista a satisfação de necessidades humanas potencialmente ilimitadas. Se bem que isso não seja afirmado de modo inequívoco a mensagem que tal definição acaba por transmitir é a de que a ciência económica apenas se deve preocupar com os meios, mantendo-se neutra em relação aos objectivos. Por outro lado, no seio desta visão da economia, os indivíduos aparecem frequentemente despojados da sua complexidade e reduzidos ao mínimo vital da sua existência social, o consumo. No século dezanove rebelando-se contra esta interpretação uniformizadora do ser humano amarrado a um universo regido unicamente pela lei da oferta e da procura, Thomas Carlyle apelidou a economia de *dismal science*, a ciência sombria. Pouco importa, aqui, que esta crítica feroz da economia tenha surgido em 1849 num infame manifesto em favor da escravatura nas Caraíbas. Para muitos soou, sobretudo, como um apelo para a refundação desta ciência, reclamando que os comportamentos humanos na esfera económica podiam ser guiados por outros propósitos que os da satisfação do interesse pessoal, encaixando-os na esfera social e abrindo, deste modo, o caminho para a admissão dos valores.

Aliás, tratava-se de uma readmissão, pois os valores, de facto, são parte constitutiva da ciência económica como nos ensina a etimologia da palavra economia. A expressão grega *oikos nomos* que deu origem à palavra economia significa a ordem, a regra da casa. Ora a ideia de casa, mesmo na sua interpretação mais restritiva, pressupõe sempre algo mais do que uma simples soma de indivíduos que partilham um mesmo tecto, significa também, e sobretudo, uma partilha de valores. Uma economia ocupada apenas com o destino mais eficaz a dar aos meios de que dispõe não parece, com efeito, descrever o conjunto de desafios que se colocam à humanamente natural busca da vida boa. Assim, faz todo o sentido do mundo uma visão mais lata da ciência económica inspirada, por exemplo, na tripartição clássica da ciência proposta por John Neville Keynes, segundo a qual esta pode ser dividida em ciência positiva, corpo de saber sistematizado que diz respeito ao que é; ciência normativa ou reguladora, corpo de saber sistematizado que discute os critérios do que deveria ser; e arte, sistema de regras para a obtenção de um dado fim.

A ciência, e portanto, a ciência económica está intrinsecamente ligada aos valores e à determinação dos objectivos a atingir. É, pois, Económico este aspecto da conduta humana, individual ou colectiva, segundo o qual, na presença de uma escolha entre meios limitados, se procura alcançar o melhor objectivo, o que supõe a definição em cada momento das noções de custo, de risco ou de valor das finalidades. Mas, do mesmo modo, é Económico também, este aspecto duma organização das relações de produção e de distribuição do produto no seio de uma sociedade que tende para a satisfação de um certo ideal, o que supõe a definição em cada momento das noções de bem comum, de progresso ou de custo humano.

De facto o progresso económico não é algo que se constate, dito de outro não é uma realidade anterior à observação humana. É antes o produto da observação humana. Por essa razão é inevitável que misturados com essa observação se encontrem vestígios daquilo que nós somos, daquilo em que acreditamos. Não é drama nenhum que assim seja, é tão só uma inevitabilidade. A mudança pode-se constatar de forma neutra, porque as coisas podem mudar em várias direcções, para melhor como para pior. É, portanto, possível constatar a mudança sem o recurso à emissão de qualquer juízo de valor. O progresso, pelo contrário, está profundamente associado a um juízo de valor, pois a mudança que se pretende só fará sentido se, neste caso, for para melhor. O progresso, o desenvolvimento, e mesmo o simples crescimento, são pois, na sua essência, juízos de valor. É certamente possível fazer economia sem emitir juízos de valor, grandes trabalhos foram produzidos, de facto, sem que neles se possa detectar o mínimo rasto de um qualquer juízo de valor. Mas valerá a pena gastar assim tanta energia, aplicar tanto conhecimento, em fazer economia apenas e sempre assim.

Sílvio Funtowicz, investigador do "Joint Research Center" da Comissão Europeia afirmou numa conferência, em Lisboa, que existe um *fosso* entre a Ciência e as pessoas, querendo com isto dizer que a investigação científica, e no seio desta a que é realizada pela economia e pela gestão, está longe de, na sua essência, se preocupar com as necessidades das referidas pessoas. Ora, a casa cuja regra é o estudo da economia em sentido lato, resume-se ao fim e ao cabo às pessoas que nela convivem. Assim, fazer economia é assumir uma obrigação, um contrato com as pessoas. Foi com este propósito de aproximação do conhecimento científico produzido na nossa escola aos anseios da população em geral, sendo estes assumidos em toda a sua pluralidade, que se reuniu num volume este conjunto de contribuições. Com elas, os seus autores assumiam, um a um, o seu compromisso com essa ideia e a obra intitulou-se naturalmente "Economia com Compromisso".

A ideia deste livro nasceu durante o ano de 2004 a partir de uma iniciativa do Departamento de Economia com o intuito de, no ano em que o curso de licenciatura em Economia da Universidade de

Évora festejava os seus vinte e cinco anos de existência, homenagear José Dias Sena, docente deste Departamento de 10 de Dezembro de 1981 até à sua morte em 9 de Junho de 1994. José Dias Sena ao longo da sua vida profissional conjugou justamente, dia após dia, o esforço e o rigor da produção científica e pedagógica com a dedicação às causas da cidadania, assumindo assim, na prática, o exercício duma economia com compromisso. Este livro pretende também divulgar o trabalho específico que a Área Departamental de Ciências Económicas e Empresariais da Universidade de Évora tem vindo a realizar, e transmitir numa linguagem o mais possível desprovida dos ornamentos da comunicação corporativa, os caminhos para uma existência melhor e mais digna. Ao fazê-lo, este livro deseja também contribuir para levantar o manto de tristeza que alguns acreditavam cobrir a economia, e revelar a existência de uma ciência luminosa e obstinada na perseguição da felicidade.

OS CONTEÚDOS

Este livro está dividido em 6 capítulos. O primeiro intitula-se *Satisfação das Necessidades Fundamentais*, o segundo *Desafios da Economia Global*, o terceiro *Acção Pública em Perspectiva*, o quarto *Inovação e Estratégia na Empresa*, o quinto *Teoria e Prática da Responsabilidade Social* e o sexto *A Lógica Económica em Questão*. Com esta variedade de capítulos pretende-se ilustrar a diversidade de domínios no seio dos quais se pode estabelecer o compromisso entre a investigação científica em economia e gestão e a procura da satisfação das necessidades das pessoas reais.

Satisfação das Necessidades Fundamentais

O primeiro capítulo desta série aborda de maneira diversa a questão vital da satisfação de necessidades fundamentais das comunidades humanas. São, aqui, especificamente tratadas as necessidades de abastecimento de energia, de água e de produtos alimentares seguros. No primeiro artigo intitulado "O sector energético no Alentejo: situação actual e potencialidades", Maria Aurora Galego e Natércia Mira tratam a forte interligação entre os consumos energéticos e a competitividade empresarial. Este trabalho tem como objectivo analisar o consumo e a produção energética na Região Alentejo. Para além de um enquadramento do sector energético no contexto da economia da região, o texto aborda a contribuição dos principais sub-sectores energéticos para o conjunto do sector, procurando perspectivar as suas potencialidades de desenvolvimento. As autoras concluem que, ao nível quer do consumo quer da produção, a entrada em funcionamento da central hidroeléctrica de Alqueva merece particular destaque, não só pela sua elevada capacidade de abastecimento de energia mas também pelo facto de poder contribuir para a diminuição das emissões anuais de CO₂.

Em "Direito de acesso à água - princípios económicos para o seu usufruto na agricultura", Pedro Damião Henriques, Manuel Couret Branco, Rui Fragoso e Maria Leonor Silva Carvalho partem da constatação de que, apesar de ser vital para a sobrevivência, o acesso à água está longe de estar garantido para todos ou de ser equitativo. Se durante muito tempo, a resolução dos problemas da escassez de água assentou numa política hidráulica de fomento da disponibilidade de recursos hídricos acessíveis, baseada quase exclusivamente em critérios técnicos, actualmente, a crescente e elevada pressão na procura de recursos hídricos motivou a correcção e regulação dos desequilíbrios entre a oferta e a procura de água, mediante a introdução de restrições económicas e institucionais na gestão desses recursos. Os autores elaboram um enquadramento teórico e uma revisão bibliográfica sobre o tema da economia da água de rega e terminam considerando que o acesso à água é um direito natural, que deverá ser garantido a todas as comunidades ou países e a todas as espécies, e cumprido de forma universal, equitativa e perpétua. Por isso concluem que é fundamental uma concertação de interesses entre as gerações presentes e futuras bem como o respeito pelas variáveis que determinam o ciclo hidrológico do ecossistema terra.

No seu artigo "Consumo, Qualidade e Segurança Alimentar: Desafios e Perspectivas", Maria Raquel Ventura-Lucas considera que a agricultura portuguesa se deve orientar para produtos e sistemas de produção de alto valor acrescentado, sendo a inovação e as novas tecnologias a chave para acrescentar valor aos produtos agrícolas. A autora considera que o principal problema se coloca ao nível da ligação necessária a fazer entre consumidores e produtores, que estimule a investigação e a inovação, que permita aceder ao conhecimento dos consumidores e dos mercados e que assegure um preço e um rendimento justo para ambas as partes. Sendo actualmente a satisfação do consumidor e a qualidade e segurança alimentar as principais forças indutoras da pesquisa em todas as etapas do sector agro-alimentar, este artigo apresenta uma revisão da literatura, apontando as perspectivas e os principais desafios colocados.

Desafios da Economia Global

Este capítulo aborda em três artigos outros tantos aspectos cruciais do novo jogo das relações internacionais. No primeiro deles, "Preços Internacionais Distorcidos Causam Fome e Delapidação dos Recursos Naturais: o papel dos economistas agrícolas", António Cipriano Pinheiro analisa as distorções provocadas nos preços mundiais de muitos produtos agro-pecuários pela atribuição de inúmeros subsídios, tanto por parte da União Europeia como dos Estados Unidos, e os seus efeitos nas economias dos países mais pobres do planeta. Na sua abordagem, o autor retrata, por um lado, a chocante disparidade entre o nível dos subsídios à

produção nos países mais ricos e o nível da ajuda ao desenvolvimento e, por outro lado, os efeitos negativos que a distorção dos preços mundiais acarreta tanto para a capacidade de exportação dos países em desenvolvimento como para a capacidade destes em satisfazer os seus próprios mercados internos, ambos com consequências dramáticas para a prossecução dos objectivos de redução da pobreza no mundo.

Em o "Terá o Investimento Directo Estrangeiro Embarcado no Expresso do Oriente?", Carlos Vieira, Isabel Vieira e Aurora Galego procuram evidência de desvios de IDE de Portugal em direcção ao Oriente, mais concretamente para os PECO (Países da Europa Central e Oriental), avaliando a sua importância relativa e as suas potenciais consequências económicas. Através da utilização de um modelo gravitacional, os autores confirmam que o IDE está relacionado, de forma positiva, com o PIB *per capita* do país de destino e com a sua população e, negativamente, com os custos laborais e com a distância. Não foram conclusivas as provas de que se tenham registado desvios significativos de IDE dos países do Sul da Europa para os PECO que já são membros da UE. Neste estudo, os autores encontram indícios de que o *Expresso* (IDE) se dirige, de facto, para Oriente, aparentemente em direcção aos baixos custos salariais, e consideram que este cenário poderá constituir uma oportunidade para Portugal promover, por via da decisão político-económica, medidas com vista ao fortalecimento das vantagens do país como destino do investimento estrangeiro."

Dado que a intensidade e o padrão de comércio entre os PECO (Países da Europa Central e Oriental) e a U.E. (União Europeia) registaram profundas transformações durante os anos 90, José Manuel Caetano e Sofia Costa, no último artigo deste capítulo, "Tendências recentes no comércio intra-industrial entre a U.E. e os países do Leste Europeu", procuram caracterizar as dinâmicas das várias vertentes do comércio realizado entre estes países. Neste estudo, os autores usam metodologia diversa: o estudo de intensidade do Comércio Intra-Industrial é feito com base no indicador de Grubel-Lloyd, os tipos de comércio são identificados a partir da metodologia de Abd-El-Rahman e a análise das gamas de comércio decorre da comparação dos valores unitários das exportações e das importações dos PECO face aos preços médios praticados no comércio intra-U.E. Os resultados obtidos permitem concluir que o padrão de especialização do comércio PECO-U.E. apresenta como principais características o crescimento sustentado do comércio intra-industrial bem como progressos na qualidade dos bens exportados. A exploração dos diferenciais nos custos de exploração, decorrente do papel das multinacionais, promove a concorrência entre as diferentes localizações, tornando os países cada vez mais dependentes do processo de itinerância deste tipo de empresas, pelo que os países Ibéricos deverão reear

mais os impactes na actividade produtiva devido à potencial deslocalização industrial do que os efeitos de desvio de comércio nos mercados da União.

Acção Pública em Perspectiva

Este capítulo aborda, em três artigos, diversos aspectos referentes à temática da acção pública, não só ao nível da intervenção dos poderes públicos propriamente dita, mas também da necessária avaliação do seu desempenho. No primeiro artigo deste capítulo, através da descrição de algumas experiências de reforma agrária, com especial referência para as tentadas no Brasil e em Portugal, Manuel Couret Branco e Miguel Rocha de Sousa em "Estado, Mercado, Reforma Agrária e Desenvolvimento" propõem uma reflexão sobre o papel do Estado e do mercado enquanto instituições de regulação da economia. Do ponto de vista teórico é habitual apresentar-se o Estado e o mercado como instituições alternativas, mas na realidade na esmagadora maioria das economias, e em particular no que concerne à intervenção sobre a estrutura agrária, é exibida sobretudo uma complementaridade na acção das duas referidas instituições. Os autores concluem, assim, que, no que diz respeito à reforma agrária, o peso do Estado e do mercado no seio deste processo não deverá tanto depender de posições de princípio como das características da estrutura agrária propriamente dita, da conjuntura política, da pressão exercida sobre os recursos, da estrutura de classes sócio-económicas ou, ainda, da natureza do sistema económico dominante.

O artigo de Jacinto Vidigal da Silva intitulado "O Sistema de Avaliação de Desempenho na Administração Pública: um estudo exploratório na óptica do Balance Scorecard (BSC)" tem por objectivo a discussão da adaptação do modelo referido no título à implementação do sistema de avaliação de desempenho e à modernização da administração pública em Portugal. Um dos elementos desta adaptação consistiria em privilegiar a perspectiva dos clientes, neste caso os cidadãos. Assim, na administração o que importa é a satisfação do utente e a minimização do custo dos serviços e não o resultado financeiro, como nas instituições privadas. O autor conclui que o sistema de avaliação da administração pública actualmente em aplicação não corresponde infelizmente a esta visão. Demasiado orientado para o controlo interno atribui um papel secundário à perspectiva do contribuinte, essencial, no entanto, na adopção pelo Estado duma lógica de eficácia e *accountability*.

No terceiro artigo deste capítulo é abordado o processo de alargamento da União Europeia que, face ao reposicionamento em relação aos objectivos de convergência a que as regiões administrativas portuguesas foram obrigadas, motivou, em 2002, uma intervenção por parte do

governo no sentido da recomposição de algumas dessas regiões. Maria da Conceição Rêgo e Gertrudes Guerreiro em "Limites regionais em Portugal: uma aplicação da análise de Clusters" propõem-se averiguar se essa recomposição contribuiu para aumentar o grau de homogeneidade das unidades territoriais afectadas e consequentemente para uma mais eficaz distribuição dos apoios comunitários. Recorrendo a uma análise de Clusters as autoras concluem que as alterações verificadas se justificavam e que no cômputo geral este reordenamento permite adequar melhor os apoios comunitários à realidade sócio-económica de cada tipologia de intervenção.

Inovação e Estratégia na Empresa

Este capítulo incide sobre a empresa enquanto unidade fundamental do processo de melhoria dos níveis de vida das pessoas. Inovar e agir estrategicamente são, assim, as palavras-chave dos artigos que o compõem. No primeiro artigo deste capítulo, intitulado "Investigação e Desenvolvimento Empresarial: investir no futuro" Adão Carvalho parte da constatação de que a maioria dos indicadores de ciência, tecnologia e inovação coloca Portugal nos últimos lugares entre os países da OCDE e da União Europeia e revelam que, neste domínio, o atraso relativo de Portugal é estrutural e tem persistido ao longo do tempo. Adão Carvalho trata da importância da I&D empresarial na inovação tecnológica, faz o seu enquadramento em Portugal, contextualiza os objectivos definidos pelo actual governo nesta matéria e analisa criticamente o programa SIFIDE, de incentivos fiscais à I&D empresarial. Deste estudo, o autor conclui que os problemas estruturais de Portugal no que respeita ao investimento em matérias de I&D, particularmente I&D empresarial, enfraquecem a actividade inovadora do sector empresarial bem como a sua capacidade competitiva, num contexto internacional, e dificultam a transição para uma economia baseada no conhecimento.

Em "Inovação nos Serviços: novos desafios exigem novas abordagens", Soumodip Sarkar e Luísa Carvalho interrogam-se em primeiro lugar sobre o significado do conceito de inovação e sobre quem deverão ser os seus beneficiários. Depois de uma revisão da literatura sobre o conceito de inovação os autores abordam as diferenças entre a inovação nos serviços e a inovação em outros sectores de actividade, residindo a principal destas diferenças no facto de, na inovação nos serviços, não predominarem os processos tecnológicos mas sim a organização e a atenção dada às necessidades dos clientes. Soumodip Sarkar e Luísa Carvalho concluem sublinhando o carácter decisivo desta questão já que o sector dos serviços é de longe o mais importante na produção de riqueza nos países mais desenvolvidos. Assim, e apesar deste sector estar mais protegido das ameaças de deslocalização, as necessidades de aumento da competitividade global das economias exigem que seja dada uma maior atenção à inovação no sector dos serviços.

No último artigo deste capítulo, "Pensar e agir estrategicamente; desígnios para uma gestão mais competente", António João de Sousa apresenta-nos um *survey* da bibliografia no domínio dos modelos, métodos e instrumentos de decisão, fundamentalmente de âmbito estratégico. Depois de descrever a evolução do conceito de "Estratégia" para o de "Gestão Estratégica", o autor analisa as dimensões fundamentais da mudança de contexto onde se integram as empresas, reflecte sobre a evolução dos instrumentos de apoio à decisão estratégica e sintetiza os referenciais fundamentais do processo estratégico. Em síntese, este texto defende a passagem da "reflexão estratégica" para a "acção estratégica" bem como a necessidade da existência de gestores pragmáticos, com espírito empreendedor, com uma postura dinâmica na correcção das lacunas que forem detectadas, com vista a conferir sustentabilidade a um sistema de gestão competente, com compromisso económico e responsabilidade social.

Teoria e Prática da Responsabilidade Social

Este capítulo introduz de modo explícito a dimensão ética ou normativa na análise dos processos que dizem respeito ao funcionamento das instituições, ou num sentido mais lato das próprias comunidades humanas. No primeiro artigo, dissertando sobre a ética empresarial, um domínio que tem sido responsável pela produção de muitas páginas em publicações da especialidade, Fátima Jorge em "Um Modelo de Gestão pela Cultura Ética: contributos para a construção da sustentabilidade organizacional", começa por afirmar que não é possível separar a ética empresarial do domínio, mais vasto, da ética geral. Deste modo a ética empresarial mais do que um domínio específico, trata, ou deveria tratar, do modo como, no seu funcionamento, as organizações internalizam as regras do comportamento ético. A autora apresenta, assim princípios gerais de um modelo de gestão centrado nas pessoas, um pouco *a contrario* dos modelos habituais, centrados na busca da simples eficácia dos recursos, e lamenta que estes princípios estejam longe de ser seguidos pelas grandes empresas, nomeadamente as empresas transnacionais.

Em "Solidariedade nas Organizações do Terceiro Sector: os meios ajudam a justificar os fins", Gabriela Moreira Pereira aborda o modo como funcionam as organizações sem fins lucrativos, o chamado terceiro sector ou, ainda, economia social. Apesar de se constatar que frequentemente os fins que presidem à intervenção destas organizações nem sempre dizem respeito à solidariedade, dever-se-á esperar, não obstante, que a solidariedade seja a principal motivação das pessoas que fazem funcionar estas organizações. Através da análise de um inquérito à motivação dos indivíduos envolvidos nas organizações do terceiro sector, o artigo pretende contribuir para a definição de um indicador do nível de compromisso solidário das mesmas. A

autora conclui que apesar da constatação da existência de um espírito de solidariedade nestas instituições este, na prática, é inferior ao que seria legítimo esperar.

Silvério da Rocha-Cunha em "O Sentido do Pacifismo em Erasmo" defende que Erasmo de Roterdão (1466/69-1536), protótipo do humanista do Renascimento, é vítima da simplificação levada a cabo pela Reforma e pela Contra-Reforma contra a complexidade do fantástico renascentista. De acordo com Silvério da Rocha-Cunha a sua doutrina política assentava na tolerância e na liberdade de expressão, encimada pelos valores de um evangelho lido sem preconceitos. O autor conclui afirmando que, ao propor a imagem de um indivíduo não utilitarista e não funcional, e aspirando a uma reflexão construída sobre uma educação plena de valores, as teses de Erasmo não eram viáveis num momento histórico de simplificação dos sistemas sociais.

A Lógica Económica em Questão

Este capítulo trata de diversos aspectos no seio dos quais se questiona a lógica económica, seja na definição do valor ou na análise dos comportamentos dos indivíduos. Uma das ideias transversais aos artigos que compõem este capítulo é a de que o modo como assumimos à partida o que significa o valor ou o modo como as pessoas se comportam condiciona decisivamente os resultados da análise no final e que se adoptarmos definições diferentes os resultados obtidos serão diferentes também. Assim, Agostinho Rosa no seu artigo "Expectativas: Adaptativas, Racionais ou Razoáveis" aborda a problemática das expectativas a utilizar nos modelos económicos: adaptativas, racionais ou razoáveis? Analisa a evolução teórica do conceito de expectativas, concluindo que a hipótese das expectativas adaptativas não é aceitável nos modelos económicos actuais em que os agentes económicos não têm apenas em conta os valores passados para prever o futuro, podendo utilizar outra informação disponível. Relativamente às expectativas racionais o autor conclui que os agentes económicos só usarão toda a informação disponível se o benefício marginal esperado da sua aquisição for maior ou igual ao custo marginal esperado.

No segundo artigo, uma contribuição para a discussão sobre o que é uma boa empresa intitulada "Perspectivas sobre o Conceito de Valor na Empresa", Jorge Casas Novas aborda a necessidade de encontrar critérios que permitam exprimir o valor criado pela actividade, num sentido mais lato do que o que é habitual. É que aquilo que um accionista entende como sendo valor poderá não ser considerado assim por outros agentes, assalariados da empresa em causa ou simples cidadãos. O autor sublinha, então, a necessidade de se ultrapassar a noção quantitativa e monetária do valor para ter em consideração critérios como, por exemplo, a contribuição para

a formação dos indivíduos ou para a harmonia social. Ao propor uma versão mais alargada do conceito de valor, Jorge Casas Novas acaba por colocar no mesmo plano a questão da obtenção de valor e a de partilha do valor.

No último artigo desta série, "Acerca dos Critérios de Avaliação de Conhecimentos Que Decisões dos Alunos se Podem Esperar?" António Caleiro, através da análise dos resultados obtidos num inquérito sobre critérios de avaliação e decisões dos alunos (de Introdução à Economia), dá conta de como estes poderão reagir, em termos do seu empenho, motivação e/ou oportunismo, às diferentes formas de ter em conta as suas provas de avaliação para obtenção da classificação final da disciplina. Com este trabalho o autor pretende chamar à atenção para a importância dos métodos de avaliação. Dado que um critério de avaliação se considera diferente sempre que, no cálculo da classificação final, as classificações das várias provas sejam ponderadas de forma diferente, é também possível inferir sobre o nível de aspiração dos alunos no que diz respeito à classificação final das várias disciplinas. Significa isto também que a análise se centra no binómio "decisões dos alunos - ponderações das várias provas".

Regressando à questão colocada no início desta introdução fácil é constatar que as respostas fornecidas são quase tão variadas quanto o número de contribuições presentes neste volume. Não é cómodo, de facto, limitar a economia a uma análise do modo como os agentes económicos, considerados semelhantes nos gostos e nas aspirações, operam as suas escolhas no quadro de uma economia em que vigora a concorrência pura e perfeita. O mundo é muito diverso deste retrato simplificador. As pessoas, na realidade, são mais complexas e diferentes entre si, e as instituições que regulam a economia no dia a dia estão longe de se assemelhar às que organizam o mundo idílico da concorrência sublimada. A prática de uma economia comprometida com a satisfação das aspirações das pessoas mostra, assim, a necessidade de encaixar a sua análise na sociedade, e portanto de ter em consideração uma grande diversidade de fenómenos, a história, a psicologia, a política, a natureza evolutiva da empresa e da ordem económica mundial, de aceitar, enfim, também, a impossibilidade dos problemas poderem resolver-se com recurso a receitas simples. A complexidade que resulta desta abordagem pode dar origem a alguma frustração na altura de encontrar soluções, mas no fundo torna a coisa economia bem mais interessante e, desde logo, não tão sombria assim.

*Manuel Couret Branco, Maria Leonor Silva Carvalho, Maria da Conceição Rêgo
Universidade de Évora, Junho de 2006.*

Capítulo 1

Satisfação
de Necessidades Fundamentais

O Sector Energético no Alentejo: situação actual e potencialidades

MARIA AURORA GALEGO E NATÉRCIA MIRA

1. Introdução

Seja qual for o tipo de análise que se faça sobre a Região Alentejo, ela nunca poderá ser dissociada, daquelas que ao longo das últimas décadas, têm sido as principais condicionantes ao seu desenvolvimento, nomeadamente, os elevados fluxos migratórios, fruto da situação periférica da região e da falta de oportunidades de emprego, comparativamente a outras regiões do país bastante mais atractivas desse ponto de vista. Isto tem-se traduzido num reduzido dinamismo, quer em termos sociais, quer económicos, com uma relativa homogeneidade do ponto de vista do seu desenvolvimento, muito embora com tendência para uma ligeira concentração populacional nos aglomerados de maior dimensão, com as principais cidades em cada uma das sub-regiões a constituírem-se como pólos de concentração e de maior desenvolvimento, que no entanto se têm revelado nitidamente insuficientes para atrair o necessário investimento produtivo, capaz de gerar emprego e captar populações.

O contributo que ao Alentejo possa ser dado pela implementação de actividades produtivas, está, com em qualquer uma outra região, na directa dependência dos recursos disponíveis, e em particular dos recursos energéticos. Se esta questão é particularmente importante a nível do País dadas as reconhecidas carências do ponto de vista energético e a reconhecida interdependência entre energia e competitividade empresarial, a qual tem a ver com o facto da energia ser um *input* extremamente relevante na generalidade dos processos produtivos, ela não pode de forma alguma ser banalizada na Região Alentejo, cientes de que a indisponibilidade de recursos energéticos aliada às características acima referidas, condiciona grandemente o seu desenvolvimento.

2. Indústria e Energia na Região Alentejo

2.1. Breve Caracterização da Região

A Região Alentejo ocupa cerca de 30% da área total do Continente português, sendo a maior das 5 regiões em que o país se encontra dividido, de acordo com a nomenclatura das unidades territoriais para fins estatísticos. Sendo a região com maior território, é no entanto a menos povoada. De facto,

do ponto de vista demográfico, podemos afirmar que o Alentejo se caracteriza como uma região desertificada, envelhecida e com elevada fragilidade.

Em consequência, não é de surpreender que a taxa de actividade do Alentejo seja inferior à média do país (55,5% no Alentejo e 62,0% no país em 2003, de acordo com os dados do INE, 2003 a), muito embora tenha vindo a aumentar ligeiramente. Já no que diz respeito à situação do desemprego, a sua taxa é bem mais elevada do que na generalidade do país, situando-se em 8,2% no ano de 2003, enquanto que a nível nacional era de 6,3%.

Quadro 1 Contributo do VAB da Região Alentejo para o VAB do país - 2003

	VAB _{p_m}			
	Total		Indústria (incluindo energia e construção)	
	Milhões de euros	%	Milhões de euros	%
Alentejo	4 893	4.35	1 266	4.15
Alentejo Litoral	1 191	1.06	471	1.54
Alto Alentejo	1 089	0.97	243	0.80
Alentejo Central	1 597	1.42	390	1.28
Baixo Alentejo	1 017	0.90	162	0.53
PORTUGAL	12 521	----	30 504	----

Fonte: Cálculos efectuados com base nos dados do INE (2003) - Contas Regionais

Em termos do contributo da região Alentejana para o produto do país, o peso do VAB (Valor Acrescentado Bruto) do Alentejo no total nacional é relativamente baixo, e especialmente no que se refere ao sector industrial (ver quadro nº 1). Por outro lado, a análise por sub-regiões evidencia um peso considerável do Alentejo Central no total do VAB nacional quanto comparado com as restantes sub-regiões. No entanto, se considerarmos o sector industrial, é o Alentejo Litoral que se destaca como sendo o de maior contribuição. Em contrapartida, é a sub-região do Baixo Alentejo que tem o menor contributo para o VAB da região e do país, particularmente no que diz respeito ao sector industrial.

Quadro 2 Produtividade e respectivos índices de disparidade regional - 2003

Região	Produtividade		
	10 ³ Euros	Índice (1)	Índice (2)
Alentejo	24.7	95	100
Alentejo Litoral	34.7	133	140
Alto Alentejo	22.4	86	91
Alentejo Central	22.6	87	91
Baixo Alentejo	22.9	88	93
PORTUGAL	26.1	100	

Índice (1) - PT=100 | Índice (2) - respectiva região NUTS II =100

Fonte: INE (2003) - Contas Regionais.

Um outro indicador relevante para a análise da situação da região é a produtividade. O Alentejo regista valores inferiores à média nacional, muito embora tenha vindo a aumentar. A situação não é no entanto uniforme em toda a região, já que a observação das diferentes sub-regiões nos permite concluir da existência de um elevado valor para a produtividade no Alentejo Litoral (cerca de 33% superior ao nacional) e valores bem mais inferiores e relativamente uniformes nas restantes sub-regiões. Estas diferenças têm por base as estruturas produtivas das várias sub-regiões, e mais especificamente as diferenças existentes entre o Litoral Alentejano e a restante região. A análise por sectores revela entretanto um facto curioso, como seja o da produtividade no Alentejo ser superior na Agricultura, Silvicultura e Pescas (sector primário) e na Indústria, Construção e Energia (sector secundário) e consideravelmente inferior no caso dos Serviços (sector terciário).

Quadro 3 Produtividade sectorial em 2003 (VAB/emprego total)

	Alentejo	Portugal
Primário	19.08	8.70
Secundário	25.47	20.45
Terciário	22.16	27.41

Fonte: Cálculos efectuados com base nos dados do INE (2003) - Contas Regionais.

Analisando mais especificamente a estrutura produtiva da região alentejana, é de salientar nos últimos anos a crescente importância que o sector dos serviços tem adquirido, quer em termos de emprego quer em termos de valor acrescentado bruto. Em 2003, segundo dados do INE, o emprego nos serviços representava já 66,4% do total da região, correspondendo a cerca de 61% do VAB. Esta evolução segue a mesma tendência do que tem vindo a acontecer no país como um todo. Entretanto, verifica-se uma evolução de sentido contrário na Agricultura, Silvicultura e Pescas, embora o peso deste sector na região ainda seja bem superior ao verificado no país.

Quadro 4 Estrutura do Emprego Remunerado por sectores (%)

	Primário		Secundário		Terciário		Total
	1995	2003	1995	2003	1995	2003	
Alentejo	11,04	8,68	25,28	25,00	63,75	66,38	100
Alentejo Litoral	11,49	9,51	27,20	23,59	61,30	66,90	100
Alto Alentejo	9,35	7,61	26,63	26,65	64,31	65,48	100
Alentejo Central	11,55	8,62	28,18	29,59	60,27	61,79	100
Baixo Alentejo	11,71	9,27	17,41	16,29	70,57	74,72	100
PORTUGAL	3,00	2,13	36,42	33,69	60,58	64,18	100

Fonte: Cálculos efectuados com base nos dados do INE (1995, 2003) - Contas Regionais.

A análise por sub-regiões mostra o equilíbrio que entre elas existe na repartição do emprego por sectores de actividade, sendo mais uma vez notório, o peso que a Indústria, Construção e Energia tem no Alentejo Litoral em termos do VAB regional. É portanto evidente o desequilíbrio existente entre esta sub-região e o restante Alentejo no que se refere à produção industrial.

De 1995 a 2003, o Alentejo Central e o Alto Alentejo mantiveram praticamente inalterado o peso dos empregados assim como do VAB no sector secundário. Pelo contrário, no Baixo Alentejo deu-se, no mesmo período, uma diminuição significativa do peso do VAB do sector secundário, embora o peso no emprego se tenha mantido sensivelmente.

Quadro 5 Estrutura da Repartição Sectorial do VAB (%)

	Primário		Secundário		Terciário		Prod.Imp.de Serv.Banc.		Total
	1995	2003	1995	2003	1995	2003	1995	2003	
Alentejo	19,23	17,51	30,45	25,87	55,58	61,19	-5,26	-4,58	100
Alentejo Litoral	17,67	18,56	45,03	39,55	42,54	46,43	-5,24	-4,53	100
Alto Alentejo	21,55	19,10	22,59	22,31	61,07	63,09	-5,20	-4,50	100
Alentejo Central	18,59	15,34	24,50	24,42	61,99	64,81	-5,28	-4,57	100
Baixo Alentejo	19,41	17,90	30,19	15,93	55,72	70,60	-5,19	-4,42	100
PORTUGAL	5,42	3,84	31,50	27,11	68,33	73,61	-5,25	-4,56	100

Fonte: Cálculos efectuados com base nos dados do INE (1995, 2003) - Contas Regionais.

2.2. A importância do sector energético

A reduzida possibilidade de substituição da energia por recursos não energéticos, a impossibilidade da mesma ser reciclada, bem como a necessidade da sua incorporação em qualquer processo produtivo de bens e serviços, tal como no consumo final, contribuem para o facto dela ser imprescindível.

Portugal, embora com algum atraso relativamente aos seus parceiros europeus no que respeita às medidas que têm sido concebidas no sentido de uma utilização racional da energia, para além de reconhecer a importância da mesma em qualquer economia que se quer desenvolvida, teve ainda de reconhecer, que esse é um sector em que nitidamente tem desvantagens comparativas relativamente a outros países que dele dependem em menor grau. Isto, porque que somos um país fortemente importador de energia, que não possuindo petróleo, jazidas de carvão economicamente exploráveis, ou gás natural, se limita a pagar uma factura energética pesada, com o consumo nacional de energia primária essencialmente baseado numa única fonte energética, o petróleo. Isto tem-se traduzido obviamente de forma negativa no saldo da balança de transacções correntes. Acresce a esta situação, a reduzida eficácia no uso de energia, a que apenas se começou a dar maior atenção nos últimos anos, para além da falta de exploração das energias renováveis disponíveis.

Por essa razão, apenas a redução da factura energética constituirá uma forma eficaz de promover a competitividade empresarial das empresas portuguesas, tarefa que se afigura difícil, se levarmos em

conta a evolução dos consumos energéticos das últimas décadas motivada pelo aumento verificado no padrão de vida dos portugueses, em particular a partir da década de 70.

Em termos regionais, não há muita informação disponível para analisar detalhadamente a importância deste sector na Região Alentejo. Para termos no entanto uma ideia do seu contributo, quer em termos do Emprego, quer do Valor Acrescentado Bruto, podemos pela análise do quadro 6, ver que esse contributo se limitou apenas a 4,1% do número total de empregados do país, e a 9,6% do total do VABpm¹.

Quadro 6 Produção e Distribuição de Electricidade, de Gás e Água em 2003

	Emprego		VABpm	
	Nº	%	(milhões de Euros)	%
Alentejo	1300	4,1	310	9,6
Portugal	31600	100,0	3237	100,0

Fonte: Cálculos efectuados com base nos dados do INE (2003) - Contas Regionais.

Quadro 7

Sociedades com Sede na Região Alentejo e respectivo Pessoal ao Serviço em 2001
Produção e Distribuição de Electricidade Gás e Água

	Sociedades		Pessoal ao Serviço	
	Nº	%	Nº	%
Alentejo Litoral	5	50,0	16	45,7
Alentejo	10	100,0	35	100,0

Fonte: INE, "Anuário Estatístico da Região Alentejo", 2002 e 2003 e cálculos efectuados pelos autores.

Considerando no entanto o peso na economia da região, constata-se que o sector da Electricidade, Gás e Água tem uma importância relativa muito maior comparativamente ao total do país. Em termos concretos, este contribui em 6,1% para o total do VAB regional, enquanto que no País, o seu peso é de apenas 2,8%. Em termos da distribuição desta actividade pelas diferentes sub-regiões, mais uma vez é relevante a importância do Alentejo Litoral. Embora a informação disponível por sub-regiões apenas diga respeito a sociedades com sede na região, a análise do quadro nº 7, permite

concluir que a maioria dessas empresas assim como do pessoal ao serviço se encontra no Alentejo Litoral.

No que respeita aos ramos do Petróleo e Gás, é de referir a existência no Alentejo Litoral (Sines) de duas refinarias que produzem produtos petrolíferos que são distribuídos por todo o país. Para esta mesma localidade, está agora prevista a instalação de mais uma refinaria de grande dimensão.

3. Os Sub-sectoros Energéticos: Situação e Potencialidades

O estudo do sector energético será feito parcialmente em três aspectos: o Sector Eléctrico, o Sector do Petróleo e do Gás e finalmente será efectuada uma breve referência à situação e potencialidades das energias renováveis.

3.1. O Sector Eléctrico

Em 1998 concretizou-se em Portugal a abertura do sector eléctrico à iniciativa privada, o que implicou alterações significativas relativamente ao exercício das actividades de produção, transporte e distribuição de energia eléctrica. Na nova estrutura organizacional que então surgiu, coexistem dois sistemas: o Sistema de Serviço Público (SEP) onde se enquadram as actividades de produção, transporte e distribuição que são exercidas no âmbito do serviço público, e o Sistema Eléctrico Independente (SEI) em que o acesso às actividades de produção e distribuição é livre dentro de certos limites definidos na lei, sendo um único grupo empresarial, EDP (Electricidade de Portugal), com capital público, que controla maioritariamente os aspectos da produção, distribuição e transporte de electricidade.

No Alentejo, tal como no resto do país, a produção de energia eléctrica é largamente controlada pelo grupo EDP. Contudo, existem igualmente produtores em regime especial na área da cogeração (em Sines) assim como na eólica (Grândola) e na minihídrica (Elvas). Em termos de centrais produtoras, existem na região algumas centrais hidroeléctricas convencionais situadas no Alto Alentejo e uma central termoeléctrica no Alentejo Litoral, concelho de Sines, que entrou em exploração em 1985, cujo combustível é o carvão, e que tem uma potência instalada de 1256,0 MW, e uma potência máxima de 1192,0 MW (Fonte : ERSE, 2001).

A produção dessa central, tem feito do Alentejo uma região exportadora de energia eléctrica, produzindo uma boa parte da electricidade que se consome em Portugal (quadro 8).

Quadro 8 Produção Bruta de Energia Eléctrica em 1998 (GW/h)

	Alentejo	Portugal
Hidroeléctrica	288,4	15016,6
Termoeléctrica	8967,9	16428,5
Total	9256,3	31445,1

Fonte: INE e Junta da Extremadura (2001), Estatísticas das Regiões Fronteiriças da Extremadura, do Alentejo e da Região Centro.

Na região, para além das centrais hidroeléctricas que a seguir se apresentam no quadro 9, há a considerar as centrais de Vale do Gaio e Pego do Altar, pertencentes a outras entidades públicas, mas cuja exploração estava, até muito recentemente, a cargo da EDP. No entanto, estas não têm estado activas em termos de produção nos últimos anos. Existem igualmente outras pequenas produtoras de energia eléctrica, mas que produzem para consumo próprio.

Quadro 9 Centrais hidroeléctricas na Região Alentejo

Central	Localização	Potência instalada (MW)
Póvoa	Castelo de Vide	0,8
Bruceira (Nisa)	Velada (Nisa)	1,7
Velada	Nisa	2,0
Fratel	Nisa	130,0
Alqueva	(Concelhos de Moura e Portel)	129,6

Fonte: ERSE (1999) e EDIA.

Entretanto, a construção da barragem do Alqueva que entrou em exploração em Janeiro de 2004, veio aumentar em muito a capacidade de produção de energia eléctrica no Alentejo, prevendo-se uma produção anual de 380 GWh, o que a torna na maior central hidroeléctrica no Sul do país, com um papel fundamental em termos de produção e abastecimento de energia. Desde o início, que isso sempre constou dos objectivos do EFMA (Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva). A previsão de construção de várias mini-hídricas permitirá um maior aproveitamento da barragem, e um aumento na capacidade de produção eléctrica.

Do ponto de vista ambiental, deve ser realçado o facto da energia produzida pela Central de Alqueva em substituição de tradicionais centrais térmicas a carvão, permitir evitar emissões anuais de CO₂, no montante de 360 mil toneladas, numa situação em que a redução dessas emissões, recorda-se, fazia parte dos compromissos assumidos por Portugal quando da ratificação do Protocolo de Quioto.

Em termos dos consumos de energia eléctrica, pelo facto do enclave industrial de Sines se encontrar situado no Alentejo, o consumo nesta região é por ele muito influenciado, fazendo com que o consumo por habitante suba substancialmente. Esta é a região do país em que se verifica uma menor concentração geográfica, tanto ao nível do quantitativo consumido como do número de consumidores. Contudo, se considerarmos apenas o consumo para fins industriais o grau de concentração é bastante maior. Se excluirmos o Alentejo Litoral, podemos afirmar que o Alentejo apresenta níveis de consumo relativamente baixos, o que é sem dúvida um indicador do baixo nível de desenvolvimento da região.

Quadro 10

Consumo de energia eléctrica por sectores de actividade – Alentejo (%)

	Região Total		Região sem Sines	
	1994	2002	1994	2002
<i>Agricultura</i>	3,3	5,5	5,3	8,2
Indústria	59,0	49,9	37,6	29,3
Doméstico	20,4	22,7	32,1	32,7
Out. utilizações	17,3	21,9	25,0	29,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Cálculos efectuados com base em dados provenientes do INE, Anuários Estatísticos para a Região Alentejo.

Relativamente à evolução dos consumos por sector de actividade (quadro 10), há a salientar variações que estão intimamente ligadas aos desenvolvimentos da actividade económica, nomeadamente no que respeita aos consumos para uso industrial e agrícola. Porém, se considerarmos a região sem Sines, a análise será diferente, na medida em que o peso do sector industrial nesse concelho acaba por traduzir os menores consumos energéticos a nível industrial de uma região, que sem Sines, espelha a evolução negativa em termos do seu desenvolvimento industrial.

Isso é bem visível através do quadro 11, que evidencia por sub-regiões os consumos energéticos, industriais e domésticos, com o Alentejo Litoral (devido a Sines), a efectuar 62,6% dos consumos

totais que na região se destinam a esse fim. Se ao Alentejo retirássemos Sines, a percentagem que a região teria no total dos consumos para fins industriais, seria de apenas 5,6%.

Quadro 11

Consumos de Energia Eléctrica na Região Alentejo por sub-regiões – 2002

	Total 10 ³ kWh	%	Doméstico 10 ³ kWh	%	Industrial 10 ³ kWh	%
Alentejo Litoral	1011766	41,7	101731	18,5	756760	62,6
Alto Alentejo	399149	16,5	130498	23,7	115614	9,6
Alentejo Central	577881	23,8	194226	35,3	167552	13,9
Baixo Alentejo	436594	18,0	123046	22,4	169171	14,0
Total	2425390	100,00	549501	100,00	1209097	100,00

Fonte: Cálculos efectuados com base em dados provenientes do INE, Anuários Estatísticos para a Região Alentejo.

Em relação ao abastecimento de energia eléctrica, é no Alentejo que se verifica o maior peso do auto-consumo, com 29% do total do consumo na região em 1999, tendo registado um crescimento assinalável nos últimos anos². Isto, porque no Alentejo estão localizadas pequenas unidades industriais com produção própria de energia eléctrica. Por seu lado, o consumo do sector industrial no Alentejo, embora pouco expressivo, representava em 2002 apenas 7,1% do total desses consumos no país.

3.2 - Outros Sectores Energéticos (Energias Não Renováveis)

Para além da energia eléctrica, importa analisar ainda que brevemente outros sectores, mais concretamente ligados ao Petróleo e Gás. Porém, dada a reduzida importância da produção nestes sectores a nível da Região Alentejo (excepção feita ao concelho de Sines), a análise irá centrar-se quase exclusivamente nos aspectos do consumo. Desta forma, neste ponto analisaremos essencialmente o consumo de combustíveis líquidos (Gasolinas, Gasóleo, Petróleo e Fuelóleo) e de combustíveis gasosos (Gás propano e Gás butano para consumo doméstico e Gás Auto).

Segundo dados da DGE, verificaram-se na região e a partir de 1997, e para ambos os tipos de gás de consumo doméstico, decréscimos de consumo que acompanharam as vendas a nível nacional, reduções essas que têm a ver com a crescente utilização do gás natural. No entanto, dada a irregularidade no início da utilização deste tipo de gás, como seria de esperar a utilização de gás butano e propano é

bastante variável entre as várias sub-regiões, o que muito naturalmente traduz também as diferenças que entre elas existem em termos de densidade populacional e de desenvolvimento económico (quadro 12).

Quadro 12

Venda de combustíveis na Região Alentejo por sub-regiões – 2001

	Gás Butano		Gás Propano		Gás Auto	
	Ton	%	Ton	%	Ton	%
Alentejo Litoral	11330	29,78	4407	16,69	301	30,56
Alto Alentejo	5402	14,20	6960	28,28	151	15,33
Alentejo Central	12575	33,06	10804	39,58	378	38,38
Baixo Alentejo	8733	22,96	4956	15,45	155	15,74
Total	38040	100,00	27127	100,00	985	100,00

Fonte: Cálculos efectuados com base em dados provenientes do INE. Anuários Estatísticos para a Região Alentejo.

No que diz respeito ao consumo de combustíveis líquidos, há que salientar a importância da sub-região do Alentejo Litoral, especialmente no caso do Fuelóleo com um consumo de 82,61% do total da região (quadro 13). Tal era de esperar dada a já referida concentração industrial nessa sub-região.

Quadro 13

Venda de combustíveis líquidos por sub-regiões – 2001

	Gasolinas		Gasóleo		Petróleo		Fuelóleo	
	Ton.	%	Ton.	%	Ton.	%	Ton.	%
Alent. Litoral	31586	29,99	96257	22,02	13	16,46	97478	82,61
Alto Alentejo	19761	18,76	154180	35,27	20	25,32	7929	6,72
Alent. Central	34618	32,87	114629	26,22	39	49,37	6842	5,80
Baixo Alent.	19350	18,37	72058	16,48	7	8,86	5746	4,87
Total	105315	100,0	437124	100,0	79	100,0	117995	100,0

Fonte: Cálculos efectuados com base em dados provenientes do INE. Anuários Estatísticos para a Região Alentejo.

3.3. Análise das Energias Renováveis

Relativamente à produção de energia primária em Portugal a partir das chamadas energias renováveis, as fontes energéticas deste tipo com maior contribuição são a biomassa, sobretudo de origem florestal, e a energia hídrica, as quais se destacam claramente das restantes na sua contribuição para o balanço energético nacional. Contudo, nos últimos anos, tem-se assistido a um aumento progressivo da utilização da energia solar térmica e da energia eólica. Esta evolução tem naturalmente a ver com o facto de, em termos tecnológicos, ser actualmente possível a utilização deste tipo de energias com equipamentos mais fiáveis e mais comercialmente competitivos.

Em Portugal, estas energias não estão ainda bem aproveitadas embora o país tenha um grande potencial em termos de energias renováveis ou alternativas. Portugal continua a importar enormes quantidades de combustíveis fósseis-petróleo e carvão, estando por isso muito dependente do exterior em termos energéticos. Para além do encargo económico que estas importações representam, há a considerar o impacto ambiental que resulta da utilização dos combustíveis fósseis. É por isso, que cada vez se torna mais clara, a importância de Portugal tirar partido das potencialidades que tem em energias como a hidráulica, eólica, solar, biomassa e geotérmica. Nesse sentido, o Governo anunciou em Janeiro de 2006, um pacote de medidas de incentivo à utilização de energias renováveis, tendo também anunciado para breve a aprovação de medidas que têm em mente obrigar a que as novas construções tenham a necessária adaptação para colocação de painéis solares.

A Região Alentejo tem potencialidades para o desenvolvimento deste tipo de energias, e já no início da década de 90 estas foram identificadas aquando da elaboração do respectivo Plano Energético Regional³. No entanto, tal como no resto do País, estas ainda não foram suficientemente exploradas, não existindo muita informação disponível sobre o aproveitamento deste tipo de energia na região, o que não invalida que seja feita referência às potencialidades existentes.

No que respeita à energia hídrica, conforme já foi referido, com a entrada em funcionamento da central do Alqueva, a região passou a ter possibilidades acrescidas na produção energética.

Em termos de energia solar, o Alentejo é uma zona privilegiada para o seu aproveitamento, dados os valores anuais de insolação entre 2500 e 3100 horas (número médio de horas de sol por ano). Neste âmbito, é de referir actualmente a existência de um projecto para instalar na Amareleja uma das maiores centrais de energia solar do mundo (concelho de Moura). Prevê-se que o mesmo ocupará

uma superfície de 100 hectares e terá certamente um impacto importante ao nível da criação de emprego na região. Paralelamente, existe por parte da EDIA intenção de instalar em Alqueva uma pequena central fotovoltaica, a qual terá uma potência de 60 kWp.

Quanto à energia eólica, embora seja difícil avaliar o potencial da região, alguns estudos parecem apontar para a eventual viabilidade técnica do aproveitamento deste recurso para a produção de electricidade, embora não destacando zonas específicas dentro do Alentejo. Terá contudo de ser referido, que a instalação de equipamento eólico nem sempre é fácil dadas as condicionantes existentes, nomeadamente ao nível dos efeitos visuais na paisagem, interferências magnéticas, ruído produzido, e também determinados aspectos legais relacionados com a utilização dos terrenos. Neste momento, merece referência a existência em Sines de um parque Eólico que foi construído em 1992, bem como projectos para instalações em Alqueva e Santiago do Cacém.

Para a energia geotérmica, a indicação de potencialidades de exploração ocorre muitas vezes pela existência de fluidos quentes à superfície que indiciam a presença de reservatórios em profundidade. Desse ponto de vista, o Alentejo não parece ser uma região com grandes potencialidades para esse tipo de energia.

Finalmente, uma palavra para o potencial biomassa, que em especial no caso do Alentejo pode ter um papel importante numa política de substituição de produtos derivados do petróleo. Isto, pelo facto da região ter uma área florestal considerável, constituindo uma das regiões do país com maior ocupação florestal, e ainda com possibilidades de aumentar.

Neste campo, o biodiesel pode constituir-se como uma alternativa aos combustíveis fósseis, podendo dessa forma contribuir para reduzir a nossa dependência energética face ao petróleo, ao mesmo tempo que, indo de encontro aos requisitos de Quioto, permite ainda diminuir as emissões de CO₂. Nesse sentido, estão a ser desenvolvidos esforços pela EDIA em colaboração com outras entidades, com o objectivo de ser construída no Parque Ambiental em Beja, uma pequena unidade de produção de biodiesel, cuja matéria-prima será em princípio constituída por óleos vegetais usados.

Também pela EDIA, e em colaboração com uma empresa do Grupo Espírito Santo, a ESAGRI, está a ser estudada a viabilidade técnica e económica da implantação na área de influência de Alqueva, de uma unidade industrial destinada à produção de bioetanol, a qual terá como matérias-primas as culturas da beterraba, milho e trigo. Tal como o biodiesel, o bioetanol apresenta-se como uma boa alternativa à utilização dos combustíveis fósseis.

4. Conclusões

Ao considerarmos a análise do sector energético na Região Alentejo, teremos de salientar em primeiro lugar a sua importância como *input* estratégico. De facto, o controlo e expansão deste sector são de extrema importância em qualquer economia.

As potencialidades de desenvolvimento da economia da região parecem-nos continuar fortemente dependentes daqueles que apresentámos como principais condicionantes ao seu desenvolvimento, como sejam a crescente desertificação, a fragilidade do tecido produtivo e a reduzida produtividade.

Existe na região uma necessidade premente de aumentar o fraco dinamismo que nas últimas décadas a tem caracterizado, o que passa necessariamente pela atracção de investimentos que consigam fixar populações, numa tentativa de ultrapassar a fragilidade do tecido produtivo. Porém, a implementação de actividades produtivas, sempre estará condicionada pelos recursos disponíveis, e em particular pelos recursos energéticos. Daí a necessidade de uma diversificação das fontes de energia, dados por um lado, a impossibilidade de ela poder ser substituída por outros recursos não energéticos, e por outro, o facto de essa ser sem dúvida uma via de redução da dependência relativamente ao petróleo, e uma forma de promover a competitividade empresarial face às carências evidenciadas pela região.

Da análise efectuada do sector energético, concluímos não terem acontecido grandes modificações no que diz respeito à contribuição dos principais sub-sectores energéticos para o conjunto do sector.

Relativamente à evolução, quer a nível do consumo, quer da produção, o aspecto positivo que merece maior realce, é sem dúvida a entrada em funcionamento da Central de Alqueva, não só pela sua elevada capacidade de abastecimento de energia, mas também pelo facto de, ao permitir a produção energética em substituição de tradicionais centrais térmicas a carvão, poder evitar de uma forma significativa emissões anuais de CO₂.

Muito embora não se possa apelar de significativo o desenvolvimento verificado no âmbito das energias renováveis, parece-nos serem positivos alguns indícios (embora claramente insuficientes), não apenas pela consciencialização, que parece começar a ser generalizada, no sentido de que é necessário cada vez mais dar importância a essas energias alternativas, bem como por algumas medidas e projectos, alguns ainda em fase de discussão e implementação, de modo a que essas formas de energia se constituam como verdadeira alternativa ao petróleo.

No entanto, parece-nos ser de realçar o seguinte. O contributo que ao Alentejo possa ser dado pelo Alqueva, ultrapassa largamente a produção de energia eléctrica, pelo que será importante que do ponto de vista socio-económico, e alguns anos volvidos desde a conclusão do empreendimento, as expectativas geradas em torno da previsível evolução de sectores como o agrícola, agro-industrial, comércio e turismo, não se limitem a isso mesmo, meras expectativas. Urge pois, tirar o máximo partido possível de todas as sinergias do tecido produtivo, numa tentativa de articular as actividades a desenvolver, tendo em vista uma significativa melhoria das condições económicas da região, face às graves deficiências estruturais que o Alentejo desde há muito padece, e que de forma alguma são passíveis de solucionar no curto prazo.

Essa parece-nos uma forma de, em paralelo com um significativa aposta na utilização de fontes alternativas de energia, conseguir, pelo empenho e dinamismo dos agentes económicos, contribuir para o aumento da competitividade empresarial.

Notas

¹ As Contas Regionais não permitem a separação do Sector da Água, razão pela qual estes números têm por base o Sector da Produção e Distribuição de Electricidade, Gás e Água.

² De acordo com os dados da DGE (Direcção Geral de Energia).

³ O Plano Energético do Alentejo data de 1991.

Referências Bibliográficas

BOUCINHA, Júlia e ALMEIDA, Paula (1998), "O Sector Energético na Economia Portuguesa – Análise de Impactos", *Economia e Prospectiva*, Vol. II, nº.2, Jul.Set., 27-37.

CARTAXO, Rui (1998), "O Rápido Desenvolvimento do Mercado como Condição de Sucesso do Projecto do Gás Natural", *Economia e Prospectiva*, Vol. II, nº.2, Jul.Set., 51-55.

CCRA – Comissão de Coordenação da Região do Alentejo e CETA – Centro de Estudos em Economia da Energia, do Transporte e de Ambiente (1990): Plano Energético da Região do Alentejo, ISEG – UTL.

- CERVERA, Juan V. e MIRA, Natércia G. (1994), *Impacto económico del Sector Energetico en Extremadura y Alentejo*.
- COUCELLO, Vasco (1998), "A Energia e o Protocolo de Kyoto", *Economia e Prospectiva*, Vol. II, nº.2, Jul.Set., 15-26.
- EDIA, Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas de Alqueva, S.A. <http://www.edia.pt>
- ERSE- Entidade Reguladora do Sector Eléctrico (1999), *Caracterização do Sector Eléctrico*.
- ERSE - Entidade Reguladora do Sector Eléctrico (2001), *Caracterização do Sector Eléctrico*.
<http://www.erse.pt/>
- GODINHO, Célia e BOUCINHA, Júlia (1998), "O Consumo de Energia e o Bem Estar dos Cidadãos", *Economia e Prospectiva*, Vol. II, nº.2, Jul.Set., 121-130.
- INE (vários anos), Anuários Estatísticos para a Região Alentejo
- INE (2003 a), Inquérito ao Emprego.
- INE (1995, 2003), Contas Regionais.
- INE e Junta da Extremadura (2001), Estatísticas das Regiões Fronteiriças da Extremadura, do Alentejo e da Região Centro.
- DGE (Direcção Geral de Energia). <http://www.dge.pt>
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA (1998), *Economia e Prospectiva: Energia Competitividade e Bem Estar*, Vol.II, nº.2, Julho/Set..
- MIRA, Natércia e GALEGO, Aurora (2001), *Economia de la Energia: Análisis de Extremadura, Alentejo y Región Centro*, Serie Estudos Portugueses, nº 18, 2001, Junta da Extremadura, coordenador Juan Veja Cervera.

Direito de Acesso à Água: princípios económicos para seu usufruto na agricultura

PEDRO DAMIÃO DE SOUSA HENRIQUES, MANUEL COURET BRANCO,
RUI FRAGOSO, MARIA LEONOR DA SILVA CARVALHO

"Água má faz danos, água bôa dá anos"

"Água e mulher só bôa se quer"¹

1. Introdução

A água está na origem da vida na Terra, nenhum organismo pode viver sem água sob qualquer das suas formas, todos os seres vivos aliás, nós próprios incluídos, vivem num ambiente aquoso. Porque é essencial à sobrevivência humana, a economia não consegue evitar a obrigação de abordar a questão da disponibilidade da água. Durante longo tempo, a água foi considerada como um elemento, apenas no século XVIII, com os trabalhos do físico H. Cavendish, se demonstrou, afinal, tratar-se a água de uma combinação de Hidrogénio e de Oxigénio na proporção de dois átomos para um. Dois séculos mais tarde, novas investigações viriam pôr a descoberto outros níveis na estrutura da água, revelando que esta é, também, um bem económico, social e cultural, ficando apenas por desvendar, se acaso tal importar, as exactas proporções em que ela se decompõe enquanto bem destinado à satisfação de múltiplas necessidades humanas.

Apesar de vital para a sobrevivência, o acesso à água está longe de estar garantido para todos os que dela necessitam e, no seio daquelas comunidades que têm a sorte de beneficiar deste acesso, a água está também longe de se encontrar distribuída de modo equitativo pelos seus membros. A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que mais de um bilião de pessoas estão privadas de um acesso básico ao fornecimento de água (WHO, 2000, p 1), o que não é, obviamente, estranho ao facto da Organização das Nações Unidas (ONU) estimar, por seu turno, que 2,3 biliões de pessoas sofrem todos os anos de doenças ligadas à água (UN, 1997, p 39). Mais do que inevitável é, portanto, imprescindível que uma ciência ao serviço do ser humano, como é a economia, se debruce sobre estas questões com o claro propósito de fornecer respostas úteis.

2. A Água, entre direito e mercadoria

A Declaração Universal dos Direitos Humanos consagra, no seu artigo 3º, o direito inalienável à vida, uma vida que outros artigos estabelecem mais adiante não se limitar à sobrevivência física, exigindo

¹ Inscrição no fontanário da aldeia de Folgozinho, Serra da Estrela.

com clareza que ela se revista de um mínimo de dignidade e que possa ser gozada em liberdade e em segurança. Este direito à vida reclama, por sua vez, a acessibilidade aos recursos naturais, e também a alguns artigos manufacturados, essenciais ao seu pleno cumprimento. A primeira característica destes recursos é serem, ao mesmo tempo, primordiais à existência humana acima definida e, ainda, não substituíveis por outros nessa função. Estes recursos devem, assim, ser assumidos como uma espécie de capital comum para a existência (Petrella, 2004), o que implica uma abordagem particular quando se trata de proceder à sua gestão, isto é, à sua exploração e à sua distribuição.

A água, sob todas as suas formas e quase todos os seus usos, constitui talvez o primeiro dos recursos a constar da listagem deste capital comum. De facto, uma quantidade adequada de água, segura, é necessária para prevenir a morte por desidratação, para reduzir o risco de doenças relacionadas com a água e para satisfazer outros tipos de consumo, como por exemplo, cozinhar alimentos e preencher as necessidades de higiene pessoal e doméstica, às quais se devem acrescentar as necessidades em água para a produção de alimentos, de origem vegetal ou animal.

A imperiosa satisfação destas necessidades, no prolongamento do Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, assinado em 1966 e em vigor a partir de 1976, levou a que o Conselho Económico e Social das Nações Unidas consagrasse, em Novembro de 2002, a existência de um Direito à Água (UN, 2002). Na introdução deste documento é afirmado que a água é um recurso natural limitado e um bem público indispensável para levar uma vida humanamente digna (UN, 2002, p1). Até ao início da segunda metade do século XX, a fraca pressão demográfica sobre os recursos disponíveis, levou a que alguns destes, como a água, fossem sobretudo entendidos como bens livres, isto é, disponíveis para consumo segundo o modo do primeiro a chegar primeiro a ser servido (Bontems e Rotillon, 1998). O desenvolvimento económico, acompanhado do crescimento dos diversos tipos de consumo de água, obrigou a pensar a sua gestão no quadro geral de uma situação de escassez, criando as condições para pensar na sua classificação segundo o tipo de bem. A utilização dos conceitos de escassez, assim como da constatação do chocante desfasamento entre a oferta e a procura, faz com que a questão do direito à água possa ser enunciada também como um problema económico.

Como Definir Economicamente a Água

O primeiro passo do tratamento deste problema económico consiste na identificação do bem. Ao afirmarem tratar-se a água de um bem público, as Nações Unidas operam desde logo uma classificação que carece de uma fundamentação mais detalhada, essencial para enquadrar o tipo de gestão que se deve propor. A distinção clássica entre bem público e bem privado assenta no facto de um bem

privado apresentar duas características essenciais, a rivalidade e a exclusão. De facto, a apropriação, o consumo, de um bem ou serviço privado, como por exemplo um par de sapatos ou uma refeição num restaurante, faz-se em concorrência com outros indivíduos. Assim, o consumo de um bem com estas características por parte de um indivíduo implicará a menor disponibilidade do mesmo para o consumo por outro indivíduo. Em consequência, quanto mais valioso for o bem ou o serviço em questão, maior será a rivalidade entre os indivíduos para o adquirir, o que terá por consequência normal a elevação do preço a que será transaccionado. A segunda característica atrás mencionada, a exclusão significa que é possível impedir que alguém consuma um determinado bem se não estiver disposto a pagar por ele.

No caso dos bens públicos tanto a rivalidade como a exclusão não se verificam. Ninguém pode ser excluído do consumo dum bem público, e não se trata aqui de qualquer consideração ética, ou pelo menos ainda não. Os bens públicos estão, por definição, disponíveis para o consumo de todos. Não é necessário entrar em concorrência para lhes garantir o acesso, e o consumo de um bem público por parte de um indivíduo não reduz o acesso de outro indivíduo ao consumo do mesmo bem. Por outro lado, para estes bens, é impossível, ou muito difícil, impedir o seu consumo por parte de alguém sem disposição para os pagar. O exemplo clássico do serviço prestado por um farol às embarcações que navegam perto da costa mostra claramente esta propriedade dos bens públicos. De facto, por beneficiar da informação fornecida por um farol, uma embarcação não exclui qualquer outra da possibilidade de beneficiar dessa mesma informação. Por outro lado, também não é fácil cobrar directamente pelo serviço efectuado, não é, com efeito, fácil comprar e vender e, portanto, realizar benefícios, o que afasta o sector privado do fornecimento destes bens.

Esta distinção entre bens públicos e privados revela, no entanto, algumas insuficiências quando se trata de classificar a água. Assentando de novo a nossa análise na presença ou ausência de rivalidade e de exclusão é, ainda, possível determinar dois outros tipos de bens. Com efeito existem bens que apresentam combinações de rivalidade e de exclusão diferentes das anteriores. Assim existem bens que apresentam rivalidade mas não exclusão, e bens que apresentam pelo contrário, exclusão mas não rivalidade. Aos bens que se incluem no primeiro grupo chamamos de bens comuns, e aos que se incluem no segundo, bens colectivos. No primeiro caso, trata-se de bens cujo consumo por parte de uns diminui a capacidade de consumir por parte de outros, mas cujo acesso é difícil de limitar ou impedir, como é o caso dos peixes nos oceanos. No lado oposto encontram-se os bens para os quais é fácil de limitar o acesso mas cujo consumo por parte de um indivíduo não diminui a capacidade de consumir de outro, como se constata por exemplo com os programas na televisão por cabo. Com base nestes termos, qual deverá ser, então, a classificação da água?

De um ponto de vista estritamente técnico, isto é de acordo com a distinção clássica entre bens públicos e bens privados, a classificação da água não é simples. O consumo de água na natureza, a captação num rio, numa nascente, salvaguardadas as excepções de consumos insustentáveis, não exige rivalidade nem provoca exclusão e, por essa razão, a água é claramente um bem público. Ao defender a distinção entre valor de uso e valor de troca, A. Smith afirma a dado passo que *"não existe nada mais útil do que a água mas com ela quase nada se pode comprar"* (Smith, 1973). Com esta afirmação Smith, sem que fosse essa a sua primeira intenção, defendia portanto que a água não tem preço, logo que não se pode nem comprar nem vender, tal como o serviço do farol, fornecendo, assim, uma outra interpretação para a classificação da água enquanto bem público.

A não existência de rivalidade e de exclusão é reforçada pelo facto de não existirem direitos de propriedade claros sobre a água no seu primeiro estado, digamos natural. A água não pertence a ninguém, quando muito pertence a uma comunidade. Isto não significa que não devam existir quaisquer regras para a distribuição deste bem. G Hardin no seu famoso artigo sobre a tragédia dos baldios mostra como a inexistência de direitos de propriedade acompanhada da ausência de regras para a afectação sustentável do recurso, neste caso a terra, pode levar à sua destruição e por fim à impossibilidade generalizada de poder dele beneficiar (Hardin, 1968). A preservação e o fornecimento dos bens públicos são, portanto, uma responsabilidade colectiva e, conseqüentemente, a sua gestão exige a presença de uma autoridade pública. O *Tribunal de Las Águas* de Valência, em Espanha, uma instituição com mais de mil anos, ainda hoje se reúne todas as semanas para afectar as utilizações da rede regional de águas (Bontems, Rotillon, 1998, p 13), demonstrando o carácter reconhecidamente público da água, neste caso particular para irrigação. No entanto, porque a água não existe em quantidade ilimitada no planeta, qualquer consumo por parte de um indivíduo reduz a capacidade de consumo por parte de outro indivíduo, mesmo que em aparência isso não suceda, quando a água é abundante. Deste ponto de vista a água constitui um bem comum, característica que se acentua à medida que as disponibilidades do planeta em água doce diminuem em relação à população.

A forma sob a qual a água se apresenta hoje ao consumidor tem, no entanto, pouco a ver com aquela que transparece das considerações feitas acima. Com efeito, a esmagadora maioria da população mundial usufrui de água segura através da intermediação de infra-estruturas, tais como canalizações e várias outras formas de captação e distribuição. Ora, ao contrário da água propriamente dita, estas estruturas são susceptíveis de serem apropriadas de modo privado, sendo desde logo possível introduzir no acesso à água as características de rivalidade e de exclusão. Em consequência, a classificação da água enquanto bem público perde parte da sua pertinência. Ao ser possível, deste

modo, pagar pelo seu consumo, e dele excluir outro indivíduo, pois à torneira só tem acesso quem estiver disposto a pagar, a água assume algumas das características de um bem privado.

Afirmou-se acima que, nesta fase da classificação, não foram tidos em consideração quaisquer imperativos de ordem ética. Torna-se, agora, imperioso introduzi-los. Podendo ser classificada, em si mesma, como bem público e a sua captação e distribuição como bem privado, a água assume deste ponto de vista um duplo carácter. No entanto, face à definição de um direito à água e à possibilidade de este poder ser afirmado como um direito fundamental pelo facto de constituir uma condição essencial para o usufruto de outros direitos humanos (UN, 2002, p 1), somos forçados a admitir a preponderância do seu carácter público, mesmo nos domínios em que a água se poderia assumir como bem privado. Com efeito, se a água constitui um direito fundamental, porque é essencial à vida, e por essa via um pré-requisito para a realização de outros direitos humanos, a exclusão operada normalmente no quadro do acesso a bens privados significaria, desde logo, uma privação de direitos essenciais baseada no poder de compra, o que contraria a universalidade desses mesmos direitos.

A ciência económica tradicional tem por hábito separar as questões da eficiência e da equidade no que diz respeito à afectação dos recursos. Esta separação tem vindo a ser amplamente questionada por muitos cientistas em vários domínios da economia, pelas razões enunciadas anteriormente, e perde todo o sentido quando se trata da água. No seio da análise económica, as noções fundamentais são as de custo, e, portanto, de poder de compra, e de retorno e, portanto, de benefício. Estes elementos não pertencem, no entanto, à esfera dos direitos. A questão essencial dos direitos é a de habilitação, isto é, a fundamentação da atribuição de direitos aos indivíduos. Diga-se, desde já, que estabelecer a água como um direito não significa o mesmo que considerá-la uma necessidade vital.

Ao afirmar-se que a água constitui uma necessidade vital está-se a constatar um facto, decerto importante, mas por aí pouco se esclarece sobre a questão da acessibilidade. Existem uma série de bens e serviços que são considerados vitais mas que, nem por isso, deixam de ser considerados privados ou económicos. Temos necessidade absoluta de comer mas isso não nos garante uma refeição obrigatoriamente, temos necessidade de ser amados mas isso não constitui um direito. A economia sabe lidar com as necessidades, as definições de economia, mesmo as mais tradicionais, reconhecem, aliás, o propósito da economia em satisfazer necessidades. Ao invés, a economia tem dificuldade em lidar com direitos, à excepção dos direitos de propriedade.

Querá isto dizer que, ao considerar-se o acesso à água um direito, deixa de haver lugar para a análise económica? O objectivo deste trabalho é afirmar que sim, que existe espaço para análise

económica tradicional, mas que esta deverá estar claramente balizada pelas exigências do tratamento particular que merece a água enquanto bem público e direito humano. O facto de na declaração da ONU sobre a água enquanto direito humano se afirmar, a dado passo, que as populações devem ter meios para aceder à água, significa, desde logo, que é aceitável que ela possa ter um preço e, desde logo, que ela seja submetida à análise da economia (UN, 2002, p 6). No entanto, esta possibilidade de ostentar um preço não faz da água, automaticamente, um bem privado como qualquer outro, daí a necessidade de um tratamento particular.

A Rivalidade entre os Diferentes Usos da Água

A água pode ser utilizada pelo homem para diferentes fins, desde o consumo humano, passando por actividades produtivas como o transporte, a indústria, a agricultura e a pesca, por actividades recreativas e de lazer e por actividades de conservação da natureza e do meio ambiente. A importância da água no que concerne à satisfação das necessidades humanas levanta, ainda, a questão da hierarquização dos diferentes usos. Dado o seu carácter primordial à sobrevivência humana, é perfeitamente admissível que se estabeleçam prioridades no que concerne ao seu consumo. Não deverá ser fácil contestar que quando a disponibilidade de água não permite a sua utilização para todos os fins, se deva atribuir prioridade ao consumo humano directo relegando para segundo plano os restantes usos, como por exemplo, regar um jardim ou lavar um automóvel ou até mesmo quando o uso alternativo da água é o de regar campos de cultivo, embora neste último caso estejamos perante um elemento vital para a satisfação de outro dos direitos humanos relativos à satisfação de uma das necessidades básicas, que é alimentação. Ora, apesar de não ser prioritária, a agricultura de hoje representa cerca de 70% dos consumos de água doce do planeta (Comité Promoteur pour le Contrat Mondial de l'Eau, 1998), facto que levanta desde logo dois problemas, o da sustentabilidade dos actuais processos técnicos e o da arbitragem entre o consumo humano directo e o das restantes actividades.

3. O Mercado da Água

Apresentando a água as valências anteriormente enunciadas, o mercado da água exhibe características particulares e intrínsecas que o afastam do mercado designado de competitivo. A ausência de um mercado competitivo para a água deve-se às características físicas da água que, como líquido, é transportada e distribuída como um fluxo, podendo apresentar-se também nos estados sólido e gasoso; ao facto dos mecanismos de controlo e quantificação deste fluxo não serem simples e baratos, travando por essa razão a definição de direitos de propriedade efectivos sobre a água; ao facto de ser

um bem insubstituível e imprescindível para a maioria dos usos e de não poder ser apropriada em regime de exclusividade por um determinado utilizador; à natureza, que, como produtor exclusivo de água na origem, não se comporta como um agente económico; ao facto dos custos de captação, transporte e distribuição serem elevados, levando a que os serviços de oferta da água sejam prestados num regime que se assemelha ao de monopólio natural e aos aspectos culturais que levam muitas comunidades a considerar a água um presente da natureza, logo um bem livre, sem preço e de oferta ilimitada.

Alguns destes aspectos que caracterizam o mercado da água, quando analisados sob o prisma da análise económica, caem dentro das chamadas falhas de mercado. Destas salientamos as externalidades negativas, os bens comuns, os bens de mérito, a afectação de recursos comuns e a sua sobreutilização que serão objecto de reflexão no ponto 5.

Características da Oferta de Água

A disponibilidade da água para a satisfação dos seus diferentes usos pode ter origem superficial, subterrânea ou a partir da dessalinização da água do mar. Segundo Seckler *et al.* (1998), a disponibilidade de água de um território poderá ter origem no fluxo líquido de água, que resulta do balanço entre os fluxos de entrada e de saída de água de território, nas alterações dos volumes de água armazenados nas albufeiras, lagos, aquíferos e no solo, no fluxo superficial e sub-superficial de água, que é dado pela diferença entre a precipitação e a evaporação no local, e na dessalinização de águas marinhas ou salobras.

As características específicas do recurso água permitem que esta possa, sucessivamente, ser utilizada ao longo do sistema hidrográfico, o que dificulta bastante a medição dos volumes disponíveis. A água, captada e derivada num dado ponto do sistema hidrográfico, divide-se em água consumida e nos fluxos de retorno. A água consumida perde-se por evaporação, transpiração ou percolação, e não volta a entrar no sistema hidrográfico, enquanto que os fluxos de retorno podem voltar a ser captados no sistema e reutilizados a jusante. É o que acontece com as águas de drenagem dos agricultores situados a montante numa bacia hidrográfica, que, posteriormente, irão constituir uma disponibilidade de água dos agricultores situados a jusante dessa bacia. A oferta primária de água é a quantidade de água actualmente distribuída aos utilizadores em função dos recursos hídricos disponíveis. No entanto, a oferta efectiva é superior, na medida em que os fluxos de retorno constituem também uma disponibilidade de água.

Nas zonas com pluviosidade elevada, a água não é um factor limitador e o seu custo de oportunidade é igual a zero, contrariamente ao que acontece nas zonas menos pluviosas ou com uma distribuição irregular ao longo do ano, em que a água é uma das restrições à actividade humana e tem um custo de oportunidade positivo. Para estas situações pode ser economicamente viável construir sistemas para captar, armazenar, transportar e distribuir a água.

A captação da água pode ser feita através das águas superficiais, directamente a partir dos rios, dos lagos, dos açudes, das barragens e de tanques de armazenamento ou através das águas subterrâneas, e a partir dos aquíferos, quer através de poços ou de furos.

O transporte da água até aos locais de consumo pode ser feito através de condutas fechadas ou de canais ao ar livre. Este transporte apresenta custos de transacção elevados e está sujeito a falhas de mercado. O transporte através de condutas fechadas evita as perdas por evaporação e infiltração, mas, na maior parte do tempo, só se justifica para actividades produtivas de alto valor acrescentado (por exemplo, actividades industriais e culturas hortícolas) ou para consumo urbano.

O fornecimento de água aos diferentes consumidores apresenta custos associados à sua captação, ao seu armazenamento, ao seu transporte e à sua distribuição, designados por custos de abastecimento, assim como custos relativos à escassez da água para consumos futuros (custos de sobre-exploração) e custos ambientais causados pelas externalidades negativas resultantes do uso da água. Os custos de abastecimento de água incluem os custos dos investimentos realizados em infra-estruturas, os custos de exploração, os custos de manutenção e os custos de gestão e administração dos sistemas de abastecimento de água aos diferentes usos. No curto prazo, a quantidade de água oferecida para consumo pode ser considerada fixa, enquanto no longo prazo é possível aumentar a sua disponibilidade fazendo investimentos na sua captação e no seu armazenamento.

Características da Procura de Água

A água desempenha um papel essencial na satisfação das necessidades da sociedade, podendo diferenciar-se os seus usos em consumptivos e não consumptivos. Os usos consumptivos implicam que uma parte significativa da água utilizada se perca ou seja incorporada noutros bens produzidos. Nestes usos incluem-se o abastecimento doméstico e público e o fornecimento à indústria e à agricultura, representando estes últimos mais de 80% dos consumos de água.

Os usos não consumptivos, como a própria designação indica, devolvem ao meio hídrico praticamente a totalidade dos volumes de água utilizados sem alterar significativamente a sua qualidade. Exemplos destes usos são a utilização da água para a produção de energia hidroeléctrica, para a refrigeração de centrais térmicas e de processos industriais, como meio de transporte de pessoas e bens, como meio diluidor e de transporte de cargas poluentes, para a pesca profissional, para a aquicultura, para o lazer e o recreio, para a conservação da natureza, para manter os caudais ecológicos e para as cerimónias religiosas e culturais. Nestes usos, apesar da água voltar ao meio hídrico, ela não pode ser disponibilizada para outros usos alternativos, pois tem de estar disponível no momento e no local em que é requerida.

Dados os seus diferentes usos, a procura de água dependerá directamente do valor que ela tem para cada um desses usos. Para além do valor de uso da água, é cada vez mais relevante para a sociedade o valor de opção e o valor de existência da água. O valor de opção diz respeito à margem a cobrar no presente para que a água esteja disponível para as gerações futuras. O valor de existência, por seu turno, corresponde ao valor intrínseco da água como recurso comum que a natureza põe à nossa disposição como se tratasse de uma dádiva para garantir a nossa sobrevivência.

As metodologias usadas para calcular o valor da água são diversas, sendo que a avaliação contingencial é muito utilizada, pois permite a revelação da disposição a pagar por parte dos potenciais consumidores para cada um dos seus diferentes usos. No caso da água ser utilizada não como produto final, mas como consumo intermédio, o cálculo do seu valor de uso pode ser feito utilizando a teoria da produção ou dos custos, através da estimação da curva de procura derivada da água, como para a produção agrícola, referida mais adiante no ponto 3.

Esquematização do Mercado da Água

Uma forma de ilustrar o mercado da água é decompor a procura agregada em procura urbana e em procura para o sector agrícola, as quais podem ser competitivas ou não, dependendo da disponibilidade de água e de como estão construídos os sistemas de abastecimento. Por exemplo, a barragem de Castelo de Bode que abastece a área de Lisboa, destina-se exclusivamente a abastecimento urbano e a uso recreativo, enquanto que a barragem do Divor tem a dupla função de abastecimento urbano e de irrigação agrícola.

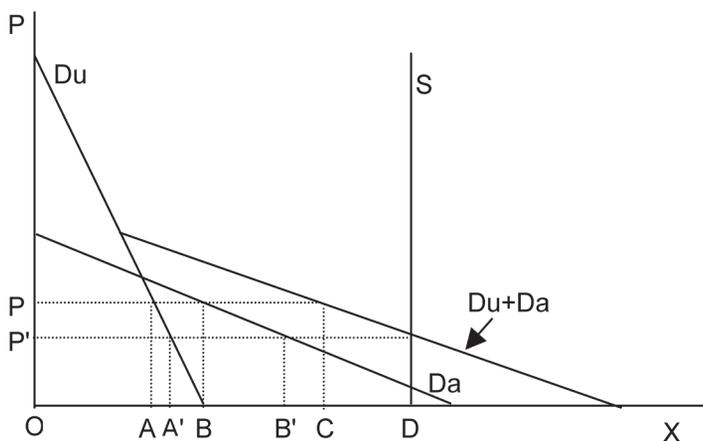
Os consumidores urbanos de água, para além de apresentarem uma propensão marginal a pagar superior aos agricultores, têm necessidades básicas que não variam significativamente, pelo que a

procura urbana de água, D_u , (Figura 1), é mais inelástica que a procura para a água para rega, D_a . A curva de procura agregada é igual à soma na horizontal de D_u e de D_a (D_u+D_a).

A oferta agregada de água, S , tende a ser vertical, inelástica, logo independente do preço da água, pelo menos no curto prazo (Randall, 1987). A quantidade disponível depende de factores hidrológicos como a precipitação, a capacidade da bacia hidrográfica, o escoamento superficial, a infiltração, etc, e da capacidade natural e artificial de armazenar água.

Se o Estado fixar o preço em P , igual para ambos os consumos, a procura total será igual a $OC=OA+OB$, a procura urbana será igual a OA e a procura agrícola é igual a OB , havendo um excedente de água igual a CD . Frequentemente sucede que o Estado estabelece um sistema dual de preços, mais alto para o consumo urbano e mais baixo para o consumo agrícola. Se supusermos que, na Figura 1, o preço urbano é P e o preço agrícola é P' , então verificamos que a procura urbana permanece igual a OA , enquanto a procura agrícola aumenta para OB' , sendo a procura total igual a $OA+OB'$.

Figura 1 Mercado da Água



Fonte: Adaptado de Randall (1987).

Considerações sobre a Formação do Preço da Água

Actualmente, as tarifas da água para consumo urbano cobradas pela maior parte das entidades distribuidoras têm uma componente fixa e uma componente variável, sendo esta função do volume de água consumido. Dada a procura crescente e a escassez cada vez maior da água, é consensual que a componente variável, preço da água, deva ter um peso cada vez maior na tarifa, de modo que as

decisões racionais dos diferentes utilizadores tenham em conta, não só os custos de abastecimento, mas também a sua abundância relativa (Instituto da Água, 2004).

4. Princípios económicos no uso da água de rega

Contrariamente ao que acontece na maior parte dos usos consumptivos, em que o uso da água reflecte uma utilização final, na agricultura de regadio a água constitui um factor de produção agrícola, um consumo intermédio. Por isso, não existe uma procura directa da água, mas sim uma procura derivada, dependente da procura dos produtos nos mercados agrícolas. Como tal, a procura de água de rega está dependente do tipo de culturas, da tecnologia de irrigação e da rendibilidade das actividades agrícolas.

A Água como Factor de Produção Agrícola

A irrigação é a técnica de aumentar e controlar a quantidade de água disponível para as culturas, sendo suplementar à água da chuva e à humidade atmosférica. A água de rega na produção agrícola contribui para: a redução do risco, através da diminuição do impacto negativo da variabilidade da precipitação na produção, o que permite usar os outros factores de produção no seu nível óptimo; o aumento da produção das diferentes actividades ou culturas, através da redução do *stress* hídrico causado pelo fornecimento desigual da água durante o ciclo vegetativo, aumentando ao mesmo tempo a produtividade dos outros factores de produção; o aumento da produção agrícola da exploração devido a uma mudança para actividades ou variedades mais produtivas; o acréscimo do número de actividades realizadas anualmente, através da flexibilização dos períodos de sementeira e da possibilidade de fazer culturas fora da época das chuvas; o aumento da área cultivada através da utilização de novas terras para a produção agrícola, principalmente em zonas áridas ou semi-áridas (Ellis, 1992).

Para se obter a produção potencial máxima de uma dada cultura é necessário considerar a frequência e a intensidade de aplicação da água, assim como o seu sincronismo com os estádios críticos de crescimento e desenvolvimento das plantas. Quando o regime hídrico está desajustado do regime térmico, como é o caso do nosso clima com padrão de influência mediterrânea, o suplemento de água obtido através da irrigação desempenha um papel fundamental na produção e na produtividade.

Considerando a função de produção, $Y=F(X)$, de uma aplicação de água, ou seja a relação entre uma aplicação de água (X) a uma dada cultura (Y) num dado estádio de crescimento, verifica-se que é

necessário que todas as regas satisfaçam uma aplicação mínima de água que seja suficiente para a planta sobreviver. Se não existir água suficiente para irrigar toda a área disponível nas dotações mínimas recomendadas, a melhor opção será reduzir a área regada (Upton, 1996).

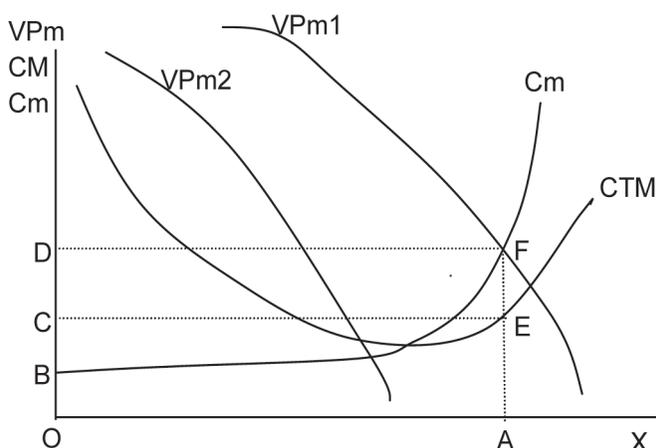
Quando aplicamos a teoria da produção à utilização da água como factor de produção agrícola, a curva de procura derivada para a água de rega é dada pela igualdade entre o valor da produtividade marginal do factor e o preço desse mesmo factor ($P_y \cdot P_{mx} = P_x$ ou $VP_{mx} = P_x$). O nível de procura de água de rega depende directamente do preço da água e da rendibilidade da actividade praticada. A curva da procura para a água de rega aumenta, na maioria das vezes, com a introdução de variedades mais produtivas, varia com a tecnologia de rega e com as actividades praticadas.

Ponto Ótimo de Utilização da Água

Do ponto de vista económico, a relação entre os benefícios obtidos pela água de rega, representados pela curva da procura, e os respectivos custos de exploração da água de rega, ilustrados pela curva da oferta, pode ser exemplificada utilizando a Figura 2 (Upton, 1996). As curvas VP_{m_1} e VP_{m_2} representam duas curvas de procura para água, que podem ser de dois agricultores com dimensões diferentes (grande e pequeno) ou de duas actividades com procura diferente (milho e sorgo). A curva do custo marginal (C_m) representa o custo adicional de fornecer mais um m^3 de água, ou seja, a curva da oferta de água, e a curva do custo total médio (CTM) representa o custo médio de obter ou fornecer um m^3 de água.

O ponto ótimo corresponde à intersecção da curva da oferta (C_m) e da curva da procura (VP_m). Verifica-se que para o agricultor 2 ou pequeno, ou para a actividade 2 ou sorgo, não valeria a pena o agricultor construir o sistema de captação e distribuição de água de rega, pois o ponto de equilíbrio ocorre num ponto em que os custos de obter a água são maiores que os respectivos benefícios. No caso do agricultor 1, o ponto de equilíbrio é em F , com custos totais de fornecimento da água iguais à área OCEA, receita total igual à área ODFA e lucro igual à área CDFE. Nesta situação, valeria a pena ao agricultor construir o sistema de captação e distribuição de água de rega. Esta figura mostra que a oferta de água não é neutra relativamente à escala dos produtores agrícolas. Para os produtores de grandes dimensões é rentável construir infra-estruturas de regadio individuais, enquanto para os produtores de pequena dimensão essa rendibilidade pode não existir.

Figura 2 Utilização económica da água de rega



Fonte: Upton, 1996.

A economia de mercado pode provocar ineficiência social no acesso à água de rega se a escala de produção originar uma segregação entre agricultores com base na dimensão produtiva. A correcção desta ineficiência passa pelo apoio do Estado, quando tal se justifica, aos produtores de menores dimensões, na construção das suas infra-estruturas individuais de rega; pela assunção, por parte do Estado da construção de infra-estruturas colectivas, principalmente as destinadas aos pequenos agricultores e pela reprodução do modelo em vigor há vários séculos, em que a construção das infra-estruturas de rega foi assumida e realizada pelo conjunto dos agricultores beneficiários, o que tornou possível que a mesma se tornasse economicamente viável.

Tecnologia de Irrigação e Dotação das Culturas

As principais tecnologias de rega compreendem a rega por gravidade ou alagamento, a rega por aspersão e a rega localizada ou gota-a-gota. No fundamental as suas diferenças traduzem a adequação da rega ao tipo de cultura, a eficiência de aplicação da água na parcela, a uniformidade da sua distribuição, os custos de exploração e a mão-de-obra necessária na sua operação.

A dotação da água depende do tipo de culturas a realizar, sendo por exemplo o arroz, as culturas forrageiras e o milho, das que mais água consomem e por conseguinte das que mais pressões exercem sobre a procura da água, como exemplificado no Quadro 1. A dotação para cada cultura está directamente dependente da tecnologia de irrigação, sendo que, a rega por gravidade apresenta as maiores dotações e a rega por gota-a-gota as menores.

Quadro 1 Dotação útil e dotação real das culturas segundo a tecnologia de rega (m³/ha)

	Dotação útil	Dotação real				
		Gravidade	Aspersores	Center-pivot	Canhão	Gota-a-Gota
Arroz	7500	15000	-	-	-	-
Milho	5250	10500	8077	7000	8750	-
Beterraba (Verão)	3975	7950	6115	5300	6625	-
Pastagens	5100	10200	7846	6800	8500	-
Pimento	6640	13280	-	-	-	8300
Vinha e olival	1200	2400	-	-	-	1500
Pomares	4400	8800	-	-	-	5500

Fonte: Adaptado de Coelho *et al.*, 1998; Fragoso, 2001; et Noéme *et al.*, 2004.

Os custos de exploração das tecnologias de rega incluem os custos do investimento inicial e os custos de manutenção e de operação (Quadro 2). Os primeiros referem-se à amortização anual do investimento inicial, e os últimos representam os custos com combustíveis, lubrificantes e energia, água e mão-de-obra. No que respeita à mão-de-obra, há uma relação inversa entre as suas necessidades e a sofisticação dos equipamentos utilizados na tecnologia de rega, a que não é alheio o montante do investimento inicial. A eficiência de aplicação (dotação útil/volume aplicado para satisfazer a dotação útil) aumenta com a sofisticação da tecnologia de irrigação.

Quadro 2 Parâmetros técnico-económicos das tecnologias de rega

	Eficiência de aplicação	Custos* €/ha	Mão-de-obra h/ha e rega
Rega por gravidade	50	-	14
Aspersores fixos	65	446	0,5-3,06
Center-Pivot	75	382	0,5
Canhão	60	100-371	0,94
Gota-a-gota(culturas anuais)	80	676	0,25-3,75
Gota-a-gota(culturas perenes)	80	186	0,25-3,75

Nota: Não inclui os custos com água e com mão-de-obra

Fonte: Adaptado de Fragoso, 2001.

O facto das modernas tecnologias de rega serem mais eficientes na aplicação da água do que as tradicionais, pode levar a concluir que a sua adopção permitirá a poupança de água. Na perspectiva do agricultor, a adopção de uma tecnologia de rega mais eficiente traduz uma poupança de água, porque obtém a mesma produção com um volume de água inferior ou uma produção superior com o mesmo volume de água. No contexto do sistema hidrológico, esta poupança de água é relativa, na medida em que, ao aumentar-se a eficiência da aplicação da água, as escorrências e os fluxos de retorno diminuem. A adopção de tecnologias de rega mais eficientes pode levar ao aumento da área regada, e por conseguinte a procura bruta de água poderá não só não diminuir, como até aumentar.

Cada tecnologia de rega comporta vantagens e desvantagens que estão em maior ou menor concordância com as necessidades e especificidades de cada agricultor. Segundo Fragoso (2001), os principais factores que afectam as decisões do agricultor relativamente à adopção do regadio, onde se inclui a escolha das culturas e da tecnologia de rega, são os preços dos produtos nos mercados agrícolas, o preço da água, o risco, o rendimento esperado e a disponibilidade de água. A escolha da tecnologia de rega depende da cultura a irrigar e das necessidades próprias de cada agricultor, nomeadamente, a sua capacidade técnica e financeira para a adoptar.

Caswell et Zilberman (1985 e 1986) defendem que o preço da água incentiva a adopção de tecnologias de rega mais modernas e eficientes. No entanto, Varela *et al.* (1998) referem que a diversidade das opções produtivas, o tipo de solos e a disponibilidade de água em termos de quantidade, qualidade e garantia de fornecimento, são factores mais determinantes na escolha da tecnologia de rega do que o preço da água, que pode por vezes ter apenas um peso reduzido na estrutura dos custos de produção.

Considerações sobre a Formação do Preço da Água de Rega

Como referido anteriormente, de acordo com a teoria micro-económica, o preço da água está directamente ligado aos custos associados à sua captação, ao seu armazenamento, ao seu transporte e à sua distribuição, designados por custos de abastecimento, assim como aos custos relativos à escassez da água para consumos futuros (custos de sobre-exploração) e aos custos ambientais causados pelas externalidades negativas resultantes do uso da água.

O abastecimento de água ao sector agrícola utiliza sistemas individuais, dos quais destacamos os poços, os furos e as nascentes; sistemas comunitários ou regadios tradicionais baseado em rios, açudes

ou nascentes; e grandes perímetros de irrigação, compostos por grandes barragens pertencentes ao Estado.

Nos sistemas individuais e nos sistemas comunitários muitas vezes não existe verdadeiramente um preço para a água. No entanto, os agricultores suportam directamente os custos da construção dos respectivos sistemas de captação, transporte, armazenamento e distribuição pelos campos. É de realçar que para estes sistemas, o estado tem ao longo do tempo participado financeiramente a sua concretização.

Ao contrário do preço da água para consumo urbano, o preço da água de rega só é praticado nos regadios colectivos públicos. Nestes casos está regulamentado um regime económico-financeiro que prevê anualmente a cobrança de uma taxa de beneficiação e de uma taxa de exploração e de conservação.

A taxa de beneficiação visa restituir ao Estado as despesas do investimento público realizado nas infra-estruturas de irrigação. Esta taxa é fixada em Conselho de Ministros como uma percentagem do investimento inicial e poderá ser maior ou menor de acordo com o interesse público da infra-estrutura. Apesar de estar prevista na lei, esta taxa não tem sido aplicada na maior parte dos casos, ficando os beneficiários das obras de rega do Estado obrigados apenas ao pagamento da taxa de exploração e de conservação.

A taxa de exploração e de conservação visa cobrir essencialmente os custos de exploração e de manutenção dos perímetros colectivos públicos. As taxas cobradas variam com o perímetro de rega sendo observadas as seguintes taxas: 1) taxa fixa por hectare de área beneficiada; 2) taxa fixa por hectare de área beneficiada acrescida de taxa por m^3 de água consumida na rega; 3) taxa fixa por hectare de área beneficiada diferenciada por tipo de solo acrescida de taxa por m^3 de água consumida na rega; e 4) taxa fixa por hectare de área beneficiada diferenciada por cultura praticada acrescida de taxa por m^3 de água consumida na rega (Instituto da Água, 2004).

5. Ausência de mercado no uso da água de rega

As razões que levam à ausência de um mercado competitivo para a água, anteriormente referidas, englobam aspectos referentes às características do bem e à procura e oferta da água. Abordaremos, em seguida, alguns desses aspectos, nomeadamente as externalidades, os bens de mérito, os bens comuns, a afectação da água entre vários agricultores e os custos de sobre-utilização da água, os

quais deverão merecer uma atenção cada vez maior por parte dos gestores e decisores do sector da água.

Externalidades

Dizemos que existe uma externalidade negativa quando um acto de um agente económico individual provoca custos noutros indivíduos que não são legalmente assumidos. No uso da água de rega as externalidades podem ser de dois tipos: as provocadas pela construção dos sistemas de irrigação e as induzidas pelo comportamento dos agricultores individuais. Nas primeiras incluem-se o impacto das barragens e dos açudes no uso da água a jusante das bacias hidrográficas; o impacto das barragens nas comunidades que vivem no local das albufeiras; e o aumento das doenças derivadas da presença da água, não só aquelas que afectam os seres humanos como também as que afectam as actividades vegetais e animais.

No seio das externalidades negativas provocadas pelo comportamento dos agricultores podem contabilizar-se a redução na oferta de água dos agricultores a jusante devido a uso excessivo da água pelos agricultores a montante; comportamentos egoístas no acesso e na utilização da água comum e o encharcamento e a salinização dos solos.

A correcção destas externalidades passa pela regulação do Estado através de legislação para a utilização da água desde a captação até à sua utilização final, da aplicação de penalizações para as situações de incumprimento, da criação de taxas de utilização e da compensação monetária aos prejudicados no presente e no futuro.

Bens de Mérito

Os bens de mérito são bens que são socialmente desejáveis em quantidades superiores às que são adquiridas no mercado ou bens cuja produção o Estado incentiva com o intuito de se obter um nível de produção superior ao que resultaria do livre funcionamento do mercado. O objectivo deste acréscimo de produção é reflectir as suas intenções meritórias e as virtudes da sua produção. Os exemplos típicos na área da irrigação são a instalação de sistemas de drenagem para evitar o encharcamento e a salinização dos solos irrigados e a promoção adicional de cuidados de saúde públicos nas zonas com sistemas de irrigação. Se o Estado não promover a produção e consumo destes bens, a sua produção e consumo privados estarão abaixo dos níveis sociais desejáveis, como é facilmente observável pela desertificação e salinização de muitos solos anteriormente regados, ou

pelos níveis de saúde pública de muitas populações localizadas em zonas irrigadas (Small e Carruthers, 1991).

Bens Comuns

Como referido na introdução, os bens comuns são bens que apresentam um nível elevado de rivalidade no consumo, por outras palavras o consumo por um indivíduo diminui a oferta para os outros indivíduos, mas, em simultâneo, não existe qualquer impedimento a que todos os indivíduos tenham acesso ao bem, ou seja os que não pagam não podem ser impedidos de utilizar o bem. São recursos de propriedade comum as águas superficiais e as águas subterrâneas, assim como a água do mar.

Um recurso de propriedade comum caracteriza-se por ter uma capacidade finita de utilização num dado período de tempo, ou seja: por ser renovável desde que a taxa de extracção de água do furo, poço ou barragem seja igual à taxa de reposição; pelo facto do agricultor, agindo no seu interesse individual, maximizar o lucro, utilizando para tal o recurso até ao ponto em que o custo marginal de disponibilizar a água para rega é igual à receita marginal obtida pela utilização adicional da água; e ainda pela circunstância de, no caso de todos os indivíduos agirem de acordo com o interesse individual, a procura agregada do recurso exceder a taxa de reposição, conduzindo a um aumento dos custos marginais para o grupo como um todo, à medida que a oferta se reduz.

Para além do problema de sobre-utilização, nos sistemas de irrigação por canal ao ar livre colocam-se duas questões adicionais: por um lado, é bastante elevado o custo de controlar a quantidade de água utilizada por cada agricultor abastecido pelo canal de irrigação, por outro lado, na grande maioria das vezes, é impossível limitar o acesso, dos agricultores não legalmente inscritos, à água do sistema de irrigação por canal.

A resolução dos problemas que são colocados à gestão dos recursos que são propriedade comum é modelada pelos economistas utilizando a teoria dos jogos e o dilema do prisioneiro. Para cada agricultor individual, o melhor resultado é actuar de forma egoísta supondo que os outros agricultores agem de forma cooperativa, e o pior resultado é agir de forma cooperativa enquanto os outros agricultores agem de forma egoísta. O resultado óptimo para a sociedade (em simultâneo para todos os agricultores), assim como para a conservação do recurso, é o que se verifica quando existe cooperação entre os diferentes utilizadores do recurso. Só é possível obter este resultado se os agricultores comunicarem entre si, caso contrário nenhum sabe com antecedência como o outro irá actuar o que impede a ocorrência do óptimo social (Ellis, 1992).

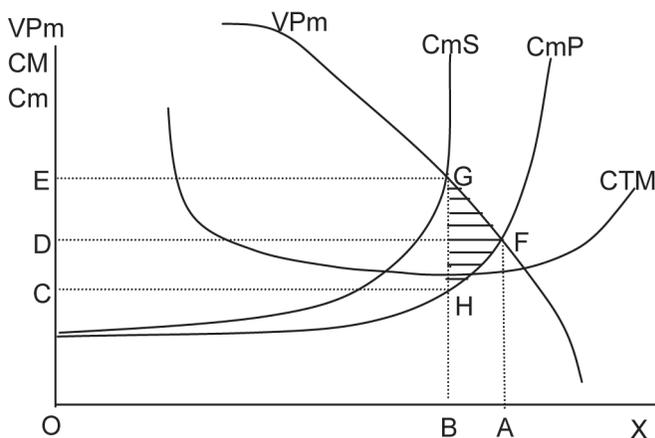
Para ultrapassar os conflitos que surgem aquando da partilha de um recurso comum, a sociedade deve implementar formas de cooperação e suscitar confiança entre os indivíduos que usufruem desse recurso fomentando a participação dos agentes envolvidos na tomada de decisão sobre a divisão do recurso e penalizando os actos egoístas individuais através de sanções morais (reputação) e materiais.

Como normalmente a procura de água excede a oferta e estabelecer um preço que possa regular o equilíbrio entre a oferta e a procura é difícil, a afectação da água pelos diferentes agricultores é também regulada por outros mecanismos, dos quais destacamos os turnos de utilização, e a vigilância no acesso e no uso.

Custos da Sobre-Exploração do Recurso Água

Em virtude da água ser um recurso de propriedade comum, um excesso do consumo em relação à oferta conduzirá a uma sobre-exploração do recurso, facto que sucede frequentemente com a exploração das águas subterrâneas, quando, por exemplo, um utilizador individual possui um furo e bombeia a água sem conhecer a reserva existente no subsolo e o impacto da sua decisão nos outros utilizadores do mesmo aquífero. Esta situação ocorre nos anos de baixa pluviosidade em que muitos furos podem secar se não houver uma boa gestão na sua utilização.

Figura 3 Os custos sociais da utilização da água dos aquíferos



Fonte: Upton, 1996.

Os custos de sobre-utilização de um recurso comum podem ser ilustrados através da Figura 3. Se assumirmos que, do ponto de vista da sociedade, a taxa de utilização do aquífero deve ser igual à taxa

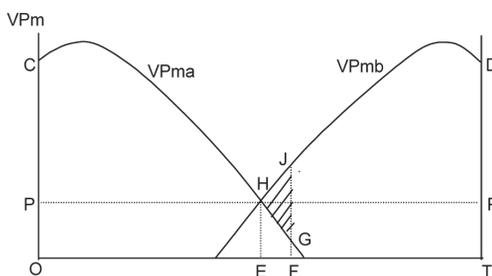
de reposição, o que resulta num custo marginal social de exploração da água (CmS), então o óptimo de exploração localiza-se no ponto G, em que o VPm da água é igual ao CmS e a procura de água é igual a OB, ou seja, quando a taxa de utilização é igual ou inferior à taxa de reposição. No entanto, se o produtor agrícola ignorar o equilíbrio social de longo prazo entre a utilização e a reposição da água, irá sobreutilizar o recurso. O equilíbrio privado será no ponto F, quando o VPm da água é igual aos custos marginais privados (CmP) de exploração da água e a quantidade utilizada de água é igual a OA. A área FGH corresponde à perda social pela sobre-utilização do aquífero.

A divergência entre os custos marginais privados e os custos marginais sociais do fornecimento de água para irrigação deve-se aos custos de escassez para consumos futuros e aos custos ambientais. Assim sendo, na óptica social, o preço da água deverá ser igual a OE, enquanto que, numa perspectiva estritamente privada, deverá ser OD. Nesta situação o estado deveria fixar uma quota de utilização do aquífero igual a OB ou obrigar os agricultores que operam em OA a pagar uma taxa de utilização por unidade de água igual a ED.

Afectação da Água entre vários Agricultores

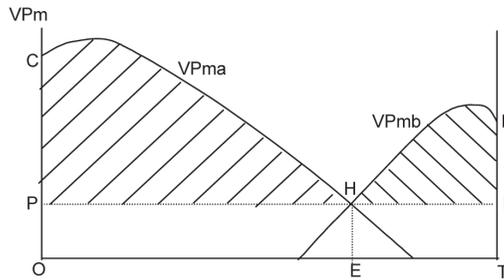
Sendo a água um recurso com todas as particularidades observadas anteriormente, a negociação e a aplicação dos princípios económicos exemplificados nas Figura 4a e 4b, são um elemento fundamental na gestão da sua afectação colectiva e individual. Para dois agricultores A e B, cujas procuras são dadas pelas respectivas curvas do valor do produto marginal da água, VPm, existindo uma oferta total de água fixa e igual a OT, havendo negociação, e não existindo um preço fixado para a água, a afectação óptima de água entre os dois agricultores será aquela em que os valores das respectivas produtividades marginais se igualam, $VPma = VPmb$ (Figuras 4a e 4b).

Figura 3a Afectação da água entre dois agricultores com procura igual



Fonte: Upton, 1996.

Figura 3b Afecção da água entre dois agricultores com procuras diferentes



Fonte: Upton, 1996.

A afectação óptima de água corresponde às quantidades procuradas de água $OE_a = TE_b$ para a primeira situação e $OE_a > TE_b$ para o segundo caso. Se em vez de dois agricultores, considerarmos um só agricultor, mas várias actividades alternativas para irrigação, a conclusão será semelhante, a afectação óptima da água pelas diferentes culturas será aquela em que o VPm da água para todas as actividades é igual.

O preço P é o custo de oportunidade da água para cada uma das situações. No caso da oferta de água OT aumentar, como acontece nos anos em que a precipitação é elevada ou nas situações em que não existe escassez de água, a intersecção entre as duas curvas da procura ocorre mais perto do eixo das abcissas ou mesmo no quarto quadrante, o que resulta numa diminuição do custo de oportunidade que pode, inclusivamente, atingir o valor zero. A área sombreada na Figura 4b, área acima do preço P e abaixo da curva da procura, representa a renda económica. Esta renda serve para remunerar os factores de produção fixos, terra, capital, etc. Parte desta renda pode ser utilizada para amortizar os investimentos (barragens, açudes, etc) que permitem captar e disponibilizar a água de rega.

Se um dos agricultores decidir gastar mais do que a sua quota de água, por exemplo, na primeira situação o agricultor A gasta OF em vez de OE, então o agricultor B recebe menos água, TF. O produto adicional do agricultor A, EFGH, é menor que a perda de produção do agricultor B, EFJH, levando esta situação a uma perda social igual a GHJ.

Repare-se que na segunda situação (Figura 4b) existe uma distribuição desigual de água pelos dois agricultores, mas sem perda de eficiência económica devido ao facto dos agricultores terem procuras diferentes para a água. Estas diferenças na procura podem dever-se ao facto do agricultor A possuir mais terra ou ter capacidade para plantar variedades mais produtivas, por exemplo. Apesar de haver eficiência económica na afectação da água, esta situação poderá não ser desejável do ponto de vista

social já que, neste caso, o rendimento do agricultor A é maior do que o do agricultor B, o que, associado à possível iniquidade no acesso a outros factores de produção (terra, tecnologia, etc), pode configurar uma clara situação de desigualdade social.

6. O uso sustentável da água de rega

O desenvolvimento das diferentes sociedades levou a que o padrão de consumo de água para satisfazer as necessidades domésticas tivesse aumentado significativamente ao longo das últimas décadas, podendo afirmar-se que quanto maior o nível de desenvolvimento maior o consumo de água potável *per capita*. O padrão de desenvolvimento industrial e agrícola utilizado pela maioria das nações conduziu à poluição de grande parte dos rios e dos lagos, e à conseqüente diminuição da oferta de água para as diferentes actividades humanas. Se associarmos à poluição, a drenagem de muitos ecossistemas naturais, a desflorestação desordenada de muitas zonas do planeta e o aquecimento global, são de esperar alterações significativas no padrão hidrológico conhecido e conseqüentemente da oferta de água para as próximas gerações.

Não sendo possível definir na totalidade os direitos de propriedade para a água, assim como evitar todas as falhas existentes no mercado da água, quer nos diferentes tipos utilização da água, como bem final ou como factor de produção, quer nas diferentes etapas que vão desde a captação até à distribuição, é imperiosa a existência de princípios para disciplinar e equilibrar as disponibilidades e as necessidades de água para os diferentes seres vivos. Dada a sua escassez, a questão crucial que se coloca a uma abordagem económica da água é tornar o seu uso sustentável, onde a fixação de um preço para a sua utilização, vem sendo um instrumento com importância crescente na definição das políticas de gestão da água.

Relativamente ao consumo de água para a agricultura, os princípios que deverão nortear o seu uso, deverão estar em consonância com os objectivos gerais da política de desenvolvimento agrícola que visam aumentar a produção agrícola (crescimento económico e eficiência); melhorar a equidade na distribuição de rendimento; promover a sustentabilidade da agricultura e dos sistemas ecológicos no longo prazo; e aumentar a segurança alimentar a nível familiar, comunitário e agregado. Assim, e para que os benefícios dos investimentos possam ser optimizados, a política de irrigação deverá ser complementada e acompanhada pelas outras políticas agrícolas e pela política económica.

A eficácia da política de irrigação no aumento da produção agrícola e da equidade depende da capacidade em ultrapassar as restrições técnicas e sócio-económicas que estão associadas ao uso da

água e a cada sistema de produção agrícola. Estas restrições estão relacionadas com a capacidade dos agricultores retirarem o máximo benefício da utilização da água, assim como, das variáveis associadas à tecnologia de irrigação escolhida e à definição dos agricultores beneficiários do direito de irrigar (pequenos agricultores, agricultores sem terra, grandes agricultores), e aos princípios utilizados na distribuição dos direitos sobre a água em cada perímetro de rega.

A política de irrigação tem que considerar a construção das infra-estruturas de captação, armazenamento e distribuição, a manutenção dessas infra-estruturas, a divisão da água pelos diferentes beneficiários e a adopção das tecnologias de rega. Nesta análise teremos que separar os regadios tradicionais ou colectivos existentes no continente, o sistema de levadas existentes na Ilha da Madeira, e as grandes barragens que começaram a ser construídas no Estado Novo e que culminaram com a construção da barragem do Alqueva.

A construção e o aprimoramento, quer dos regadios tradicionais quer das levadas da ilha da Madeira, perde-se no tempo, e teve a contribuição dos respectivos beneficiários e dos poderes públicos. A gestão destes dois sistemas de rega tem sido protagonizada pelos respectivos beneficiários, enquanto a definição dos direitos sobre a água perde-se, muitas vezes no tempo, sabendo-se que estão bem definidos para cada beneficiário, quer em relação à duração do período de rega (número de horas) quer em relação à sequência dos beneficiários, ou seja o giro. Na Ilha da Madeira, nos dias de hoje, ainda se utiliza a medida antiga de caudal para a divisão da água, chamada pena de água, que corresponde a um litro por minuto, e que no sertão brasileiro é um veio de água cuja grossura é comparável à de uma pena de pato.

Na construção das grandes infra-estruturas de rega, é consensual entre os diferentes autores que estes projectos devem ser tratados pelo Estado como sendo um bem público, sendo os respectivos custos suportados na totalidade ou em parte pelo Estado, de acordo com o interesse geral, salvaguardadas as perspectivas económicas, sociais e ambientais. A gestão dos grandes perímetros de irrigação deverá considerar a participação dos agricultores ou das suas associações de modo a que as decisões sobre a manutenção, a reparação dos mesmos e os respectivos custos, assim como as escolhas relativas à afectação dos direitos sobre a água, envolvam os seus principais interessados e beneficiários.

No que diz respeito ao preço a pagar pela água de rega, a questão relevante é, se esse preço deve reflectir ou não a totalidade dos custos da água. Para os regadios tradicionais ou colectivos e para as levadas da Ilha da Madeira não existe um preço pago pela água utilizada, mas somente uma

contribuição dos agricultores para financiar a sua gestão e manutenção. No caso dos regadios colectivos estatais, existe uma taxa de exploração e de conservação em função ou não da água utilizada, e que não é uniforme entre os diferentes perímetros de rega.

A teoria económica defende que os recursos escassos deverão ter um custo que reflecta a sua abundância relativa e todas as especificidades que estão associadas à sua utilização. Nesta perspectiva, o preço a cobrar deverá ser função do volume de água a utilizar, enquanto a sua afectação pelos diferentes agricultores deverá ser função das actividades agrícolas e da área irrigável por cada agricultor. A razão para que a água de rega seja paga em função do volume utilizado, deve-se ao facto de esta opção induzir os agricultores a utilizarem o nível de água que maximiza o lucro e a escolherem as tecnologias de regadio que tenham uma correspondência económica, evitando o desperdício de um bem cada vez mais escasso.

A opção por um preço para a água em função do volume utilizado é muito difícil tecnicamente e onerosa financeiramente nos regadios clássicos ou tradicionais em que o abastecimento é feito a partir de canais ou levadas. Por outro lado, nestes regadios, a definição dos direitos de acesso à água perde-se nos tempos, sendo os mesmos considerados direitos adquiridos. Para os sistemas de irrigação mais recentes ou a construir de novo, deverá ser equacionada a introdução de mecanismos de controlo e medição do volume de água utilizado, de modo a evitar a utilização ilegal ou abusiva da água e o desperdício.

A irrigação por poço ou furo, em que o acesso à fonte da água é feita pelos agricultores individualmente, pede também à sociedade que estabeleça princípios mínimos para a sua gestão e exploração, principalmente nos aquíferos que são partilhados em simultâneo por vários agricultores. É socialmente desejável que a taxa de exploração dos aquíferos não ultrapasse a respectiva taxa de recuperação, de modo a que o recurso permaneça renovável e perpetuamente utilizável. No entanto, para prosseguir uma gestão eficaz dos aquíferos, é necessário conhecer a bacia subterrânea que está a ser explorada, o número dos seus utilizadores e as respectivas taxas de extracção de água. De outra forma, não é possível propor regras para a extracção da água e penalidades para os infractores.

7. Conclusão

A água é um elemento da natureza e um bem económico imprescindível para a sobrevivência de todas as espécies existentes no planeta, por conseguinte o acesso à água é um direito natural que deverá ser garantido, a todas as comunidades ou países e a todas as espécies. Tornar possível que este direito seja cumprido de forma universal, equitativa e perpétua é uma tarefa árdua e exigente que

as gerações actuais terão que se comprometer a satisfazer no imediato. A sua satisfação plena passa por uma concertação entre os interesses das gerações presentes e das gerações futuras e pelo respeito pelas variáveis que determinam o ciclo hidrológico do ecossistema terra, o mesmo quer dizer que exige o esforço conjunto de vários domínios do conhecimento, das ciências da natureza às ciências sociais. Neste texto procurou-se, assim, mostrar alguns aspectos do contributo da ciência económica neste domínio essencial para o exercício do elementar direito à vida.

Referências Bibliográficas

- BONTEMS, P e ROTILLON, G. (1998), *Économie de l'Environnement*, Editions La Découverte, Paris, pp 119.
- CASWELL, M. e ZILBERMAN, D. (1985), "The Choices of Irrigation Technologies in California", *American Journal of Agricultural Economics*, 67, 224-234.
- CASWELL, M. e ZILBERMAN, D. (1986), "The Effects of Well Depth and Land Quality on the Choice of Irrigation Technology", *American Journal of Agricultural Economics*, 68, pp. 798-811.
- COELHO, J.C.; SILVA, L. M.; TRISTANY, M. (1998), "Análise da Segunda Fase do Perímetro de Rega de Odivelas", Instituto Superior de Agronomia, Departamento de Produção Agrícola e Animal – Secção de Agricultura, Lisboa.
- COLMAN, D. e YOUNG, Trevor (1990), *Principles of Agricultural Economics*, Cambridge University Press.
- COMITÉ Promoteur pour le Contrat Mondial de l'Eau (1998), *Le Manifeste de l'Eau. Pour un Contrat Mondial*, in http://www.fame2005org/IMG/pdf/Manifeste_fr.pdf
- ELLIS, Frank (1988), *Peasant Economics*, Cambridge University Press.
- ELLIS, Frank (1992), *Agricultural Policies in Developing Countries*, Cambridge University Press.
- FRAGOSO, R. (2001), "Avaliação dos Impactos Sócio-Económicos de Plano de Rega de Alqueva no Sector Agrícola do Alentejo: o caso do bloco de rega da infra-estrutura 12", Universidade de Évora, Dissertação de Doutoramento, Évora.
- HARDIN, G. (1968), "The Tragedy of Commons", *Science*, 162, 1243-1248.
- INSTITUTO da Água (2004), "Economia da Água do Plano Nacional da Água", Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente
- NOÈME, C.; FRAGOSO, R. e COELHO, L. (2004), "Avaliação económica da utilização da água em Portugal - Determinação do preço da água para fins agrícolas: Aplicação nos Aproveitamentos

- Hidro-Agrícolas de Odivelas, da Vigia e do Sotavento Algarvio”, estudo encomendado pelo IDRHa.
- PETRELLA, R. (2004), *Désir d’Humanité. Le Droit de Rêver*, Éditions Labor, Bruxelles, pp 188.
- RANDALL, Alan (1987), *Resource Economics – An Economic Approach to Natural resource and Environmental Policy*, John Wiley & Son.
- SECKLER, D., AMARASINGHE, U.; MOLDEN, D.; SILVA, R. e BARKER, R. (1998), “World Water Demand and Supply, 1990-2025: Scenarios e Issues”, Research Report 19, International Irrigation Management Institut (IIMI), Colombo, Sri Lanka.
- SMALL, Leslie E. e CARRUTHERS, Ian (1991), *Farmer-Financed Irrigation - The Economics of Reform*, Cambridge University Press.
- SMITH, A. (1973), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, The Modern Library, New York (edição original de 1776)
- UPTON, Martin (1996), *The Economics of Tropical Farming Systems*, Cambridge University Press.
- UN (1997), *Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World*, Commission on Sustainable Development, New York.
- UN (2002), *Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment N° 15*, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 19-29 November, in <http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/gc15.doc>.
- WHO (2000), *The Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000*, Geneva.
- VARELA, Ortega; SUMPSI, C. J.; GARRIDO, A.; BLANCO, M. e IGLESIAS, E. (1998), “Water Pricing Policies, Public Decision Making and Farmers’ Response: Implications for Water Policy”, *Agricultural Economics*, 19 (1-2), 193-202.

Consumo, Qualidade e Segurança Alimentar: desafios e perspectivas

MARIA RAQUEL VENTURA-LUCAS

1. Introdução

O contexto agrícola actual caracteriza-se por dois aspectos essenciais: a concentração da produção em poucas empresas mas de maior dimensão (Opara, 2003) e a integração das cadeias agro-alimentares ligando os produtores aos consumidores (Gilpin e Traill, 1999; Opara, 2003). Tal situação assenta substancialmente em inovação e transferência tecnológica, nomeadamente, em sistemas electromecânicos, irrigação, agro-químicos, novas tecnologias de tratamento dos resíduos e dos subprodutos e outras biotecnologias tais como os organismos geneticamente modificados (OGM) e os microorganismos geneticamente modificados (MGM). Se por um lado as alterações na estrutura e organização das cadeias agro-alimentares proporcionam um contexto de investigação fértil e as características referidas criam novos desafios à sustentabilidade da produção, transformação e manuseamento dos produtos, também levantam um outro tipo de problemas relacionados com a qualidade e segurança dos alimentos, o bem-estar animal e as implicações ambientais. Qualidade e segurança alimentar que surgem deste modo como uma necessidade crescente em termos de investigação e desenvolvimento, mesmo em países em vias de desenvolvimento (Dris, 2005).

A incapacidade da agricultura portuguesa competir com outras actividades e sistemas agrícolas, aliada à crise no modelo de desenvolvimento agrícola europeu, ao processo de globalização e à crescente falta de confiança dos consumidores no sector agro-alimentar massificado e utilizador de tecnologias de processamento alimentar de alta pressão (Butz et al., 2003), são alguns dos vectores que justificam que Portugal foque os seus esforços em produtos e sistemas de produção agrícola de alto valor acrescentado. O desenvolvimento de novos produtos com maior valor acrescentado para o consumidor é ainda um elemento estratégico fundamental que contribui para o sucesso das empresas do sector agro-alimentar (Kleef, 2006). O principal problema coloca-se na necessária integração a fazer entre consumidores e produtores que estimule a inovação e a transformação, que permita aceder ao conhecimento dos consumidores e dos mercados, assegure um preço e um rendimento justo para ambas as partes e ainda que, o processo de desenvolvimento daí resultante, seja aceite pela sociedade.

Embora o peso do sector agrícola esteja a decrescer quer em Portugal, quer de forma geral em toda a União Europeia (UE), os sistemas de produção representam ainda um papel fundamental no desenvolvimento rural, na promoção da biodiversidade e na conservação dos recursos naturais (Fischler, 2002). Estas razões são suficientes para integrar desenvolvimento tecnológico e conhecimento multidisciplinar e orientar e ampliar a investigação agrícola para as necessidades da sociedade que exige segurança e qualidade alimentar, rastreabilidade e informação sobre a mesma, protecção ambiental e bem-estar animal. Para além da qualidade e segurança dos alimentos e do bem-estar animal, a consciência ambiental e as atitudes em relação ao consumo sustentável influenciam a intenção de compra dos consumidores (Slongo, 2004).

A reduzida actividade de investigação e desenvolvimento no sector, em virtude do diminuto financiamento público e também do aparente desinteresse do sector privado no seu suporte e o incipiente desenvolvimento da indústria agro-alimentar, que não tem permitido a identificação de patentes de alto potencial tecnológico, leva a que Portugal enfrente severos problemas de ineficiência e desajustamento ao mercado agro-alimentar global e competitivo. Na maior parte das situações, a ineficiência é consequência da existência de um vasto segmento de pequenas e médias empresas (PMEs) com uma estrutura organizativa pobre. Noutras, resulta da interface entre os vários actores (universidades e/ou centros de investigação e empresários), em termos de inovação e de adopção e transferência tecnológica, estar ainda num estágio inicial e depender fundamentalmente de tecnologia importada. A maioria dos subsectores agro-alimentares são oferta-dependentes, tendo como principal preocupação a absorção da adequada tecnologia estrangeira em vez do reforço da sua competência tecnológica. Um bom indicador é a inovação em novas tecnologias de informação e comunicação (TIC), cujo valor é inferior à média europeia. Outro é a qualificação dos recursos humanos que é igualmente inferior à média europeia.

Inovação e novas tecnologias são dois dos factores essenciais para acrescentar valor aos produtos agrícolas e que tem a actividade de investigação como suporte. Novas tecnologias que, quer incidam nos produtos, quer nos processos, devem tender a reduzir custos, aumentar a vida útil do produto no mercado e preservar a frescura e a qualidade dos alimentos. Tal obriga à necessária e desejável cooperação entre o sector industrial e o académico de forma a satisfazer exigências em qualidade, em segurança e em redução de custo. Em muitos casos, é necessário apenas rever o potencial de muitas tecnologias e simultaneamente as necessidades de pesquisa de forma a desenvolver processos com efectivos corte de custos, maximização da qualidade e eliminação de qualquer tipo de contaminação. A agricultura biológica é uma dessas tecnologias que, embora livre de contaminação química, levanta ainda algumas questões de segurança relacionadas com a saúde animal, com a

qualidade física, nutritiva e sensorial, com a incidência de pestes e com a saúde humana e segurança alimentar, entre outros aspectos. Outra questão controversa é a dos OGM que, embora recente, é uma tecnologia que necessita ser testada na sua segurança e nas implicações sobre a saúde humana a mais longo prazo. Não polémicos e, segundo Peri e Gaeta (1999), desejáveis como forma de valorização dos produtos agro-alimentares, estão as tecnologias que conduzem à obtenção de produtos com denominação de origem (DOP) e os respectivos processos de certificação. O mesmo acontece com os produtos regionais (Kuznesof *et al.*, 1997; Trognon *et al.*, 1999, Hoffmann, 2000, Lyon *et al.*, 2003, Sanzo *et al.*, 2003) e os de especialidade (Mai e Ness, 1997).

A investigação agrícola e agro-alimentar é assim o elemento necessário: *a)* para produzir mais a partir de recursos naturais limitados; *b)* para conservar a potencialidade dos recursos para as gerações vindouras e, *c)* para adaptar os sistemas e as tecnologias às mudanças climáticas e de mercado. Se no contexto europeu a investigação se está a orientar para produtos e sistemas de produções de alto valor acrescentado, fazendo a ligação necessária entre consumidores e produtores e estimulando a inovação, particularmente em Portugal, deve ainda centrar-se na caracterização de nichos de mercado de produtos específicos, na introdução de inovação nos tradicionais sistemas de produção, em novas tecnologias de transformação que reduzam custos, aumentem a vida útil do produto no mercado e preservem a sua qualidade, na aplicação de técnicas e instrumentos de marketing, no conhecimento dos factores determinantes e na evolução do comportamento do consumidor, e, ainda, na pesquisa de novos mercados. Tudo isto com vista ao desenvolvimento de um sector agrícola e agro-alimentar sustentável, competitivo e multifuncional, capaz de responder às expectativas da sociedade em termos de qualidade e segurança alimentar, promover a inovação e reposicionar a sua imagem em termos de utilidade pública.

Reflectindo o consumo alimentar as exigências crescentes em termos de bem-estar, saúde, qualidade e segurança alimentar dos consumidores e a dinâmica e objectivos de produtores e empresários no sentido de aumentar a competitividade e a penetração nos mercados, o artigo apresenta uma revisão da literatura, procurando apontar as perspectivas e os principais desafios futuros.

2. O Consumo Alimentar

Elevados níveis de desenvolvimento caracterizam os países da UE, embora se verifiquem importantes assimetrias, quer ao nível da distribuição de rendimentos, da criação de riqueza, do processo de desenvolvimento em capital humano, das infra-estruturas físicas, da capacidade de inovação e do consumo alimentar. Segundo Gil e Gracia (1998), apesar do processo contínuo de integração envolver

uma convergência paralela, continuam a persistir entre os países e regiões da Europa diferenças nos padrões de consumo. Estas diferenças resultam fundamentalmente do acréscimo de poder de compra dos consumidores e consequentemente, levam a que a aquisição de alimentos resulte não apenas de razões nutricionais, mas seja feita também por prazer, preferência pessoal, ética, cultura, segurança, prestígio e impulso, entre outros factores.

Vários autores analisaram a evolução do consumo alimentar, quer a nível internacional (Gentles, 1997; Frank e Wheelock, 1988), quer nos países europeus (Blandford, 1984; Frank e Wheelock, 1988; Wheelock e Frank, 1989; Ritson e Hutchins, 1991; Combris, 1991; Caiumi, 1992; Besch, 1993; Meulenberg e Viane, 1993; Gracia e Albisu, 1994; Albisu e Gracia, 2001), sendo quatro os aspectos fundamentais que o permitem caracterizar neste último contexto. Por um lado, a sua estrutura que está a sofrer modificações consideráveis, embora não homogéneas, entre países. Por outro, e em resultado do crescimento macro-económico verificado na UE, o consumo total de alimentos está no limite máximo em termos quantitativos. Embora com variações entre países, relacionadas com o seu nível de riqueza, a alimentação representa cada vez mais uma percentagem menor no valor total das despesas. Finalmente, ocorre ainda um acréscimo considerável no consumo fora de casa, com intensidade variável entre países.

A industrialização e integração da cadeia alimentar, a evolução do sector agro-alimentar e as recentes crises alimentares têm contribuído para criar desconfiança e incerteza sobre a qualidade e segurança dos produtos, nomeadamente sobre a higiene dos produtos e a fiabilidade dos processos de produção e de transformação (Valceschini e Nicolas 1995), sendo vários os factores que afectam a escolha dos consumidores.

A estrutura e a estratégia dos produtores do sector agro-industrial e dos retalhistas têm mudado consideravelmente nos últimos anos, com consequências na inovação (Traill, 1997), na competitividade (Traill, 1998) e também no comportamento do consumidor (Albisu e Gracia, 1998). A saturação dos mercados e a globalização têm encorajado a concentração das empresas agro-alimentares e da distribuição e também a transferência de poder dos produtores para os retalhistas, como se justifica pelo crescimento de produtos brancos em detrimento dos produtos com marca (Poole, 1997) e da proliferação de distintos processos de certificação realizados por terceiros (Hatanaka *et al.*, 2005).

O sistema agro-alimentar está continuamente à procura de novos produtos e serviços que possam originar valor acrescentado (Grunert *et al.*, 1992), as multinacionais dominam a cena empresarial

actual procurando expandir a sua experiência para novos países e os consumidores respondem de forma diferenciada a novos produtos (Michaut, 2004). Enquanto no passado, os consumidores tinham de realizar as suas compras num grande número de pequenos retalhistas independentes (mercearias, talhos e padarias, entre outros), com uma oferta pouco diversificada, a partir da década de 70 nos países do norte da Europa e, mais recentemente nos do sul, a estrutura do retalho alimentar sofreu grandes alterações. O número de lojas alimentares diminuiu enquanto que o seu tamanho aumentou (Meulenberg, 1993), assim como aumentou também a diversidade dos produtos oferecidos.

Como agentes finais no processo de consumo alimentar, as características, atitudes e comportamento do consumidor são factores muito importantes. Podem ser identificados de acordo com a sua homogeneidade/heterogeneidade, características económicas e sócio-demográficas, preocupações e exigências de qualidade, preferências, estilos de vida e padrões alimentares.

Relativamente à homogeneidade versus heterogeneidade, Blandford (1984), Reig (1992) e Gracia e Albisu (1994) afirmam estarem as dietas dos europeus a convergir. Gil *et al.* (1995) e Herrmann e Röder (1995) não o confirmam e por sua vez, Askegaard e Madsen (1995), indicam alguns países como sendo mais homogéneos (Bélgica, Portugal, Grécia e Itália) e outros como menos heterogéneos (Espanha, Irlanda, Noruega e Áustria). Em termos futuros, face ao similar desenvolvimento do sistema de distribuição em todos os países, é expectável que a Europa se torne num bloco mais homogéneo em termos de consumo alimentar. O desafio é saber se, mesmo nessas condições, as fronteiras linguísticas e culturais serão ferramentas suficientes e fundamentais na preservação da heterogeneidade actualmente existente.

Quanto às características económicas e sócio-demográficas, verifica-se: *a)* a estabilização do crescimento da população e do rendimento per capita; *b)* uma redução do número de consumidores potenciais pelo aumento no envelhecimento da população; *c)* a manutenção do consumo alimentar em termos quantitativos e o acréscimo da despesa de alimentos preparados e de conveniência, ou seja, produtos com maior valor acrescentado; *d)* uma diminuição na dimensão média do agregado familiar e o aumento no número total de agregados e, *e)* o aumento na proporção de mulheres que trabalham fora de casa.

Os consumidores mais idosos têm a tendência para reduzir o valor energético das suas dietas e são mais conservadores em termos de preferências. Raramente experimentam novos produtos alimentares prontos a consumir e raramente comem fora de casa. Por outro lado, devido às preocupações com a saúde, comem mais frutas e vegetais e menos gorduras. Os agregados familiares

de menor dimensão comem mais frequentemente fora de casa, ou no local de trabalho, e compram mais frequentemente refeições pronto a comer e experimentam novos produtos. A maior proporção de mulheres a trabalhar fora de casa implica não só níveis de rendimento familiar mais elevados mas também menos tempo disponível para cozinhar e conseqüentemente, o aumento do uso de alimentos de conveniência, refeições prontas a comer, refeições consumidas fora da casa e consumo de alimentos congelados (Steenkemp, 1997). Apesar do grande número de mulheres envolvidas em actividades profissionais, estas continuam a ser maioritariamente responsáveis pelas decisões de compra de alimentos, pela nutrição e pela planificação das refeições familiares.

As alterações referidas nas características dos consumidores (razoável nível de rendimento, envelhecimento populacional, agregados familiares mais pequenos e emprego das mulheres), têm levado à exigência e procura de produtos agro-alimentares de maior valor acrescentado e com maior qualidade, diversidade e segurança, situação que se perspectiva vir a manter-se no futuro.

O desafio reside na capacidade de avaliar a percepção da qualidade pelo consumidor. Qualidade que é um conceito relativo que, para além de variar no tempo e espaço, também depende da escala de valores do consumidor. As atitudes e preferências para produtos agro-alimentares são moldados durante o processo de formação de hábitos e estes hábitos continuam ao longo do tempo. Daí que os valores culturais, as preferências aprendidas e os estilos de vida, tenham um importante impacto sobre o consumo alimentar. De acordo com o esquema da Euro-Sociostyles (AGB/Europanel), é possível identificar cinco segmentos principais de estilos de vida europeus: “amantes de diversão rápida”, “elitistas controlados”, “neo-tradicionistas”, “tradicionalistas” e “exploradores” (Steenkemp, 1997). Os “tradicionalistas” são, em média, mais velhos e preferem alimentos tradicionais. Este segmento, juntamente com os “neo-tradicionistas” tem maior predisposição e receptividade aos seus próprios produtos regionais. Do outro lado, o perfil do “elitista controlado” sugere que este segmento estará particularmente receptivo a produtos e marcas globais e produtos de alta qualidade. Os “amantes de diversão rápida” e “exploradores” estão mais receptivos a novos produtos. Grunert *et al.* (1993) desenvolveram um instrumento para medir os estilos de vida relacionados com a alimentação. A aplicação desse instrumento a diferentes países europeus, permite tirar as seguintes conclusões gerais: que os consumidores franceses estão interessados em alta-qualidade enquanto que os alemães estão mais preocupados com a saúde e o ambiente; que os consumidores de alimentos (franceses, alemães, britânicos e dinamarqueses) se podem classificar nos seguintes cinco segmentos, os “não-envolvidos”, os “descuidados”, os “racionais”, os “conservadores” e os “aventureiros” (Brunso *et al.*, 1996, Bredahl e Grunert, 1997). O comportamento do consumidor “não-envolvido” é caracterizado por um elevado grau de estabilidade, baixa lealdade às marcas e grande susceptibilidade ao preço. Os consumidores

“descuidados” estão muito interessados em novos produtos, que sejam fáceis de preparar, não se preocupando com as características do novo produto, tais como propriedades dietéticas, sabor ou frescura. Os consumidores “racionalistas” são muito mais receptivos a produtos alimentares de maior qualidade em termos de valor nutricional, frescura e ecologia/ naturalidade. A qualidade também deve estar relacionada com o preço. Os consumidores “conservadores” procuram e compram embora sejam contra alterações dos hábitos alimentares e a experimentar novos produtos. Os consumidores “aventureiros” estão interessados nas características e no preço dos produtos e estão especialmente inclinados para a sua realização pessoal, criatividade e eventos sociais.

Tomando como caso de estudo os consumidores portugueses de carne bovina, Marreiros e Ness (2003), identificam os seguintes quatro segmentos relacionados com diferentes atitudes, preferências e valores: o dos consumidores preocupados com a qualidade, o dos consumidores confiantes, o dos consumidores preocupados com o preço e o segmento dos mais inseguros quanto à qualidade e segurança da carne.

A perspectiva que se coloca é a de não existir um consumidor típico e dominarem padrões de consumo que dependem de factores individuais, culturais e sociais. O desafio é o de existirem consumidores que se comportam de maneiras diferentes dependendo das circunstâncias (Giannetto, 1998) pelo que, a sua atitude numa situação normal de compras pode ser totalmente diferente em função do local de compra, do momento de compra ou da razão da compra. Também as questões da segurança alimentar assumem importância acrescida pelo consumidor europeu (McCrea, 1998; Henson, 2001).

3. Qualidade e Segurança Alimentar

A União Europeia (UE) entende por “alimento” ou “produto alimentar” qualquer substância ou produto destinado a ser ingerido pelos seres humanos ou com probabilidade de o ser, quer tenha sido transformado ou não (Comissão das Comunidades Europeias, 2001). Por segurança alimentar entende-se todo o processo que trata de garantir à população o acesso a alimentos de qualidade, inócuos e nutritivos, pelo que, um alimento não é seguro se é nocivo para a saúde ou não é apto para consumo humano (Comissão das Comunidades Europeias, 2001).

A OMS (Organização Mundial de Saúde, 1999) considera que produto são é aquele que: 1) não contém nenhuma substância em quantidade que o torne venenoso, nocivo ou prejudicial para a saúde; 2) que não integra total ou parcialmente nenhuma substância ou matéria estranha, suja, podre, danificada, decomposta ou doente, ou que, por qualquer outra razão, não seja apta para consumo

humano; 3) não esteja adulterado; 4) se encontre etiquetado ou apresentado de forma clara e legível, de modo a não conduzir a enganos ou erros; e 5) se vende, prepara, embala, armazena ou transporta em condições de higiene.

Quanto a qualidade, conceito relativo que varia no tempo, no espaço e com a escala de valores do consumidor, uma das definições mais aceitáveis é a de Juran e Gryna (1993) que a entende como “a aptidão ou idoneidade de um produto para o seu uso”, ou seja, a sua utilidade para o consumidor. Utilidade que depende quer das características, propriedades ou atributos tangíveis e dos intangíveis do produto, quer da forma como o consumidor as percebe, assim como da capacidade que considera terem na satisfação das suas necessidades. Essas características podem não estar directamente relacionadas com o produto, mas com o preço, o local da venda ou os serviços incorporados no produto. Todos os atributos da qualidade relacionados com o desenvolvimento do produto (a conveniência, a origem da produção, e as preocupações com a saúde e segurança) influenciam a percepção de qualidade por parte do consumidor. Os atributos que têm sido identificados como os que mais influenciam as decisões de consumo são os valores nutricionais e salutar, o aspecto, o sabor, a conveniência, a embalagem e a segurança (Jensen e Basiotis, 1993), embora atributos como o ser regional ou ter uma denominação de origem ou indicação geográfica protegida sejam igualmente importantes (Trognon *et al.*, 1999).

Quanto aos atributos de qualidade mais habituais, Hooker e Caswell (1995) consideram os de segurança alimentar (níveis de microorganismos patogénicos, metais pesados, resíduos de pesticidas e produtos veterinários, toxinas naturais e aditivos de alimentos) cujo controle se regula mediante normas sanitárias, os nutricionais (conteúdos em calorias, proteínas, vitaminas, minerais, colesterol, sódio, hidratos de carbono e fibra), outros atributos (pureza, integridade da composição, tamanho, aparência, sabor e idoneidade da preparação) e os de embalagem (material usado, etiqueta e informação fornecida, marca, cor, aspecto geral). Estes aspectos são fundamentais por duas razões. Porque os consumidores estão cada vez mais interessados, mais conhecedores e conseqüente, mais críticos perante os alimentos (Wheelock, 1992). Simultaneamente, porque estão cada vez mais preocupados com os diversos aspectos da ingestão alimentar e principalmente com os problemas de saúde associados com a dieta e a segurança dos produtos alimentares.

Apesar das normativas alimentares existentes, os crescentes escândalos alimentares e a ocorrência de enfermidades directamente relacionadas com o consumo de alimentos considerados não seguros, tem convertido a segurança alimentar num objectivo básico da política alimentar nos países desenvolvidos. Segundo Van de Venter (2000), os agentes etimológicos destas enfermidades podem

classificar-se em dois grandes grupos, os biológicos e os químicos. Nos primeiros incluem-se as bactérias como a *Salmonella*, a *Campylobacter jejuni*, a *Escherichia coli* e a *Listeria monocytogenes*, os vírus como o da *Hepatitis E* e os *Vírus de Norwalk*, os parasitas como o *Cyclospora cayetanensis* e o *Toxoplasma gondii*, e outros agentes não convencionais onde se integram alguns vírus e priões não convencionais responsáveis por enfermidades como a *scrapie* em ovinos, a encefalopatia espongiforme bovina (EEB) e a variante de Creutzfeldt-Jakob em humanos. Os segundos, contemplam as micotoxinas produzidas por fungos (os principais), os resíduos de pesticidas como os organoclorados, entre outros, os resíduos de medicamentos veterinários como os antibióticos e algumas hormonas para estimular o crescimento e os contaminantes industriais como as dioxinas e os metais pesados. Quer nos países da União Europeia, quer nos Estados Unidos da América, a *Salmonellosis* é a principal enfermidade causada pelo consumo de alimentos não são. Para além desta, outra enfermidade de origem biológica à qual se tem dado especial relevância em países como o Reino Unido e a França, é a nova variante de Creutzfeldt-Jakob (CJDv), transmitida aos humanos através do consumo de carne de bovino e derivados provenientes de animais doentes com EEB.

Pelo debate suscitado quer ao nível da literatura científica, quer dos meios de comunicação social, são ainda de mencionar os aditivos alimentares e o uso da biotecnologia. Apesar da não existência de uma evidência clara que permita afirmar que o uso dos OGM ou MGM gera riscos para a saúde, existem incertezas no longo prazo, no que respeita à alteração da qualidade nutricional dos alimentos, ao incremento da toxicidade, ao aumento de alergias alimentares e ao desenvolvimento de resistências anti microbianas. Definidos como aqueles organismos cujo material genético (ADN) foi alterado para que não ocorram de forma natural, ou seja, por emparelhamento ou recombinação natural, o recurso à engenharia genética permite que os genes individuais seleccionados sejam transferidos de um organismo ao outro, muitas vezes entre espécies não relacionadas. O nível de risco associado à utilização desta tecnologia depende das características dos genes introduzidos, do organismo final produzido e da aplicação que se lhe dá. O seu uso está bem controlado e estudado em muitos países e, até ao momento, não se tem verificado acidentes ou resultados indesejados.

O interesse pelo tema da segurança alimentar tem conduzido à realização de distintas pesquisas com grande variedade de metodologias e de fontes de informação e, tal como o tema da nutrição (Roza, 1997), está na ordem do dia na UE (European Commission, 1998 e 2000). O facto da investigação médica se ter tornado acessível ao público, quer através da imprensa quer de especialistas, da existência de várias campanhas institucionais promovendo uma alimentação mais sã, assim como da utilização da saúde como mensagem publicitária para a venda de determinados produtos e marcas, levou à realização de trabalhos que partem da hipótese de que esta crescente disponibilidade de

informação sobre a relação dieta-saúde terá modificado o comportamento do consumidor. Desde o pioneiro trabalho de Brown e Schrader (1990), vêm-se publicando muitos outros sobre o tema, entre os quais, os de Capps e Schmitz (1991), Yen e Chern (1992), Chern e Zuo (1995), Kinnucan *et al.* (1997), Trichopoulou e Lagiou (1997), Flake e Patterson (1999), Kim e Chern (1999). A maior parte dos trabalhos referem-se aos Estados Unidos da América e especificamente à influência da crescente informação disponível sobre a relação gordura-colesterol-saúde na procura de produtos de origem animal (carne e ovos). Embora os resultados não sejam conclusivos, alguns trabalhos demonstraram que existe uma certa influência e outros que essa influência não é significativa. Resultados equivalentes foram obtidos na Europa, por Rickertsen e von Cramon-Taubadel (2000), num estudo realizado em cinco países (Espanha, França, Itália, Noruega e Reino Unido), embora no caso das carnes, a maior disponibilidade de informação possa ter um efeito positivo sobre a procura de frango e peixe e negativo sobre as carnes bovina e porco.

Todos os trabalhos mencionados utilizam dados secundários e medem a preocupação com a saúde de forma indirecta através da construção de índices contando os artigos publicados sobre a relação dieta-saúde, em revistas médicas ou na imprensa escrita. A metodologia baseia-se fundamentalmente na estimação de sistemas de procura com maior ou menor grau de sofisticação. Uma metodologia parecida é a utilizada por Burton e Young (1996) e Burton *et al.* (1999) para analisar o impacto sobre a procura de carne de bovino da crescente informação publicada nos meios de comunicação britânicos sobre a EEB.

A maior parte dos trabalhos realizados sobre segurança alimentar incidem sobre o grupo das carnes e pescado. Na Europa, os problemas derivados da EEB, das dioxinas ou dos atributos associados ao alimento seguro têm sido o principal objecto de estudo, como o demonstram os trabalhos de Wessells *et al.* (1996), Cowan (1998), Verbeke e Viaene (1999), Porin e Mainsant (1999), Latouche *et al.* (1998), Becker (2000), Briz e De Felipe (2000), Henson e Northen (2000), Verbeke e Viaene (2001), Tamburo (2001), Meuwissen *et al.* (2003), Toscano (2003), Meuwissen *et al.* (2004) Ângulo e Gil (2004) e Lucas e Toscano (2004). Nos Estados Unidos, a aceitabilidade da carne isenta de hormonas foi o tema principal de estudo de autores como Kinsey *et al.* (1993), Nayaga (1996), Quagraine *et al.* (1998), Bruhn (1998) e Lusk e Fox (2000) enquanto Chung-Tung *et al.* (2004) relaciona segurança alimentar e contaminação alimentar por microorganismos patogénicos.

Um outro aspecto relacionado com segurança alimentar ao qual se tem dedicado especial atenção é o do custo da segurança, ou seja, o de determinar a disponibilidade a pagar mais por alimentos mais sãos. Entre os trabalhos desenvolvidos, destacam-se o de Henson (1996) no Reino Unido, o de Zanetti

(1998) para Itália, Arkungor *et al.* (1999) para a Turquia, Sánchez *et al.* (2000) para duas cidades espanholas e o de Latouche *et al.* (1998) para França. Estes últimos analisam a disponibilidade a pagar por carne mais segura, concluindo que, no longo prazo, se observarão dois tipos de mercados diferenciados, um integrado por pessoas de maior poder aquisitivo que estão dispostos a pagar por maior segurança e com clara preferência pela carne bovina e um outro composto por pessoas que não estão dispostas a pagar por esse atributo adicional e que dirigirão as suas preferências para a carne de porco e frango, até então menos questionadas do ponto de vista sanitário. Estes resultados são contudo discutíveis na medida em que grande parte dos consumidores geralmente diversificam o seu consumo e por os segmentos não estarem tão claramente diferenciados como o trabalho sugere.

Dentro da anterior corrente de investigação, muitos trabalhos sobre a análise de diferentes métodos para avaliar a disponibilidade a pagar por alimentos mais sãos, assumindo que a segurança é um atributo de natureza inatingível, têm vindo a ser publicados. Fisher (1995) e Caswell (1998) numa revisão da literatura sobre o tema, listam o custo da doença, os preços hedónicos, os mercados experimentais, a análise de conjunto e a valorização contingente como os diversos métodos de avaliação existentes, concluindo que não existe consenso generalizado entre os investigadores sobre o método a usar uma vez que todos apresentam vantagens e inconvenientes. Cada investigador deve assim escolher o que melhor se adequa ao objectivo do trabalho e aos recursos disponíveis. Buzby *et al.* (1998) consideram que a avaliação contingencial e o mercado experimental apresentam vantagens quando se pretende conhecer as preferências individuais e medir as alterações de bem-estar, sendo o custo da doença mais realista e o que proporciona informação mais útil aos decisores políticos, já que representa o custo real para a sociedade.

A avaliação contingencial e os mercados experimentais são assim os métodos que têm recebido mais atenção por parte dos investigadores. O primeiro foi usado, entre outros, por Henson (1996), para estimar a disponibilidade a pagar pela redução do risco de contaminação dos alimentos, por Halbrecht *et al.* (1995) para medir a disponibilidade a comprar carne de porco com menor conteúdo em gorduras saturadas e, por Buzby *et al.* (1995), Van Ravensway e Wohl (1995) e Arkungor *et al.* (1999) para analisar a diminuição dos riscos relacionados com a redução do uso de pesticidas em diferentes frutas e hortaliças em fresco. Criticada por muitos investigadores pelo facto de se estabelecer um mercado hipotético entre o entrevistador (ofertante) e o entrevistado (demandante), a avaliação contingencial, foi nalguns estudos substituída pelo método do mercado experimental, que funciona como um leilão onde o ganhador tem de facto que desembolsar o dinheiro. Este método foi usado por Hayes *et al.* (1995), para avaliar a redução do risco da presença de elementos patogénicos nos alimentos,

Boland *et al.* (1999), que o aplica à carne de suíno obtida segundo sistemas de produção integrados e por Bailey (1996) que compara a procura de carne biológica e irradiada.

Outro aspecto que recentemente tem despertado controvérsia entre os investigadores é o da aceitabilidade, por parte dos consumidores, dos OGM. Num estudo realizado em Inglaterra por Cragg Ross Dawson Ltd (2000), conclui-se que, em geral, os consumidores ingleses consideram que os alimentos que consomem são bons e têm confiança nas grandes superfícies e nas marcas, identificando como principal problema de segurança alimentar a EEB, a Salmonelosis e os OGM. Verdumes *et al.* (2001) analisam as atitudes e preferências dos consumidores belgas relativamente aos OGM e identificam seis segmentos ordenados de acordo com a imagem positiva ou negativa que estes detêm sobre esses produtos. Burton *et al.* (2001) encontram diversos aspectos intervenientes nas decisões de compra dos consumidores ingleses, sendo a presença de alimentos geneticamente modificados apenas mais um, ainda que com importância crescente. Grunert *et al.* (2003), discutem as questões relacionadas com as atitudes dos consumidores europeus face aos OGM concluindo que estas são negativas, que guiam a percepção que os mesmos fazem dos produtos que os incorporam e que os afastam da compra desses produtos. Idêntica conclusão retira Shehata (2005) que sugere ainda necessidades crescentes de investigação em métodos analíticos de detecção de OGM nos alimentos, necessidade de um sistema de regulamentação internacional da segurança dos OGM e de uma maior informação e comunicação da sociedade sobre o tema. Também Haslberger (2003) reconhece a necessidade de regulamentação específica embora não atribua riscos acrescidos de segurança aos alimentos OGM quando comparados com os alimentos convencionais.

Sendo a etiqueta ou rótulo o veículo de transmissão da informação sobre o produto ao consumidor, numerosos são os trabalhos que tentaram identificar o papel que a informação contida no rótulo representa na decisão final do consumidor e até que ponto o conteúdo informativo da mesma deve ser modificado. Caswell e Padberg (1992) discutem o papel do rótulo na decisão do consumidor e defendem a necessidade de maior regulação por parte dos poderes públicos. De referir ainda os estudos de Zarkin e Anderson (1992) e Davies (1998) que avaliam as exigências e as atitudes dos consumidores face aos conteúdos nutritivos dos alimentos e aos rótulos, o de Teisl *et al.* (1997) que investiga diferentes tipos de rótulos com o objectivo de compreender melhor os consumidores e o de Teisly e Levy (1997) que, com base em dados recolhidos experimentalmente numa amostra de supermercados para seis produtos, conclui que, em geral, as alterações à legislação americana no sentido da inclusão obrigatória e não voluntária do conteúdo nutricional dos alimentos nos rótulos, aumentou o consumo de produtos “sãos”. Contudo, Modjduszka e Caswell (2001) num trabalho sobre produtos congelados, consideram não terem as preferências do consumidor nem os padrões de

consumo sido modificados por essa razão. Usando a mesma base de informação, um outro estudo de Teisl *et al.* (2001), conclui que o consumidor, ao possuir maior quantidade de informação, opta por consumir menos alimentos “insanos” e mais alimentos “sãos”. Bonroy, e Laclau (2001) provam que os rótulos aumentam o consumo de produtos de qualidade.

A racionalidade das políticas públicas de rotulagem e suas possibilidades de êxito ou fracasso são objecto de estudo de Caswell e Mojduszka (1996). Para o caso particular da segurança alimentar, os autores sustentam que é difícil estabelecer a obrigatoriedade de introduzir esta informação no rótulo, uma vez que, por exemplo, no caso dos organismos patogénicos, o nível de presença dos mesmos no produto pode modificar-se substancialmente entre o momento em que o produto sai da fábrica e o momento em que é consumido. Caswell (1998) argumenta ainda que, no caso da segurança alimentar, o principal objectivo do rótulo consiste em transformar este atributo de confiança em outro de busca, ou seja, decidir sobre se um produto é são ou não antes de o comprar. Pelo contrário, sustenta igualmente que, em virtude do escasso espaço e tempo disponíveis que o consumidor dispõe no momento de definir a compra, a informação que lhe é proporcionada deve ser a mais eficiente possível. Contudo, a etiqueta não deve substituir a importante tarefa de regulação que deve ser cumprida pelos organismos responsáveis. O principal objectivo da política de rotulagem deverá ser a criação de mercados competitivos quanto à qualidade, oferecendo uma razoável protecção do consumidor.

Uma medida do valor do rótulo com informação sobre segurança do alimento em questão foi desenvolvida por Stefani e Henson (2001). Utilizando a metodologia do mercado experimental, concluem que os consumidores estão dispostos a pagar quantidades significativas para possuir mais informação quanto à segurança dos alimentos. Analisando diferentes estratégias de rotulagem em carne de bovino com o objectivo de restabelecer a confiança do consumidor neste produto, Roosen *et al.* (2001) concluem que os compradores têm mais confiança nos rótulos obrigatórios do que nos das marcas privadas.

De mencionar ainda os trabalhos de Worsfold e Griffith (2000) que desenvolvem um modelo para avaliar o comportamento do consumidor em relação à segurança alimentar, o de Wilcock *et al.* (2004) de revisão das atitudes, níveis de conhecimento e comportamento dos consumidores sobre segurança alimentar e o trabalho globalizador de Henson e Traill (2000) que vai para além do tema da segurança alimentar. Através de escalas múltiplas, os autores constroem um índice de bem-estar do consumidor relacionado com os alimentos, no Reino Unido e nos Estados Unidos. Entre os aspectos analisados inclui-se a segurança alimentar, a conveniência, a ética, a saúde e a nutrição, o gosto e o preço e concluem que as atitudes dos entrevistados não diferem muito entre ambos os países.

Finalmente, Stephen *et al.* (2003) examinam as preferências para a regulamentação da qualidade dos produtos que deriva das preferências de bens públicos e privados, Spers (2003) avalia diferentes mecanismos de regulação da qualidade e segurança em alimentos, Lucas (2003) compara os sistemas e regulamentos de segurança alimentar na Europa e Estados Unidos e, Fearne (2003), discute a questão da segurança alimentar como bem público e a necessária e desejável intervenção do estado na protecção dos seus padrões mínimos e na comunicação e informação de riscos, de soluções tecnológicas e das características e atributos dos produtos em termos de segurança.

4. Desafios e perspectivas

A agricultura sendo fonte de alimento, energia, têxteis e químicos, perspectiva-se como um sector essencial ao futuro da economia global da qual dependem muitos agregados familiares. Representa ainda um papel fundamental na preservação da paisagem, no ambiente e na vida rural. Estas são as razões apresentadas pela política agrícola europeia para promover a sua competitividade e sustentabilidade. Os desafios colocam-se fundamentalmente ao nível da globalização dos mercados, da nova legislação alimentar, do desenvolvimento sustentável e preservação dos recursos naturais e da pressão dos consumidores (preferências e preocupações) sobre os produtores, transformadores e retalhistas. Ciência, investigação e inovação são a chave para ultrapassar esses desafios. Investigação que deve garantir a qualidade e segurança alimentar, promover o desenvolvimento sustentável, particularmente em zonas rurais e áreas marginais, ajudar a agricultura a ultrapassar os desafios dos mercados mundiais e desenvolver modelos de previsão dos efeitos dos mercados, das medidas de política e do comportamento dos distintos agentes do sistema agro-alimentar, em particular dos consumidores.

Promover formas de cooperação interdisciplinar, integrar preocupações sociais nas necessidades de investigação, desenvolver interfaces entre agricultura, investigação e sociedade e manter investigação de base com qualidade como suporte a inovações futuras são os aspectos a ter em conta para ultrapassar os desafios apontados.

As alterações ocorridas na função da procura de alimentos, que deslocou o centro de gravidade dos produtores e transformadores para os consumidores, faz com que o ponto de vista destes últimos, em termos de qualidade, variedade, sabor, saúde e segurança, deva ser considerado em todas as etapas da cadeia agro-alimentar e também na definição dos programas e necessidades de investigação e desenvolvimento.

É necessária inovação nos processos de produção agrícola de forma a adaptar os alimentos aos padrões de qualidade e segurança exigidos pelos consumidores. Este é uma tarefa complexa onde deve ser tido em consideração não apenas as evoluções tecnológicas mas também as necessidades da sociedade, os aspectos éticos e o contexto do comércio mundial. Importa ainda que o consumidor: a) receba a necessária e desejável formação sobre a relação entre consumo alimentar e saúde e reconheça que lhe compete conservar, manipular e confeccionar correctamente os produtos alimentares após o processo de compra; b) identifique a rotulagem como uma forma de informar e comunicar os atributos de segurança e qualidade do produto; c) seja induzido e tenha oportunidade de participar na avaliação científica dos riscos associados ao consumo e segurança alimentares e exija a adequada, rápida e clara comunicação dos mesmos. Desta forma, o consumidor adquire maior confiança nos decisores da política alimentar, perde receios infundados e aceita as mudanças estruturais e organizacionais do sector agro-alimentar.

Finalmente, de modo a aumentar a qualidade, o bem-estar e segurança dos consumidores europeus e simultaneamente manter ou restaurar a competitividade do sector agro-alimentar, através de inovação, transferência de tecnologia, comunicação e formação, é necessário desenvolver investigação em áreas que relacionem consumo alimentar com saúde, segurança alimentar, qualidade nutritiva, sensorial, física e química, produção sustentável, saúde animal global, transformação adequada e ambientalmente defensável, manuseamento correcto do produto e dinamismo na organização e gestão da cadeia agro-alimentar, considerando que esta cadeia começa com o consumidor.

Referências Bibliográficas

- ALBISU, L. M., GRACIA, A. (2001). "Consumption in EU", 71º Seminário EAAE - O consumidor de alimentos no início do Século 21, Zaragoza, Espanha.
- ALBISU, L. M., GRACIA, A. (1998). "L'influence des systèmes de distribution sur le choix des consommateurs des produits alimentaires", in Rastoin, J. L., Eds., *Mondialisation et géostratégies agroalimentaires*, Actes du colloque AIEA2 – SFEA, Montpellier, France.
- ANGULO, Ana e GIL, J. (2004), "Consequences of BSE on consumers' attitudes, perceptions and willingness to pay for certified beef in Spain", 84th EAAE Seminar, Zeist, Netherlands.

- ASKEGAARD, S., and MADSEN, T. K. (1995). "European food cultures: an exploratory analysis of food related preferences". *MAPP working paper 26*.
- ARKGUNGOR, S., B. MIRAN and C. ABAY (1999). Consumer willingness to pay for reduced pesticides residues in tomatoes: the Turkish case. Annual Meeting of the American Agricultural Economics Association, Nashville, Tennessee, USA.
- BAILEY, W. C. (1996). Comparative study of the willingness to pay for organic and irradiated meat products – an experimental design. NE 165 Working Paper Series. Department of Agricultural and Resources Economics, University of Connecticut, USA.
- BECKER, T. (2000). Quality policy and consumer behaviour in the European Union. Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG, Germany.
- BESCH, M. (1993) "Agricultural Marketing in Germany", in M. Meulenber, Eds., *Food and agribusiness marketing in Europe*, International Business Press, London, pp. 5-35.
- BLANDFORD, D. (1984) "Changes in food consumption patterns in the OECD area", *European Review of Agricultural Economics* 11(1):43-65.
- BOLAND, M., FOX and MARX, D. (1999). Consumer willingness to pay for pork produced under an integrated meat safety system. Annual Meeting of the Western Agricultural Economics Association, Fargo, North Dakota, USA.
- BONROY, Olivier and LACLAU, Marc (2001), "Agrifood Sanitary Safety and Trade: The Case of Credence Goods", CATT, University of Pau.
- BREDAHL, K., GRUNERT, G. (1997) "Identificación de los estilos de vida alimenticios en España", *Investigación Agraria. Economía* 12(1, 2 and 3):247-263.
- BRIZ, J. e DE FELIPE, I. (2000). Hábitos e percepções do consumo de carne em Espanha. *Eurocarne*, 88, pp 51-61.
- BROWN, D. and SCHRADER, L. F. (1990), "Cholesterol information and shell eggs consumption", *American Journal of Agricultural Economics*, 72, pp 548-555.
- BRUHN, Christine (1998), "Consumer acceptance of irradiated food: theory and reality", *Radiation Physics and Chemistry*, Vol 52: 1-6, June, pp 129-133.
- BRUNSO, K., GRUNERT F.G., and BREDAHL, L. (1996) "An analysis of national and cross-national consumer segments using the food-related lifestyle instrument in Denmark, France, Germany and Great Britain", *MAPP working paper # 35*.
- BURTON, M. and YOUNG, T. (1996), "The impact of BSE on the demand for beef and other meats in Great Britain", *Applied Economics*, 28, pp. 687-693.

- BURTON, M., YOUNG, T., CROMB, R. (1999), "Meat consumers' long-term response to perceived risks associated with BSE in Great Britain", *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, N° 50, pp 8-19.
- BURTON, M., RIGBY, D., YOUNG, T., JAMES, S. (2001), "Consumer attitudes to genetically modified organisms in food in the UK", 71st EAAE Seminar: The food consumer in the early 21st century, Zaragoza, Spain.
- BUZBY, J., FOX, J., READY, R., CRUTCHFIELD, S. (1998), "Measuring consumer benefits of food safety risk reductions", *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 30:1, pp 69-82.
- BUZBY, J., SKEES, J., READY, R. (1995), "Using contingent valuation to value food safety: a case study of grapefruit and pesticide residues", In *Valuing food safety and nutrition*, ed. J.A.Caswell, Chap. 20, Boulder CO:Westview Press.
- BUTZ, Peter, NEEDS, E., BARON, A., BAYER, O., GEISEL, B., GUPTA, B., OLTERSDORF, U. and TAUSCHER, B. (2003), "Consumer attitudes to high pressure food processing", *Food, Agriculture & Environment* Vol.1:1, pp 30-34.
- CAIUMI, A. (1992) "Consumi alimentari, prezzi relativi e distribuzione, 1960-1990", *Rivista di Economia Agraria* XLVII 3:407-420.
- CAPPS, O. and SCHMITZ, J. D. (1991), "A recognition of health and nutrition factors in food demand analysis", *Western Journal of Agricultural Economics*, 16, pp 21-35.
- CASWELL, J. A. (1998), "Valuing the benefits and costs of improved food safety and nutrition", *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 42:4, pp 409-424.
- CASWELL, J. A. and MOJDUSZKA, E. M. (1996), "Using informational labeling to influence the market for quality in food products", *American Journal of Agricultural Economics*, 78, pp 1248-1253.
- CASWELL, J.A. and PADBERG, D. (1992), "Toward a more comprehensive theory of food labels", *American Journal of Agricultural Economics*, 74:2, pp 460-468.
- CCE - Comissão das Comunidades Europeias (2001), Proposta modificada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho pelo que se estabelecem os princípios e os requisitos gerais da legislação alimentar, se cria a Autoridade Alimentar Europeia e se fixam procedimentos relativos à segurança alimentar (apresentada pela Comissão com alteração do ponto 2 do artigo 250 do Tratado CE). http://www.europa.eu.int/eur-lex/p/com/dat/2001/p_501PC0475.html.
- CHERN, W. and ZUO, J. (1995), "Alternative measures of changing consumer information on fat and cholesterol", *American Agricultural Economics Association Annual Meeting*, Indianapolis, USA.
- CHUNG-TUNG, LIN, Jordan, Jensen, K., YEN, S. (2004), "Awareness of foodborne pathogens among US consumers", *Food Quality and Preference*, September.

- COMBRIS, P. (1991) "La consommation alimentaire en France depuis 40 ans: Les préférences ont-elles changé?", *INRA Sciences Sociales* 5.
- COWAN, C. (1998), "Irish and European consumer views on food safety", *Journal of food safety*, 18:4, pp 275-295.
- Cragg Ross Dawson Ltda (2000), *Qualitative research to explore public attitudes to food safety*, Food Standart Agency, London, UK.
- DAVIES, S. (1998) "Consumer requirements for nutrition labeling and claims", *Paper presented at the Agra Europe Conference Food Labeling in Europe, The need for a new approach*. Brussels.
- DRIS, Ramdane (2005), "Consumption trends of fruits and vegetables in the West Asian and North African Countries", *Journal of Food, Agriculture & Environment* Vol.3:1, pp 81-86.
- European Commission (1998) "European Commission Eurobarometer 49 - Food safety", <http://europa.eu.int/comm./dg24>.
- European Commission (2000) "Quality Policy", <http://europa.eu.int/comm./dg06>.
- FEARNE, Andrew (2003), "The Changing Roles of Government and Industry in the provision of food safety", Conferência proferida no XIII Congresso de Zootecnia Produzir qualidade em segurança, Évora, Outubro, Portugal.
- FISHER, A. (1995), "Thoughts about different methods to value food safety and nutrition" in *Valuing food safety and nutrition*, ed. J.A. Caswell, Chap 11, Boulder CO:Westview Press.
- FISCHLER, F. (2002), "Presentation of the CAP mid-term review", July, <http://www.europa.eu.int>
- FLAKE, O. and PATTERSON, P. (1999), "Health, food safety and meat demand", *American Agricultural Economics Association Annul Meeting*, Nashville, Tennessee, USA.
- FRANK J., and WHEELLOCK, V. (1988) "International trends in food consumption", *British Food Journal* 90(1):22-29.
- GENTLES, P. (1997) "Consumer & consumption trends: changes in the customer base & how they influence retailer & manufacturer strategy", *Paper presented at the Agra Europe Conference, Strategies for success in the international food & drink industry*. London.
- GIANNETTO, G. (1998) *El desafío de la distribución: "Misión posible"*, Jornadas técnicas ACNielsen, Madrid, Spain.
- GIL, J. M., GRACIA A., PÉREZ Y PÉREZ, L. (1995) "Food consumption and economic development in the European Union", *European Review of Agricultural Economics*, 22(3):385-399.

- GIL, J.M., and GRACIA, A. (1998) "Consumption patterns in the EU: regionalization versus globalization", in Rastoin, J. L., Eds., *Mondialisation et géostratégies agroalimentaires*, Actes du colloque AIEA2 – SFEA, Montpellier, France, pp. 341-351.
- GILPIN, J., and TRAILL, B. (1999) "Manufacturer strategies in the European food industry" in Gallizzi, G., and Venturini L., Eds., *Vertical relationships and coordination in the food system*, Physica-Verlag Heidelberg, New York, pp. 285-310.
- GRACIA, A., and ALBISU, L. M. (1994) "Food diets in EC countries", *Medit*, 5(1):9-12.
- GRACIA, A., and ALBISU, L. M. (1999) "Moving away from a typical Mediterranean diet: the case of Spain", *British Food Journal*, 101(9 and 10):701-714.
- GRUNNERT, K.G., BRONSO, K., BISP, S. (1993) "Food-Related Lifestyle: development of a Cross-Culturally valid instrument for market surveillance", *MAPP working paper*, # 12.
- GRUNERT, K. G., HARMSEN, H., MEULENBERG, M., KUIPER, E., OTTOWITZ, T., DECLERK, F., TRAILL, B., GÖRANSSON, G. (1992), in Traill, B., and Grunert K. G., Eds., *Product and process innovation in the food industry*. Blackie Academic & Professional, London, pp. 1-37.
- GRUNERT, K., BREDAHL, L., SCHOLDERER, J. (2003), "Four questions on European consumer's attitudes toward the use of genetic modification in food production", *Innovative Food Science & Emerging Technologies*, Vol 4:4, December, pp 435-445.
- HALBRENDT, C. L., STERLING, S., SNIDER, G., SANTORO (1995), "Contigent valuation of consumers willingness to purchase pork with lower saturated fat", In *Valuing food safety and nutrition*, ed. J.A.Caswell, Chap. 20, Boulder CO:Westview Press.
- HATANAKA, MAKI, BAIN, Carmen, BUSCH, Lawrence, (2005), "Third-party certification in the global agrifood system", *Food Policy* 30 (2005) 354-369.
- HASLBERGER, Alexander (2003), "GM food: The risk- assessment of immune hypersensitivity reactions covers more than allergenicity", *Food, Agriculture & Environment* Vol.1:1, pp 42-45.
- HAYES, D., SHOGREN, J., SHIN, S., KLIEBENSTEIN, J. (1995), "Valuing food safety in experimental auction markets", *American Journal of Agricultural Economics*, 77:1, pp 40-53.
- HENSON, S. (1996), "Consumer willingness to pay for reductions in the risk of food poisoning in the UK", *Journal of Agricultural Economics*, 47:3, pp 403-420.
- HENSON, S. and NORTHEN, J. (2000), "Consumer assessment of the safety of beef at point of purchase: a pan-european study", *Journal of Agricultural Economics*, 51:1, pp 90-105.
- HENSON, S. and TRAILL, B. (2000), "Measuring perceived performance of the food system and consumer food-related welfare", *Journal of Agricultural Economics*, 51:3, pp 388-404.

- HENSON, S. (2001), "Food safety and the European Consumer", paper presented at the 71st EAAE Seminar, The Food Consumer in the early 21st century, Zaragoza, Spain.
- HERRMANN, R., and RÖDER, C. (1995) "Does food consumption converge internationally?. Measurement, empirical tests and the influence of policy", *European Review of Agricultural Economics* 22(3):400-414.
- HOFFMANN, R. (2000), "Country of origin - a consumer perception perspective of fresh meat", *British Food Journal*, 102, pp 211-229.
- HOOKE, N. and CASWELL, J. (1995), "A regulatory targets and regimes for food safety: a comparison of North American and European approaches", *The economics of reducing health risk from food*, Caswell J. A., ed., June.
- JENSEN, H., BASIOTIS, P. (1993) "Food safety/food quality date". Proceeding of the 5216 Food demand and consumer behaviour Regional Committee Workshop.
- JURÁN, J. and GRZYNA, F. (1993), *Manual de control de calidad*, vol. I, McGraw Hill.
- KIM, S. and CHERN, W. S. (1999), "Alternative measures of health information and demand for fats and oils in Japan", *Journal of Consumer Affairs*, 33, pp 92-109..
- KINNUCAN, H. W., XIAO, H., HSIA, C. J., JACKSON, J. D. (1997), "Effect of health information and generic advertising on US meat demand", *American Journal of Agricultural Economics*, 79, pp 13-23.
- KINSEY, J., SENAUER, B., JONK, Y. (1993), "Desirable attributes for value added meat products survey", *Working paper, WP 93-7*, Center for International Food and Agricultural Policy, University of Minnesota, USA.
- KLEEF, Ellen (2006), "Consumer research in the early stages of new product development: issues and applications in the food domain", PhD Tese, Wageningen University, Netherlands.
- KUZNESOF, S., TREGGAR, A., MOXEY, A. (1997) "Regional foods: a consumer perspective", *British Food Journal*, 99(6):199-206.
- LATOUCHE, K., RAINELLI, P., VERMERSCH, D. (1998), "Food safety issues and the BSE scare: some lessons from the French case", *Food Policy*, 23:5, pp 347-356.
- LUCAS, Maria Raquel (2003), "Segurança alimentar e comportamento do consumidor", XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Juiz de Fora, Brasil, Julho.
- LUCAS, Maria Raquel and TOSCANO, R. (2004), "Consumer perceptions and attitudes towards food safety in Portugal", 84th EAAE Seminar April, Zeist, Netherlands.
- LUSK, J. and FOX, J. (2000), "Consumer valuation of beef ribeye steak attributes", *American Agricultural Economics Association Annual Meeting*, Tampa, Florida, USA..

- LYON, Phil, COLQUHOUN, Anne, JANHONEN-ABRUQUAH, Hille (2003), "Consumer confidence and UK food retailing: why does local food matter?", *Food, Agriculture & Environment* Vol.1:1, pp 12-21.
- MAI, L. W., NESS, M. (1997) "Consumers' perception of specialty foods and the rural mail order business", *52 nd EAAE Seminar Typical and traditional products: rural effect and agro-industrial problems*, Parma, Italy.
- MARREIROS, Cristina and NESS, Mitchell (2003), "Attitudes to food and beef: the Portuguese consumer", University of Newcastle, UK.
- MCCREA, D. (1998) "Consumer concerns relating to international food safety and food inspection". *Paper presented at Agra Europe conference, Food safety in the European Union*, Brussels.
- MEULENBERG, M., and VIANE, J. (1993) "Agricultural marketing in Belgium and the Netherlands"; in Meulenberg, M., Eds., *Food and agribusiness marketing in Europe*, International Business Press, London, pp. 141-162.
- MEULENBERG, M., (1993) "Introduction", in Meulenberg, M., Eds., *Food and agribusiness marketing in Europe*, International Business Press, London, pp. 1-4.
- MEUWISSEN, Miranda, LATOUCHE, K., IVO, A. van der Lans and CARPENTIER, A. (2003), "Consumer concerns about pork production in France and the Netherlands"; *EAAE Seminar Quality assurance, risk management and environmental control in agriculture and food supply networks*, 14-16 May, Bonn, Germany.
- MEUWISSEN, Miranda, A. IVO, van der Lans e R. HUIRNE (2004), "A synthesis of consumer behaviour and chain design", Paper presented at the 6th International Conference on Chain and Network Management in Agribusiness and Food Industry Ede, 27-28 May, Netherlands.
- MICHAUT, Anne (2004), "Consumer response to innovative products", PhD Tese, Wageningen University, Netherlands.
- MODJDUSZKA, E. and CASWELL, J. A. (2001), "Consumer choice of food products and nutrition information", 71st EAAE Seminar, The Food Consumer in the early 21st century, Zaragoza, Spain.
- NAYAGA, Rudolf (1996), "Sociodemographic influences on consumer concern for food safety: the case of irradiation, antibiotics, hormones, and pesticides", *Review of Agricultural Economics*, 18, pp 467-475.
- OMS - Organização Mundial de Saúde (1999), "Inocuidad de los alimentos", EB105/10.
- OMS - Organização Mundial de Saúde (1999), "Dioxins and their effects on human health", Fact sheet N° 225.

- OPARA, Linus, O. (2003), "Traceability in agriculture and food supply chain: a review of basic concepts, technological implications, and future prospects", *Food, Agriculture & Environment* Vol.1(1): 101-106.
- PERI, C., and GAETA, D. (1999), "Designation of Origin and industry certifications as means of valorizing agricultural food products": *Ismea, The European Agro-Food system and the challenge of global competition*, Roma (Italy).
- POOLE, N. (1997) "Change and research in the food industry: a European perspective" *Proceedings of NE-165 Conference*, 127-139.
- PORIN, F. and MAINSANT, P. (1999), "Quelles stratégies pour les concurrents de la filière bovine dans le contexte de l'après ESB ? ", *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, N° 50, pp 78-103.
- QUAGRAINIE, K., UNTERSCHULTZ, J., VEEMAN, M. (1998), "Effects of product origin and selected demographics on consumer choice of red meats", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 46:2, pp 201-219.
- REIG, E. (1992) "Estructura del consumo alimentario y desarrollo económico", *Investigación Agraria. Economía*, 7(2):263-282.
- RICKERTSEN, R. G. and von CRAMON-TAUBADEL, S. (2000), "Nutrition, health and the demand for food - a European perspective", Symposium paper presented at the XXIV IAAE Conference, Berlin, Germany.
- RITSON, C., and HUTCHINS, R. (1991) "In the consumption revolution", in MAFF, *50th years of the National Food Survey 1940-1990*, London, pp. 35-46.
- ROOSEN, J., LUSK, J., FOX, J. (2001), "Consumer demand for and attitudes toward alternative beef labelling strategies in France, Germany and the UK", Selected paper 2001, *American Agricultural Economics Association Annual Meeting*, Chicago, USA.
- ROZA, P. (1997) "Activities of the Commission of the European Union", in Holdsworth, D., Eds., *Nutrition in Europe*, European Parliament, Luxembourg, pp. 151-159.
- SÁNCHEZ, M., SANJUÁN, A., AKL, G. (2000), "La etiqueta de calidad como indicador de seguridad alimentaria en producto fresco", Encuentro de Profesores de Marketing, Santiago de Compostela, España.
- SANZO, Maria José, DEL RIO, Ana Belén, IGLESIAS, V., VAZQUEZ, R. (2003), "Attitude and satisfaction in a traditional food product", *British Food Journal*, Vol 105, N° 11, pp 771-790.
- SHEHATA, Maher (2005), "Genetically modified organisms (GMOs), food and feed: Current status and detection", *Journal of Food, Agriculture & Environment* Vol.3:2, pp 43-55.

- SLONGO, Luiz (2004), "A influência da consciência ambiental e das atitudes em relação ao consumo sustentável na intenção de compra de produtos ecologicamente embalados", Tese de Mestrado em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- SPERS, Eduardo (2003), "Mecanismos de regulação da qualidade e segurança em alimentos", Tese de Doutorado em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Administração, Universidade de S. Paulo.
- STEENKAMP, J.B. (1997) "Dynamic in consumer behavior with respect to agricultural and food products", *Agricultural marketing and consumer behavior in a changing world*, in B. Wierenga, A., Van Tilburg, K., Grunert, J-B.E.M., Steenkamp, and Wedel, M, Eds., Kluwer Academic Publishers, London, pp. 143-188.
- STEFANI, G. and HENSON, S. (2001), "Assessing the value of labels about food safety attributes", 71st EAAE Seminal, The Food Consumer in the early 21st century, Zaragoza, Spain.
- STEPHEN, F., SUNDING, D., and ZILBERMAN, D. (2003), "Public goods and the value of product quality regulations: the case of food safety", *Journal of Public Economics*, Vol. 87, 3-4, March, pp 799-817.
- TAMBURO, Leticia (2001), "Seguridad alimentaria y comportamiento del consumidor en España", Tese de Mestrado, Centro Internacional de Altos Estudos Agronómicos Mediterrâneos, Instituto Agronómico Mediterrâneo de Zaragoza, Espanha.
- TEISL, M., BOCKSTAEL, N., LEVY, A. (1997), "Preferences for food labels: a discrete choice approach" In Strategy and Policy in the Food System: Emerging Issues, ed. Julie A. aswell and Ronald W. Cotterill, Chap 14, Food Marketing Policy Center, Department of Agricultural and Resource Economics, University of Connecticut and Department of Resource Economics, University of Massachusetts, Amherst.
- TEISLY, M. and LEVY, A. (1997), "Does nutrition labelling lead to healthier eating?", *Journal of Food Distribution Research*, 28:3, pp 18-27.
- TEISL, M., BOCKSTAEL, N., LEVY, A. (2001), "Measuring the welfare effects of nutrition information", *American Journal of Agricultural Economics*, 83:1, pp 133-149.
- TOSCANO, Rui (2003), "Segurança alimentar e comportamento do consumidor em Portugal", Tese de Licenciatura de Engenharia Zootécnica, Universidade de Évora, Portugal.
- TRAILL, B. (1997) "Structural changes in the European food industry: consequences for innovation" in B. Traill, B., and K.-G. Grunert, Eds., *Product and process innovation in the food industry*, Blackie Academic & Profesional, London, pp. 38-60.
- TRAILL, B. (1998) "Structural changes in the European food industry: consequences for competitiveness" in B. Traill and E. Pitts, Eds., *Competitiveness in the food industry*, Blackie Academic & Profesional, London, pp. 35-57.

- TRICHOPOULOU, A., and LAGIOU, P. (1997) "Options of dietary development, based on science and reason" in Holdsworth D., Eds., *Nutrition in Europe*, European Parliament, Luxembourg, pp. 75-91.
- TROGNON, L., BOUSSET, J. P., BRANNIGAN, J., LAGRANGE, L. (1999). "Consumers' attitudes towards regional food products. A comparison between five different European countries". *67 th EAAE Seminar, The socio-economics of origin labelled products in agrifood supply chains: spatial, institutional and co-ordination aspects*, Le Mans, France.
- VALCESCHINI, Egizio et NICOLAS, F. (1995), *La Dynamique Économique de la Qualité Agro-Alimentaire*. In François Nicolas et Egizio Valceshini, Eds., *AGRO-ALIMENTAIRE: une économie de la qualité*. INRA-*Economica*, Paris. pp.15-37.
- VAN DE VENTER, T. (2000), "Emerging food-borne diseases: a global responsibility. Food quality and safety in the new century", *Food nutrition and agriculture*, FAO, n° 26, pp 4-13.
- VAN RAVENSWAY, E. and WOHL, J. (1995), "Using contingent valuation methods to value health risks from pesticides residues when risks are ambiguous", In *Valuing food safety and nutrition*, ed. J.A.Caswell, Chap. 20, Boulder CO:Westview Press.
- VERBEKE, W. and VIAENE, J. (1999), "Beliefs, attitude and behaviour towards fresh meat consumption in Belgium: empirical evidence from a consumer survey", *Food quality and preferences*, 10:6, pp 437-445.
- VERBEKE, W. and VIAENE, J. (2001), "Impact of the dioxin scare on consumer perception of fresh meat in Belgium", *71st EAAE Seminar, The Food consumer in the early 21st century*, Zaragoza, Spain.
- VERDUMES, A., GELLYNCK, X., VIAENE, J. (2001), "Consumers' acceptability of GM food", *71st EAAE Seminar: The food consumer in the early 21st century*, Zaragoza, Spain.
- WESSELLS, C., KLINE, J., ANDERSON, J. (1996), "Seafood safety perceptions and their effects on anticipated consumption under varying information treatments", *Agricultural and Resource Economics Review*, 25, pp 12-21.
- WHEELOCK, J.V. (1992) "Food quality and consumer choice", *British Food Journal*, 94(3):39-43.
- WHEELOCK, V., and FRANK, J. (1989) "Food consumption patterns in developed countries", in B. Trail, Eds., *Prospects for the European Food Systems*, Elsevier Applied Science, London.
- WILCOCK, Anne, PUN, M., KHANONA, J., and AUNG, M. (2004), "Consumer attitudes, knowledge and behaviour: a review of food safety issues", *Trends in Food Science & Technology*, Vol 15:2, February, pp 56-66.
- WORSFOLD, Denise and GRIFFITH, C. (2000), "A generic model for evaluating consumer food safety behaviour", *Food Control*, Vol 6:6, pp 357-363.

YEN, S. T. and CHERN, W. S. (1992), "Flexible demand system with serially correlated errors: fat and oil consumption in the United States", *American Journal of Agricultural Economics*, 74, pp 689-697.

ZANETTI, C. (1998), "La disponibilità a pagare dei consumatori per prodotti alimentari sicuri", *La Questione Agraria*, 72, pp 133-168.

ZARKIN, G. A. and ANDERSON, D. W. (1992), "Consumer and producer responses to nutrition label changes", *American Journal of Agricultural Economics*, 74:5, pp 1202-1207.

Capítulo 2

Desafios
da Economia Global

Preços Internacionais Distorcidos causam Fome e Delapidação de Recursos Naturais: o papel dos economistas agrícolas

ANTÓNIO CIPRIANO AFONSO PINHEIRO

*No one has the right to sit down and
feel helpless, there's too much to do.*

Dorothy Day¹

1. Introdução

Antes de iniciar este trabalho não posso deixar de lembrar que tive a honra e o privilégio de conhecer o Dr. José do Nascimento Dias Sena na qualidade de seu professor, de seu colega e, principalmente, de seu amigo.

O meu primeiro contacto com o Dr. Sena foi como seu professor, no ano lectivo de 1978/79. Usando uma linguagem agronómica, devo dizer que foi um ano de muito boa seara, mas, infelizmente, Deus já ceifou algumas das melhores “espigas”. O Dr. José Sena foi um bom aluno, muito reservado, sensato e cumpridor.

Dadas as suas qualidades, enquanto Presidente do Departamento de Economia, fiz o que estava ao meu alcance para o aliciar a integrar o corpo docente da Universidade. Anos mais tarde, veio a ser o meu adjunto na direcção do Departamento. Embora já o conhecesse bem, foi quando trabalhou mais perto de mim que melhor me apercebi das suas reais qualidades intelectuais e humanas. Dada a minha grande ocupação naquela época, o Dr. Sena era, na prática, quem resolvia todos os problemas do Departamento.

Já antes, costumávamos almoçar juntos, mas nesse período passou a ser o meu companheiro regular. Durante a hora de almoço conversávamos e resolvíamos muito do que havia para resolver. Foi neste contínuo convívio que se consolidou a nossa grande amizade e solidariedade.

Por tudo isto, a inesperada doença e acelerada morte do amigo Sena comoveu-me muitíssimo e deixou-me um grande vazio. Ainda hoje o recorde com muita comoção, saudade e amizade.

O tema que vou abordar foi escolhido lembrando algumas das conversas que tive com o colega e amigo José Sena.

Apesar de haver alimento suficiente para todos, o maior desafio que continua a colocar-se a toda a sociedade é o de reduzir a fome e a pobreza (realizar o objectivo de desenvolvimento número um acordado na Cimeira do Milénio das Nações Unidas). O tema da fome é muitas vezes apresentado como um conjunto de números e indicadores, tornando-se difícil de lembrar que cada número representa uma pessoa com uma história, muitas vezes, de grande sofrimento. Embora reconhecendo esta realidade, no que se segue vamos apresentar alguns números que, em nosso entender, falam por si.

De acordo com as últimas estimativas da FAO² cerca de 70% dos 1,1 mil milhões de pessoas que dispõem de menos do que 1 dólar americano, por dia, vivem em zonas rurais; daqueles, cerca de 852 milhões sofrem de fome crónica e destes 843 milhões vivem em países em desenvolvimento ou em transição. Muitos milhões de seres humanos viviam (vivem) mesmo em absoluta pobreza. Este problema, que para além da dimensão económica e social tem uma dimensão ética, tenderá a agravar-se se medidas sérias não forem tomadas. É certo que se têm feito progressos na luta contra a fome, mas estamos ainda muito longe de alcançar o objectivo colocado na última Conferência Mundial da Alimentação para o ano 2015, ter reduzido a metade o número dos que actualmente passam fome.

De acordo com Sala-i-Martin (2002), os níveis de pobreza decresceram substancialmente nos últimos vinte anos. Este autor estimou que o número de pobres com rendimento de um dólar, por dia, baixou em cerca de 235 milhões entre 1976 e 1998 e que o número de pobres com rendimento inferior a dois dólares diários baixou de cerca de 450 milhões durante o mesmo período. O continente onde se verificaram os piores progressos foi a África, onde as taxas de pobreza aumentaram substancialmente durante os últimos trinta anos: o número de pobres com o rendimento diário de um dólar aumentou 175 milhões entre 1970 e 1998 e o número de pobres com dois dólares por dia aumentou de 227 milhões. Em 1960, na África habitavam 11% dos pobres do mundo e em 1998 esta percentagem era já de 66%.

Cerca de 24.000 pessoas morrem diariamente de fome ou de causas relacionados com a fome. Este número era de 35.000 há dez anos e de 41.000 há vinte anos (*The hunger site*).

Todos estes números são impressionantes, mas saber que 6 milhões de crianças com menos de 5 anos morrem, por ano, como resultado da fome é consternante. Mais ainda, uma em cada sete crianças

nascidas em países onde a fome é mais comum morre antes da idade dos 5 anos (FAO, 2002). O direito à alimentação deve ser considerado primordial. Sem alimento não há vida e sem vida não há direitos humanos (Pinheiro, 1998).

Não se pense, contudo, que não existe também fome nos países ditos ricos. Nos Estados Unidos da América do Norte mais de 36 milhões – incluindo 13 milhões de crianças – vivem em casas onde há fome ou risco de fome (Bread for the World Institute, 2003).

É gritante a assimetria na distribuição do rendimento entre as nações. As estimativas, dos diferentes autores, não são perfeitamente coincidentes, mas, seja qual for a fonte, a disparidade entre pobres e ricos fica sempre demasiado evidente. Assim, enquanto o produto interno bruto (PIB) *per capita*, para 2004, no Luxemburgo foi estimado em 58.900 dólares americanos, as mesmas fontes estimam aquele indicador em 600 dólares para o Mali, Burundi, Somália, Faixa de Gaza e Serra Leoa e em 400 dólares para Timor-Leste (The World Factbook, 2004). Quer dizer, cada luxemburguês tem um rendimento igual ao de 147 timorenses! Seja qual for a diferença do custo de vida e os hábitos de cada povo, temos de convir que ou uns são muito ricos ou outros exageradamente pobres. Mais uma vez, estamos perante um problema de repartição e não de produção. A iniquidade na distribuição do rendimento parece ser hoje maior do que nunca. Presentemente, o 1% das pessoas mais ricas do mundo recebe tanto rendimento como as 57% mais pobres. O rácio entre o rendimento médio dos 5% mais ricos e o rendimento dos 5% mais pobres, aumentou de 78, em 1988, para 114, em 1993 (Milanovic, 1999).

2. Causas da fome

Muitas são as causas que se podem apontar para a existência de fome no mundo, mas algumas são mais importantes e generalizadas do que outras. Entre as principais causas são referidas as seguintes³: pobreza, guerra, modelos de comércio iníquos (preços distorcidos), ignorância, doenças, população, globalização e SIDA.

- » A pobreza é um conceito complexo, multifactorial que reflecte um baixo nível de bem-estar. Embora, não sendo fácil de definir é, infelizmente, sentida por todos os que têm fracos recursos. O estado de pobreza pode ser assim definido: “Chegar a casa, ver os filhos com fome e não ter nada para lhes dar”⁴.
- » As pessoas com fome tornam-se, muitas vezes, incapazes ou impotentes para combater a sua condição devido à iliteracia, opressão política, falta ou incapacidade de acesso à terra, crédito

e educação (Beckmann and Simon, 1999). A fome actua como uma armadilha que impede os famintos de saírem da pobreza.

- » As obrigações das dívidas acumuladas por líderes do passado, muitas vezes já longínquo, deixam as nações sem recursos para fazer face às necessidades das populações.
- » A violência e o militarismo (os conflitos sociais) matam pessoas, destroem infra-estruturas, aumentam as dívidas com as despesas da guerra e drenam recursos preciosos dos programas sociais.
- » O aumento da população põe em perigo os limites de ambientes frágeis e sobrecarrega, ainda mais, as capacidades das nações, já empobrecidas, para encontrar meios para satisfazer as necessidades dos seus habitantes em educação, saúde e alimento (Beckmann and Simon, 1999).
- » A SIDA matou cerca de 7 milhões de trabalhadores agrícolas desde 1985, nos 25 países africanos mais afectados. A relação entre a SIDA e a fome é arrepiantemente simples. Logo que o agricultor adoece, a sua capacidade para lavar, semear e colher diminuem o que faz com que tenha menos alimento. A segurança alimentar fica ainda mais ameaçada pelo tempo, energia e dinheiro necessários para tratar a doença. Os agricultores passam de produtores, para o mercado, a produtores de subsistência, o que se traduz em menor rendimento familiar e menos alimento produzido para a nação como um todo (U.S. Committee for Refugees, 2004).
- » A globalização levando à expansão do investimento estrangeiro combinada com as novas tecnologias de comunicação fundiu o mundo numa única economia global, estimulando o crescimento e as oportunidades económicas para alguns, e o empobrecimento e o desemprego para outros (UNDP, 1998).

É quase impossível falar de desenvolvimento sustentável sem falar de comércio internacional. Se não forem estabelecidas e cumpridas regras no comércio internacional, as relações comerciais entre povos podem aniquilar todos os esforços de desenvolvimento sustentável. É por isso que nos encontros sobre desenvolvimento sustentável, seja qual for o seu nível e abrangência, o comércio é sempre um tema abordado.

As rondas de negociações da Organização Mundial de Comércio iniciada em Doha, em 2001, e continuada em Cancun, em 2003, reconhecem, em teoria, a necessidade da introdução de mecanismos para fazer face à pobreza e, assim, colocar o desenvolvimento sustentável e os países em desenvolvimento no centro dos acordos comerciais. A declaração de Doha faz referência tanto a comércio e ambiente, como a comércio e desenvolvimento sustentável.

3. Distorções dos preços no comércio internacional

A relação entre comércio e ambiente é uma relação fraca; a relação entre comércio e desenvolvimento sustentável é de sobrevivência (Ayre, 2003). Infelizmente, a experiência dos acordos passados, embora levando a algum progresso, tem demonstrado que apesar das melhores intenções dos acordos, os resultados ficam muito aquém do desejado. Assim, o fosso entre povos ricos e pobres tem-se aprofundado e os recursos naturais dos países mais pobres têm-se degradado a um ritmo nunca visto.

A globalização veio acentuar as condições de empobrecimento e de desemprego dos países mais pobres. As políticas agrícolas do mundo industrializado, principalmente dos Estados Unidos da América do Norte (EUAN) e da União Europeia (UE), ao subsidiarem as exportações de produtos, têm contribuído para a persistência, senão mesmo para o aumento, da fome. As políticas seguidas têm feito crescer, artificialmente, a oferta e baixar os preços arruinando o modo de vida de pequenos agricultores de muitos países em vias de desenvolvimento.

Um aspecto importante que se deve ter sempre presente é que quando os produtores competem, na verdade não estão apenas a competir com o verdadeiro preço dos produtos, mas, principalmente, com as políticas públicas dos países concorrentes. A concorrência, quase sempre atribuída fundamentalmente aos produtores das cadeias agro-industriais, é muito mais entre a racionalidade das políticas públicas adoptadas por um dado país e as adoptadas pelos países concorrentes.

Na verdade, as distorções e o proteccionismo de alguns mercados, criaram situações que se traduzem em números incompreensíveis e alarmantes: “os subsídios nos países mais avançados ultrapassam o total das receitas da África Sub-Sariana; o subsídio europeu médio por vaca leiteira está em dois dólares e meio por dia, valor idêntico ao nível de pobreza de milhões de pessoas que mal conseguem subsistir; os subsídios norte-americanos para o algodão, de quatro mil milhões de dólares para 25 mil agricultores, implicam a miséria de 10 milhões de agricultores africanos e ultrapassam a ajuda externa norte-americana a alguns países afectados” (Stiglitz, 2003). Para além disto, estima-se que os subsídios dados à agricultura no mundo desenvolvido sejam 5 a 6 vezes maiores do que a ajuda oficial ao desenvolvimento (*Official Development Aid*) dada aos países em desenvolvimento.

São inúmeros os exemplos que se podem citar de subsídios indevidamente dados à produção ou à exportação dos produtos agro-pecuários, mas o caso da produção de leite é dos mais frequentemente referidos. Como atrás se disse, na Europa, cada vaca leiteira recebe, por dia, dois dólares e meio de

subsídios, enquanto 75% da população em África vive miseravelmente com um rendimento *per capita* de menos de dois dólares por dia (UNDP, 1998).

De acordo com a Organização Mundial de Comércio (OMC), os subsídios são agrupados em caixas que têm as cores das luzes de tráfego, verde, amarelo e vermelho. No caso da agricultura não há caixa vermelha. Em vez desta há uma azul. Todas as medidas de suporte que são consideradas causadoras de distorções na produção ou no comércio, com raras excepções, caem dentro da caixa amarela. Nela se incluem todas as medidas de suporte de preços ou subsídios directamente relacionados com as quantidades produzidas. De acordo com a OMC os subsídios desta natureza devem ser totalmente eliminados.

Pode dizer-se que a caixa azul é uma caixa amarela com condições⁵ (condicionalismos concebidos para reduzir as distorções). Qualquer medida de suporte que normalmente seria colocada na caixa amarela, será colocada na caixa azul se o suporte também exigir que os agricultores limitem a produção. Presentemente, não há limites para os gastos com os subsídios da caixa azul e alguns países defendem que a caixa azul deve ficar como está, por ser uma estratégia crucial para nela incorporar subsídios que actualmente estão na caixa amarela sem causar muitos problemas.

Para que um subsídio possa estar na caixa verde é necessário que não provoque distorções no comércio ou que, no máximo, as distorções sejam mínimas. Estes subsídios têm de ser dados pelo governo (para não agravar os preços no consumidor) e não devem envolver medidas de suporte de preços. Em geral, nesta caixa caem programas que não são dirigidos a nenhum produto em especial e incluem medidas de suporte de rendimento para agricultores, não estando directamente relacionados com os níveis de produção ou de preço. Também incluem programas de protecção e desenvolvimento regional. Por regra, a OMC não põe qualquer limite a estes subsídios.

Na realidade, tem-se admitido que os subsídios da caixa verde “não distorcem o mercado” pela razão de só os países ricos terem dotações orçamentais para tais medidas de suporte! Sabendo que os países em vias de desenvolvimento não têm os recursos financeiros para colocar qualquer ameaça à protecção dada através da caixa verde, a UE e os EUAN não estão dispostos a abrir a caixa dos “vermes”⁶. Não querer reconhecer que a manutenção da situação actual, no que se refere ao suporte doméstico através dos subsídios da caixa verde – e em certa medida dos da caixa azul -, será catastrófico para milhões de agricultores do Terceiro Mundo. Estes agricultores têm de se preocupar com os subsídios da caixa verde, pois eles representam um esquema de seguro ao rendimento para os agricultores dos países industrializados. Estes subsídios protegem os agricultores contra qualquer

baixa nos seus rendimentos e acabam por fazer baixar os preços no mercado internacional tornando difícil a exportação por parte dos países em vias de desenvolvimento.

Infelizmente, nos países mais pobres do mundo o crescimento económico e a redução da pobreza estão fortemente dependentes da agricultura. Como atrás se disse, a maior parte das pessoas pobres vivem nas zonas rurais e tiram o seu sustento da agricultura ou de actividades a ela ligadas.

Num artigo intitulado “Dumping in Jamaica” produzido por Eurostep⁷, em 1999, são analisados, em pormenor, como é que as exportações subsidiadas da União Europeia têm arruinado a vida dos agricultores dos países em desenvolvimento. Dando o exemplo da produção de leite na Jamaica, os autores afirmam que os produtores de leite locais tiveram de atirar fora centenas de milhares de litros de leite das suas transbordantes câmaras refrigeradoras porque a maior parte dos processadores preferiam usar o leite em pó importado, por ser muito mais barato. O mais curioso e revelador da falta de coerência entre políticas, é que, enquanto centenas de milhares de dólares de ajuda (em particular através da FAO) estão a ser gastos no apoio ao desenvolvimento da produção leiteira, a União Europeia gasta milhões de Euros em subsídios à exportação, para minar ou destruir os efeitos das ajudas!

A União Europeia tem grandes excedentes de produção de leite. Exporta cerca de 15 milhões de toneladas por ano, o que representa metade do mercado mundial de leite. A UE tem sido capaz de conquistar uma impressionante quota de mercado, apesar de ter preços à porta do produtor dos mais altos do mundo, como se pode ver pelo quadro seguinte (Quadro 1)

Quadro 1

Preços do leite à porta do produtor em alguns dos países de maior produção, em 1996

País	Preço (dólares/litro)
União Europeia	0,39
Estados Unidos da América	0,30
Austrália	0,20
Nova Zelândia	0,16
Argentina	0,21
Brasil	0,24

Fonte: Adaptado de Farina, 1998.

A fim de conseguir exportar o excesso de produção de leite a UE gasta quantias muito grandes. Em 1997, um orçamento de 1,7 mil milhões de Euros foi destinado a cobrir os custos de exportação só para os produtos lácteos (Eurostep, 1999).

Para melhor compreender o efeito dos subsídios na distorção dos preços dos produtos lácteos atentemos no quadro seguinte (Quadro 2).

Quadro 2
Preços no mercado mundial e subsídios à exportação de alguns produtos lácteos
(Setembro 1999)

Produto	Subsídio à exportação dado pela UE (€/ton)	Preço no mercado mundial (€/ton)	Subsídio/valor (%)
Leite desnatado em pó	900	1160	78
Leite gordo em pó	1200	1380	87
Manteiga	1700	1320	129
Queijo	1180	1800	65

Fonte: Adaptado de Produktschap Zuivel.

Os subsídios à exportação são, oficialmente, para cobrir a diferença entre os custos elevados de produção da UE e os preços do mercado mundial, mas como a UE é o principal fornecedor para o mercado mundial o nível de subsídios à exportação da UE, na realidade, determina os preços no mercado mundial. Como se pode constatar no quadro anterior os valores dos subsídios são elevados. A restituição à exportação do leite em pó representa mais de metade do seu valor no mercado mundial, enquanto o subsídio à manteiga é maior do que o seu valor.

Não são apenas a UE e os EUAN que são acusados de subsidiar os produtos agro-industriais. Por exemplo, o Brasil acusa a Argentina de fazer *dumping* com o leite em pó. Num trabalho desenvolvido pelo Centro de Estudos Getúlio Vargas, em 1997⁸, afirma-se que 1 quilograma de leite em pó importado da Argentina custa 4,5 Reais, mas devia custar 6 se não fosse subsidiado na origem.

Embora, a título de exemplo, tivéssemos dado particular relevo aos subsídios atribuídos aos produtos lácteos, na realidade, há muitos outros produtos que são subsidiados. Vejamos alguns dos produtos de maior volume de transacções e comparemos o que tem acontecido na UE com os EUAN (Quadro 3).

Quadro 3

Equivalente de Subvenção ao Produtor (ESP) para alguns produtos agrícolas
nos EUAN e na UE (Média 1998-2000)

Produto	Equivalente de Subvenção ao Produtor (ESP) US\$/ton	
	EUAN	UE
Milho	34,10	64,10
Trigo	80,80	97,20
Açúcar	172,80	173,40
Oleaginosas	46,00	135,60
Carne de suíno	42,60	289,00
Carne de frango	44,50	318,30
Carne de bovino	99,80	2805,00
Leite	182,60	147,50

Fonte: Debar, 2002.

Este quadro mostra não só que os subsídios dados aos agricultores, tanto na UE como nos EUAN, são elevados, mas também que há grande disparidade entre os apoios dados por estes dois grandes blocos comerciais, principalmente no sector das carnes.

Segundo Ash (2002), se avaliarmos as subvenções pelo Coeficiente de Protecção Nominal ao Produtor, CPNP - medido como uma relação entre o preço médio recebido pelos agricultores na propriedade e o preço na fronteira -, para o açúcar e para o leite os preços pagos internamente, nos EUAN e na UE, são o dobro dos praticados no mercado mundial.

Se, actualmente, ainda há grandes problemas no mercado internacional, no passado era pior. De acordo com os dados do Fundo Monetário Internacional, nos EUAN, em 1986, cada vaca leiteira recebia 1.400 dólares de subsídio, montante que, à época, era superior ao rendimento anual "per capita" médio de metade da população mundial. Também nessa época, no Japão, um melão custava cerca de 40 libras, o que era, simultaneamente um símbolo e uma caricatura do protecçãoismo dos mercados dos produtos agrícolas. Um camião carregado de melões podia ser vendido na Austrália pelo preço de um único destes frutos num armazém em Tóquio (BFE Boletim Informativo, 1990).

A palavra subsídio não é usada nos EUAN. É surpreendentemente inteligente o modo como são pensadas as palavras para esconder a palavra subsídio. Assim, usam-se expressões como: programa

de intensificação das exportações (este programa ajuda a exportação de 40 milhões de dúzias de ovos por ano), fundo de reabilitação rural, desenvolvimento rural, etc.⁹. O mesmo autor afirma que estes subsídios nem sempre são só para benefício dos agricultores. Por exemplo, se os consumidores dos EUAN pagassem todos os custos de produção teriam de desembolsar cerca 4 dólares por litro de leite fresco, em vez de 1,5. Os agricultores americanos para justificarem os subsídios dizem que ao preço de 4 dólares o consumo de leite diminuiria, o que seria mau para a saúde – particularmente para a das crianças.

Para além destes subsídios, os agricultores da UE e dos EUAN recebem muitas outras ajudas que os colocam em situação privilegiada em relação aos produtores de outros países. Assim, por exemplo, enquanto os produtores de leite nos EUAN recebem ajuda financeira para controlarem a emissão de efluentes (fazer com que o escoamento seja nulo), em outros países os produtores são multados se houver algum escoamento de efluentes.

Milhões de agricultores de dezenas de países em desenvolvimento têm de competir diariamente com toda a espécie de produtos subsidiados provenientes, principalmente, da Europa e dos Estados Unidos. Esta competição desigual tem contribuído para a delapidação dos recursos humanos e materiais.

A degradação de muitos recursos naturais tem, entre outras, as seguintes causas:

- » Necessidade de produção de alimentos, para saciar uma população que tem crescido em maior ritmo nos países com menores recursos;
- » Deterioração dos termos de troca dos produtos primários - os produzidos pelos países menos desenvolvidos;
- » Barreiras alfandegárias às exportações, impedindo a expansão das trocas comerciais e a obtenção de meios de pagamento pelos países em vias de desenvolvimento.

O problema destes países é duplo. Por um lado, os seus consumidores pagam preços mais altos, pelos bens finais, do que os que se verificam no mercado mundial, e, por outro lado, não podem tirar partido das reais vantagens comparativas que têm na produção de muitas matérias-primas e bens alimentares.

Nos últimos anos tem sido grande a preocupação das organizações internacionais em alertar para os perigos de depauperação ou degradação irreversível de alguns recursos. A água ocupa, finalmente, um lugar de destaque na agenda da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável da Nações Unidas. As estatísticas mundiais mostram que 70% dos países que importam alimentos têm falta de água e

que uma percentagem similar dos países exportadores de alimentos tem água em abundância. A desertificação humana e suas consequências, a degradação do solo, a perda da biodiversidade, a segurança e saúde alimentares e tantos outros problemas que já se vêm manifestando há décadas, são, finalmente, temas para as mais diversas reuniões.

Com a globalização, o mundo tornou-se agora mais pequeno. Por isso, ganham maior importância as condições edafo-climáticas, pelo que cada produto deve ser produzido onde houver maiores vantagens comparativas, isto é, onde for menor o sacrifício em recursos naturais e humanos para os obter.

Enquanto houver um hectare de terra da zona do “Corn-Belt” – região dos EUAN onde se encontram alguns dos solos com o maior potencial produtivo do mundo -, a ficar em pousio, ao mesmo tempo que solos da África Sub-Sariana são cultivados, alguma coisa está profundamente errada!

Tanto na origem como na solução destes problemas há componentes de natureza económica que constituem desafios, cada vez mais gritantes, para os economistas, em geral e para os economistas agrícolas, em particular.

4. Os grandes desafios que se colocam aos economistas agrícolas

A transformação do meio rural e do modo de vida daqueles que nele habitam é crucial para o sucesso das políticas que visam reduzir a fome e a pobreza. O facto dos países mais pobres dependerem da agricultura para crescerem e elevarem o seu nível de vida realça as enormes tarefas que recaem sobre os Economistas Agrícolas.

Em 1979, Theodore Schultz (1980) no discurso de aceitação do Prémio Nobel em Economia, afirmou: *“A maior parte da população do mundo é pobre. Assim, se conhecêssemos a economia de ser pobre, saberíamos muito da economia que na verdade interessa. A maioria dos pobres do mundo vive da agricultura. Assim, se conhecêssemos a economia da agricultura, saberíamos muito da economia de ser pobre”*.

Decorridos vinte e seis anos desde que aquele discurso foi proferido, embora se tenham feito grandes progressos na compreensão do que é a pobreza, as palavras de Schultz continuam a ser oportunas. Dos cerca de 840 milhões de pessoas subnutridas quase três quartos vivem em comunidades agrícolas rurais.

Em Setembro de 2005, em Pequim, especialistas mundiais em agricultura, ambiente e economia chegaram a consenso que o papel da agricultura nas zonas rurais é vital para o crescimento económico e para o desenvolvimento sustentável. Assim, o investimento na agricultura e em desenvolvimento rural é absolutamente crucial dado que a maioria dos pobres e famintos vive nas zonas rurais¹⁰.

As reuniões de Economistas Agrícolas, com especial relevo para as Conferências da Associação Internacional (IAEE), constituem fóruns privilegiados para tomar e dar conhecimento dos reais problemas, para os debater, para apresentar e discutir metodologias, para buscar soluções para alguns dos problemas. A IAEE constitui um fórum de discussão de problemas da Economia Agrícola de todo o mundo. No clima de liberdade e responsabilidade que se gera nas reuniões da IAEE é obrigação dos associados levantarem os problemas reais existentes para que os Economistas Agrícolas possam prever quais os principais desafios que se colocam no médio e longo prazos. É em ambientes como os destas reuniões científicas que nos apercebemos do alcance da frase atribuída a John Maynard Keynes: *“ninguém sabe quão errado pode estar, pensando sozinho”*.

Tanto no passado, como no presente e, certamente, no futuro, o sector agrícola é um sector intrinsecamente ligado à economia, como um todo. O economista agrícola, independentemente das suas opções e valores individuais, tem de estar consciente de que:

- » Em muitos países a agricultura continua a ser um sector fundamental;
- » O desenvolvimento agrícola está dependente das políticas postas em prática, as quais dependem do sistema político, económico e social em vigor;
- » O desenvolvimento rural é uma área muito sensível e depende de muitos vectores (económicos, sociais, ambientais e, mesmo, espirituais).

É verdade que o mundo mudou muito desde a criação da IAEE. A industrialização da grande maioria dos países provocou crescimento e desenvolvimento em muitas regiões do globo, mas, como atrás se viu, não melhoraram as condições de vida de muitos povos. A globalização, traduzida pelo aumento das trocas comerciais, permitiu o crescimento de muitas economias, particularmente do mundo ocidental, mas não permitiu ou até agravou o nível de vida de muitos povos, nomeadamente de África.

Apesar de todo o progresso técnico, em algumas partes do mundo, particularmente na África Sub-Sariana, a produção agrícola *per capita* estagnou ou não é ainda suficiente para alimentar a população. Um tema muito debatido é o do crescimento e equidade no desenvolvimento agrícola.

Então, como hoje, o problema da repartição do valor gerado, pelos intervenientes no processo produtivo, continua a ser objecto de estudo e fonte da maioria dos conflitos nacionais e internacionais. Muitos estudos de natureza empírica têm demonstrado como o crescimento rápido afecta negativamente a distribuição do rendimento agrícola. A tradicional definição de crescimento deve de ser abandonada e substituída por uma outra que incorpore, para além dos aspectos económicos, os aspectos sociais, ambientais e qualitativos.

O desenvolvimento agrícola apresenta dimensões políticas e sociais que, por vezes, tornam obscuras as reais determinantes do crescimento e da equidade. Há um grande número de restrições políticas que impedem ou retardam o progresso económico e social entre as populações rurais e fazem com que a distribuição do rendimento seja injusta (Dams, 1982), embora seja do conhecimento geral que uma melhor distribuição do rendimento, ou uma redistribuição das classes mais ricas para as mais pobres, tem efeitos positivos no crescimento, tanto pela intensificação da produção, como pelos efeitos do lado da procura.

O desenvolvimento rural tem sido mal tratado e cada vez mais negligenciado pelas organizações internacionais de desenvolvimento; isto necessita de ser urgentemente reequacionando para que haja alguma probabilidade de se atingirem os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. A negligência pode ser melhor apreciada contrastando a proporção de 25% da carteira de empréstimos do Banco Mundial que vai para o desenvolvimento rural, com os 75% dos pobres que vivem em comunidades rurais (Janvry and Sadoulet, 2003). Não só o número de pobres nas zonas rurais é três vezes maior do que o das áreas urbanas, como também a incidência e o grau de pobreza são muito maiores nas zonas rurais.

A pobreza e a degradação ambiental são desafios globais que, por não terem sido devidamente tratados, estão a causar profundos conflitos nas reuniões da Organização Mundial do Comércio, desafiando a liberalização das transacções e o desenvolvimento sustentável. Desde o Encontro do Rio de Janeiro, há dez anos, que o mundo ficou mais desperto para os graves problemas que ameaçam o nosso planeta, fazendo com que pessoas de todo o mundo estejam dispostas a partilhar as suas experiências, boas ou más, para encontrar soluções para os problemas que afligem a humanidade.

Os temas ambientais, da saúde alimentar e dos organismos geneticamente modificados, não devem ser deixados exclusivamente aos não economistas. Muitos problemas, que aparentemente não são do foro da economia, têm a sua origem ou encontram solução através de medidas económicas (distorção dos preços, externalidades, etc.).

Para além destas questões, colocam-se hoje novos desafios tais como¹¹:

- » A urbanização e os seus impactos sobre a procura e oferta de alimentos;
- » A liberalização do comércio e as suas consequências para os pobres e para as empresas agrícolas não competitivas;
- » A grande competição pelos recursos naturais e a sua degradação;
- » A necessidade urgente de desenvolver pesquisa e tecnologia para dar resposta a estes problemas.

Os Economistas Agrícolas devem ter um papel muito activo na procura de soluções para estes e outros problemas que vão surgindo, a fim de contribuir para a diminuição da fome no mundo e melhorar as condições de vida da Humanidade.

5. Considerações finais

Apesar de todo o progresso tecnológico, ocorrido nos últimos cinquenta anos, ainda não foi possível resolver o gravíssimo problema da fome que mata todos os anos milhões de Seres Humanos.

As relações entre os homens têm de mudar. Como seremos felizes sabendo que as nossas atitudes egoístas causam a infelicidade de tantos outros e que o nosso bem-estar passa por uma estratégia, de relações entre os povos, que contempla fome, miséria e morte! (Pinheiro e Protas, 1995).

São muitas as causas da fome, mas a distorção de preços dos produtos agro-pecuários nos mercados internacionais – motivadas pelas barreiras alfandegárias e pela atribuição de subsídios das mais variadas espécie, a produtores e exportadores, dos países ricos – , é, sem dúvida, uma das mais importantes.

A tendência que se vem verificando, há muitos anos, para o abaixamento dos preços dos produtos agro-pecuários ameaça a segurança alimentar de milhões de pessoas de alguns dos países mais pobres do mundo, onde, muitas vezes, a venda destes produtos é a única fonte de divisas. Este problema torna-se ainda mais grave para os países que baseiam as suas exportações num pequeno número de produtos, o que os deixa ainda mais vulneráveis às descidas de preços e ao clima.

Os agricultores dos países industrializados, estão protegidos por bem elaborados programas estatais que lhes garante o nível mínimo de rendimento e, por isso, os mercados têm pouco significado para os agricultores deste países.

Não interessa a natureza do subsídio: sempre que um produtor de qualquer produto, recebe um subsídio e outro produtor, do mesmo produto, não o recebe, o primeiro tem vantagens sobre o segundo.

É urgente abolir toda a espécie de subsídios à produção e à exportação na UE e nos EUAN, para que os preços no mercado mundial reflectam, de algum modo, os verdadeiros custos dos produtos e dêem oportunidade aos países menos desenvolvidos para tirar partido das oportunidades que o mercado internacional lhes oferece. Os países mais ricos tendem a ser mais proteccionistas nos sectores onde os países pobres têm vantagens comparativas, particularmente nos produtos mão-de-obra intensivos.

Para minimizar a fome, em muitos países menos desenvolvidos, é imprescindível investir muito mais no sector agro-pecuário a fim de aumentar a produção doméstica de alimentos.

Quando a IAAE foi criada, em 1929, a Humanidade enfrentava problemas graves para cuja solução os Economistas Agrícolas tinham o dever de contribuir. Infelizmente, aqueles problemas ainda não foram totalmente resolvidos e outros novos apareceram reclamando a atenção urgente da sociedade, em geral, e dos Economistas Agrícolas, em particular.

A complexidade dos problemas relacionados com a pobreza e a própria dimensão da pobreza não nos devem desencorajar. Pelo contrário, encontrar caminhos ou soluções para minorar tão grande flagelo da humanidade é razão mais do que suficiente para motivar a actividade de toda a comunidade científica. Compete-nos demonstrar que o desenvolvimento rural é eficiente, dos pontos de vista económico e social, e que pode ter reflexos significativos na conservação dos recursos naturais e, principalmente, no bem-estar do Homem.

Notas

¹ Fundou, em 1933, com Peter Maurin o Movimento Operário Católico.

² Veja-se: <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2005/104505/index.html>

³ Hunger in a World of Plenty, in <http://www.churchworldservice.org>

⁴ Hunger in a World of Plenty, in <http://www.churchworldservice.org>

- ⁵ Veja-se, por exemplo, <http://www.wto.org>
- ⁶ WTO and agriculture: green box subsidies must go.
In <http://www.mindfully.org/WTO/2004/Green-Box-Subsidies21apr04.htm>
- ⁷ European Solidarity Towards Equal Participation of People.
- ⁸ Estudo dos Fatores que Afetam a Competitividade do Agribusiness Brasileiro, Fundação Getúlio Vargas, Centro de estudos Agrícolas, Sumário Executivo. Contrato FGV/IPEA n.º 205/97.
- ⁹ Veja-se: <http://graze-1.witt.ac.nz/pipermail/graze-1/2004>
- ^{10, 11} The Beijing Consensus on the future of global agriculture and rural areas: A blueprint for action, In http://www.fao.org/es/ESA/beijing/index_en.htm

Referências Bibliográficas

- ASH, Ken (2002), "United States and European Union Agricultural Oilseeds: more similarities than differences?" in *Europe/États-Unis: Regards croisés sur les politiques agricoles*. Colloque de la Société Française d'Économie Rural, SFER, Paris.
- AYRE, Georgina (2003), Network 2015, Setembro 2003.
- BECKMANN, David and SIMON, Arthur (1999), *Grace at the Table: Ending Hunger in God's World*, New York: Paulist Press.
- BFE Boletim Informativo, Notas e Comentários Econômicos, 1990.
- Bread for the World Institute (2003), *Agriculture in a Global Economy*, Washington, DC, in <http://www.bread.org>
- DAMS, Theodoro J. (1982), "Grow and Equity in Agricultural Development", *Proceedings of the Eighteenth Conference of Agricultural Economics*.
- DEBAR, Jean-Christophe, (2002), « Les politiques de soutien à l'agriculture en Europe et aux États-Unis vues à travers les chiffres », in *Europe/États-Unis: Regards croisés sur les politiques agricoles*. Colloque de la Société Française d'Économie Rural – SFER, Paris.
- Estudo dos Fatores que Afetam a Competitividade do Agribusiness Brasileiro*, Fundação Getúlio Vargas, Centro de estudos Agrícolas, Sumário Executivo, Contrato FGV/IPEA n. 205/97.
- EUROSTEP (1999), *European Solidarity Towards Equal Participation of People*.
- FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations (2002), *The State of Food Insecurity in the World 2002*.

FARINA, E. *et al.*, (1988), "The impact of deregulation on the milk agribusiness system in Brazil",
Ministerie van Landbouw, natuurbeheer en Visserij, The Hague.

Hunger in a World of Plenty, in <http://www.churchworldservice.org>

JANVRY, Alain and SADOULET, Elisabeth (2003), "Achieving success in rural development: toward
implementation of an integral approach", *Proceedings of the Twenty fifth Conference of Agricultural Economics*.

MILANOVIC, B. (1999), *True world income distribution, 1988 and 1993: first calculation based on household surveys alone*, World Bank.

PINHEIRO, António C.A. e PROTAS, J. F. (1995), "A fome e produção de alimentos", *Economia e Sociologia*,
nº 59: 125-134.

PINHEIRO, António C.A (1998), "Direitos Humanos e Economia", *Economia e Sociologia*, nº 66: 173-
187.

SALA-I-MARTIN, X. (2002) "The World Distribution of Income (estimated from Individual Country
Distributions)", NBER Working Paper n.º 8933, Issued in May 2002.

SCHULTZ, T.W. (1980), "Nobel Lecture: The Economics of Being Poor", *Journal of Political Economy* 88,
4:639-651.

STIGLITZ; Joseph, (2003), "Cancun e o Desenvolvimento", *Economia Pura*, Outubro/Novembro.

The World Fact book (2004), *Rank Order - GDP - per capita*, 2004, in <http://www.cia.gov/cia/publications>

UNDP, United Nations Development Program (1998), *World Development Report*, in
<http://www.undp.org>

U.S. Committee for Refugees (2004), *World Refugee Survey 2004*, in <http://www.refugees.org>

Produktschap Zuivel, in <http://www.produzuivel.nl>; website28/10/99

"WTO and agriculture: green box subsidies must go", in [http://www.mindfully.org/WTO/2004/
Green-Box-Subsidies21apr04.htm](http://www.mindfully.org/WTO/2004/Green-Box-Subsidies21apr04.htm)

O Investimento Directo Estrangeiro partiu no Expresso do Oriente?

CARLOS VIEIRA, ISABEL VIEIRA, MARIA AURORA GALEGO

1. Introdução

O quinto alargamento da União Europeia (UE) tem sido objecto de numerosas análises que, de uma forma geral, o consideram como um jogo de soma positiva. De facto, ainda que se possa antecipar que os maiores ganhos serão usufruídos pelos novos membros, o alargamento do mercado comum será também fonte de importantes benefícios para os mais antigos. Não obstante, haverá também perdedores, sendo Portugal o país mais vezes citado como potencial prejudicado com o alargamento da União a leste. Segundo Baldwin, François e Portes (1997), Portugal será o único perdedor líquido devido ao grande peso que o sector têxtil tem na economia portuguesa, sendo este o que previsivelmente mais sofrerá os efeitos negativos do alargamento. Breuss (2002) antecipa que todos os países da Europa central e oriental (PECO) ganharão, em média, dez vezes mais que os membros mais antigos da UE, tendo estes ganhos relativamente modestos estimados em cerca de 0.5% de crescimento do produto real. Este estudo também identifica países onde os custos económicos do alargamento irão ultrapassar os benefícios: Espanha, Dinamarca e, especialmente, Portugal.

Um dos principais problemas que decorrem do processo de alargamento da UE para a economia portuguesa é o provável desvio de fluxos de investimento directo estrangeiro (IDE), sobretudo em indústrias intensivas em trabalho, como é o caso das têxteis, um sector da economia portuguesa tradicionalmente forte no seio da UE. Exemplos de desvios podem no entanto ser igualmente detectados em sectores tecnologicamente mais avançados, como os da electrónica ou de máquinas eléctricas. De facto, vários exemplos de deslocalização de investimentos de Portugal para o leste da Europa têm vindo regularmente a público, em sectores como os têxteis, calçado, maquinaria eléctrica e electrónica. Há também notícias de reafecção de projectos de investimento para economias em transição, que ainda não são membros da UE, como é o caso da Roménia, para países membros, como a França, e até para países de fora da Europa, como a China ou a Índia. Infelizmente, e tanto quanto nos é dado saber, não existe em Portugal um registo consistente que descreva, de forma detalhada, os desinvestimentos ocorridos recentemente.

Os PECO parecem ter reconhecido, relativamente cedo, a importância que os fluxos de IDE podem ter numa economia em transição, tendo adoptado medidas que se revelaram bem sucedidas na atracção

de enormes volumes de capital externo. Este IDE foi imprescindível para a modernização das estruturas produtivas na transição de um modelo de planeamento central para um de mercado. De facto, os investimentos estrangeiros são uma fonte vital de financiamento da reestruturação industrial, aumentando o nível tecnológico da produção nacional e, assim, acelerando o crescimento económico. Por outro lado, uma vez que os investimentos directos são substancialmente mais estáveis que os investimentos internacionais de carteira, existe um menor risco de fugas de capitais, com as consequências dramáticas recentemente sofridas, por exemplo, por países do Sudeste Asiático ou da América Latina.

Os investidores estrangeiros foram muitas vezes considerados como uma interferência indesejada nas economias nacionais. Actualmente a situação é completamente distinta, sendo o capital externo avidamente procurado por governos de todo o mundo. Em muitos casos as leis que regulavam os investimentos estrangeiros foram alteradas e, com frequência, são oferecidas vantagens especiais e todo o tipo de incentivos destinados a potenciar a atractividade de cada país. Na Europa, a experiência irlandesa de modelo de desenvolvimento baseado no IDE, que desencadeou taxas de crescimento elevadas e sustentáveis durante a última década, é um exemplo muitas vezes apresentado como referência. Em Portugal, os fluxos de IDE cresceram rapidamente depois da adesão às, então denominadas, Comunidades Económicas Europeias (CEE), e suportaram parcialmente a nossa convergência económica para níveis mais próximos dos da UE. Em 2002, o governo português confirmou a importância fundamental do investimento estrangeiro ao criar a Agência Portuguesa para o Investimento (API), com o objectivo de promover externamente as vantagens do investimento em Portugal. Mais recentemente, a perspectiva de alargamento a leste da UE, ainda que considerada benéfica na maioria dos círculos políticos e económicos nacionais, tem motivado receios de aceleração dos processos de desinvestimento de empresas estrangeiras, em busca de custos de produção mais baixos e/ou de uma localização mais central no espaço europeu.

O presente estudo procura evidência de desvios de IDE de Portugal, avaliando a sua importância relativa e as potenciais consequências económicas. Na secção um revê-se a evidência disponível na bibliografia relevante sobre os determinantes do IDE nos países do alargamento. Conclui-se que, de acordo com as análises seleccionadas, os fluxos de IDE são normalmente atraídos por localizações mais atractivas em termos salariais, de qualificação da mão-de-obra, de situação geográfica, ou do grau de integração no mercado europeu.

Adoptam-se então diferentes abordagens com vista à avaliação empírica da questão em estudo: na secção dois é feita uma análise informal dos dados disponíveis, tentando identificar as principais

tendências; a secção três contém uma análise econométrica dos principais determinantes do IDE em Portugal e em alguns PECO, sendo as estimativas posteriormente utilizadas para testar a hipótese de desvio de IDE de Portugal. Na secção quatro, esta investigação dos desvios de IDE é complementada com uma análise dos indicadores de *desempenho* e de *potencialidade* fornecidos pela UNCTAD. Finalmente, na secção cinco são apresentadas as conclusões e principais implicações da análise efectuada.

2. Revisão bibliográfica

Nos últimos anos, vários estudos analisaram, sob perspectivas distintas, a questão do potencial desvio de fluxos de IDE dos países da coesão para os novos membros da UE. Barry e Hannan (2001), um dos trabalhos pioneiros sobre este tema, conclui a favor da hipótese de desvio. Com base numa análise da evolução dos stocks de IDE recebido nos anos 90, aqueles autores constataam que os fluxos direccionados para os PECO aumentaram 23 vezes, enquanto que para a UE15 o aumento foi de 2.3 vezes, e de apenas 1.7 vezes no grupo dos países da coesão. A conclusão de desvio de IDE de alguns países do sul da Europa (Portugal, Espanha e Grécia) para os PECO é racionalizada com base em estratégias empresariais que se traduziram num abandono das regiões de baixos salários do sul da Europa em troca das ainda mais atractivas localizações na Europa oriental.

Braconier e Ekholm (2001) chegam ao mesmo veredicto de desvio de IDE através de uma simples análise de tendências relativas a investimentos de empresas multinacionais. Apesar de se concentrarem no caso particular das empresas suecas, exigindo por isso cuidados especiais na interpretação das conclusões, os autores mostram que, nos anos 90, o emprego gerado por estas empresas no sul da Europa diminuiu, tendo aumentado praticamente no mesmo montante nos PECO¹. Uma análise econométrica mais formal da concorrência salarial entre regiões da UE, desenvolvida no mesmo estudo, sugere que o emprego criado por filiais nos PECO reage mais à variável custos de trabalho quando as empresas mãe também têm filiais noutras localizações da UE.

Num estudo dedicado em particular aos efeitos do alargamento na economia portuguesa, Crespo, Fontoura e Barry (2004) também sugerem a possibilidade de os PECO virem a concorrer directamente com Portugal, e com outros países da coesão, pelo mesmo tipo de investimentos. Numa comparação da competitividade destes países em vários aspectos relevantes para os investidores estrangeiros, são expostas numerosas fraquezas na posição portuguesa face aos PECO, principalmente ao nível de políticas governamentais e da justiça, da rigidez dos mercados de trabalho e da qualidade do capital humano.

Ainda que os estudos acima mencionados tenham concluído de forma favorável em relação à existência de desvios de IDE, as análises mais formais não têm, de uma forma geral, contribuído para fortalecer essas conclusões. Este é o caso do estudo desenvolvido por Brenton, Di Mauro e Lucke (1999) que, com base num modelo gravitacional com variáveis *dummy* para diferenciar os países do sul da União dos PECO, analisam a dinâmica dos fluxos bilaterais de IDE num grupo de países europeus. Os autores não encontram quaisquer sinais que sugiram que a integração dos novos países, e o consequente aumento de fluxos de investimento estrangeiro para os mesmos, tenha afectado negativamente os fluxos para os membros mais antigos.

Buch, Kokta e Piazolo (2003) usam também um modelo gravitacional para estimar os determinantes do IDE e para prever stocks de IDE nos PECO e nos países do sul da Europa. Através de uma comparação entre valores esperados e valores verificados, concluem que, durante o período de tempo analisado, não ocorreram desvios de IDE entre as duas regiões. Idênticos resultados, de ausência de desvios, haviam já sido avançados pelos mesmos autores em análises anteriores que estudam fluxos e não stocks de IDE (ver Buch, Kokta e Piazolo, 2001).

A inconsistência de resultados neste domínio não é, no entanto, uma característica das análises desenvolvidas por académicos. A mesma divergência de opiniões pode ser encontrada a nível institucional. De facto, por um lado, o banco central português sugere que já se verifica alguma reorientação de fluxos de capitais, nomeadamente para a Europa central e de leste (Banco de Portugal, 2004:188). Por outro lado, a UNCTAD (2004:72) assegura de forma inequívoca que não existiu qualquer desvio significativo de fluxos de IDE dos antigos para os novos membros da UE. Pelo contrário, o peso relativo dos fluxos globais recebidos pelos dez novos membros até diminuiu: de uma parcela de 10.6% do total de fluxos dos outros quinze membros em 1995, passaram para cerca de apenas 3.5% em 2003.

Esta evidente divergência de resultados que transparece da análise da bibliografia sugere que a questão em estudo não está esgotada. Parece haver espaço para mais investigação, não só porque as conclusões parecem estar em aberto, mas também porque, à medida que novos dados são publicados, resultados mais robustos podem ser obtidos.

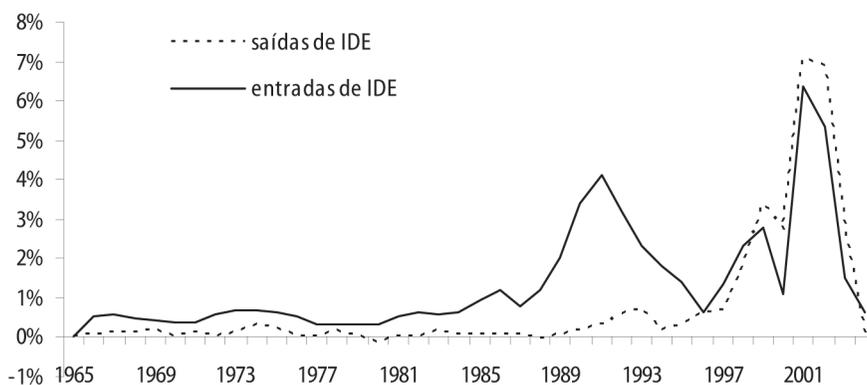
3. A dinâmica dos fluxos de IDE

Os fluxos de IDE direccionados para a economia portuguesa cresceram de forma considerável na sequência da adesão à CEE em 1986. Como pode observar-se na figura 1, os fluxos relativos, que se mantiveram sempre abaixo de 1% do PIB antes de meados dos anos 80, atingiram valores muito mais elevados nos anos seguintes. Os valores chegaram aos 4% do PIB pela primeira vez em 1991, talvez devido ao grande investimento da Ford-Volkswagen, e registaram um pico de cerca de 6% em 2001. Desde então, o peso dos fluxos de IDE no PIB português diminuiu, de forma acentuada, provavelmente na sequência da exaustão do processo de privatizações.

A partir de 1998, Portugal passou a ser um exportador líquido de fundos de investimento directo, invertendo assim a sua firme reputação como grande absorvente de capital externo. Esta inversão pode ter resultado quer de um aumento da dinâmica internacional dos investidores portugueses, quer igualmente da diminuição da atractividade relativa da economia portuguesa para os investidores internacionais.

Figura 1

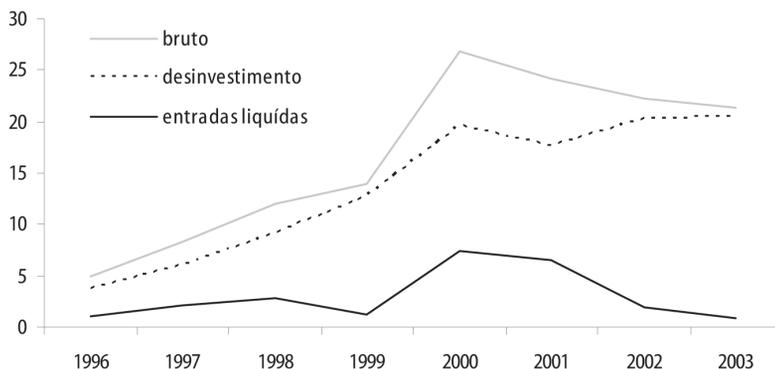
Investimento directo português no estrangeiro e investimento estrangeiro em Portugal



Fonte: Banco de Portugal.

De facto, ainda que os montantes brutos de investimento tenham aumentado de forma consistente até 2000, na sequência do declínio internacional que se verificou posteriormente, o desinvestimento cresceu muito, levando a uma diminuição considerável do IDE líquido na economia portuguesa nos últimos dois anos (ver figura 2).

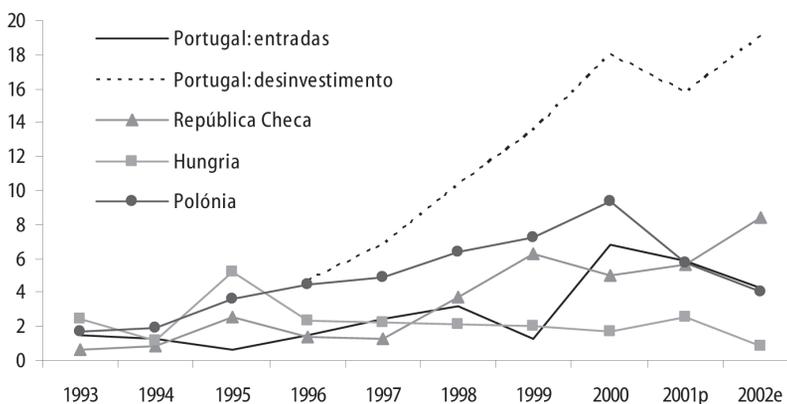
Figura 2
Investimento directo estrangeiro em Portugal (10⁶ euros)



Fonte: Banco de Portugal.

No que diz respeito aos PECO, o IDE aumentou significativamente no final do século passado. Factores determinantes desse aumento foram o processo de transição para um modelo de economia de mercado e a perspectiva de integração na UE. De facto, a partir de 1995, a maioria daqueles países atraiu volumes crescentes de fundos de investimento, tendo alguns deles conseguido escapar à tendência de declínio verificada a nível internacional nos últimos anos. Os PECO têm uma localização geográfica privilegiada e uma forte reputação como fontes de mão-de-obra barata e qualificada. Por tudo isto, muitos deles têm sido acusados de provocar o desvio de projectos de investimento dos mais pobres dos anteriores membros da UE, como por exemplo Portugal. Contudo, no que se refere ao volume de fluxos de IDE atraídos, apenas a República Checa, a Hungria e a Polónia são comparáveis a Portugal. Para além disso, a comparação dos fluxos destinados a estes países com os que Portugal recebeu, e também com o nível de desinvestimentos registado na economia portuguesa, não permite descortinar qualquer evidência clara de desvio de investimentos (figura 3).

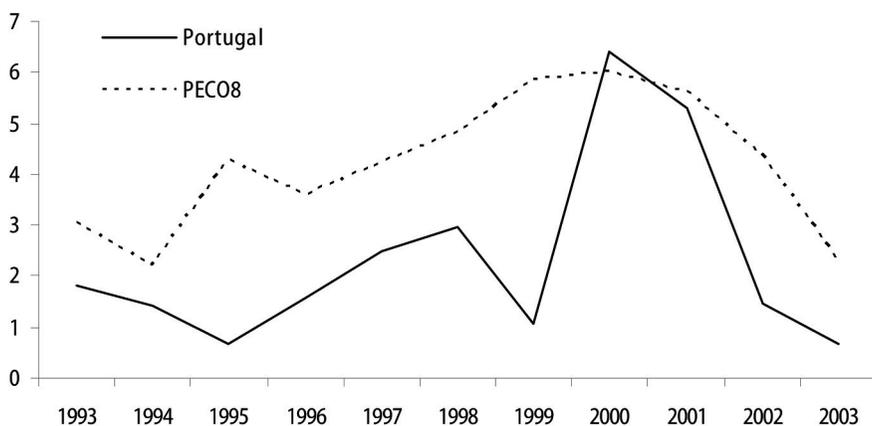
Figura 3 Entradas de IDE em Portugal e nos maiores receptores dos PECO (bilhões \$)



Fonte: IMF Balance of Payments CD ROM e Banco de Portugal.

Uma perspectiva distinta obtém-se se agregarmos os dados e os expressarmos em percentagem do PIB, de forma a remover as diferenças relativas à dimensão económica dos diferentes países. A figura 4 apresenta fluxos de IDE em percentagem do PIB, em Portugal e num conjunto de oito dos novos membros da UE. Apesar de se registar uma evolução quase simétrica em alguns anos até ao final da década de 90, a tendência global não parece exibir diferenças significativas, não sugerindo, por isso, evidência de desvios. Os valores portugueses ultrapassam os dos PECO em 2000 e, a partir de então, ambas as séries mostram um declínio acentuado. Tal como Portugal, também a maioria dos novos membros sofreu uma quebra dramática em 2003, principalmente devida ao fim do processo de privatizações na República Checa e na Eslováquia.

Figura 4 Entradas de IDE em Portugal e nos novos membros da UE (% PIB)



Fonte: IMF Balance of Payments CD ROM.

Uma questão importante quando se analisam os possíveis desvios de IDE é a identificação dos principais fornecedores de fundos. De acordo com dados do Banco de Portugal e do Ministério das Finanças (2003), de 1996 a 2001, os três principais investidores em Portugal foram, por esta ordem, o Reino Unido, a Alemanha e a França. Em termos de investimento líquido, a ordenação muda radicalmente, com Espanha a ocupar a primeira posição, seguida da Holanda e do Reino Unido. O facto de Espanha ser o principal investidor em Portugal sugere que os receios de desvios significativos de IDE para leste podem carecer de fundamento, mas indica igualmente que, no que se refere ao IDE, a proximidade geográfica é um importante aspecto a considerar. A este respeito, é importante realçar que a Holanda e a Alemanha são também os dois principais investidores nos três PECO anteriormente mencionados. No entanto, nem os dados relativos aos investimentos alemães, nem os holandeses, mostram evidência de fuga do território português. Pelo contrário, no caso específico do IDE alemão, as entradas líquidas aumentaram de 1999 para 2001 (Ministério das Finanças, 2003: 89).

Em termos de afectação sectorial, o IDE que entra em Portugal é em primeiro lugar direccionado para os serviços e em segundo para a indústria transformadora. Recentemente tem havido um aumento de fluxos para o sector terciário e uma diminuição para as actividades manufactureiras. Esta tendência tem também coincidido com uma reafectação de fundos externos, que tendem a deixar de ser aplicados principalmente em indústrias intensivas em mão-de-obra, a favor das mais sofisticadas tecnologicamente. Tal tendência, que é positiva do ponto de vista do país receptor, seria inevitável, com ou sem alargamento da UE a leste. De facto, a dinâmica de crescimento e desenvolvimento a nível internacional fará com que existam sempre localizações alternativas que serão mais atractivas do que Portugal no que diz respeito ao custo da mão-de-obra.

4. Análise empírica dos determinantes de IDE

Esta análise empírica tem dois objectivos: o primeiro é estudar os determinantes dos fluxos bilaterais de IDE e, com base nestes, calcular os níveis potenciais de IDE para vários países e compará-los com os valores actuais. Para alcançar estes objectivos, estimamos um modelo gravitacional usando dados para o período 1993-2000. A amostra inclui catorze países investidores e um total de vinte e sete países de destino, incluindo países europeus ocidentais e de leste.²

Na estimação do modelo gravitacional seguimos a metodologia habitualmente adoptada nesta área, o que permite uma comparação satisfatória dos resultados obtidos com os estudos anteriores. A escolha do período de análise foi principalmente limitada pela disponibilidade de dados fidedignos. Apesar disso, o período temporal considerado é adequado para a finalidade desta análise, uma vez que só após os anos 90 se deu um aumento importante nos fluxos de IDE ocidentais para os PECO.

Numa tentativa de melhorar muitas das análises prévias, adoptamos procedimentos econométricos robustos para obter resultados mais precisos. Existem várias opções em termos de especificação na estimação de um modelo gravitacional. Nesta análise, foram utilizados modelos de dados de painel, considerando um modelo com efeitos específicos individuais e temporais:

$$Y_{ijt} = X_{ijt}\beta + \alpha_{ij} + \gamma_t + \varepsilon_{ijt}, \quad (1)$$

onde Y_{ijt} representa o logaritmo dos fluxos de IDE bilaterais como percentagem da população do país de destino (de forma a ter em conta as diferenças de dimensão entre os países considerados na amostra) e X_{ijt} representa o logaritmo das variáveis explicativas que são específicas para os países de destino e de origem. A especificação também inclui *dummies* temporais (γ_t), para ter em conta os

efeitos dos ciclos económicos. Por sua vez, a_{ij} representam os efeitos fixos não observáveis e ε_{it} a restante parte do termo erro.

Ao contrário de estudos empíricos anteriores, neste modelo os a_{ij} representam os efeitos comuns bilaterais, em vez de efeitos específicos a cada país, de forma a considerar todos os efeitos específicos não observáveis que podem afectar os fluxos de IDE, que são constantes ao longo do tempo, e que são comuns a cada par de países (factores geográficos, históricos, políticos, culturais e outros). Alguns autores concluíram que esta abordagem para a especificação econométrica de modelos gravitacionais é mais geral e produz estimativas mais correctas que as especificações tradicionais (veja-se por exemplo Egger e Pfaffermayer, 2000 ou Cheng e Wall, 2001). Além disso, estes autores também argumentam que a inclusão de efeitos comuns bilaterais produz igualmente melhores previsões dentro da amostra, um aspecto importante a considerar dado o objectivo central deste estudo.

A equação (1) foi estimada considerando várias especificações, com diferentes variáveis explicativas: o PIB *per capita* do país de origem (i) e do país de destino (j), (*PIBcap*), a população do país de origem (i) e do país de destino (j), (*POP*), o grau de abertura do país de destino, representado pelo rácio entre o comércio externo (exportações mais importações) e o PIB, os custos laborais do país anfitrião em relação aos custos laborais do país de origem, (*CL*)³, a distância geográfica entre as capitais dos dois países, (*dist*), e uma *dummy* que toma o valor de um quando os países partilham fronteira comum, (*Fronteira*).⁴

É importante salientar que, ao contrário da maioria dos estudos anteriores, nós analisamos a relação entre os fluxos de IDE e a população e PIB *per capita* dos países investidores, variáveis normalmente não consideradas.

Outras variáveis que normalmente são utilizadas em estudos semelhantes na análise de desvios de IDE para países de leste, como sejam a formação da mão-de-obra, o risco associado a cada país, medidas da transformação económica ou de programas de privatização, não puderam ser usadas neste trabalho.⁵ Foram considerados dados de painel para um total de vinte e sete países de destino, que incluem países ocidentais e de leste, pelo que informação estatística sobre essas variáveis não está disponível para um número satisfatório de países e de anos.

Num modelo de dados de painel, se os efeitos específicos comuns (a_{ij}) estão correlacionados com as variáveis explicativas, deve ser adoptado um modelo de efeitos fixos. Por outro lado, se tratarmos os

a_j como variáveis aleatórias, temos um modelo de efeitos aleatórios. Neste último caso, assume-se que as variáveis explicativas são independentes dos a_j , ε_{it} e γ_t . O teste de Hausman foi utilizado para testar esta correlação. Não se conseguiu rejeitar a hipótese nula, de nenhuma correlação entre os efeitos específicos comuns e os regressores. Assim, um modelo de efeitos aleatórios pode ser utilizado, já que a possibilidade de endogeneidade das variáveis explicativas, motivada pela sua correlação com os efeitos comuns bilaterais, está posta de parte.

Outra possível fonte de endogeneidade deriva do facto das variáveis explicativas poderem estar correlacionadas com o termo erro idiossincrático (ε_{it}). Em geral, estudos anteriores não investigam este tipo de correlação, assumindo que todas as variáveis explicativas são exógenas. Neste trabalho efectuou-se uma análise de sensibilidade, considerando várias combinações de variáveis potencialmente endógenas e utilizando o estimador de variáveis instrumentais. Os resultados não foram muito diferentes dos obtidos considerando todas as variáveis como exógenas. Além disso, os testes de endogeneidade não rejeitaram a hipótese de exogeneidade das variáveis. Como tal, estimámos um modelo de efeitos aleatórios e utilizámos o método dos mínimos quadrados generalizados para obter estimativas consistentes e eficientes. Os resultados para as diferentes especificações podem ser vistos no quadro 1.

Pode concluir-se que, embora existam algumas discrepâncias na magnitude dos coeficientes, as estimativas não são muito diferentes para a maioria das variáveis nas várias especificações do modelo. Os resultados indiciam que o *PIB per capita* do país de destino tem uma influência positiva nos fluxos de IDE, enquanto a distância entre os países parece ter um efeito negativo. Para além disso, parece existir alguma evidência de que o comércio e o IDE podem ser considerados como complementares, uma vez que a variável *abertura* aparenta ter um efeito positivo sobre os fluxos de IDE.⁶ Este resultado não está de acordo com alguns autores, que argumentam que o IDE e o comércio são substitutos. Pelo contrário, suporta a ideia de que o IDE está relacionado com a intensificação dos processos de segmentação da produção que levam a uma expansão do comércio internacional.

Importante é também o resultado relativo aos custos laborais, sugerindo que as diferenças nos níveis de custos entre o país de destino e de origem parecem exercer um efeito negativo e significativo no IDE, o que está de acordo com a noção habitual de que os custos laborais são um factor decisivo na atracção de IDE em alguns países e em alguns sectores produtivos. Por outro lado, o facto dos países terem uma fronteira comum não parece influenciar os fluxos de IDE. A população do país de destino também não é significativa, o que está de acordo com estudos anteriores, e também era de esperar dado que no presente trabalho se utiliza IDE/POP_j como variável dependente.

Quadro 1 Determinantes dos fluxos de IDE
Modelo de Efeitos Aleatórios - MMQG

Variável	(1) Coeficiente (desvio padrão)	(2) Coeficiente (desvio padrão)	(3) Coeficiente (desvio padrão)
<i>PIBcapi</i>	3.492* (0.69)	3.337* (0.69)	3.769* (0.73)
<i>PIBcapj</i>	0.951* (0.13)	1.089* (0.14)	1.698* (0.32)
<i>Popi</i>	0.623* (0.12)	0.588* (0.12)	0.736* (0.13)
<i>Popj</i>	-0.175 (0.12)	-0.022 (0.13)	-0.038 (0.14)
<i>Aberturaj</i>	–	0.652* (0.22)	0.448 (0.24)
<i>CLji</i>	–	–	-0.616* (0.23)
<i>Distij</i>	-0.836* (0.17)	-0.734* (0.17)	-0.848* (0.17)
<i>Fronteira</i>	-0.063 (0.48)	-0.028 (0.47)	-0.136 (0.48)
<i>Constante</i>	-37.581* (7.10)	-38.084* (7.07)	-48.459* (8.07)
<i>N</i>	2177	2177	1674
Teste Wald (todos coef. =0)	477.46*	488.45*	324.15*
Erro padrão Residual	1.047	1.047	1.065
Teste Hausman	19.15	20.04	19.07

Todas as variáveis estão em logaritmos. A variável dependente é o logaritmo dos fluxos de IDE/POP_j. A definição das variáveis, os países utilizados na regressão e fontes dos dados encontram-se em anexo. Dummies anuais também foram incluídas embora não se apresentem os resultados. (*) e (**) representam valores significativos a 1% e 5% respectivamente.

O nosso estudo revela ainda uma relação positiva entre o IDE, a população e o PIB *per capita* dos países investidores, o que não é analisado em muitos dos outros estudos previamente efectuados. Esta relação positiva sugere que quanto maior a dimensão económica e demográfica dos países, maior a probabilidade dos empresários realizarem investimentos internacionais. Uma explicação

possível é que as empresas nestes países têm melhores possibilidades de, dentro das suas fronteiras, alcançar uma escala de eficiência mínima necessária para suportar uma expansão internacional. Países mais pequenos, quer económica quer demograficamente, têm uma procura potencial relativamente baixa. São países menos estimulantes e menos capazes de gerar o ambiente adequado para a emergência de grandes empresas, que estejam mais preparadas para expandir a sua actividade em termos internacionais.

Por outro lado, os resultados evidenciam que, como a teoria indica, quer a procura de mercado, quer a procura de eficiência produtiva determinam a decisão de investir no estrangeiro. De facto, a relação positive entre o PIB *per capita* do país de destino e os fluxos de IDE indicia que o possível poder de compra dos potenciais consumidores é muitas vezes considerado pelos empresários quando decidem a localização dos seus investimentos. Este é obviamente o caso dos projectos de investimento que se destinam ao abastecimento de mercados internacionais. Embora os baixos custos laborais muitas vezes reflectam baixa produtividades e/ou falta de trabalho qualificado, a relação negativa entre os custos laborais relativos e os fluxos de IDE que resulta das estimativas efectuadas, suporta a ideia dos fluxos de IDE serem orientados por uma lógica de eficiência. De facto, alguns projectos são implementados no estrangeiro com o objectivo de reduzir os custos de produção, sendo atraídos para áreas onde a mão-de-obra é mais barata, independentemente das qualificações ou da produtividade dos trabalhadores.

Com o objectivo de verificar a existência de desvios de IDE dos países da periferia da UE15 para os PECO, utilizaram-se as estimativas da especificação (3) para efectuar previsões dos valores de IDE potenciais para Portugal, Espanha, Polónia, República Checa, Eslovénia e Hungria, que foram posteriormente comparados com os valores observados nestes países. Para calcular os valores esperados de IDE, foram apenas considerados os maiores países investidores europeus (Áustria, Alemanha, Holanda e França), os Estados Unidos e Japão. Os resultados do rácio entre os fluxos de IDE potenciais e os observados podem ser vistos no Quadro 2.

Devido ao processo de convergência em curso, e dado que todos estes países ainda evidenciam volumes de IDE abaixo dos observados em média noutros países da UE, seria de esperar valores potenciais abaixo dos observados nos PECO (valores menores que a unidade no quadro 2). O mesmo se anteciparia nos países Ibéricos, embora com menor magnitude, dado que estes ainda apresentam valores de IDE abaixo da média da união.

Quadro 2 Fluxos de IDE potenciais e observados

(Potenciais/observados)

	1993	1994	1996	1997	1998	1999	2000
Rep. Checa	0,76	0,77	1,02	1,05	0,99	0,98	0,76
Hungria	0,43	0,82	0,66	1,09	0,76	1,79	1,20
Polónia		1,13	0,51	0,84			
Eslovénia					0,54	0,84	1,22
Portugal	0,75	0,62	0,69	0,75	0,96	1,94	0,76
Espanha	0,50	0,69	0,81	0,72	0,90	1,37	0,85

Fonte: Os valores potenciais foram calculados utilizando as estimativas da especificação (3) do quadro 1.

Pode concluir-se que a maioria dos países analisados apresenta uma tendência semelhante no rácio entre o IDE potencial e o observado. Os resultados são pois muito idênticos para os diversos países. Na maioria dos casos, os valores estão abaixo da unidade até 1998 (ligeiramente mais baixos nos PECO, mas não tanto quanto seria de esperar), declinando significativamente no ano de 2000 (com excepção da Eslovénia). Este resultado para 2000 parece estar de acordo com os dados internacionais relativamente aos fluxos de IDE que revelam que, nesse ano, teve lugar um declínio significativo nos fluxos de IDE para a maior parte dos países, com algumas excepções nos países do leste da Europa e nos Ibéricos.

Concluindo, não encontramos evidência de desvio de IDE dos países do sul para os PECO nestes anos. Isto não significa, obviamente, que este fenómeno não tenha acontecido após o período analisado, e mais concretamente após o ano 2000, ou que não venha a acontecer futuramente em função de novos desenvolvimentos. Refira-se ainda, que estes resultados estão de acordo com análises anteriores sobre o mesmo fenómeno, tais como Buch *et al.* (2001 e 2003), mas não com outras como Braconier e Ekholm (2001), que encontraram evidência de desvios de IDE através dos efeitos ao nível do emprego nos países do sul.

5. Indicadores de desempenho versus indicadores de potencialidade

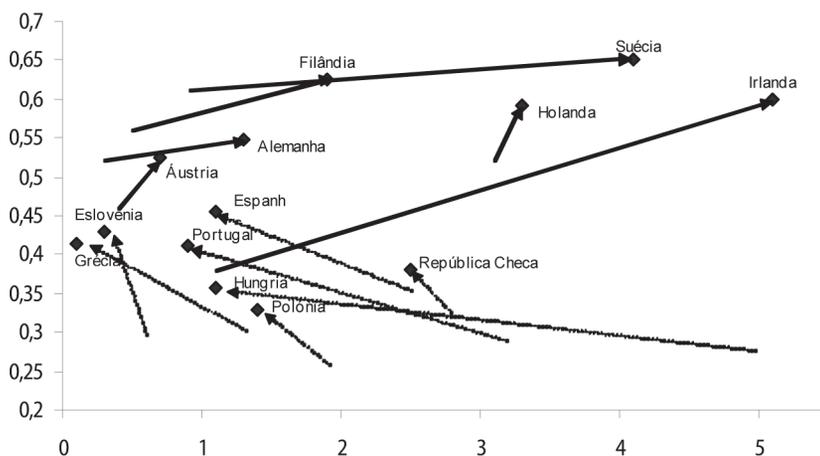
Nesta secção, a investigação previamente apresentada será complementada com a análise de dois indicadores recentemente apresentados pela UNCTAD (2002): o indicador de *desempenho* e o de *potencialidade* de atracção de IDE. O índice de desempenho é calculado dividindo simplesmente o peso dos fluxos de IDE de um país no total global de fluxos de IDE do mundo pelo peso de PIB do país no PIB mundial. Um valor unitário indicaria que o país atrai IDE proporcionalmente à sua dimensão

económica. A maioria dos PECO e dos países da coesão apresentam valores acima da unidade no período 1998-2000, com algumas excepções, o que revela possíveis problemas estruturais de competitividade nestas economias.

Por outro lado, o índice de potencialidade pretende medir o potencial de cada país para atrair IDE, e é calculado como uma média ponderada de várias variáveis estruturais, escolhidas arbitrariamente, e que incluem algumas das variáveis que foram utilizadas no modelo estimado na secção anterior (crescimento real do PIB, PIB *per capita*, exportações totais, linhas telefónicas, utilização de energia no comércio, despesas de I&D, número de estudantes no nível de educação superior e nível de risco do país). Contudo, não é realizada pela UNCTAD qualquer análise econométrica para verificar a significância estatística de cada variável como determinante dos fluxos de IDE.

A posição relativa de cada país, em termos de ambos os indicadores, é apresentada graficamente na figura 5 para alguns países da UE. As setas indicam a evolução do período 1988-1990 para o período 1998-2000. A figura confirma que, quer os países do sul, quer os PECO apresentam características semelhantes. Todos aumentaram o seu potencial para atrair IDE e, simultaneamente, todos pioraram o seu desempenho no período entre o final dos anos 80 e o final dos anos 90.

Figura 5
Índices de desempenho do IDE (eixo horizontal) e de Potencial, 1988-90 a 1998-2000 (UNCTAD)



Fonte: Performance and potential indices, UNCTAD (2002).

É sem dúvida interessante o facto da situação ser bastante diferente para os países do norte e do centro da Europa. Em todos estes países, como podemos ver na figura, os índices de potencialidade

também aumentaram, mas ao mesmo tempo houve capacidade para aumentar o seu desempenho na atracção de projectos de IDE. Este facto levanta a questão de saber se o IDE que poderia ser captado pelos países do sul estará a ser desviado para os países do norte e centro da Europa e não para os novos países da União.

6. Conclusões

A ideia prevalecente de que o recente processo de alargamento da UE pode ter afastado projectos de IDE de Portugal, e de outros países da coesão do sul da Europa, para os novos membros, é consistentemente infirmada pelas análises quantitativas. Tal resultado, que contraria também algumas análises menos robustas do ponto de vista metodológico, não tem, necessariamente, que ser interpretado como uma prova inequívoca de que não há, nem vai haver desvio. Algumas tentativas de explicação para esta aparente contradição podem ser apontadas. Em primeiro lugar, a dimensão das amostras de dados consistentes e confiáveis que estão actualmente disponíveis para os PECO ainda é relativamente pequena, sendo o período temporal coberto demasiado curto. Pode pois acontecer que a evidência econométrica de desvios de IDE possa vir a surgir apenas quando novos dados estiverem disponíveis e quando o período pós-adesão estiver igualmente coberto. Em segundo lugar, os projectos de investimento actualmente desviados para leste, e que muitas vezes têm lugar de destaque nos órgãos de comunicação social, representam uma parcela muito pequena dos fluxos globais de IDE direccionado para Portugal, sendo demasiado insignificantes para ser detectados em testes econométricos. Em terceiro lugar, pode acontecer que o IDE não esteja a ser desviado do sul para leste da UE, mas para outras localizações em países não membros da UE.

Os efeitos da entrada para a UE na capacidade de potenciar a atractividade relativa ao IDE ainda não são totalmente claros. Por um lado, a adopção do *acquis communautaire*, nomeadamente em termos de políticas laborais e ambientais, pode acrescer os custos de produção das empresas. Por outro lado, pode reduzir os riscos do investimento, assegurando relações mais claras entre empresas, investidores e governos. Adicionalmente, os novos membros vão beneficiar dos fundos estruturais que se destinam, entre outros objectivos, à melhoria das infraestruturas básicas e do nível de formação da mão-de-obra. Para além disto, a maioria dos novos membros implementou recentemente medidas destinadas à promoção do IDE, nomeadamente através da liberalização de alguns mercados e da redução dos impostos sobre as empresas.

A concorrência relativa a este tipo de impostos tem ultimamente gerado um vivo debate no seio da UE, com a Alemanha e a França, por exemplo, a proporem o estabelecimento de taxas mínimas,

temendo que as taxas relativamente baixas nos novos membros possam prejudicar os investimentos estrangeiros na Europa central. Os países membros mais antigos ameaçam mesmo cortar no financiamento do desenvolvimento dos mais novos, argumentando que taxas de imposto tão baixas sugerem que não é necessária ajuda externa. Em Portugal, a taxa base é de 27.5%, mais baixa que a média de 31.5% da UE15, mas acima da média de 21.5% dos novos membros. No entanto, a opinião geral parece ser a de que os impostos sobre a actividade empresarial não são um dos principais determinantes na atracção de IDE. Os baixos salários continuam a ser considerados como a principal atracção do leste. Na Alemanha, por exemplo, ainda que os impostos sobre as empresas sejam duas vezes mais altos do que os prevalentes nos novos membros, os custos de trabalho são cinco a doze vezes superiores aos praticados nos países de leste.

A concorrência para a captação de IDE vai aumentar na UE, e será extremamente difícil para Portugal competir com os novos parceiros comunitários na atracção do mesmo tipo de projectos. Ser membro da UE há cerca de 20 anos confere a Portugal e à economia portuguesa vantagens relativas. O país possui melhores infraestruturas, sistemas jurídico e administrativo de maior confiança, maior poder de compra, e uma maior estabilidade política e macroeconómica, entre outras razões que advêm do facto de já ter adoptado a moeda única. Obviamente, algumas destas vantagens podem desaparecer em breve, à medida que o processo de convergência dos novos membros tem lugar. Para além disso, Portugal também apresenta várias desvantagens relativamente aos novos membros, que afectam a nossa capacidade para atrair investimento estrangeiro. A maioria destas desvantagens é de natureza estrutural sendo por isso de difícil resolução a médio prazo: os salários e impostos cobrados às empresas são mais elevados, tornando os custos de produção mais altos; as leis laborais são mais rígidas (ver, por exemplo, Riboud, Sánchez-Páramo e Silva-Jáuregui, 2002); a força de trabalho menos qualificada; e o mercado nacional é mais pequeno e mais distante do centro da UE.

O anterior papel dos países do sul da UE como destinos privilegiados de IDE devido aos baixos salários praticados, e que ultimamente tem vindo a ser desempenhado pelos novos membros, está a ser disputado, e conseguido, por países que ainda não são membros da união e que se localizam ainda mais a leste. Aparentemente, o *Expresso* continua a dirigir-se para *Oriente*. Da parte de Portugal parece, no entanto, haver ainda tempo e oportunidade para a implementação de medidas de política económica destinadas a fortalecer as nossas vantagens relativas como localização atractiva para os investimentos estrangeiros.

Fontes dos dados

Fluxos de IDE dados da OCDE sobre fluxos de IDE provenientes da Áustria, Benelux, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Holanda, Noruega, Suécia, Suíça, Reino Unido, Estados Unidos e Japão para um painel de países que inclui a UE15, Japão, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Noruega, Suíça, Polónia, República Checa, Hungria, Roménia, Eslovénia, Eslováquia e Bulgária, entre 1993 e 2000 (sempre que os dados estavam disponíveis). De acordo com os dados da DGE (Direcção Geral de Energia).

PIB_{capi} and PIB_{capij} PIB *per capita* do país de origem e do país de destino.

Fonte Base de dados Chelem.

pop_i and pop_j população do país de origem e do país de destino.

Fonte Base de dados Chelem.

Dist_j distância geográfica em km entre as cidades capitais dos países.

Fonte Base de dados Chelem.

Fronteira variável dummy que toma o valor 1 sempre que os países têm uma fronteira comum.

CL_{-ji} custos laborais do país de destino em relação aos custos laborais do país de origem.

Fonte IMD World Competitiveness Yearbook.

Todas as variáveis estão a preços constantes (1990, dólares).

Notas

¹ Iguais conclusões podem encontrar-se no trabalho de Ekholm e Markusen (2002).

² Os países incluídos na amostra são apresentados em anexo.

³ Os custos laborais aqui apresentados compreendem a compensação horária para trabalhadores da indústria, incluindo o salário e benefícios suplementares (World Competitiveness Yearbook, 1993 a 2000).

⁴ Embora os desenvolvimentos tecnológicos e nas comunicações tenham diminuído as distâncias relativas entre os países, sugerindo que estas variáveis estão a perder importância e levantando dúvidas sobre a validade dos modelos gravitacionais, dados da Eurostat para 1999 sugerem que as empresas da UE ainda preferem investir em países geograficamente próximos: os investidores nórdicos preferem os bálticos, os suecos a Estónia e a Lituânia, etc.

- ⁵ Contudo, outras variáveis explicativas, como o peso do défice orçamental público no PIB de cada país e a inflação, foram inicialmente incluídas mas concluiu-se que não eram de todo significativas e por isso não são apresentadas nas especificações.
- ⁶ O grau de abertura é estatisticamente significativo para um nível de significância de 1% na segunda especificação e de 6% na terceira. Estes resultados sugerem que existe, de facto, uma relação positiva entre as duas variáveis.

Referências Bibliográficas

- BALDWIN, R., FRANCOIS, J. e PORTES, R. (1997) "The costs e benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and Central Europe," *Economic Policy*, 24: 125-170.
- BANCO DE PORTUGAL (2004) *Relatório do Conselho de Administração*: Banco de Portugal.
- BARRY, F. e HANNAN, A. (2001) "Will enlargement threaten Ireland's IDE Inflows?," *Quarterly Economic Commentary*, December 2001, Economic and Social Research Institute, Dublin: 55-67.
- BRACONIER, H. e EKHOLM K. (2001) "IDE in Central and Eastern Europe: Employment effects in the EU", *CEPR* w.p.3052.
- BRENTON, P., DI MAURO, F. e LUCKE, M. (1999) "Economic integration and IDE : an empirical analysis of foreign investment in the EU and in Central and Eastern Europe," *Empirica*, 26: 95-121.
- BREUSS, F. (2002) "Benefits and Dangers of EU Enlargement," *Empirica*, 29: 245-274.
- BUCH, C., KOKTA, R. e PIAZOLO, D. (2001) "Does the east get what would otherwise flow to the south? IDE diversion in Europe," *Kiel Institute of World Economics W.P.* 1061.
- BUCH, C., KOKTA, R. e PIAZOLO, D. (2003) "Foreign direct investment in Europe: Is there redirection from the South to the East?," *Journal of Comparative Economics*, 31: 94-109.
- CHENG, I-Hui e H. WALL, H. (2001) "Controlling for Heterogeneity in Gravity Models of Trade," *The Federal Reserve Bank of St. Louis*, Working Paper 1999-010B.
- CRESPO, N., FONTOURA, P. e BARRY, F. (2004) "EU Enlargement and the Portuguese economy," *The World Economy*, 27(6): 781-802.
- EGGER, P. e PFAFFERMAYR, M. (2000) "The Proper Econometric Specification of the Gravity Equation: a Three-Way Model with Bilateral Interaction Effects," mimeo, revision requested by Empirical Economics.

EKHOLM K. e MARKUSEN, J. (2002) "Foreign Direct Investment and EU-CEE Integration", background paper for the conference "Danish and International Economic Policy" held at the Institute of Economics, University of Copenhagen.

Institute for Management Development, *The World Competitiveness Yearbook*, vários números.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2003) *Portugal no Espaço Europeu – o Investimento Directo Estrangeiro*, Departamento de Prospectiva e Planeamento.

OECD (2002) *International Direct Investment Statistics Yearbook, 1980-2000*.

RIBOUD, M., SÁNCHEZ-PÁRAMO, C. e SILVA-JÁUREGUI, C. (2002) "Does Eurosclerosis Matter? Institutional reform and labour market desempenho in Central and Eastern European Countries in the 1990's", *Social Protection Discussion Paper Series n. 0202*, The World Bank.

UNCTAD (2002) *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness*, United Nations.

UNCTAD (2004) *World Investment Report 2004: The Shift Towards Services*, United Nations.

Tendências Recentes no Comércio Intra-Industrial entre a União Europeia e o Leste Europeu

JOSÉ MANUEL CAETANO E SOFIA COSTA

1. Introdução

Após o desmembramento dos regimes de economia planificada nos países do Centro e Leste da Europa (PECO) e da liberalização do comércio entre estes países e a União Europeia (UE), a intensidade e o padrão do comércio entre estes grupos registou profundas alterações. A abertura política e económica dos PECO e a perspectiva de alargamento da UE estimulou as empresas ocidentais para a localização naqueles países, procurando garantir o acesso aos mercados e os menores custos de produção. Durante o período de transição política e económica ocorreram profundas mudanças na intensidade, na composição e na natureza dos fluxos comerciais entre os antigos e os novos membros da UE. Não obstante a maioria dos fluxos comerciais ainda reflectir um perfil de especialização intersectorial, estudos recentes apontam para mudanças estruturais na natureza do comércio. O aumento do comércio intra-industrial (CII) foi um dos traços dominantes, o que gerou diversas explicações, em especial a influência de factores ligados à concorrência imperfeita e às estratégias das multinacionais, como sejam as economias da escala, a diferenciação do produto ou os processos de segmentação internacional da produção. Em paralelo, nota-se a existência de uma tendência para a diferenciação vertical do produto, com reflexo na troca de bens de distintas gamas, o que indicia a emergência de uma divisão qualitativa do trabalho à escala europeia.

Neste contexto, este artigo tem como objectivo caracterizar a natureza do comércio UE-PECO, enunciando ainda alguns factores explicativos das tendências registadas, sendo aplicadas várias metodologias de avaliação dos tipos de comércio e das gamas dos bens trocados¹. Assim, após breve referência ao enquadramento teórico e resultados empíricos mais relevantes, prosseguimos com a análise das tendências registadas na intensidade do CII. Concluiremos, perspectivando alguns impactos expectáveis no contexto do recente alargamento da União.

2. Enquadramento teórico e avaliação empírica dos determinantes

Estudos empíricos da década de 60 revelaram que os países importavam e exportavam simultaneamente o mesmo tipo de produtos, sugerindo que os padrões de comércio não estariam de acordo com as teorias tradicionais da dotação de factores. Tal fenómeno, reconhecido por *comércio*

intra-industrial (CII), veio lançar acesa polémica entre os autores, confrontando-se as teses que defendiam que os resultados eram devidos à insuficiente desagregação das nomenclaturas e, por outro, as abordagens que defendiam ser necessário novas respostas teóricas. Nos tempos seguintes, o quadro conceptual e metodológico para a análise do fenómeno foi sendo renovado, coexistindo actualmente abordagens muito diferenciadas.

A procura de explicações para o CII constituiu uma base fundamental para a renovação das teorias do comércio internacional, tendo os desenvolvimentos recentes contribuído para o alargamento da base tradicional e, em alguns aspectos, para a sua contestação. A síntese de Helpman e Krugman (1985) reconhece que o CII pode assumir uma diferenciação horizontal (diferentes variedades) ou vertical (distintas qualidades), o que implica a associação, por um lado, entre o comércio inter-industrial e a vantagem comparativa dos países e, por outro, entre o CII e as situações de concorrência imperfeita que proliferam nos mercados internacionais.

A primeira geração de modelos baseou-se no estudo de relações de correlação entre os valores do CII, a similaridade económica dos países e as características das indústrias. Helpman (1987) inclui no modelo a concorrência monopolística e, através de uma aplicação aos países da OCDE entre 1956-1981, encontra evidência empírica de que o volume do CII está positivamente correlacionado com os valores do PIB per capita dos países e, ainda, com a dimensão global do PIB.

Tais resultados originaram acesa controvérsia sobre os determinantes do CII e estão na base de posteriores renovações teóricas e avaliações empíricas. A alteração mais significativa decorre do reconhecimento de que os bens não diferem apenas horizontalmente, como nos modelos iniciais, mas eram também distintos, em função da qualidade, o que implicava uma diferenciação vertical. Tal distinção, altera o contexto teórico tradicional, remetendo para a distância económica e factorial entre os países a explicação dos padrões de especialização inter-industrial e da especialização intra-industrial vertical, baseada em diferentes gamas de produtos.

Após esta renovação teórica, a literatura empírica (Abd-El-Rahaman, 1986) passa a distinguir o comércio intra-industrial de bens diferenciados horizontalmente (CIH) e de bens diferenciados verticalmente (CIIV). O primeiro, define a troca de variedades de bens similares produzidos com funções tecnológicas idênticas, sendo verificado em situações de concorrência imperfeita e determinado pelas economias de escala e pela procura de diferenciação do produto. O segundo, engloba a troca de produtos similares em segmentos de qualidade distintos, estando associado à existência de diferenças nas dotações factoriais e no perfil tecnológico dos países.

Os modelos mais recentes da especialização intra-industrial combinam já as dotações factoriais com as diferenças nas preferências dos consumidores, como acontece em Flam e Helpman (1998), que consideram a distribuição do rendimento um dos determinantes do CIIV. Assim, as assimetrias na repartição do rendimento e a consequente existência de preferências distintas estão na base da procura de bens com qualidade diferente dentro das mesmas indústrias.

Alguns modelos assumem ainda que em países com dotações factoriais similares, a integração económica despoletará fluxos de CIIV e, a prazo, promoverá a convergência da produtividade e dos rendimentos (Krugman, 1991). Porém, caso os fluxos sejam do tipo CIIV, assistiremos à “transferência” da produção de bens de qualidade inferior para países de mais baixo rendimento e ao aumento da produção de bens de qualidade superior nos países com maior rendimento. Ora, se os países envolvidos num processo de integração comercial possuírem dotações factoriais e capacidades tecnológicas díspares, a expansão do CIIV decorre da existência de dificuldades no processo de convergência da produtividade e dos rendimentos.

Neste contexto, as consequências da liberalização do comércio dependem do tipo de diferenciação dos bens. Este aspecto é importante na avaliação dos custos de ajustamento a que estão sujeitos os países quando os padrões de comércio se alteram, como acontece no caso da abolição de barreiras comerciais à escala regional ou mundial. Assim, assume-se que quando a liberalização gera uma intensificação dos fluxos de CII, os custos de ajustamento esperados serão menores do que na situação em que predomina um padrão de especialização inter-industrial.

A intensificação das trocas e a maior especialização induzem a reafecção dos factores a favor das indústrias exportadoras, implicando o encerramento de actividades e o eventual desemprego. Face à especificidade dos factores para uma dada actividade, os custos de ajustamento serão menores quando a transferência de recursos ocorre no seio de uma indústria, do que quando é necessário a mobilidade inter-industrial.

Não obstante a maioria dos fluxos de comércio entre a UE e os PECO reflectir um perfil inter-industrial (Caetano *et al.*, 2002), estudos recentes evidenciam a existência de alterações estruturais na natureza dos fluxos. O rápido aumento do CII revelou-se surpreendente, dado que este tipo de comércio está mais associado à similaridade económica e de poder de compra entre países, do que à proximidade física. De acordo com Kaminski (2001), o CII entre a UE e os PECO decorre da reorganização e fragmentação dos processos produtivos das multinacionais. De facto, os “Acordos Europeus” que promoveram a liberalização do comércio, em particular os regimes especiais de isenção aduaneira,

contribuíram para a alteração das estratégias de produção e de logística das empresas europeias, tendo em conta as vantagens económicas da localização em mercados emergentes.

A análise da diferenciação do produto motivou novos desenvolvimentos teóricos e empíricos, na tentativa de relacionar o processo produtivo das indústrias com os padrões de comércio dos países. Aturupane *et al.* (1997) estudaram a dimensão e os determinantes do CII e concluíram que mais de 80% tinha natureza vertical. Encontraram uma relação positiva entre o volume do CIIV e as economias de escala, a intensidade em trabalho e os fluxos de Investimento Directo Estrangeiro (IDE). Por outro lado, o CIH estava positivamente relacionado com o IDE, com a concentração industrial e a diferenciação do produto e negativamente com as economias de escala e a intensidade em trabalho da produção.

Um aspecto importante deste estudo foi a inclusão do IDE como determinante do tipo de comércio, o que abre novas perspectivas para a compreensão das relações entre estruturas de comércio e convergência da produtividade entre os países receptores e os de destino. De facto, o aumento do IDE nos PECO foi concomitante com a intensificação e a transformação dos padrões de comércio, sendo vulgarmente referido o seu papel no processo de transferência de tecnologia (Gabrisch e Segnana, 2003). Não obstante, os fluxos de IDE não geram normalmente significativos efeitos de difusão tecnológica e organizacional para as empresas domésticas, sendo por isso reduzidas as externalidades positivas entre as indústrias (Fukao *et al.*, 2003).

3. Características do Comércio Intra-industrial entre a UE e os PECO

Com o objectivo de actualizar e aprofundar a análise do padrão de especialização intra-industrial nas relações comerciais PECO-UE, procedemos à aplicação de metodologias para o estudo do tipo e natureza do comércio, tendo por base o período 1993-2001². Assim, num primeiro momento trataremos a intensidade do CII com base no indicador de Grubel-Lloyd (1975), prosseguiremos com a aplicação da metodologia desenvolvida por Abd-El-Rahman (1986) para identificar os tipos de comércio e concluiremos com a análise das gamas de comércio, através da comparação dos valores unitários das exportações e das importações dos PECO, face aos preços médios praticados no comércio intra-UE.

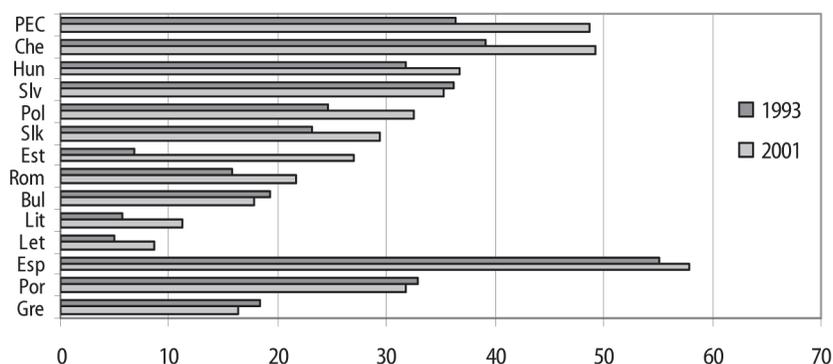
3.1. A dimensão do Comércio Intra-ramo nas relações UE-PECO

A primeira abordagem consistiu na medição do grau de sobreposição das exportações e das importações, considerado um método adequado à análise do CII entre países com dotações factoriais similares. Os resultados da aplicação do indicador de CII³ confirmam a progressão deste tipo de

comércio que, em 2001, já representava cerca de 48,6% do total do comércio EU-PECO. Não obstante a rápida expansão, este nível ainda é inferior ao registado no comércio intra-UE⁴.

Todavia, a progressão foi significativa e geral, já que o CII entre a UE-PECO no conjunto aumentou cerca de 34% e só Bulgária e Eslovénia não acompanharam esta tendência positiva. Constatamos ainda que ocorreu uma convergência dos vários países face aos valores médios da UE e que, em alguns casos (Rep. Checa, Hungria e Eslovénia), foi já superior aos valores registados por Portugal e Grécia.

Figura 1 CII com a UE em 1993/ 2001 (% do comércio total)



Fonte: Base de dados COMEXT – EUROSTAT; cálculos próprios.

Nota: PECO-10 (Países da Europa Central e Oriental); Che (República Checa); Hun (Hungria); Slv (Eslovénia); Pol (Polónia); Slk (Eslováquia); Est (Estónia); Rom (Roménia); Bul (Bulgária); Lit (Lituânia); Let (Letónia); Esp (Espanha); Por (Portugal); Gre (Grécia).

Quando consideramos os fluxos bilaterais entre os membros da UE e os PECO (Caetano *et al.*, 2002), concluímos que a maioria destes países apresenta maiores níveis de CII com os países geograficamente mais próximos, em especial quando têm fronteira comum. Assim, em 2000 a Rep. Checa, Hungria e Eslovénia já têm níveis de CII com a Alemanha e a Áustria que ultrapassam os valores registados por estes países com alguns dos antigos Estados-membros. Por outro lado, a Grécia e a Finlândia registam valores de CII com os PECO superiores aos verificados nas suas relações com a UE, o que confirma a importância da proximidade geográfica na intensificação destes fluxos no plano bilateral.

Verificamos a existência de uma relação positiva com os níveis de PIB per capita, o que indicia que a convergência dos rendimentos e da produtividade dos factores poderão influenciar positivamente a dimensão do CII (ver quadro 1 em anexo). Com efeito, a avaliação empírica dos determinantes do CII sugere que a sua crescente importância nas relações UE-PECO tem sido influenciada por factores

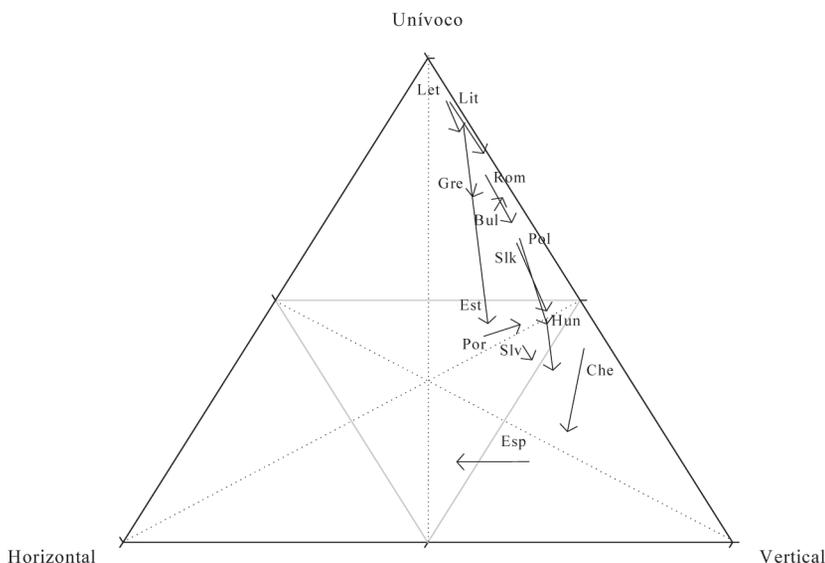
como as economias de escala, a intensidade laboral da produção, e a diferenciação do produto, embora factores como a taxa de crescimento e a segmentação internacional dos processo produtivos também sejam referidos em outros estudos.

3.2. Tipos de especialização intra-industrial

A metodologia de Abd-El-Rahman (1986) distingue dois tipos de CII, de acordo com preços de exportação dos vários bens. Nesta óptica, o conceito de diferenciação do produto tem na base as suas características técnicas, reflectidas nos preços praticados. Desta forma, é possível distinguir três tipos de comércio: *unívoco*, *cruzado de produtos similares* (CIIH) e *cruzado de produtos diferenciados verticalmente* (CIIV).

Os resultados da aplicação da metodologia mostram que, embora o comércio unívoco ainda tenha uma expressão importante, houve uma redução significativa do seu peso no período analisado. Não obstante a tendência referida, na maioria dos países predomina ainda um padrão inter-sectorial, baseado na complementaridade das dotações factoriais face aos membros da UE. Por outro lado, há uma expressão importante das trocas de bens com diferenciação vertical que representa cerca de 52% do comércio com a UE, cujo peso aumentou em quase todos os países. Finalmente, o CIIH começa

Figura 2 Tipos de comércio PECO-UE em 1993/ 2001 (% do comércio total)

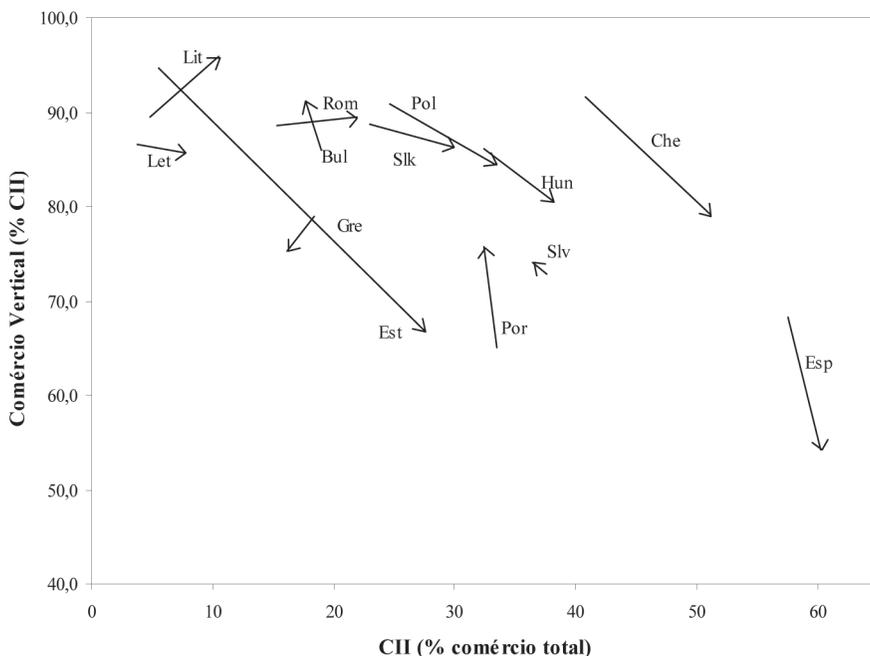


Fonte: Base de dados COMEXT – EUROSTAT; cálculos próprios.

a adquirir também algum significado na estrutura global, representando já cerca de 10 a 15% na Estónia, Eslovénia, República Checa e Hungria. Os países Ibéricos registaram tendências divergentes, já que enquanto em Portugal aumentou o peso do CIIV, em Espanha ocorreu um aumento do CIH.

Em síntese, tendo em conta o peso do CII no comércio total e a relação entre o CII vertical e horizontal (figura 3) podemos distinguir dois grupos de países: no primeiro, temos a Estónia e os países da Europa Central com um nível de CII mais elevado, em especial de produtos com diferenciação vertical, e onde nos últimos anos aparecem trocas de produtos similares em alguns destes países; no segundo, temos a Letónia, Lituânia, Bulgária e a Roménia, com um CII inferior a 20% do total, onde predomina o comércio de produtos diferenciados verticalmente. Perante esta situação tendencial, podemos concluir que os padrões de especialização dos PECO se estão a tornar gradualmente mais heterogêneos, reflectindo os distintos conteúdos factoriais e o grau de incorporação tecnológica.

Figura 3 Especialização intra-industrial entre os PECO e a EU (1993/ 2001)

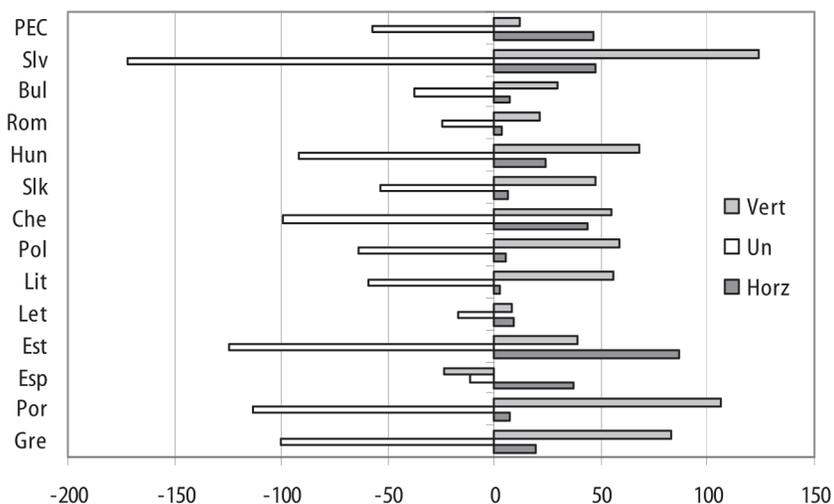


Fonte: Base de dados COMEXT – EUROSTAT; cálculos próprios.

O padrão de *Vantagem Comparativa Revelada* (VCR) para os distintos tipos de comércio apresenta especificidades que importa ter em conta. Assim, verifica-se que todos os PECO e os países Ibéricos registam desvantagens no comércio unívoco e vantagens no comércio cruzado, independentemente

do tipo de diferenciação. As vantagens no CIH foram mais significativas na Estónia, Rep. Checa e Espanha e, por outro lado, no CIIV as vantagens tiveram maior expressão na Lituânia, Eslovénia, Polónia, Eslováquia e Portugal. Na evolução temporal, registamos uma elevada volatilidade na vantagem comparativa, em especial nos países Bálticos, na Eslovénia e Portugal. Todavia, o comportamento foi bastante uniforme, já que quase todos os países melhoraram as suas posições no comércio de produtos diferenciados verticalmente e horizontalmente.

Figura 4 VCR por tipo de comércio PECO-UE (2001)



Fonte: Base de dados COMEXT – EUROSTAT; cálculos do autor.

Não obstante esta aparente heterogeneidade, podemos identificar trajetórias de evolução algo distintas. Assim, os países da Europa central registaram uma dinâmica superior na exportação de bens de variedades diferentes, competindo com preços similares aos concorrentes da Europa ocidental. Esta capacidade de diferenciação dos bens poderá estar associada aos fluxos de IDE, à maior qualificação dos recursos humanos e ao esforço dedicado à inovação (Comissão Europeia, 2004 e EUROSTAT, 2004). Por outro lado, os países que reforçaram o padrão de especialização vertical, competem em segmentos de mercado menos sofisticados e continuam a alicerçar a competitividade na produção de bens intensivos em trabalho barato e com menor incorporação tecnológica.

O facto dos PECO apresentarem fortes desvantagens no comércio unívoco significa que as empresas domésticas são pouco eficazes nestas produções, sendo as exportações inexistentes ou marginais.

Esta situação, reveladora da incapacidade competitiva estará associada à indisponibilidade de recursos materiais, humanos, tecnológicos e organizacionais. Estas características reforçaram-se ao longo da década, sendo de admitir que esta trajectória se mantenha enquanto ocorrer o processo de convergência económica e tecnológica.

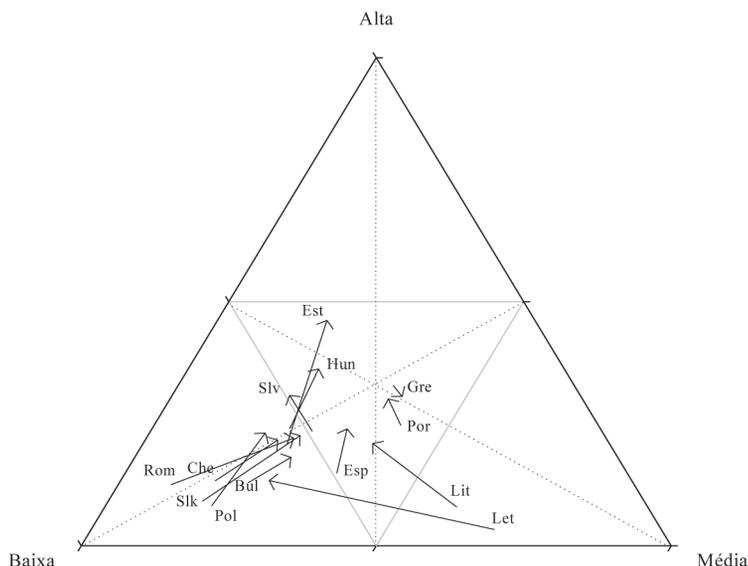
Os países Ibéricos apresentam uma situação divergente entre si, já que, enquanto Espanha registou vantagens nos bens diferenciados horizontalmente, Portugal tem um padrão mais aproximado da maioria dos PECO com vantagens nos produtos com diferenciação vertical, pelo que Portugal estará mais exposto à potencial concorrência dos PECO. O reposicionamento dos países na hierarquia das vantagens comparativas decorre da intensidade do ajustamento produtivo, dos preços relativos dos factores e do *up-grading* tecnológico e em capital humano.

3.3. Padrões de especialização por Gamas de comércio

Pelo facto de o comércio de bens diferenciados verticalmente ter um peso significativo, era importante identificar os segmentos do mercado das exportações dos vários países nos mercados comunitários. Deste modo, definimos as *gamas de qualidade*, através da comparação dos preços médios de exportação com os preços praticados no comércio intra-comunitário. Considerámos os valores unitários como *proxy* para a qualidade, assumindo que os preços reflectem a qualidade dos bens trocados, o que permitiria identificar a posição na escala de competitividade num dado mercado. Calculámos as gamas das exportações dos países, tendo como referência o valor médio das importações UE⁵.

Os resultados mostram que a maioria das exportações dos PECO para a UE assenta em *gama baixa*, embora tenham revelado uma redução entre 1993 e 2001 de 70% para 53%. Ao invés, os bens de *gama alta* ocupam uma parcela minoritária, não obstante o seu peso ter duplicado neste período (9,5% para 18,8%). Os países Ibéricos apresentam uma estrutura mais equilibrada na repartição pelas diferentes gamas, tendo ainda evidenciado uma maior estabilidade temporal. Assim, verifica-se uma clara aproximação dos dois grupos de países, sendo de destacar o facto de em na Estónia, Eslovénia e Hungria o peso da *gama alta* já ter sido superior ao verificado em Portugal e Espanha. No plano temporal, as tendências não foram muito díspares, pois apenas Lituânia e Letónia reforçaram o peso da *gama baixa* e todos os países melhoraram a posição na *gama alta*.

Figura 5 Gamas de exportação PECO-UE em 1993/ 2001 (% no total)



Fonte: Base de dados COMEXT – EUROSTAT; cálculos do autor.

A redução do peso da *gama baixa* nas exportações dos PECO está associada à quebra nas exportações de bens intensivos em recursos naturais e ao aumento da exportação de bens tecnologicamente mais sofisticados em que a produção e distribuição é controlada pelas multinacionais. Assim, podemos constatar que a posição dos PECO em termos de preço/qualidade dos produtos exportados indicia uma clara divisão qualitativa do trabalho na União alargada, embora bastante heterogénea ao nível destes países.

4. Considerações Finais

Verificámos que o padrão de especialização do comércio PECO-UE registou transformações importantes na sua intensidade e natureza e podemos concluir pela existência de sinais expressivos de melhorias na performance económica daqueles países. De entre estes sinais destacamos o crescimento sustentado do CII, o despontar de trocas de bens similares e os progressos verificados na qualidade dos bens exportados. Não obstante, persistem elementos de cariz estrutural que motivam alguns cuidados na interpretação e generalização das tendências.

Com efeito, registam-se ainda substanciais diferenças nos preços dos bens exportados face aos preços praticados no comércio intra-comunitário, além de que o reforço da natureza intra-industrial não

terá decorrido, no essencial, da convergência dos conteúdos factoriais dos bens. A diferença nos preços terá na sua origem a divisão do trabalho em produtos de qualidade diferente e, naturalmente, nas distintas intensidades factoriais usadas na sua produção. Assim, o declínio do comércio inter-industrial coincidiu com a progressiva especialização dos PECO em segmentos de mercado de baixo preço, embora com o aparecimento e consolidação de um perfil diferente em países mais desenvolvidos como a Hungria ou a Rep. Checa.

Este cenário tipifica uma situação distinta nos actuais e futuros membros da União, em que os processos tecnológicos nos primeiros são intensivos em Capital físico e humano e, nos segundos, apresentam uma maior intensidade em trabalho menos qualificado, recorrendo de forma massiva à importação de bens de capital e equipamentos especializados.

Para esta transformação estrutural têm contribuído as multinacionais que, por via do comércio intra-empresa e da subcontratação, têm estimulado a segmentação dos processos produtivos, consoante a intensidade e a qualidade requerida dos vários factores de produção. Assim, a exploração dos diferenciais nos custos de produção dos vários segmentos produtivos põe em concorrência diferentes alternativas de localização, tornando-se os países cada vez mais dependentes do processo de itinerância permanente das multinacionais. Neste contexto, os países Ibéricos, cujos perfis de comércio estão próximos dos verificados nos PECO, devem recear mais os impactos na actividade produtiva devido à potencial deslocalização industrial do que os efeitos dos desvios de comércio nos mercados da União.

Embora a maioria dos novos membros da UE seja relativamente mais pobre do que eram Portugal e Espanha na altura da adesão à CEE, é um facto que os PECO estão agora mais integrados nas redes de produção e distribuição das empresas europeias, do que os países da Europa meridional no momento da sua entrada. Ora, como os maiores ajustamentos no comércio já estão realizados, pois as barreiras comerciais existentes eram residuais, os impactos do alargamento sobre o comércio não deverão ter uma amplitude significativa, embora alguns sectores possam sofrer impactos negativos no emprego e na actividade económica.

Anexos

Quadro 1 Síntese de indicadores (2001)

	Produtividade do Trabalho (UE=100)	PIB per capita em PPP (UE=100)	Stock de IDE per capita (milhões de USD)
Grécia	89,1	70,9	1097,2
Espanha	95,5	86,1	5389,1
Portugal	65,0	70,9	4253,5
Bulgária	31,1	26,4	492,8
Rep. Checa	53,7	61,9	3767,2
Estónia	41,8	40,2	3104,6
Hungria	62,6	53,4	2399,6
Lituânia	41,9	39,1	1145,4
Letónia	37,1	34,8	1160,8
Polónia	48,8	41,7	1180,8
Roménia	32,9	26,6	401,7
Eslovénia	68,4	69,0	2544,6
Eslováquia	56,2	47,1	1900,9

Fonte: EUROSTAT (2004) e UNCTAD (2003).

Quadro 2 Tipos de Comércio PECO-UE em 1993/ 2001 (% do comércio total)

	1993			2001		
	Unívoco	Horizontal	Vertical	Unívoco	Horizontal	Vertical
Grécia	74,0	5,2	20,8	71,7	6,7	21,6
Portugal	42,9	19,3	37,8	44,7	13,0	42,3
Espanha	17,0	25,2	57,7	16,3	36,8	46,9
Estónia	86,8	0,8	12,4	45,8	17,1	37,1
Letónia	91,7	1,1	7,3	85,4	2,0	12,5
Lituânia	91,6	0,8	7,6	80,4	0,8	18,8
Polónia	62,9	3,3	33,7	45,6	8,1	46,4
Rep. Checa	39,6	5,0	55,4	23,2	15,4	61,4
Eslováquia	62,0	4,2	33,8	47,6	6,9	45,5
Hungria	46,2	7,2	46,5	35,7	11,9	52,4
Roménia	75,7	2,8	21,5	66,6	3,4	30,1
Bulgária	68,6	4,4	27,0	70,9	2,5	26,6
Eslovénia	40,8	14,2	45,0	38,1	13,9	47,9
PECO-10	37,5	10,0	52,5	24,8	22,5	52,8

Fonte: Base de dados COMEXT – EUROSTAT; cálculos do autor.

Quadro 3 Gamas de exportação PECO-EU (% das exportações totais)

	1993			2001		
	Baixa	Média	Alta	Baixa	Média	Alta
Grécia	30,6	37,4	32,0	30,5	38,6	30,9
Portugal	33,0	41,6	25,5	32,8	37,2	30,0
Espanha	48,8	36,0	15,2	43,1	33,1	23,8
Estónia	54,8	24,5	20,7	35,2	18,5	46,2
Letónia	28,7	68,0	3,3	61,1	25,3	13,6
Lituânia	32,3	59,7	8,0	39,9	39,0	21,1
Polónia	73,8	18,2	8,1	57,5	19,7	22,8
Rep. Checa	70,8	16,1	13,0	55,7	22,6	21,7
Eslováquia	74,9	16,1	9,0	52,2	25,2	22,6
Hungria	52,5	23,5	23,9	41,1	22,4	36,5
Roménia	78,6	8,9	12,5	53,7	24,7	21,6
Bulgária	64,9	21,9	13,2	55,7	26,3	18,0
Eslovénia	49,1	27,1	23,8	49,3	19,8	30,9
PECO-10	70,6	19,8	9,6	53,2	28,0	18,9

Fonte: Base de dados COMEXT – EUROSTAT; cálculos do autor.

Notas

- ¹ Usamos a base COMEXT (EUROSTAT) a um nível de desagregação de 5 dígitos da nomenclatura SITC (Standard International Trade Classification).
- ² Dada a relevância que o alargamento da UE pode assumir para os países Ibéricos, referiremos ainda as tendências verificadas no padrão de comércio intra-comunitário de Portugal e de Espanha.
- ³ Foi analisado o CII de cada país face à UE como um todo. Os dados estatísticos foram extraídos da base COMEXT da EUROSTAT desagregados a 5 dígitos da nomenclatura SITC.
- ⁴ De acordo com Gabrish e Serdagna (2003) em 2000 mais de 60% do comércio entre os membros da UE correspondia a CII, enquanto que no comércio UE-PECO, o valor não atingia 40%.
- ⁵ Identificámos as seguintes categorias: 1) preço de exportação superior em 15% ao preço de importação da UE - *gama alta*; 2) preço de exportação inferior em 15% ao preço de importação *gama baixa*; 3) nas restantes situações considerámos *gama média*.

Referências Bibliográficas

- ABD-EL-RAHMAN, K. (1986), "Réexamen de la définition et de la mesure des échanges croisés de produits similaires entre les nations", *Revue Économique*, 1: 89-115.
- ATURUPANE, C., DJANKOV, S. e HOECKMAN, B. (1997), "Determinants of intra-industry trade between East and West Europe", CEPR Working Paper, 1721.
- ATURUPANE, C., DJANKOV, S. e HOECKMAN, B. (1999), "Horizontal and vertical intra-industry trade between Eastern Europe and the European Union", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 135, 1: 62-81.
- BOERI, T. e BRUCKER, H. (2000), *The impact of Eastern enlargement on employment and labour markets in the EU Member States - Final Report*, Emprego e Assuntos Sociais - Comissão Europeia, Bruxelas.
- BRUCKER, H. (1998), *The removal of barriers to trade and emerging patterns of specialisation, Interim Report #1: The Impact of Trade*, Berlim.
- CAETANO, J., GALEGO, A., VAZ, E., VIEIRA, C. e VIEIRA, I. (2002), "The eastward enlargement of the Eurozone: trade and FDI", Ezoneplus Working Paper, 7.
- COMISSÃO EUROPEIA (2004), *Third report on economic and social cohesion*, Bruxelas.
- DAMIJAN, J., MAJCEN, B., ROJEC, M. e KNELL, M. (2001), "The role of FDI, R&D accumulation and trade in transferring technology to transition countries: Evidence from firms panel data for eight transition countries", Working Paper, 10, University of Ljubljana.
- EUROSTAT (2004), EUROSTAT Structural Indicators: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>.
- FALVEY, R. (1981), "Commercial policy and intra-industry trade", *Journal of International Economics*, 11:495-511.
- FLAM, H. e HELPMAN, E. (1998), "Vertical product differentiation and North-South trade", *American Economic Review*, 76, 5:810-822.
- FONTAGNÉ, L. e FREUDENBERG, M. (1997), "Intra-industry trade: methodological issues reconsidered", CEPII Working Paper, 1.
- FREUDENBERG, M. e LEMOINE, F. (1999), "Central and Eastern European Countries in the international division of labour in Europe", CEPII Working Paper, 5.
- FREUDENBERG, M. e MULLER, F. (1991), "La structure du commerce extérieur de la RFA et de la France en 1989: une analyse empirique de la structure du commerce et gammes échangées", Université de Paris I Panthéon-Sorbonne.

- FUKAO, K., ISHIDO, H. e ITO, K. (2003), "Vertical intra-industry trade and foreign direct investment in East Asia", *Journal of the Japanese and International Economies*, 17, 4: 468-506.
- GABRISCH, H. e SEGNANA, M. (2003), "Vertical and horizontal patterns of intra-industry trade between EU and candidate countries", Relatório Final do projecto: *EU Integration and the Prospects for Catch-Up Development in CEECs. The Determinants of the Productivity Gap*, IWH.
- GRUBEL, H. e LLOYD, P. (1975), *Intra-industry Trade: the theory and measurement of international trade in differentiated products*, Londres: McMillan.
- HELPMAN, E. (1987), "Imperfect competition and international trade: evidence from fourteen industrial countries", *Journal of the Japanese and International Economies*, 1: 62-81.
- HELPMAN, E. e KRUGMAN, P. (1985), *Market structure and foreign trade*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- HOEKMAN, B. e DJANKOV, S. (1996), "Intra-industry trade, foreign direct investment and the reorientation of Eastern European exports", CEPR Working Paper 1377.
- HUMMELS, D. e LEVINSOHN, J. (1995), "Monopolistic competition and international trade: reconsidering the evidence", *Quarterly Journal of Economics*, 110: 799-836.
- KAMINSKI, B. (2001), "How accession to the European Union has affected external trade and foreign direct investment in Central European economies", World Bank Working Paper, 2578.
- KRUGMAN, P. (1991), *Geography and Trade*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- UNCTAD (2003), *World Investment Report 2003 – FDI Policies for Development: National and International Perspectives*, New York and Geneva.

Capítulo 3

Acção Pública em Perspectiva

Estado, Mercado, Reforma Agrária e Desenvolvimento no Brasil e em Portugal

MANUEL COURET BRANCO E MIGUEL ROCHA DE SOUSA

1. Introdução

Na condução do processo de desenvolvimento assim como no simples acompanhamento da actividade, a economia necessita de uma instituição reguladora. Na ausência de uma tal instituição a sociedade e a economia poderiam tornar-se caóticas e, inclusivamente, sucumbir a potentes impulsos auto-destruidores resultantes da miríade de interesses conflituais que a caracterizam. Esta regulação pode ser efectuada de modo descentralizado, através dos mecanismos do mercado que, segundo Adam Smith, permitiriam que os interesses e as paixões humanas fossem conduzidos na direcção mais agradável para o interesse de toda a sociedade (Smith, (1776) 1981), ou de modo centralizado através de uma estrutura formal de governo mais ou menos evoluída, o Estado, suposto cristalizar no seu seio os interesses da comunidade humana. A questão que se coloca, e sempre se colocou desde que a Economia surgiu como corpo de saber sistematizado, é a de determinar qual destas instituições presta o melhor serviço à sociedade. Porque o enfoque deste artigo incide sobre o desenvolvimento, e mais particularmente sobre a reforma agrária, começemos por percorrer as vantagens e as desvantagens, para uma economia que procura o desenvolvimento, de se submeter à regulação de uma ou de outra instituição.

2. O Mercado e o Estado na condução do desenvolvimento

No que diz respeito ao funcionamento da economia, considera-se em regra que o mercado consegue afectar de modo mais eficaz os milhares de bens de consumo e de investimento entre consumidores e produtores permitindo a obtenção do produto máximo, dados os recursos disponíveis. Desde logo, esta tarefa constituiria para o Estado um encargo não só muito pesado como também muito dispendioso atendendo à quantidade de decisões que exige. Em segundo lugar, o mercado é mais flexível do que o Estado e, por essa razão, mais capaz de se adaptar a um ambiente económico em constante mutação; por outro lado proporciona os incentivos mais adequados à promoção de crescimento económico, de inovação e de mudanças estruturais. Finalmente, o mercado encoraja a dispersão dos poderes e por esta via favorece as liberdades individuais e a democracia (Gillis *et al.*, 1992: 102).

Ao mercado são, no entanto, reconhecidas insuficiências importantes que, no domínio da promoção do desenvolvimento, podem ser agrupadas em quatro grandes grupos. Em primeiro lugar, como existe por parte dos agentes uma preferência pelo presente em relação ao futuro, os recursos, através dos mecanismos do mercado, tenderão a ser dirigidos para a produção de bens de consumo imediato, de preferência a serem dirigidos para a fabricação dos meios de produção, ou seja para a construção da capacidade de crescimento económico futuro. Em segundo lugar, os preços de mercado são um instrumento muito imperfeito para afectação de recursos porque não reflectem os custos de oportunidade nem o valor dado pela sociedade à utilização dos factores de produção ou à produção de determinados bens. Em terceiro lugar, as chamadas falhas de mercado fazem com que muitos projectos necessários ao desenvolvimento, como certas infra-estruturas de apoio à produção ou à promoção do indivíduo, tais como estradas ou escolas, apareçam como não rentáveis para a iniciativa privada e por conseguinte não disponíveis para as pessoas e para a economia. Finalmente, o mercado pode não provocar as rápidas transformações estruturais de que o processo de desenvolvimento frequentemente necessita (Thirlwall, 1989: 179-180).

Este pequeno panorama das vantagens e desvantagens da regulação preferencial pelo mercado ou pelo Estado inspira-nos desde logo a considerar a hipótese de que a boa escolha não está tanto na adopção de um dos sistemas com a consequente exclusão do outro, mas sim na elaboração de judiciosas combinações dos dois sistemas. A questão passaria então pela determinação das doses ideais de um e de outro mecanismo no seio do nosso sistema misto de regulação. Para uns uma dose demasiado elevada de Estado está na origem do círculo vicioso de pobreza em muitos países do mundo (Bauer, 1984) para outros é à existência de demasiado mercado que se deve atribuir a responsabilidade de um aumento da desigualdade e da pobreza em tantos outros países (Todaro, 1994). Seja como for, a primeira ideia que se quer defender neste texto é a de que o Estado não pode viver sem o mercado e o mercado, por sua vez, não pode viver sem o Estado, estando, por conseguinte estas duas instituições condenadas a cooperar.

3. Mercado e Estado, uma história de cooperação

O facto de se exigir, com alguma frequência, uma escolha entre Estado e mercado, por outras palavras que a aceitação da regulação por uma das instituições deverá obrigatoriamente excluir a outra, resulta, essencialmente, de um desejo de simplificação não isento de propósitos ideológicos e levemente tingido de maniqueísmo. Na realidade, a história de ambas as instituições revela o quanto estão dependentes uma da outra. O mercado enquanto instituição estaria já presente no final da idade da pedra mas o seu papel terá sido secundário (embora crescente) na vida económica até ao

século dezanove (Polanyi, 1983: 71). Albert Hirschman na sua obra *As Paixões e os Interesses* (1997: 67) dirá mesmo que na Europa medieval as trocas mercantis ainda eram consideradas como uma paixão destrutiva. O nascimento do mercado, ou dito de outro modo, da economia de mercado, poderá, sem qualquer pretensão de rigor, ter ocorrido, então, no Renascimento (Hirschman, 1997), período durante o qual a religião e o sagrado começaram a perder poder explicativo.

Assim, o Estado parece ser uma instituição bem mais antiga do que o mercado o que poderá, pelo menos, ter um significado importante: o de que o Estado, em dado momento, teria, certamente, interesse em partilhar a regulação da economia com uma outra instituição, no caso o mercado. Até aí os mecanismos de acumulação, assentes numa lógica muito próxima da pilhagem, estavam limitados pela necessidade de exercer o poder através de um número infindável de intermediários administrativos que constituíam outras tantas hipóteses de desvio de riqueza (Wallerstein, 1986). No seio dum sistema de acumulação deste tipo o Estado teria, logicamente, todo o interesse em limitar a criação de riqueza com o objectivo de assentar o seu domínio e, simplesmente, durar. Ao permitir a subalternização dos referidos intermediários, a passagem para uma lógica de acumulação dirigida por unidades descentralizadas, ou seja pelo mercado, abriu as portas para um maior enriquecimento da sociedade, e pela mesma via, também do Estado. O mercado passava, então, a servir os interesses do Estado, cabendo a este último um papel protector do mercado, segundo uma lógica que, durante o período mercantilista, se assemelhava ainda um tanto aos antigos jogos de guerra.

Seja como for, e desde o início, o mercado beneficiou da acção do Estado, tanto através da conquista de mercados para escoar os produtos, como através da acção legal. Assim, mesmo que a cumplicidade histórica entre o Estado e o mercado já tenha conhecido melhores dias, não existe margem para dúvidas de que o mercado hoje em dia ainda necessita do Estado para que os seus benefícios se possam concretizar. De entre as inúmeras condições que Nathan Keyfitz e Robert Dorfman (Todaro, 1994: 586), por exemplo, enunciam para o funcionamento efectivo do mercado, uma parte substancial é proporcionada, justamente, pela existência e consequente acção do Estado. Para citar apenas algumas destas condições refira-se que o mercado não pode funcionar sem o respeito pela lei e a ordem, pela segurança das pessoas e da propriedade ou, ainda, sem o fornecimento de informação adequada. De facto, em grande parte, o preenchimento destas condições apenas pode ser assegurado pelo Estado. Estado e mercado estão, pois, condenados a viver juntos e, juntos, a regular a actividade económica para benefício das comunidades humanas. A questão que se coloca agora é a de saber como é que esta cooperação se processa aquando da necessidade de transformação da estrutura agrária.

4. A estrutura agrária e as razões para a transformação da estrutura agrária

A estrutura agrária pode ser vista de uma maneira mais ou menos estrita. Então, do ponto de vista mais estrito, ao falar-se de estrutura agrária referimo-nos essencialmente ao sistema de posse da terra ou estrutura fundiária. De acordo com um ponto de vista mais lato, alguns autores incluem na estrutura agrária os modos e os sistemas de produção, o sistema de crédito ou, ainda, as instituições políticas e sócio-económicas mais relevantes para o mundo rural (Barraclough, 1999: 4). Seja como for, a estrutura agrária aparece claramente em qualquer das muitas definições como um fenómeno à vez político e económico. Apesar de partilharmos uma visão mais alargada da estrutura agrária, a questão da posse da terra será central quando, neste texto, nos referirmos à estrutura agrária. Do mesmo modo, quando nos referirmos à transformação da estrutura agrária é na alteração dos direitos de propriedade que estaremos, fundamentalmente, a pensar.

A estrutura agrária, como tantas outras instituições está constantemente em transformação. O que está em causa, então, não é tanto abordar a transformação enquanto oposição à não transformação, mas sim analisar os ritmos e os modos da transformação. Os ritmos são particularmente importantes pois apesar da estrutura agrária sofrer mudanças constantes, um ritmo muito lento deste processo será amiúde interpretado como imobilismo. Assim, ao falar-se de intervenção na estrutura agrária, referimo-nos essencialmente à transformação acelerada desta mesma estrutura agrária, e frequentemente, ainda, à mudança brusca dos direitos de propriedade. Nestas ocasiões, a transformação da estrutura agrária passa a designar-se por reforma agrária.

O principal problema relacionado com a estrutura agrária que motiva uma intervenção correctiva reside na desigual distribuição da terra, seja em termos de posse, isto é de propriedade, seja em termos de acesso, isto é de exploração por arrendamento ou parceria. A distribuição desigual da terra é comum em muitas zonas do globo mais pobres e para os casos que iremos abordar mais à frente é reveladora quanto basta. Assim, segundo a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) 1,3% dos proprietários da América Latina, nos países em que não foi realizada qualquer reforma agrária importante, possui 71,6% das terras (Todaro, 1994). Em Portugal, nas vésperas da reforma agrária, 1,2% das explorações ocupavam 51,2% da superfície (Barros, 1981: 116; este fenómeno de concentração seria ainda mais acentuado nas regiões do Sul do país, sobre as quais viria, aliás, a incidir a reforma agrária em 1975.

Os problemas que a desigual distribuição da terra acarreta são vários e podem ser arrumados em três grandes grupos: eficiência, equidade e governação. No que diz respeito ao primeiro grupo de

problemas a desigualdade na distribuição da terra reduz a eficiência na exploração do recurso natural, dito de outro modo uma maior igualdade na distribuição da terra permitiria uma maior produtividade da terra e portanto uma produção de riqueza acrescida. O Produto Agrícola Bruto por hectare das pequenas e médias explorações, no Portugal de 1970, era em geral três vezes superior ao verificado nas grandes explorações (Barros, 1981: 118). No Brasil sabe-se que o latifúndio investe por hectare três vezes menos, em média, do que uma exploração familiar média (Todaro, 1994: 294). É, pois, fácil concluir que uma redistribuição da terra provocaria num prazo relativamente curto, um crescimento da produção agrícola, aumentando não só o nível de riqueza das famílias e dos territórios mas também um acréscimo das disponibilidades alimentares.

A desigualdade na distribuição da terra é ainda responsável por uma elevada desigualdade na distribuição dos rendimentos. A existência da muito pequena propriedade ou exploração, corolário da elevada concentração da terra, é responsável, com efeito, pela extrema pobreza em que vive grande parte das populações rurais. As muito pequenas explorações são obrigadas a suportar, frequentemente, uma grande pressão demográfica e apesar de proporcionarem rendimentos por hectare superiores aos das grandes propriedades, não são suficientes para oferecer uma vida decente às famílias que delas dependem. Para além das dificuldades óbvias que esta situação acarreta para as pessoas, refiram-se, ainda, outros dois problemas com implicações de índole mais macroeconómica. Os baixos rendimentos não permitem uma poupança suficiente, o que implica a permanência de um atraso técnico que, por sua vez, conduz à manutenção de uma considerável parcela da população com baixa produtividade marginal nas zonas rurais, bloqueando o aparecimento de outros sectores de actividade.

A extrema desigualdade na distribuição de terra, por fim, contribui para um estado de instabilidade permanente nas zonas rurais, transbordando não raras vezes para as zonas urbanas. Esta tensão permanente e o eventual rebentamento de conflitos violentos (Gillis et al, 1992:496) é, por seu turno, considerada, normalmente, incompatível com a existência de instituições democráticas (Barraclough, 1999: 8). Embora, em geral, se acentue o efeito apaziguador de conflitos da democracia (Branco, 1999) não espantaria, de facto, ninguém se dissermos que a permanência de conflitos constitui também um obstáculo à implementação da democracia. Por outro lado, a desigualdade de distribuição do rendimento, aqui resultante da desigualdade de distribuição da terra, implica menos democracia (Barro, 1999), podendo então defender-se que políticas que procurem tornar a distribuição de terra menos desigual, contribuiriam para reforçar a governação democrática.

5. O papel do Estado e do mercado na reforma agrária

Antes da abordarmos concretamente esta questão é necessário sublinhar que quando se falar de reforma agrária dever-se-ão excluir as transformações na estrutura agrária que ocorram durante um *longo período de tempo*. Não existe um critério muito claro que permita definir o que se entende por *longo período de tempo*, mas a ideia de intervenção sugere uma magnitude temporal para a transformação que exclui processos de recomposição da estrutura agrária que resultem, por exemplo, de divisões da propriedade ao longo de gerações, resultantes de transmissão por herança. Os processos de emparcelamento levados a cabo por obra de compras e vendas sucessivas também deverão ser excluídos desta análise. De facto, uma reforma agrária exige que a transformação da estrutura agrária seja processada num lapso de tempo relativamente curto.

Feitas estas advertências coloca-se a questão de saber qual a instituição, mercado ou Estado, que está em melhor posição para levar a cabo a reforma agrária. Em primeiro lugar, quando se trata de proceder a uma transformação da estrutura agrária, através ou não de uma reforma agrária, está-se a revelar uma preferência de estrutura, isto é a admitir que uma estrutura é melhor do que a outra. Deste ponto de vista, o Estado está em melhor posição do que o mercado para conduzir a transformação que se pretende. De facto, o mercado não emite preferências de estrutura. Em função das informações que lhe são transmitidas pelos agentes económicos, o mercado emite certamente preferências em relação às questões básicas da economia (o que produzir, como e quando) mas não tem argumentos para afirmar que uma determinada estrutura de propriedade é melhor do que outra.

Por outro lado, e dado que a tarefa essencial de uma reforma agrária diz respeito, de uma ou de outra forma, à alteração dos direitos de propriedade o Estado aparece agora como a única instituição com legitimidade para proceder à transferência coerciva de direitos de propriedade, quando ela acontece. Quando se fala de transferência da propriedade não nos estamos a referir apenas à imagem mais habitual de retirar direitos a uns para os transmitir a outros. A intervenção sobre direitos de propriedade incide também em terras sobre as quais não se conhecem direitos de propriedade anteriores, ou porque se tratam de terras situadas em fronteiras agrícolas, ou porque se tratam de direitos colectivos de propriedade, a exemplo dos baldios ou de grande parte das terras nas zonas rurais tradicionais em África (veja-se Demsetz, 1967).

Do ponto de vista referido anteriormente resta pouca margem para a intervenção do mercado, essencialmente porque a sua esfera de intervenção exclui, em geral, a política. Com efeito, uma reforma agrária é por excelência um acto político (Barraclough, 1999: 1) e é ao Estado, pela mão do governo, que cabe, por delegação democrática ou não, conduzir a política. Quer isto dizer que o

mercado não tem qualquer participação numa reforma agrária? De entre as razões, acima enunciadas, que motivavam a realização de uma reforma agrária, muitas permitem e até exigem uma intervenção do mercado. De facto, uma reforma agrária não se esgota na transferência de direitos de propriedade. Mesmo que nos concentremos apenas na eficiência do factor produtivo terra, a lógica do mercado encontra um vasto campo para a sua intervenção.

Já se disse que, em condições normais, o mercado é a instituição que, de modo mais eficaz, procederá à afectação dos recursos sendo, portanto, também aquela que melhor cumprirá os objectivos de aumento da produção e do rendimento. No que diz respeito à alteração dos modos e dos sistemas de produção, elemento essencial do sucesso de uma reforma agrária, o mercado pode fazê-lo melhor do que o Estado. Isto não significa, no entanto, que o Estado não poderá, ou não deverá, interferir de modo algum nestes processos. Através da formação de certos preços, do trabalho ou da energia por exemplo, ou por meio de diversas opções de tributação, o Estado intervém, de facto, nas escolhas do mercado. Assim, no seio de um processo de reforma agrária o Estado e o mercado, tal como em muitas outras ocasiões, são chamados a complementarem-se, a cooperar e, tal como em muitas outras ocasiões, a dicotomia Estado mercado remete, sobretudo, para a retórica mais do que para uma escolha criteriosa dos meios para atingir objectivos de desenvolvimento.

6. Uma tipologia de transformações agrárias

No exercício de tipologia que se segue (Quadro 1) pretende-se arrumar algumas experiências de reforma agrária em função de dois critérios: o grau de intervenção do Estado e o grau de transformação política que acompanhou as ditas reformas agrárias. Em função do primeiro critério, as reformas agrárias poderão ser centralizadas (C) quando o Estado desempenha um papel fortemente intervencionista ou descentralizadas (D) quando o Estado, pelo contrário, exerce uma influência bastante menor. No que concerne ao segundo critério, uma reforma será estruturante (E) quando é provocada ou acompanhada por mudanças acentuadas na natureza do regime político e reformista (R) quando não se assiste a qualquer mudança na referida natureza ou quando estas mudanças são apenas ligeiras, seguindo a este propósito a linha de Fareed Zakaria (2004).

A primeira vertente desta tipologia é de índole claramente económica sendo a segunda essencialmente sócio-política. Como a economia é claramente uma ciência social interdependente, afigura-se-nos que a interacção entre as duas vertentes da tipologia permite classificar de um modo interessante os processos de transformação agrária. Façamos, então, a matriz de dois por dois com as características de cada uma delas (Quadro 1). Em coluna temos o grau e tipo de regulação económica - Estado *versus* mercado - e em linha o grau e tipo de mudança política.

Quadro 1 Tipologia de possibilidades de Transformação Agrária

Transformação Agrária	Centralizada	Descentralizada
Reformista	(C,R)	(D,R)
Estruturante	(C,E)	(D,E)

O Quadro 2, por seu turno identifica alguns dos principais processos de reforma agrária desde a Segunda Grande Guerra, de acordo com a tipologia proposta. A análise do caso do Brasil contemporâneo e de Portugal em 1975 será feita nas secções seguintes. Nesta secção abordamos os outros casos de reforma agrária por ordem cronológica.

Quadro 2 Reformas Agrárias segundo a Tipologia do Quadro 1

SISTEMA ECONÓMICO VERSUS SISTEMA POLÍTICO	CENTRALIZADA (C) [+ ESTADO]	DESCENTRALIZADA (D) [+ MERCADO]
REFORMISTA (R) S/ MUDANÇA POLITICA ABRUPTA (S/ REVOL OU GOLPE)	BRASIL (MST 2000); VIETNAME (1988); MOÇAMBIQUE (2004-5)	BRASIL (CÉDULA 2000) JAPÃO (1945); TAILÂNDIA (ANOS 90) GUATEMALA (1952-1954)- Regime Arbenz MÉXICO (ANOS 40-EX-POST CÁRDENAS) CHINA (1978-presente)
ESTRUTURANTE (E) C/ MUDANÇA POLITICA ABRUPTA (C/ REVOL OU GOLPE)	URSS (1917-1990); CHINA (Anos 50); PORTUGAL (1975) GUATEMALA (1954-1990)- junta militar ZIMBABUÉ (1990-2005)	Países de leste após queda Muro de Berlim, Ex. UCRÂNIA (1991);

O caso da reforma agrária levada a cabo na China no início da revolução maoísta é paradigmático de uma reforma agrária centralizada e estruturante. Assim, na China comunista o objectivo era aplicar os princípios da ditadura do proletariado. O primeiro passo para se obter uma maior igualdade entre os agentes económicos e promover relações de produção não capitalistas foi colectivizar os meios de produção. Mais tarde, no seguimento da queda do maoísmo, assistir-se-á a uma nova reforma no campo mas assente, desta vez, em diferentes pressupostos. Segundo Zhou (2001: 8) o modelo de desenvolvimento rural chinês, de 1978 a 1983, seguiu, a nível económico, uma terceira via entre o sistema de mercado e o sistema colectivista. Inicialmente, a terra era propriedade comum dos aldeões, sendo concedidos contratos privados aos agregados familiares com o objectivo de estes satisfazerem a quota da procura estatal, nomeadamente de cereais. A maior participação do mercado neste processo, e a progressiva abertura do sistema político que a acompanhou, permitem-nos classificar esta nova reforma agrária de reformista e descentralizada.

Em Moçambique, também se podem detectar dois momentos diferentes no que concerne à reforma agrária. No primeiro, logo a seguir à independência (1975) - pouco tempo depois da qual teve lugar uma guerra civil - a reforma agrária implementada foi de carácter centralizado e estruturante, porque a nível económico se procedeu à colectivização das terras por parte do Estado, tendo-se assistido, a nível político, a uma mudança abrupta de regime. No segundo momento, mais recentemente, o Estado promoveu, por exemplo, uma política de integração dos brancos do Zimbabué distribuindo-lhes terras colectivizadas anteriormente, sem que tenha havido revolução. Esta nova reforma agrária moçambicana fez-se, pois, em contexto de paz e de transição gradual para uma economia com mais mercado, daí a catalogação de reformista, mas ainda relativamente centralizada.

Resultado da síntese entre política económica descentralizada e sistema político reformista (D,R) (Quadro 2), temos a reforma agrária Japonesa cujo processo foi amplamente descrito por Dore (1959) e a sua viabilidade retratada por Kawagoe (1999: 10). A reforma agrária japonesa, a nível económico, foi caracterizada pelo envolvimento significativo do mercado, pois a terra que era suposto redistribuir foi adquirida aos anteriores proprietários. A nível político, com a derrota na Segunda Grande Guerra e a subsequente ocupação americana, poder-se-ia à primeira vista pensar, que se deu uma mudança de regime abrupta, mas de facto tal não ocorreu. A nosso ver o sistema que outrora estava centralizado no imperador¹, passou a estar centralizado no General MacArthur - em suma, a transição política japonesa, apesar da ocupação foi moderada e daí o termo reformista. Note-se que Kawagoe (1999: 10) salienta, que: "o poder económico dos senhorios já estava fortemente limitado, dadas as regulamentações a que tinha sido sujeito durante a guerra". Este facto apenas realça a nossa categorização na tipologia do caso japonês.

O caso da Guatemala (1952-54) no regime Arbenz também se pode classificar como descentralizada e reformista (D,R). Do ponto de vista do regime económico a mudança caracterizou-se por um estilo predominantemente de mercado, tendo os pequenos agricultores recebido terra e os antigos latifundiários sido compensados com títulos da dívida pública (Barraclough, 1999: 16). Por seu turno, a mudança de regime político foi de tipo reformista pois Arbenz foi eleito livremente. No entanto, em 1954, com forte intervenção dos EUA, um golpe de Estado derrubou Arbenz substituindo-o por um regime militar. Os trabalhadores e as associações de agricultores foram severamente reprimidos dando origem ao que se poderia chamar uma 'contra-reforma agrária', classificada, então, como sendo centralizada e estruturante (C,E). Assim, em 1990, na Guatemala, mais de 90% da população agrícola era constituída por camponeses sem terra, e cerca de 3% dos agricultores mais ricos controlavam cerca de 2/3 das terras Barraclough (1999: 16).

A experiência recente da Ucrânia, depois da implosão da URSS, constituiu um exemplo paradigmático da passagem de um sistema comunista, colectivista e centralizado, para uma lógica de mercado. Desse ponto de vista, e de acordo com a nossa tipologia, podemos classificar a reforma agrária aí operada de descentralizada. Como esta mudança se deu com a queda abrupta do anterior regime político em 1990, sendo o comunismo substituído por um regime mais liberal, acrescentamos-lhe, agora, também o epíteto de estruturante. Csaki e Lerman (1997) e Csaki, Brooks e Lerman (1994) analisaram, sob a égide do Banco Mundial (BM), a transição da economia socialista da Ucrânia para a economia de mercado. A reforma agrária neste país teve início em 1991 com a criação de legislação que pretendia devolver a terra à iniciativa privada². As principais conclusões destes estudos eram de que, até 1996, o Estado tinha transferido a maior parte da terra agrícola na Ucrânia para propriedades colectivas e privadas, mas cerca de 40% permaneciam, ainda, sob a forma de propriedade do Estado. O sector individual, incluindo o dos agregados familiares e empresas agrícolas privadas, aumentou o seu papel significativamente e cultivava 15% da terra, sendo responsável por uma parte significativa da quota de mercado dos produtos agrícolas.

7. Estado e Mercado na Reforma Agrária em Portugal

Um ponto sobre a reforma agrária em Portugal reduz-se a dissertar sobre o Alentejo pois a reforma agrária incidiu essencialmente numa zona a Sul de Portugal, intitulada Zona de Intervenção da Reforma Agrária, em grande parte constituída pela região do Alentejo. Apesar desta zona integrar territórios pertencentes a outras regiões do país é inegável que a reforma agrária é, antes de mais e, sobretudo, um fenómeno alentejano. A razão essencial para tal reside nos níveis de desigualdade e de concentração da terra muito superiores aos que se constataavam no resto do país, assim como no

facto da classe possuidora da terra estar conotada com a base de apoio do regime derrubado em Abril de 1974.

Os primeiros episódios indiciadores dum movimento de reforma agrária têm lugar no final de 1974 e no início de 1975. No entanto, se quisermos resumir o processo, deveremos afirmar que a primeira fase da reforma agrária tem lugar em Julho de 1975 com a publicação dos decretos-lei governamentais autorizando expropriações de propriedades em função de determinadas características (a dimensão era a principal característica). O Estado, em virtude da sua legitimidade política assumiu, então, o papel principal no processo de reforma agrária em Portugal. Nestes momentos não é habitual assistir-se a qualquer interferência do mercado, mas é sempre possível detectar algum grau de preocupação com a preservação dos mecanismos de mercado, mesmo que uma reforma agrária comece sempre por pôr em causa direitos de propriedade. Assim, os processos de expropriação podem considerar a possibilidade de indemnizar os proprietários afectados pelas expropriações. A contemplação desta possibilidade constitui, aliás, um critério decisivo na classificação de uma reforma agrária em função do seu grau de "violência". As transferências de direitos de propriedade acompanhadas de indemnizações são, assim, menos violentas do que aquelas que não contemplam qualquer indemnização. Quando se prevêem indemnizações está-se, de uma certa maneira, a considerar a hipótese de oferecer aos anteriores proprietários uma alternativa económica de valor sensivelmente equivalente e, portanto, a abrir ao mercado outros domínios de intervenção. Os decretos-lei de Julho de 1975, assim como a subsequente Lei da Reforma Agrária de 1977, conhecida por Lei Barreto, previam, de facto, indemnizações mas enviavam a sua regulamentação para posterior legislação. Assim, a reforma agrária em Portugal foi relativamente violenta, o que não espanta já que, do ponto de vista do espírito das leis, esta se assumia desde logo como anti-capitalista.

Até 1976 foram expropriados milhar e meio de proprietários e ocupados 1.160.000 hectares (Branco, 1988: 125). Estas terras não foram repartidas por entre a população rural sem terra mas deram, antes, lugar à constituição de 550 novas unidades de produção, resultantes, frequentemente, da agregação de várias explorações (Branco, 1988: 125). Assim, em lugar da divisão da propriedade em resposta à anterior extrema desigualdade de distribuição da terra, assistiu-se a uma concentração da terra em unidades de produção colectivas. Em média estas explorações agrupavam cerca de 90 trabalhadores numa superfície de 2.100 hectares (Branco, 1988: 125). A expropriação levada a cabo por parte do Estado alterou significativamente a estrutura agrária e social da região mas, à elevada concentração da propriedade que se verificava anteriormente, respondeu-se com maior concentração da propriedade. Contudo, apesar de o Estado se ter tornado o maior proprietário do Alentejo, na

realidade, nunca exerceu os seus novos direitos de propriedade, constituindo notáveis excepções as propriedades nacionalizadas, como a Companhia das Lezírias.

As novas unidades assumiam-se como arrendatárias do Estado, embora na grande maioria dos casos não tenha havido lugar a qualquer pagamento até passados dez anos do início do processo. Se bem que esta situação possa parecer favorável do ponto de vista dos custos de exploração, colocava as novas unidades de produção sob forte dependência do Estado. Esta dependência foi, ainda, reforçada pela possibilidade dada em Setembro de 1975 de utilizar o Crédito Agrícola de Emergência (CAE) para pagamentos de salários (Mansinho, 1982: 168). Este facto está na origem de uma situação deveras original no que diz respeito à nossa análise da combinação do Estado com o mercado. Assim, ao longo deste processo identificamos uma presença demasiado forte do Estado em domínios que preferencialmente poderiam ser atribuídos ao mercado e demasiado fraca nos domínios mais consensualmente considerados da responsabilidade do Estado. O uso do CAE constitui um bom exemplo deste fenómeno.

Ao permitir a utilização do CAE para pagamento de salários o Estado autorizou uma excessiva admissão de membros no seio das novas unidades de produção que afectou de modo importante a sua rentabilidade e portanto a sua competitividade no mercado (Moreira e Simões, 1982). Não nos esqueçamos que, tanto a jusante como a montante, as novas unidades de produção lidavam com as regras do mercado, o que significava que não estavam imunes aos custos. Deste modo temos, aqui, demasiado Estado. Por outro lado, ao admitir um número excessivo de membros, as novas unidades de produção estavam na realidade a criar uma rede de protecção contra o desemprego que afectava um conjunto importante de operários, rurais e urbanos, e que encontraram nas novas unidades de produção uma solução para o seu problema. Tipicamente este papel deveria ser atribuído ao Estado, que se via, assim, liberto desta responsabilidade, nas zonas rurais do Alentejo. Neste caso, assistiu-se a uma presença demasiado débil do Estado.

8. Brasil: uma experiência recente de Reforma Agrária

No Brasil contemporâneo deparamo-nos com dois tipos de experiência de reforma agrária: a do INCRA (Instituto de Colonização de Reforma Agrária) e a do PCT (Programa de Cédula da Terra). O INCRA procede à reforma agrária no Brasil actual reafectando terra para os trabalhadores sem terra (MST), mas fá-lo de um modo centralizado. O processo é lento, burocrático, moroso e passa, por vezes pelo reconhecimento a posteriori de certas ocupações de terras, e/ou realojamento de famílias de sem-terra noutras zonas com direito a título de propriedade. É um processo altamente conflituoso,

com inúmeros focos de violência de parte a parte, susceptíveis de alterar a ordem pública e desestabilizar o poder político, constituindo a ocupação da fazenda do então Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso⁴, um caso paradigmático.

O MST é um movimento de raiz camponesa, nascido no estado do Rio Grande do Sul⁵, no acampamento (primeira ocupação de fazenda) Sarandi. Em 1978-79 dão-se as primeiras ocupações de fazendas noutros estados, nomeadamente as fazendas Brilhante, Macali e Enruzilhada Natalino. O processo da luta em Natalino foi moroso, após a sua primeira ocupação em 1978, os primeiros sem terra a ganharem legalmente o estatuto da terra só o conseguiram em 1984. Os principais objectivos declarados pelo MST no seu primeiro congresso em 1985 são: *a)* manter um movimento social inclusivo dos pobres rurais; *b)* alcançar a reforma agrária; *c)* promover o princípio de que a terra pertence àqueles que a trabalham e vivem dela; *d)* tornar a sociedade justa e fraterna e pôr um fim ao capitalismo (Wright e Wolford, 2003: 75-76). O quadro 3 apresenta alguns dados sobre este processo de ocupação de terras no Brasil.

Quadro 3 A evolução dinâmica da RA do INCRA: Brasil (1927-1997)

Período	Nº de assentamentos Criados (1)	Nº de famílias assentadas (2)	Nº médio por ano de famílias (3)	Área expropriada ou adquirida (ha) (4)	Área expr. ou adquirida por Nº de fam/ano (ha) (4)/(3)
1927-63	2	10.776	299	n.d.	n.d.
1964-84	43	65.993	3.299	n.d.	n.d.
1985-89	506	83.732	20.933	n.d.	n.d.
1990-92	229	45.137	22.568	n.d.	n.d.
1993-94	111	36.481	18.240	1.461.992	80,15
1995-96	745	104.956	52.478	3.286.428	62,62
1997	610	82.000	82.000	1.820.077	22,20

Fonte: colunas 1 a 4: Guanzioli (2000: 286, tabela 4); coluna 5: cálculos próprios.

Nº médio famílias assentadas | entre 1964-1994: 7.711; entre 1985 e 1994: 18.372;

Em paralelo, decorre uma experiência bastante diferente desta no seio da qual é dada maior expressão à regulação pelo mercado, a do PCT, cujas características são amplamente descritas por Buainain, Silveira e Teófilo (2000: 169). No seio deste programa as terras são reafectadas respeitando na medida do possível os mecanismos do mercado. Assim, as terras são, primeiro, compradas pelas

associações que integram o programa e em seguida vendidas aos agricultores. Para comprarem, e depois rentabilizarem as suas explorações, os agricultores aderentes ao PCT recebem crédito e assistência técnica do próprio programa. Este processo, ao contrário daquele que se implementou no Alentejo, efectua uma transmissão não coerciva de direitos de propriedade para os camponeses beneficiários da reforma. O PCT, sob a égide do Banco Mundial, actualmente sob a designação de Programa de Crédito Fundiário, é, assim, um esquema pró-incentivo, que visa criar laços entre pequenos agricultores e as suas famílias e o sistema de mercado ou, por outras palavras desenvolver junto destes uma atitude que comporte a assunção de riscos e de responsabilidades.

O acesso à terra, no PCT, é feito através de auto-selecção, ou seja os dirigentes do programa não seleccionam os participantes; são os agricultores que pelas suas características acabam por escolher voluntariamente aderir ao programa. Os dirigentes apenas definem as características básicas da população de possíveis beneficiários e as condições gerais de acesso. A participação do programa é associativa e não individual, pois apenas associações de agricultores podem receber crédito. O activo terra não é "distribuído", mas sim vendido através de uma operação de crédito fundiário (complementado por outras linhas de crédito) contratada pela associação beneficiária e o agente financeiro do programa. As condições do empréstimo seguem a evolução das taxas de juro de longo prazo e os empréstimos devem ser pagos anualmente sob pena de perda da terra. Por sua vez, a obrigação do pagamento da terra cria incentivos à produção e reduz o custo de monitorização por parte dos órgãos financiadores. Existe ainda autonomia dos beneficiários, pois as associações têm capacidade para decidir sobre a repartição de terras comuns, parcelas individuais e remanescentes recursos. Neste programa os benefícios são apropriados pelas famílias, mas os compromissos financeiros são da associação embora com responsabilidade solidária dos sócios.

O âmbito geográfico do PCT reduzia-se, no início, ao Nordeste brasileiro, essencialmente a cinco Estados "deprimidos" economicamente face à economia nacional brasileira, respectivamente, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais. A economia rural de todos estes estados assenta numa agricultura mais ou menos intensiva em culturas tropicais, como por exemplo, café, tabaco, frutas tropicais (manga), cana sacarina. Apesar da delimitação inicial da zona de incidência, não se exclui que outras regiões do país possam vir a integrar este programa. Assim, já em 2000 Buainain *et al.* (2000) avançavam com a hipótese de extensão deste programa a outros 15 estados do Brasil.

Do ponto de vista das características do processo e dos seus impactes em termos da constituição de novas unidades de produção, dados elucidativos podem ser encontrados em Buainain *et al.* (2003:17). O número de famílias abrangidas pelo PCT até 2003 foi de 6642, em claro contraste com o número de

famílias beneficiárias das intervenções do INCRA, demonstrando não só o carácter experimental desta intervenção mas também o necessário, e inevitável, vagar que caracteriza o desenrolar do processo pela via do mercado. Por outro lado, a dimensão média da exploração criada ao abrigo do PCT é de 5,5 ha, o que denota a criação, de facto, de pequeníssimas explorações agrícolas (Guanzioli, 2001: 55-57). Dada esta reduzida dimensão das explorações o objectivo deste programa é, essencialmente, o da quebra dos círculos viciosos da pobreza, que na gíria do desenvolvimento se chamaram 'low equilibrium poverty traps'. Ou seja, admite-se que existe um certo limiar de reversão que, a não ser atingido, não permite uma exploração sustentada rentável dos recursos. No entanto, quando se atinge esse limiar, as economias de escala dinâmicas (através de processos de "learning by doing") começam a surtir efeito e consegue-se escapar do limiar de pobreza.

9. Alguns ensinamentos duma abordagem comparativa da experiências de Portugal e do Brasil

Qualquer tentativa de responder, ainda que sucintamente, à questão inicial de saber qual o melhor sistema para promover o desenvolvimento, neste caso através da transformação da estrutura agrária, é uma empresa delicada. Em primeiro lugar, as normais dificuldades da experimentação em economia impedem que se possam recriar problemas idênticos para em seguida testar soluções diferentes. Ao propormo-nos fazer um esboço de estudo comparativo entre as experiências Portuguesa e Brasileira a capacidade de resposta à referida pergunta encontrava-se ainda mais limitada à partida. A inexistência de unidade de tempo e de lugar, as diferenças notórias de enquadramento sócio-económico, entre outros aspectos decisivos, não permitem, de facto, mais do que uma humilde contribuição para responder à questão da escolha das instituições de regulação. Assim, limitar-nos-emos a identificar alguns ensinamentos resultantes da análise dos dois processos.

Se o prazo de execução for uma das questões essenciais do processo de transformação da estrutura agrária, a expropriação dirigida pelo Estado, em Portugal, remetendo para mais tarde eventuais indemnizações, tem a vantagem clara de permitir uma mais rápida execução da reforma agrária do que os métodos propostos pelo PCT do Brasil. É certo que uma transferência não coerciva dos direitos de propriedade tem a vantagem de provocar menor instabilidade política mas também não deixa de ser verdade que, num contexto de extrema desigualdade de distribuição de rendimentos, associada a elevados níveis de pobreza, a lentidão da transformação agrária é também, ela própria, fonte de instabilidade, porque geradora de impaciência. Ao contrário, a incerteza, no que respeita aos direitos de propriedade, coloca as explorações resultantes de um processo de reforma agrária semelhante ao que teve lugar em Portugal, sob a ameaça de uma má gestão dos recursos, numa lógica do tipo da

que G. Hardin descreve no seu famoso artigo de 1968 *The Tragedy of Commons* (Hardin, 1968). No PCT este espectro está, em teoria, afastado, já que os direitos de propriedade são claramente atribuídos e a necessidade de preservação dos recursos por parte dos novos proprietários é imperiosa.

Para além destas diferenças no tipo de processo, também as diferenças no que concerne ao lado concreto da reestruturação agrária, nas duas experiências, conduzem a diferentes conclusões. Vejamos deste ponto de vista alguns dados sobre a dimensão das explorações resultantes dos dois processos (Quadro 4).

Quadro 4 Dimensão média comparada das áreas de exploração agrícola de RA (ha)

	Portugal (1970-75)			Brasil		
	Geral ⁽⁶⁾	Alentejo ⁽⁷⁾	RA	Geral	Agric. Fam.	Cédula
Área (ha)	6,13	32,62	2109,00	72,8	26	5,5

Fonte: 1ª coluna: Pereira (1979: 58); 2ª coluna: cálculos autores com base em Pereira (1979: 58); 3ª coluna: Branco (1988); 4ª, 5ª coluna: Guanzioli (2001: 55,57); 6ª coluna: Buainain *et al.* (2003: 142).

As diferenças entre as experiências Brasileira do PCT e Portuguesa da reforma agrária de 1975 são, a este propósito, notórias. Assim, em Portugal, a desigualdade na distribuição da propriedade deu lugar à criação de grandes explorações colectivas com uma superfície largamente superior à média regional do Alentejo, enquanto que no PCT as explorações criadas são de índole privada e de dimensões mais reduzidas do que as médias regionais. Deste ponto de vista, a reforma agrária no Alentejo procurava incentivar uma agricultura industrializada, vagamente inspirada no modelo soviético, enquanto que no caso do PCT o modelo é o de uma agricultura camponesa, no limite da agricultura de subsistência, respondendo cada uma destas experiências a diferentes pressões demográficas sobre os recursos.

Acresce que, em Portugal, a concentração da terra em grandes explorações, em lugar da distribuição da mesma por explorações mais pequenas, fez com que os objectivos de transformação social tenham sido mais facilmente atingidos do que os objectivos de transformação económica, já que no essencial a lógica produtiva do latifúndio prevaleceu. Dadas as características das pequenas explorações no Brasil, o tipo de transformação da estrutura agrária proposta pelo PCT indicia resultados inversos aos de Portugal. Os objectivos económicos arriscam-se, assim, a dominar os objectivos sociais. Na base desta afirmação está a ideia de que a muito pequena exploração resultante da reafecção de terras, permitirá quiçá quebrar o círculo vicioso da pobreza mas não nos autoriza, ainda, a pensar que se

assistirá num prazo relativamente curto ao tipo de *empowerment*⁸ das populações rurais que se verificou aquando da reforma agrária no Alentejo.

10. Conclusão

No seguimento da análise desenvolvida nas páginas anteriores qualquer conclusão deverá assumir a posição ponderada e conciliadora expressa nos conteúdos introdutórios. Os vários exemplos de reforma agrária descritos na tipologia e as experiências de Portugal e do Brasil, contribuem, todos, para reforçar a ideia de que não existem receitas pré-estabelecidas no momento de proceder a uma transformação da estrutura agrária. Em qualquer das experiências descritas, a ideia chave é a da combinação de instituições; no desenrolar dos processos. Não se trata nunca de excluir totalmente qualquer das instituições, trata-se de encontrar a combinação mais pertinente para fazer face aos problemas detectados e para alcançar os objectivos definidos. Nos casos particulares de Portugal e do Brasil, o tipo de intervenção sobre a estrutura agrária resulta de um variado conjunto de factores. Assim, as características da estrutura agrária propriamente dita, a conjuntura política, a pressão exercida sobre os recursos, a estrutura de classes sócio-económicas, a natureza do sistema económico dominante, entre outros, são elementos decisivos no desenho final do processo de reforma agrária. Ilustremos este propósito. As circunstâncias políticas do Portugal de 1975, uma brusca ruptura política com o anterior regime ditatorial, permitiram que estivessem criadas condições para intervir rapidamente no seio da estrutura agrária do Sul do país, enquanto que no Brasil, a circunstância de se ter assistido a uma transição mais lenta de um regime ditatorial para um regime democrático exigiu que o processo tivesse sido muito mais pausado. Assim, a escolha de uma ou de outra atitude não depende tanto das opções ideológicas relativas ao papel que devem desempenhar as instituições, Estado e mercado, como das oportunidades que se oferecem no momento de realizar as reformas agrárias.

Notas

¹ Há no entanto que realçar que houve de qualquer modo um importante choque de culturas. Morita (1986: 37) descreve-nos que logo a seguir à derrota na 2ª GG, estava à espera que o imperador declarasse o "hara-kiri" colectivo!

² É preciso não negligenciar o facto de que mesmo uma privatização é conduzida pelo Governo. Ou seja, apesar de se visar menos Estado, mesmo na passagem para o mercado o Estado tem um papel activo.

- ³ Cédula da Terra vem de 'Land Bill', ou seja, a expressão vem de posse de título da terra - i.e. a cédula da terra.
- ⁴ O presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) cumpriu dois mandatos de 1995-2002. O presidente Lula da Silva foi eleito em Dezembro de 2002, tomou posse em Janeiro de 2003 e está em funções.
- ⁵ O Rio Grande do Sul é o estado mais a Sul do Brasil, faz fronteira com o Uruguai e a Argentina.
- ⁶ No caso 'Portugal', o valor da coluna 'Geral' refere-se aos Censos Agrícolas de 1968. Cunhal (1976, vol. I: 196) refere que a dimensão média da exploração agrícola portuguesa era de cerca de 10,4 ha, reportando-se as estatísticas de 1949. Cálculos dos autores com base no censo de 1978-79 do INE, revelam-nos que a média da área da exploração agrícola portuguesa teria passado para cerca de 11 ha. Isto não se deveu à reforma agrária, mas sim a diferentes critérios estatísticos.
- ⁷ Pereira (1979: 58), revela que a exploração média dos distritos do Alentejo era, em 1968-69, respectivamente, em Évora, 49,57 ha; em Beja, 35,77 ha; em Portalegre 28,43 ha e em Setúbal, 16,71 ha. Uma média simples dar-nos-ia uma média para o Alentejo de 32,62 ha. Isto claramente contrasta com o número de Branco (1988), de 2109 ha para o Alentejo, respectivamente para as cooperativas sujeitas a reforma agrária.
- ⁸ A questão do empowerment dos agricultores num contexto de reforma agrária foi detalhada por Banerjee, Gertler e Ghatak (2002: 2). Os autores distinguem dois efeitos económicos associados à RA: um efeito de ganho de poder de negociação e outro efeito de maior segurança no modo de exploração da terra.

Referências Bibliográficas

- BANERJEE, A; GERTLER, P.; GHATAK, M. (2002), "Empowerment and Efficiency: Tenancy Reform in West Bengal", *Journal of Political Economy*, vol.110, n.2, pp. 239-280.
- BARRACLOUGH, S. (1999), "Land Reform in Developing Countries: The Role of the State and Other Actors", *UNRISD Discussion Papers*, nº 101, June.
- BARRO, R. (1999), "Determinants of Democracy", *Journal of Political Economy*, vol 107, nº6, pp. 158-183.
- BARROS, A. (1981), "Modalidades de Pequena Agricultura", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº7/8, pp. 111-136.
- BAUER, P.T. (1984), "Remembrance of Studies Past", in Gerald Meier e Dudley Seers (eds.) *Pioneers of Development*. Oxford: Oxford University Press: 27-43.

- BRANCO, M. (1988), *La Transformation des Structures Agraires et le Développement: La Réforme Agraire au Portugal*. Tese de Doutoramento (não publicada), Paris, E.H.E.S.S..
- BRANCO, M. (1999), "Da Democracia e do Desenvolvimento: Quatro teses e uma síntese", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 55, pp. 53-85.
- BUAINAIN, A.M.; SILVEIRA, J.M.; TEÓFILO, E. (2000), *O Programa Cédula da Terra no Contexto das Novas Políticas de Reforma Agrária, Desenvolvimento e Participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis*, in Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (2000), *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*, Brasília: 157-174.
- BUAINAIN, A.M.; FONSECA, R.B.; (coords); PEDROSA, D.; BAZIN, F.; NEDER, H.; SOUZA FILHO, H.M.; SILVEIRA, J.M.; MELO, M.; MAGALHÃES, M.; VITAL, M.; ROCHA DE SOUSA, M.; BUAINAIN, V. (2003), *Estudo de Avaliação de impactos do programa Cédula da Terra. Relatório Final*, Convênio FECAMP/NEAD-MDA- World Bank, mimeo, 213 p.
- CSAKI, C.; BROOKS, K., LERMAN, Z. (1994), "Land reform and farm restructuring in Ukraine", *World Bank Policy Discussion Paper*, n. 270, Washington, DC, December, recuperado em Junho de 2002 no site do WB: <http://www.worldbank.org>
- CSAKI, C.; LERMAN, Z. (1997), "Land reform in Ukraine: the first five years", *World Bank Policy Discussion Paper* n. 270, Washington, DC, August, recuperado em Junho de 2002 no site do WB: <http://www.worldbank.org>
- CUNHAL, A. (1976), *Contribuição para o estudo da Questão Agrária*, Edições Avante: Lisboa, 2 volumes.
- DEMSETZ, H. (1967), "Toward a theory of property rights", *American Economic Review*, vol.57, pp.347-359
- DORE, R. P. (1959) - *Land Reform in Japan*, Oxford University Press, London, UK.
- GILLIS, M., PERKINS, D.H., ROEMER, M., SNODGRASS, D. (1992), *Economics of Development*, New York and London: Norton, 3ª edição.
- GUANZIROLI, C. (2000), "Reforma Agrária e Globalização da Economia: o caso do Brasil", in Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (2000), *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*, Brasília: 281-296.
- GUANZIROLI, C.; ROMEIRO, A.; BUAINAIN, A.M.; DI SABBATO, A.; BITTENCOURT, G. (2001), *Agricultura familiar e Reforma Agrária no século XXI*, editora Garamond, Rio de Janeiro, Brasil.
- HARDIN, G. (1968), "The Tragedy of Commons", *Science*, nº 162, December: 1243-1248.
- HIRSCHMAN (A) (1997), *As Paixões e os Interesses, argumentos políticos para o capitalismo antes do seu triunfo*, Editorial Bizâncio, Lisboa, edição original inglesa de 1977.

- INE (1979), *Recenseamento Geral Agrícola, Continente*, Lisboa: 4-5.
- KAWAGOE, T. (1999), "Agricultural land reform in post-war Japan: experience and issues", *World Bank Policy Research Working Paper* n. 2111, May, Whashington DC, recuperado no site do WB em Junho de 2002: <http://ssrn.com/abstract=636209>
- MANSINHO, I. (1982), "Le Financement de l'Agriculture Paysanne et la Réforme Agraire: le Crédito Agrícola de Emergência", *Revue Tiers Monde*, Paris: PUF:159-173.
- MOREIRA, M., SIMÕES A. (1982), "Six Mois dans les Centre Régionaux de Réforme Agraire (Juin-Décembre 1975) ", *Revue Tiers Monde*, Paris: PUF:133-159.
- MORITA, A. (1986), *A carreira de um supergestor fundador da Sony. Made in Japan*, Porto: ed. Presença.
- PEREIRA, M. (1979), *A estrutura Agrária Portuguesa (1968-70) - Suas relações com a População e produção Agrícolas*, Instituto Gulbenkian de Ciência: Oeiras.
- POLANYI, K. (1983), *La Grande Transformation, aux origines politiques et économiques de notre temps*, Gallimard, Paris, edição original inglesa de 1944.
- SMITH, A. (1981), *Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 3ª edição. Edição original em Inglês de 1776.
- THIRLWALL, A. P. (1989), *Growth and Development, with special reference to developing economies*, London: McMillan, 4ª edição.
- TODARO, M.P. (1994), *Economic Development*, New York: Longman, 5ª edição.
- WALLERSTEIN, I. (1986), "Espaço Económico", in *Enciclopédia*, vol 7, Lisboa: Einaudi, Imprensa Nacional Casa da Moeda, pp. 216-226.
- WRIGHT, A.; WOLFORD, W. (2003), *To inherit the earth. The landless movement and the struggle for a new Brazil*, Oakland, California: Food First Book, USA.
- ZAKARIA, F. (2004), *O futuro da liberdade. Democracia iliberal nos Estados Unidos e no Mundo*, Lisboa: Gradiva, 1ª edição, Julho, edição original inglesa de 2003.
- ZHOU, J. M (2001), *Sustainable development in Asia, America, And Europe with Global applications. A new approach to Land ownership*, Cheltenham: Edward Elgar, UK.

O Sistema de Avaliação de Desempenho na Administração Pública: um estudo exploratório na óptica do Balanced Scorecard (BSC)

JACINTO VIDIGAL DA SILVA

*"... Cada um que passa em nossa vida passa sozinho,
mas não vai só nem nos deixa sós.
Leva um pouco de nós mesmos
e deixa um pouco de si mesmo..."*

Antoine de Saint Exupery, 1998.

1. Introdução

O ambiente económico e social internacional caracteriza-se, actualmente, pela forte incerteza e por profundas e constantes mutações que se processam a um ritmo crescente. Esta dinâmica condiciona a evolução das organizações que, como sistemas sociais abertos, se encontram em permanente interacção com o meio externo.

Neste cenário, as organizações precisam de adoptar modelos organizacionais flexíveis e métodos de gestão e controlo que facilitem a concretização das estratégias e a rápida adaptação às solicitações determinadas pela turbulência externa.

Enquanto esta percepção do ambiente externo foi facilmente entendida e incorporada nas organizações do sector privado (especialmente nas empresas), o mesmo não aconteceu nas organizações do sector público. Estas mantiveram modelos organizacionais centralizados, métodos de gestão orientados para o controlo e técnicas contabilísticas de cariz orçamental, ignorando quase por completo a necessidade de adopção de modelos de base previsional e de carácter estratégico.

A situação actual do sector público em Portugal foi determinada pelo baixo nível de desenvolvimento do país registado em 1974, que após a Revolução de Abril, colocou o Estado no papel de motor do desenvolvimento económico. Esta tendência foi reforçada com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, a qual determinou a responsabilidade do Estado por vultuosos investimentos públicos. A execução destas funções, implicou a criação de elevado número de instituições públicas

e o crescimento do sector público. Ao nível do emprego, a Administração Pública foi responsável pela acomodação de um elevado número de funcionários, constituindo uma solução alternativa para a ineficácia das políticas de fomento ao emprego.

O resultado final das estratégias e das políticas governamentais seguidas nas últimas décadas foi a criação de uma Administração Pública de excessiva dimensão, burocrática nos procedimentos, sem perspectiva estratégica, acomodada na gestão corrente e incapaz de satisfazer as necessidades dos cidadãos.

A resolução do problema passa pela implementação de uma Reforma da Administração Pública. Esta terá de realizar-se numa perspectiva de redução das despesas, melhoria da qualidade dos serviços, identificação de novas oportunidades de crescimento, fomentadora da inovação e que contribua para o aumento da produtividade num quadro de crescente escassez de recursos determinado pela redução das disponibilidades orçamentais.

A crescente informação da opinião pública em matéria económica e fiscal determinou um progressivo aumento de exigência com os serviços públicos, cujo funcionamento considera intrinsecamente ligado aos impostos pagos por um serviço, que eventualmente poderá beneficiar no futuro ou, do qual, não sente necessidade no momento. A situação descrita contribuiu para o desenvolvimento gradual de um clima de contestação, desconfiança e conflitualidade entre os cidadãos, o governo e os funcionários públicos.

A resolução do problema passa pelo abandono das práticas tradicionais de gestão das organizações públicas e pela adopção de novos métodos e técnicas de gestão mais modernos e centrados nos resultados e nas necessidades dos cidadãos. A adopção destes modelos organizacionais surgiu no início da década de oitenta e tem acontecido recentemente em vários países com diferentes graus de desenvolvimento. Este processo recente, que muitos autores designaram por "revolução da gestão pública", baseia-se na ideia que as organizações do sector público podem adoptar os processos e métodos de gestão das empresas do sector privado (Boyne, 2002). A maioria dos casos, que se traduziram na aplicação de modelos de gestão por objectivos e na focalização nos interesses dos cidadãos, constituíram verdadeiras revoluções da administração pública e ocorreram principalmente em países da Commonwealth, nos EUA, Holanda e outros países do norte da Europa (Denhardt, 2000).

Desde a sua criação no início da década de 90 por Kaplan e Norton, o Balanced Scorecard (BSC) tornou-se o mais popular modelo de avaliação do desempenho, tanto das organizações do sector

privado como do sector público (Micheli e Kennerley, 2005). Na literatura internacional encontram-se relatos de muitas experiências de implementação no sector público, como são os casos de aplicações no sector da saúde descritos por Oliveira (2001) e Inamdar *et al.* (2002), no governo local por Syfert *et al.* (1998) ou no sistema de transportes públicos de Phillips (2004).

Este artigo tem por objectivo a discussão exploratória da utilização do modelo Balanced Scorecard (BSC) como instrumento de implementação da modernização da Administração Pública em Portugal. Através do confronto entre experiências relatadas na literatura internacional com a situação da Administração Pública e a reforma em curso, pretende-se recolher ensinamentos sobre as insuficiências, exigências e problemas da implementação do modelo de avaliação de desempenho para o sector público. A questão que se coloca é a de saber se o modelo BSC pode ser adoptado com sucesso na reforma da administração pública, quais as adaptações necessárias e as implicações da sua utilização como instrumento de divulgação e avaliação do desempenho na administração pública.

Esta discussão inclui a caracterização do sector público, a análise da reforma em curso e o debate acerca da possibilidade de adopção dos modelos, técnicas e instrumentos de gestão de empresas privadas na gestão das organizações do sector público.

2. O Plano de Modernização da Administração Pública

Na secção anterior foi descrito o processo de desenvolvimento económico e as estratégias políticas que contribuíram para a estagnação do sector público em Portugal. A descrição revela também a pressão actualmente exercida pela opinião pública no sentido da modernização deste sector. Em comparação com as instituições do sector privado, a administração pública é considerada mais ineficiente e cara, rígida e incapaz de se adaptar com rapidez às alterações do meio externo. Esta incapacidade está muito associada ao modelo de organização vigente, o qual valoriza apenas o cumprimento de metas orçamentais e de redução de despesas, não se preocupando com a eficácia e a eficiência, nem com os efeitos sobre a missão e a sobrevivência futura das organizações (Kaplan e Bower, 1999). Neste modelo, os funcionários são normalmente avaliados apenas pela capacidade de cumprirem metas orçamentais e de evitarem problemas e situações potenciadoras de conflitos ou escândalos.

O modelo organizacional descrito conduz à estagnação e implica elevados custos directos, incapacidade de satisfação das necessidades dos cidadãos e de inovação e desfasamento em relação

à evolução do meio externo. Este conjunto de características tem repercussões na competitividade das organizações do sector privado na medida em que oneram os custos de produção interna da economia.

A solução para o problema passa pela introdução de mudanças estruturais profundas que permitam a modernização do sector público e que conduzam ao aumento da produtividade. Estas mudanças devem abranger, não só a reorganização do sector e a cooperação entre organizações públicas, mas também a modificação do modelo de gestão, o qual deve ser orientado para a produção de resultados, para a promoção de uma cultura de avaliação e de responsabilidade e para a satisfação das necessidades dos cidadãos. Este processo, em conjunto com a adopção de novas tecnologias devem permitir a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos e a redução dos custos.

A situação descrita obrigou os últimos governos constitucionais a iniciarem a unanimemente perspectivada Reforma da Administração Pública, a qual é encarada como uma exigência indispensável ao desenvolvimento económico e à dinamização de uma sociedade moderna. Nesta Reforma, iniciada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 95/2003 de 30 de Julho, foi reconhecida a falta de coerência do modelo de organização, a morosidade e complexidade dos processos de decisão, o clima de desconfiança, a desmotivação dos funcionários e a desvalorização do conceito de serviço público.

O objectivo da Reforma é a introdução de novas práticas de gestão, que contribuam para o incremento da produtividade, aumento da competitividade das empresas, equilíbrio das finanças públicas e melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Para a sua concretização, foram definidas as linhas de orientação estratégicas (Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004) que passam pela qualidade e eficácia dos serviços públicos, pela eficiência da administração pública e pela motivação e valorização dos funcionários públicos.

Ao nível operacional as linhas de orientação estratégica traduzem-se em acções, definidas no diploma legal como sendo as seguintes: reorganização do Estado e da Administração Pública; melhoria da qualidade dos serviços prestado aos cidadãos; formação e valorização dos recursos humanos; e, instituição de um modelo de gestão por objectivos.

A concretização da Reforma e o desenvolvimento do novo modelo de gestão das organizações do sector público implica alterações ao nível da organização, liderança e responsabilidade e do mérito e qualificação.

Esta reforma pretende incentivar a criação de um modelo organizacional mais flexível e dinâmico, capaz de apoiar o desenvolvimento e o aumento da produtividade com menores custos e menor complexidade de procedimentos administrativos.

A necessidade de modernização da administração, como componente essencial da estratégia de desenvolvimento para o país, veio também a ser reconhecida pelo XVII governo constitucional, que, para além de um vasto pacote legislativo, criou o Programa Operacional da Administração Pública (POAP) para o financiamento do processo de transformação (Resolução do Conselho de Ministros nº 17/2005).

Outro marco importante na concretização do plano de modernização da administração pública foi a criação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP). O objectivo do diploma é o desenvolvimento coerente e integrado de um modelo global de avaliação que constitua um instrumento estratégico para a criação de dinâmicas de mudança, de motivação profissional e de melhoria na Administração Pública. Os principais princípios estabelecidos para este sistema foram os seguintes (Lei nº 10/2004): orientação para os resultados, responsabilização e desenvolvimento, reconhecimento e motivação, transparência e coerência e integração e universalidade para todos os serviços da Administração Pública.

Em síntese, a reforma da administração pública foi assumida como uma prioridade pelos últimos governos constitucionais, devido aos efeitos que tem na produtividade, na competitividade da economia, na sustentabilidade das finanças públicas e na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. A concretização deste objectivo incentivou a criação de condições para a adopção de novos modelos organizacionais, mais ágeis e flexíveis, redefinição de competências e responsabilidades e o desenho de um sistema integrado e coerente de avaliação do desempenho (Resolução Conselho de Ministros nº 53/2004).

3. Modelo de Gestão baseado na Avaliação do Desempenho

Recentemente, surgiu um grande interesse na implementação de sistemas de avaliação de desempenho no sector público (Micheli e Kennerly, 2005). A motivação para esta evolução foi determinada por uma nova visão do Estado, pela restrição de recursos e pela procura de eficiência e de responsabilização (Harris, 1998).

Os sistemas de avaliação de desempenho têm-se concentrado no desenvolvimento de indicadores relacionados com o consumo de factores e a eficiência, excluindo muitas vezes a dimensão não financeira do desempenho (Kloote e Martin, 2000).

Um dos pilares da Reforma da Administração Pública é o anteriormente referido Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública, que visa a criação de uma cultura de responsabilidade e de confiança, de incentivo à avaliação do cumprimento de objectivos e do reforço dos vários níveis de responsabilidade e de controlo.

A primeira fase da implementação do Sistema consiste na definição de objectivos, os quais, segundo a Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004, devem agrupar-se em torno das três categorias seguintes:

- » Qualidade de serviço e impacto: a reforma pretende colocar o utente como objectivo central da actuação das organizações através da definição de indicadores e metas que permitam a avaliação da melhoria do nível do serviço prestado aos cidadãos e às empresas.
- » Objectivos de produtividade e gestão de despesas: nesta área os objectivos deverão ser referentes à produtividade dos factores de produção, recursos humanos, capital e consumos intermédios.
- » Objectivos instrumentais: nesta categoria integram-se os factores críticos que podem condicionar a concretização dos objectivos principais, como é o caso da motivação dos recursos humanos e a informatização.

O modelo de avaliação é um processo sistemático de melhoria do desempenho individual e colectivo, que inclui o estabelecimento de objectivos estratégicos, medição do desempenho, recolha, análise, revisão e divulgação dos dados e a utilização da informação para a tomada de decisões no sentido da melhoria dos resultados das organizações.

Um processo desta natureza inclui numa primeira fase a reorganização do sector público, a definição dos objectivos de desempenho e a atribuição de responsabilidades pelo alcance de resultados.

A implementação de um sistema de avaliação de desempenho visa a produção de informação para melhorar o processo de decisão que se traduza na melhoria do desempenho. O alcance deste objectivo implica que o sistema integre três elementos principais. Em primeiro lugar, que se traduza num conjunto de indicadores que incluam medidas de cariz financeiro e não financeiro. Em segundo lugar,

a definição prévia e clara dos processos de gestão, perfeitamente adaptados aos indicadores escolhidos. Em terceiro lugar, que sejam definidos os meios de recolha, tratamento, análise e divulgação da informação dentro e fora da organização. Em síntese, a melhoria de desempenho exige alterações nos sistemas de avaliação e no próprio modelo de gestão das organizações e no processo de divulgação da informação.

Todos os elementos que constituem o sistema são críticos para o seu bom funcionamento, implicam uma cuidadosa reflexão a todos os níveis e o envolvimento profundo de todos os funcionários. No entanto, a fase de escolha dos instrumentos e dos indicadores é talvez a mais complexa, na medida em que pressupõe a tomada de decisões sobre o que se deve medir e sobre os instrumentos de avaliação a utilizar. A resposta a esta questão está na utilização de um modelo que facilite a abordagem das organizações nas perspectivas críticas para o desenvolvimento.

O sistema de avaliação de desempenho fornece informação sobre os produtos e serviços e sobre a forma como os processos internos são realizados. O sistema é constituído por uma série de medidas que permitem compreender e gerir melhor as organizações. Sem avaliação não existe controlo e sem controlo não se podem tomar decisões correctas, ou seja, exercer a gestão.

Nestas condições, a implementação de um sistema de avaliação de desempenho é um instrumento de gestão para recolha de informação sobre os principais aspectos que interessam à gestão, como os seguintes (SPG, 1995; Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004):

- » Se os serviços ou produtos estão a ser bem executados;
- » Se os objectivos estão a ser atingidos;
- » Se os clientes estão satisfeitos;
- » Se os processos estão a ser executados de acordo com o previsto;
- » Se e onde as melhorias são necessárias.

O conjunto de medidas e de indicadores seleccionados devem produzir informação pertinente e que realce as seguintes características desejáveis da actividade da organização (SPG, 1995):

- » *Eficácia* - avaliar se a actividade está a realizar-se de acordo com aquilo que era esperado.
- » *Eficiência* - avaliar se a actividade se realiza com o menor consumo possível de recursos.

- » *Qualidade* - avaliar se os produtos e serviços oferecidos estão de acordo com as necessidades e as expectativas dos clientes.
- » *Oportunidade* - avaliar se a actividade está a ser bem executada e na altura desejada.
- » *Produtividade* - avaliar o valor acrescentado por cada unidade de factor de produção consumida.
- » *Segurança* - avaliar a saúde da organização e o ambiente de trabalho dos funcionários.

O sistema de avaliação de desempenho constitui uma ferramenta de gestão fundamental para o sucesso de qualquer organização nos nossos dias. No entanto, na implementação do sistema é preciso tomar algumas precauções no sentido de garantir o sucesso da sua utilização na função pública. As organizações precisam de dispor dos recursos e da formação necessários ao sucesso da implementação do sistema, de modo a evitar o excesso de avaliação, a centralização do processo e a concentração da atenção em aspectos marginais. O sucesso depende, da concentração da avaliação naquilo que é realmente importante e que tem impacto sobre a vida dos cidadãos, e do envolvimento dos funcionários e dirigentes na concepção e implementação do sistema de avaliação.

4. O Modelo Balanced Scorecard (BSC)

A melhoria do desempenho exige profundas mudanças a vários níveis das organizações como, a estrutura organizacional, cultura dos participantes, sistemas de avaliação e no modelo de gestão. Vários modelos podem ser utilizados na avaliação do desempenho, como o tradicional sistema contabilístico, indicadores económicos e financeiros, indicadores de qualidade e o modelo Balanced Scorecard (BSC).

Muito embora, os preceitos regulamentares da actual reforma da administração pública indiquem uma série de mapas e documentos cujo preenchimento pretende servir de modelo ao sistema de avaliação de desempenho, seria vantajosa a opção por sistemas modelares testados, especialmente por se tratar de um processo inovador sem precedentes na administração pública portuguesa. Uma solução seria a opção pelo modelo de gestão estratégica introduzido por Robert Kaplan e David Norton (1992) designado por Balanced Scorecard (BSC). No essencial este modelo transforma a missão da organização numa série de medidas consideradas críticas, que são agrupadas segundo quatro perspectivas orientadas para a estratégia. A ideia chave da aplicação do BSC é a utilização de uma forma sistemática de avaliação dos resultados internos, enquanto se examina o meio externo, centrando a atenção sobre o processo de alcance dos objectivos. Outra vantagem do BSC é a possibilidade de redução do número de medidas, eliminando as redundâncias e excesso

de informação, para aquelas que se consideram críticas para a condução do desempenho da organização.

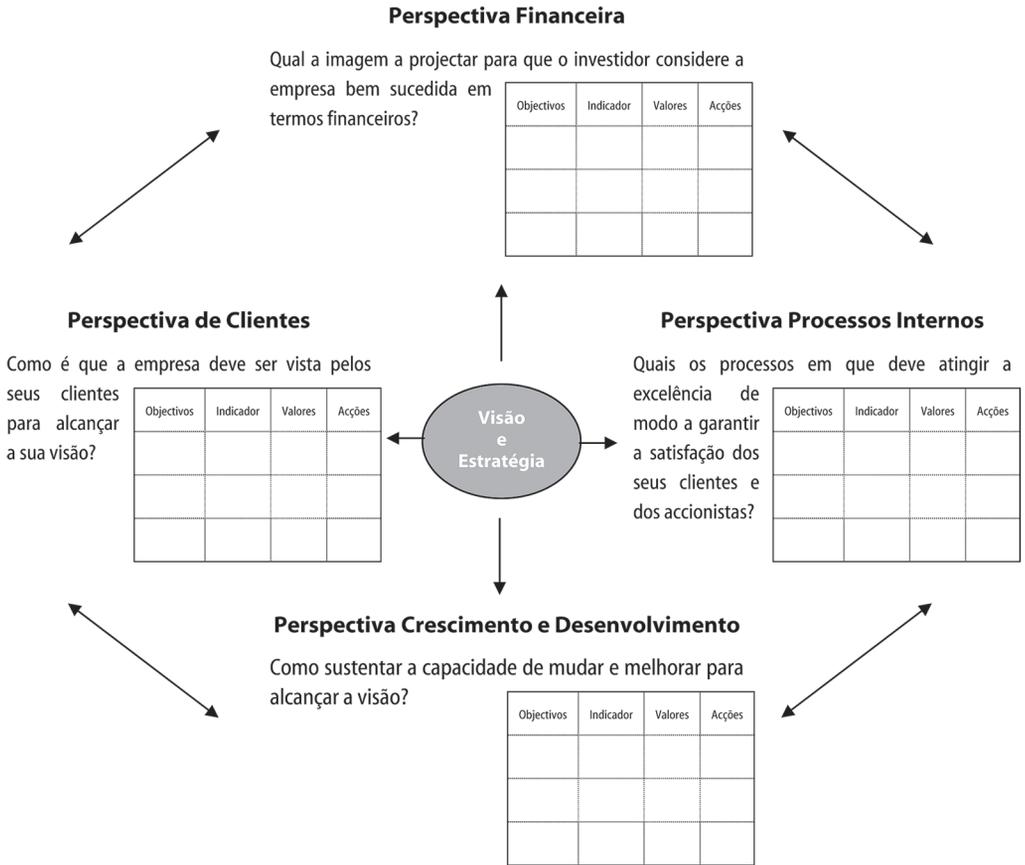
Segundo Kaplan e Norton (1997) os principais objectivos da implementação de um modelo BSC são os seguintes: obtenção de clareza e consensualização da estratégia, desenvolvimento da liderança, mudança da cultura organizacional, alinhamento dos programas e investimentos e criação de um sistema de informação e de controlo interno e de divulgação do desempenho para o exterior.

Os objectivos são definidos com base na visão e na estratégia. Estes são considerados críticos ou decisivos para o sucesso da organização. Em seguida são escolhidos os indicadores ou medidas que permitem a avaliação e a fixação dos valores ou metas a atingir. O alcance destas metas depende de um conjunto de acções estratégicas que devem ser executadas num determinado momento por um responsável pela sua concretização. O objectivo da sua implementação representa a tradução da estratégia em acções devidamente calendarizadas e quantificadas no orçamento e com responsabilidades definidas. Para facilitar a organização do modelo e a compreensão da sua execução, todos os objectivos, indicadores e as acções são integrados num determinado ponto de vista ou perspectiva de abordagem da organização. A integração global do modelo é conseguida através do estabelecimento de uma matriz de relações causa/efeito que define com rigor o impacto e o contributo de cada um no alcance dos objectivos.

O modelo clássico fornece uma forma sintética dos gestores olharem para a organização com base em quatro perspectivas que são as seguintes (Kaplan e Norton, 1997):

- 1) Perspectiva financeira: Inclui os objectivos em matéria de resultados financeiros a atingir.
- 2) Perspectiva dos clientes: Capta a capacidade da organização para fornecer os bens e serviços na quantidade e qualidade desejada e a eficácia na satisfação dos desejos dos clientes.
- 3) Perspectiva dos processos internos: Capta a eficiência dos processos internos da organização para satisfação dos desejos dos clientes e de racionalização interna.
- 4) Perspectiva de aprendizagem e crescimento: Analisa a capacidade e o potencial internos para o alcance de objectivos de longo prazo.

Figura 1 O Balanced Scorecard (adaptado de Kaplan e Norton, 1997)



Cada uma destas perspectivas está considerada na estratégia e directamente ligada aos objectivos de desempenho. Os autores do modelo, Kaplan e Norton, destacam nas suas várias intervenções, o facto do modelo não ser rígido e permitir a alteração ou inclusão de novas perspectivas, de acordo com o tipo e os objectivos da organização.

O modelo começou a ser aplicado especialmente em organizações do sector privado. Nestes casos, a perspectiva financeira assume o papel de orientação, dada a prioridade atribuída por estas organizações aos objectivos financeiros. Estes objectivos servem de base à identificação dos objectivos e medidas das outras três perspectivas. Neste processo, a satisfação do cliente é encarada como uma necessidade para o sucesso financeiro; os processos internos efectivos e eficientes asseguram a satisfação dos clientes e a melhoria contínua do desempenho financeiro; enquanto a aprendizagem

e o crescimento garantem a adaptação ao meio externo e o desenvolvimento da organização numa perspectiva de longo prazo.

A eficácia do modelo tem sido comprovada por numerosas implementações em todo o mundo nos mais variados tipos de organizações que reconhecem razões para a sua adopção. De entre as várias justificações para a escolha deste modelo de controlo de gestão, Yee-Chin (2004) identificou as seguintes:

- » Clarificação e favorecimento do consenso sobre a estratégia;
- » Divulgação da estratégia por toda a organização;
- » Alinhamento dos objectivos pessoais e departamentais com a estratégia;
- » Integração dos objectivos estratégicos com as metas de longo prazo e os orçamentos anuais;
- » Identificação e alinhamento das iniciativas estratégicas; e,
- » Revisão periódica e sistemática da estratégia.

A principal vantagem do BSC é o contributo para o desenvolvimento de um consenso em torno da visão e da estratégia, que conduz os gestores a divulgá-las junto de todos os intervenientes e que ajuda à concentração num conjunto de medidas que são consideradas críticas (Maiga e Jacobs, 2003).

O BSC é um sistema de gestão moderno que facilita a rápida adaptação às mudanças estratégicas determinadas pelas alterações do ambiente externo. Outra vantagem do modelo é a promoção da transparência e o desenvolvimento de uma cultura de responsabilidade e de participação que contribuem para a concretização da visão, ou seja, orienta a organização para aquilo que é a sua ambição no futuro.

5. O Modelo BSC na Administração Pública

Embora o BSC tenha sido originalmente desenvolvido como instrumento de avaliação do desempenho para o sector privado, o sucesso comprovado nalgumas aplicações levou a um cada vez maior número de interessados, incluindo organizações do sector público. Como o BSC nasceu e tem sido desenvolvido no meio empresarial, não se pode aplicar sem adaptação à realidade do sector público (Pedro, 2004).

Desde a reforma da administração pública nos Estados Unidos decretada pelo Presidente Clinton no Government Performance and Results Act (GPRA) de 1993, vários serviços e agências governamentais

adoptaram este modelo assumindo diferentes tipos de perspectivas (Boyne, 2002). Em 1999, o National Partnership for Reinventing Government (NPR) recomendava a gestão do desempenho com base em apenas três perspectivas que eram as seguintes: empregados, clientes e negócio. O departamento de energia (DOE) utilizou o modelo muito próximo do proposto inicialmente por Kaplan e Norton.

Claro que as perspectivas do modelo sofrem alterações para se obter uma resposta adequada às exigências colocadas às organizações públicas, onde predomina o serviço público sobre o interesse de produção de resultados financeiros. Neste caso, o sucesso é medido pela forma como as organizações públicas efectiva e eficientemente realizam a sua missão (Phillips, 2004). O objectivo da perspectiva financeira já não será o lucro mas sim a eficiência na utilização dos recursos para a produção de valor para os cidadãos ao mínimo custo.

Quando aplicado numa organização do sector público o esquema básico do BSC sofre diversas alterações para captar melhor a natureza, os aspectos críticos e os objectivos das instituições. Estas modificações têm a ver com a principal motivação de cada tipo de organização, que no caso do sector privado é o crescimento, a rendibilidade e a competitividade; enquanto para o sector público, os resultados são medidos pela satisfação das necessidades dos utentes e pelo custo efectivo dos serviços. As mudanças normalmente incidem sobre as denominações, conteúdos e número de perspectivas consideradas.

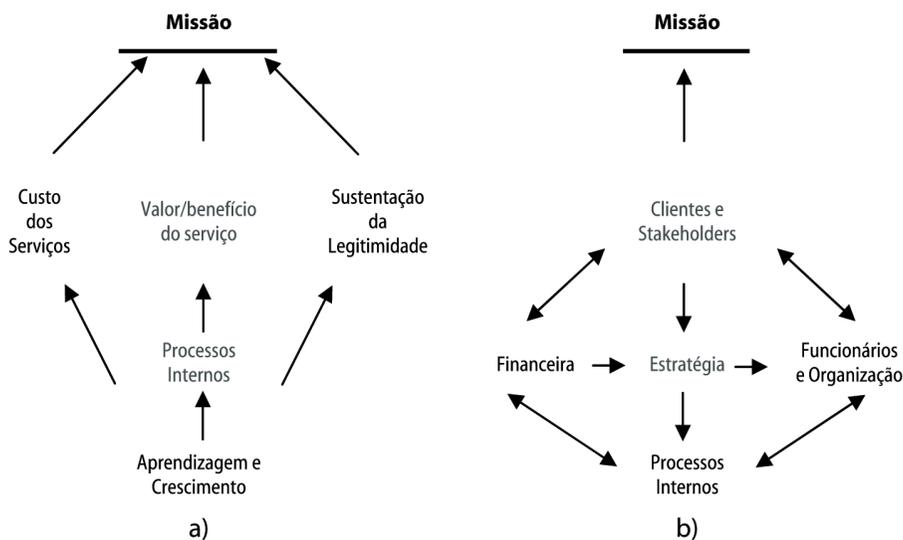
No sector público a perspectiva dos clientes constitui o ponto de referência da implementação do modelo que determina a organização dos processos internos e de aprendizagem no sentido do fornecimento dos melhores serviços aos cidadãos. A perspectiva dos clientes capta a capacidade para oferecer bens e serviços de qualidade e que satisfaçam os cidadãos. A perspectiva dos processos internos fornece dados sobre os resultados internos que conduzem à satisfação dos cidadãos dentro dos parâmetros financeiros fixados pelo orçamento da instituição. A perspectiva de aprendizagem e crescimento capta a capacidade da gestão para organizar o sistema de informação e para conseguir o alinhamento de interesses de todos os envolvidos, directores, funcionários e consultores, para o alcance dos objectivos da organização. Uma preocupação nesta perspectiva é a identificação de mudanças nas expectativas dos clientes e a adaptação às mudanças.

Nas aplicações ao sector público encontram-se vários modelos como por exemplo o proposto por Arverson (2003) que incluía apenas as perspectivas de eficácia e eficiência, às quais, posteriormente, Micheli e Kennerly (2005) acrescentaram a perspectiva impacto. Horváth e Partners (2001)

defenderam a necessidade de diferentes modelos dentro da administração pública. O modelo proposto inclui as perspectivas de processos, potencialidades e financeira, lideradas pela perspectiva de clientes, a qual deve sofrer a individualização da perspectiva da procura de serviços nas organizações que se encontram numa relação directa com o público.

A figura 2 apresenta duas variantes do modelo BSC para o sector público. Os modelos apresentados revelam duas alterações estruturais em relação ao esquema básico de Kaplan e Norton (1992). O posicionamento da missão no topo para destacar o seu papel na orientação de todo o modelo de gestão das organizações do sector público, e a troca de posição entre as perspectivas financeira e de clientes para a identificação da orientação do sistema no sentido da satisfação das necessidades dos cidadãos como requisito básico da missão.

Figura 2
O Balanced Scorecard para o Sector Público (a)
adaptado de Kaplan e Bower, 1999 e b) Howard Rohm, 2002)



Em relação ao modelo básico das empresas privadas de Kaplan e Norton (1992), o esquema de Rohm (2002) (esquema b)) inclui os stakeholders na perspectiva de clientes para o tornar mais abrangente, a perspectiva de funcionários e organização para reflectir a importância dos recursos humanos e a capacidade de desenvolvimento e crescimento. A designação da perspectiva financeira poderá ser substituída pela perspectiva do orçamento para reflectir a responsabilidade pública dos fundos quando o modelo de gestão financeira das organizações assim o recomendar.

O modelo de Kaplan e Bower (1999) (esquema a)) combina as perspectivas de clientes e financeira em três novas perspectivas que os autores consideram mais adaptadas à gestão das organizações públicas. Estas perspectivas são a do custo dos serviços - que inclui o custo social; o valor ou benefício do serviço - que inclui as externalidades positivas; e, a sustentação da legitimidade durante cada legislatura conferida pelos votos dos contribuintes. A perspectiva de custo do fornecimento dos serviços preocupa-se principalmente com a eficiência operacional, a perspectiva de valor/benefício dos serviços com o controlo de como a organização beneficia ou produz valor para os cidadãos e a sustentação da legitimidade assegura que a acção contribui para a concretização dos objectivos dos responsáveis pelo seu financiamento.

Mais do que um sistema de avaliação de desempenho, o BSC pode representar um instrumento de apoio à modernização, capaz de motivar melhorias em áreas críticas como o desenvolvimento de novos produtos, processos, clientes e mercados. Na realidade, o BSC transformou-se num modelo de gestão capaz de estabelecer e resolver alguns aspectos críticos da administração pública (Woodward *et al.*, 2004; McAdam e Walfer, 2003).

6. Síntese Conclusiva

Segundo Peter Drucker (1996), a causa de quase todas as crises não reside no facto das coisas estarem a ser mal feitas ou erradas. O problema reside no facto dos pressupostos que levaram à criação das organizações e que presidem à sua gestão já se terem alterado. A perspectiva apresentada por Drucker, representa o maior risco que se coloca à reforma da administração pública portuguesa, ou seja, de implementar um sistema de avaliação do desempenho para avaliar funções ou tarefas que já não são necessárias ou que são dispensáveis.

A discussão realizada ao longo deste artigo revela que a adopção do modelo BSC tem a vantagem de ligar o sistema de avaliação de desempenho à missão e à visão estratégica das organizações. Esta característica pode contribuir para a concretização do objectivo de reorganização do Estado, preconizado na Reforma da Administração Pública, pela identificação de tarefas ou funções que já não são necessárias ou que são dispensáveis. Assim, a implementação de um sistema de avaliação de desempenho na óptica do BSC teria a vantagem de facilitar o processo de racionalização dos serviços e de reestruturação e reorganização do sector público.

A reforma em curso assenta na implementação de um sistema de avaliação (SIADAP), que embora necessário, tem uma vocação excessivamente orientada para o controlo interno e,

por isso, não garante a melhoria continua do desempenho das organizações a médio e longo prazo.

Do ponto de vista da gestão corrente e do controlo interno das organizações, o BSC também facilita o processo de desenvolvimento de indicadores e a fixação de padrões de medida para o exercício do controlo interno e a concentração da atenção sobre o sistema de informação e de divulgação pública do desempenho das organizações. O BSC também permite evitar a tendência para procurar captar tudo, concentrando a atenção sobre as perspectivas críticas para os objectivos e missões das organizações, constituindo o instrumento ideal para a definição de objectivos inter-organizações públicas para o trabalho em conjunto na concretização de missões comuns do Estado.

Como no sector público os objectivos são muitas vezes de natureza não financeira, o actual sistema de avaliação pode não incluir medidas para a captação do desempenho nestas áreas fundamentais para o cumprimento da missão das organizações do sector público. O modelo BSC tem a vantagem de ligar o sistema de avaliação de desempenho à missão e à visão estratégica da organização, garantindo deste modo a integração das dimensões inovação e desenvolvimento das organizações a médio e longo prazo.

O principal risco do modelo de avaliação de desempenho não eliminado ou reduzido pela adopção do BSC reside da dependência das opções políticas dos sucessivos governos. Dado o elevado nível de exigência da opinião pública, o interesse das medias nas questões públicas e a cultura das organizações não deve esperar-se a fixação de metas muito ambiciosas ou que envolvam algum risco de incumprimento. A transparência e integração do sistema e a clareza e divulgação pública das metas a atingir, podem comprometer interesses de natureza política que dificultem a implementação e manutenção do sistema.

Outro risco da implementação do sistema de avaliação de desempenho reside na necessidade de realizar uma prévia mudança cultural e estrutural das organizações a começar pelo processo de formação dos gestores de topo. O sucesso do sistema exige o seu envolvimento, empenho, entusiasmo, consistência e capacidade para a criação de uma atitude positiva em torno das mudanças. Além disso, a implementação do sistema só por si não proporciona mais eficácia, eficiência e qualidade. Estas melhorias serão alcançadas se os gestores souberem aproveitar a informação produzida pelo sistema para tomarem decisões de redistribuição dos recursos, melhoria dos métodos de trabalho e mudança de prioridades.

A obtenção de resultados positivos implica a motivação dos funcionários através da atribuição de recompensas ligadas ao desempenho associadas pelos governos à promoção dos funcionários. O problema deste modelo é que o sistema cria incentivos que resultam numa sobrevalorização do curto prazo. Quando a promoção depende do desempenho actual, existe o risco de concentração do esforço no curto prazo e, até, esse objectivo ser atingido. Assim, embora o objectivo do modelo seja a melhoria do desempenho de uma forma consistente no longo prazo, o sistema de avaliação do desempenho pode introduzir distorções que o inviabilizam nessa perspectiva.

Em síntese, embora a implementação do Balanced Scorecard (BSC) nas organizações do sector público tenha maior dificuldade do que no sector privado, as vantagens que apresenta do ponto de vista da definição de responsabilidades, transparência, divulgação e motivação dos funcionários para a concretização da missão e para a integração de objectivos, recomendam a sua adopção na gestão das organizações públicas em Portugal.

Referências Bibliográficas

- ARVERSON, P. (2003), *Measuring Performance in Government Research Agencies*, Rockville (MD): The Balanced Scorecard Institute. Disponível em: www.balancedscorecard.org/metrics/govt_labs.html.
- BOYNE, George A. (2002), "Public and Private Management. What is the Difference?" *Journal of Management Studies*, Vol 29, Issue 1.
- DENHARDT, Robert B. (2000), *The Pursuit of Significance – Strategies for Managerial Success in Public Organizations*. Waveland Press Inc. Prospect Heights, Illinois.
- DRUCKER, Peter (1996), *A Gestão Numa Época de Grande Mudança*. Difusão Cultural, Lisboa.
- HARRIS, J. (1998), "Performance Models: Enhancing Accountability in Academe", *Public Productivity and Management Review*, 22(2).
- HORVÁTH & PARTNERS – Management Consultants (2001), *Dominar el Cuadro de Mando Integral*, Ediciones Gestión, Barcelona.
- INAMDAR, N, KAPLAN, R., BOWER, N. e Reynolds, K. (2002), "Applying the Balanced Scorecard in Healthcare Provider Organizations". *Journal of Healthcare Management*, 47 (3).

- KAPLAN, Robert S. e NORTON, David P. (1992), "The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance". *Harvard Business Review*, January - February.
- KAPLAN, Robert S. e NORTON, David P. (1997), "Why Does Business Need a Balanced Scorecard?"; *Harvard Business Review*, May - June.
- KAPLAN, Robert S. e BOWER, Marvin (1999), *The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations*, Harvard Business School Publishing.
- KAPLAN, Robert S. e NORTON, David P. (2004), "Measuring the Strategic Readiness of Intangible Assets". *Harvard Business Review*, February.
- KLOOT, Louise e MARTIN, John (2000), "Strategic Performance Management: A Balanced Approach to Performance Management Issues in Local Government", *Management Accounting Research*, 11.
- MAIGA, Adam S. e JACOBS, Fred A. (2003), "Balanced Scorecard, Activity-Based Costing and Company Performance: An Empirical Analysis", *Journal of Managerial Issues*, Vol. XV, Number 3, fall.
- MCADAM, Rodney e WALKER, Timothy (2003), "An Inquiry Into Balanced Scorecard Within Best Value Implementation in UK Local Government", *Public Management* Vol. 81 Nº 4.
- MICHELI, Pietro e KENNERLY, Mike (2005), "Performance Measurement Frameworks in Public Non-Profit Sectors", *Production Planning and Control*, Vol. 16, Nº 20.
- OLIVEIRA, J. (2001), "The Balanced Scorecard: An Integrative Approach to Performance Evaluation". *Healthcare Financial Management*, 55 (5).
- Performance-Based Management Special Interest Group, *The Performance-Based Management Handbook*, Volume 1, Establishing An Integrated Performance Measurement System, 2001. Disponível em: <http://www.ora.gov/pbm/pbmhandbook/pbmhandbook.html>.
- PEDRO, José Maria (2004), "A Balanced Scorecard (BSC) no Sector Público", *Revista de Informação e Informática*, nº 28.
- Performance-Based Management Special Interest Group, *The Performance-Based Management Handbook*, Volume 2, Establishing An Integrated Performance Measurement System, 2001. Disponível em: <http://www.ora.gov/pbm/pbmhandbook/pbmhandbook.html>.
- PHILLIPS, Jason Keith (2004), "An Application of the Balanced Scorecard to Public Transit Performance Assessment", *Transportation Journal*, Winter.
- Procurement Executives' Association, *Guide to a Balanced Scorecard Performance Management Methodology*, Moving From Performance Measurement to Performance Management. Available at: <http://professionals.pr.doe.gov/>.

ROHM, Howard (2002), "A Balancing Act", *Perform*, Volume 2, Issue 2. Disponível em:
<http://www.balancedscorecard.org/files/perform.pdf>.

SPG - Special Project Group (1995). *How to Measure Performance – A Handbook of Techniques and Tools*. U.S. Department of Energy and Environment Safety and Health. Disponível em:
<http://www.ora.gov/pbm/handbook/>.

SYFERT, P., ELLIOTT, N. e SCHUMACHER, L. (1998), "Charlotte Adapts the Balanced Scorecard". *American City and County*, 113 (11).

WOODWARD G., Manuel D. e GOEL V. (2004), *Developing a Balanced Scorecard for Public Health*, ICES, Toronto, Ontário.

YEE-CHIN, L. C. (2004), "Performance Measurement and Adoption of Balanced Scorecard. A Survey of Municipal Governments in the USA and Canada", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol 17, Nº 3.

Legislação

Lei nº 10/2004 de 22 de Março de 2004.

Resolução do Conselho de Ministros nº 95/2003 de 30 de Julho de 2003.

Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004 de 21 de Abril de 2004.

Resolução do Conselho de Ministros nº 17/2005 de 19 de Janeiro de 2005.

Resolução da Assembleia da República nº 44/2005 de 29 de Junho de 2005.

Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005 de 4 de Agosto de 2005.

Limites Regionais em Portugal: uma aplicação da "Análise de Clusters"¹

MARIA DA CONCEIÇÃO REGO E GERTRUDES GUERREIRO

1. Introdução

Na organização político-administrativa do Estado português, centralista e hierárquica, não há lugar para o poder regional. O poder central e as autarquias locais dividem entre si a tarefa de organizar e planejar o território português. Este cenário apenas se altera nas regiões autónomas, com a existência de governos regionais.

A partir de 1986, com a integração de Portugal na CEE, o país passou a adoptar, como forma de organizar o território, o conceito de NUTS (sigla europeia que designa a Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos) com vista a normalizar a produção estatística em Portugal, na área do planeamento e desenvolvimento regional, e a compatibilizá-la com as estatísticas regionais comunitárias. Em 2002, devido a "alterações no perfil sócio-económico das regiões, em particular na NUTS II Lisboa e Vale do Tejo", o governo deliberou alterar a composição das NUTS II - Alentejo, Lisboa e Vale do Tejo e Centro - existente desde os anos 80. A relevância desta temática prende-se com o facto de – para além das questões de produção estatística harmonizada entre as regiões da União Europeia – ser a partir deste modelo de organização territorial que se faz o planeamento e a gestão dos apoios financeiros da União Europeia ao nosso país.

Com este estudo propomo-nos, a partir de dados para as NUTS III que integram o Alentejo, o Centro e Lisboa, verificar se as alterações realizadas contribuíram ou não para a maximização das distâncias económicas entre as NUTS II em análise, o que seria consentâneo com o aumento da homogeneidade dentro destes territórios e, consequentemente com uma afectação potencialmente mais racional dos apoios comunitários ao desenvolvimento do território português.

Dado que o nosso objectivo é identificarmos as distâncias económicas entre as NUTS II e as NUTS III em análise, utilizamos como metodologia procedimentos enquadrados no domínio da *Análise de Clusters*, que nos permitem identificar o grau de semelhança/dissemelhança entre os territórios. Para efectuarmos esta análise partimos de dados estatísticos para as NUTS III em estudo, fornecidos pelo

INE, tendo como referência a Pirâmide da Competitividade Territorial (Mateus *et al.*, 2000), numa tentativa de trabalhar sobre os agrupamentos territoriais com base nas condições de competitividade das mesmas.

2. A organização político-administrativa do território português

O sistema político administrativo português tem as suas origens no século XIX. Após a vitória do liberalismo, a estrutura administrativa foi reformulada de acordo com as características do modelo napoleónico. E, apesar de algumas alterações ocorridas posteriormente, a estrutura político-administrativa portuguesa permanece parcialmente intacta, desde então. Um sistema eleitoral baseado na representação proporcional, a diversidade de partidos, o forte centralismo do Estado e, ao nível local, uma autoridade com poderes próprios, de carácter fortemente executivo (câmaras municipais), são algumas das suas principais características.

Portugal é um estado unitário há mais de 850 anos; as suas fronteiras há muito que estão consolidadas. Não existem diferenças significativas em termos étnicos, linguísticos ou raciais e não têm havido fortes pressões regionalistas, predominando, ao nível territorial, o municipalismo. Contudo, desde o final dos anos 70 que o tema da criação das entidades autónomas de governo regional, de forma mais ou menos acentuada, tem vindo a marcar a agenda política. A Constituição da República Portuguesa (CRP) desde 1976 que admite a criação de regiões, designadas por “regiões autónomas” (ilhas) e “regiões administrativas” no caso do continente (o nº 1 do artº 236º da CRP é claro: *No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas*). Contudo, as regiões administrativas nunca foram instituídas. No território do continente português encontramos assim dois níveis de governação definidos: o nível local e o nível central. Ao nível local há que distinguir dois órgãos de poder: os municípios e as freguesias. Nos arquipélagos dos Açores e da Madeira, há um terceiro nível de administração, entre aqueles dois: o nível regional. No conjunto do país temos: um governo central, dois governos regionais, 308 municípios (desde 1999) e cerca de 4400 freguesias.

Ainda que em Portugal não estejam instituídos órgãos de poder regional eleitos de forma directa e universal, o modelo orgânico do Governo central contempla a existência de organismos desconcentrados, dos diversos ministérios, de âmbito regional ou distrital. Assim, as questões de âmbito do desenvolvimento regional são da responsabilidade das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR's), organismos desconcentrados do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente que visam “executar ao nível das respectivas áreas geográficas de actuação as políticas de ambiente, de ordenamento do território, de conservação da natureza e

da biodiversidade, de utilização sustentável dos recursos naturais, de requalificação urbana, de planeamento estratégico regional e de apoio às autarquias locais e suas associações, tendo em vista o desenvolvimento regional integrado²⁹”.

Em simultâneo com a existência de organismos desconcentrados da Administração Central, a legislação prevê também que os órgãos de poder local se possam associar, dando origem a entidades territoriais de âmbito supra-municipal. A criação, em 1991, das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, foi o passo mais significativo em termos da constituição de um nível de poder intermédio entre o governo central e as autarquias locais. Estas Áreas Metropolitanas têm governos próprios, eleitos indirectamente pelos representantes dos municípios, uma assembleia deliberativa e um governo com poderes executivos. Por outro lado, temos as Associações de Municípios (Lei 172/99 de 21 de Setembro e Lei 54/98 de 18 de Agosto) que, fundamentalmente, podem executar acções em domínios da competência dos municípios, que estes entendam transferir. Recentemente, legislação datada de 2003 prevê a possibilidade dos municípios se organizarem em comunidades intermunicipais (Lei 11/2003 de 13 de Maio) ou em Áreas Metropolitanas (Lei 10/2003 de 13 de Maio) as quais podem exercer, em áreas supra-municipais, actividades de articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal, bem como coordenarem a actuação entre os municípios e os serviços da Administração Central em domínios diversos.

3. Política Regional da União Europeia e a Delimitação Regional em Portugal

A estruturação político-administrativa do território português não é um factor irrelevante do ponto de vista das condições de desenvolvimento e competitividade das suas regiões nem da sua eficaz integração no espaço europeu. Se o recente alargamento da União Europeia para 25 Estados membros constitui um desafio sem precedentes ao nível da coesão e competitividade internas do espaço europeu, mais significativo é para as regiões desfavorecidas dos países periféricos, como é o caso do Alentejo em Portugal.

O aumento das assimetrias económico-sociais entre os Estados-membros, paralelamente à mudança geográfica das disparidades “em direcção a leste”, implica que nos países menos desenvolvidos a gestão dos recursos públicos, nacionais e comunitários, potencie o desenvolvimento mais acelerado dos territórios que ainda não alcançaram os níveis médios de desenvolvimento do espaço europeu. Para tal, a definição e a implementação de políticas de promoção dos processos de melhoria das condições de competitividade e crescimento regional passarão por um conhecimento inequívoco das características e das necessidades dos territórios em causa. Assim, quanto mais significativas forem

as diferenças, em termos económico-sociais, nos territórios onde deverão ser implementadas as medidas de política mais difícil se torna atenuar as assimetrias inter-regionais e intra-regionais.

3.1. Alguns aspectos da Política Regional da União Europeia

Quando em 1986 Portugal aderiu à Comunidade Económica Europeia (CEE) este conjunto de Estados estava a reformular a política regional, criando o chamado “Pacote Delors I” que visava o aprofundamento da construção europeia, nomeadamente por via da reforma dos Fundos Estruturais. Os Fundos Estruturais são os principais mecanismos de financiamento da política regional comunitária. Esta reforma tinha como objectivo a promoção da concentração dos financiamentos da política regional nas regiões menos desenvolvidas com o objectivo de promover o seu crescimento e ajustamento estrutural. Assim, em termos da política regional, as regiões da então CEE passam a ser classificadas em função das suas características e das suas necessidades (quadro 1).

Quadro 1

Tipologia de classificação das regiões no âmbito da reforma da Política Regional em 1986

Tipo	Designação	Financiamento
Objectivo 1	Promoção do desenvolvimento das regiões atrasadas (com PIB <i>per capita</i> < 75% da média comunitária)	FEDER, FSE, FEOGA
Objectivo 2	Ajuda à reconversão das regiões em declínio industrial	FEDER, FSE
Objectivos 3 e 4	Ajuda aos desempregados de longa duração e aos jovens desempregados	FSE
Objectivo 5	Ajuda ao desenvolvimento regional	
5A	Ajuda à reorientação e reconversão da produção	FEOGA-O
5B	Reconversão das zonas rurais	FEDER, FSE, FEOGA

Fonte: Elaboração própria.

Em 1992, com a criação da União Económica e Monetária, a política regional da União Europeia (UE) sofre alterações significativas, designadamente com a criação do Fundo de Coesão. Trata-se de um instrumento suplementar, no domínio da política regional, que tem por objectivo contribuir financeiramente para a realização de projectos nos domínios do ambiente e das redes transeuropeias

de transporte. O Fundo de Coesão apoia projectos de investimento nos países cujo Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita* seja inferior a 90% da média comunitária. Esta foi a principal alteração, em termos da política regional, decorrente do "Pacote Delors II".

Mais tarde, em 1999 os países da UE procedem a mais uma reforma dos fundos estruturais na medida em que, apesar dos sucessivos e significativos aumentos do financiamento para a política regional, particularmente desde 1986, as disparidades entre os diversos territórios continuaram a intensificar-se e, paralelamente, o cenário do alargamento aos países do Leste da Europa deixava antever o seu agravamento. Nesta altura a organização da política regional, que havia sido estabelecida em 1986, foi significativamente alterada, com a redução para três das categorias em que se poderiam classificar as diversas regiões europeias, em termos da política regional (Quadro 2).

Quadro 2

Tipologia de classificação das regiões no âmbito da reforma da Política Regional em 1999

Tipo	Designação	Financiamento
Objectivo 1	Promoção do desenvolvimento e do ajustamento das regiões atrasadas (com PIB <i>per capita</i> < 75% da média comunitária)	FEDER, FSE, FEOGA, IFOP
Objectivo 2	Ajuda à reconversão económica e social das zonas com maiores dificuldades estruturais	FEDER, FSE
Objectivo 3	Apoio à adaptação e modernização das políticas e sistemas de educação, de formação e de emprego.	FSE

Fonte: Elaboração própria.

Neste momento, depois da concretização, em Maio de 2004, do maior alargamento de sempre da UE, a Comissão Europeia propõe (quadro 3), para o período de programação 2007-2013, alterações significativas à tipologia das regiões europeias, no âmbito da política regional, tendo em consideração que, de acordo com dados económicos da UE, as disparidades sócio-económicas entre os Estados-membros duplicaram e o Produto Interno Bruto (PIB) médio da UE diminuiu cerca de 12,5%.

Quadro 3

Tipologia de classificação das regiões, proposta pela Comissão Europeia, para o período de programação 2007-2013

Tipo	Designação	Financiamento
Convergência	Promoção da melhoria das condições de crescimento e dos factores que conduzam a uma convergência real (com PIB <i>per capita</i> < 75% da média comunitária)	FEDER, FSE, Fundo de Coesão
Competitividade regional e emprego	Promover a mudança económica nas zonas industriais, urbanas e rurais, reforçando a sua competitividade e atractividade; Apoio às políticas que visam o pleno emprego, a qualidade e a produtividade do trabalho, bem como a inserção social.	FEDER, FSE
Cooperação Territorial Europeia	Promover a integração harmoniosa e equilibrada do território da União, apoiando a cooperação ao nível transfronteiriço, transnacional e inter-regional.	FEDER

Fonte: Elaboração própria.

Nas regiões abrangidas pelo objectivo “Convergência” a Comissão propõe-se apoiar, para além das regiões com PIB *per capita* inferior a 75% da média comunitária, aquelas regiões cujo PIB por habitante, calculado para a Europa com 15 países também seja menor que 75% da média comunitária, ou seja, aquelas que estiverem a sofrer do chamado “efeito estatístico” associado ao alargamento para 25 países (regiões em *phasing out*).

Na tipologia de regiões ao abrigo do objectivo “Competitividade regional e emprego” enquadram-se dois tipos de territórios: por um lado, os que actualmente são elegíveis no âmbito do ‘Objectivo 1’ e que, mesmo sem ter em conta o “efeito estatístico” não se enquadram nos programas de ‘Convergência’ – estas regiões beneficiarão, durante um período transitório, de apoio, a título de *phasing in*, de um esquema comparável ao utilizado para as regiões que actualmente já não são elegíveis no ‘Objectivo 1’ –; por outro lado, todas as restantes regiões da UE que não sejam alvo dos programas de ‘Convergência’ nem dos de apoio temporário.

3.2. Delimitação Regional em Portugal

Em Maio de 1986 foram definidas as unidades NUTS (sigla europeia que designa a Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos) com o objectivo de normalizar a produção estatística em Portugal, na área do planeamento e desenvolvimento regional, e a compatibilizá-la com as estatísticas regionais comunitárias. A primeira solução alcançada no diploma³ que criou as NUTS foi o resultado de um processo negocial complexo e moroso dado que, anteriormente, cada ministério havia procedido a algum grau de desconcentração regional dos seus serviços, mas em bases territoriais distintas, correspondentes a critérios específicos de cada actividade. O documento final acabaria por defender as áreas de actuação das cinco Comissões de Coordenação Regional e dos agrupamentos de municípios como sendo os espaços de síntese adequados para as intervenções regionais no Continente português. Contudo, só três anos depois, em 1989⁴, ficariam harmonizadas as delimitações regionais, tal como as conhecemos até 2002. De acordo com as normas da Comunidade Europeia foram estabelecidos três níveis de agregação das unidades de base (os municípios):

- » *O nível I*, constituído por três unidades: Continente e Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;
- » *O nível II*, constituído por sete unidades: as cinco áreas de actuação das Comissões de Coordenação Regional e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;
- » *O nível III*, constituído por 30 unidades, duas das quais relativas às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Mais recentemente, um diploma⁵ do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente procede à alteração do Decreto-lei nº 46/89 de 15 de Fevereiro, justificando este procedimento no seu preâmbulo: “Decorridos mais de 12 anos sobre a aprovação daquela nomenclatura estatística verificaram-se, por um lado, alterações na estrutura administrativa do País que determinaram a introdução de ajustamentos pontuais na nomenclatura e, por outro, alterações no perfil sócio-económico das regiões, em particular na NUTS II – Lisboa e Vale do Tejo, que não podem deixar de ser tidas em conta. Pretende-se com este decreto-lei integrar num único diploma legal todos os ajustamentos da NUTS decorrentes de alterações na estrutura administrativa e, especialmente, proceder à adequação das NUTS ao actual perfil sócio-económico das regiões”.

Fundamentalmente as alterações verificadas nas NUTS II influenciaram o Alentejo, o Centro e Lisboa e Vale do Tejo (quadro 4). As alterações registadas nas NUTS II parecem evidenciar a preocupação do legislador em distinguir, na anterior NUTS Lisboa e Vale do Tejo, as zonas mais rurais (Lezíria do Tejo, Médio Tejo e Oeste) das zonas mais urbanas, particularmente da Grande Lisboa.

Quadro 4 Alteração da composição de algumas NUTS II (DL244/2002)

NUTS 1989		NUTS 2002	
Alentejo	Alto Alentejo Alentejo Central Baixo Alentejo Alentejo Litoral	Alentejo	Lezíria do Tejo Alto Alentejo Alentejo Central Baixo Alentejo Alentejo Litoral
Lisboa e Vale do Tejo	Grande Lisboa Península de Setúbal Oeste Médio Tejo Lezíria do Tejo	Lisboa	Grande Lisboa Península de Setúbal
Centro	Baixo Vouga Baixo Mondego Pinhal Litoral Pinhal Interior Norte Pinhal Interior Sul Dão-Lafões Serra da Estrela Beira Interior Norte Beira Interior Sul Cova da Beira	Centro	Baixo Vouga Baixo Mondego Pinhal Litoral Pinhal Interior Norte Pinhal Interior Sul Dão-Lafões Serra da Estrela Beira Interior Norte Beira Interior Sul Cova da Beira Oeste Médio Tejo

Fonte: Elaboração própria.

A alteração da nomenclatura de unidades territoriais traz efeitos imediatos no posicionamento relativo de cada unidade do Continente, em termos dos indicadores económicos tradicionais, como seja o PIB, apurado pelo INE no âmbito das Contas Regionais Portuguesas. De facto, como refere o destaque do INE relativo a Contas Regionais (INE, 2004), o impacte da nova nomenclatura é significativo nas regiões abrangidas por alterações, sendo que o peso da região Centro no PIB nacional passa de 14,1%, na nomenclatura antiga, para 18,5% na nova, o Alentejo passa a ter um peso de 6,4% (4,2% na nomenclatura anterior) e a nova região de Lisboa apresenta um contributo de 37,9% enquanto que a anterior região de Lisboa e Vale do Tejo assumia um peso de 44,8% no total do PIB nacional.

Em 1986, quando Portugal aderiu à CEE, todo o país se encontrava num limiar de desenvolvimento que o colocava, em termos de política regional comunitária, ao abrigo do chamado 'Objectivo 1', ou seja, todas as regiões portuguesas tinham um rendimento *per capita* inferior a 75% da média do PIB da Comunidade. E assim permanecemos até ao final dos anos 90, quando a política prosseguida, nomeadamente em termos do aproveitamento dos financiamentos da política regional comunitária começou a dar os seus frutos. Efectivamente, em Portugal, tem-se vindo a privilegiar uma política de promoção do crescimento global do país, favorecendo a convergência dos indicadores médios portugueses com os europeus, em detrimento da promoção da diminuição das disparidades inter-regionais. Por isso, as regiões que apresentavam, à partida, melhores condições de crescimento, designadamente Lisboa, mas também o Algarve e a Madeira, viram os seus indicadores de riqueza aumentar de forma significativa, aproximando-se da média da UE e afastando-se do resultado das restantes regiões. Veja-se (quadro 5) como foi distinta a evolução do produto interno português *per capita*, durante a década de 90 entre as diversas regiões: enquanto o Centro e o Alentejo pouco evoluíram em termos da sua capacidade de criar riqueza, permanecendo sempre abaixo dos valores médios nacionais, a região de Lisboa e, particularmente a região da Madeira, registaram aumentos significativos na sua riqueza. Contudo, não devemos ignorar que a evolução do produto registada pela Região Autónoma da Madeira é fortemente influenciada pela localização de um *off-shore*.

Quadro 5

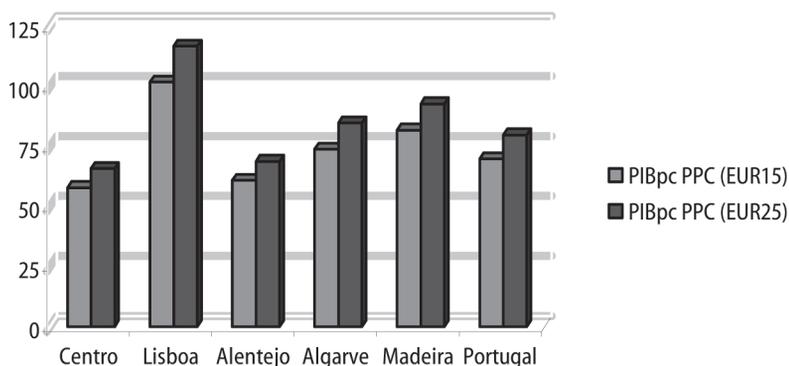
Índices de Disparidade no PIBpc PPC² (EUR15=100) para algumas regiões portuguesas

Anos	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	Madeira	Portugal
1995	54	95	56	66	63	66
1999	57	104	58	70	74	70
2002	58	102	61	74	82	70

Fonte: INE(2004).

Por outro lado, a posição relativa de Portugal no conjunto dos países da União Europeia altera-se significativamente com a entrada dos dez países do Leste europeu, em Maio de 2004 (figura 1). Como podemos constatar, a consequência imediata decorrente da entrada deste conjunto de países, na sua maioria com níveis de rendimento e de produto bastante abaixo da média comunitária, fez com que a posição relativa de Portugal, como um todo, e das diversas regiões portuguesas se aproximasse da média da U.E..

Figura 1 “Efeito estatístico” do alargamento da União Europeia (2002)



Fonte: INE(2004).

Esta alteração tem efeitos práticos para as diversas regiões, designadamente ao nível do enquadramento em termos de programa de apoio comunitário disponível. Se as regiões de Lisboa e da Madeira já estavam fora do alcance do objectivo “Convergência”, a região do Algarve fica, devido ao “efeito estatístico” do alargamento, em situação de *phasing-out*. Para as regiões que ultrapassaram, em termos reais, a barreira dos 75% da média do PIB da UE, o volume e o tipo de financiamento que, a partir do próximo período de programação 2007-2013, vai estar disponível para estas regiões será, seguramente, reduzido e diverso do que tem acontecido até agora. As regiões do Centro e do Alentejo continuam ainda enquadradas neste objectivo destinado a apoiar os territórios com dificuldades de ajustamento estrutural. Se analisarmos a alteração verificada no conjunto do país, concluímos que Portugal, por via do “efeito estatístico”, deixa de ser considerado um país dos mais carenciados e ultrapassa a barreira dos 75% da média do PIBpc da EU: em 2002, na EUR15 o Índice de Disparidade no PIBpc PPC era de 70 enquanto que na EUR25 atinge o valor 80.

4. Metodologia

Toda a nossa análise de dados incide apenas sobre as regiões NUTS II que sofreram alteração – Lisboa e Vale do Tejo (agora Lisboa), Centro e Alentejo –, e respectivas regiões NUTS III que as compõem. Como tal propomo-nos, a partir de dados para as regiões NUTS III, verificar qual a agregação, em termos de NUTS II, mais consentânea com as características sócio-económicas destes espaços e com a sua homogeneidade.

A nossa recolha estatística teve por referência a Pirâmide da Competitividade Territorial (Mateus *et al.*, 2000), numa tentativa de formar agrupamentos de unidades territoriais com base nas condições de competitividade das mesmas, as quais se podem caracterizar segundo vários domínios: demografia, dinâmica do mercado de trabalho, qualificações, inovação, dinâmica empresarial, especialização produtiva, infra-estruturas de apoio à actividade produtiva. Simultaneamente tentámos ainda reunir indicadores tradicionalmente utilizados para comparar níveis de desenvolvimento das regiões (Produto Interno Bruto *per capita* - PIBpc) e poder de compra regional (Índice de Poder de Compra Concelhio – indicador *per capita* e factor de dinamismo relativo)⁷.

Dado que o nosso objectivo é procedermos à identificação de grupos homogéneos de NUTS III, resultando no melhor agrupamento em termos de NUTS II, utilizámos como metodologia de referência a Análise de *Clusters*. De acordo com Brochedo (2002), recomenda-se a Análise de *Clusters* quando dado um conjunto de N objectos, caracterizados por um conjunto de K variáveis, pretendemos derivar uma partição num número de grupos ou segmentos que sejam internamente homogéneos e externamente heterogéneos. Em termos de análise espacial, a “definição de regiões homogéneas, i.e., conjuntos de locais contíguos com características semelhantes” é um dos objectivos passíveis de um processo de classificação das unidades territoriais.

Na prática surge, no entanto, um problema operacional quando tentamos formar grupos de unidades territoriais homogéneos e simultaneamente contíguos no espaço. De facto, nada nos garante que os grupos finais que obtemos (*Clusters*) são compostos de unidades territoriais com contiguidade no espaço e também não podemos forçar essa contiguidade espacial, através de imposição de restrições, pois estaríamos a perturbar toda a análise. Como tal, optámos por estudar as semelhanças/dissemelhanças económicas dos espaços em análise (primeira etapa dos métodos hierárquicos na análise de clusters).

Numa primeira fase construímos uma matriz de distâncias económicas entre as unidades espaciais de nível III (NUTS III) que compõem as três regiões NUTS II que foram objecto de alterações, com base na informação estatística recolhida (48 variáveis). Este indicador, como o próprio nome deixa antever, sintetizando o conjunto da informação tratada, permite verificar quais são os territórios “mais próximos” em termos económico-sociais⁸. Para este efeito utilizámos o tradicional conceito de distância Euclidiana.

Posteriormente, considerámos todas as combinações possíveis de regiões NUTS III, de forma a criar regiões NUTS II (*Clusters*) artificiais, ou seja, agrupamentos de regiões possíveis, entre a situação

inicial (antes da nova legislação) e a situação actual. Relativamente a estas regiões artificiais, reunimos a informação possível (26 variáveis⁹), a partir do conjunto inicial mais vasto de variáveis usadas e construímos a matriz de distâncias económicas inter-regiões (*inter-Clusters*) associada a cada uma das hipóteses. Aplicámos ainda uma Análise de Variância (ANOVA – factor único) a todas aquelas hipóteses, com base no indicador PIBpc, dado tratar-se de um indicador amplamente utilizado para comparações inter-espaciais. A utilização desta técnica estatística permite-nos avaliar se as diferenças existentes entre as diversas regiões são ou não significativas.

5. Resultados Obtidos

A matriz de distâncias obtida a partir das NUTS III permite-nos identificar os territórios relativamente aos quais as regiões do Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo apresentam maiores diferenças (Anexo II¹⁰). Em todos os casos estudados, a região da Grande Lisboa é sempre a que regista maiores diferenças para com os territórios analisados, logo seguida da região da Península de Setúbal. Contudo, é curioso verificar que também relativamente à Península de Setúbal a região que apresenta maiores diferenças também é a Grande Lisboa, com a qual forma a NUTS II Lisboa. Podemos assim dizer que a Grande Lisboa, em termos do conjunto dos indicadores seleccionados neste estudo, é verdadeiramente uma “ilha”, sem outros territórios na sua proximidade!

Relativamente à região do Oeste, podemos considerar que a sua integração na região Centro contribuiu para minimizar a distância económica entre os territórios, na medida em que as maiores diferenças se registam, em primeiro lugar, para as NUTS III de Lisboa e depois para o Alentejo. Do total da dissemelhança entre o Oeste e as restantes regiões, 51,2% são explicados pelas NUTS da Grande Lisboa, Península de Setúbal e Alentejo Litoral.

No que respeita à região do Médio Tejo podemos concluir que, para além das diferenças significativas relativamente às NUTS III da região de Lisboa, as maiores distâncias se verificam para os territórios do Centro, onde ficou integrada. Contudo, devemos assinalar que, neste caso, as distâncias para as restantes sub-regiões do Centro e do Alentejo são relativamente idênticas.

No caso da Lezíria do Tejo, as principais diferenças também se registam para a NUTS Lisboa, mas são igualmente significativas as distâncias para o Alentejo, NUTS onde está integrada (particularmente para o Alentejo Litoral). Também neste caso as regiões da Grande Lisboa, Península de Setúbal e Alentejo Litoral explicam cerca de 57,2% das diferenças totais entre a Lezíria do Tejo e as restantes regiões.

A análise das distâncias verificadas relativamente à Península de Setúbal mostra-nos também que a principal diferença tem lugar em relação à Grande Lisboa, seguindo-se-lhe o Médio Tejo e as sub-regiões do Alentejo. Do ponto de vista da agregação em NUTS II, dada a exigência necessária em termos de contiguidade territorial, e devido ao afastamento (em termos de distância económica) em relação ao Alentejo, apenas faria sentido incluir a Península de Setúbal na NUTS Centro se aí também estivessem a Lezíria do Tejo e o Médio Tejo.

As matrizes de distâncias, calculadas para as NUTS II “artificiais”, permitem-nos concluir que a organização territorial anterior ao DL 244/2002 era a que nos permitia obter um valor menor para o somatório das diferenças, ou seja, era a organização territorial que minimizava as dissemelhanças entre o Alentejo, Lisboa e o Centro. Por outro lado, a partir da matriz das distâncias para as NUTS II existentes actualmente verificamos que as distâncias entre os territórios aumentaram significativamente (cerca de 21,1%). Contudo, quando se simulou a organização das NUTS II, no cenário em que todas as NUTS III que saíram de Lisboa e Vale do Tejo passariam a integrar a NUTS Centro, obtemos as maiores dissemelhanças entre os territórios e, conseqüentemente a organização territorial onde as regiões apresentariam maior proximidade económica dentro de cada NUTS. Em todos os casos simulados é persistente o facto da NUTS Lisboa ser a que contribui com a maior parcela na explicação das distâncias nestes territórios.

Os resultados da aplicação da ANOVA à situação inicial (antes das alterações legais), à situação actual e aos hipotéticos *Clusters* intermédios que se revelam significativos permite-nos concluir que para a situação inicial – Lisboa e Vale do Tejo (LVT) composta por 5 regiões NUTS III, Grande Lisboa, Península de Setúbal, Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo – a ANOVA com base na variável PIBpc e tendo por referência um nível de significância de 5% ($\alpha = 0,05$), evidencia que a diferença entre regiões NUTS II (LVT, Centro e Alentejo) não é significativa ($P > 0,05$).

A situação após a alteração legislativa – Lisboa composta apenas por 2 regiões NUTS III, Grande Lisboa e Península de Setúbal – revela uma diferença entre regiões NUTS II (Lisboa, Centro e Alentejo) significativa ($P = 0,03 < 0,05$).

Entre os casos intermédios, cuja diferença inter regiões se apresenta mais significativa ($P < 0,05$), destaca-se ($P = 0,025$) a combinação em que Lisboa apresenta a configuração actual, Oeste passa para o Centro, Médio Tejo e Lezíria do Tejo para o Alentejo.

Os resultados da ANOVA vêm, de facto, dar suporte à decisão de isolar as regiões NUTS III de Grande Lisboa e Península de Setúbal, apenas permanecendo dúvidas na escolha da NUTS II mais adequada para enquadrar as regiões que saíram de Lisboa e Vale do Tejo.

6. Conclusões

De facto, a nova organização territorial resultante do DL 244/2002 dá origem ao aumento da homogeneidade intra-regional nas NUTS II, em termos de indicadores de desenvolvimento económico-social, como toda a análise estatística anterior evidencia. A separação das NUTS III Grande Lisboa e Península de Setúbal dos restantes territórios que constituíam a anterior NUTS II Lisboa e Vale do Tejo clarificou o posicionamento relativo das diversas unidades territoriais bem como as assimetrias inter-regionais.

Se por um lado não restam dúvidas relativamente à nova NUTS II de Lisboa, já o mesmo não podemos concluir em relação às novas NUTS II Centro e Alentejo:

- i) Quando procedemos à análise dos resultados obtidos a partir da matriz de distâncias construída com base nas NUTS III resulta que o Oeste e a Lezíria do Tejo estão mais próximas, em termos económicos, das outras NUTS III da região Centro enquanto que o Médio Tejo apresenta maiores semelhanças com o Alentejo;
- ii) Quando procedemos à análise dos resultados obtidos a partir das matrizes de distâncias construídas com base nas hipotéticas NUTS II concluímos que a solução que maximiza as dissimilaridades inter NUTS II resultaria da inclusão destes três territórios na região Centro;
- iii) Quando procedemos à aplicação da análise de variância sobre as hipotéticas NUTS II o resultado mais significativo (maior distância entre grupos) respeita à inclusão do Oeste no Centro e das restantes regiões no Alentejo.

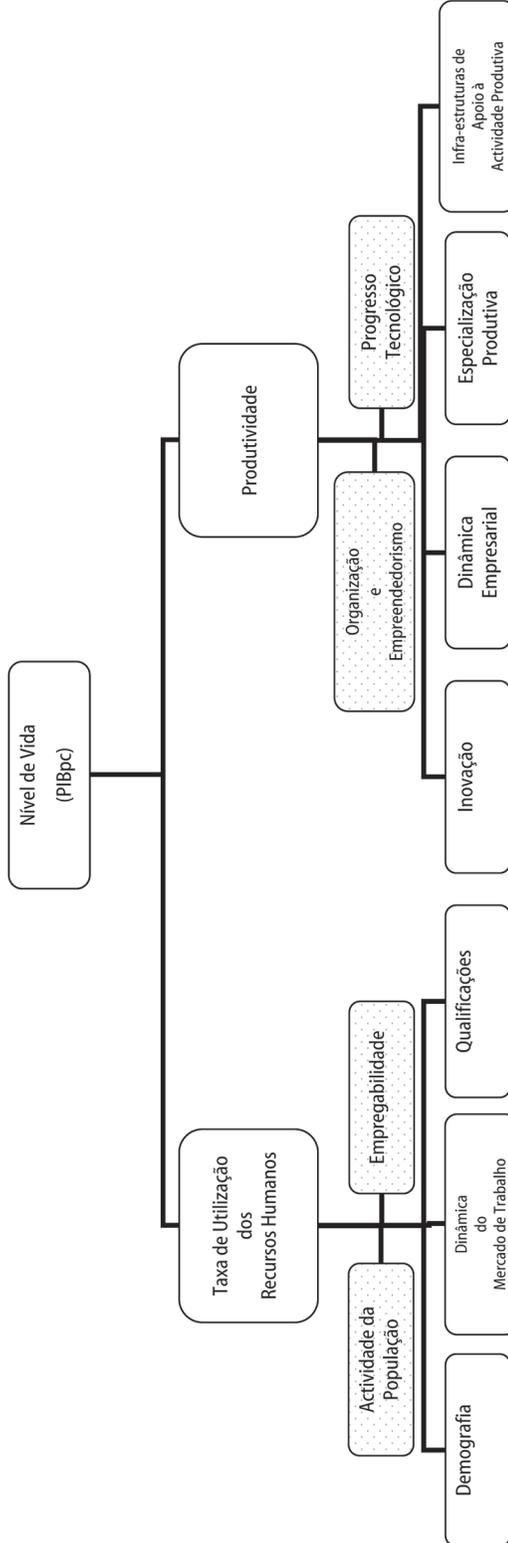
Na nova agregação, a inclusão do Oeste na região Centro parece adequada do ponto de vista sócio-económico. Já não podemos ser tão categóricos em relação à inclusão da Lezíria do Tejo no Alentejo e do Médio Tejo no Centro.

Em relação à aplicação dos potenciais apoios no âmbito da política regional comunitária, esta nova organização territorial, ao distinguir mais explicitamente os territórios, permite adequar melhor os incentivos à realidade sócio-económica de cada tipologia de intervenção.

Anexos

Anexo 1 Seleção de Variáveis

Pirâmide de Competitividade Territorial



Fonte: Mateus, *et al.*, (2000)

Variáveis	Período de referência	Codificação
1) Demografia		
1.1. Saldo natural	2002	SN
1.2. Densidade populacional	1991/2001	DP
1.3. Proporção de idosos	1991/2001	%Idosos
1.4. Proporção de jovens	1991/2001	%Jovens
2) Dinâmica do Mercado de Trabalho		
2.1. Taxa de actividade	1991/2001	TxAct
2.2. Proporção de empregados no sector III	1991/2001	%EmpIII
2.3. Taxa de desemprego	1991/2001	TxDes
3) Qualificações		
3.1. Proporção de população que sabe ler e escrever	1991/2001	%PopLer
3.2. Taxa de analfabetismo	1991/2001	Tx Analf
3.3. Proporção da população c/ o 3º ciclo ens. básico	1991/2001	%Pop3ºC
3.4. Proporção da população c/ o ensino superior	1991/2001	%PopES
4) Inovação		
(...)		
5) Dinâmica empresarial		
5.1. Proporção de consumo industrial de electricidade	1998-2002	%CIElect
5.2. Veículos automóveis vendidos, por 100 hab.	2001-2002	VAp/100h
5.3. Sociedades constituídas segundo a CAE	2003	SC_A+B...L a Q
5.4. Crédito concedido per capita	1995-2002	CCpc
6) Especialização produtiva		
6.1. Proporção de VVN no sector Ind. Transformadoras	2001	%VVIIndT
6.2. Proporção de VVN no sector Comércio	2001	%VVCom
6.3. Proporção de soc.constituídas no sector Ind. Transf.	2003	%SCIIndT
6.4. Proporção de soc.constituídas no sector Comércio	2003	%SCCom
6.5. VVN/NPS (produtividade) por CAE	2001	VVN/NPS_A+B...
7) Infraestruturas		
7.1. Estabelecimentos de ensino secundário	1998/99- 2002/03	EstabES
7.2. Escolas profissionais	1998/99- 2002/03	EstabEP
7.3. Proporção de população servida com abast. água	2002	%PopAbastÁgua
7.4. Proporção de pop. servida c/ tratamento águas res.	2002	%PopTratÁgua
7.5. Proporção de pop. servida c/ recolha resíduos sólido.	2002	%PopRecResSol
8) Outros		
8.1. Índice de poder de compra	2002	PCC_lpc
8.2. Factor de dinamismo relativo	2002	PCC_FDR

Anexo 2 Ordenação das NUTS III em função das dissemelhanças

	Península de Setúbal	Oeste	Médio Tejo	Lezíria do Tejo
Baixo Vouga	17	8	14	6
Baixo Mondego	10	13	15	17
Pinhal Litoral	18	9	3 (5,71%)	5
Pinhal Interior Norte	6	7	13	13
Dão-Lafões	11	17	16	18
Pinhal Interior Sul	13	14	6	12
Serra da Estrela	14	16	5 (5,01%)	11
Beira Interior Norte	7	10	12	15
Beira Interior Sul	8	11	8	14
Cova da Beira	15	18	4 (5,09%)	9
Oeste	16		11	10
Médio Tejo	2 (6,81%)	4		4
Grande Lisboa	1 (7,4%)	1 (29,14%)	1 (16,71%)	1 (32,61%)
Península de Setúbal		2 (11,76%)	2 (8,83%)	2 (14,42%)
Lezíria do Tejo	12	15	17	
Alentejo Litoral	3 (6,56%)	3 (10,32%)	18	3 (10,16%)
Alto Alentejo	5 (6,10%)	6	10	8
Alentejo Central	9	12	9	16
Baixo Alentejo	4 (6,48%)	5	7	7

Fonte: Elaboração própria.

Notas

- ¹ As autoras gostariam de agradecer o inestimável apoio do Prof. Doutor António Caleiro (Departamento de Economia da Universidade de Évora), tal como os comentários dos participantes nas XII Jornadas de Classificação e Análise de Dados (JOCLAD 2005) que decorreram em Abril, em Ponta Delgada, Portugal e do 11º Congresso Anual da APDR que teve lugar na Universidade do Algarve em Setembro de 2005. Uma versão preliminar deste estudo foi publicada no livro de actas das XII Jornadas de Classificação e Análise de Dados (JOCLAD 2005).
- ² Artº 1º nº 2 do Decreto-Lei 104/2003 que cria as CCDR's.
- ³ Resolução do Conselho de Ministros nº 34/86, publicada na I Série nº 102 do Diário da República de 5 de Maio de 1986.
- ⁴ Decreto-Lei nº 46/89, de 15 de Fevereiro, publicado na I Série nº 38 do Diário da República.
- ⁵ Decreto-lei nº 244/2002, de 5 de Novembro, publicado na I Série - A do Diário da República.
- ⁶ PIBpc PPC: Produto Interno Bruto *per capita* em Paridade de Poder de Compra.
- ⁷ No Anexo I apresenta-se a selecção de variáveis por tema, sendo que a escolha esteve condicionada à disponibilidade de informação nas fontes oficiais (INE, Portugal em Números, 2004) para as unidades espaciais em análise (NUTS III).
- ⁸ A formalização do conceito de distância Euclidiana faz-se de acordo com a fórmula $d_{nm} = \sqrt{\sum_{k=1}^K (X_{nk} - X_{mk})^2}$ em que i) n e m representam as regiões NUTS III em estudo; ii) $1 \leq k \leq 48$ e identifica as variáveis utilizadas; iii) x traduz os valores assumidos pelas diferentes variáveis, nas diferentes regiões.
- ⁹ A partir do conjunto inicial de variáveis seleccionadas para proceder a este estudo recorreremos, neste caso, a um subconjunto de 26 variáveis entre as quais o Saldo Natural, as variáveis relativas ao Número de Sociedades Constituídas por CAE, o Crédito total concedido, o Volume de vendas por trabalhador e por CAE e o Número dos estabelecimentos de ensino secundário e de ensino profissional.
- ¹⁰ No Anexo II ordenam-se as regiões por ordem decrescente de dissemelhança relativamente ao território que estamos a analisar. Indica-se também, para algumas regiões, a proporção em que explicam a diferença total registada entre o espaço em análise e as restantes NUTS III. O Índice 1 corresponde à maior dissemelhança enquanto que o Índice 18 corresponde à menor dissemelhança, portanto maior semelhança.

Referências Bibliográficas

- BROCHEDO, Ana Margarida (2002), "A análise de clusters: técnica de classificação na análise espacial" in *Compêndio de Economia Regional*, (ccord. José Silva Costa), colecção APDR, pp. 743-766.
- Commission européenne (2004), "La Cohésion au tournant de 2007", Inforegio, Fiche d'information, Direction générale de la politique régionale.
- GUIMARÃES, R.C. e CABRAL, J.A.S. (1998), *Estatística*, McGrawHill, Lisboa.
- INE (2004), Contas Regionais 2002.
- INE (2004), Portugal em Números 1991-2003.
- MATEUS, Augusto; MADRUGA, P.; RODRIGUES, D. (2000), Pirâmide de Competitividade Territorial das Regiões Portuguesas, *Estudos Regionais*, INE, Lisboa, 2º semestre, pp. 47-78.
- PIRES, Luis Madureira (1998), *A política Regional Europeia e Portugal*, Serviço de Educação da Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Capítulo 4

Inovação
e Estratégia na Empresa

Investigação e Desenvolvimento Empresarial: investir no futuro

ADÃO CARVALHO

1. Introdução

Não é novidade que a maioria dos indicadores sobre ciência, tecnologia e inovação coloca Portugal nos últimos lugares entre os países da OCDE e União Europeia (UE), e que o atraso relativo de Portugal nesta matéria é estrutural e tem persistido ao longo do tempo. O investimento em actividades de investigação e desenvolvimento experimental (I&D) do sector empresarial em Portugal, dada a sua reduzida expressão, é um dos indicadores que ilustra bem aquela realidade, constituindo, por isso, um obstáculo importante na capacidade interna de produção de conhecimento e de inovação tecnológica, e consequente afirmação da indústria portuguesa no contexto internacional. É também um problema com relevância ao nível da União Europeia porque a intensidade da I&D empresarial média na UE é substancialmente inferior à dos EUA e do Japão, o que é entendido como uma desvantagem competitiva importante da economia europeia. A União Europeia e o governo português estão, pois, interessados e empenhados em fomentar o investimento em I&D empresarial, através da definição de objectivos e políticas concretos, no pressuposto de que a prazo isso se traduzirá em ganhos tangíveis de competitividade. Neste contexto, a Comissão Europeia entende que os incentivos fiscais são instrumentos apropriados para estimular a I&D empresarial e, portanto, recomenda a sua utilização pelos estados-membros (European Commission, 2003).

O governo português está empenhado em promover a I&D empresarial para atingir o objectivo de triplicar a intensidade de I&D empresarial no final da legislatura. É um objectivo modesto no quadro dos objectivos do Conselho Europeu em Barcelona, em 2002, mas bastante ambicioso para o contexto empresarial português e, por conseguinte, dificilmente alcançável. Embora a I&D empresarial só indirectamente dependa das políticas públicas, o objectivo político de aumentar a intensidade de I&D empresarial é importante mas deve estar acima dos ciclos eleitorais para constituir uma opção estratégica de desenvolvimento industrial credível, capaz de ser internalizada pelas empresas e contribuir assim para melhorar a competitividade da economia portuguesa. Este artigo analisa a importância da I&D empresarial na inovação tecnológica, faz o

enquadramento da I&D empresarial em Portugal, contextualiza os objectivos definidos pelo actual governo em matéria de I&D empresarial e analisa criticamente o programa de incentivos fiscais à I&D empresarial SIFIDE.

2. I&D Empresarial e Inovação Tecnológica

A definição de I&D internacionalmente utilizada vem no "Manual de Frascati"¹: "as actividades de investigação e desenvolvimento experimental (I&D) compreendem o trabalho criativo desenvolvido de forma sistemática tendo em vista aumentar a base de conhecimentos, incluindo o conhecimento sobre o homem, a cultura e a sociedade, e o uso deste conhecimento para criar novas aplicações" (OECD, 2002: 30). Designa-se por I&D empresarial as actividades de I&D desenvolvidas por empresas, organizações e instituições cuja actividade principal é a produção de bens e serviços (excepto o ensino superior) para transaccionar no mercado a um preço económico significativo (OECD, 2002: 54). A informação sobre I&D é complexa pois é recolhida de acordo com múltiplos critérios, tais como: *i*) a distância da aplicação do novo conhecimento (investigação fundamental, aplicada e desenvolvimento experimental); *ii*) o sector executante (empresas, Estado, ensino superior, instituições privadas sem fins lucrativos); *iii*) a fonte de financiamento (empresas, Estado, outra nacional, externa). Apesar do longo processo de harmonização de critérios e refinamento de processos de recolha de dados, nem todos os países da OCDE seguem estritamente essas orientações e o próprio Manual de Frascati reconhece que por vezes há dificuldade em classificar determinado tipo de despesas como despesas I&D. Não vamos aprofundar aqui esta questão, mas isso pode levantar alguns problemas de comparabilidade internacional dos dados.

A OCDE faz a recolha sistemática de informação sobre o investimento em I&D desde a década de 1960. É, porventura, a área da inovação com a melhor série de dados estatísticos, com consistência e detalhe suficientes para fazer comparações internacionais. Isso tem permitido o uso recorrente do indicador "intensidade de I&D"² para fazer comparações internacionais e avaliar do potencial de inovação relativo dos países e das indústrias, bem como para justificar opções políticas no âmbito da inovação, da ciência e da tecnologia. Contudo, as "classificações detalhadas [dos dados] são normalmente ignoradas quer pelos políticos, quer pelos investigadores, que tendem a concentrar-se apenas na despesa bruta (ao nível da indústria ou do país), perdendo assim a maior parte dos detalhes interessantes dos dados" (Smith, 2005: 154).

O investimento em I&D do sector empresarial dá-nos uma imagem, ainda que parcial, da importância que os empresários e outros investidores privados atribuem ao conhecimento e à

inovação. Investir em I&D é investir na procura de conhecimento novo, que, uma vez obtido, terá reflexos em termos de inovação. Regra geral, a vitalidade duma dada economia é sustentada por um número reduzido de sectores ou indústrias fortemente competitivas, que concentram uma parte significativa do investimento privado em I&D, e um conjunto mais alargado de outras indústrias menos competitivas. Assim, a análise agregada dos dados de I&D, condensados num único número, não consegue dar visibilidade suficiente aos sectores, às indústrias e mesmo às empresas emergentes ou que se destacam do contexto geral em matéria de I&D, daí ser necessário usar de cautela na leitura e interpretação dos dados agregados, nomeadamente para fundamentar opções de política científica e tecnológica.

É relevante fazer aqui uma distinção breve entre os conceitos de I&D e inovação, que por vezes são indevidamente assemelhados. O conceito de inovação é mais alargado do que o de I&D empresarial, pois aquele inclui todas as etapas de natureza científica, tecnológica, organizacional, financeira e comercial necessárias para desenvolver produtos e processos comercialmente viáveis, enquanto a I&D é apenas uma destas actividades e pode ter lugar em fases diferentes do processo de inovação (OECD, 2002: 18). A I&D empresarial organizada e profissionalizada, que se consolidou ao longo do século XX, é uma fonte de inovação cada vez mais importante no capitalismo contemporâneo e nas economias baseadas no conhecimento enquanto fonte de mudança tecnológica, mas não é a única fonte de inovação³. Focar a atenção apenas nas actividades de I&D pode levar-nos a ignorar ou a não prestar suficiente atenção a outras fontes de inovação igualmente importantes, tais como o pessoal qualificado e os processos de aprendizagem (aprender fazendo, usando, interagindo, etc.) (Fagerberg, 2005: 16). Todas as empresas que fazem I&D são inovadoras por definição, mas as empresas inovadoras não são automaticamente executantes de I&D; por exemplo, no ano 2000 e no âmbito do inquérito CIS 3 (Community Innovation Survey), de todas as empresas portuguesas que declararam ser inovadoras, apenas 38% se envolveu de facto em actividades de I&D intramuros e 26% com entidades externas à empresa (European Commission, 2004a).

A I&D empresarial é um indicador de inovação que tem várias limitações enquanto medida dos contributos (*inputs*) para as actividades tecnológicas (Patel e Pavitt, 1995: 20-22), porque: *i*) subestima actividades tecnológicas (essencialmente mecânicas) relativas à produção (da área do design, da construção e uso de bens de capital e sistemas produtivos complexos); *ii*) capta de forma muito imperfeita o desenvolvimento tecnológico nas pequenas e médias empresas (PME), que raramente fazem a separação funcional e contabilística das actividades relativas à produção de tecnologia; *iii*) subestima o desenvolvimento de tecnologia de processamento de informação (essencialmente software) porque muita desta tecnologia é desenvolvida fora dos departamentos de I&D; e, *iv*) é uma medida do investimento (*inputs*) e não dos resultados (*outputs*).

O termo "alta tecnologia" entrou no vocabulário de políticos, académicos e empresários para se referirem a indústrias (empresas e produtos) muito dependentes de conhecimentos científicos e tecnológicos, embora o conceito seja ambíguo porque não há apenas um método para identificar o que é ou não "alta tecnologia", entre outros aspectos⁴. O indicador "intensidade de I&D" tem sido utilizado pela OCDE⁵ para classificar as indústrias quanto à sua intensidade tecnológica; "alta" e "baixa tecnologia" são conceitos associados ao grau de intensidade de I&D de uma indústria (empresa). A OCDE classifica as indústrias transformadoras em quatro grupos diferentes - alta tecnologia, média-alta tecnologia, média-baixa tecnologia e baixa tecnologia (Quadro 1) - que depois utiliza para fazer comparações internacionais e analisar a evolução das indústrias ao longo do tempo. As indústrias de alta tecnologia são aquelas cuja II&D é superior a 5%, enquanto que as de baixa tecnologia têm uma II&D inferior a 1%. As "indústrias baseadas no conhecimento" incluem as indústrias de alta tecnologia, média-alta tecnologia, correios e telecomunicações, financeira e seguradora, e a indústria de serviços às empresas.

Quadro 1 Classificação das indústrias transformadoras segundo a intensidade tecnológica

Grupo	Indústrias	II&D ^a
Alta tecnologia	Farmacêutica • Equipamentos de escritório e de computação • Equipamentos de rádio, TV e comunicação • Equipamentos médico, óptica e de precisão • Aeronáutica e aeroespacial	II&D > 5%
Média-alta tecnologia	Química (excepto Farmacêutica) • Máquinas e equipamentos • Máquinas e aparelhos eléctricos • Veículos automóveis • Equipamento de caminho-de-ferro e de transporte	< 5% < II&D < 3%
Média-baixa tecnologia	Coque, produtos petrolíferos refinados e combustível nuclear • Borracha e matérias plásticas • Produtos minerais não metálicos • Indústrias metalúrgicas de base • Fab. produtos metálicos (excepto Máquinas e equipamentos) • Construção e reparação naval	< 3% < II&D < 1%
Baixa tecnologia	Ind. alimentares, bebidas e tabaco • Têxtil, vestuário • Couro e calçado • Produtos de madeira e mobiliário • Polpa de papel, papel, edição e impressão • Reciclagem e outras Indústrias transformadoras	< 1% < II&D < 0%

Fontes: Relatórios "OECD Science, technology and industry outlook", OECD (2002), Smith (2005) (3.ª coluna). Ver também Hatzichronoglou (1997).

Nota: (a) Intensidade de I&D = investimento em I&D / Produção.

A I&D empresarial é, assim, fundamental na classificação das indústrias quanto à intensidade tecnológica. Trata-se, no entanto, de um indicador com bastantes insuficiências pois existem outros factores que podem ser igualmente importantes naquela avaliação, entre os quais estão a qualificação do pessoal técnico e científico, a tecnologia incorporada nas patentes e licenças usadas (adquiridas) pelas empresas, e a cooperação técnica entre empresas (Hatzichronoglou, 1997). A ausência ou escassez de dados sobre outros indicadores que permitam a comparação interindustrial, tem destacado a intensidade de I&D (nas diversas formulações) como o indicador de utilização generalizada⁶. Apesar das limitações daquele indicador, os relatórios da OCDE permitem concluir que as indústrias com maior intensidade tecnológica são também as mais inovadoras e que o seu peso relativo em termos de valor acrescentado tem vindo a aumentar nas últimas décadas. O desenvolvimento das indústrias de maior intensidade tecnológica para assegurar a competitividade futura passa necessariamente pelo fomento da I&D empresarial.

3. Contextualização da I&D empresarial em Portugal

Apesar de se ter verificado uma evolução positiva da I&D empresarial em Portugal na segunda metade da década de 1990, os dados mais recentes são bastante modestos num quadro comparativo internacional e face às necessidades do país. Há, contudo, consciência política do problema e, porventura, vontade firme de o enfrentar. O Quadro 2 compara a intensidade da I&D empresarial - investimento em I&D / PIB - de Portugal, da UE, dos EUA e do Japão. Em 2003, a intensidade de I&D empresarial em Portugal era cerca de 0.26% do PIB, que é um valor reduzido e muito inferior à média da UE (1.3%) para esse período. A intensidade de I&D empresarial em Portugal cresceu significativamente de 1995 até 2001, mas parece ter estagnado após essa data. Para esse crescimento terá contribuído o sistema de incentivos fiscais SIFIDE⁷ introduzido em 1997, que foi reconhecido pela OCDE como um dos sistemas de incentivos mais generosos para a realização de I&D quer pelas grandes empresas quer pelas pequenas (OECD, 2003: 19).

Quadro 2 I&D empresarial como percentagem do PIB

Unidade: %

Região	1990	1992	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	...	2009	2010
Intensidade da I&D empresarial em Portugal	0.13	0.13	0.12	0.14	0.17	-	0.27	0.26	0.26	-	-			
Objectivo do governo português ^a														0.80
Intensidade de I&D empresarial média na UE (15)	-	1.21	1.18	1.18	1.24	1.26	1.29	1.29	1.30					
Objectivo do Conselho Europeu de Barcelona em 2002														2.00
EUA	1.89	1.88	1.79	1.9	1.97	2.03	1.98	1.86	1.9	-	-			
Japão	2.11	1.99	1.89	2.05	2.01	2.12	2.26	2.32	-	-	-			

Fontes: Eurostat (dados extraídos em 07.09.2005); (a) Plano Tecnológico (2005)

Nota: o símbolo (-) significa que não existe informação disponível.

Para além do reduzido valor da intensidade de I&D empresarial face à maioria dos países da UE e da OCDE, Portugal tem uma estrutura de investimento em I&D invertida relativamente a esses países, pois o peso do sector Estado na I&D total é muito superior ao do sector empresarial. Em 2002, a percentagem de I&D total financiada pelas empresas foi de 31.54% em Portugal, 55.99% na UE (média de 15 países), 64.42% nos EUA e 73.86% no Japão; a percentagem de I&D total financiada pelo Estado foi de 61.1% em Portugal, 34.07% na UE (15), 30.21% nos EUA e 18.20% no Japão (European Commission, 2005). É um problema importante tendo em conta o objectivo da Comissão Europeia de atingir uma intensidade de I&D média de 3% do PIB em 2010, com 2% para o sector empresarial e 1% para o sector Estado. Um outro indicador preocupante neste relatório refere-se ao pessoal em actividades de I&D nas empresas; para a média dos sectores, a percentagem de pessoal de I&D relativamente ao total de empregados, em 2002, rondava os 0.13% em Portugal, 0.74% na UE (15) e 1.34% no Japão. Contudo, parece haver uma evolução

favorável neste indicador pois, entre 2001 e 2003, o número de efectivos a exercer actividades de I&D nas empresas cresceu para todas as categorias de pessoal, em especial a categoria dos investigadores (OCES, 2005).

Há uma discrepância grande em intensidade I&D empresarial entre a UE (15) e as duas economias mais competitivas do mundo, EUA e Japão. O reconhecimento deste facto aliado à importância económica crescente do conhecimento impeliram a UE e Portugal a estabelecer objectivos nesta matéria. No âmbito do Plano Tecnológico, o governo português pretende triplicar a intensidade de I&D empresarial face a 2003, por forma a atingir 0,8% do PIB em 2009. A definição deste objectivo é importante e revela sensibilidade do governo para o problema, mas é um objectivo ambicioso para o contexto português apesar de estar ainda muito aquém do objectivo fixado para a média da UE em 2010. A evolução histórica da I&D empresarial em Portugal, o contexto económico desfavorável e o perfil da estrutura industrial portuguesa, dificultam muito a realização daquele objectivo - isso implicava uma taxa de crescimento média anual de 32,4% para se atingir 0,8% em quatro anos, algo inédito em Portugal⁸. Na Estratégia de Lisboa, em 2000, ficou acordado fazer da UE a economia baseada no conhecimento mais competitiva do mundo em 2010; no Conselho Europeu em Barcelona, em 2002, definiu-se como objectivo que média da intensidade de I&D empresarial atingisse os 2% do PIB em 2010. É um objectivo relativamente ambicioso face às enormes desigualdades entre os países da UE - agora mais acentuadas com 25 países - mas é também tentar alcançar algo que o Japão já conseguiu há 20 anos atrás⁹! Em todo o caso, a realização destes objectivos dependerá mais da iniciativa das empresas do que das intenções políticas, porque estas só directamente influenciam o investimento em I&D por parte das empresas.

A Comissão Europeia produziu um relatório sobre as 500 empresas europeias que mais investiram em I&D em 2003, observando que o investimento empresarial em I&D está concentrado segundo três dimensões (European Commission, 2004b: 5): *i*) a I&D está concentrada nas grandes empresas; *ii*) a I&D está concentrada em poucos sectores - quatro sectores representam 63.5 % do total (ver Quadro 3); e, *iii*) a I&D está geograficamente concentrada - as empresas com sede na Alemanha, França e Reino Unido representam 74% do investimento total em I&D das 500 maiores empresas. Portugal não tem nenhuma empresa entre as 500 empresas europeias que mais investem em I&D¹⁰. E a maioria das dez empresas portuguesas que mais investiram em I&D em 2003 não pertencem aos sectores que mais investem em I&D, nem às indústrias de maior intensidade tecnológica identificadas no Quadro 1.

Quadro 3
Investimento em I&D em 2003: sectores mais importantes na Europa
e 10 maiores empresas portuguesas

Unidade: %

500 empresas europeias que mais investiram em I&D			10 empresas portuguesas que mais investiram em I&D		
Sector	I&D sector /I&D todos os sectores	Intensidade de I&D ^a	Empresa	Sector principal ^b	Intensidade de I&D ^a
1. Automóvel e componentes	23.8	4,6	1. Banco BPI	Financeiro	0.51
2. Farmacêutico e biotecnologia	17.0	15.2	2. Sonae SGPS	Distribuição	0,09
3. Tecnologias de informação (hardware)	12.4	15.6	3. EDP	Electricidade	0,01
4. Equipamento eléctrico e electrónico	10.3	6.5	4. Salvador Caetano	Automóvel e componentes	0.14
5. Químico	7.2	4.2	5. Mota-Engil SGPS	Construção	0.06
6. Espaço e defesa	6.8	8.0	6. Jerónimo Martins	Distribuição	0.01
7. Engenharia e maquinaria	4.6	2.5	7. Portucel	Papel e pasta de papel	0.03
8. Serviços de telecomunicações	2.8	1.0	8. Somague SGPS	Construção	0.04
9. Computadores e software (serviços)	2.6	1.0	9. Banco BCP	Financeiro	0.01
10. Petróleo e gás	1,9	0.3	10. Inapa	Papel	0.02
Outros (21 sectores)	10.6	1.5			

Fonte: Com base em European Commission (2004b:Table ES-1; 2004c: Table II.1.4.).
Notas: (a) intensidade de I&D = investimento em I&D / Volume de vendas (sector; empresa);
(b) Coluna da responsabilidade do autor; poderão co-existir outros sectores de actividade.

A intensidade de I&D dos 10 maiores investidores privados portugueses em I&D, em 2003, não ultrapassa 0.5% do volume de vendas, e o principal investidor é do sector financeiro. Da análise do Quadro 4, verificamos que o sector dos serviços representava cerca de 46% do total do investimento empresarial em I&D em 2001, e as indústrias transformadoras 51%. Todos os sectores reforçaram as suas actividades de I&D entre 1995 e 2001, embora com dinâmicas bastante diferentes; o sector dos serviços aumentou o seu peso relativo de 26% para 46% e as indústrias

transformadoras baixaram o seu peso de 68% para 51% (Fonseca, 2004). Neste período, os "Outros serviços intensivos em conhecimento", onde se incluem as actividades financeiras, registou uma das taxas médias de crescimento anual mais elevadas (47%).

Quadro 4 Distribuição das empresas segundo a intensidade tecnológica – Portugal 2001

Unidade: %

Sector	Número de empresas	Despesa total em I&D	Investigadores
Indústrias transformadoras	61	51	48
- Alta tecnologia	9	12	22
- Média-alta tecnologia	22	25	15
- Média-baixa tecnologia	12	5	3
- Baixa tecnologia	18	9	8
Serviços			
- Serviços de alta tecnologia ^a	30	46	49
- Outros serviços intensivos em conhecimento ^b	14	19	22
- Outros serviços	9	19	23
- Outros serviços	7	8	4
Outros sectores de actividade	9	3	3

Fonte: Fonseca (2004: Quadro 7), dados do Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico. Notas: (a) Correios e telecomunicações; Software - actividades informáticas e conexas; Investigação e desenvolvimento; (b) Actividades financeiras; Outros serviços às empresas.

O sistema de incentivos fiscais à I&D empresarial (SIFIDE) surge associado a este período de evolução favorável dos indicadores sobre I&D empresarial em Portugal e, portanto, importa agora compreender melhor a sua importância e as razões da sua reintrodução.

4. Incentivos Fiscais à I&D empresarial em Portugal - o sistema de incentivos SIFIDE

Os incentivos públicos à I&D empresarial são genericamente classificados de incentivos fiscais e financeiros, embora em cada sub-grupo exista uma variedade grande de esquemas de incentivos em função dos objectivos de cada país, o que dificulta a avaliação da eficácia relativa de cada um deles. A concessão de benefícios fiscais, através da redução de impostos, é uma das formas tradicionais do Estado incentivar as empresas a investirem (mais) em investigação e desenvolvimento, premiando-as por investirem em actividades de inovação. É tido como um instrumento adequado para fomentar a I&D empresarial privada devido ao seu potencial para atingir um conjunto alargado de empresas, incluindo as PME, e porque deixa à consideração das

empresas o tipo de investigação a realizar (European Commission, 2003). Mas, os incentivos devem ser suficientemente generosos para terem um impacto significativo.

Em 1997, Portugal também introduziu um esquema de incentivos fiscais à I&D empresarial - programa SIFIDE - embora tenha sido um dos últimos países da OCDE a fazê-lo. Entretanto, o SIFIDE já beneficiou de duas alterações, em 2001 e 2005, foi preterido em 2003 por outro esquema de incentivos designado de "reserva fiscal para investimento", tendo sido retomado em 2005 com os mesmos objectivos e modo de funcionamento de 1997¹¹. Actualmente, este programa permite às empresas¹² que invistam em I&D a redução do imposto a pagar em sede de IRC até ao montante anual de € 750.000, montante que, em caso de insuficiência de colecta, poderá ser deduzido até ao sexto exercício imediato àquele em que se verificaram as despesas elegíveis (Quadro 5). As duas alterações ao programa SIFIDE melhoraram bastante o nível de incentivos oferecidos às empresas que investem em I&D: *i*) a taxa base (que incide sobre o investimento do período) subiu de 8% para 20%; *ii*) a taxa incremental (que incide sobre o acréscimo de despesas realizadas no período em relação à média aritmética simples dos dois exercícios anteriores) aumentou de 30% para 50%; *iii*) o valor anual máximo passível de ser deduzido aumentou de € 249.399 para € 750.000; e, *iv*) o período de dedução pode agora ir até ao sexto exercício imediato ao da realização do investimento em I&D.

As taxas base (ou de volume) e incremental têm vantagens e desvantagens quer para as empresas, quer para o Estado (European Commission, 2003: 29): os benefícios fiscais atribuídos com base no volume de despesas em I&D são menos burocráticos, mais fáceis de calcular e prever; os esquemas incrementais têm mais burocracia, podem frustrar a capacidade das empresas de potenciar os benefícios fiscais com planos de investigação a longo prazo, e penalizam as empresas que investem muito e de forma regular em actividades I&D. Por isso, a Comissão Europeia recomenda o uso preferencial de esquemas de incentivos baseados no volume de investimentos, se o objectivo principal for uma estimulação forte da I&D empresarial.

A justificação para a introdução do SIFIDE em 1997 foi a necessidade de criar um instrumento fiscal para estimular a I&D empresarial, que pudesse produzir resultados no curto prazo. A alteração de 2001 baseou-se no facto do SIFIDE ter "contribuído para um incremento efectivo da actividade de I&D por parte das empresas portuguesas"¹³, que atraiu empresas que nunca tinham tido actividades de I&D, pelo facto de 65% das empresas que se candidataram aos incentivos serem PME, bem como pela necessidade de manter o sistema de incentivos competitivo com outros sistemas similares. A reintrodução do sistema de incentivos a partir de 2006 teve como principais fundamentos: o

contributo do SIFIDE para o alargamento do número de empresas com actividades de I&D, em particular depois da sua revisão em 2001; por ter sido um instrumento de intensificação do esforço empresarial de forma contínua; por ter contribuído para aumentar o peso relativo das empresas mais recentes e ligadas a tecnologias mais modernas (software, serviços às empresas, têxteis técnicos e biotecnologia); por se ter registado um aumento do número médio de investigadores por empresa¹⁴.

Quadro 5 Evolução das principais características do programa SIFIDE

	Dec.-Lei n.º 292/1997	Dec.-Lei n.º 197/2001	Lei n.º 40/2005
Taxas:			
- Taxa de base ^a	8%	20%	20%
- Taxa incremental ^b	30%	50%	50%
Limite anual máximo	€ 249.398,95	€ 498.797,90	€ 750.000,00
Período de dedução	Até ao 3.º exercício imediatos	Até ao 6.º exercício imediatos	Até ao 6.º exercício imediatos

Fonte: Autor. *Notas:* (a) Taxa a aplicar às despesas realizadas no período; (b) Taxa a aplicar ao acréscimo de despesas realizadas naquele período em relação à média aritmética simples dos dois exercícios anteriores.

O estímulo público às actividades de I&D e a sensibilidade do governo nesta matéria são, como já referimos, aspectos muito importantes para vencer o atraso de Portugal em matéria de I&D empresarial. No entanto, a leitura dos dados disponíveis não corrobora totalmente o entusiasmo demonstrado acima relativo aos benefícios deste sistema de incentivos. Em 1997 foi introduzido o SIFIDE e dessa data até 2001 houve um aumento substancial da I&D empresarial, mas não podemos afirmar que a causa da segunda foi (exclusivamente) a primeira, até porque isso não é verdade a partir de 2001 apesar de ter havido um melhoramento substancial dos incentivos nesta data. Entre 2001 e 2003, o número de candidaturas ao SIFIDE e o volume de incentivos concedidos aumentaram substancialmente (Quadro 6), mas verificou-se igualmente um ligeiro decréscimo da intensidade de I&D empresarial (Quadro 2). Houve, de facto, uma substituição do tipo de apoios públicos requeridos pelas empresas; o apoio fiscal às actividades de I&D das empresas que se candidataram ao SIFIDE passou de 56% para mais de 90% dos apoios totais (fiscais e financeiros) concedidos pelo Estado entre 1997 e 2001 a estas empresas (Fernandes, 2004), talvez devido à menor burocracia associada ao SIFIDE e à liberdade de investigação que o programa permite às empresas. Ainda de acordo com este estudo, houve igualmente uma volatilidade significativa das empresas candidatas aos incentivos; o SIFIDE atraiu novas candidaturas (novas empresas) todos os anos mas muitas

empresas não renovaram a candidatura no ano seguinte. Isto poderá querer dizer que o programa atraiu muitas empresas que se envolveram pontualmente em projectos de investigação e não terá contribuído de forma significativa para a criação e consolidação de estruturas de investigação permanentes nas empresas. É um sintoma característico das empresas, nomeadamente PME, sem uma estrutura de investigação própria. Estes factos talvez concorram para explicar a decisão do governo de terminar o programa em 2003, assumindo, implicitamente, alguma falta de eficácia do sistema de incentivos.

Quadro 6 SIFIDE: evolução de 1997 a 2003

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Candidaturas (Unid.)	103	112	121	130	170	207	221
- PME	68	71	85	88	106	115	135
- Grandes empresas	35	41	36	42	64	92	86
Incentivos: (000 €)							
- Solicitados	9 748	10 358	12 127	15 580	31 588	41 484	41 966
- Concedidos	6 848	8 922	11 033	13 479	29 730	38 463	38 477

Fonte: Dados gentilmente fornecidos pela Dra. Luísa Iglésias, Agência de Inovação (situação em 18.10.2005).

Já referimos algumas vantagens dum sistema de incentivos como o SIFIDE, nomeadamente o facto de ser de acesso generalizado, permitindo chegar mais facilmente às PME. O sistema de incentivos já sofreu duas alterações mas não é do nosso conhecimento que tenha havido uma avaliação permanente dos seus efeitos na despesa total de I&D, na estratégia das empresas que realizam I&D e na importância relativa das indústrias no total da I&D realizada, ou sequer algum estudo pormenorizado antes do programa ter sido cancelado ou reactivado para avaliar da sua eficácia face a outros incentivos públicos. Os dados acima parecem sugerir que o montante dos incentivos oferecidos é, só por si, insuficiente para gerar uma dinâmica empresarial forte e estável de investimento em I&D. Outras medidas complementares como o apoio à criação de estruturas permanentes de investigação nas empresas, o incentivo à colocação de pessoal técnico nas empresas, ou o desenvolvimento da interacção das empresas com as instituições de investigação poderão ajudar a formar uma cultura empresarial que dê lugar de destaque à I&D nas suas opções estratégicas. Tudo isto sem esquecer que o objectivo último é a inovação tecnológica, que é um processo mais complexo e abrangente do que a mera canalização de recursos para actividades de investigação.

5. Conclusão

Portugal apresenta problemas estruturais quanto ao investimento em actividades de I&D, nomeadamente I&D empresarial, que enfraquecem a actividade inovadora do sector empresarial português e a sua capacidade competitiva num contexto internacional, e dificultam a transição para uma economia baseada no conhecimento. Há consciência política do problema, tendo sido definido o objectivo de triplicar o investimento empresarial em I&D no período de uma legislatura e já foram implementadas algumas medidas concretas para atingir esse objectivo, nomeadamente a reintrodução do programa de incentivos fiscais SIFIDE. A análise dos resultados deste programa de 1997 a 2003 e da I&D empresarial em termos gerais, não oferece garantias de sucesso na realização daquele objectivo se o SIFIDE for o principal instrumento e não houver outras medidas complementares. O SIFIDE é essencialmente um instrumento que incentiva o aumento quantitativo da I&D empresarial, que não considera a qualidade do investimento realizado. Mas a inovação tecnológica (e o desejado aumento da competitividade industrial) envolve outras actividades igualmente importantes para além das actividades de I&D, sendo, portanto, fundamental desenhar políticas complementares de apoio à inovação, que já estão identificadas no Plano Tecnológico.

Num relatório de 2003 sobre os incentivos fiscais à investigação e desenvolvimento, a OCDE afirma que "é duvidoso que os incentivos fiscais possam compensar a falta de 'condições facilitadoras' (*enabling conditions*) nos países com baixos níveis de investimento em I&D" (OECD, 2003: 10), como é o caso de Portugal. A ausência dessas condições facilitadoras em Portugal, entre as quais podemos referir a título de exemplo a baixa qualificação dos recursos humanos, uma cultura empresarial ainda pouco vocacionada para investir em I&D, uma estrutura empresarial com muitas empresas de pequena dimensão e com pouco peso das indústrias de alta tecnologia, fraca interacção entre empresas e instituições de investigação, e uma cultura de inovação ainda pouco enraizada, condicionará substancialmente os resultados do programa SIFIDE e a capacidade para atingir o objectivo político de triplicar a I&D empresarial.

Notas

¹ Ver OECD (2002). O Manual de Frascati, cuja primeira edição é de 1963, ocupa-se das questões relativas à medição das actividades de I&D, procurando identificar normas, procedimentos e estabelecer convenções comuns quanto à recolha e tratamento dos dados por forma a facilitar o seu tratamento estatístico e a comparação internacional.

- ² O indicador "intensidade de I&D" (II&D) dá-nos uma percentagem das despesas agregadas de I&D em relação a uma dada medida de produção, a vários níveis: ao nível dum país (= despesas totais de I&D do país X / PIB do país X); ao nível duma indústria (= despesas totais de I&D da indústria Y / Produção total ou valor acrescentado da indústria Y); ao nível duma empresa (= despesas de I&D da empresa Z / Volume de vendas da empresa Z).
- ³ Ver Freeman e Soete (1997) sobre a importância da I&D organizada e profissionalizada na mudança tecnológica. O "Manual de Oslo" (OECD, 2005) identifica outras fontes de inovação para além das actividades de I&D. Na sua mais recente definição de inovação, o Manual de Oslo dá ênfase às vertentes organizacional e de marketing para além da vertente tecnológica (novo produto ou processo): "uma inovação é a implementação de um produto (bem ou serviço) ou processo novo ou substancialmente melhorado, um novo método de marketing, ou um novo método organizacional na actividade, na organização do trabalho ou nas relações externas" (OECD, 2005: 46, tradução do autor).
- ⁴ Para mais informação, ver, por exemplo, Hatzichronoglou (1997).
- ⁵ A OCDE utiliza o conceito de intensidade de I&D total, que inclui a II&D directa (relativa à produção de tecnologia) e II&D indirecta (relativa ao uso de tecnologia). Na II&D directa é utilizada a relação "Investimento em I&D / Produção" e também a relação "Investimento em I&D / Valor acrescentado", que produzem resultados semelhantes.
- ⁶ Ver, por exemplo, o relatório DTI (2005), que analisa e compara as 750 empresas do Reino Unido e as 1000 empresas globais que mais investem em I&D, utilizando uma escala semelhante à do Quadro 1 para classificar as indústrias.
- ⁷ Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial.
- ⁸ Estes valores partem do pressuposto que partiu o actual Governo, isto é, que a intensidade de I&D empresarial em 2005 se situa ao nível de 2003 (último valor publicado) e isso poderá não ser exacto. Ver, por exemplo, Fonseca (2004) para mais informação sobre a evolução da I&D empresarial em Portugal.
- ⁹ Em 2003, dos países da UE apenas a Finlândia e a Suécia tinham ultrapassado os 2% do PIB (Eurostat).
- ¹⁰ A 500ª empresa do ranking investiu 9 milhões de Euros e a empresa que mais investiu em I&D em Portugal, o banco BPI, investiu cerca de 3,9 milhões de Euros.
- ¹¹ Legislação relevante: Decreto-Lei n.º 292/97, de 22 de Outubro, Decreto-Lei n.º 197/2001, de 29 de Junho, Decreto-Lei n.º 23/2004, de 23 de Janeiro, e Lei n.º 40/2005, de 3 de Agosto. A reintrodução do SIFIDE só tem efeitos a partir de 2006 e não a partir de 2005, o que não

parece coerente com os efeitos positivos que lhe foram imputados e com a necessidade de atingir o objectivo de triplicar a I&D empresarial.

¹² Isto é, todos “os sujeitos passivos do IRC residentes em território português que exerçam, a título principal ou não, uma actividade de natureza agrícola, industrial, comercial e de serviços e os não residentes com estabelecimento estável nesse território” (Lei nº 40/2005).

¹³ Preâmbulo do Decreto-Lei nº 197/2001, de 29 de Junho.

¹⁴ Motivos avançados no documento sobre a exposição de motivos invocados aquando da aprovação da lei que reintroduziu o sistema de incentivos SIFIDE (<http://www.mctes.pt/>, documento obtido em 12.08.2005).

Referências Bibliográficas

- DTI (2005), *The 2004 R&D scoreboard: the top 750 UK and 1000 global companies by R&D investment. Commentary and analysis - Volume 1*, Department of Trade and Industry, UK: HMSO.
- European Commission (2003), *Raising EU R&D intensity - Improving the effectiveness of public support mechanisms for private sector research and development: fiscal measures*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2004a), *Innovation in Europe: results for the EU, Iceland and Norway*, 2004 Edition, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2004b), *Monitoring industrial research: the 2004 EU industrial R&D investment scoreboard. Volume I: Analysis*, European Communities.
- European Commission (2004c), *Monitoring industrial research: the 2004 EU industrial R&D investment scoreboard. Volume II: Company data*, European Communities.
- European Commission (2005), *Science and technology in Europe: statistical pocketbook*, 2005 Edition, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- FAGERBERG, Jan (2005), Innovation: a guide to the literature, in Jan Fagerberg, David Mowery and Richard R. Nelson (Ed.), *The Oxford handbook of innovation*, Cap. 1, Oxford: Oxford University Press.
- FERNANDES, Lino (2004), *I&D, inovação e competitividade empresarial – algumas reflexões*, OCES (http://www.oces.mctes.pt/docs/ficheiros/Lino_F_Inov_e_Produti.pdf, em 28.09.2005).
- FREEMAN, C. e SOETE, L. (1997), *The economics of industrial innovation*, Third edition, London: Pinter
- FONSECA, Maria P. (2004), *O Alargamento do Universo das Empresas com Participação em Actividades*

- de I&D (1995 – 2001). *Parte I - Evolução das Atividades I&D das Empresas entre 1995 e 2001*, Versão provisória, OCES (<http://www.oces.mctes.pt/>, em 07.09.2005).
- HATZICHRONOGLU, Thomas (1997), *Revision of the high-technology sector and product classification*, STI Working Paper 1997/2, OECD: Paris.
- OCES (2005), *Principais indicadores do esforço nacional em I&D - 2003*, OCES/MCTES.
- OECD (2002), *Frascati Manual – Proposed standard practice for surveys on research and experimental development*, 6th Edition, Paris: OECD.
- OECD (2003), *Tax Incentives for Research and Development: Trends and issues*, Paris: OECD.
- OECD (2005), *Oslo Manual - Guidelines for collecting and interpreting technological innovation data*, 3rd Edition, Paris: OECD.
- PATEL, P. e PAVITT, Keith (1995), Patterns of technological activity: their measurement and interpretation, in Paul Stoneman (Ed.), *Handbook of the economics of innovation and technological change*, Cap.2, Oxford e Cambridge: Blackwell.
- Plano Tecnológico (2005), *Plano tecnológico: uma estratégia de crescimento com base no conhecimento, tecnologia e inovação*, Documento de apresentação (<http://www.planotecnologico.pt/>).
- SMITH, Keith (2005), Measuring innovation, in Jan Fagerberg, David Mowery and Richard R. Nelson (Ed.), *The Oxford handbook of innovation*, Cap. 6, Oxford.

Inovação nos Serviços: novos desafios exigem novas abordagens

SOUMODIP SARKAR E LUÍSA CARVALHO

1. Introdução

Inovação é uma das palavras mais invocadas nos nossos dias. Inovar é um desafio que testa a capacidade de sobrevivência das empresas, influencia a sua posição no mercado e determina o posicionamento dos países no ranking da competitividade.

Quando pensamos em inovação interrogamo-nos sobre: Porque será tão importante inovar? Afinal, o que será inovar? Será apenas a aplicação de uma nova tecnologia? Os proveitos do processo de inovação serão exclusivos para as empresas?

As respostas podem ser encontradas olhando atentamente para as empresas. Estas têm de encontrar respostas para pedidos efectuados pelo mercado e solução para os problemas quotidianos. A inovação significará para a empresa a afectação ou reafectação eficiente dos recursos com os objectivos de: aumentar as vendas, controlar os custos, satisfazer os clientes ou maximizar a quota de mercado, ou seja, a garantia de um crescimento sustentável a longo-prazo. Este processo, desencadeará um conjunto de soluções que podem passar por novos produtos ou serviços, por novas formas de organização interna, pelo uso de novas tecnologias ou pela conquista de novos mercados.

O resultado deste processo passará pelo encontro de soluções para um conjunto de necessidades humanas, melhoria da qualidade de vida e aumento do bem-estar, compreendendo-se assim a frequência do uso da palavra inovar.

2. Revisão bibliográfica do Conceito de Inovação

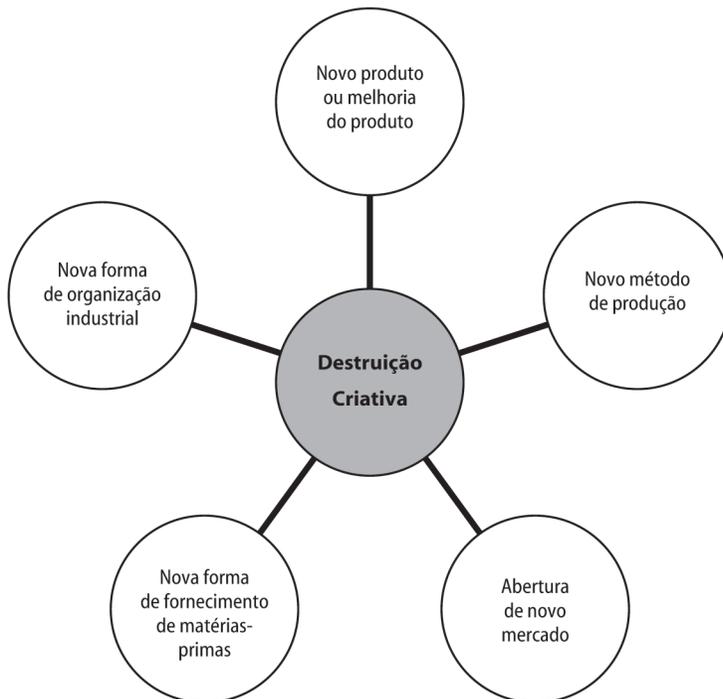
Está assumida a importância da inovação para a competitividade das nações e bem-estar das populações. A União Europeia no âmbito da Cimeira de Lisboa, assume o papel da inovação, do capital humano e do empreendedorismo para o crescimento económico e coesão social num contexto de desenvolvimento sustentável.

Inovação é mais do que invenção, não basta descobrir um novo produto ou serviço, é necessário comercializa-lo e difundi-lo envolvendo a coordenação de três aspectos "invenção, aprendizagem e implementação" (Rogers, 1998). Neste sentido inovação não é um conceito linear, é holístico envolve interações dentro das empresas (conhecimento tácito) e entre a empresa e o meio envolvente (fornecedores, clientes, instituições públicas, universidades e centros de investigação).

A competitividade das empresas está actualmente muito dependente da sua capacidade para inovar. Inovar, do ponto de vista empresarial, é uma estratégia para aumentar o lucro, ganhar quota de mercado ou "criar" novos mercados alterando os hábitos dos consumidores, de modo a manter a vantagem competitiva no mercado. O que implica algum grau de diferenciação ou novas formas de controlo de custos. À palavra diferenciação associamos um produto ou serviço cujas características se distinguem dos existentes no mercado por criarem valor (utilidade) para os seus utilizadores.

A inovação não é apenas importante no contexto da gestão, constitui também uma base para o crescimento económico.

Figura 1 Destruição criativa de "Schumpeter"



Fonte: Schumpeter, 1934, adaptado.

Um dos primeiros autores que definiu inovação foi Schumpeter em 1934, recorrendo ao termo "destruição criativa" identificou cinco tipos de inovação "a introdução de um novo produto (ou uma melhoria na qualidade de um produto já existente); a introdução de um novo método de produção (inovação no processo); a abertura de um novo mercado (em particular um novo mercado para exportação); uma nova fonte de fornecimento de matérias-primas ou de bens semi-facturados; uma nova forma de organização industrial". (Figura 1)

A Comissão Europeia (2004), no Inquérito Comunitário à Inovação, segue também uma divisão da inovação por tipologias em "Inovação no produto (um melhor desempenho ou alargamento das possíveis aplicações do produto ou do serviço). Inovação no processo que se pode manifestar na melhoria do desempenho do próprio processo (processos mais integrados ou mais automatizados; aumento de flexibilidade; melhoria na qualidade; melhoria na segurança ou redução de danos ambientais) ou dos procedimentos de logística e controlo (permitindo que melhore o planeamento e a rota de mercadorias, aumente a flexibilidade da distribuição; melhore o controle de *stocks*)".

Drucker (1985) recorre à figura do empreendedor para definir inovação, considerando-a "um instrumento dos empreendedores, através do qual estes exploram a mudança como uma nova oportunidade para um novo produto ou serviço". Posteriormente, Tidd *et al.* (1997) seguem uma linha semelhante considerando-a o "processo de transformar oportunidades em novas ideias colocando-as no mercado".

Kline e Rosenberg (1986) definem inovação como um processo complexo "através do qual a inovação emerge não segue um padrão linear, é caracterizado por mecanismos de *feedback* complexos e por relações interactivas".

Porter (1990) utiliza o seu conceito de vantagem competitiva e defende que "as empresas ganham vantagens competitivas através de actos de inovação. Estas encaram a inovação em sentido amplo, incluindo o uso de novas tecnologias e novas formas de fazer as tarefas".

É consensual a associação do conceito de inovação ao crescimento económico. A revisão de literatura mostra-nos que os economistas clássicos acreditavam que as mudanças tecnológicas e a acumulação de capital eram os factores geradores de crescimento.

Posteriormente, Schumpeter (1934) tentou compreender como é que alterações na tecnologia contribuem para o crescimento, associando pela primeira vez um novo produto a crescimento económico.

Solow (1963), nos anos 60, com o seu estudo sobre o progresso técnico e os seus impactos sobre a produtividade, deu um importante passo para a macro economia da inovação.

Os economistas neo-Schumpeterianos, como Romer (1990), defendem que o crescimento económico sustentado depende da existência de um ambiente de competição entre as empresas, o qual as obriga a criarem novos produtos e serviços como estratégia de diferenciação face aos concorrentes.

Os estudos actuais fazem depender a inovação da capacidade das empresas para adquirirem e aplicarem o conhecimento no desenvolvimento de novos produtos e serviços (Trott, 2002) e sublinham a importância de um conjunto de competências organizacionais internas, que devem ser geridas de modo a ultrapassar resistências face à mudança e à criação de uma cultura organizacional de aprendizagem.

O processo de aprendizagem organizacional que leva as empresas, tal como, as pessoas a procurarem soluções para os problemas e a melhorarem a sua performance, passa pelo encontro de soluções para as novas necessidades, isto é, pela inovação.

Podemos encontrar no mercado vários exemplos de inovação, tais como: os terminais ATM, a via verde, o uso da telemática nos veículos a motor ou filtros de radiação para as comunicações móveis (inovação produto), o *home banking* ou as vendas de viagens e bilhetes de avião pela Internet (inovação na distribuição), as empresas de consultadoria que introduziram sistemas de informação e desenvolveram metodologias e testes de avaliação para melhorarem os processos de produção, a introdução de alterações no processo produtivo para reduzir os custos laborais unitários, a digitalização de processos de impressão (inovação no processo), o caso da *Arthur Anderson and Coopers and Lybrand* que integraram os serviços de contabilidade, de consultadoria e de tecnologias de informação, alterando a estrutura organizacional (Hauknes, 1996), a organização multi-divisional para aumentar a flexibilidade da indústria (inovação organizacional), as empresas do ramo automóvel que “conduzidas pelo mercado” para facilitarem as vendas criaram linhas de crédito para melhorarem os resultados do seu *core business* (inovação no mercado).

Os exemplos enunciados, estão associados a várias tipologias de inovação baseadas na sua natureza. As tipologias baseadas na diferenciação classificam a inovação em incremental e radical. Se alguns dos exemplos representam uma ruptura, o que actualmente Christensen (2004), apelida de “inovação disruptiva”, ou seja, um produto ou serviço completamente novo como garante de ganhos de quota

de mercado, muitos outros exemplos se referem apenas a pequenas melhorias em produtos já existentes (inovação incremental).

Inovar, é muitas vezes “desconfortável” para as empresas, envolve mudança e assunção de riscos. Contudo, a sobrevivência, principalmente em mercados com características de concorrência perfeita onde a homogeneidade dos produtos implica sucessivas reduções nas margens comerciais e em sectores sujeitos a turbulências e a rápidas mudanças, depende das suas competências para inovar.

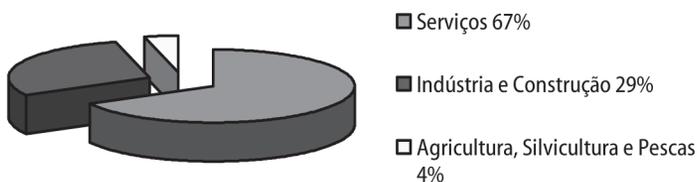
3. Existirá inovação no sector dos serviços?

A inovação não é um processo imediato e linear. Para a estimular há que dinamizar um conjunto de actores/políticas em simultâneo. Os estudos da inovação devem considerar as características das economias actuais. Nos últimos anos, os países da OCDE têm vindo a assistir a um processo de desindustrialização das suas economias, visível através da perda de peso do sector industrial na criação de riqueza e de emprego.

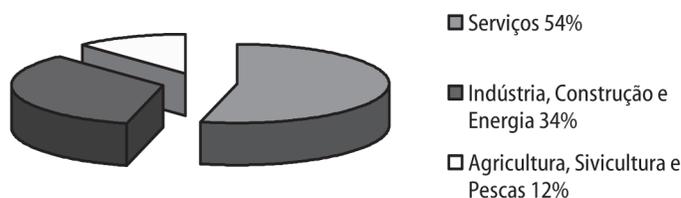
No caso da União Europeia, de acordo com dados da Eurostat os serviços foram o único sector que criou emprego nas últimas duas décadas. Nos EUA, dos 76 milhões de empregos criados entre 1970 e 2000, 70,6 milhões (93%) foram criados nos serviços.

A evolução da economia portuguesa permitiu um aumento do peso do sector terciário. Actualmente, o sector dos serviços representa 54%, em termos de população activa, e 67% do Valor Acrescentado Bruto (VAB), enquanto o sector agrícola só absorve 12% do emprego e contribui apenas com 4% para o VAB. Os serviços tornaram-se o sector mais dinâmico da economia, com o comércio, os transportes e comunicações, o turismo e os serviços financeiros a apresentar taxas de crescimento muito positivas.

Figura 2 Repartição do VAB - 2002



Fonte: INE.

Figura 3 Repartição do Emprego - 2002

Fonte: INE.

Contudo, o sector dos serviços é, ainda, um sector relativamente pouco estudado, sobretudo, no que respeita à inovação.

O que se justifica pela dificuldade em definir o que é um serviço. Pode-se definir serviço como “combinação de resultados e experiências prestadas e recebidas por um cliente” (Johnston and Clark, 2001, citado por Pinto, 2003, p.29). A diversidade de actividades que cabem no sector dos serviços, e a sua imaterialidade tornam mais complexa a sua definição, sendo estes classificados inicialmente como actividades não produtivas. Esta concepção evoluiu e começou-se a recorrer à classificação de Marshall. Este classificou como produtivo todo o trabalho excepto *“wich failed to promote the aim towards which it was directed”* (citado por Hauknes, 1998), o que serve de guia para a produção eficiente das actividades económicas.

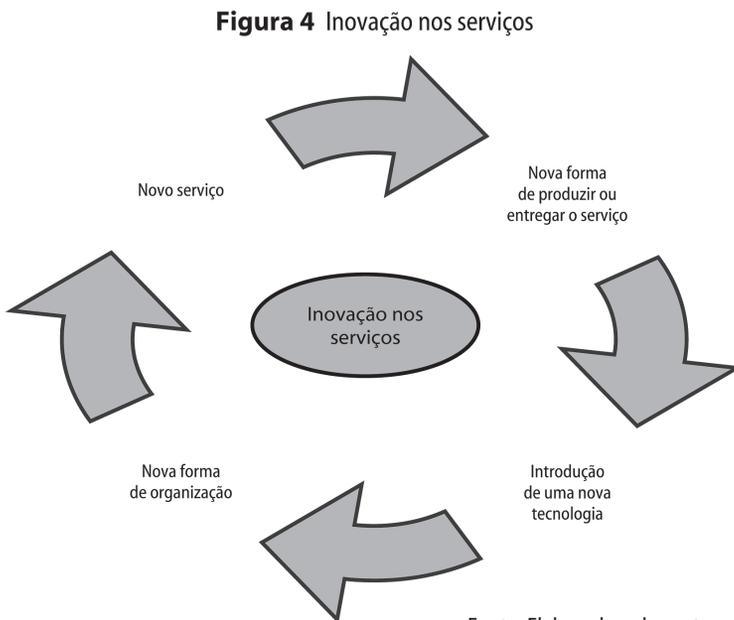
Hauknes (1998) classifica-os como as actividades que não produzem ou modificam os bens materiais e recorre a uma afirmação que caracteriza os produtos dos serviços como *“anything sold in trade that could not be dropped on your foot”*.

Outro aspecto que dificulta o estudo dos serviços é a heterogeneidade das actividades (quanto às características, dimensão, mercado onde actuam) a imaterialidade e intangibilidade (que se traduzem em duas características económicas inerentes às transacções: os serviços são efémeros, e, por vezes, o consumidor participa no processo de produção, o que envolve uma forte interacção entre o produtor/consumidor e conseqüente customização, caso evidente nos serviços de consultadoria, advogados, engenheiros, entre outros). Algumas tentativas de clusterização do sector dividem-no em 9 grupos: Comércio por grosso, comércio a retalho, hotéis e restaurantes, transportes e comunicações, Banca e seguros, agências imobiliárias, serviços de I&D e de tecnologias de Informação, serviços para empresas e serviços pessoais. (Hollenstein, 2000)

A inovação nos serviços é muitas vezes não-tecnológica, baseia-se em novas formas de organizar os recursos humanos, na promoção dos relacionamentos de carácter informal para potenciar a partilha de informações e cimentar o espírito de grupo, na redução do uso de determinados materiais e poupanças de energia ou consumíveis, em alterações nas estratégias de marketing, na criação de novos *interface* com os clientes, de novos canais de distribuição, de novas técnicas de gestão ou de aumento de flexibilidade das empresas.

Os aspectos enunciados justificam a existência de poucos estudos sobre serviços, e, particularmente sobre inovação no sector dos serviços, cujos primeiros estudos surgiram apenas na década de noventa. Gadrey (1995) define inovação nos serviços recorrendo à noção de produção de serviço como “arranjar solução para um problema, esta não envolve como actividade principal o fornecimento de um bem. Traduz-se na disponibilização de um conjunto de competências (humanas, tecnológicas e organizacionais) ao serviço do cliente para arranjar uma solução.” Em 1999, Sundbo e Gallouj, arguíram que inovação nos serviços é essencialmente incremental e de carácter prático “inovação nos serviços são principalmente pequenos ajustamentos nos procedimentos de carácter incremental e raramente radical. O tempo necessário ao desenvolvimento da inovação nos serviços é geralmente curto (...). O processo de inovação nos serviços é normalmente muito prático.”

A figura 4 junta os diversos contributos e aborda de forma sucinta as formas de inovar no sector dos serviços.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Van Ark *et al.*, (2003) comparam a indústria aos serviços, sublinhando a importância da inovação organizacional nos serviços “inovação nos serviços é por definição multidimensional. Quando comparado com a indústria, por exemplo, a inovação nos serviços caracteriza-se por uma maior ênfase na dimensão organizacional (novos conceitos de serviço, novos interfaces com os clientes novos sistemas de distribuição) comparativamente às opções tecnológicas.”

Quadro 1 Formas de Inovação nos serviços

Formas de Inovação	“Customisation” características	Fornecedor de Serviços	Exemplos
Inovação “por medida”	Os produtos são feitos para clientes específicos, atendendo aos seus pedidos e necessidades	Pequenas empresas Serviços operacionais	Projectos de arquitectura ou engenharia
Inovação <i>Ad Hoc</i>	Implementação de um serviço que requer uma adaptação a um cliente específico. Solução de um problema em cooperação com o cliente de uma forma interactiva e no contexto de um cliente específico.	Serviços Conhecimento Intensivos Fornecimento de serviços por “experts” em determinada matéria	Consultadoria, advocacia, solicitadores.
Inovação baseada em Recombinações ou Arquitectural	Novos produtos são obtidos através da dissociação ou de novas combinações de elementos dos serviços <i>standartizados</i>	Serviços Financeiros Serviços Operacionais	Créditos ao consumo, Contas poupança reformados.
Diferenciação ou inovação adjunta	Novos produtos são obtidos através da adição de serviços periféricos novos ou melhorados.	Comércio	Venda do automóvel + Serviço de crédito; Assistência pós-venda
Inovação baseada na distribuição	Quando o modo de entrega ou de interacção com o cliente é alterado	Serviços Financeiros Serviços Operacionais	<i>e-commerce</i> ; <i>e-banking</i>

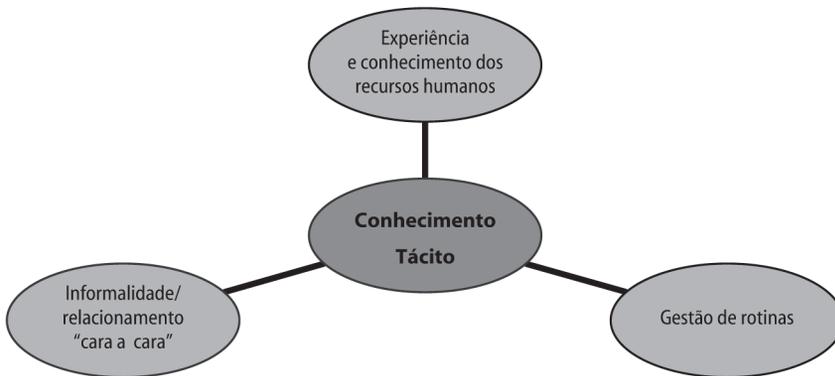
Djellal e Gallouj, categorizaram a inovação nos serviços em 5 tipos de acordo com as suas motivações e natureza da empresa que presta o serviço. (Quadro 1)

No sector dos serviços, a inovação é muitas vezes customizada, ou seja, para resolver problemas que surgem/virada para o cliente, tendo um carácter incremental.

O que por um lado, carece que o seu estudo, nomeadamente, as formas de a medir incluam dimensões “não-tecnológicas” e alguns indicadores de *knowledge management* aplicáveis em termos micro económicos às empresas. Por outro lado, a dificuldade em definir o que é um serviço traduz-se na dificuldade em medir a sua performance “output can generally be characterised as being of intangible nature” (Nielson, 2004).

O processo de inovação nos serviços funciona em rede, entre o sistema interno e o ambiente externo. A organização interna da empresa pode ser mais favorecedora do intraempreendedorismo, isto é, do aparecimento e desenvolvimento de novas ideias no seio das empresas que a podem diferenciar no mercado gerando melhores resultados. Neste contexto, o conhecimento tácito revela-se como factor diferenciador entre empresas (figura 5).

Figura 5 Conhecimento Tácito



Fonte: Elaborado pelos autores.

As redes de inovação envolvem empresas do sector dos serviços e industrial em trabalho conjunto. Pelo que, qualquer estudo do sector serviços não se poderá dissociar dos outros sectores. Muitas indústrias integram nas suas funções de produção a prestação de serviços, tornando-se "híbridas". Howells refere que "IBM and Siemens now derive more than 50% turnover from services activities (2000). Também é verdade que o *outsourcing* ganha peso, actualmente as empresas não se limitam

a subcontratar serviços de limpeza ou *catering*, mas também serviços na área das Tecnologias de Informação e Comunicação e outros menos tradicionais. O processo de inovação está assim depende destas relações em rede, a indústria e os serviços relacionam-se, umas vezes, no papel de fornecedor outras no de consumidor, havendo conhecimento partilhado e a necessidade de resolver situações/problemas comuns a ambos.

Em suma, o peso do sector dos serviços nas economias desenvolvidas é inequívoco, justificando-se a importância dos estudos nesta área, recente e pouco estudada, pelo contributo que podem dar para o seu conhecimento e compreensão, principalmente no que respeita à inovação.

4. Considerações finais

O processo de globalização determinou as características das economias modernas. A facilidade de transporte, a difusão rápida da informação facilitada pelo uso das novas tecnologias de informação e comunicação, a qualidade e quantidade do capital humano, o outsourcing, a deslocalização e a competição entre economias, sublinham a importância da inovação para a competitividade e crescimento económico das nações.

Se a inovação é um fenómeno complexo e multidimensional, estudá-la no sector dos serviços, torna-se uma tarefa exigente, que é dificultada pela intangibilidade dos serviços e pelas interações entre o sector serviços e os outros sectores.

Atendendo, ao peso dos serviços nas economias ocidentais, e ao seu contributo para a criação de emprego e riqueza é um desafio desenvolver novas abordagens que nos ajudem a compreender e a dinamizar o sector.

Referências Bibliográficas

CHRISTENSEN, C. (2004) Interview: Clayton Christensen, *Disruption is good*, available in www.cio.com

DEAKINS, D. e FREEL, M. (2003), *Entrepreneurship and Small Firms*, 3rd edition McGraw-Hill Education.

- DRUCKER, P. (1985), *Innovation and Entrepreneurship*, Harper and Row Publishers
- EUROPEAN COMMISSION (2004), *European Innovation Scoreboard 2004. Comparative Analysis of Innovation Performance*, Commission Staff Working Paper, Brussels 19.11.2004, SEC (2004) 1475
- GADREY, J. (1995), *Relations contrats et conventions de services*, Bandt J. Relations de Service, Marchés de Service, CNRS, Paris
- HAUKNES, J. (1996), *Innovation in Service Economy*, STEP Report, R-07, Oslo
- HAUKNES, J. (1998), *Services in Innovation – Innovation in Services*, STEP Report, R-13, Oslo
- HOLLENSTEIN, H. (2000), *Innovation Modes in the Swiss Service Sector. A Cluster Analysis based on firm-level data*, 3rd Workshop of the focus group on Innovative Firms and Networks, OECD, Project on National Innovation Systems (Phase III), Rome, October 2-3
- HOWELLS, J. (2000), *Innovation & Services. New Conceptual frameworks*, Centre for Research on Innovation and Competition, Manchester
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE) disponível em www.ine.pt
- KLINE, S. e ROSENBERG, N. (1986), *An Overview of Innovation*, in Landua, R. and Rosenberg, N. (eds) "The positive sum strategy: Harnessing technology for Economic Growth" National Academic Press, Washington, DC.
- NIELSEN, P. (2004), *Services sector statistics – Future needs and possible answers*, 1,5 day workshop organized by the European Commission DGs Enterprise and Eurostat, 29/30 June 2004-06-21, Luxembourg
- PINTO, S. (2003), *Gestão dos Serviços. A avaliação da qualidade*, Verbo Editora
- PORTER, M. (1990), *The competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London
- ROMER, P. (1990), *Endogenous Technological Change*, *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, "Part 2: The Problem of Development: A Conference on the Institute for the Study of Free Enterprise Systems." (Oct. 1990), pp.571-102
- ROGERS, M. (1998), *The definition and measurement of innovation*, Melbourne Institute Working Paper N^o 10/98, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, The university of Melbourne, May
- SCHUMPETER, J. (1934), *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- SOLOW, R. (1963), *Heterogeneous Capital and Smooth Production Functions: An experimental study*, *Econometrica*
- SUNDBO, J.; GALLOUJ, F. (1998), *Innovation as a loosely coupled system in services*, SI4S, Topical Paper 04

- SUNDBO, J.; GALLOUJ, F. (1999), *Innovation in Services in seven European Countries*, 99:1, Synthesis Report for European Commission, DG XII, TSER-SI4S
- TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. (1997), *Managing Innovation*, John Wiley & Sons
- TROTT, P. (2002), *Innovation Management and New Product Development*, Prentice Hall, 2nd Edition
- VAN ARK, B.; BROESMA, L.; HERTOOG, P. (2003), *Services Innovation, Performance Policy: A Review*, Synthesis Report in the Framework of the Project Structural Information Provision on Information in Services, June.

Pensar e Agir Estrategicamente: traços para uma gestão mais competente

ANTÓNIO JOÃO DE SOUSA

"Toda a vida soube que não devia depender dos peritos.

Como pude ser tão estúpido para lhes dar luz verde?"

John Kennedy

(... depois do desastre da Baía dos Porcos)

1. Introdução

De forma simples, gerir é decidir. A boa gestão pode ser entendida como a melhor escolha, de entre várias alternativas possíveis. Nesta perspectiva, gerir com competência implica conhecimento acumulado. A produção desse conhecimento, alimentada por uma pressão cada vez mais intensa dos ambientes organizacionais e por uma tensão competitiva permanente entre académicos, consultores e práticos das organizações, traduziu-se num desenvolvimento particularmente rápido da gestão, como domínio do saber, autónomo e de âmbito global, que deve procurar níveis crescentes de eficiência e eficácia, não só na sua vertente estratégica (decisões que envolvem investimentos materiais ou imateriais, capazes de potenciar crescimento e desenvolvimento), mas também na sua vertente operacional ou corrente (decisões que deverão converter esses investimentos em resultados).

Assim, gerir com eficácia, pressupõe não só conhecer a multiplicidade de instrumentos e modelos de apoio à decisão, como também os seus contextos mais favoráveis de aplicação, para assumir uma postura dinâmica e perspicaz de acção. Essa postura envolve escolhas ao nível das combinações de instrumentos mais adequadas a cada contexto, tendo como única certeza a volatilidade desses contextos e a fragilidade daquelas combinações de instrumentos. No mundo actual em que vivemos, não devemos ficar pelo estado de pensamento ou de conhecimento, será crucial arriscar o passo seguinte: a acção. Importa não esquecer que o conhecimento, só por si, não cria valor, pois ele só o gera se, efectivamente, for aplicado.

Esta reflexão procura, em traços largos, dar uma panorâmica do arsenal impressionante de modelos, métodos e instrumentos de decisão, principalmente de âmbito estratégico, colocados à disposição

dos gestores e que, articulando racionalidade e intuição, potenciam mais eficiência e eficácia organizacional.

Não esqueçamos, no entanto, que todos os que têm que decidir são falíveis, quer decidam sozinhos, por intuição, quer se rodeiem de conselhos e de instrumentos mais ou menos sofisticados. Convém ainda reter que não há, em termos absolutos, uma metodologia de decisão melhor que outra, o seu valor é relativo e depende do contexto. O que importa é saber o que se deve mudar, como, quando e porquê (o que nem sempre é evidente), mantendo em simultâneo uma boa capacidade de agilidade prática.

2. Estratégia e Gestão Estratégica; dos primórdios à actualidade

Apesar da prática da Estratégia ser muito antiga, podendo remontar à própria antiguidade grega, só a partir de meados da última década de cinquenta esse domínio começou a ser alvo de estudos formais e autónomos aplicados à empresa. A sua principal raiz, a militar, esteve na base, também por essa altura, da primeira edição do tratado de guerra mais antigo do mundo que, pelas analogias ao mundo empresarial, ainda hoje continua a ser um dos maiores *best seller* da gestão: “A Arte da Guerra” de Sun Tzu.

Desde então o termo Estratégia tem sido objecto dos mais diversos conteúdos semânticos que variam de autor para autor, de acordo com os seus interesses, contributos e posicionamentos científicos, sem que se vislumbre um consenso total. Os conceitos, instrumentos e modelos propostos têm-se multiplicado, consubstanciando uma dinâmica contínua iniciada com os pioneiros modelos LCAG¹ e Vector de Crescimento², respectivamente das escolas de Harvard e de Carnegie. Essa dinâmica tem-se balanceado, até aos dias de hoje, ao sabor de evoluções diversas, incluindo efeitos de moda, tensões competitivas permanentes entre académicos, consultores e práticos, não esquecendo a pressão intensa da envolvente, numa lógica de renovação de capacidades de resposta estratégica aos principais problemas de cada contexto e de cada época.

Assim, num contexto de crescimento económico e de relativa estabilidade, seguiram-se, a partir de finais da década de sessenta, as matrizes de gestão de carteiras de actividades dos três grandes gabinetes de consultoria da altura: Boston Consulting Group (BCG), McKinsey e Arthur De Little (ADL). Se os anos sessenta deram início ao período de formação do denominado paradigma estratégico clássico, tal como hoje o conhecemos, sob a forma de planeamento, os anos setenta consolidaram-no. Segundo esse paradigma clássico os gestores preparam o futuro através de planos globais ou planos

de carteira de negócios, concebidos por especialistas, numa lógica de longo prazo. As acções projectadas, baseando-se em previsões unicamente quantitativas, colocam ênfase na adaptação sistemática à envolvente empresarial para atingir os objectivos financeiros a que se propõem.

Com a crise económica da segunda metade dos anos setenta e consequente turbulência empresarial, estes últimos instrumentos começam a revelar dificuldades. A excessiva racionalização técnico-económica do planeamento estratégico clássico, torna-o demasiado pesado, rígido e oneroso para poder dar respostas satisfatórias aos novos constrangimentos ambientais. A célebre *paralysis by analysis* torna-se realidade. Em consequência o quadro metodológico da estratégia inicia um processo de renovação.

Os anos oitenta são um período de transformações importantes no processo estratégico:

- » os gestores, para além de estarem empenhados na implementação das estratégias, passam também a envolver-se directamente na sua formulação, tarefa anteriormente desempenhada, em exclusivo, pelos especialistas de planeamento;
- » o planeamento estratégico flexibiliza-se, relativizando a dimensão quantitativa e valorizando a qualitativa;
- » a tónica é colocada no estabelecimento de visões do futuro, análise da estrutura de mercados e das capacidades da organização, acrescentando ainda a preocupação com o impacte da cultura organizacional na implementação de estratégias competitivas.

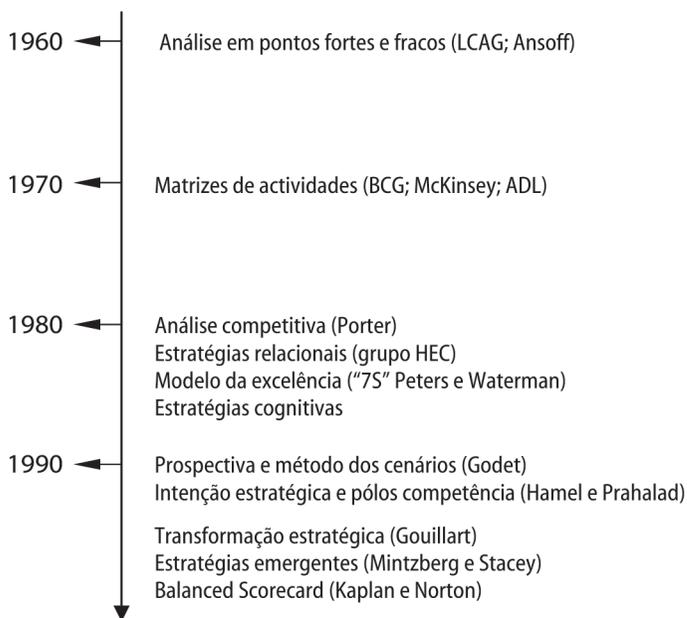
Ou seja, as novas abordagens passam a apresentar um cariz mais flexível e a estar centradas no paradigma competitivo e ainda em outras formas relacionais, nomeadamente a cooperação e o estabelecimento de alianças. Para assinalar estas alterações começa a falar-se em Gestão Estratégica, por oposição a Planeamento Estratégico. De entre essas novas abordagens importa destacar a análise competitiva de Porter (1985), as estratégias relacionais do grupo HEC-Hautes Écoles Commerciales (1993) e a excelência empresarial de Peters e Waterman (1982).

Finalmente, os anos noventa são os anos de assumida e frontal ruptura com o Planeamento Estratégico clássico. Passa a ser defendido o paradigma da Gestão Estratégica, propondo modelos renovados de abordagem focalizados não no resultado, mas no próprio processo de formação da estratégia, encurtando o horizonte temporal de referência. Porque a principal preocupação se vira para a resposta imediata aos problemas emergentes transporta-se a estratégia na direcção da gestão corrente, enfatizando a importância do futuro e impondo uma atenção permanente à evolução dos indicadores

que o pronunciam e às acções diárias que o constroem. Para responder à instabilidade e complexidade crescentes da envolvente das organizações, sugerem-se abordagens centradas nos recursos de cada organização e modelos de transformação estratégica global, incluindo a reengenharia de processos, numa perspectiva temporal simultaneamente de curto, médio e longo prazos. Numa linha muito mais radical de afastamento em relação ao paradigma clássico, sugerem-se ainda abordagens que, ao criarem condições para a aprendizagem colectiva e interacção política, defendem a emergência da estratégia. Nesta óptica argumenta-se, com fundamento científico (matemática, física, biologia... sistemas dinâmicos não-lineares, teoria do caos...), que a estratégia emerge sem que exista qualquer intenção prévia. Faz-se apelo à dimensão heurística humana como forma de potencializar a criatividade e a reflexão durante a acção. De entre os autores com contributos mais marcantes, nesta década, salientam-se Hamel e Prahalad (1989, 1994), com a preconizada “análise baseada nos recursos”; Gouillard (1993), Hammer e Champy (1993), com a “reengenharia de processos e transformação estratégica”; Mintzberg (1994, 1998) e Stacey (1991, 1992), com as “estratégias emergentes”. Já em finais dos anos noventa, porque os principais problemas da gestão estratégica se continuavam a concentrar principalmente ao nível da implementação das estratégias, surge ainda um outro instrumento de abordagem, hoje muito em voga, o denominado *Balanced Scorecard*, de Kaplan e Norton (1996, 2001, 2004). Este focaliza as atenções na acção e no seu desempenho, alinhando e mobilizando toda a empresa com os seus objectivos estratégicos.

Figura 1

Cronologia dos principais modelos e instrumentos da vertente estratégica da gestão



A figura 1 sintetiza, cronologicamente, os principais modelos e instrumentos de decisão que foram surgindo e que estão à disposição dos gestores, neste início de século, para os apoiar na gestão estratégica das suas organizações. A vertente estratégica da gestão passou, assim, por um processo evolutivo gradual com cada nova abordagem a apoiar-se na precedente para traduzir uma perspectiva diferente de considerar a organização e o seu meio envolvente. Não será de crer que esta evolução seja um movimento do erro para a verdade. Convém evitar cair na tentação, bastante comum em gestão, de privilegiar os últimos desenvolvimentos, a última moda, em detrimento de construções mais antigas (mas também, provavelmente, mais sólidas). Como fazem salientar Mintzberg *et al.* (1998), «o tempo trabalha a teoria e a prática da gestão estratégica como trabalha o vinho nos barris: ele revela a excelência». É por isso que os autores clássicos e respectivas propostas têm sempre o seu espaço, qualquer que seja o domínio da ciência ou da técnica, e grande parte de outros autores são efémeros.

Cada abordagem deve ser simplesmente encarada como uma janela adicional para visualizar uma organização, sendo que, para alguns problemas, umas janelas se revelam mais úteis que outras. Daí que nenhum modelo deva *a priori* ser considerado melhor ou pior em termos absolutos, o seu valor é sempre relativo e depende do contexto.

3. Indutores de mudança contextual

«Se há alguma coisa que é certa hoje em dia, é que os gestores e os executivos de amanhã farão coisas que serão ainda mais diferentes daquilo que os gestores e executivos fazem hoje» (Drucker, 1995). Esta afirmação é bem reveladora da exigência de abertura mental de adesão à mudança, que é feita aos gestores.

Os fenómenos de mudança assumem um carácter global e interactivo, em que alterações nos subsistemas do meio envolvente induzem alterações nos subsistemas funcionais e organizacionais das empresas que, quando significativas, conduzem à alteração dos princípios e práticas empresariais. É a interactividade deste processo que garante a evolução da gestão nas suas vertentes estratégica e organizacional. Assiste-se, assim, a um processo vertiginoso de renovação de teorias e práticas empresariais, consubstanciado na evolução da envolvente ambiental para níveis crescentes de complexidade e de incerteza e nas respostas da gestão, seguindo lógicas de simples adaptação à envolvente ou de actuação sobre ela, para a transformar a seu próprio favor.

Nos últimos vinte anos o mundo empresarial tem sofrido grandes alterações, que se traduzem numa mudança de fundo: a transição para a sociedade pós-industrial ou como lhe chamou Peter Drucker no seu livro *Managing in a Time of Great Change*, a sociedade do conhecimento. Esta macromudança tem como *pivots* três dimensões maiores: a dimensão tecnológica³, a político-económica e a socio-cultural.

No que concerne à tecnologia, a história tem revelado que na base de alterações radicais e do próprio progresso económico e social estão normalmente vagas de mutação tecnológica. Por exemplo, a conquista medieval da força energética da água e do vento abriu o caminho à Renascença. A máquina a vapor está ligada à Revolução Industrial do século XIX. O motor eléctrico ao arranque da civilização industrial do século XX. Na segunda metade desse século a nova vaga tecnológica abrangeu a electrónica e as tecnologias de informação, lançando as sementes da chamada sociedade do conhecimento. Nesta, «os tradicionais factores de produção, a terra, o trabalho e o capital, não desaparecem, mas tornam-se secundários. Podem ser obtidos, e facilmente, desde que exista conhecimento especializado» (Drucker, *ibid.*). A informação e comunicação passam a estar para a sociedade do conhecimento como o petróleo e a energia eléctrica estavam para a sociedade industrial. A informação e as tecnologias a ela associadas passam, assim, a ser considerados os recursos estratégicos que, devido ao seu ritmo alucinante de desenvolvimento, fazem alterar radicalmente o mundo empresarial, passando as empresas a organizar-se em função deles.

Na vertente político-económica, salienta-se a queda de “muros” políticos, a tendência para a criação de poderes executivos supranacionais e a eliminação de barreiras alfandegárias, não só à escala europeia (UE) mas também mundial, nomeadamente no âmbito dos acordos internacionais do comércio entre os vários blocos económicos (OMC). Tudo isto induziu que se deixasse de raciocinar em termos de mercado regional ou nacional, isolado ou virtualmente autosuficiente, para se assumir uma postura virada para um mercado global e interdependente. Hoje em dia, as pessoas podem comprar o que quiserem, a quem quiserem e onde quiserem, pelo que as empresas ainda que operem, essencialmente, na esfera nacional, terão que considerar e enfrentar, pelo menos potencialmente, a concorrência externa, vinda de qualquer parte do globo. A distinção entre economia interna e economia internacional deixou de ser uma realidade económica, por muito que permaneça uma realidade política, social ou cultural. Por outro lado, há alterações na tipologia dos mercados, pois os mercados emergentes não são de bens de consumo, nem de bens de produção tradicionais, são mercados que servem, simultaneamente, tanto produtores como consumidores. Envolvem áreas tão diversas como a informação e a comunicação (potencializadoras do fenómeno de globalização); o lazer, a saúde e a educação; o ambiente, nomeadamente energias alternativas e agrobiologia; as

infraestruturas físicas, especialmente os sistemas de transporte. Finalmente, ainda na vertente económica, importa salientar as mudanças de relações de poder entre agentes. O centro de poder desloca-se dos produtores para os distribuidores, pois estes concentraram-se e estão mais próximos do acto que determina a cadência do sistema produtivo - a compra - podendo mais facilmente condicioná-lo.

Ao nível socio-cultural, de entre os fenómenos com impacto directo nas teorias e práticas de gestão, salientamos primeiramente o envelhecimento da população activa e a sua ocupação crescente em actividades ligadas aos serviços. Acresce, ainda, a emergência de um novo perfil social, com uma nova classe a ter cada vez maior peso, «os trabalhadores do conhecimento», como lhes chama Peter Drucker (*ibid.*). Estes novos trabalhadores terão que ser “pessoas educadas”, não somente no sentido tradicional do termo mas também no sentido de alguém que aprendeu a aprender de forma contínua e permanente (sob pena de rapidamente ficar obsoleto), revelando, simultaneamente, capacidades para aplicar os conhecimentos adquiridos. Esta transição de perfil do trabalho nos países desenvolvidos terá também fortes impactos nos países mais pobres. Estes perdem uma das suas mais importantes vantagens comparativas, a mão-de-obra barata. O seu desenvolvimento ter-se-à que basear a partir de agora na vantagem comparativa emergente, o conhecimento e a sua aplicação, o que implica mão-de-obra qualificada e melhor remunerada.

Quanto ao subsistema cultural, propriamente dito, convém reter as alterações nas relações entre organizações e ainda entre estas e as pessoas que nelas trabalham. Verifica-se a tendência para as pessoas trabalharem para as organizações mas, cada vez mais, deixarem de ser empregados dessas mesmas organizações. O novo modelo de relação, que funciona nos dois sentidos, assenta na flexibilidade e na mobilidade. «A sociedade do conhecimento é uma sociedade de mobilidade, porque as pessoas já não ficam onde nasceram, nem em termos de geografia, nem em termos de posição social e de estatuto» (Drucker, *ibid.*). O trabalhador possui o principal factor de produção - o conhecimento - e sob essa perspectiva é independente e altamente móvel. Este trabalhador independente, a contrato ou em *part-time*, constitui uma das referências do novo modelo relacional. No que concerne às relações entre as organizações assiste-se, cada vez mais, ao desenvolvimento de formas relacionais baseadas na troca de conhecimento, ou seja, parcerias sob a forma de um contratante que fornece serviços (*outsourcing*) ou de partilha de uma nova empresa estrangeira (*joint-venture*). Neste contexto, valores como “subordinação” e “autoridade” perdem terreno a favor de “participação”, “auto-ajuda” e “confiança”. Numa sociedade caracterizada por índices de competitividade e de mobilidade crescentes, são esses os valores referenciais capazes de estimular a criatividade e a inovação, sendo relativamente comum encontrar as mesmas empresas a

As abordagens à direita do “relógio” propõem, sobretudo, modelos formais de decisão e tendem a identificar as “melhores” decisões estratégicas, com base numa análise supostamente racional, objectiva e completa da situação existente. Os modelos da esquerda recorrem a uma abordagem menos positivista, mais heurística e descritiva, podendo-se até dizer exploratória das situações, preocupando-se essencialmente com as competências distintivas de cada empresa e com a descrição e o questionamento dos seus processos de decisão.

Esta evolução, como refere Marchesnay (1993), «ao mesmo tempo que traduz uma crítica aos procedimentos e modelos prescritivos revela-se a favor da análise de processos e das abordagens descritivas. Repugnando o globalismo metodológico ou determinismo geral na linha do *one best way*, defende o individualismo metodológico». Admite-se, assim, que as vantagens competitivas duradouras não são exclusivamente determinadas pelo posicionamento das empresas no mercado, mas também pelas suas competências específicas (história, identidade, recursos específicos...) capazes de modelar a envolvente. Este é o princípio orientador dos modelos mais recentes de abordagem estratégica, estejam eles imbuídos da perspectiva intencional da estratégia ou da perspectiva emergente.

Em suma, os diversos modelos de abordagem estratégica partiram duma concepção mecânica e analítica da estratégia, desenvolvendo lógicas de planeamento exageradamente rígidas e pesadas, para evoluírem no sentido de lógicas mais contingentes e cheguem ao estudo dos processos, introduzindo flexibilidade de análise para responder à complexidade e incerteza da envolvente com soluções rápidas de âmbito estratégico, numa perspectiva intencional ou emergente.

5. Formação de paradigmas; da intencionalidade à emergência

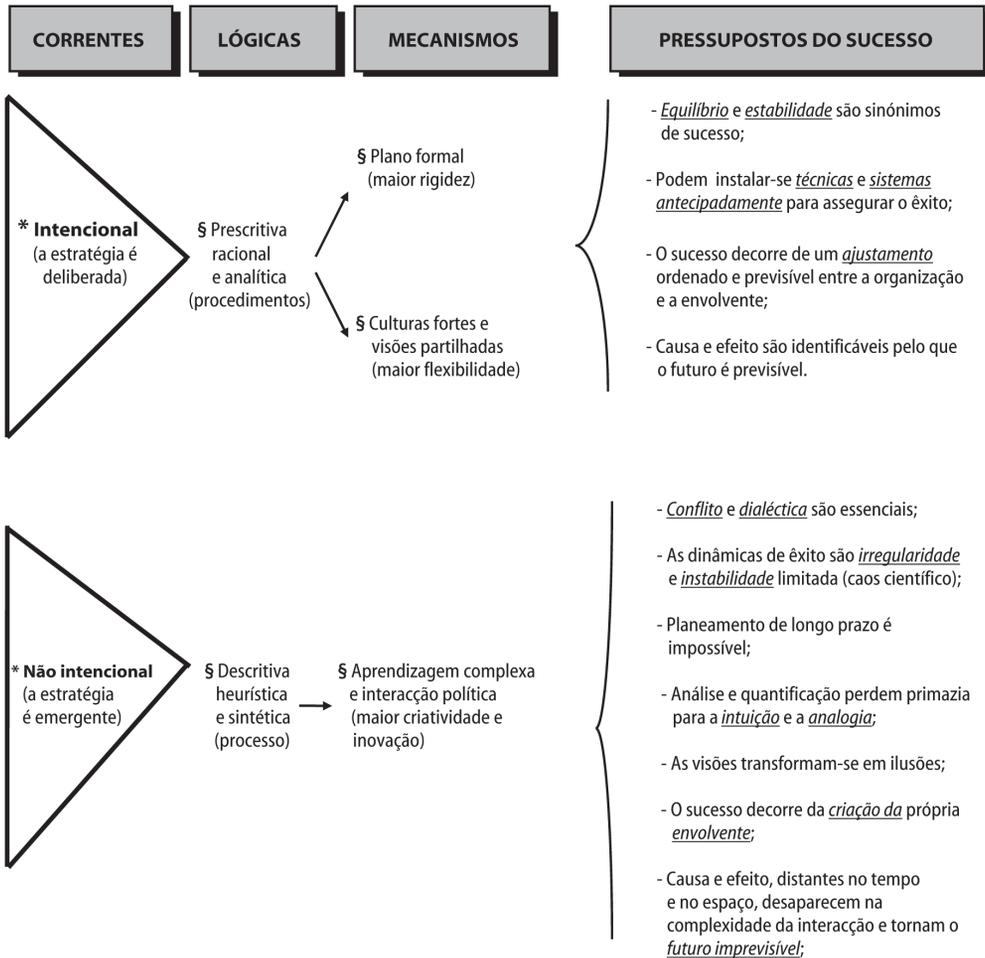
O quadro referencial que tem dominado o processo estratégico, consiste «num conjunto de procedimentos ordenados, racionais e intencionais, que integram as acções individuais num padrão organizacional coerente e capaz de proporcionar o ajustamento a uma determinada envolvente» (Stacey, *et al.*, 1996). Nesta perspectiva a estratégia resulta duma intenção, consubstanciada num plano formal composto de três fases distintas: análise/formulação, implementação e controlo. Inicialmente identificado como um conjunto de procedimentos muito formalizado, rígido e centralizado em especialistas externos ou nos gestores de topo, o planeamento estratégico evoluiu em flexibilidade e descentralização, mantendo no entanto a concepção tradicional da estratégia como realização duma intenção. De entre os inúmeros autores que concebem a estratégia como um processo de planeamento, Igor Ansoff constitui a referência maior. Também ele, flexibilizando a sua

concepção inicial, vai integrar a corrente renovadora do planeamento estratégico. Nesta, autores como Porter (1995), defendem que a essência da estratégia consiste em ser flexível para lidar com a competição, diagnosticando a envolvente industrial e adaptando a empresa às suas mudanças. Hamel e Prahalad (1989), apresentando uma perspectiva mais dinâmica, postulam que a mortalidade é uma característica inevitável a todas as vantagens competitivas e que a intenção da organização deverá ir muito além dos simples mecanismos de adaptação à envolvente. Deverá tentar criar a sua própria envolvente competitiva, procurando moldá-la às suas capacidades internas. Por sua vez, Peters e Waterman (1982), centrando a sua análise nas pessoas da organização, advogam as estratégias de sucesso como o resultado da criação de culturas fortes e visões partilhadas, instrumentos que, em substituição do plano formal, fornecem, segundo eles, a unidade, consistência e regularidade necessárias aos níveis de desempenho pretendido.

Um movimento diametralmente afastado da noção de que a estratégia resulta de um plano ou de qualquer outro tipo de realização intencional (culturas e visões partilhadas) teve início nos trabalhos de Mintzberg e Waters (1982). Esse movimento preconiza a emergência de estratégias sem uma prévia intenção compreensiva. Nessa perspectiva, a elaboração da estratégia compreende algo mais que modelos racionais: integra factores desordenados dos foros político, social e emocional, sem que exista qualquer intenção prévia, e que, por natureza, se afastam duma lógica estruturável. É postulada a valorização de variáveis heurísticas (associadas à interacção complexa entre as pessoas e à sua própria intuição), indutoras de criatividade e inovação, em detrimento das ferramentas do planeamento intencional que, segundo a concepção dos autores que integram o movimento, tendem a empurrar a empresa para um estado de “cristalização.” Esta corrente fundamenta a sua argumentação na observação empírica e em descobertas científicas, relativamente recentes, sobre as dinâmicas dos sistemas complexos, em áreas tão diversas como a matemática, a física, a biologia e outras ciências da natureza. Ralph Stacey (1991), transpondo essas descobertas para o mundo dos negócios, deu um contributo importante para a fundamentação científica da tese subjacente a esta última corrente de abordagem.

As linhas mestras dos quadros referenciais do processo estratégico podem ser sintetizadas da seguinte forma:

Figura 3 Paradigmas estratégicos; referenciais de intencionalidade e de emergência



Fonte: Sousa (2000).

As correntes intencional e não intencional constituem dois extremos teóricos de encarar o processo estratégico. Não está provado de forma concludente que a primeira obtém melhores resultados que a segunda⁴. De igual modo, a perspectiva não intencional, sendo muito recente, também não apresenta ainda um corpo de conceitos suficientemente consolidado pelos resultados práticos. Perante tais factos e partindo da convicção que "a função dos gestores consiste em serem imaginativos e em criarem novos conhecimentos, para além de armazenarem informação que deverá ser recuperada na espiral de planeamento seguinte" (Stacey, *et al.*, 1996), concebemos a estratégia como uma combinação de intencionalidade racional, suportada por instrumentos ou modelos analíticos de apoio à decisão, com intuição e imaginação emergentes, capazes de questionar os

limites dos próprios modelos utilizados e agilizar o processo, antecipando assim surpresas pela criatividade e inovação.

6. Postura dos gestores para uma gestão competente

O domínio da reflexão e prática estratégicas revela-se, assim, um espaço eclético e complexo, composto de combinações diversas, onde "o processo estratégico constitui ao mesmo tempo julgamento conceptual, visão intuitiva e aprendizagem emergente; englobando tanto transformação como permanência; devendo implicar conhecimentos individuais e interacção social, tanto cooperação como conflito; pressupondo analisar previamente e programar depois, assim como negociar durante; e tudo devendo ser feito tendo em conta as exigências da envolvente" (Mintzberg, *et al.*, 1998). Para além de tudo isso, a reflexão e prática estratégicas requerem alinhamento com as características da empresa e dos seus dirigentes, numa perspectiva de curto, médio e longo prazos. O que importa é saber o que se deve mudar, quando, como e porquê, mantendo, em simultâneo, uma boa agilidade prática. Convém lembrar que os maiores insucessos de gestão se deveram à fixação dos dirigentes num determinado referencial paradigmático: foi a obsessão pelos planos (anos 70), a obstinação pelas visões (anos 80), a moda da reengenharia (anos 90). Actualmente, a grande paixão é a "empresa em aprendizagem". Aqui, há também que ter prudência, pois esta em doses inadequadas pode revelar-se contraproducente.

Sabemos que a força motriz de todo e qualquer processo de desenvolvimento está no factor humano. Cada vez mais é ele que determina a diferença competitiva. É o único factor que tem características auto-sustentadas para ser dinâmico, coordenar as várias actividades empresariais e autonomamente responder, com saber, aos incertos desafios da denominada sociedade do conhecimento. Neste sentido, o processo de coordenação do gestor assumirá especial importância para a vantagem competitiva.

Tendo em conta, por um lado, a envolvente mutante e cada vez mais competitiva em que as empresas estão inseridas e, por outro lado, o arsenal existente de instrumentos de análise e de apoio à decisão, com a panóplia de possibilidades de escolha que isso levanta em termos de combinações de instrumentos para tomar as decisões mais adequadas a cada contexto, somos da opinião que os gestores de perfil empreendedor e/ou planificador são aqueles que reúnem atributos mais propícios a desafios empresariais como os da actualidade, que requerem rapidez na detecção e na exploração de questões (oportunidades) com potencial estratégico. Por sua vez, perfis burocráticos e/ou meramente reactivos⁵ são pouco aconselháveis na maioria das condições actuais, pois a sua natureza

conservadora face ao risco poderá fazer hipotecar muitas das oportunidades de êxito. Neste contexto, as mudanças que se exigem estão muito longe de ser fáceis: o que está em causa é o factor humano e, como alterações ao nível de perfis de reflexão/acção estratégica relevam para mudanças de mentalidade (ou de pessoas), a tarefa revelar-se-à delicada, pouco rápida e, *a priori*, sem quaisquer garantias de sucesso.

7. Considerações finais

As opções de gestão de hoje são diferentes das que herdámos da sociedade industrial e as desta diferentes das opções da sociedade agrícola. A envolvente estável e previsível, cuja base geradora de riqueza era material, pois a maximização do lucro era condicionada quase exclusivamente por investimentos materiais associados a uma afectação óptima de recursos, também materiais, pela via da normalização de tarefas, deixa de ser a norma e passa a ser a excepção. A instabilidade e incerteza ambiental ganha terreno e, segundo as abordagens mais recentes da gestão estratégica, longe de ser inimiga do êxito, é considerada vital para que a empresa se mantenha continuamente inovadora. A fonte que gera riqueza fica fortemente associada a investimentos imateriais, nomeadamente à especialização de competências e à valorização do factor humano. Assim, a gestão deste factor, articulada com a integração de novas tecnologias e do recurso conhecimento, passa a ser determinante no desempenho empresarial.

Tudo isto se traduziu num processo evolutivo gradual de abordagens estratégicas com, um pouco como no progresso da medicina, cada novo desenvolvimento a apoiar-se no precedente, pretendendo substituí-lo, para resolver os problemas mais prementes. Neste quadro, torna-se fácil compreender e aceitar, hoje, sem grandes reticências, a inexistência duma única e ideal maneira (*the best way*) de gerir uma organização, já que essa gestão depende de factores contextuais.

A universalidade é, assim, substituída pela circunstancialidade do alinhamento da empresa a situações específicas de ambiente e tecnologia. Daí a importância para o gestor actual de ser contingente e desenvolver capacidades de diagnóstico, para aplicar os conceitos e instrumentos mais apropriados à resolução de problemas situacionais. Nesta perspectiva, "o mais que se pode fazer é descrever as situações que parecem dar a grupos de pessoas a possibilidade de aprender quais são as abordagens eficazes em cada nova situação à medida que se envolvem nela" (Stacey, 1992).

Em suma, tem-se assistido a uma renovação contínua do processo de elaboração de estratégias, com as propostas mais recentes a substituírem uma reflexão de base mais quantitativa por uma reflexão

mais qualitativa, tornando o tempo de resposta mais curto e privilegiando, assim, a acção em detrimento do plano. Esta dinâmica levou a um estágio de desenvolvimento em que a formação da estratégia pode ser vista, em termos de um espectro, que se estende do que é organizacionalmente intencional, num extremo, ao que é emergente, no outro extremo. No primeiro, temos a denominada abordagem clássica, de cariz racional e directamente associada a uma visão analítica, pré-definida e linear do processo de decisão, para realizar uma estratégia consubstanciada num plano ou visão de longo prazo - a estratégia de sucesso é assumida como um padrão de acção intencional. No outro extremo, temos a abordagem emergente, de cariz heurístico, onde, numa óptica de síntese, o estímulo da imaginação, da interrogação e da descoberta assume importância central e leva à formação de estratégias - a estratégia de sucesso é, então, assumida como um padrão de acção que emerge, sem prévia intenção, de um processo de interacção política e de aprendizagem, em tempo real, a partir do que se faz.

Entre os dois extremos existe uma panóplia de possibilidades. A solução mais adequada não se encontra certamente nas extremidades, mas na forma proporcional como as diversas oposições entre análise e síntese são conciliadas: nenhuma estratégia pode ser puramente deliberada ou puramente emergente, porque a primeira exclui a aprendizagem e a segunda o controlo. A questão prática, que se coloca então aos gestores, relaciona-se com a combinação apropriada de análise e de síntese que é necessário utilizar, onde e quando? Isso pressupõe conhecimento da multiplicidade de modelos estratégicos existentes e dos seus contextos mais favoráveis de aplicação.

Mas... não basta ficar por aí, não basta ficar pelo estado de conhecimento. É necessário aplicar esse conhecimento no terreno. Ou seja, para além da reflexão estratégica é fundamental arriscar o passo seguinte: a acção estratégica. Reflexão sem a respectiva acção (ou vice-versa) condiciona negativamente o desenvolvimento de qualquer sistema de gestão. Importa ainda ter presente que, normalmente, o preço da inacção é superior ao preço da acção com erro. Portanto, estrategicamente, há que não ter medo de errar.

Sabemos também que, mesmo que sejam utilizados os instrumentos mais adequados a um determinado contexto, não teremos nunca a garantia absoluta de que as expectativas de sucesso acabem por ser cabalmente satisfeitas. Ou seja, mesmo que tudo seja feito de acordo com os trâmites optimamente estabelecidos, existe sempre a possibilidade de surgirem imponderáveis e dos resultados obtidos se desviarem dos esperados. Daí a aconselhável prudência de não deixarmos depender totalmente as nossas decisões de peritos e/ou de peritagens.

O gestor deve, assim, ser pragmático, ter espírito empreendedor e saber ponderar os diversos pontos de vista, para depois decidir de acordo com o seu próprio corpo de conhecimentos e corrigir, rapidamente, os erros à medida que eles vão sendo cometidos. Só com esta postura dinâmica será possível dar sustentabilidade a um sistema de gestão competente, com compromisso económico e responsabilidade social.

Nesta linha de orientação, em concreto, será imprescindível que o brio profissional e os conhecimentos de cada um de nós se desenvolvam ainda mais, para que as oportunidades não sejam desperdiçadas e se criem importantes alicerces de desenvolvimento que permitam encarar o futuro com maior tranquilidade. Esse profissionalismo acrescido deverá envolver horizontes alargados (estratégicos), capacidade de adaptação à mudança ou, se possível, capacidade de antecipar. Se, hoje, se constata muitas evidências de optimismo em relação ao progresso, também se constata evidências de pessimismo face às dificuldades que se avizinham. Neste contexto, as ideias avançadas por Wacker (1999) são interessantes, quando refere: "Devo admitir que não tenho a menor ideia do que vai acontecer amanhã... mas existe uma coisa que eu sei. Só uma. É que o optimista terá um bom futuro, e o pessimista terá um futuro difícil. O interessante é que as mesmas coisas acontecerão a ambos". Será, talvez, conveniente acrescentar ainda um pormenor: a prudência aconselha à não passividade, pois é fundamental ir preparando continuamente as condições para construir esse bom futuro e, assim, poder abordar este terceiro milénio sem complexos exagerados. Numa altura em que, em Portugal, se fala tanto em défices (orçamental, balança comercial...), essas condições deverão envolver o contributo de todos os responsáveis organizacionais para atenuar aquele que consideramos ser o pai de todos os défices: o de gestão estratégica. Com efeito, quando a visão estratégica é deficiente (ou inexistente), as decisões que são tomadas acabam, frequentemente, por se revelar desadequadas ou insuficientes, originando depois carência de meios monetários e/ou de competitividade, traduzindo-se tal facto em défices orçamentais e de comércio externo. Estes, afinal, acabam assim por não ser senão o resultado de lacunas importantes ao nível do pensamento estratégico... e da respectiva acção.

Notas

- ¹ O nome LCAG deve-se às iniciais dos quatro autores desse modelo de decisão estratégica, os professores Learned, Christensen, Andrews e Guth, todos de Harvard.
- ² O modelo Vector de Crescimento deve-se a Igor Ansoff.
- ³ Por forma a incluir-se a diversidade de processos directa e indirectamente aplicáveis à actividade produtiva da empresa, utiliza-se nesta reflexão o conceito de tecnologia na sua acepção mais ampla, englobando não só o conjunto de processos materiais, mas também imateriais ou cognitivos, necessários à realização de uma actividade.
- ⁴ Existem estudos que efectivamente têm tentado provar a relação positiva entre planeamento estratégico formal e desempenho. De entre nove estudos dirigidos por Greenley (1986), cinco deles concluíram da existência dessa relação e quatro não a conseguiram provar. Outras duas investigações, realizadas por Pearce, *et al.* (1987) e por Shrader *et al.* (1984), também não conseguiram provar que essa relação fosse estatisticamente forte ou relevante. Daí que a ligação positiva entre gestão estratégica intencional e sucesso organizacional se encontre longe de ter sido confirmada de forma concludente e empiricamente fidedigna.
- ⁵ Utilizando a tipologia de Toyohiro Kono (1992), os gestores estratégicos empreendedores e planificadores são aqueles que têm uma atitude exploradora face ao risco, sendo que os primeiros possuem um tipo de pensamento mais intuitivo, fazendo análises rápidas das alternativas estratégicas que se deparam e os segundos apresentam um tipo de pensamento mais sistemático, desenvolvendo análises mais completas e cuidadosas das diversas alternativas. Por sua vez, os gestores burocráticos e reactivos são ambos conservadores e, embora o segundo seja mais intuitivo, acaba, no entanto, por se revelar constantemente atrasado (pois só reage depois dos acontecimentos).

Referências Bibliográficas

- ANSOFF, I. (1988), *The New Corporate Strategy*, John Wiley & Sons.
- DRUCKER, P. (1995), *Managing in a Time of Great Change*.
- GOUILLART, F. (1993), *Stratégie pour une entreprise compétitive: dirigeans, transformez votre entreprise*. Economica.
- GREENLEY, G. (1986), "Does Strategic Planning Improve Company Performance?"; *Long Range Planning*, 19, nº2.

- HAMEL, G. e PRAHALAD, C. (1989), "Strategic Intent", *Harvard Business Review (HBR)*, May-June.
- HAMEL, G. e PRAHALAD, C. (1994), *Competing for the Future*, Harvard Business School Press.
- HAMMER, M. e CHAMPY, J. (1993), *Reengineering the Corporation : a manifesto for business revolution*, Harper Collins.
- HAMPDEN-TURNER, C. (1990), "Henry Mintzberg: a profile", *Business Strategy Review*, 1, 1.
- KAPLAN, R. e NORTON, D. (1996), *The Balanced Scorecard*, HBS Press.
- KAPLAN, R. e NORTON, D. (2001), *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard*, HBS Press.
- KAPLAN, R. e NORTON, D. (2004), *Strategy Maps*, HBS Press.
- KONO, T. (1992), *Long-Range Planning of Japanese Corporations*, Walter de Gruyter.
- MARCHESNAY, M. (1993), *Management stratégique*, Eyrolles.
- MINTZBERG, H. (1994), *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Prentice-Hall.
- MINTZBERG, H.; B. AHLSTRAND e J. LAMPEL (1998), *Strategy Safari*, The Free Press.
- MINTZBERG, H. e WATERS, J. (1982), "Tracking Strategy in an entrepreneurial firm", *Academy of Management Journal*, 23, 3.
- PEARCE, J.; FREEMAN, E. e ROBINSON, R. (1987), "The tenuous link between formal strategic planning and financial performance", *Academy of Management Review*, 9, 4.
- PETERS, T. e R. WATERMAN, (1982), *In Search of Excellence*, Harper & Grow.
- PORTER, M. (1985), *Competing Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Free Press./ Macmillan.
- SANDBERG, W. (1992), "Strategic Management's Potential Contributions to a Theory of Entrepreneurship", *Rev. Et e P*, vol. 16, nº 3, Printemps.
- SHRADER, C.; TAYLOR, L e DALTON, D. (1984), "Strategic planning and organizational performance: a critical appraisal", *Journal of Management*, 10, 2.
- SOUSA, A. J. (2000), *Estratégias empresariais em contexto dinâmico: Lógicas de reorganização das empresas vitivinícolas do Alentejo e da Extremadura face à evolução do Mercado Comum Europeu*, Tese de Doutoramento em Gestão de Empresas, Univ. de Évora.
- STACEY, R. (1991), *The Chaos Frontier*, Butter Worth-Heinemann.
- STACEY, R. (1992), *Managing Chaos: Dynamic Business Strategies in an Unpredictable World*, Kogan Page.

STACEY, R; FONSECA, J. e CUNHA, M. (1996), "Gestão estratégica: do mecanicismo à complexidade"; In Marques, C., e Cunha, M. (orgs.), *Determinantes da gestão e relações com o mercado*, Publicações Dom Quixote.

STRATEGOR - AA.VV – Grupo HEC. (1993), *Stratégie, Structure, Décision, Identité: politique générale d'entreprise*, InterEditions.

TZU, S. (2001), *A arte da guerra: uma nova visão*, Campus.

WACKER, W. (1999). "O bobo da corte"; Revista Exame, nº130, Maio.

Capítulo 5

Teoria e Prática
da Responsabilidade Social

Um Modelo de Gestão pela Cultura Ética: contributos para a construção da sustentabilidade organizacional

FÁTIMA JORGE

1. Introdução

Neste artigo propomo-nos apresentar, com clareza, o âmbito de alguns conceitos, como o de ética, moral e ética empresarial. Mas apesar de considerarmos de grande utilidade proceder a esta clarificação, pretendemos dar outros contributos para operacionalizar, isto é, tornar prático um saber que muitos consideram, num primeiro juízo de valor, abstracto.

Procederemos à síntese, que julgamos fundamental, das inúmeras teorias éticas. Este quadro de referência sistematizado é a base teórica daquilo que apresentamos como uma *framework* de suporte aos processos de decisão ética. Este tipo de instrumentos constitui a essência da operacionalização e da disseminação dos valores éticos nas Organizações.

Ousamos também mencionar dois contributos muito concretos para a concepção e implementação de *modelos de gestão pela cultura ética*, conceito que é, em si mesmo, um *constructo*. Os dois referenciais que apresentamos, *os modelos antropocêntricos* e o *projecto integral de empresa*, marcam, claramente, uma perspectiva europeia de ética empresarial.

2. Da Ética à Ética Empresarial

2.1 A Ética Enquanto Filosofia Moral

Segundo a filósofa espanhola Adela Cortina (1994), “ética é um tipo de saber que pretende orientar a acção humana num sentido racional; isto é, pretende que actuemos racionalmente. Existe uma diferença notória entre os saberes predominantemente teóricos, contemplativos, e aqueles que nos importa, em princípio, orientar a acção, a ética é essencialmente um saber para actuar de um modo racional. Mas não apenas num momento pontual, como no caso de fabricar um objecto ou conseguir produzir um efeito determinado, como acontece com outro tipo de saber - o saber técnico - mas antes

para actuar racionalmente no conjunto da vida, conseguindo dela o mais possível, sendo para isso necessário orientar as metas da nossa vida inteligentemente”.

A palavra ética vem do termo grego *êthos*, que significa fundamentalmente “carácter” ou “modo de ser”. Desde a origem grega da ética há que distinguir, no mundo humano, entre o *temperamento* (*pathos*), constituído pelo conjunto de sentimentos e atitudes com que se nasce e que não são passíveis de transformação (a dimensão passiva da pessoa) e o *carácter* que cada um vai construindo, o modo de ser que cada um se vai apropriando ao longo da vida ao fazer sucessivas escolhas num determinado sentido... A essa necessidade originária de escolher o próprio carácter chamamos *liberdade*, num primeiro sentido deste termo, e uma vez que estamos “condenados” a ser livres, a ter que escolher, mais vale que nos esforcemos por fazer boas escolhas.

Em suma, “a ética, num primeiro sentido, é um tipo de saber prático, preocupado em averiguar qual deve ser o fim da nossa acção, para que possamos decidir que hábitos devemos assumir, como definir as metas intermédias, quais os valores que nos deverão orientar, que modo de ser ou carácter temos que incorporar, com o objectivo de actuar com prudência, isto é, tomar decisões acertadas” (Cortina, 1994).

No que se refere à distinção entre ética e moral, vários autores consideram os termos com idêntico conteúdo semântico. Outros consideram haver vantagens em fazer distinção entre ética e moral. O vocábulo *ética* deve ser reservado para o reino dos valores éticos, incluindo os princípios, as categorias e as normas. O vocábulo *moral* deve ser reservado para o comportamento concreto e a vivência que os homens têm dos valores éticos. Esta distinção permite evitar confusões entre o *ideal ético* e o *real ético* (Patrício, 1992). Apesar dos termos “ética” e “moral” significarem o mesmo etimologicamente, e em linguagem corrente os utilizarmos com igual significado, designamos por ética a filosofia moral e “moral”; apenas, esse saber que acompanha a vida dos homens tornando-os prudentes e justos. Poderemos distinguir como faz Aranguren, entre “moral vivida” (moral) e “moral pensada” (ética) (Cortina, 1994).

Terá sentido distinguir o conceito de ética moral de ética empresarial? Não bastará aos empresários os princípios da ética geral, a que tem princípios válidos para todos os homens?

Na verdade não há éticas compartimentadas mas uma ética da e para a vida. A ética é uma ciência da acção total do homem, na sua vida individual, profissional e social. Por isso, a ética empresarial não é uma ética distinta da ética geral. Não há uma moral privada, uma moral pública e uma moral

profissional; existe uma só moral a aplicar na vida privada, pública, profissional ou empresarial (Jiménez, 1995).

Quando se fala de uma ética empresarial, supõe-se que os seus princípios são os mesmos da ética geral, aplicável a qualquer pessoa. Refira-se, no entanto, que pode existir na vida concreta das empresas momentos e situações que requerem um tratamento específico.

2.2 A Ética Empresarial Enquanto Ética Aplicada

A ética no contexto das organizações económicas e sociais, no âmbito da realização das suas actividades e dos processos em que estão envolvidas, significa o estabelecimento de normas de referência que permitam avaliar se as decisões que adoptam são coerentes com (Jiménez, 1995:53):

- » a organização em que se actua;
- » o contexto da sociedade envolvente;
- » o próprio indivíduo.

Ao falarmos de ética da empresa estamos a falar do carácter da empresa, dos seus valores, dos seus ideais morais (Cortina, 1994).

A ética dentro de uma organização deve ser um fenómeno de tipo comunicativo, isto é, que estabeleça uma osmose no sentido de gerar uma cultura empresarial em que se estabeleçam uma série de valores onde residam as normas de comportamento e conduta da organização (Jiménez, 1995).

«“Empresário” é gramaticalmente sinónimo de “empreendedor”, mas nada mais... O certo é que, quer gostemos ou não, o conceito moderno de empresa é absolutamente central na época actual. É necessário viver o conceito de empresa como ocupação moral, a ocupação por excelência do nosso tempo, cujos objectivos não são apenas a produção e os benefícios (bens e serviços) que dela resultam, mas acima de tudo o desenvolvimento humano e o bem moral... A nossa época é *managerial* e a nossa sociedade uma sociedade de organizações, em que a empresa constitui o paradigma de todas as restantes. De tal forma que alguns chegam a afirmar que se a salvação dos homens já não pode esperar-se unicamente da sociedade, como pretendia o “socialismo real” dos países de Leste, nem por último, da conversão do coração, de que falava certa tradição Kantiana, é uma transformação das organizações que pode salvar-nos, sendo, entre elas, a empresa a exemplar...» (Cortina, 1994).

Conforme refere (Jiménez, 1995) o comportamento das empresas é um reflexo do comportamento das Pessoas que a integram. Assim, o sujeito da ética é a Pessoa e não a empresa. A empresa, como tal não tem responsabilidade ética, esta é das pessoas que a formam, e especialmente de quem a dirige.

Aliás convém referir que já os teóricos clássicos da Economia (Adam Smith e David Ricardo e outros) manifestavam a preocupação de que existisse um vínculo entre o mundo da empresa e a dimensão ética dos comportamentos, por isso, não se esqueceram de incluir um código ético de conduta nos enunciados do capitalismo liberal. A ética é fundamental na economia de mercado. Sem confiança na conduta dos outros, a economia desenvolve-se com dificuldade e aumentam os custos de coordenação e controlo. (Jiménez, 1995).

Na prática comprova-se que empresas que apostam na continuidade, têm actuações convergentes com valores éticos. Os factos demonstram que as empresas socialmente responsáveis são também as mais lucrativas. Esta é, aliás, a premissa em que assenta o conceito europeu de responsabilidade social das organizações patente no seu Livro Verde publicado em 2001: os comportamentos socialmente responsáveis das empresas geram um crescimento sustentável dos seus negócios.

2.3 Teorias Éticas Aplicadas à Gestão das Organizações

As teorias éticas modernas podem ser divididas em duas grandes categorias: *teleológicas* e *deontológicas*, a ética dos fins e a ética dos deveres (obrigações). O termo teleológico é derivado da palavra grega *telos*, que significa fim ou objectivo. As teorias teleológicas dão prioridade ao “bem” mais que ao “certo” e avalia as acções pelo objectivo ou consequências.

Após a análise de uma multiplicidade de teorias éticas sentimos a necessidade de as agrupar em três tipos: a) Consequencialismo ou análise baseada nos objectivos; b) Ética baseada nos deveres; c) Ética baseada nos direitos. Spinello (1997: 44-45) apresenta-as como três referenciais (*frameworks*) focados na polaridade geral entre abordagens *teleológicas* e *deontológicas* da ética. As primeiras têm por base uma ética pragmática de fins enquanto as últimas enfatizam a fidelidade a princípios sob a forma de direitos e deveres. É difícil saber por onde começar no que se refere à introdução dos princípios éticos para todos aqueles que normalmente gastam o seu tempo em lutas filosóficas de conceitos como “justiça”, “igualdade”, “direitos” e “obrigações”. Spinello sintetiza desta forma as três metodologias (*frameworks*):

- a) *Consequencialismo ou análise baseada nos objectivos* – os gestores ou outros decisores devem considerar a acção que gera a melhor consequência para todas as partes envolvidas. Isto frequentemente envolve uma análise de custo/benefício com o objectivo de identificar a acção que consegue maximizar o benefício para todos os *parceiros (stakeholders)* da organização.
- b) *Ética baseada nos deveres* – se um gestor ou outro decisor seguir esta perspectiva de reflexão ética poderá considerar as seguintes questões: Posso universalizar o curso de acção (forma de agir) que estou a tomar? Este curso de acção viola qualquer obrigação ética básica? Existem alternativas que melhor se adequam a estas obrigações? Se cada alternativa parece violar uma ou outra obrigação, qual é a obrigação mais forte?
- c) *Ética baseada nos direitos* – os gestores ou outros decisores devem considerar cuidadosamente os direitos das partes afectadas – que acção ou política melhor protege os direitos humanos dos indivíduos envolvidos. Existirá alguma alternativa em mente que possa violar os direitos humanos fundamentais (como por exemplo, liberdade, privacidade, etc) ou direitos institucionais ou legais (ex: direitos derivados de um contrato ou outro acordo institucional)?

Tendo em conta a complexidade do tema iremos sintetizar no quadro nº 1 as principais teorias e abordagens éticas com aplicação no âmbito da gestão empresarial.

2.4 Modelos de Decisão Ética

Os juízos de valor constituem o cerne das decisões pessoais ou organizacionais em que a ética confere uma orientação à escolha a ser feita. O objectivo é fazer um julgamento baseado na combinação entre os nossos valores e os valores dos outros indivíduos, de forma a se conseguir uma escolha defensável com base em princípios. O risco da não aplicação de valores éticos resulta num juízo de valor “pobre”. Um julgamento “pobre”, ou uma decisão de baixa qualidade, pode resultar de um exame não adequado dos factos, da incapacidade de aplicar princípios éticos ou da incapacidade para considerar todas as perspectivas sobre determinada questão.

Uma decisão de baixa qualidade ética pode ter um conjunto variado de resultados: pode ferir os sentimentos dos indivíduos, baixar a moral dos colaboradores, causar perda de clientes, fazer decrescer os lucros ou mesmo levar a empresa a processos judiciais e em último caso à falência.

Uma forma de conseguir juízos de valor de elevada qualidade, consiste na realização de uma análise estruturada conducente a um processo de tomada de decisão, como aquele que é descrito no quadro nº2 que se apresenta de seguida:

Quadro 1 Resumo das Teorias Éticas

Base Teórica	Tipo	Perspectiva	Breve Descrição
Teoria Kantiana	a) Universalidade e reversibilidade	Baseada em regras	Deve-se seguir o imperativo ético que diz que “o que é correcto para um indivíduo, é correcto para todos” e “faz aos outros aquilo que gostaria que te fizessem”.
	b) Respeito pelas pessoas	Baseada em regras (Rule Based)	Segundo a formulação do imperativo categórico: “As pessoas devem ser tratadas como fins em si mesmas, nunca como meios para atingir fins”.
Teoria Utilitarista (Utilitarian)	a) Utilitarismo baseado nas acções (Act Utilitarianism)	Baseado nas Acções (Act Based)	Agir de forma a conseguir o maior bem (ou utilidade) sendo assim ético – os fins das acções justificarem os meios. O objectivo é atingir o maior bem para o maior número de pessoas.
	b) Utilitarismo baseado nas regras (Rule Utilitarianism)	Baseado em regras e acções (Act/Rule Based)	A ênfase é colocada mais nas regras do que nas acções. As regras são fundamentadas na utilidade “conduct on rules”. Avaliar a tendência de uma acção provocar felicidade ou utilidade venha a ser executada (tenha maior probabilidade de ser executada do que não ser).
Teoria do Contrato Social		Baseada num contrato (Contract Based)	Acordos sociais ou contratuais devem ser mantidos de forma a assegurar justiça e direitos dos indivíduos.
Virtudes Éticas		Baseada no Carácter (Charater Based)	Avaliar o carácter de um indivíduo como sendo um bem. A pessoa virtuosa exhibe normalmente virtudes como a honestidade, gentileza e generosidade.
Discurso Ético		Baseada na Comunicação (Communication Based)	Avaliar o processo pelas decisões que sejam tomadas. Um discurso ético é aberto, honesto, com supressão de diferenciais de poder e com inclusão de todos os pontos de vista relevantes.

Fonte: Adaptado de WINSTANLEY (Diana), WOODALL (Jean) Eds, *Ethical Issues In Contemporary Human Resource Management*, London, Ed. McMillan, 2000, p.50.

Quadro 2 Um processo em quatro etapas para a análise e tomada de decisões éticas

Etapa 1: Compreensão da situação

- A. Listar e numerar os factos relevantes.
- B. Quais desses factos manifestam ter questões éticas? Porquê? Qual o dano potencial ou efectivo?
- C. Listar os *parceiros (stakeholders)* envolvidos.

Etapa 2: Isolamento do principal dilema ético

Qual o dilema ético para ser resolvido AGORA? Colocar a questão utilizando a forma:
- Deverá alguém **fazer** ou **não fazer** alguma coisa? Nota: Coloca-se apenas nesta fase o dilema; deixa-se os raciocínios mais profundos para a etapa 3.

Etapa 3: Análise da eticidade de ambas alternativas colocadas na Etapa 2

Consequencialismo:

- A. Se a acção na Etapa 2 é levada a cabo, quem, caso haja alguém, será prejudicado?
- B. Se a acção na Etapa 2 não é levada a cabo, quem, caso haja alguém, será prejudicado?
- C. Qual a alternativa de que resulta um menor dano, A ou B?
- D. Se a acção na Etapa 2 é levada a cabo, quem, caso haja alguém, será beneficiado?
- E. Se a acção na Etapa 2 não é levada a cabo, quem, caso haja alguém, será beneficiado?
- F. Qual a alternativa de que resulta um maior benefício, D ou E?

Direitos e Obrigações:

- G. Que **direitos** têm sido ou podem ser limitados? Que **obrigações** têm sido ou podem ser negligenciadas? Identificar os *parceiros (stakeholders)* e o direito ou obrigação. Quando listar um direito, evidencie a obrigação correspondente e vice-versa.

Imperativos categóricos de Kant:

- H. Se a acção na Etapa 2 é levada a cabo, quem, caso haja alguém, será tratado com desrespeito?
- I. Se a acção na Etapa 2 não é levada a cabo, quem, caso haja alguém, será tratado com desrespeito?
- J. Que alternativa é preferível, H ou I?
- K. Se a acção na Etapa 2 é levada a cabo, quem, caso haja alguém, será tratado de forma diferenciada?
- L. Se a acção na Etapa 2 não é levada a cabo, quem, caso haja alguém, será tratado de forma diferenciada?
- M. Que alternativa é preferível, K ou L?
- N. Existirão benefícios se alguém levou a cabo a acção referida na Etapa 2?
- O. Existirão benefícios se ninguém levou a cabo a acção referida na Etapa 2?
- P. Que alternativa é preferível, N ou O?

Etapa 4: Tomada de decisão e planeamento da implementação

- A. Tomar uma decisão ética defensável.
Baseado na análise realizada na Etapa 3, responda à questão colocada na Etapa 2. Indique as letras das categorias que melhor suportam a sua resposta. Acrescente alguns argumentos que justifiquem a escolha desses princípios éticos que suportam a sua decisão. Nos casos em que exista conflito de direitos e obrigações, escolha e defenda aqueles que devem ter precedência. (Nota: neste ponto apenas se apresenta e justifica a escolha feita, deixa-se os outros passos de implementação para o ponto B e D que se seguem.)
- B. Listar os passos específicos para implementar a sua decisão ética defensável.
- C. Mostrar como os principais *parceiros (stakeholders)* são afectados por estas acções.
- D. Que outras mudanças de longo prazo (políticas, legais, técnicas, sociais, organizacionais) poderão ajudar a prevenir problemas semelhantes no futuro?
- E. O que poderia ter sido levado a cabo ou não ter sido realizado na primeira etapa para evitar este dilema?

Fonte: Adaptado de Kallman, Ernest A., Grillo, John P., *Ethical Decision Making and Information Technology*, - an Introduction with cases, McGraw-Hill, 2ª Ed., 1996.

3. Contributos para um Modelo de Gestão pela Cultura Ética

Ao pretendermos apresentar um modelo integrado de pensamento e acção/conduita ética, que designaremos por *Modelo de Gestão pela Cultura Ética*, convém esclarecer que desejamos aproveitar os aspectos positivos do conceito de *Corporate Culture* de natureza anglo-saxónica cujo principal autor é Schein (1982), no que se refere à coesão, identidade, imagem externa e interna e reconhecimento conferidos por este conceito, combinados com o pluralismo do *Modelo das Subculturas de Sainsallieu* (1987). Este último, na nossa perspectiva, é o modelo de suporte à *Gestão Ética*, que em vez de assentar em éticas consequencialistas/utilitaristas, se orienta por éticas deontológicas e do discurso/comunicação (Jorge, 2002).

A ética do discurso (Habermas, 1999), enfatiza os direitos, mas também reflecte sobre as consequências das acções. Poderá ser encarada como uma ética de síntese, uma espécie de *ontologia democrática*.

No final da década de 70, e durante a década de 80, os fenómenos de moda invadiram o mundo empresarial com uma intensidade surpreendente e, mais surpreendente ainda, a própria ideia de empresa e empresário passou a estar na moda (Lopes, Reto: 1990). Esta realidade atinge mesmo o campo científico e as ciências da gestão ocupam um espaço crescente no mundo universitário.

As estratégias empresariais, atentas a estas mudanças do contexto sócio-económico, centram-se cada vez mais na função social da empresa e conseguem uma legitimidade social impossível de pensar há menos de vinte anos, quando pontificavam as acusações de que elas eram as primeiras responsáveis pela fabricação do homem unidimensional.

Esta nova imagem da empresa, capaz de desempenhar a função de pólo de identidade individual e de, graças à sua reconhecida função social, se apresentar como legítima no meio em que actua, exigiu o recurso a novas técnicas de gestão, a mais saliente das quais parece ser a *gestão pela cultura*.

Torres (1988), referenciado por Albino Lopes e Luís Reto (1990), a propósito desta noção de *cultura de empresa* sublinha que esta noção recobre um paradoxo. "Tomada à letra a noção de cultura de empresa veicula, no entanto, o contrário daquilo que enuncia. Não quer dizer que a empresa, tal como a conhecemos, disponha de um conjunto de valores estáveis e reconhecidos, mas precisamente o contrário; isto é, que ela tem um *déficit* provisório de valores, que tem consciência desse mesmo *déficit* e que se trata de um vazio importante a preencher".

A prática da *gestão pela cultura*, considerada quer como moda quer como metáfora, parecem ser reveladoras de que algo mudou profundamente no paradigma tradicional da empresa e da gestão. Efectivamente a empresa, como lugar da afirmação de um “poder coercitivo”, passou de moda e a nossa época é, no dizer de J. K. Galbraith, “caracterizada pelo exercício do poder persuasivo”. Passou igualmente de moda o racionalismo estrito e tornou-se inevitável aceitar que o subjectivo e o simbólico são tão integrantes da vida organizacional como a realidade objectiva e que, por esse facto, a ideia de sujeito imbuído de uma natureza humana geral e universal tem que ser confrontada com a constatação de que os sujeitos são actores socialmente situados e impossíveis de perceber sem análise dos contextos sócio-culturais (Lopes, Reto, 1990:26).

3.1 Modelos Europeus de Gestão Antropocêntrica

Os sistemas antropocêntricos de gestão e produção, que designaremos abreviadamente de SAP, são modelos conceptuais de produção e gestão avançada. Eles providenciam uma fonte de modernização para as Organizações/Empresas europeias e representam um factor crucial para a futura competitividade de grande parte das empresas (Jorge, 1995).

Os SAP tentam combinar os aspectos tecnológicos e humanos na produção e gestão com o recurso a novas formas de organização do trabalho. Os desenvolvimentos dos sistemas tecnológicos são baseados nos conhecimentos e nas competências potenciais dos utilizadores e têm que estar envolvidos em estruturas de trabalho com um alto nível de participação e colaboração.

Segundo Paul Kidd (1990), hoje e no futuro, a competitividade faz-se com base na qualidade, por isso, as empresas europeias têm que conseguir três objectivos potencialmente conflitantes: redução de custos, melhoria da qualidade e aumento da flexibilidade. A competitividade produtiva não é estática. Não existe nenhum projecto ou investimento que providencie uma solução milagrosa para a falta de competitividade. A competitividade é um processo dinâmico, e para conseguir uma competitividade sustentada é imprescindível que as empresas se transformem em “learning organisations”, procurando contínuos melhoramentos em tudo o que fazem, aquilo que os japoneses chamam kaizen. Para o autor, nenhum dos objectivos enunciados pode ser atingido utilizando apenas tecnologias. A tecnologia não é o factor mais importante. Para competir é necessário possuir tecnologias mas a organização e as pessoas são igualmente importantes. Não há um único elemento que deva ter prioridade. É necessária uma perspectiva alargada e holística baseada na trilogia, pessoas - organização - tecnologia.

Acrescente-se ainda a esta trilogia a Sociedade e o Ambiente envolvente como suprassistemas externos com os quais a empresa antropocêntrica, tem que estabelecer relações potenciadoras de um equilíbrio dinâmico e denotadoras de uma cultura de *responsabilidade social* que fidelize sistematicamente todos os actores externos e internos, numa óptica de marketing integrado.

É proposta uma solução que combine e adapte as vantagens tecnológicas com as necessidades e competências das pessoas. Vários termos foram sugeridos para designar esta perspectiva: *Human-Centered, Skill-Based ou Antropocêntrica*. O último termo é o que na década de 90 foi utilizado pela Comissão Europeia das Comunidades nos seus programas FAST e ESPRIT (Jorge, 1995).

3.2 Proposta de um Projecto Integral de Empresa

Segundo Adela Cortina, na sua obra "*Ética de la Empresa – Claves para una nueva cultura empresarial*" (1994), se tivermos em consideração a complementaridade da perspectiva individual/pessoal com a perspectiva empresarial/institucional é possível falar de um *projecto integral de empresa*.

Esta filosofia empresarial "dará como fruto um determinado modo de fazer, um estilo próprio que a diferenciara no mercado." Este modo particular de agir gerará uma cultura empresarial, desde que se consiga dar resposta a quatro questões:

1. O papel que desempenha a *tecnologia*; isto é, até que ponto a racionalidade instrumental, estratégica e calculista está dependente da racionalidade cooperativa e comunicativa. Não podemos esquecer, como, aliás, já referimos ao longo deste trabalho, que o uso da tecnologia não é um uso neutro, é um meio que dependerá directamente das finalidades pretendidas por aqueles que as utilizam.
2. O modo de entender e avaliar a *qualidade dos serviços*, a *produtividade do trabalho*, o grau de *satisfação pessoal*, e o grau de resposta às *exigências sociais*.
3. O modo de exercer o *poder*, em todos e em cada um dos níveis da gestão. A convergência supõe um modo concreto de responder à "vontade de dominar coisas, de dominar a natureza e de dominarem-se os homens entre si". Por vezes pensamos que a única forma de oferecer, presentear e afirmar o nosso ponto de vista é através do exercício do poder. Colocado como uma forma de auto-afirmação pessoal corremos o risco de encarar as outras pessoas como objectos, como instrumentos para conseguir os nossos fins. Neste caso não se consegue nem convergência nem integração mas antes imposição e subordinação.

4. A *explicitação da imagem de Homem* que está implícita. Esta é uma das condições para que a convergência não se transforme em coexistência. Na convergência cada perspectiva procura uma imagem comum, na qual se possa referir uma imagem própria que pode ser fragmentada. Esta imagem comum não é o resultado da simples enumeração ou da simples recolha de fragmentos, um após outro. Uma filosofia empresarial não pode ser o resultado de uma soma de perspectivas fragmentadas, uma vez que nos encontraríamos perante uma imagem talvez unitária, se bem que nem por isso, deixaria de ser fragmentada. “Pensemos num quebra-cabeças ou num espelho partido. O facto de juntar ou simplesmente unir o espelho não nos tira uma imagem fragmentada”. Existe unidade na medida em que há integração e não mera coexistência.

Ao considerar seriamente estas questões, poderíamos falar do que Emmanuel Mounier, citado por Cortina (1994), designava por, «uma primazia da responsabilidade sobre o aparato anónimo». Esta primazia faria com que aqueles que fazem parte da empresa (trabalhadores e directores/administradores) e os que se relacionam com ela (clientes, fornecedores, accionistas e todos os *stakeholders*), alcancem uma «maioridade económica». Uns e outros assumiriam, conscientemente, o papel e lugar onde possam exercer o máximo de prerrogativas da pessoa: responsabilidade, iniciativa, cooperação, criação e liberdade.

4. Conclusão

A gestão ética terá, cada vez mais, de se preocupar com o pluralismo universal, isto é, será cada vez mais pertinente, principalmente em contextos de gestão intercultural. Lamentamos, contudo, que no contexto actual não pareça ser esta a preocupação de algumas empresas transnacionais, obcecadas em traçar cenários de deslocalização para as suas empresas. Estas estratégias assentam unicamente em perspectivas de flexibilidade quantitativa, em modelos tecnocêntricos, que em termos globais, aspiram impor o “individualismo universal” do egoísmo ético e do utilitarismo, na perspectiva empresarial. Está subjacente a este modelo de actuação a ausência total de responsabilidade social, de cidadania empresarial e de ética cívica, conceito muito caro à professora Adela Cortina (1994 e 1996).

Consideramos ter uma enorme pertinência visitar o conceito de sistema antropocêntrico como uma referência fundamental para a construção de modelos de gestão pela cultura ética. Tivemos a oportunidade de conhecer e validar este tipo de modelo organizacional há dez anos atrás no âmbito

de investigação realizada com a mais reconhecida investigadora em Portugal em modelos antropocêntricos, a professora Ilona Kovács (1993 e 1994).

Se há dez anos atrás era um modelo pertinente de reflexão e acção num contexto mais estável e de maior crescimento económico, em termos globais, hoje, em 2005, face ao contexto de incerteza, crise e ansiedade quanto ao futuro, pela carência de visões orientadoras que se desejam para este mundo global, a sua oportunidade está revalidada, num contexto de cibersociedade, que ainda não tinha efectivamente chegado a todos os países europeus, entre eles Portugal. Acreditamos de facto que esta forma de encarar o papel das organizações é a única que pode conduzir ao desenvolvimento sustentável.

Hoje, a sociedade de informação digitalizada, faz parte integrante da nossa vida pessoal e profissional. Os nossos filhos já a vêem como algo adquirido, interiorizada nos seus métodos de ensino/aprendizagem, nos momentos de lazer, desde os seus precoces 3-4 anos. Até a nós, espectadores atentos da evolução dos paradigmas sócio-organizacionais, nos deixa algo incrédulos. Não pensávamos que fosse tão rápido, tão real, tão perto das nossas vidas.

Sempre preferimos ter um *cepticismo optimista*, mas *cauteloso*, naquela perspectiva de “advogado do diabo”, não tanto de “velho do Restelo”. Quando tudo parece como uma panaceia de vantagens e soluções definitivas para os problemas dos Homens e da Sociedade, preferimos ter uma modesta, mas já interiorizada atitude de racionalidade crítica (Popper, 1997). É claro que, esta procura incessante pela “verdade” que resulte da análise de todas as teses e antíteses subjacentes à análise de um problema é uma árdua tarefa.

Apesar de estarmos conscientes da ousadia de querermos compatibilizar a racionalidade crítica de Popper (1997) com a Ética da Comunicação Dialógica de Habermas e da Escola de Frankfurt, na nossa opinião, o Modelo de Gestão pela Cultura Ética, poderá passar por compatibilidades difíceis como esta: o desenvolvimento de um espírito empresarial de racionalidade crítica através de um discurso ético, baseado no modelo de comunicação dialógica (Jorge, 2002). Claro que acreditamos no poder transformador do Ensino Universitário no que concerne aos novos ou renovados conteúdos ministrados nos cursos de licenciatura ou de formação avançada em Gestão de Empresas. Os novos perfis de empreendedores constroem-se com a veiculação de valores orientadores de posturas inegociavelmente éticas.

Referências Bibliográficas

- CORTINA, A., CONILL J., DOMINGO, A., (1994), *Ética de la Empresa*, Ed. Trotta, Madrid.
- CORTINA ADELA, (1996), *Ética Mínima – Introducción a la filosofía práctica*, Ed. Tecnos, 5ªed, Madrid.
- HABERMAS, Jurgen, (1999), *Comentários à Ética do Discurso*, Instituto Piaget, Lisboa.
- JIMÉNEZ, Enrique M. Gómez, (1995), “Ética empresarial y códigos de conducta”, *ESIC MARKET*, nº 88, Abr-Jun.
- JORGE, Fátima (1995), “Os Paradoxos da Integração das Tecnologias Avançadas de Produção - Estudo de Caso numa Empresa Industrial”, Tese de Mestrado, Universidade Técnica de Lisboa, ISEG, Lisboa.
- JORGE, Fátima (2002), “Impactos e Limites Éticos dos SI/TIC na Gestão de Recursos Humanos”, Tese de Doutoramento, Universidade de Évora, Évora.
- KALLMAN, Ernest A., Grillo, John P.(1996), *Ethical Decision Making and Information Technology*, McGraw-Hill, 2ª Ed.
- KIDD, Paul (1990), *Organization, People and Technology in European Manufacturing*, FAST, CEC, FOP, 247.
- KOVÁCS, Ilona, (1993), “Sistemas Antropocêntricos de Produção”, *Socius Working Papers*, ISEG, Nº6/93.
- KOVÁCS, Ilona, (1994), “Tecnologias Avançadas de Produção: As Novas Potencialidades”, Working Papers, SOCIUS, ISEG, Nº2/94:4-5.
- LOPES, Albino, RETO, Luís, (1990), *Identidade da Empresa e Gestão pela Cultura*, Ed. Sílabo, Lisboa.
- PATRÍCIO, Manuel, (1992), *Lições de Axiologia Educacional*, Universidade Aberta, Lisboa.
- POPPER, Karl, (1997), *Sociedade Aberta, Universo Aberto*, D. Quixote, Lisboa.
- SAINSAILLIEU, R., (1987), *Sociologie de l’Organisation et de l’Entreprise*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz, Paris.
- SCHEIN, Edgar H., (1982), *Psicologia Organizacional*, Prentice Hall, RJ.
- SPINELLO, Richard A.,(1997), *Case Studies in Information and Computers Ethics*, Prentice-Hall, New Jersey.
- WINSTANLEY, Diana, WOODALL Jean, (2000), *Ethical Issues in Contemporary Human Resources*, MacMillan, London.

Solidariedade nas Organizações do Terceiro Sector: os meios ajudam a justificar os fins

GABRIELA MOREIRA PEREIRA

1. Introdução

Acreditar na existência de uma Economia com Compromisso é acreditar numa Economia que não se fecha em si mesma. É acreditar numa Economia que não se vai construindo (ou reconstruindo) apenas dentro de gabinetes de universitários, que não se deixa deslumbrar pelo poder dos seus instrumentos, que consegue aventurar-se em áreas que fazem parte de um outro mundo que não o mundo dos “fenómenos económicos” que alguns crêem existir, que consegue fugir à tentação tantas vezes presente de querer viver sem ter que conviver com outras ciências.

A Economia do Terceiro Sector (ou Economia das Organizações Sem Fins Lucrativos) é uma área, por excelência, de manifestação de uma Economia com Compromisso.

A evolução recente da Teoria Económica tem permitido abranger uma série de fenómenos e agentes que tradicionalmente não se encontravam entre os interesses dos economistas. O Sector de Economia Social é um desses novos focos de atenção. Acusada vezes sem conta de apenas prever comportamentos em que o interesse egoísta é o principal motor da tomada de decisão, a Ciência Económica vê-se, neste caso, convidada a explicar lógicas de funcionamento que desta se afastam e muitas vezes a aventurar-se em “zonas” onde nunca entrou e às quais outras ciências foram as primeiras a chegar.

Por outro lado, a Economia do Terceiro Sector exige dos investigadores também proximidade com os diversos agentes do Terceiro Sector, sendo difícil manter distância das suas dificuldades e preocupações, o que, naturalmente, contribui para que a investigação esteja mais perto da realidade.

Assim, quer por estar muito implicada “no terreno”, quer por coabitar na margem com outras ciências, a investigação económica tem que conviver com os *practioneers* (os agentes envolvidos no sector) e com os investigadores de outras áreas científicas, dependendo o sucesso da investigação da forma como os economistas vivem este compromisso.

Neste trabalho respeitou-se essa dupla exigência, de relevar na análise científica aspectos relativos a outras áreas do conhecimento e de garantir que a investigação tem bases no contacto imediato com os agentes do Terceiro Sector. Isto por ter resultado de um desafio lançado por uma associação de trabalhadores ligada ao Terceiro Sector (Associação de Profissionais de Serviço Social) e conduzido a uma reflexão que, a avaliar pelos resultados da pesquisa bibliográfica realizada, não terá sido feita até ao momento por economistas: a vivência da solidariedade nas organizações do Sector de Economia Social.

Pode dizer-se que o tema da solidariedade é recorrente na análise do terceiro sector, ainda que ficando à margem dos interesses dos economistas nesta área. No entanto, a abordagem da solidariedade seguida neste trabalho foge mesmo àquela que vulgarmente tem sido escolhida até por investigadores de outras áreas científicas. Se o habitual é olhar para a solidariedade enquanto fim das instituições, propõe-se, neste caso, que se olhe aos meios.

Ainda que o público em geral possa ter outra percepção, nem todas as organizações do Sector de Economia Social prosseguem fins de solidariedade. Existem instituições com fins recreativos, ambientais, de desenvolvimento local, culturais, entre outros. Mesmo que não prosseguindo fins solidários delas se espera, porém, que sejam expressão de solidariedade na forma como se organizam, nos meios que utilizam.

É, assim, essencial que nos concentremos nos processos que as organizações usam para concretizar os seus objectivos e que nos questionemos quanto à presença de um espírito solidário nesse *modus operandis* das instituições do sector. Foi esta a preocupação que inspirou os primeiros passos deste trabalho. No entanto, ainda que começando por esta reflexão, o contacto com agentes do sector e o interesse demonstrado revelaram a pertinência de construir um instrumento de natureza quantitativa que tenha por objectivo avaliar a vivência interna da solidariedade.

No longo processo que, um dia, poderá conduzir à construção de um índice da vivência interna da solidariedade, cumpre ao presente trabalho analisar, à luz da Teoria Económica, as características distintivas das instituições do terceiro sector com o intuito de tentar identificar aquelas que revelam sinais da presença deste espírito de solidariedade. Assim, oferece-se nesta fase inicial uma primeira resposta à seguinte questão: “Pela sua natureza, pelo seu modo de funcionamento, poderemos entender as instituições do terceiro sector como solidárias? Nesse sentido, distinguir-se-ão de outro tipo de instituições?”

É habitual atribuir às organizações sem fins lucrativos¹ características que lhes dão uma identidade própria e que existem por oposição às características dos sectores público e privado. Exemplos como o da não distribuição dos lucros, o do primado das pessoas sobre o capital, o da democraticidade no processo de tomada de decisão ou da possibilidade de recurso ao benevolato para se financiarem, sem serem exaustivos, são indicativos das diferenças que existem entre estas organizações e as pertencentes aos outros sectores.

Quais foram, então, as características escolhidas? Logo nos recursos que as instituições têm à sua disposição podemos identificar lógicas de solidariedade. Por um lado, a forma como são financiadas confere-lhes um carácter claramente redistributivo, quer de fundos públicos, quer de fundos privados. Por outro, a presença de voluntários insere-se igualmente num espírito de vivência da solidariedade.

O tão apregoado primado das pessoas sobre o capital seria razão suficiente para entendermos as organizações do sector de economia social como organizações solidárias. Este primado efectiva-se quer na relação que a instituição tem com exterior, mais concretamente com os utentes, quer nas relações internas.

Foram estas características das instituições que procurámos conhecer melhor, tanto na sua expressão teórica como na forma como são vividas pelas organizações. Por aqui começa a recolha das variáveis que deverão ser incluídas numa possível medida da solidariedade nas instituições do terceiro sector, assim como dos resultados empíricos presentes na literatura existente em Portugal que permitam já averiguar da concretização ou não dos indícios de solidariedade que a Teoria Económica prevê existirem nos processos vividos internamente pelas organizações do Terceiro Sector².

2. O Financiamento como Expressão de Solidariedade

Embora não se encontre referência frequente a esta questão na literatura, as instituições do terceiro sector podem exercer um papel claramente redistributivo e, por esta razão, entendemos nós, solidário. Tanto na vertente de redistribuição dos fundos públicos (que realizam, principalmente, através dos acordos de cooperação), como na utilização de fundos privados resultantes de doações (das empresas e das famílias) ou mesmo através do auto-financiamento (uma vez que não distribuem os lucros e os utilizam para o bem comum).

Em Portugal, boa parte da despesa social do Estado é realizada através das instituições do Sector de Economia Social, neste caso, as IPSS. De acordo com relatório do Ministério das Finanças (2004), os

acordos de cooperação representaram, em 2003, mais de metade do total da despesa de acção social do sistema. Embora as transferências da Acção Social para as instituições não se esgotem nos acordos de cooperação, na realidade, em anos anteriores, este valor foi claramente superior a 50%, rondando valores próximos dos 70%³.

Neste sentido, as instituições assumem um papel redistributivo dos fundos públicos, uma vez que são intermediárias entre o Estado e os beneficiários. A Teoria Económica prevê que instituições desta natureza possam ser mais eficientes nesta função do que o Estado. Por um lado, o Estado tem dificuldade em conhecer as necessidades dos cidadãos, por outro, ainda que o Estado pudesse conhecer essas necessidades, o processo de tomada de decisão no sector público poderá conduzir a que a quantidade e a qualidade dos serviços prestados não correspondam aos anseios das populações. As instituições do Terceiro Sector, por seu turno, estão mais próximas das populações e conhecem as suas necessidades, factos que lhes conferem vantagens em relação à actuação estatal. A Economia identifica falhas na intervenção pública, havendo ganhos de eficiência se algumas tarefas forem entregues a outras instituições, como é o caso.

Desta forma, podemos dizer que as instituições assumem um papel que usualmente é atribuído ao Estado, o da redistribuição de recursos comuns e, neste sentido, são solidárias.

Os dados ilustrativos do peso do financiamento estatal nas receitas das instituições do Terceiro Sector são reduzidos. Para o total de instituições inquiridas no ICS (2002), mais de metade (54%) apresenta um peso do financiamento público no orçamento superior a 50% e apenas 10% não depende financeiramente do Estado. Já de acordo com o PESI, apenas referente às Misericórdias, 91% são financiadas por protocolos com o Estado, representando esta fonte de financiamento quase metade das receitas das instituições (48%). No entanto, há Misericórdias que dependem em 90% de fundos públicos e outras que não obtêm qualquer apoio do Estado.

O papel redistributivo das instituições não se fica pelos fundos públicos, podendo ir bem mais longe, através da possibilidade de recolherem fundos privados resultantes de doações para financiarem a sua actividade. Mais uma vez assumem o papel de intermediárias, neste caso, entre doadores e beneficiários. A Teoria Económica explica que um indivíduo isolado tem elevados custos em efectivar uma doação (chamados custos de transacção). Falamos dos custos associados à identificação dos beneficiários, custos de monitorização da utilização da doação e dos custos concretos de entrega da doação. As instituições, lidando com um maior volume de doações, tendem a realizar economias de escala.

Embora esta intermediação por parte das instituições possa trazer riscos para o doador (se o intermediário se afastar das intenções iniciais do doador - relação de agência), existem mecanismos que permitem minorá-los como sejam o impedimento de distribuição dos lucros (cria confiança ao doador quanto à utilização indevida dos fundos) e o enquadramento legislativo referente a estas questões (importância do Estado na garantia da confiança no triângulo: doador-intermediário-beneficiário).

Entendemos que este papel constitui um enorme contributo que as instituições poderiam trazer à sociedade. Tanto pelo facto de congregarem recursos que de outra forma não estariam disponíveis, o que é um claro sinal de solidariedade para com os beneficiários, como por possibilitarem aos doadores a hipótese de participarem no bem comum, que muitos desejarão mas que, como prevê a Teoria Económica, terão dificuldade em concretizarem só por si.

Não dispomos de dados sobre o peso das doações nas receitas destas instituições senão para o caso das Misericórdias. No PESI, 85% das instituições afirmou ser financiada por donativos e mais de 40% por legados. No entanto, em termos de peso nas receitas, os donativos apenas representavam aproximadamente 9% das receitas e os legados 2,5%. Ainda assim, é de realçar a existência de Misericórdias financiadas a 90% por donativos. Seria muito interessante avaliar esta variável (peso de donativos, quotizações, legados nas receitas) noutras instituições, uma vez que as Misericórdias têm características muito distintas, no que toca a este aspecto, de outras organizações sem fins lucrativos.

Procurar a resposta a esta questão do lado de quem doa também não é fácil, dado que não existe literatura sobre este tema para o caso português. Encontrámos, apenas, informação para o ano de 1995. Numa análise das doações declaradas no IRS (Santos, 1997), referentes ao ano de 1995, observaram-se 180000 agregados familiares (115000 em 1994), representando 6% do total de contribuintes que apresentaram declarações. O valor médio das doações por agregado familiar correspondia a €200, um por mil do rendimento bruto global declarado. À medida que subimos nos escalões de rendimento, aumenta quer o número de doadores, quer o valor da doação.

Como vemos, a investigação sobre as doações, quer do lado da oferta (doadores) quer do lado da procura (instituições), é reduzida. Será sinal de falta de interesse da sociedade pelo benevolato? O acréscimo do financiamento através de fundos privados provenientes de doações permitiria aumentar as receitas das instituições prosseguindo simultaneamente uma função social de intermediação entre doadores e beneficiários, contribuindo para uma sociedade mais solidária.

O sucesso de campanhas do Banco Alimentar Contra a Fome ou de várias recolhas de fundos para diversos fins revelam bem que existe uma disponibilidade para doar que parece estar subaproveitada na sociedade portuguesa. As instituições do Terceiro Sector estão muito bem colocadas para prestarem este serviço à comunidade, um serviço que claramente se insere no espírito de solidariedade, neste caso, para com os doadores.

Uma outra forma de redistribuição reside no facto das instituições não distribuírem os lucros e de estes serem necessariamente reinvestidos na actividade, ou seja, serem usados para o bem comum. Esta forma alternativa de auto-financiamento insere-se igualmente no espírito de solidariedade e é uma das expressões do primado das pessoas sobre o capital de que falaremos à frente com mais pormenor. Nenhuma das fontes de dados por nós consultada nos permite identificar o peso desta fonte no financiamento das instituições.

Genericamente, as instituições, ao usarem quer o benevolato quer o reinvestimento dos lucros como fonte de financiamento, têm o grande mérito de reunirem recursos que de outra forma estariam inacessíveis, têm o condão de congregar recursos que estariam desaproveitados. O mesmo se poderá dizer quanto aos voluntários, já de seguida.

3. A Existência de Trabalho Voluntário como Expressão de Solidariedade

Acolher voluntários é igualmente uma forma das instituições praticarem o princípio da solidariedade. Por um lado, vêem aumentados os seus recursos disponíveis o que favorece claramente os beneficiários da sua actividade. Por outro lado, proporcionam oportunidades àqueles que querem oferecer o seu tempo, mais uma vez disponibilizando o seu papel como intermediárias.

A Teoria Económica justifica de diversas formas o facto dos indivíduos desejarem oferecer o seu tempo. Muito genericamente, poderão fazê-lo motivados por um sentimento altruísta (sentir-se-ão recompensados pelo facto de melhorarem o bem-estar de terceiros), por um sentimento de satisfação pessoal (neste caso a recompensa surge do próprio exercício da actividade, independentemente dos resultados da mesma) ou por uma necessidade de investimento em capital humano (a recompensa virá de um possível acréscimo salarial resultante de uma melhoria da sua posição no mercado de trabalho obtida pela sua experiência de voluntariado). Para além das motivações que derivam destas três teorias, a Teoria do Bem Público, a Teoria do Consumo e a Teoria do Investimento, a Economia prevê, evidentemente, motivações mistas que correspondem à combinação destas.

No entanto, para além da importância destas teorias na explicação do comportamento voluntário, um dos resultados mais relevantes até agora obtidos na investigação económica do voluntariado diz-nos que o factor mais importante na probabilidade de alguém se tornar voluntário é o facto de para tal se ter sido convidado. Ora, este convite pode ser realizado por alguém das relações pessoais do potencial voluntário ou pela própria instituição que pretende acolher voluntários. Sendo assim, e de acordo com a teoria económica, um papel activo das instituições na captação de voluntários teria uma grande possibilidade de sucesso.

A realidade portuguesa revela que as organizações do Terceiro Sector não cumprem esse seu papel. No estudo do ICS (2002), em que foram inquiridas instituições do Terceiro Sector em Portugal com fins sociais, 67% das organizações afirma acolher voluntários, incluindo voluntários de direcção e de execução. Os autores discutem a "qualidade" das respostas ao inquérito que conduzem a este valor. Uma vez que boa parte das instituições, pelos seus estatutos, é obrigada a ter dirigentes voluntários, não se percebe que muitas afirmem não ter voluntários, provavelmente não considerando os dirigentes como voluntários nas respostas a esta questão. Se analisarmos os dados para o voluntariado de execução (prestação directa de serviços aos beneficiários), poderemos obter informação mais fidedigna. No universo das instituições inquiridas, apenas 36% declararam acolher voluntários de execução. Uma vez que por razões estatutárias terá sempre que existir voluntariado de direcção, será o valor do voluntariado de execução o mais importante para nós, aquele que distinguirá as instituições umas em relação às outras em termos de vivência da solidariedade.

Já no PESQIS, das 90 Misericórdias e Mutualidades que responderam ao inquérito, 38 afirmaram ter voluntários, representando 42% do total⁴. Este valor é muito semelhante ao encontrado no PESI.

Não parece, assim, tão habitual a utilização deste recurso por parte das instituições. No relatório do ICS (2002) encontramos algumas justificações para este facto. Das instituições que não acolhem voluntários, 12% já o fizeram. Entre as que nunca acolheram, a indisponibilidade de voluntários aparece como a razão mais forte. De acordo com os autores dos questionários:

"Não é, no entanto, possível determinar se esta indisponibilidade de voluntários revela reais tentativas feitas pelas instituições para os angariar ou uma postura expectante e passiva por parte das instituições, dependendo, por isso, do voluntariado e da iniciativa própria dos voluntários." (ICS, p.55)

Para as instituições que deixaram de acolher voluntários as razões são semelhantes.

“Quase metade das instituições refere que deixou de haver voluntários disponíveis. No entanto, quase um terço destas instituições passou a depender de funcionários remunerados, convertendo os seus antigos voluntários (...) ou recrutando novos profissionais. Este é um indicador que confirma uma tendência abundantemente estudada na literatura sobre associações voluntárias: com o passar do tempo, a maioria das associações tende a crescer, alargando o seu campo de acção (beneficiários servidos, serviços proporcionados), profissionalizando-se, burocratizando-se e afastando-se das bases voluntárias que lhe deram origem.” (ICS, p.56)

Um outro factor que contribui para a fraca taxa de voluntariado nas instituições é a imagem, em muitos casos, negativa que as instituições têm dos voluntários. A reduzida regularidade, a falta de formação adequada e a possibilidade de gerar conflitos com os funcionários são outras razões apontadas pelas instituições, embora por uma pequena percentagem. São as instituições que já acolheram voluntários que com mais frequência referem as características negativas do voluntariado.

Existem, ainda, outras razões. A ideia de que os voluntários não têm qualificação suficiente poderá estar na origem do facto de actividades mais exigentes em termos de especialização dos funcionários terem menos voluntários. Por outro lado, em alguns casos, a baixa taxa de voluntariado deve-se à disponibilidade para contratar trabalhadores remunerados, o que indicia que as instituições vêem nos voluntários uma fonte de mão-de-obra alternativa, quando os recursos são insuficientes.

Esta análise conduz-nos a formular algumas questões. Sendo este um elemento distintivo destas instituições, será ou não o voluntariado considerado estratégico? Quais as vantagens da existência de voluntários nas instituições? Quais as desvantagens? O voluntariado é um recurso “grátis”? Como equacionar a formação dos voluntários?

4. O Primado das Pessoas Sobre o Capital como Expressão de Solidariedade

Neste contexto, o primado das pessoas sobre o capital, característica essencial e geralmente atribuída às instituições do sector, concretiza-se quer na relação com os utentes quer nas relações internas à própria instituição.

A relação instituição/utentes: a participação dos utentes como expressão de solidariedade

É genericamente afirmado que as instituições de Economia Social deverão ser orientadas pelas necessidades dos utentes. Aliás, a Teoria Económica justifica que, quer em relação ao Estado, quer em

relação a instituições lucrativas, os utentes/beneficiários de serviços sociais, insatisfeitos com as outras respostas quer qualitativa quer quantitativamente, tendem a preferir as organizações sem fins lucrativos.

Ao Estado apontam-se dificuldades em conhecer as preferências de todos e em realizar a decisão colectiva, a quantidade e qualidade dos serviços acabam por ser fixadas politicamente e a solução financiada por via fiscal não aproxima o pagamento do benefício. A estes acresce o problema do fenómeno burocrático, atribuído ao burocrata que chefia o departamento em causa, que terá incentivos a realizar uma sobre-provisão do bem, sem que seja fácil por parte da comunidade a avaliação do seu desempenho.

Em relação aos serviços prestados por empresas que têm como objectivo o lucro, defende-se que existe um problema de informação dos utentes em relação aos serviços prestados, sendo muito elevados os custos de supervisão. Os consumidores, muito fragilizados quando se trata de serviços desta natureza, não conhecem perfeitamente as características dos bens e têm enormes dificuldades em controlar a sua qualidade. Assim, preferirão minimizar o risco de posição dominante do produtor no mercado. Ao optar por instituições com ausência do objectivo lucro, eliminam os benefícios que a organização pode retirar do facto de enganar o utente. O comportamento esperado pelos consumidores em relação às organizações do Terceiro Sector é mais previsível do que em relação às instituições lucrativas. A restrição à redistribuição do lucro parece reduzir estes riscos, para além das pessoas se sentirem mais próximas e com maior poder de participação nas instituições. Para além disto, os mercados reagem à procura, à capacidade de pagamento dos utentes e não necessariamente às necessidades, o que pode conduzir a sub-provisão em alguma zonas ou serviços menos lucrativos.

Questionamo-nos sobre se estas vantagens que o Sector Não Lucrativo apresenta face ao sector público e face ao sector privado no que toca à relação com os utentes têm sido valorizadas pelo Sector de Economia Social no nosso país. Por um lado, esta seria uma mais valia que as instituições poderiam utilizar para aumentarem o número de utentes com capacidade de pagamento e interrogamo-nos se tal tem acontecido. Por outro lado, também nos parece que há ainda espaço para aumentar a participação dos utentes.

Como vimos, o potencial de proximidade entre utentes e organização é maior nas instituições sem fins lucrativos, com ganhos para ambos. Daqui resultariam, necessariamente, elevados níveis de satisfação dos utentes em relação aos serviços prestados. Segundo Nunes et al. (2001) espera-se do

relacionamento entre as organizações e os utentes/clientes que seja “caracterizado por elevados níveis de envolvimento, especialmente de tipo afectivo” (p.186).

Os autores entrevistaram vários utentes de diferentes organizações e registaram um nível de satisfação bastante elevado, assim como a vontade de permanecerem ligados à instituição. No entanto, os valores já foram moderados para a percepção da qualidade comparativa, ou seja, atribuem uma qualidade de serviço igual ao de outras organizações do mesmo ramo de actividade. Para além da satisfação com os serviços, analisaram igualmente o envolvimento com as organizações, concluindo que este se encontra a um nível bastante acentuado. Numa outra análise da qualidade dos serviços, é em relação às dimensões confiança e segurança que os utentes têm maiores expectativas. Deste estudo resulta, no entanto, que em alguns casos a correspondência às expectativas tenha elementos a melhorar.

Concluimos que as instituições do Terceiro Sector estão numa situação privilegiada em termos de quantidade e qualidade de prestação de serviços sociais em relação ao Estado e em relação ao Sector Lucrativo. Em teoria, os utentes tendem a preferi-las e a ver na sua actuação espaço para participarem. Alguns resultados indicam que se poderia fazer mais neste sentido. Por exemplo, o desempenho das instituições quando comparadas pelos utentes com outras concorrentes não é elevado. Será que as instituições têm sabido gerir a preferência dos utentes? Será que a participação dos utentes tem sido valorizada ou permanece uma atitude paternalista?

As relações internas: a participação nas políticas de gestão como expressão de solidariedade

Frequentemente quando se fala em Economia Social solidária é exactamente neste sentido: enquanto espaço de participação democrática nas instituições. Em Nunes *et al.* (2001) são descritas algumas características organizacionais do Terceiro Sector que

“... apontam para um modo de exercício da liderança orientado para estimular a participação e para levar em consideração as diferenças individuais de cada trabalhador. No mesmo sentido será de esperar a existência de um processo de comunicação eficaz, caracterizado pela abertura e pela transparência. Finalmente os conflitos serão resolvidos de forma mais cooperativa do que competitiva” (p. 210).

Estes autores demonstraram que, na prática, estas características não se verificam. Através da análise das entrevistas que realizaram aos trabalhadores, não fica claro a existência de uma liderança

democrática. No entanto, em organizações que actuam na área social existem níveis superiores de liderança dirigida para as pessoas. Fortes indícios de centralização do poder neste tipo de organizações foram igualmente detectados.

Também os níveis de transparência e eficácia da comunicação ficam aquém do esperado. Da mesma forma, a utilização de estratégias de cooperação na resolução de conflitos não se situa a um nível particularmente elevado.

Moura (2000) analisa os modelos de governação nas Misericórdias, a partir do modelo teórico de Agência e do modelo dos Interessados (*stakeholders*) e defende que este último se aproxima mais dos fins que as organizações do Terceiro Sector prosseguem. No primeiro modelo, apenas dois interesses (o do proprietário, ou “principal”, e dos gestores, ou do “agente”) têm representação nos órgãos de governo da organização, no segundo modelo, a constituição dos órgãos de governo reflecte a existência de diferentes grupos interessados na existência da organização. Moura (2000), referindo-se a outros estudos anteriores que realizou, conclui que os estilos de governação no sector de economia social ainda se aproximam mais do modelo agenciário, considerando que o sector teria a ganhar, em termos de eficácia e desempenho, caso desenvolvesse mecanismos de governo mais abrangentes onde outros interessados se manifestassem ao nível dos órgãos de governo. Tal implicaria que os dirigentes abdicassem de parte do poder que actualmente detêm e que fossem criados mecanismos baseados numa filosofia de gestão aberta e transparente. Para Moura (2000),

“...este sector demonstra uma elevada orientação para as pessoas, será que idêntica orientação se verifica na formulação das políticas de gestão das pessoas e no modo como elas são aplicadas?”

Da análise do Inquérito do PESI, o autor conclui que existem baixos índices de participação das pessoas na vida das Misericórdias.

A estas questões não podem ser alheias as características dos dirigentes das instituições. A Economia Social convive com uma característica que em elevado grau a distingue das outras formas de organização: a existência de dirigentes voluntários. Que vantagens daí resultam para a instituição? Que desvantagens implica? Estas são questões a que um estudo mais profundo deveria responder.

No PESQUIS algumas características dos dirigentes foram identificadas: idade avançada, baixas habilitações, tempo parcial, gestão pouco profissionalizada e falta de formação específica. Embora esta descrição pudesse contribuir em parte para a resposta à falta de democracia nas instituições, questionamo-nos se um inquérito aos empresários portugueses chegaria a um perfil dos dirigentes muito diferente.

Deste mesmo inquérito resultou uma caracterização das questões relacionadas com os recursos humanos que confirma o quadro encontrado noutros estudos. Assim, concluem que não existe um departamento de pessoal em boa parte das Misericórdias e Mutualidades inquiridas; que o recrutamento e a formação respondem a necessidades imediatas; que predomina a empregabilidade pouco sustentada; que é impossível pagar salários competitivos; que o processo de decisão é hierárquico e centralizado na direcção.

Parece, assim, permanecerem nestas instituições características contrárias à prevalência do espírito democrático que se defende ser distintivo das organizações de Economia Social.

5. Conclusão

Ao analisarmos as características que distinguem o sector de Economia Social de outros sectores, concluímos que algumas delas dão sinais da existência de solidariedade nestas organizações.

Em primeiro lugar, as instituições do Terceiro Sector assumem um papel claro de redistribuição de fundos públicos, ao distribuírem financiamento que recebem do Estado aos beneficiários das suas actividades. De acordo com a Teoria Económica, a proximidade destas organizações em relação às necessidades da população faz crer que cumprirão de forma mais eficiente esta função. Em segundo lugar, as organizações do Terceiro Sector recolhem recursos de várias formas que podemos entender como benevolato, expressão clara de solidariedade, que de outra forma estariam totalmente desaproveitados. Neste caso, prevê a Teoria Económica que sejam os doadores a encontrar nestas instituições resposta às dificuldades com que muitas vezes se deparam quando desejam concretizar uma doação. Por último, e apenas no que toca ao financiamento, vemos na obrigação de as organizações investirem na sua actividade os lucros obtidos uma outra forma de solidariedade, dado que são aplicados no bem comum recursos que, noutros sectores de actividades, remunerariam o capital de um grupo de indivíduos.

Um outro recurso bem característico e distintivo das instituições sem fins lucrativos é o trabalho voluntário. O acolhimento de voluntários por parte de uma organização pode ser entendido como

uma expressão de solidariedade tanto com os potenciais voluntários, como com os beneficiários. Diz a Teoria Económica que alguém que seja convidado com maior probabilidade se tornará voluntário. Daí a importância que as instituições podem ter neste campo.

Por último, prevê-se que a vivência das organizações seja pautada pelo primado das pessoas sobre o capital, tanto através da participação dos utentes na instituição como pela opção por uma gestão democrática. Mais uma vez a Teoria Económica prevê que os indivíduos prefiram os serviços prestados por estas instituições em relação ao sector público, pela maior proximidade, e ao sector privado por um acréscimo de confiança. Ora, daqui nasceria, claramente, espaço para uma relação de participação entre utentes e instituição. Quanto às relações internas, é apanágio “teórico” a existência de uma gestão participada. A teoria revela que um sistema de governo em que houvesse maior participação dos vários grupos de interesse da instituição se aproximaria mais da verdadeira natureza das organizações do Terceiro Sector.

Concluimos, assim, sobre a existência de alguns indicadores de solidariedade na organização das instituições do Terceiro Sector: redistribuição de fundos públicos; recolha de fundos privados; reinvestimento dos lucros; existência de trabalho voluntário; participação dos utentes na instituição e democracia na gestão.

Analisando alguns relatórios de inquéritos a instituições do Terceiro Sector, maioritariamente de cariz social, concluimos que, para quase todos os indicadores acima referidos, as organizações se encontram abaixo dos níveis que a teoria prevê e que os princípios orientadores destas instituições apregoam.

O peso das doações nas receitas é muito reduzido, o acolhimento de voluntários de execução (dado que o de direcção é quase generalizadamente obrigatório) é bastante inferior ao que se poderia esperar e vários estudos revelam que nas instituições se vivem processos de centralização de poder, entre outros factores, que contrariam a democraticidade na toma de decisão. Apenas a relação entre os utentes e a instituição surge mais perto do que se previa, ainda que haja enorme espaço para melhoria.

Concluimos, desta forma, que é possível encontrar variáveis que venham a ser incluídas num índice de solidariedade. O contacto com diversos intervenientes no sector tem revelado que há espaço para um trabalho desta natureza e que nem sempre as organizações estão fechadas à “quantificação” e às propostas trazidas pelos investigadores. A concretização deste projecto só poderá acontecer sob o espírito de uma Economia com Compromisso enunciado anteriormente.

A sociedade em geral é a primeira a aclamar o trabalho das organizações do Terceiro Sector e a reconhecê-las como uma das manifestações do espírito de solidariedade nos nossos dias. Dizemos “em bom português” que os fins não justificam os meios. Questionar a presença de solidariedade na forma como as instituições se organizam é abrir caminho para que os meios possam ajudar a justificar os fins.

Como escreveu Jacques Prévert e cantou Yves Montand sobre o conflito entre os meios e os fins: “Qu’est-ce que cela peut faire que je lutte pour la mauvaise cause puisque je suis de bonne foi? - Et qu’est-ce que ça peut faire que je sois de mauvaise foi puisque c’est pour la bonne cause”.

Agradecimentos

A autora agradece à Dra. Susana Graça e à *Espaço e Desenvolvimento* pela disponibilização do relatório do PESQIS e ao Prof. Doutor Manuel Branco pelos seus comentários.

Notas

¹ São utilizados os seguintes inquéritos: *O Terceiro Sector em Portugal*, publicado pelo INSCOOP (Nunes *et al.*, 2001); Inquérito às Misericórdias Portuguesas, realizado no âmbito do Projecto de Economia Social do ISEG (PESI); Inquérito às Necessidades de Formação realizado pela *Espaço e Desenvolvimento*, incluído no Projecto Economia Social Qualificada, Inovadora e Solidária (PESQIS); relatório do Inquérito às IPSS sobre voluntariado realizado pelo ICS no Ano Internacional dos Voluntários (ICS, 2002).

² É de notar que usamos indistintamente conceitos como Economia Social, Terceiro Sector e Sector Não Lucrativo.

³ Para os anos compreendidos entre 1997 e 2001, os subsídios a IPSS e a outras entidades com acordos de cooperação representaram, respectivamente, 71%, 70%, 71%, 73% e 75% do total das despesas públicas com acção social (dados da Conta da Segurança Social).

⁴ Também neste caso a questão estava posta de forma a excluir os dirigentes, no entanto, mais uma vez, nem todas as instituições assim o entenderam, o que quererá dizer que, possivelmente, o número de instituições apenas com voluntários não dirigentes será inferior a este.

Referências Bibliográficas

- BARROS, C. P.; SANTOS, J. C. G., orgs. (2000), *As Misericórdias Portuguesas no Princípio do Milénio*, Vulgata, Lisboa.
- ESPAÇO E DESENVOLVIMENTO (2002), "Economia Social - Solidária, Qualificada e Inovadora- APSS/UMP/UMP- Diagnóstico de Necessidades de Formação. (PESQIS).
- SANTOS, J. C. G. (1997), "Incentivos ao Mecenato Social: Objectivos – Modalidades – Eficácia", in BARROS, C. P; SANTOS, J. C. G., orgs., *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Vulgata, Lisboa.
- ICS (Instituto de Ciências Sociais) (2002), *Caracterização do Voluntariado em Portugal*, Universidade de Lisboa, Lisboa.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2004), *Relatório sobre a Execução e Orientação da Despesa Pública*, [Em linha]. Disponível em http://www.min-financas.pt/v30/documentos/Rel_debate_Maio_2004.pdf. [Consultado em Outubro de 2005].
- MOURA, E. (2000), "Governança e Recursos Humanos nas Misericórdias Portuguesas", in BARROS e SANTOS, orgs. (2000).
- NUNES, F.; RETO, L.; CARNEIRO, M. (2001), *O Terceiro Sector em Portugal: Delimitação, Caracterização e Potencialidades*, INSCOOP, Lisboa.
- PEREIRA, G. M. (2000) "Caracterização das Misericórdias Portuguesas" in BARROS e SANTOS, orgs. (2000).
- SEGURANÇA SOCIAL, Conta da Segurança Social. [Em linha]. Disponível em <http://195.245.197.202/left.asp?02.20.06.03> . [Consultado em Outubro de 2005].
- TRIBUNAL DE CONTAS (2001), *Auditoria dos Sistemas de Controlo na Atribuição de Subsídios a IPSS com Acordo*, relatório nº 37/2001, 2ª Secção. [Em linha]. Disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2001/37-2001.pdf [Consultado em Outubro de 2005].

Sentido do Pacifismo em Erasmo: três reflexões sobre a razão de um vencido

SILVÉRIO DA ROCHA-CUNHA

1. Renascimento: a magia do mundo

Ainda que se possa sustentar que todos os momentos históricos foram de “transição”, já que a história humana sempre foi composta de mudança, a verdade é que sobre esse período fascinante que medeia a passagem da Baixa Idade Média à era Moderna, que se inicia de forma muito nítida a partir do século XV (embora os sinais de mudança sejam muito anteriores), há uma ideia como de mudança absoluta. Renascimento, Reforma, Contra-Reforma, Expansão Ultramarina, eis alguns dos temas que mostram a extensão das enormes mudanças que, num século, se verificaram na Europa. Não é, de resto, Erasmo quem, numa carta a Budé de 1517, afirma: “Deus imortal, que século vejo abrir-se diante de nós! Como gostaria de rejuvenescer?” (*apud* VÉDRINE, 1974: 7) É certo que este optimismo é sempre relativo, e assim como não pode falar-se de Renascimento, mas de Renascimentos, nunca poderá ignorar-se que esta época é composta por elementos de continuidade e de ruptura. À admiração pelo passado clássico, admiração tão grande que por vezes chega a ser retrógrada, acrescentam-se fortes pulsões no sentido de uma cultura isenta de preconceitos. Todavia, o facto é que tudo isto surge como uma explosão, uma multidão de caminhos, onde todos os sistemas participam, onde as verdades se cruzam.

Há nesta época, portanto, um optimismo que nasce com a convicção de que o homem pode ser conhecido a partir da natureza, com o que é eliminada a ideia de um sentido místico-harmonioso subjacente ao governo da vida humana. Daí à ideia de que o sentido pode ser procurado no/pelo próprio homem - no homem que pode desenvolver, individualmente, todas as suas potencialidades - nem chegou a ser um passo. O desenvolvimento socio-político desta ideia foi muito claro já no Renascimento italiano, pois a existência de várias unidades políticas, em geral efervescência, facilitava o aparecimento do *uomo universale* (BORKENAU, 1984: 85; BURKE, 1995: 184; GARIN, 1982: 49 ss.), do homem consciente de que as mudanças políticas poderiam ser resultado da sua acção. Até o interesse pelo passado - a começar pela noção de que o italiano e outras línguas românicas provinham do latim - era um sintoma da consciência de que a própria língua tinha história, estava sujeita a mudanças; Vasari, por exemplo, dizia, ao falar dos artistas individuais, que estes deveriam ser apreciados pelos

marcos temporais, e que a sua intenção “sempre foi não louvar o absoluto, mas, como se diz, o relativo, tendo em conta o lugar, o tempo e outras circunstâncias similares” (*apud* BURKE, 1995: 186). E, como inevitavelmente sempre acontece, toda esta mutação era acompanhada por paradoxais recuos.

De qualquer modo, trata-se de uma época onde as ideias de indivíduo, de competição, de autoconhecimento, ganham terreno, sendo essas perspectivas muito visíveis nas concepções artísticas e literárias (não por acaso se chega a chamar ao homem *homo deus*). Esta confiança denota o espírito de parte do século, que acaba por oscilar entre concepções mágicas e racionalizações cépticas. Para uns, assim como o sol, alma do mundo, irradia o pneuma, a *quinta essentia*, por todo o universo, também a alma humana irradia do coração para o resto do corpo pelo espírito. Este espírito é, em última análise, um espírito amoroso - é simultaneamente *eros* e *ágape* - que circula por todo o lado em ubíqua ambivalência. Exemplo de outra perspectiva é o pensamento de Pomponazzi, que reconhecerá que os efeitos da magia têm um poder real proveniente da *vis imaginativa* humana, pensando, porém, que a sua eficácia depende da credulidade. Daqui dará um passo em frente, relativizando as religiões. Como disse Éric Weil, o Deus de Pomponazzi, que é supremo governador do mundo, é-o *na* Natureza, é-o enquanto primeiro do cosmos, sendo-lhe, no fundo, indiferente o destino do indivíduo, já que se preocupa apenas com o destino do cosmos, do todo (WEIL, 1985: 43). A humanidade sofre uma marcha inexorável, porque é eterna, enquanto o indivíduo passa, pois é apenas um ser da natureza.

Não é, portanto, completamente de espantar que neste cadinho de ideias surja como complemento desta concepção de indivíduo a imagem do homem enquanto ser prudente, no sentido de calculador, de racional (diz BURKE, 1995: 192, que os mercadores chamavam aos seus livros de contabilidade *libri della ragione*) e, com isso, a expansão de uma mentalidade quantitativa que já considerava o tempo como um bem precioso, e que igualmente privilegiava o útil, fosse na compaixão, fosse na crueldade. Decorria de uma sociedade assim a completa ausência de neutralidade. Peter Burke conta, por exemplo, que o calor era considerado melhor do que o frio, pois era “activo e produtivo”; os grupos sociais (nobres, cidadãos, camponeses) eram comparados a pedras (preciosas, semipreciosas, comuns), o universo era personalizado - e quando Dante fala do amor que move o sol essa frase era tomada em sentido literal. Assim, existia uma compatibilidade relativamente fácil entre a astrologia, a astronomia, a kabala, a fisiognomia, a alquimia, a medicina, ou a numerologia, estabelecendo-se correspondências entre eventos históricos e indivíduos. Uma “mentalidade orgânica”, diz Burke e com razão (BURKE, 1995: 196). O homem renascentista quer aproximar-se da realidade directamente e por isso dá crédito a tudo quanto lhe aparece espontaneamente. Torna-se, por conseguinte, inevitável que se desvançam as diferenças entre o natural e o maravilhoso, porque o universo passa a ser um grande Todo. Esta homogeneização dinâmica produz uma posição de observação optimista - não já a do

homem medieval, que qualifica o extraordinário de miraculoso ou satânico - face a uma natureza tão extensa que tudo engloba. Os feitos científicos não são criticamente diferenciados de outros prodígios naturais, sendo, por isso, anulados quaisquer esforços no sentido da racionalização da realidade, pois o paradigma mágico-animista dominante faz equivaler experiência real e imaginação. Esta mentalidade tem, evidentemente, muito a ver com o estágio que assinala o fim das tradições mais espessas da sociedade medieval e o início do triunfo dos artesãos-técnicos, a caminharem para a manufatura, que, por isso, possuíam um modelo de saber empírico e orgânico, pronto para a interrogação das forças misteriosas da natureza, da sabedoria do cosmos, que não deixa de aprofundar o conhecimento de forças naturais produtivamente úteis, mas que ainda não consegue dominar. Encontramo-nos no período em que a manufatura acaba de começar, e por isso ao paradigma aristotélico ainda não se substituiu o paradigma mecanicista. Ao rígido mundo aristotélico-medieval, teologicamente tipificado, sucede um mundo naturalista-animista que, no entanto, já põe em funcionamento uma ciência normal (TURRÓ, 1985: 121 ss.). A explicação desse paradoxo radica na vontade de unificação, no projecto de sabedoria do mundo, exibidos pelos renascentistas: perante uma natureza imprevisível e extraordinária, todo o saber, inclusive o saber passado, se une numa tentativa de perfeição. Por isso, não são rejeitadas, nem a tradição aristotélico-averroísta - que introduz o naturalismo animista -, nem a tradição neo-platónica - que trará consigo as interpretações kabalísticas e religiosas -, pois considera-se que elas explicam, em conjunto, esse "grande animal" que é o mundo, como sustenta Leonardo da Vinci (BURKE, 1995: 194; TURRÓ, 1985: 132 ss.). Neste paradigma o universo surge articulado entre as suas diversas partes, num processo de "simpatia", devendo o homem mais não fazer do que testemunhar o desvelamento das forças naturais. Ora, assim sendo, o humano não é apenas um animal racional, mas um intérprete - *i.e.*, um mago! - das associações e simpatias a estabelecer no mundo físico. Deste modo, da união da natureza com a Cidade, será possível determinar o cosmos. Só que - sendo ele o hermeneuta - é no próprio homem que se encontra a confluência de todas as potências e, por isso, é na construção da Cidade ideal que também será possível encontrar esse espaço de confluência. Não é, pois, de admirar que se verifique, momentaneamente, uma retracção do religioso, pois este significa sempre a "consternação" face a uma potência superior. Neste momento, assim não é: o paradigma renascentista implica a compreensão/domínio desse fundo obscuro e maravilhoso, pelo que o homem tem de se tornar, necessariamente, o Grande Artífice. É evidente que o avanço rumo à magia tem uma sólida tradição medieval; Garin demonstra convincentemente que a magia renascentista é praticamente a mesma magia medieval (GARIN, 1989: 131 ss., 147 ss.). Mas é agora que ela sai do subsolo, provando a diferença entre uma e outra épocas, diferença qualitativa numa época que se encontra no limite entre a crise religiosa e a próxima revolução tecnológica: "a mesma que dista entre um universo concluído, ahistórico, atemporal, imóvel, sem possibilidades, delimitado, e um universo infinito, aberto, onde tudo é possível" (GARIN, 1989:

137). Trata-se de uma era em que, como diz Michel Foucault num dos textos mais interessantes sobre esta época, o homem (no caso o homem segundo Paracelso) “é, à imagem do firmamento, ‘constelado de astros’, mas não está preso ao céu como ‘o ladrão às galés, o assassino ao suplício da roda, o peixe ao pescador, a caça ao caçador’. Pertence ao firmamento do homem o ser ‘livre e poderoso’, ‘não obedecer a nenhuma ordem’, ‘não ser regido por nenhuma outra criatura’. O seu céu interior pode ser autónomo e só repousar em si mesmo, mas com a condição de, pela sua sagesa, que é também saber, se tornar semelhante à ordem do Mundo, a reassumir em si e fazer deste modo entrar no seu firmamento interno aquele onde cintilam as estrelas visíveis. Então essa sagesa de espelho envolverá, por seu turno, o mundo em que ela estava colocada; (...)” (FOUCAULT, s.d.: 38-39). E se todo este espaço é de irradiação, que envolve o homem, também a “simpatia” é inescrutável, “opera livremente nas profundidades do Mundo (...): passa, como um raio, do planeta para o homem que ele governa, mas pode nascer também de um simples contacto - como essas rosas fúnebres que servirão num funeral e que, devido à sua vizinhança com a morte, tornarão triste e agonizante quem respirar o seu perfume. Mas é tal o poder da simpatia que ela (...) também suscita o movimento das coisas no Mundo e provoca a aproximação das mais distantes. (...) faz estender as raízes para a água e rodar a grande flor amarela do girassol de acordo com o movimento do Sol” (FOUCAULT, s.d.: 42). Époça “trilobada” (FOUCAULT, s.d.: 54) e de ciência frágil, continua este autor - onde se unem os alvares da nova racionalidade moderna, a fidelidade aos Antigos e o gosto pelo maravilhoso -, era onde adivinhar é conhecer, sem dúvida, e por isso era onde o “jogo de simpatias” propicia influxos entre o mundo supraceleste e o mundo infralunar, onde a contemplação é já interpretação (e desde logo se coloca aqui o político problema de saber se este conhecimento que é observação/interpretação é susceptível de publicidade ou se deve manter o seu carácter arcano, questão que não é tão vaga como poderia pensar-se).

Trata-se, portanto, de um homem cujo saber é poder, que é um microcosmos demiúrgico e polimórfico, que tudo pode ser - o melhor e o pior -, que pode modificar o seu *ethos*, que pode morar em qualquer lugar porque é livre, que se transforma a si mesmo, pois nisso já está a operar como artifice, mago, hermeneuta. O domínio que exerce sobre a natureza é uma forma de se manifestar acorde com ela, é uma forma de se apoderar das suas forças para dessa forma comunicar com a *anima mundi*, é uma *praxis* que tem por objectivo último a construção de uma Cidade que será, naturalmente - lembremos a influência platónica, ou utopias como a de Campanella -, uma manifestação da união da alma com o Bem, e por isso, forçosamente, uma “teocracia” mágica. Frances Yates, ao comparar os pensamentos de Giordano Bruno e Campanella (YATES, s.d.: 401 ss.), mostra bem como este último - visionário, mas astucioso e politicamente activo - achava, ao participar na revolta calabresa - com muitos dominicanos ou ex-dominicanos como ele - contra a monarquia espanhola, que grandes eventos estariam para acontecer (especialmente no ano de 1600) e que, por conseguinte, era imprescindível que a

humanidade se convertesse a uma nova ética e a uma nova religião universal baseadas na magia e na religião natural.

2. A repressão do fantástico

A verdade, porém, é que estas perspectivas foram anuladas à medida que foi avançando o século XVI. A este processo pode chamar-se a grande operação da “censura do fantástico”, levada a cabo por um conjunto de forças que se acumularam e na verdade eliminaram a pretensão de uma civilização fundada num certo tipo de imaginário que de algum modo punha em causa o máximo de consciência possível do pensamento cristão e que começava já a contaminar o modelo religioso. O Cardeal Caietano (como nos informa YATES, s.d.:421), por exemplo, ao editar em 1570 as obras de S. Tomás, defendia ser legítimo à luz do pensamento aquinense utilizar talismãs, posição que Ficino igualmente defendia. A ousadia seria, em todo o caso, bastante, mas há que não esquecer a natureza deste paradigma animista. Convicto de que a magia natural, quando correctamente realizada, poderia evoluir até à divina, Campanella diz (*apud* YATES, s.d.:424): “Eis que o homem, quando vai cogitando, pensa sobre o Sol e depois sobre o que há mais além, depois além do céu, e depois em mais mundos, infinitamente... Portanto, de alguma infinita causa, (...) é um efeito... Disse Aristóteles que é vã imaginação pensar tão alto; e digo eu, com Trismegisto, que é estupidez pensar tão baixo; (...):”

Ora, o facto é que o paradigma de racionalidade renascentista começou a ser contestado pelos movimentos que de algum modo nunca poderiam tolerar o fantástico prevacente no Renascimento: a Reforma e a Contra-Reforma (I.P.COULIANO, 1984). A prisão de Campanella e a condenação à morte de Bruno, em 1600, marcam o fim, pelo menos em Itália, das perspectivas renascentistas (YATES:s.d., 407). Segundo Couliano, o espírito tecnocientífico moderno desenvolveu-se como se de uma “mosca áptera” se tratasse, ou seja, como algo que, não tendo normalmente probabilidades de sobrevivência, acabou por encontrar um nicho “ecológico” que lhe consentiu o desenvolvimento (COULIANO, 1984: 237 ss.). Assim, sustenta este autor, o espírito científico moderno —o “espírito de experimentação que renuncia aos grandes postulados para apenas construir raciocínios indutivos” (COULIANO, 1984: 243)— passou despercebido no turbilhão de mudanças dos séculos XV e XVI. Segundo este autor, seguindo as teses do antropólogo Marvin Harris, já em finais do século a Igreja Católica tinha começado a perseguir a bruxaria popular com o objectivo de criar a suspeita como arma de controlo social, tanto mais que, ao contrário do que se pensa com frequência, a Baixa Idade Média é percorrida por uma intensa corrente de movimentos místicos, milenaristas e anarquistas que punham sistematicamente em causa a ordem social estabelecida (N. COHN, 1981). Criava-se, deste modo, um clima propício para legitimar qualquer espécie de repressão sobre formas de pensamento que, na

verdade, introduziam complexidade excessiva para uma gestão eficaz do sistema social. É certo que esta repressão atingia sobretudo a magia popular e não aqueles que pertenciam às elites mais ilustradas, que ocupavam mesmo importantes funções eclesíásticas, mas constituía já uma forma de instauração de um clima de controlo sócio-político. Depois, as manifestações anarquistas de “retorno” a uma pretensa era de fidelidade aos princípios estavam, na realidade, marcadas pela impossibilidade, em virtude daquilo a que se pode chamar a imparável ascensão de um registo mundano junto à dimensão extra-terrena, pois já então o cristianismo se encontrava perante aquilo a que já se chamou as “exigências da autonomia terrestre” (M. GAUCHET, 1985: 228 ss.).

A esta predisposição seguiu-se a animadversão patente no clima instaurado pela contraposição entre Reforma e Contra-Reforma, que iniciaram uma verdadeira caça às bruxas contra tudo o que representava o espírito mágico do Renascimento, que olhava o homem como um ser proteico e polimórfico, de tudo sendo capaz mas portador desse talismã mágico que é a sua liberdade (TRÍAS, 1994: 439 ss.). Instala-se, então, um período de repressão do fantástico onde - apesar de em certas elites permanecer vivo o *ethos* renascentista, como no caso já tardio de Newton (WEBSTER, 1993) - passa a ser favorecida a observação rigorosa do mundo material que se concretiza numa atitude de reverência relativamente aos dados quantitativos desse mesmo mundo, com a correlativa propensão para o desprezo pelas perspectivas qualitativas que se preocupavam com temas tais como a plenitude divina, as hierarquias metafísicas ou as correspondências fundamentais entre o mundo celestial e o mundo terreno. Com efeito, os vencedores (Reforma e Contra-Reforma) podem, ao menos numa primeira fase, encarar com simpatia um pensamento técnico que começa a usar a metáfora do relógio como modelo para o mundo. Muitos dos porta-vozes do novo espírito mecânico eram teólogos, católicos e protestantes, que julgavam perfeitamente ortodoxo comparar Deus a um Grande Relojoeiro e o mundo criado a um relógio (MAYR, 1988: 105).

A Reforma constituiu, no seu início, um movimento conservador (COULIANO, 1984: 255 ss.; B. BADIE, 1986: 75 ss.; J.L. ARANGUREN, 1995: 59 ss.; TRÍAS, 1994, 496 ss.; V.H. GREEN, 1984: 123 ss.). Pretendendo pôr em causa a ordem política estabelecida, ou o modo como o cristianismo oficial a tinha reinventado, a Reforma vai, nas suas versões luterana e calvinista, constatar que a existência de um espaço terreno confirma, afinal, as faltas dos homens. Daí pretender refundar a pureza originária da comunidade cristã. Por isso, pôde dizer um eminente estudioso do pensamento político do século XVI que o príncipe acabará sempre, na concepção luterana, por cumprir os desígnios divinos: se governar com equidade, manifesta a justiça de Deus; se governar como tirano, manifesta a sua vingança - “Quando o príncipe é um tirano, o verdadeiro culpado é, no fundo, o povo” (P. MESNARD, 1977: 231). É aparentemente extraordinário que Lutero possa dizer: “deveis saber que, desde o começo do mundo, um príncipe

avisado é pássaro raro, e mais raro ainda um príncipe piedoso. São normalmente os mais loucos, os mais perfeitos ladrões que existem na terra; é por isso que com eles deve esperar-se sempre o pior e deles esperar pouco bem, sobretudo nas coisas divinas que requerem o cuidado das almas” (LUTERO *apud* MESNARD: 1977, 234). E ainda que se possa manifestar, como o faz Mesnard, espanto com o facto de ser esta a autoridade a que, segundo o mesmo Lutero, os homens devem obediência e respeito, tudo se explica se percebermos que as reservas de Lutero se inserem no âmbito de uma existência terrena onde predomina o pecado, onde, portanto, a necessidade impõe o gládio. Já o mesmo não se pode dizer da vertente calvinista, que, partindo igualmente de um pressuposto autoritário, possui um “entusiasmo” interior que acaba por limitar o poder do príncipe. Assim, embora reconheça com o luteranismo que o temporal é por natureza provisório, o calvinismo associa à acção política a profunda fé do indivíduo que, deste modo, é chamado a transformar o mundo, a erigir a Cidade de Deus na terra. Pode, pois, falar-se de dois níveis do político no calvinismo: um, de cariz luterano, é repressivo; o outro apela já para a construção de uma nova Cidade. Aquele tem na sua base o mesmo pessimismo luterano, o pessimismo sobre o homem e a sua capacidade para a construção da Cidade. Todavia, o outro, porque valora em altíssimo grau a Lei de Deus, acaba por conceder à acção política a vocação para construir, neste mundo, a Cidade de Deus, pois o bom cristão tem o dever, afinal, de pôr um ponto final à separação entre o temporal e o espiritual. A ordem dos príncipes, sendo embora necessária, é passageira, tornando-se imprescindível a transformação do mundo. Daí que o calvinismo assuma um carácter facilmente revolucionário e radical, implicando uma nova concepção do poder, rejeitando a concepção segundo a qual a Cidade de Deus pode repousar, na terra, no poder hierárquico, mundano, dos homens. Deste modo, o calvinismo, ao contrário do luteranismo, caminha para um sentido de obediência à Lei divina, não legitimando uma qualquer relação de poder. Foi já notado (BADIE, 1984: 103 ss., esp. 111 s.) como o luteranismo acaba por, na sua visão “anti-política”, legitimar o poder forte, no limite manifestamente autoritário, que retira a sua razão de ser da pura “necessidade”. A existência de uma ordem política precisa não deve, pois, ser considerada em termos de justiça ou de injustiça, de legitimidade ou ilegitimidade, mas em termos de “positividade” que manifesta a vontade de Deus e a necessidade de evitar a desordem, mal maior. Não é, portanto, de espantar que habite no movimento reformador uma rejeição em bloco do mundo renascentista, encarando-o como “pagão”, negando a possibilidade de o pensamento humano operar com o mundo fantástico do imaginário renascentista.

A Contra-Reforma conseguirá, por seu turno, responder com êxito à ameaça protestante aliando-se às então recém-formadas unidades políticas soberanas que permaneceram fiéis ao catolicismo. Com isso a secularização do Estado soberano teorizado por Jean Bodin foi de algum modo parcialmente travada, tentando-se salvar em simultâneo a autoridade papal, a autoridade da Igreja e o dogma (BADIE, 1986: 78 ss.). Pode dizer-se que o saldo da sua acção foi claramente no sentido da modernização

do pensamento católico, sobretudo pela acção dos pensadores jesuítas e dominicanos, concedendo ao homem uma margem de liberdade que lhe permite não apenas agir no mundo, mas ainda aceder à inteligência das coisas (sobretudo pela doutrina da graça suficiente de Molina). Recuperando o pensamento aristotélico e tomista, mas renovando-o, a Contra-Reforma vai até certo ponto consolidar o Estado-nação nascente, inclusivamente quando um Francisco Vitória pugna por um verdadeiro pluralismo internacional assente na unidade do género humano. Também aqui se operou uma censura do fantástico, porém, sobretudo através da repressão institucional do pensamento dissidente pela Inquisição, pensamento este que acabará por se organizar posteriormente sob a forma de sociedades secretas.

3. Erasmo entre duas racionalidades

Todavia, embora o Renascimento seja o momento onde se manifestam, e começam a diferenciar, as diversas modernidades que compõem o Ocidente, a verdade é que Reforma e Contra-Reforma operam, de forma não linear e por vezes paradoxal, uma “normalização” crescente que coexiste plenamente com o pensamento tecnocientífico e suprime o perigo da fantasia e imaginação humanas, voltadas que estão para aquilo que passa a ser lido como a natureza pecadora do homem, quando o Renascimento as via como manifestações de vida e de liberdade.

Qual o papel do pensamento de Erasmo, de Desidério Erasmo de Roterdão (1466/69-1536), no meio desta encruzilhada? Erudito prodigioso, homem de trato afável, Erasmo tentou conciliar estes dois mundos, Renascimento e Reforma (R. BAINTON, 1988:3; MESNARD, 1977:86 ss.). Não é, pois, de espantar a sua preocupação crítica, quer com a necessidade da morigeração dos costumes, quer com a necessidade de diminuir ou eliminar a crueldade e a intolerância. Numa época onde, durante as primeiras duas décadas do século XVI, se verifica uma relativa diminuição das actividades bélicas, Erasmo surge como sendo o expoente de um relativo optimismo, a que ele não se furta, tornando-se por isso o protótipo do humanista cristão. É bom lembrar, porém e desde logo, que acaba por se tornar indesejável para as forças que, com decisão, começam a ocupar o espaço mental europeu e dominar os paradigmas de racionalidade nascentes. A verdade é que Erasmo pretende sempre com as suas intervenções salvar o que considera ser o melhor desse momento único que é a aurora da modernidade e que tão promissora lhe parecia. Assim, quando o seu amigo Reuchlin é, aquando de (mais) uma controvérsia sobre a liberdade de estudo do hebreu (contra um judeu convertido que, com zelo de neófito, pretende a destruição dos livros judaicos), contrariado, primeiro, pelo Inquisidor dos Erros Heréticos da diocese de Colónia, e, depois, absolvido mas obrigado a pagar as custas pelo Papa (custas que, de resto, se recusou a pagar), Erasmo tenta, em 1515, não apenas interceder pelo amigo, louvando-

o em carta a cardeal influente, mas ainda defender os seus princípios de liberdade de estudo, embora discorde das especulações de Reuchlin sobre a Kabala (BAINTON, 1988: 187 ss.). Todavia, esta sua intervenção acabou por cair mal em ambos os campos. Sucede algo semelhante quando Erasmo sustenta que as 95 Teses de Lutero seriam, com pequenas excepções, aprovadas por todos. A respeito das indulgências, diz: “Eu não condeno as indulgências, mas penso que é disparatado supor que se pode comprar o caminho para o céu. Que negócio tão pouco límpido! Propõe-se mais encher os cofres do que estimular a devoção” (*apud* BAINTON, 1988: 191). E em cartas a personagens influentes como Frederico o Sábio, Erasmo insiste sempre, não só na imparcialidade da reflexão, mas também na necessidade de não lançar anátemas sobre Lutero, mas, antes, na de ser-se cristão verdadeiro, devendo “mostrar caridade na admoestação, benevolência ao corrigir, sinceridade em julgar, generosidade ao sentenciar” (*apud* BAINTON, 1988: 195). À medida, porém, que Lutero se radicaliza, Erasmo fica mais hesitante, critica-o, mas sem deixar de defender o essencial: a liberdade de expressão. Procede da mesma forma quando o Papa Leão X reage, pela bula *Exsurge*, e diz: “Erguei-vos, ó Senhor. Um porco montês acaba de invadir a vossa vinha. Ergue-te, ó Pedro! Ergue-te, ó Paulo!” (*apud* BAINTON, 1988: 198). Erasmo reage deplorando o que considera fanatismo papal ou dos seus conselheiros. Considerado apoiante de Lutero, Erasmo é atacado por instâncias teológicas e universitárias. Por entre as convulsões da crise que segue o seu curso, tenta sempre desempenhar um papel de mediador entre o papado e Lutero, deplorando a radicalização deste, afirmando a sua fidelidade à Igreja, recusando julgamentos precipitados e prévios. Quando interrogado por Frederico o Sábio sobre qual o pecado de Lutero, Erasmo responde: “Dois. Desferiu um golpe contra a tiara do Papa e outro contra a barriga dos monges” (*apud* BAINTON, 1988: 205). Sempre suspeito aos olhos dos católicos, nem por isso Erasmo deixa de se incompatibilizar, pouco a pouco, com os luteranos, que em pouco tempo entendem a sua moderação como “deserção”.

Combatendo em duas frentes, distinguindo entre os dogmas essenciais e os não-essenciais, alargando estes últimos que considerava não serem passíveis de perseguição religiosa, recusando-se, quer a considerar Lutero um herege, quer a abandonar a Igreja de Roma, lugar do *consensus omnium*, Erasmo permanece, não obstante a idade e um certo declínio psíquico, para já não falar de algum recuo relativamente à sua firmeza frente ao papado, adepto dos princípios básicos que sempre defendeu: tolerância e liberdade. Mesmo na sua cidade de adopção, Basileia, cidade cosmopolita, sofre quando presencia as violências praticadas pelos protestantes. Que queria, afinal? No fundo, pretendia que a Igreja operasse a sua própria reforma crítica e os seus críticos moderassem as suas críticas. Compreende-se, pois, o seu incómodo, seguido de desilusão, quando verifica que nem a Igreja Católica abandonava os seus dogmas, nem Lutero o seu radicalismo agostiniano. À prudência que recomendava a este último, bem como aos esforços por obter moderação da parte do papado, a realidade objectiva

respondeu de forma diferente - não foi poupado por ninguém. O que não surpreende: afinal, Erasmo representa parte do paradigma renascentista, aquela que parte da liberdade endógena do humano numa base cristã e não platónica, enquanto católicos e luteranos eram, de facto, liberticidas na forma como colocavam os seus argumentos.

É, por isso, interessante considerar, ainda que brevemente, o sentido do seu pensamento político. Um dos traços mais relevantes é o do cosmopolitismo, não no sentido kantiano, mais avançado, mas no cristão e estóico de unidade básica do género humano, mais precisamente no sentido de todos os homens serem filhos de Deus. Daí Erasmo nunca se ter reconhecido como especial “cidadão” desta ou daquela unidade política. Quando convidado a tornar-se cidadão de Zurique, recusou dizendo: “Desejo ser cidadão do mundo e não de uma única cidade”; e repetia com frequência: “A minha pátria é todo o Universo” (*apud* BAINTON, 1988: 138). A que príncipe corresponde esta ideia de universalidade? Basicamente, a um príncipe que não faz da acção política uma ideia ocasional, efémera ou caprichosa. Para Erasmo ser detentor do poder implica uma auto-consciência que está existencialmente dominada pelo cuidado com os outros, o que implica desde logo uma acção racional habitando um sujeito moral. O *ethos* do príncipe tem de ser, pois, caracterizado por certas virtudes fundamentais como, por exemplo, a moderação, a prudência ou a sabedoria. O detentor do poder tem de ser capaz de prever, porque atento ao bem dos súbditos, e de racionalizar de forma clara o contexto que rodeia a acção política, sendo, pela sua moderação e sentido de justiça intrínsecos, incapaz de tirania. Um príncipe sábio, naturalmente, mas não no sentido de rei-filósofo platónico, porquanto para Erasmo uma unidade política tem de pressupor a existência de homens livres povoando-a. Aqui, há como uma semelhança entre as teses do humanista holandês e as de um Francisco Vitória que parte da liberdade e igualdade intrínsecas dos homens para repudiar a colonização e escravização dos índios. Porque o detentor do poder deve ser segundo Erasmo um homem sábio, não pode ser tirânico, não sendo sensível, nem ao capricho, nem às riquezas, nem à propensão para o exercício do terror, nem à corrupção. Um tirano é temido, um verdadeiro príncipe é amado. Há, assim, para Erasmo uma espécie de tensão fundamental entre o homem que possui dentro de si a pulsão para alcançar a *humanitas* e o homem que, pela sua existência, vai construindo essa mesma *humanitas*. Nessa construção o homem exerce a sua razão tolerante, daí sendo essencial a educação do príncipe para que este possa exercer a prudência através da razão. Já foi observado (C. FLÓREZ MIGUEL, 1998: 48 ss.; MESNARD, 1977: 91 ss.) que o indivíduo é, em Erasmo, caracterizado por conciliar fé e conhecimento, racionalidade e subjectividade. Um indivíduo que nada virá a ter de semelhante com o indivíduo instrumental, completamente acêntrico, que passa na verdade a ser agente funcional de estruturas que se vão tornando independentes e opressivas, um indivíduo que deixa de ser piloto de uma nave para dar lugar a uma convicção abstracta de que a astúcia ou a “mão invisível” se encarregarão dos

destinos humanos. O príncipe de Erasmo é um homem virtuoso vigilante, isto é, capaz de distinguir o verdadeiro do falso mediante reflexão e moderação, com o *ethos* do conhecimento, ao contrário do que virá a suceder com o apogeu do pensamento moderno, que passa a coroar os factos como se fossem entidades autónomas, desprovidas de valores.

“A guerra é doce para quem não a experimentou”, lembra Erasmo (ERASMO DE ROTERDÃO, 1999:25). A verdade, contudo, é que o filósofo sabe que o ideal ético de um verdadeiro príncipe cristão é de difícil aplicação, sobretudo numa época em que a guerra é endémica. Por isso, aquilo a que já se chamou a tenacidade de Erasmo (MESNARD, 1977: 102 ss.), para quem a problemática da guerra põe em xeque todo o sentido do pensamento cristão. Não se coíbe de enumerar as razões da guerra, tais como paixões e outros defeitos humanos, por exemplo, que fazem de qualquer guerra, mesmo da mais “afortunadíssima e muito justa” (ERASMO, 1999:31) - que deveria ser levada a cabo em qualquer caso sem paixões violentas e dentro de um genuíno espírito de justiça- um mal. Da guerra nasce “o menosprezo da piedade, a negligência das leis, uma disposição de ânimo pronta a atrever-se a qualquer sorte de crime” (ERASMO, 1999: *ibid.*), tendo-se chegado a “um tal ponto de demência que a existência inteira não se ocupa de outra coisa. Fazemos guerra sem cessar . . .” (ERASMO, 1999:40). Pode, pois, concluir-se que os homens “dão mais provas de inteligência para a sua destruição do que para salvaguarda do seu bem-estar” (ERASMO, 1999: 123). Porque sob conflito interior de paixões, o indivíduo não é, regra geral, capaz de discernir e efectuar uma verdadeira escolha existencial, sobretudo quando detentor do poder, esquecendo alguns preceitos fundamentais do bom governo, a começar pelo bem-estar dos seus súbditos. Não há, portanto, grande lugar para a fatalidade, já que as paixões humanas são as grandes responsáveis pelo estado de guerra endémico em que se encontra a humanidade do seu tempo. Por isso, Erasmo reprovava os príncipes cristãos (mesmo papas mais aguerridos enquanto príncipes, como é o caso do Papa Júlio II) que contrariavam sistematicamente os pressupostos da sua própria fé e, acreditando na capacidade de os homens mudarem, propõe medidas capazes de erigir um estado de paz, tais como estabilizar o estatuto territorial de cada Estado, retirar a cada príncipe a possibilidade de declarar o estado de guerra sem ouvir previamente a nação, quebrar os particularismos nacionais, promovendo a amizade entre povos, organizar a arbitragem. Todavia, porque não acredita na possibilidade de o povo (o “vulgo”) assumir esta auto-reflexão, para Erasmo cabe aos príncipes o dever de reflectirem consigo mesmos e realizarem a pedagogia adequada.

Pedindo que qualquer um se interrogue sobre o que é a paz e o que é a guerra, meditando sobre a prosperidade e a destruição que, respectivamente, uma e outra implicam, Erasmo dirige um veemente apelo aos príncipes, sacerdotes, teólogos, bispos, magistrados, a todos os cristãos enfim, para que todos cedam, primeiro, ao seu instinto de natureza, no fundo à sua humanidade, depois à análise das

verdadeiras vantagens da paz, para que se inclinem para a paz, para que “reinem mais pelas leis do que pelas armas” (ERASMO, 1999: 133).

A paz releva, assim, para Erasmo, da moral cristã que deveria ser apanágio dos homens do seu tempo. A verdade, porém, é que as teses do humanista não colhem na espessura da realidade histórica. Presenciando a primeira fase da modernidade renascentista, que pretendeu, com o paradigma renascentista, defrontar a complexidade com complexidade, cedo viu Erasmo ruir as suas esperanças. Com efeito, o aparecimento do pensamento moderno, favorecido pela Reforma e pela Contra-Reforma, encarando a política como gestão de recursos escassos, cedo caminha para um paradigma de racionalidade instrumental, simplificadora da realidade, capaz de gerir as exigências de um poder político centralizado e em expansão para o resto do mundo. À complexidade de um Francisco Vitória, que clamava contra a escravatura em nome da unidade do género humano, ou da complexidade de um Erasmo, que pretendia alcançar a paz através da auto-reflexão e educação do detentor do poder, respondeu a simplificação da expansão comercial, da ocupação territorial, da censura do fantástico, do começo do eurocentrismo enquanto ideologia da supremacia tecnológica do Ocidente sobre o resto do mundo. Olhando para as contradições do mundo envolvente, e lembrando-se de que uma república não se faz sem espírito republicano, exortava Erasmo: “É preferível que optem: ou por deixar ufanar-se do título de cristãos, ou por imitar, vivendo em concórdia, a doutrina de Cristo. Até quando haverá contradição entre o nome e o tipo de vida?” (ERASMO, 1999: 101).

Referências Bibliográficas

- ARANGUREN, J. L. (1995 [1954]), *El Protestantismo y la Moral*, Barcelona: Ed. Península.
- BADIE, B. (1984): *Les Ressorts Culturels du Totalitarisme*, in G. HERMET (org.): *Totalitarismes*, Paris: Economica.
- BADIE, B. (1986), *Les Deux États*, Paris: Fayard.
- BAINTON, R. H. (1988), *Erasmus da Cristandade*, tr., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- BORKENAU, F. (1984), *La Transizione dall'Immagine Feudale all'Immagine Borghese del Mondo*, tr., Bologna: Il Mulino.
- BURKE, P. (1995), *El Renacimiento Italiano - Cultura y Sociedad en Italia*, tr., reimp., Madrid: Alianza Ed.

- COHN, N. (1981), *Na Senda do Milénio*, tr., Lisboa: Ed. Presença.
- COULIANO, I. (1984), *Eros et Magie à la Renaissance - 1484*, Paris: Flammarion.
- ERASMO DE ROTERDÃO (1999 [1517]), *A Guerra e Queixa da Paz*, intr., tr. e notas de A. Guimarães Pinto, Lisboa: Edições 70.
- FLÓREZ MIGUEL, C. (1998), *Erasmo de Rotterdam: el príncipe humanista*, in E. BONETE PERALES (ed.), *La Política desde la Ética. 1 - Historia de un Dilema*, Barcelona: Proyecto A Ediciones.
- FOUCAULT, M. (s.d.), *As Palavras e as Coisas*, tr., Lisboa: Portugalia.
- GARIN, E. (1982) *Ciencia y Vida Civil en el Renacimiento Italiano*, tr., Madrid: Taurus.
- GARIN, E. (1989), *Idade Média e Renascimento*, tr., Lisboa: Estampa.
- GAUCHET, M. (1985), *Le Désenchantement du Monde. Une histoire politique de la religion*, Paris: Gallimard.
- GREEN, V. H. (1984), *Renascimento e Reforma*, tr., Lisboa: Publ. Dom Quixote.
- MAYR, O. (1988), *La Bilancia e l'Orologio*, tr., Bologna: Il Mulino.
- MESNARD, P. (1977), *L'Essor de la Philosophie Politique au XVI Siècle*, 3.^a ed./2.^a tir., Paris: J. Vrin.
- TRÍAS, E. (1994), *La Edad del Espíritu*, Barcelona: Destino.
- TURRÓ, S. (1985), *Descartes - del Hermetismo a la Nueva Ciencia*, Barcelona: Anthropos.
- VÉDRINE, H. (1974), *As Filosofias do Renascimento*, tr., Mem Martins: Europa-América.
- WEBSTER, C. (1993), *De Paracelso a Newton. La Magia en la Creación de la Ciencia Moderna*, tr., México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- WEIL, E. (1985), *La Philosophie de Pomponazzi * Pic de la Mirandole et la Critique de l'Astrologie*, Paris: J. Vrin.
- YATES, F. (1964), *Giordano Bruno e a Tradição Hermética*, tr., São Paulo: Cultrix, s.d.

Capítulo 6

A Lógica Económica em Questão

Expectativas: adaptativas, racionais ou razoáveis?

AGOSTINHO S. ROSA

1. Introdução

A introdução das expectativas nos modelos económicos é algo que tem evoluído ao longo do tempo desde Cagan (1956) que introduziu o conceito de expectativas adaptativas no seu trabalho sobre hiperinflações, até aos nossos dias em que a maioria das escolas aceita a existência de expectativas racionais, após o conceito ter sido introduzido por Muth (1961). Mas hoje existem várias versões de expectativas racionais, o que deve ser tido em conta quando se diz simplesmente *expectativas racionais*, pois as consequências e implicações são diferentes para o resultado final. Evidentemente que os economistas Keynesianos ortodoxos nunca aceitarão as expectativas racionais, para eles as expectativas são mesmo irracionais. Os novos clássicos expandiram nos seus modelos o conceito, ultrapassando a versão de Muth, tornado-a mais forte, logo menos realista. Os novos Keynesianos aceitam o conceito, essencialmente na versão Muthiana. Outros autores preferem uma versão fraca, mais realista. Neste último caso estão os autores pós-Keynesianos que argumentam que as expectativas só fazem sentido se forem razoáveis.

Quais as expectativas que devemos utilizar nos modelos económicos parece assim ser função das correntes teóricas, quando de facto devia ser algo mais objectivo, que não pudesse ser posto em causa com tantas críticas de que são alvo. É essa problemática que vamos abordar neste artigo, assim, no ponto um apresentaremos a hipótese das expectativas adaptativas, no ponto dois, a hipótese das expectativas racionais que corrige os erros das expectativas adaptativas, mas que também suscita diversas e duras críticas, nomeadamente a algumas versões, e finalmente abordaremos no ponto três as expectativas razoáveis.

2. A Hipótese das Expectativas Adaptativas

A hipótese das expectativas adaptativas¹ estabelece que o valor esperado no próximo período será igual ao valor esperado para este período mais um termo corrector do erro cometido na previsão no período anterior pelo facto do valor actual não coincidir com o esperado. O α é o coeficiente de correcção: se ele tender para zero significa que pouca importância é atribuída ao erro de previsão

anterior (completa miopia dos agentes, pois eles nunca revêem as suas expectativas), pelo contrário $\alpha=1$ significa que se tem completamente em conta esse erro, de forma que o valor esperado para o próximo período coincidirá com o valor observado actualmente. Formalizando:

$$P_{t+1}^e = P_t^e + \alpha(P_t - P_t^e) \quad 0 < \alpha \leq 1 \quad (1.1)$$

em que P_{t+1}^e é a expectativa de P efectuada em t para o período $t+1$, P_t^e é a expectativa de P efectuada em $t-1$ para o período t , P_t é o valor de P observado no período t e α o coeficiente corrector do erro cometido no período $t-1$.

Podemos simplificar a expressão anterior de forma a obter:²

$$P_{t+1}^e = \alpha \sum_{i=0}^{\infty} (1-\alpha)^i P_{t-i} \quad (1.2)$$

Assim, as expectativas adaptativas, no limite correspondem ao somatório dos valores passados da variável atribuindo-lhe pesos geometricamente decrescentes à medida que o valor passado se afasta do valor actual.

A crítica principal desta hipótese de formar expectativas é assumir-se que os agentes económicos continuam a basear as suas expectativas nos valores das variáveis desfasadas e não aprendem com os erros passados. Quando P está a crescer, o erro entre P_t e P_t^e é positivo em períodos sucessivos, por isso está autocorrelacionado. Como este erro se repete, chama-se sistemático.

Optamos aqui por utilizar uma formalização de expectativas adaptativas com o nível de preços, mas a mesma formalização se pode fazer, no sentido de Cagan (1956), com a taxa de inflação.³ Estas são as expectativas utilizadas por Friedman e Phelps na discussão da curva de Phillips aumentada com expectativas, permitindo a existência de um *trade-off* de curto prazo ente inflação e desemprego.

As equações 1.1 e 1.2 podem aparecer em termos de taxa de inflação:

$$\dot{P}_{t+1}^e = \dot{P}_t^e + \gamma(\dot{P}_t - \dot{P}_t^e) \quad 0 < \gamma \leq 1 \quad (1.3)$$

$$\dot{P}_{t+1}^e = \gamma \sum_{i=0}^{\infty} (1-\gamma)^i \dot{P}_{t-i} \quad (1.4)$$

em que apenas modificamos o coeficiente de expectativa, mas o raciocínio é o mesmo, pois se γ for próximo de zero os pesos declinarão lentamente e diz-se que o agente económico tem uma memória

longa; pelo contrário, se γ for próximo da unidade, os preços decrescerão rapidamente e diz-se que o agente económico tem uma memória curta.

Estas expectativas serão profundamente criticadas pelos defensores das expectativas racionais. Primeiro porque os agentes fazem erros sistemáticos como já vimos. Segundo porque os agentes utilizam informação parcial (valores passados) para efectuar as suas previsões. No ponto seguinte apresentaremos as expectativas racionais em oposição às expectativas adaptativas.

3. A Hipótese de Expectativas Racionais

A hipótese das expectativas racionais é a de que todos os agentes procedem de forma idêntica, isto é, eles fazem o melhor uso possível de toda a informação disponível para efectuar as suas expectativas. Minford (1992: 4) sublinha que isto é uma asserção sobre o indivíduo típico, mas com respeito ao comportamento agregado dos indivíduos, ou seja, um indivíduo particular pode não ter um comportamento racional não usando eficientemente a informação disponível, no entanto, isso não invalida o conceito de expectativas racionais. Assim, as expectativas racionais evitam duas críticas da hipótese das expectativas adaptativas: 1) os agentes fazem erros sistemáticos; 2) os agentes utilizam informação parcial (apenas os valores passados) para efectuar as suas previsões.

Assim, enquanto nas expectativas adaptativas os agentes usam informação parcial, nas expectativas racionais passamos para o extremo oposto ao assumir que toda a informação disponível é usada eficientemente. Mas não fiquemos com a impressão de que existe apenas um conceito de expectativas racionais. Haberler diz que “there exist almost as many versions as there are members of the school, and later versions of the same author often are different from, and more qualified than, earlier ones.”⁴

Redman (1992) considera 3 definições de expectativas racionais. A primeira deve-se a John Muth (1961) em que *as expectativas racionais se podem representar pela distribuição de probabilidade subjectiva e tendem a distribuir-se à volta da distribuição de probabilidade objectiva dos resultados*, isto é, os valores esperados da variável a prever e os valores actuais da variável têm uma média comum. Isto significa que as previsões são em média correctas. Nas suas palavras, Muth (1961: 316) “[would] like to suggest that expectations, since they are informed predictions of future events, are essentially the same as the predictions of the relevant economic theory”; isto é, se por exemplo a teoria nos diz que a inflação depende do crescimento monetário, então devemos usar a predição do crescimento monetário para prever a inflação, e não basearmo-nos exclusivamente nos valores passados da inflação como nas expectativas adaptativas. Estaremos assim a usar a predição da teoria

económica relevante⁵ de acordo com o modelo do investigador, o que é criticado por Artur Lopes (1995: 259) pelo facto de a noção de teoria económica relevante ser deixada indefinida, permitindo que cada investigador presuma que a expectativa racional é dada pelo valor esperado condicionado (por toda a informação relevante) implicado pelo seu próprio modelo. Posteriormente Muth (1961: 316) sintetiza a hipótese de expectativas racionais dizendo “that expectations of firms (or, more generally, the subjective probability distribution of outcomes) tend to be distributed, for the same information set, about the prediction of the theory (or the ‘objective’ probability distributions of outcomes)”

A segunda definição deve-se a Lucas e Prescott (1971), à qual Redman (1992) chama versão estrita⁶ de expectativas racionais e é a mais utilizada quando na literatura se refere o termo “expectativas racionais” sem especificar a versão. De acordo com Lucas e Prescott a *distribuição de probabilidade subjectiva dos agentes coincide com a distribuição de probabilidade objectiva dos acontecimentos*, isto é, os valores esperados da variável a prever e os valores actuais da variável têm a mesma distribuição de probabilidade⁷. Esta definição requer que a distribuição subjectiva e não a sua média seja exactamente igual à distribuição condicional baseada em toda a informação disponível no momento em que se efectua a previsão.

Em notação estatística teremos:

$${}_t P_{t+1}^e = E(P_{t+1} | I_t) \quad (2.1)$$

em que ${}_t P_{t+1}^e$ é o valor subjectivo esperado da variável P (*expectativa subjectiva*) ou seja o valor de P no momento t+1 que é esperado pelos agentes que formam as expectativas no período t⁸, e $E(P_{t+1} | I_t)$ é o valor esperado de P_{t+1} condicionado ao conjunto de informação total disponível no momento t, I_t (*expectativa condicionada*). Para simplificar vamos representar ${}_t P_{t+1}^e$ por P_{t+1}^e . Assim, a equação anterior tomará a forma:

$$P_{t+1}^e = E(P_{t+1} | I_t) \quad (2.2)$$

e $E(P_{t+1} | I_t)$ é um preditor não enviesado de P_{t+1} . Na prática, alguns autores como Patrick Minford e Thomas Sargent utilizam a notação $E_t P_{t+1}$ com o significado de expectativas racionais de P_{t+1} formuladas com base na informação geralmente disponível em t⁹.

Assume-se que o conjunto de informação inclui a estrutura do modelo económico, os valores das variáveis exógenas e os valores passados das variáveis endógenas.

Podemos dizer que P_{t+1}^e difere de P_{t+1} apenas por um erro aleatório, isto é:

$$\varepsilon_{t+1} = P_{t+1} - E(P_{t+1} | I_t) \quad (2.3)$$

O ε_{t+1} representa o erro de previsão e tem duas propriedades¹⁰: 1) média zero, isto é, $E(\varepsilon_{t+1} | I_t) = 0$; 2) é aleatório, isto é, ε_{t+1} não está correlacionado com a informação disponível para os agentes económicos no período t quando a previsão é efectuada. Esta é a *propriedade de ortogonalidade* do erro que assegura que os erros de previsão são imprevisíveis, a qual se pode expressar simbolicamente por $E(\varepsilon_{t+1} \cdot I_t | I_t) = 0$.¹¹ A não verificação desta propriedade implicaria que os agentes económicos poderiam melhorar a sua previsão com incorporação de nova informação, isto é, a correlação do erro com a informação disponível. O termo erro é ruído branco.¹²

Assim, podemos dizer que as expectativas só divergem dos valores efectivos da variável prevista por causa de elementos imprevisíveis. Isto é, a hipótese de expectativas racionais não significa que a previsão seja perfeita, mas simplesmente que as propriedades do termo erro garantem a inexistência de erros sistemáticos. Como a realidade económica é composta de incerteza, o ε_{t+1} pode ter uma dimensão assinalável sem contradizer a inexistência de erros sistemáticos. Obviamente, se não houvesse incerteza imprevisível haveria perfeita previsão, de forma que as expectativas das variáveis coincidiriam com os valores efectivos.

A crítica de Lucas (1976) insere-se perfeitamente neste conceito de expectativas racionais. Se os agentes agem racionalmente, então eles ajustam as suas expectativas quando a política do governo varia, daí não faz sentido utilizar modelos macroeconómicos cujos parâmetros foram estimados no passado (perante uma determinada política económica) para prever acontecimentos futuros, uma vez que a variação da política alterará a estrutura do modelo econométrico. Como diz Lucas (1976: 39-40), por exemplo um aumento temporário do imposto sobre o rendimento induzirá um aumento imediato na propensão a consumir do rendimento disponível com erros consequentes na previsão de curto prazo. Lucas apela assim para a necessidade de rever a construção dos modelos de acordo com as alterações de comportamento dos agentes económicos. Os parâmetros dos modelos não se podem manter estáveis.

A terceira definição é uma versão generalizada ou fraca que resulta das críticas à versão estrita. Devemos referir que a versão estrita não deixou de ser Muthiana, mas foi uma adaptação mais forte efectuada pelos economistas da nova escola clássica aos seus modelos. Esta versão apela ao custo de obter informação o que faz com que nem toda a informação relevante seja utilizada se o seu custo

exceder o benefício da sua utilização. Podemos dizer que os *agentes racionais formam as expectativas pela aquisição e uso de informação até ao ponto onde o custo marginal esperado e o benefício marginal esperado de obter e usar essa informação são iguais.*

Esta definição tem duas desvantagens segundo Redman (1992): 1) falta-lhe significado operacional; 2) as expectativas não estão necessariamente livres de erros sistemáticos.

Artur Lopes (1995) refere-se a esta versão como *hipótese das expectativas economicamente racionais*, que segundo este autor é normalmente atribuída a Feige e Pearce (1976). Artur Lopes acha também que, nesta versão, há a possibilidade de os indivíduos poderem incorrer em erros sistemáticos.

As críticas às expectativas racionais colocam-se especialmente na primeira e segunda definições porque supõe-se que a hipótese das expectativas racionais tenha duas componentes segundo Artur Lopes (1995), a primeira corresponde ao postulado maximizador, isto é, “os agentes económicos usam eficientemente, de forma racional, toda a informação de que dispõem” (p. 261) e a segunda é a hipótese de disponibilidade de informação, ou seja a de que os agentes económicos dispõem de toda a informação relevante. A primeira componente é a menos contestada, enquanto a segunda pode ser facilmente refutada, pois não seria racional que os agentes usassem toda a informação mesmo que a conseguissem, se o custo de a obter fosse superior ao benefício da sua utilização.

Apresentámos três definições de expectativas racionais de acordo com Redman (1992), mas a nomenclatura é diversa. Frequentemente quando se fala de “expectativas racionais” significa a versão de Muth ou a versão estrita que também pode tomar a designação de *versão forte*, abordagem “toda a informação” ou abordagem “informação total”. A versão generalizada ou *fraca* pode aparecer como vimos com a designação de expectativas economicamente racionais. No entanto, não é consensual que o adjectivo *forte* e *fraco* seja sempre empregue da mesma forma como podemos ver em Artur Lopes (1995: 261).

Além dos conceitos de expectativas racionais mencionados podemos ainda falar de *expectativas parcialmente racionais* atribuído a Sargent (1973)¹³ em que “os agentes económicos utilizam eficientemente a informação que possuem, com esta a não coincidir necessariamente com toda a informação relevante” (Artur Lopes, 1995: 262), às quais alguns autores também chamam expectativas quase-racionais, não obstante, outros darem esta designação às expectativas economicamente racionais.

3. Expectativas Razoáveis

Os Pós-Keynesianos baseiam-se no ambiente de incerteza de Keynes para refutar o conceito de Expectativas Racionais, nomeadamente a sua versão forte utilizada pelos novos clássicos. Devemos distinguir entre *processos ergódicos* onde o futuro é meramente reflexão estatística do passado (Davidson, 1990: 90), isto é, estamos perante o *risco* que se pode medir pela teoria de probabilidades, e *processos não ergódicos* que se movem através do tempo com *incerteza* não mensurável, onde não se pode aplicar a teoria de probabilidades (Palley, 1996: 89-90). Os Pós-Keynesianos defendem a não ergodicidade dos processos: por exemplo a não estacionaridade é uma condição suficiente mas não necessária para a não ergodicidade. Assim, quando os economistas falam de “quebras estruturais” e “variações de regime” estão implicitamente admitindo que a economia não opera em circunstâncias ergódicas¹⁴.

Tanto os Pós-Keynesianos como os Austríacos criticam a versão forte das expectativas racionais¹⁵, considerando que as *expectativas são razoáveis*, isto é, os indivíduos fazem o melhor uso da informação, sujeito a várias restrições de tempo, local e recursos. Colander e Guthrie (1980/81) define *Expectativas Razoáveis*¹⁶ “as those expectations that a representative individual would form, given the information available and the costs of acquiring that information” (Colander e Guthrie, 1980/81: 230, nota 15). Esta definição corresponde à *versão fraca* de expectativas racionais que vimos no ponto 2, a qual surge como crítica às versões forte e Muthiana de acordo com Redman (1992: 11).

A crítica principal tanto dos Pós-Keynesianos, como dos Austríacos à versão forte das expectativas racionais é que ela ao assumir a coincidência entre a distribuição de probabilidade subjectiva dos agentes e a distribuição de probabilidade objectiva coloca em causa o conhecimento diverso e único de cada indivíduo e põe em pé de igualdade o economista que conhece a teoria económica e o não economista. Agentes diferentes devem agir de modo diferente. Palley (1996: 96-101) considera *expectativas racionais reflexivas*¹⁷ em oposição à versão forte porque dizem respeito às expectativas que cada grupo de indivíduos faz consoante o conhecimento que tem. Os economistas fazem expectativas diferentes dos não economistas. A incerteza Keynesiana pode entrar nestas expectativas e inclusive as expectativas adaptativas podem ser expectativas racionais reflexivas. Não é necessário a introdução de conceitos estatísticos para a construção destas expectativas: trata-se de um processo não ergódico.

4. Conclusão

A análise da evolução teórica do conceito de expectativas permite-nos verificar que a hipótese de expectativas adaptativas não é aceitável nos modelos económicos actuais em que os agentes económicos não têm apenas em conta os valores passados para prever o futuro, mas utilizam outra informação disponível.

A hipótese de expectativas racionais admite que os agentes económicos usam toda a informação disponível, não fazem erros sistemáticos, pelo que o erro de previsão é aleatório e tem média nula. Esta é uma versão forte de expectativas racionais defendida pelos autores da Nova Escola Clássica, a qual satisfaz perfeitamente a crítica econométrica de Lucas, onde se põe em causa a utilização dos modelos macroeconómicos cujos parâmetros foram estimados no passado para prever o futuro, uma vez que a variação da política alterará a estrutura do modelo.

Teoricamente, a teoria das expectativas racionais tornou-se muito útil, mas a sua versão forte é muito criticada e com razão, porque a informação tem custo, pelo que os agentes económicos só usarão toda a informação disponível se o benefício marginal esperado da sua aquisição for maior ou igual ao custo marginal esperado. Assim, surge uma versão fraca de expectativas racionais que aparece com várias designações desde expectativas economicamente racionais até expectativas razoáveis. A problemática à volta desta questão é muito grande, e normalmente quando se fala em expectativas racionais, fala-se na versão forte, mas na realidade não é economicamente racional os agentes económicos obterem “toda a informação” ainda que isso implique alguns erros sistemáticos.

Notas

¹ Não confundir com a hipótese extrapolativa em que $P_t^e = P_{t-1} + \theta(P_{t-1} - P_{t-2})$. Veja Stephen Turnovsky (1977, p.99).

² i) $P_{t+1}^e = \alpha P_t + (1-\alpha)P_t^e$ no período t, ii) $P_t^e = \alpha P_{t-1} + (1-\alpha)P_{t-1}^e$ no período t-1, e iii) $P_{t-1}^e = \alpha P_{t-2} + (1-\alpha)P_{t-2}^e$ no período t-2, etc. então substituindo ii) em i) dá iv) $P_{t+1}^e = \alpha [P_t + (1-\alpha)P_{t-1}] + (1-\alpha)^2 P_{t-1}^e$. Substituindo iii) em iv) obtemos: v) $P_{t+1}^e = \alpha \left[P_t + (1-\alpha)P_{t-1} + (1-\alpha)^2 P_{t-2} \right] + (1-\alpha)^3 P_{t-2}^e$. Por indução conclui-se que: vi) $P_{t+1}^e = \alpha \sum_{i=0}^k (1-\alpha)^i P_{t-i} + (1-\alpha)^{k+1} P_{t-k}^e$. Quando $k \rightarrow \infty$, implica que $(1-\alpha)^{k+1}$ tenderá para zero.

- ³ Veja Snowdon *et al.* (1994, p. 158), Levacic e Rebmann (1982, p. 350), Carlin e Soskice (1990, p. 101) e Helmut Frisch (1983, pp. 24-25).
- ⁴ Gottfried Haberler (1980) - "Notes on Rational and Irrational Expectations", American Institute Reprint N°. 11., p. 274 [citado por Redman (1992, p. 3)].
- ⁵ Veja Derek Leslie (1993, p. 61) que utiliza valor esperado da moeda para prever o nível de preços.
- ⁶ *Narrow version.*
- ⁷ Veja Lucas e Prescott (1971, p. 68, nota 4).
- ⁸ Mais correctamente devemos dizer segundo Minford (92, p. 12) "agentes que formam as expectativas com base na informação disponível no período t ", visto que é a data da informação utilizada e não a do momento em que se fazem as expectativas que interessa.
- ⁹ Assim $E_t P_{t+1} \equiv E(P_{t+1} | I_t)$ excepto se I_t não for toda a informação geralmente disponível em t . (Veja Minford, 1992, p. 12).
- ¹⁰ Veja Steven Sheffrin (1996, p. 6) e Deborah Redman (1992, p. 9).
- ¹¹ Veja Steven Sheffrin (1996, p. 6) e Thomas Sargent (1987, p. 224). Para uma visão mais aprofundada das propriedades da hipótese de expectativas racionais consulte Artur Lopes (1995, pp. 264-265).
- ¹² Ruído branco é uma sucessão de variáveis aleatórias com a mesma distribuição, média constante [neste caso zero], variância constante e covariância nula. Veja Murteira et al. (1993, p.24).
- ¹³ Veja Sargent (1973, p. 193).
- ¹⁴ Veja Davidson (1994, p. 92).
- ¹⁵ Veja Snowdon *et al.* (1994, pp. 365 e 379).
- ¹⁶ Nossa tradução de "reasonable expectations".
- ¹⁷ Pensamos que é outro conceito para versão fraca de expectativas racionais, que se pode englobar em expectativas razoáveis.

Referências Bibliográficas

CAGAN, P. (1956), "The Monetary Dynamics of Hyperinflation" in M. Friedman (ed.), *Studies in the Quantity Theory of Money*, Chicago: University of Chicago Press, in Edmund S. Phelps, (ed.) (1991), *Recent Developments in Macroeconomics*, vol. I, Aldershot: Edward Elgar: 181-203.

- CARLIN, Wendy e SOSKICE, David (1990), *Macroeconomics and the Wage Bargain - A Modern Approach to Employment, Inflation and the Exchange Rate*, Oxford University Press.
- COLANDER, David C. e GUTHRIE, Robert S. (1980-81), "Great Expectations: What the Dickens Do 'Rational Expectations' Mean?"; *Journal of Post Keynesian Economics*, 3(2): 219-34.
- DAVIDSON, Paul (1994), *Post Keynesian Macroeconomic Theory: A Foundation for Successful Economic Policies for the Twenty-first Century*, Aldershot: Edward Elgar.
- FEIGE, Edgar L. e PEARCE, Douglas K. (1976), "Economically Rational Expectations: Are Innovations in the Rate of Inflation Independent of Innovations in Measures of Monetary and Fiscal Policy?"; *Journal of Political Economy*, 84(3): 499-522.
- FRISCH, Helmut (1983), *Theories of Inflation*, Cambridge University Press.
- LESLIE, Derek (1993), *Advanced Macroeconomics: Beyond IS/LM*, Londres: McGraw-Hill.
- LEVACIC, Rosalind e REBMANN, Alexander (1982), *Macroeconomics, An Introduction to Keynesian-Neoclassical Controversies*, 2ª ed., Mcmillan Education.
- LOPES, Artur Silva (1995), "A 'Hipótese das Expectativas Racionais': Teoria e Realidade, Uma visita guiada à literatura"; in *Ensaio de Homenagem a Francisco Pereira de Moura*, Lisboa: ISEG/UTL: 255-286.
- LUCAS, Robert E., Jr. (1976), "Econometric Policy Evaluation: A Critique" from *The Phillips Curve and Labor Markets*, vol. 1 of the Carnegie-Rochester Conference Series of Public Policy, K. Brunner e A. H. Meltzer (eds.), Amsterdão, 19-46 reimpresso in Edmund S. Phelps (ed.) (1991), *Recent Developments in Macroeconomics*, vol. I, Aldershot: Edward Elgar: 204 - 231.
- LUCAS, Robert E., Jr., e PRESCOTT, Edward C. (1971), "Investment Under Uncertainty"; *Econometrica*, 39(5), reimpresso in Robert E. Lucas, Jr., e Thomas J. Sargent (eds.) (1981), *Rational Expectations and Econometric Practice*, Londres: George Allen & Unwin: 67-90.
- MINFORD, Patrick (1992), *Rational Expectations Macroeconomics, An Introductory Handbook*, Oxford: Blackwell.
- MURTEIRA, Bento J. F., MÜLLER, Daniel A. e TURKMAN, K. Feridun (1993), *Análise de Sucessões Cronológicas*, Lisboa: McGraw-Hill de Portugal.
- MUTH, John F. (1961), "Rational Expectations and the Theory of Price Movements"; *Econometrica*, 29(3):315-35.
- PALLEY, Thomas I. (1996), *Post Keynesian Economics: Debt, Distribution and the Macroeconomy*, Londres: Macmillan.
- REDMAN, Deborah A. (1992), *A Reader's Guide to Rational Expectations: A Survey and Comprehensive Annotated Bibliography*, Aldershot: Edward Elgar.

SARGENT, Thomas J. (1973), "Rational Expectations, the Real Rate of Interest, and the Natural Rate of Unemployment", *Brooking Papers on Economic Activity*, nº 2, reimpresso in Robert E. Lucas, Jr., e Thomas J. Sargent (eds.) (1981), *Rational Expectations and Econometric Practice*, Londres: George Allen & Unwin:159-198.

SARGENT, Thomas J. (1987), *Macroeconomic Theory*, 2ª ed., San Diego: Academic Press.

SHEFFRIN, M. Steven (1996), *Rational Expectations*, 2ª ed., Cambridge University Press.

SNOWDON, Brian, VANE, Howard e WYNARCZYK, Peter (1994), *A Modern Guide to Macroeconomics: An Introduction to Competing Schools of Thought*, Cheltenham: Edward Elgar.

TURNOVSKY, Stephen J.(1977), *Macroeconomics Analysis and Stabilization Policy*, Cambridge University Press.

Perspectivas sobre o Conceito de Valor na Empresa

JORGE LUÍS CASAS NOVAS

1. Introdução

*"O valor é um ideal:
não há limite para o valor."*

Annick Bourguignon, 2005

O "valor" é um dos mais enigmáticos e fascinantes conceitos inerentes à actividade empresarial. Princípio orientador, de contornos marcadamente abstractos, pese embora as tentativas de tradução monetária do mesmo, mais ou menos realistas, na maioria das vezes imprecisas, que acentuam ainda mais essa qualidade, o "valor" é normalmente associado a uma meta, a um ideal: criar valor ou maximizar o valor, por exemplo. Como princípio orientador, realçam-se fundamentalmente as indicações de sentido ou as intenções (criar valor para o detentor do capital; criar valor para o cliente, por exemplo), suportadas por diferentes concepções, quer sobre os meios quer sobre as formas, influenciadas não raro pelos próprios paradigmas organizacionais. Percorrendo o vasto espectro de perspectivas que de forma directa ou transversal se associam ao conceito de valor na empresa, damos conta da complexidade da teia de relações que se lhe associa.

2. Do conceito de valor

Por "valor" entendemos, naturalmente, o que uma coisa vale. Só por si, pela definição que lhe está subjacente, questões sérias de objectividade se levantam. Sabemos que, frequentemente, o valor intrínseco de um bem pode diferir – significativamente – do valor extrínseco ou comercial. Sabemos também que o valor facial (de uma moeda, por exemplo) pode diferir do seu valor intrínseco e, eventualmente, muito mais do seu valor de troca, expressão que traduz a forma em que os bens são trocados entre si, directamente ou por meio de dinheiro. O valor de uso, próprio das características físicas dos bens, que permitem a satisfação das necessidades pode, por seu lado, ser determinante bastante do valor de troca ainda que, como assinalava Adam Smith, existam certos bens com um elevado valor de uso que quase não possuem valor de troca.

Um bem, intrinsecamente, pode valer mais ou menos em relação à expressão financeira que em dado momento lhe foi atribuída, mas um valor intrínseco não é de fácil aferição.

O conceito de valor assenta em referências próprias (valor objectivo ou subjectivo, valor de uso ou valor de troca). E os bens avaliados podem, por exemplo, tornar-se dispensáveis, aparecem sucedâneos (Ferreira, 1999: 5).

Referia Michel (2001: 312) acerca da apreciação das *performances* pelos mercados financeiros ou pelos investidores privados que:

O valor da bolsa não é «puro», e depende dos comportamentos de agentes económicos, que estão longe de ser racionais; quanto à rentabilidade em relação aos capitais investidos, é dependente da qualidade da contabilidade da empresa, dos seus métodos de gestão, mesmo da simples apresentação dos seus resultados e não considera, necessariamente, as expectativas possíveis da empresa.

Há portanto, variáveis dificilmente interpretáveis – e muito menos manejáveis – quando tratamos do valor. Trate-se do valor de um bem ou de uma empresa. Muito mais se averiguamos valores morais ou pessoais.

Desde uma perspectiva empresarial, é aceitável que as lacunas inerentes aos instrumentos ao dispor da gestão possam, de certa forma, ser colmatadas com a experiência, instinto e outros predicados por parte dos responsáveis do negócio. Mesmo considerando essa possibilidade, as limitações são consideráveis. Booth (1998: 27) referia:

Naturalmente o empresário possui uma compreensão instintiva da forma como o negócio cria valor: a dificuldade surge quando o negócio cresce e a compreensão instintiva necessita ser possuída também por outros.

As limitações inerentes às perspectivas anteriores são de ordem tal, que as avaliações “objectivas”, quando tratamos do valor das empresas, acabam por ser deixadas ao mercado (em processos de aquisição ou fusão, por exemplo) e, apenas após aquelas, a informação relativa ao verdadeiro valor da empresa é conhecida e interiorizada.

É usual associar o conceito de valor a riqueza e, neste sentido, se exprime a natureza economicista do mesmo. Na actividade empresarial, o termo tem sido praticamente reduzido a uma expressão monetária, quedando desconsiderados outros “valores” que, simplesmente – hoje nos damos conta disso – representam tanto ou mais os “condutores” da riqueza organizacional. É, pois, necessário

associar à criação de riqueza monetária critérios de avaliação de outros tipos (Michel, 2001: 316):

- » a expansão nos mercados internacionais, nos quais se jogam os empregos de amanhã;
- » a formação e a capacidade de inovação dos homens;
- » a participação das empresas na preservação do ambiente;
- » o contributo das empresas na harmonia social;
- » o contributo na saúde e na duração da vida humana;
- » etc.;
- » mas também, sem dúvida, a capacidade de as nossas organizações serem locais e rede, que contribuem para dar um sentido à vida.

É por isso que a visão contemporânea do valor empresarial – ou organizacional, se pretendermos considerar todos os outros tipos de instituições que buscam outro tipo de objetivos que não os empresariais, mas que orientam a sua gestão por princípios semelhantes – contemplará necessariamente uma visão alargada dos condutores do mesmo.

A instrumentalização do conceito e a sua redução a representações monetárias, se por um lado o torna manejável e lhe dá expressão, por outro redu-lo a uma medida que só em parte pode traduzir o seu significado. Valorar é, mesmo assim, um conceito que naturalmente se associa ao conceito de valor, ainda que nem tudo o que tem valor possa ser valorado. Corresponde à tradução de determinados aspectos organizacionais em números. É, referia Mouritsen (2000), um processo de transformação da empresa num formato numérico que pode representá-la perante uma audiência de *stakeholders*, conceito este alargado, capaz de abarcar investidores, clientes, fornecedores, empregados, etc. e, até mesmo, a sociedade em geral.

O valor de uma empresa pode ser superior à soma do justo valor de mercado dos seus activos tangíveis e dos seus activos intangíveis identificáveis (Hermanson et al., 1998). Esse valor adicional significa que a empresa gera um retorno superior ao investimento realizado na mesma. Esta constatação, ainda que inequívoca, não satisfaz: tão simplesmente porque não alcança os activos não identificáveis – os “valores ocultos” – e, sobretudo, porque não permite nem uma aproximação ao seu real valor. Se tomarmos como certa a consideração de que os activos tangíveis podem não representar mais do que uma pequena parcela do valor de mercado da empresa (Edvinsson e Kivikas, 2003), damo-nos

conta de que o que fica por explicar – por conhecer – é significativamente – e porventura bem mais relevante – do que aquilo que é representado.

A simples medição do valor não é também suficiente para lhe dar tradução, não só porque não se trata de um processo simples como porque não dispomos das ferramentas necessárias e adequadas para o alcançar plenamente. Veremos que para a sua construção concorre um conjunto de variáveis dificilmente representáveis e, não raro, inexprimíveis em termos monetários. Esbarramos cada vez mais frequentemente com aquilo que, por razões diversas, e em boa medida por respeito às práticas “intocáveis” do “governo” das organizações, mantivemos oculto até não mais podermos render-nos à evidência.

Mas a utilização do conceito de valor também se banalizou. Como uma moda. É ampla a utilização do conceito, frequentemente indiscriminada, usada para expressar aquilo que não é representável por meio da noção que lhe está subjacente, acabando por subverter a sua essência. Pairando a ideia de que o valor como determinante da manutenção da competitividade das empresas é uma noção nova. E não o é: o que é novo é a consideração de um conjunto de ponderações de ordem diversa, que o torna mais lato, mais abrangente, mas também mais realista e instrumental.

3. Da criação de valor

O conceito de criação de valor surgiu em meados da década de oitenta (Bourguignon, 2005). Corresponde a um exercício complexo que apela à capacidade de análise global e transversal da empresa e do seu meio envolvente e do conhecimento e domínio das variáveis que conduzem ou afectam a sua criação – ou destruição.

Os investidores, os clientes, os consumidores, os fornecedores, os funcionários e demais entidades com as quais a empresa se relaciona e a sociedade em geral reconhecem o valor da empresa. De uma forma simplista, pode considerar-se que a criação de valor corresponde à diferença entre um benefício e um esforço. Para o investidor consubstancia-se na diferença entre a remuneração do capital investido na empresa e o custo de oportunidade do capital; para o consumidor poderá consubstanciar-se na diferença entre o benefício obtido pelo consumo de um produto ou serviço oferecido pela empresa e o esforço financeiro inerente à sua aquisição; para a sociedade em geral poderá estar associado ao desenvolvimento económico e social que a mesma proporciona e os potenciais impactos derivados da sua actividade, como por exemplo a poluição ou a utilização de recursos.

Mas as entidades com as quais a empresa se relaciona não reconhecem apenas o seu valor, como esperam igualmente que a mesma seja capaz de mantê-lo ou de incrementá-lo. Que seja capaz de manter ou fazer aumentar o retorno para o investidor, que seja capaz de introduzir processos de inovação que permitam a satisfação das mesmas necessidades para o consumidor com menor esforço financeiro ou que mantendo-se este, seja possível proporcionar a satisfação de mais necessidades e, para a sociedade, que seja capaz de implementar processos que permitam manter ou melhorar a relação entre o bem-estar e o esforço social da sua presença.

Portanto, a empresa deverá ser entendida como uma fonte de valor para as entidades com as quais se relaciona. Mas só cumprirá essa função se considerar que o valor tem de ser continuamente criado, o que exige uma constante recombinação de recursos, capacidades e processos. Porque o nível de valor que lhe é reconhecido num momento é-o para determinada realidade, e a realidade, como sabemos, é transitória.

A criação de valor implica a consideração de um conjunto de elementos relativos ao contexto em que a empresa se insere e a um conjunto de elementos internos. É com base nestes elementos externos, que constituem as oportunidades e as ameaças, e os elementos internos, que se referem às forças e fraquezas, que as empresas estruturam a sua estratégia competitiva. A verdade é que, ao longo dos tempos, as empresas têm centrado as atenções sobretudo nas variáveis externas, i. e., na identificação de oportunidades e ameaças, analisando as forças competitivas do sector. Esta focalização no contexto externo está – é consensual – necessariamente associada ao facto de a empresa assumir um domínio claro dos elementos internos. Também por isso se procuraram encontrar nos elementos exógenos as fontes para a criação de vantagens competitivas, o que de certa forma justifica, segundo Barney (1995), que o desenvolvimento de ferramentas de análise do contexto externo tenha sido bastante mais efectivo do que o verificado para a análise interna da empresa.

A importância crescente atribuída aos elementos internos centralizou atenções nas formulações teóricas mais ou menos recentes relacionadas com os recursos e as capacidades da empresa (Nicolau, 2002), nas quais se destaca Edith Penrose, que em 1959 publicou *A Teoria do Crescimento da Empresa*, uma espécie de tratado sobre a matéria, que forneceu os fundamentos intelectuais para a moderna teoria dos recursos e capacidades da empresa (Rugman e Verbeke, 2002).

De acordo com essa visão, a empresa é um conjunto de recursos e capacidades, que combina e utiliza para determinados fins e que determinam a sua capacidade competitiva e, portanto, a capacidade de criação de valor. A atenção é centralizada nas características dos recursos de cada empresa e nos

processos que permitem a criação de novas combinações para provocar ou reforçar a heterogeneidade entre si (Helfat e Peteraf, 2003). É esse potencial interno que explica as diferenças no desempenho de empresas sujeitas a ambientes competitivos semelhantes. Adopta-se, portanto, de acordo com Navas e Guerras (2002: 183), uma orientação interna, mais do que externa, para a formulação da estratégia, sendo de considerar as seguintes três ideias básicas: (i) as empresas são diferentes entre si por via dos recursos e capacidades que possuem em determinado momento e pelas diferentes características dos mesmos (heterogeneidade), tendo em conta ainda que os mesmos não estão à disposição de todas as empresas nas mesmas condições (imperfeita mobilidade), (ii) os recursos e capacidades assumem um papel cada vez mais relevante na identidade da empresa, sujeitas a ambientes turbulentos, incerteza, complexidade, redução do ciclo de vida dos produtos e a mudanças rápidas nos gostos dos consumidores e (iii) o desempenho de uma empresa é determinado tanto pelas características do ambiente externo como pela combinação dos recursos de que dispõe, sendo contudo cada vez maior a importância atribuída a factores de carácter interno.

Geralmente, considera-se que uma empresa apresenta uma vantagem competitiva sustentável quando implementa uma estratégia que não é simultaneamente implementada pelas empresas suas concorrentes e quando essas empresas encontram desvantagens na aquisição dos recursos necessários à implementação dessa mesma estratégia. De acordo com Mata et al. (1995), a perspectiva dos recursos e das capacidades baseia-se em duas proposições fundamentais que se relacionam com a sua heterogeneidade e com a sua mobilidade, i. e., os recursos e capacidades possuídos por empresas competidoras podem diferir entre si e, por outro lado, essas diferenças podem ser duradouras. São essas duas características dos recursos e capacidades das empresas que asseguram a manutenção da vantagem competitiva: se uma empresa possui recursos e capacidades semelhantes aos das empresas concorrentes, então esses recursos e capacidades não sustentam uma vantagem competitiva; por outro lado, um recurso sem a característica de imobilidade referida não representa um esforço considerável ou uma desvantagem em termos do seu desenvolvimento, aquisição ou utilização para as empresas que ainda não o possuem.

Precisamente por serem de base de conhecimento, os recursos intangíveis são dificilmente replicáveis, o que lhes confere uma importância acrescida na manutenção e potenciação da competitividade da empresa. Correspondem a uma categoria de recursos ou capacidades não acumuláveis através de investimento em activos físicos. Ao contrário dos activos tangíveis, facilmente identificáveis e catalogáveis e por isso mesmo impeditivos da criação de vantagens competitivas duradouras, os activos intangíveis caracterizam-se por serem dificilmente replicáveis ou substituíveis (Collins e Montgomery, 1995; Lorente, 2000; Teece, 1998). Relativamente à questão da imitabilidade dos

recursos, Collis e Montgomery (1995) acrescentam que o mais importante não está na forma, inclusive legal, como a empresa impede a imitação de um recurso; o que realmente importa é o facto de esse recurso ser único devido aos factores que se acumularam na sua criação e que criam um emaranhado de relações que torna difícil descortinar a origem da criação de valor. Mata et al. (1995) referem-se também a esta questão, sustentando que a imitação de um recurso ou capacidade de uma empresa por parte de outra só se torna atractiva, inclusive em termos de custo, se for possível conhecer todas as variáveis que concorreram para a produção desse mesmo recurso ou capacidade. No entanto, considere-se que muitas dessas variáveis se referem a atributos tácitos da empresa, e que correspondem, entre outros, à cultura, aos procedimentos operacionais e às rotinas. Por outro lado, considere-se também um conjunto de inúmeras pequenas decisões e acções produzidas pelos diversos elementos dentro da empresa, entre si e com as entidades com as quais se relaciona, que são difíceis de identificar e sobretudo de replicar.

Ao contrário dos recursos físicos, os activos intangíveis não se esgotam pela sua utilização, o que representa um elevado potencial de criação de valor. De facto, contrariamente à tradicional visão económica dos recursos escassos, o conhecimento e as ideias são recursos económicos infinitos que podem gerar retornos crescentes através do seu uso sistemático (Kim e Mauborgne, 1999). Além do mais, em termos de análise de custos, há que considerar a possibilidade de a empresa voltar a utilizá-los potencialmente um número infinito de vezes, o que faz com que o custo variável da sua utilização seja zero ou próximo de zero, e que o custo da sua produção permaneça sem ser afectado pelo facto de o mesmo ser alvo de múltiplas utilizações (Stewart, 1999).

O conhecimento é também um recurso não substractivo (Lev, 2002; Stewart, 1999; Kim e Malbourgne, 1999), o que significa que pode ser utilizado para múltiplas funções em simultâneo ou, de outra forma, a sua posse ou utilização por um agente não é factor impeditivo da sua posse ou utilização por outro(s) agente(s). Por outro lado, Barney (1995) sustenta que apesar de a mudança se constituir como factor potencialmente redutor do valor dos recursos num determinado contexto, o seu valor intrínseco permanece, pelo que poderá ser utilizado para outra finalidade, cabendo ao próprio gestor a responsabilidade de organizar esses “recursos tradicionais” para explorar outras oportunidades.

Mesmo considerando todas estas possibilidades, o investimento em conhecimento deverá ser ponderado de forma a não ser um elemento redutor da necessária flexibilidade da empresa para se adaptar às novas situações que a própria mudança vai criando. Nem todas as empresas necessitam, podem ou conseguem ser intensivas em conhecimento. O investimento deverá centrar-se paulatinamente naquele que é realmente relevante, i. e., no que está necessariamente

associado à estratégia empresarial e no que efectivamente contribui para a sustentação e renovação das competências vitais da empresa (Nicolau, 2002). É também necessário entender que muitos dos recursos de base de conhecimento não se compram como qualquer outro bem (Bueno e Salmador, 2002; Teece, 2000); criam-se e fomentam-se dentro da própria empresa, através das interacções entre os diversos elementos organizacionais, e pelas interacções da mesma com o exterior.

Não é, pois, possível entender suficientemente o valor e a criação de valor sem considerar a perspectiva do capital intelectual, sob pena de limitarmos a nossa análise a uma visão míope do processo. Os exemplos que vamos encontrando são elucidativos:

Cerca de 70% dos analistas financeiros continuavam a recomendar a compra de acções da *Enron*, mesmo depois de a *US Securities and Exchange Commission* ter iniciado o processo de investigação (Cf. Edvinsson e Kivikas, 2003).

A revista *L'Expansion* alterou os critérios para classificação das empresas, usualmente o volume de negócios ou o efectivo emprego. Segundo a *L'Expansion*, nove das dez primeiras empresas francesas pelo volume de negócios são destruidoras de riquezas. Quer dizer que (...) o seu valor decresce com o tempo (Cf. Michel, 2001).

4. Da expressão do valor

Expressar o valor, medi-lo, encerra em si dificuldades particulares.

Obviamente que não é por se apresentar uma dada expressão monetária para o conjunto do património que não outra que a empresa vale mais ou vale menos. (...) Intrinsecamente valerá o que vale, mas também deve ter-se presente que o valor não pode encarar-se apenas sob uma perspectiva de qualidade, de valor abstracto (Ferreira, 2004: 141).

Sob a perspectiva da contabilidade, a expressão do valor esbarra contra as suas próprias limitações.

Muitas vezes (...) o valor contabilístico é um indicador pobre do valor real dos activos de uma empresa. Pode estar muito longe dos valores actuais de um activo, e, frequentemente, não são considerados importantes activos incorpóreos (Brealey e Myers, 1992: 77).

Ainda que concordemos com Ferreira (2004: 141) – que o valor da empresa *carece de quantificar-se* – não poderemos deixar de questionar os métodos da contabilidade financeira, mas sobretudo os seus princípios: a produção de um valor contabilístico implica que o activo tenha de ser perfeitamente identificável, estar sob controlo da empresa e existir um mercado que determine ou permita a determinação do seu valor.

As perguntas impõem-se: serão todos os activos de uma empresa perfeitamente identificáveis ou separáveis? Possui a empresa controlo total sobre os activos que a integram? É possível determinar o valor de todos os seus activos? O “não” a estas interrogações tem sido resolvido pela atribuição do valor gerado aos activos separáveis (maioritariamente tangíveis), ocultando-se outras fontes do valor (imateriais), pela assunção, sem mais, de um controlo total e absoluto e sob o fundamento de que se mede aquilo que se conhece.

Poderemos argumentar contra a atitude de indicar nos livros de contabilidade de uma companhia uma avaliação do capital intelectual, mas não existe qualquer desculpa que permita ignorá-lo (Stewart, 1999: 94).

Mas isso seria, porventura, o mal menor: o valor permanecia, ainda que não reconhecido, e cedo ou tarde, acabava por ter a expressão devida por parte do mercado. O problema é que não se pode gerir – nem potenciar – aquilo que não se conhece:

Dado que normalmente os sistemas de informação desenhados para a gestão (...) e as normas contabilísticas que regulam a publicação de informação contabilística não permitem reflectir uma parte importante dos intangíveis adquiridos ou produzidos pelas empresas, (...) as decisões de gestão, investimento ou crédito que se tomam com base em informação contabilística que não reflecte os determinantes intangíveis do valor das empresas podem resultar em perdas económicas importantes, tanto para as empresas como para os seus fornecedores de bens, serviços ou capitais (Cañibano et al., 2002: 3).

A contabilidade tradicional é incapaz de sugerir acções concretas que promovam a melhoria contínua nas actuações e detectar a origem das oportunidades e dos problemas, já que a informação aparece demasiado agregada, é de carácter exclusivamente financeiro e presta pouca atenção a variáveis como a qualidade, o tempo ou a flexibilidade, determinantes fundamentais da criação de valor.

Os contabilistas são, por norma, avessos a assumirem o papel de analistas, cuja tarefa é a de realizarem valorizações nos resultados esperados futuros, sustenta Booth (1998). Têm existido, por via disso, diferendos em termos da concepção de valor por parte dos aderentes a uma ou outra perspectiva, sobretudo no que concerne à utilização das técnicas financeiras para avaliações parcelares, portanto, não considerando a empresa como um todo (Ferreira, 2004). De acordo com a teoria financeira, o valor pode ser, pois, determinado através do desconto, ao presente, dos *cash-flows* futuros, considerando para tal uma taxa que tenha ajustado o risco a assumir. A produção deste valor é uma pesquisa analítica dos fluxos financeiros da empresa, seja através de rácios financeiros, fluxos dos investimentos, movimentos nos níveis de produtividade ou nos *inflows* ou *outflows* de capital (Mouritsen, 2000: 212).

Neste caso, valorar significa também atribuir números à empresa, desta feita com base sobretudo no convencimento da fidelidade dos procedimentos que os analistas financeiros utilizam. O futuro é, de alguma forma, ajustado ao presente e ao passado, de modo a que o procedimento seja inteligível. Isto, acrescenta Mouritsen, requer em certo sentido que o mundo seja estável, ou pelo menos não muito movimentado: o passado terá de ser – de alguma forma – um guia para o futuro.

Atente-se que o «actual» de hoje, torna-se, com o decurso do tempo, no actual de ontem. E nunca é fácil prever o «actual com base no amanhã» (Ferreira, 2004: 142).

Segundo a visão financeira, supletiva da avaliação contabilística do valor, nomeadamente pela consideração dos desenvolvimentos das teorias da avaliação, a expressão do valor reflecte, pois, um futuro construído com base no passado, ainda que sob circunstâncias complexas e incertas. Mas se a expressão do valor na perspectiva financeira se baseia nos números contabilísticos, os reestrutura, mas nada de relevante lhes acrescenta, estaremos a lidar com as mesmas – porventura mais – insuficiências. Realçam Cañibano et al. (2002: 13):

Ao não disporem de informação suficiente sobre os intangíveis que podem contribuir positiva ou negativamente para a criação de valor, é possível que as estimações do resultado e crescimento futuros emitidos pelos analistas financeiros sejam excessivamente pessimistas ou muito optimistas.

As limitações das perspectivas anteriores, por um lado, e os desenvolvimentos mais ou menos recentes ao nível dos intangíveis, ainda que numa fase embrionária, mas já suficientemente sólidos, por outro, são elementos bastantes para que se considere a necessidade de introduzir uma variável mais quando

se pretende explicar as diferenças nos desempenhos das empresas. Na verdade, cada vez mais se consolida a ideia de que a informação sobre os activos tangíveis é insuficiente para a análise e desenvolvimento dos processos de criação, gestão e medição do valor, ao mesmo tempo que é crescente a importância atribuída aos activos de carácter intangível nos mesmos processos. Apesar disso, a difusão de informação sobre os mesmos é geralmente escassa, sobretudo a nível externo, determinada fortemente pelos restritivos requisitos estabelecidos pelas normas contabilísticas vigentes na maior parte dos países para reconhecimento como activo dos investimentos realizados pelas empresas em elementos de natureza intangível (Cañibano *et al.*, 2002).

As visões anteriores são capazes de dar uma expressão ao valor, mais ou menos realista, nunca objectiva, sem se importarem com a identificação do que cria valor ou permite a sua geração, ou de mostrarem como trabalhar para a sua criação. Terão os recursos organizacionais o mesmo potencial de criação de valor? É a expressão contabilística tradutora desse potencial individual? Que podemos aferir a partir da expressão do valor conjunto da teoria financeira?

A visão do capital intelectual está relacionada com a transformação do valor; como trabalhar para a sua criação (Booth, 1998; Mouritsen, 2000). Mais do que formar um resultado, os números do capital intelectual correspondem a uma estreita relação de indicadores financeiros e não financeiros. A lógica inerente a uma visão do valor a partir do capital intelectual centra-se não tanto na sua expressão monetária, mas com a sua transformação. Com a forma como podem ser organizados os processos, fomentadas as relações internas e externas e potenciado o usos dos recursos. Porque esta funciona numa lógica de complementaridade relativamente às anteriores e, em associação, permite uma visão global do processo de criação de valor. Mas também, não nos iludamos, porque existem reais dificuldades em atribuir uma expressão aos bens que esta perspectiva supletivamente integra:

Raramente um mercado atribui um valor a bens intelectuais – e mesmo quando isso se verifica, é frequente que o número esteja errado (Stewart, 1999: 93).

Seja através de números, seja com recurso a outra qualquer representação, sem a consideração desta outra lógica, a expressão – não necessariamente monetária – do valor será sempre nebulosa, pouco transparente.

5. Da apropriação do valor e da criação partilhada do valor

As vantagens competitivas das empresas emergem da capacidade de criar e manter competências essenciais e distintivas. Mas criar competências essenciais é uma tarefa cada vez mais complexa, que apela à capacidade de reunir múltiplos recursos e habilidades a que, por norma, as empresas de forma isolada não podem aceder. Se é certo que o valor não está onde se pensava estar, a ideia é também cada vez mais a de partilhar a criação de valor e menos a de apropriação de valor, o que implica repensar as estratégias, as formas de organização, as formas de gerir os recursos, de relacionamento com clientes e fornecedores e mesmo com os competidores.

Os desenvolvimentos recentes das tecnologias de informação abriram um vasto leque de possibilidades estratégicas e organizativas para as empresas, nomeadamente ao nível dos processos de integração, de interacção e relacionamento (Edvinsson e Kivikas, 2003; Ghoshal e Gratton, 2002; Venkatraman e Henderson, 1998). As aproximações aos modelos de estrutura horizontal traduzem a necessidade de fazer face às limitações impostas pelos modelos de estrutura tradicionais, pouco favoráveis ao espírito de abertura e de iniciativa, e correspondem à implementação de processos inteligentes de gestão dos recursos, partilha do conhecimento e dos talentos e da criação de valor.

A acumulação de múltiplas competências não se compadece com a necessária flexibilidade para fazer face à mudança. A especialização dará cada vez mais lugar à flexibilidade e à diversificação referia Prahalad (1998), i. e., à capacidade de servir múltiplos fins e à necessidade cada vez maior de as empresas reunirem, integrarem e gerirem uma multiplicidade de conhecimentos, competências e tecnologias no desenvolvimento de novos produtos, em muitos casos existentes em mais do que uma indústria. A especialização deverá agora corresponder ao desenvolvimento de competências nucleares e fundamentais, essencialmente de base intangível, que a empresa pode complementar com outros activos disponíveis no mercado e/ou através de uma rede de relações (Venkatraman e Henderson, 1998).

Organizações ágeis, flexíveis, com grande capacidade de resposta a ambientes altamente cambiantes não correspondem ao tradicional conceito de apropriação de valor. A tendência, segundo Moraleda (2004:131), é para as empresas operarem cada vez mais integradas com o exterior e chegarem a ter praticamente fundida a sua cadeia de valor com a dos seus clientes, sócios e fornecedores, num modelo operativo que se parece muito mais uma rede de relações e colaborações.

A criação de valor concebe-se, portanto, paulatina mas gradualmente, por processos colectivos. Quer isto dizer que se consubstancia na participação, na interligação do grupo de interessados na empresa, ascendendo-se assim a um conceito de eficiência colectiva, em detrimento de um, até aqui dominante, conceito de eficiência individual.

6. Dos interesses contraditórios

As organizações com sucesso percebem que o objectivo de um negócio é o de criar valor para os clientes, empregados, investidores, etc., e que os interesses destes grupos estão inextricavelmente relacionados. Nessa medida, não pode ser criado valor sustentável para um grupo sem que seja criado para os restantes. A tarefa tornou-se terrível para os dirigentes da empresa, quaisquer que sejam, referia Michel (2001: 317), porque devem agir de forma que a empresa satisfaça exigências aparentemente contraditórias:

- » interessar os investidores e logo, gerar a rentabilidade competitiva;
- » assegurar o desenvolvimento intelectual e inovador das pessoas;
- » manter o mais alto nível moral na empresa, para não falar de ética;
- » e permitir-lhe, assim, ter um sentido partilhado pelo maior número, mesmo que os meios de aí chegar sejam múltiplos.

Até há não muito tempo, as referências ao valor e à criação de valor empresarial bipolarizavam-se entre investidores (*stockholders*) e clientes. É ainda mais recentemente que se estabelecem as necessárias diferenciações entre valor e criação de valor para cada um dos grupos: o primeiro, estreitamente relacionado com o conceito de eficiência, centra-se nos mercados de capital e na maximização do retorno para o investidor; o segundo, assente na cadeia de valor e na análise do valor dos bens e serviços para o cliente (satisfação das necessidades/expectativas), é orientado para os mercados de produtos e serviços e para a maximização do valor para o cliente. Esta perspectiva dual, que camuflava a existência de outros interessados, e consequentemente de *outros valores* (Bourguignon, 2005: 368), está actualmente em condições de ser considerada incompleta, cedendo lugar a um entendimento lato do conceito de *stakeholder*, ainda que do mesmo dimanem complexos problemas de convergência de interesses.

Apesar de muitas vezes não ser muito clara a conexão entre todos os agentes passíveis de serem abarcados pela designação de *stakeholder*, está também em condições de ser considerada

ultrapassada a noção de maximização do valor de uma parte sem considerar a maximização do valor para as restantes. Postura correspondente a uma visão tradicional da criação de valor como um processo de soma zero, i. e, a uma concepção que assume a existência de interesses contraditórios entre os vários interessados na empresa ou entre grupos de interessados – *stockholders* (ou *stockholders* e clientes), por um lado; *stakeholders* (ou restantes *stakeholders*), por outro.

Num artigo em que propõem um novo manifesto para a gestão, Ghoshal *et al.* (1999) afirmam que os gestores permaneceram durante muito tempo obcecados pelos princípios de apropriação de valor, desligando a empresa dos seus empregados, competidores e do resto da sociedade. Pressionados por objectivos de maximização do valor para os investidores na empresa (*stockholders*), os dirigentes centralizaram esforços na apropriação de valor, crendo que os interesses das empresas eram incompatíveis com os da sociedade – entenda-se *stakeholders*. Assumia-se, portanto, a existência de um conflito de interesses entre a empresa e a “sociedade”. No entanto, à medida que se reconhece que muitos dos recursos mais importantes da empresa não são os que tradicionalmente se consideravam ser, porque muitos dos recursos mais relevantes para o processo de criação de valor são intangíveis e de base de conhecimento, cuja gestão não pode ser realizada através da aplicação dos mesmos princípios que presidiram à gestão tradicional dos recursos tangíveis, porque também os gestores não detêm o domínio de todas as variáveis como outrora, mais clara se torna a impropriedade daquela consciência de incompatibilidade.

A concepção da criação de valor como um processo de soma zero (ganho/perda) dá assim, paulatinamente, lugar a uma outra assente no princípio de que o “ganho” de uma parte pode igualmente representar o “ganho” da outra. O’Malley (1998) chama-lhe *idealismo pragmático*: pela sua própria natureza, a tradicional visão da criação de valor como um processo de soma zero (ganho/perda) contém uma visão fragmentada dos interesses de cada uma das partes; o idealismo pragmático rejeita a concepção fragmentada do “nós ou eles” e assume uma interpretação do valor assente numa visão integrada, que reconhece a independência de todos os participantes no processo.

O conceito de responsabilidade social é um dos conceitos mais recentes que se associa a esta visão não fragmentada de interesses, na medida em que tem subjacente a harmonia – a sã convivência – entre a empresa e a sociedade: uma concepção da actuação da empresa que concilia os objectivos organizacionais com os legítimos interesses dos demais interessados na organização e a sociedade em geral. Fala-se assim de “desenvolvimento sustentável”, mas também de “diálogo com *stakeholders*”. Fala-se de uma visão ampla de interesses:

A referência à responsabilidade social corporativa é obrigatória, dado que hoje em dia se proclamam condutas de gestão que atendam a uma visão mais ampla, adoptando uma postura que satisfaça económica, social, moral, ética e ambientalmente todos os stakeholders da empresa, ou seja, que a empresa adopte um comportamento socialmente responsável do qual se derive uma projecção futura e sustentável do valor (Gallardo, 2005: 54).

Fala-se também de “bom” e “mau” valor:

Poderá pôr-se em causa o que é o valor para uma empresa, designadamente se se estará a criar valor quando, por exemplo, se valorizam marcas e se vendem sob elas bens prejudiciais à saúde (tabaco, álcool) e bens utilizáveis em destruições (armas, minas, armadilhas).

Também há empresas que apresentam alto valor porque estão conseguindo grandes ganhos vendendo caro e explorando os seus fornecedores de bens e serviços, incluindo a mão-de-obra. Ou seja, não pagam justamente os recursos que utilizam. Muitas vezes estão a esgotá-los de modo impróprio (...). Ou estão com a utilização a provocar (...) males a terceiros (...).

Está a pretender-se (...) insinuar que deve falar-se de criação de valor mas averiguando se se trata mesmo de “mais valor” e de “bom valor”. Quando o que ocorre corresponde a transferência de valor de uns para outros ou apropriação excessiva ou imprópria do acréscimo do valor conseguido só a favor de alguns poucos e em detrimento da sociedade em geral há que reagir (Ferreira, 1999: 7).

Dentro da noção ampla de visão não fragmentada de interesses cabe igualmente o de transparência empresarial, de reconhecida e também crescente importância. Fenómenos como a corrupção, a manipulação ou o favoritismo fazem abalar os fundamentos sob os quais se constroem, crescem e desenvolvem as sociedades, permitindo a criação de sentimentos de que o esforço e o mérito não são valorizados e reconhecidos. Num documento relativamente recente da *Transparência Internacional*, organização internacional não governamental que se dedica ao combate à corrupção, refere-se:

Nos últimos anos, vêm sendo crescentes as solicitações ao sector privado relativamente à ética nos negócios e ao conceito amplo de responsabilidade corporativa. Numa economia de mercado, as empresas perseguem a maximização dos retornos para os detentores do capital (*shareholders*), mas a ideia de que “os fins justificam os meios” tem vindo a ser confrontada com a tomada de consciência de que a focalização de curto prazo nos “fins” necessita ser substituída

por uma orientação de longo prazo nas solicitações por parte das restantes partes interessadas na empresa (*stakeholders*) como pré-requisito para a sustentabilidade organizacional¹.

Em termos da repercussão no valor, este tipo de fenómenos, para além de aniquilarem a própria natureza, a bondade inerente ao conceito, criam uma ilusória convicção de criação de riqueza.

Estas são questões até há muito pouco tempo afastadas do conceito de valor organizacional, e muito mais da sua criação.

A tomada de consciência por parte dos responsáveis das empresas e demais organizações para a crescente importância – entenda-se valorização – das questões em redor da ética, protecção do meio ambiente e outras, agrupadas normalmente sob a designação de responsabilidade social corporativa, por parte das várias entidades interessadas, trouxe para a primeira linha das preocupações a “imagem” organizacional como elemento integrante do processo de criação de valor.

7. Da subjectividade do valor e da criação do valor

A subjectividade é uma propriedade do conceito de valor e, conseqüentemente, de criação de valor. É indissociável dos mesmos. Lidar com o valor e a criação de valor implica pois lidar com a subjectividade, assumi-la.

[Os] filósofos referem normalmente que a linha de fronteira entre o valor objectivo e o valor subjectivo não é clara e que ambos os conceitos nem sempre são facilmente distinguíveis (Bourguignon, 2005: 361).

Assumir a subjectividade não significa, contudo, renunciar à objectividade. Ou aproximações à mesma. No domínio da contabilidade, o conceito de justo valor corresponde à *quantia pela qual um bem pode ser trocado, entre um comprador conhecedor e interessado e um vendedor nas mesmas condições, numa transacção ao seu alcance*, estabelecendo a Directriz Contabilística n.º13 que:

A presente directriz tem por objectivo desenvolver, seja qual for o sector de actividade, o conceito de justo valor largamente utilizado na contabilidade, de forma a reduzir, até onde for possível, o grau de subjectividade que lhe é atribuído.

Desde um ponto de vista prático, e ainda que de natureza eminentemente subjectiva, o valor pode, pois, e em certa medida, ser tratado como um dado objectivo – pode ser materializado. O valor atribuído a um bem (ou serviço) varia de pessoa para pessoa mas, por força de um sentido prático, de um qualquer imperativo, é possível (necessário) renunciar à subjectividade e, neste caso, de acordo com determinada normativa específica, estabelecer o seu justo valor. Digamos que se objectiva o subjectivo, ainda que possamos considerar tratar-se de um “valor teoricamente objectivo”.

Atente-se, por outro lado, à seguinte explanação de Brealey e Myers (1992: 24):

Os gestores não precisam saber seja o que for acerca dos gostos pessoais dos seus accionistas, nem devem pensar nos seus próprios. A sua tarefa é maximizar o valor actual líquido. Se forem bem sucedidos, podem ter a certeza de que agiram no melhor interesse dos seus accionistas.

Muitas empresas têm centenas de milhares de accionistas, não havendo dois com os mesmos gostos, riqueza ou as oportunidades pessoais. Não há qualquer modo prático de todos (...) estarem envolvidos na gestão (...). Notável é o facto de a todos os gestores de empresas poder ser dada uma simples directiva: «Maximize o valor actual líquido».

Novamente, em privilégio de uma objectividade utilitária, se renuncia a determinados aspectos subjectivos, porque próprios de cada accionista, acabando, desta forma, por se “uniformizarem” as preferências, os gostos, as atitudes. O universal é assumidamente irrefutável: *Os gestores não precisam saber seja o que for acerca dos gostos pessoais dos seus accionistas.*

A utilização do conceito de “valor” é, num e noutro exemplo, deliberadamente em ordem à permutação da subjectividade pela objectividade. São, desta forma, dissimulados os “valores” individuais sob uma aparente objectividade, que consubstancia ou legitima uma irrefutabilidade que, por sua vez, favorece a criação de um assentimento generalizado: Como dissentir de um justo valor? Como objectar contra a maximização do valor actual líquido?

Numa sequência, descrita por Bourguignon (2005: 361-362), que assenta a sua formulação teórica de base nos contributos de Karl Marx e que considera o valor – e consequentemente a criação de valor – como um *processo inerentemente reificado*, dado o seu potencial para objectivação das preferências subjectivas.

8. Conclusão

Considera-se neste trabalho que o valor corresponde a um princípio e não um fim em si mesmo: maximizar a criação de valor (o fim) como resultado da consideração do valor como princípio orientador da actividade empresarial, de práticas de gestão baseada no valor.

A criação de valor corresponde a um processo organizacional complexo, assente num conjunto vasto de variáveis e conexões entre as mesmas, numa teia de relações intrincada, que se estende para além das próprias fronteiras da organização. Pela complexidade que lhe é inerente, muitas das relações são impossíveis de antecipar e de se avaliarem os seus efeitos, pelo que, necessariamente, há-de considerar-se sempre um certo grau de abstracção nas suas avaliações. Até porque muito do poder do processo de criação de valor radica precisamente na sua não explicitação.

Não apenas pela sua natureza, mas também pela conjugação de acontecimentos relacionados com o fenómeno da globalização e o desenvolvimento das tecnologias de informação que de certa forma relativizaram o papel de um conjunto de factores que tradicionalmente constituíam a base das vantagens competitivas, os intangíveis têm vindo a assumir uma preponderância crescente no processo de criação de valor.

Este novo enquadramento evidenciou a importância dos recursos e capacidades enquanto base para a formulação da estratégia empresarial, tradicionalmente apoiada fundamentalmente em factores exógenos, e para uma gestão e um desenvolvimento visando a sustentabilidade da mesma. Tratando-se de recursos com características particulares e claramente distintas das dos recursos tangíveis que praticamente centralizaram as atenções dos gestores, a sua gestão assenta em princípios que muitas empresas e seus responsáveis nunca equacionaram.

Isso implica, não desconsiderar, mas de certa forma relativizar a abordagem tradicional e cuidar de atender a factores, métodos, práticas diferentes daqueles que pareciam inquestionáveis. Porque também progressivamente se sedimentam as ideias de que o valor não está onde se pensava estar e de que a sua criação obedece menos a princípios de apropriação e mais a *interfaces* de complementaridade.

Por outro lado, é já uma evidência que o conceito de valor e, mormente o de criação de valor, se expande actualmente para além dos conceitos de produtividade ou rentabilidade, associando-se ao papel da empresa enquanto organização social, que interage com o meio em que se insere. Reflexo

também da própria capacidade evolutiva do processo de criação de valor, no qual assume preponderância crescente a “imagem” da empresa enquanto organismo social e, naturalmente, o capital de confiança que a sua actuação vai permitindo gerar.

Por fim, há-de considerar-se sempre um elevado grau de subjectividade, quando se tratam estas questões do valor e da criação de valor, ainda que, para efeitos de operacionalidade, por um sentido prático, se lhes procure atribuir algum grau de objectividade. Ao menos o necessário.

Referências Bibliográficas

- BARNEY, J. (1995), “Looking inside for competitive advantage”, *The Academy of Management Executive*, 9, 4: 49-61.
- BOOTH, R. (1998), “The measurement of intellectual capital”, *Management Accounting*, 76, 10: 26-31.
- BOURGUIGNON, A. (2005), “Management accounting and value creation: the profit and loss of reification”, *Critical Perspectives on Accounting*, 16: 353-389.
- BREALEY, R. e MYERS, S. (1992), *Princípios de Finanças Empresariais*, 5.ªEd., McGraw-Hill.
- BUENO, E. e SALMADOR, M. (2002), “Nuevos enfoques sobre la formación de la estrategia: conocimiento y complejidad”, *Boletín AECA*, 58: 20-26.
- CAÑIBANO, L., MUÑOZ, M., COVARSI, M. e DOMÍNGUEZ, C. (2002), “Directrices para la Gestión y Difusión de Información sobre Intangibles”, *Proyecto Meritum*, Fundación Airtel Móvil.
- COLLINS, D. e MONTGOMERY, C. (1995), “Competing on Resources: Strategy in the 1990’s”, *Harvard Business Review*, 73, 4: 118-128.
- EDVINSSON, L. e KIVIKAS, M. (2003), “The New Longitude Perspective for Value Creation”, *Controlling*, 3/4: 163-168.
- FERREIRA, D. (2002), *Fusões, aquisições e reestruturações de empresas*, Vol. I, Lisboa: Edições Sílabo.
- FERREIRA, ROGÉRIO F. (1999), *A Contabilidade e o Valor. Jubilação*, Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão.
- (2004), “O valor criado na empresa, como elemento estratégico da gestão”, *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión*, II, 1: 133-150.

- GALLARDO, D. (2005), "Decálogo del directivo: integración de las últimas perspectivas del management", *Revista AECA*, 71: 53-57.
- GHOSHAL, S., BARTLETT, C. e MORAN, P. (1999), "A new manifesto for management", *Sloan Management Review*, 40, 3: 9-20.
- e GRATTON, L. (2002), "Integrating the Enterprise", *Sloan Management Review*, 44, 1: 31-38.
- HELFAF, C. e PETERAF, M. (2003), "The Dynamic Resource-Based View: Capability Lifecycles", *Strategic Management Journal*, 24, 10: 997-1010.
- HERMANSON, R., EDWARDS, J. e MAHER, M. (1998), *Accounting: A Business Perspective*, USA: Irwin/McGraw-Hill.
- KIM, W. e MAUBORGNE, R. (1999), "Strategy, value innovation, and the knowledge economy", *Sloan Management Review*, 40, 3: 41-54.
- LEV, B. (2002), "Knowledge and Shareholder Value", disponível em <http://pages.stern.nyu.edu/~blev> (8 pág.).
- LORENTE, J. (2000), "Inversión en intangibles y creación de valor en la industria manufacturera española", *Economía Industrial*, 11, 332: 109-123.
- MATA, F., FUERST, W. e BARNEY, J. (1995), "Information Technology and Sustained Competitive Advantage: A Resource-Based Analysis", *MIS Quarterly*, 19, 4: 487-505.
- MICHEL, D. (2001), "Controlo de gestão e criação de riqueza", in Collins, L. (dir.), *Questões de Controlo de Gestão*, Porto: Rés-Editora: 311-332.
- MORALEDA, A. (2004), "La Innovación, Clave para la Competitividad Empresarial", *Universia Business Review – Actualidad Económica*, 1, 1T: 128-136.
- MOURITSEN, J. (2000), "Valuing Expressive Organisations: Intellectual Capital and the Visualisation of Value Creation", in Schultz, M. et al. (eds.), *The Expressive Organisation: Connecting Identity, Reputation and the Corporate Brand*, Oxford: Oxford University Press: 208-229.
- NAVAS, J. e GUERRAS, L. (2002), *La Dirección Estratégica de la Empresa – Teoría y Aplicaciones*, 3.ªEd., Madrid: Civitas Ediciones.
- NICOLAU, I. (2002), "Gestão do conhecimento nas organizações e mercados de serviços", *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, 1, 3: 54-68.
- PRAHALAD, C. (1998), "Managing discontinuities: The Emerging Challenges", *Research Technology Management*, 41, 3: 14-22.
- O'MALLEY, P. (1998), "Value Creation and Business Success", *The Systems Thinker*, 9, 2, disponível em www.pegasus.com (5 pág.).

RUGMAN, A. e VERBEKE, A. (2002), "Edith Penrose's Contribution to the Resource-Based View of Strategic Management", *Strategic Management Journal*, 23, 8: 769-780.

STEWART, T. (1999), *Capital Intelectual: A Nova Riqueza das Organizações*, Lisboa: Edições Sílabo.

TEECE, D. (1998), "Capturing value from knowledge assets: The new economy, markets for know-how, and intangible assets", *California Management Review*, 40, 3: 55-79.

(2000), "Strategies for Managing Knowledge Assets: The Role of Firm Structure and Industrial Context", *Long Range Planning*, 33: 35-54.

VENKATRAMAN, N. e HENDERSON, J. (1998), "Real strategies for virtual organizing", *Sloan Management Review*, 40, 1: 33-48.

Acerca dos Critérios de Avaliação de Conhecimentos: que decisões dos alunos se podem esperar?

ANTÓNIO CALEIRO

1. Introdução e Motivação

Tive o privilégio de conhecer o Dr. José Sena enquanto seu aluno de uma disciplina de introdução à Economia da licenciatura em Economia da Universidade de Évora. Mais tarde, voltei a ser seu aluno na disciplina de Economia Portuguesa, a qual, reconhecidamente, constituiu uma disciplina onde todos os seus alunos aprenderam muitíssimo. Ainda enquanto aluno fui monitor de disciplinas a seu cargo, incluindo aquela em que o conheci. A sua forma cativante de ensinar contribuiu certamente para a minha vontade de um dia mais tarde prosseguir a carreira académica. Assim, acabei por ser seu colega no Departamento de Economia da Universidade de Évora. O meu primeiro contacto a sério com a carreira académica voltou a ser, curiosamente, como seu colaborador na disciplina em que o conheci.

Tendo este trabalho por tema as decisões tomadas por alunos de uma disciplina daquele tipo face a critérios de avaliação habitualmente da responsabilidade do docente responsável pela mesma, tal como era o seu caso, pareceu-me ser esta uma forma apropriada de contribuir para homenagear o Dr. José Sena. É, assim, a continuação de uma homenagem já prestada no I Encontro sobre o Ensino da Economia, realizado na Universidade de Évora, em agradecimento por me ter ensinado a gostar de Economia.

À partida, o desempenho escolar dos alunos deverá, no sentido *positivo* e eventualmente *normativo*, ser influenciado pelos diferentes regimes, métodos ou critérios de avaliação de conhecimentos adoptados nas várias disciplinas. Se assim é, torna-se obviamente importante verificar quais são as qualidades e deficiências de cada um daqueles regimes, métodos ou critérios de avaliação de forma a seleccionar aquele que se julga mais apropriado. Se assim *deve ser*, torna-se relevante mostrar como diferentes critérios de avaliação poderão pretender alcançar determinados objectivos. Esta tarefa, por sua vez, exige uma análise, simultaneamente *pragmática* e *normativa*, das decisões que os alunos tomam no que diz respeito ao tempo gasto e ao esforço feito para terem êxito nas várias disciplinas.

Este trabalho pretende, através da análise dos resultados obtidos num inquérito sobre critérios de avaliação e decisões dos alunos (de Introdução à Economia), verificar como estes poderão reagir, em termos do seu empenho, motivação e/ou oportunismo, às diferentes formas de ter em conta as suas provas de avaliação para obtenção da sua classificação final.¹ Dado que um critério de avaliação se considera diferente sempre que, no cálculo da classificação final, as classificações das várias provas sejam ponderadas de forma diferente, é também possível inferir sobre o nível de aspiração dos alunos no que diz respeito à classificação final das várias disciplinas. Significa isto também que a análise se centra no binómio “decisões dos alunos – ponderações das várias provas” e não tanto, como tem sido habitual na literatura, no estudo dos diversos métodos de avaliação, entendidos como baseando-se em testes de escolha múltipla ou de respostas, ditas, de desenvolvimento (veja-se, entre outros, Becker e Johnston, 1999 e/ou Walstad e Becker, 1994).

Em trabalho anterior apresentei uma “experiência”, entretanto a decorrer, tendo por base a determinação dos pesos a atribuir a várias provas de avaliação para obter uma classificação final (veja-se Caleiro, 2001). Dado que os resultados foram entretanto obtidos, a sua divulgação parece ser um bom ponto de partida para o estudo que se segue.

Para a disciplina de Política Económica,² para o ano lectivo de 2000/01, decidi que a classificação final obtida por cada aluno, X_i , resultaria da média simples das classificações obtidas em dois elementos de avaliação: (a) numa prova escrita, T_i , e (b) na resolução de um conjunto de questões de natureza prática, Q_i , ou seja $X_i = w_1 T_i + w_2 Q_i$, onde, obviamente, $w_1 = w_2 = 50\%$, sendo, este facto, do conhecimento dos alunos. Já no que diz respeito ao modo de obtenção da classificação obtida na componente prática, ou seja Q_i , impôs-se uma restrição no conjunto da informação ao dispor dos alunos. Assim foi porque, apesar de Q_i ser, como não podia deixar de ser, uma *média ponderada* dos resultados obtidos nas s questões de natureza prática, ou seja $Q_i = \sum_{j=1}^s p_j q_{ij}$, a verdade é que os alunos desconheciam os valores dos pesos, p_j . Pretendia-se, assim, determinar estes pesos, *após* a realização de todas as questões práticas.³

Existiram quatro questões práticas, para as quais, numa escala de 0 a 20, os resultados médios foram 17.4, 15.1, 15.9 e 10.8. Vinte e quatro de entre os quarenta e seis alunos avaliados, ou seja aproximadamente 52.2%, tiveram efectivamente a melhor classificação na primeira questão e a pior na última questão. A primeira questão foi tão mais fácil de resolver que trinta e sete de entre aqueles quarenta e seis alunos, ou seja aproximadamente 80.4%, obtiveram a sua melhor classificação na primeira questão. Assim sendo, apesar de ser certo que os alunos desconheciam aqueles resultados médios e muito menos conheciam as suas próprias classificações, esperar-se-ia, à luz da *teoria da*

escolha racional, que o maior peso fosse dado à primeira questão e, eventualmente, o menor à quarta questão, de forma a obter a melhor classificação possível.

Os pesos escolhidos foram $p_1 = 20\%$, $p_2 = 20\%$, $p_3 = 30\%$ e $p_4 = 30\%$. Como explicar esta escolha é inevitavelmente a questão que surge. Ou o objectivo não foi o de alcançar a maior classificação possível de forma meramente oportunista, como alguns de nós poderíamos esperar e eventualmente desejar, ou, apesar de ser razoavelmente evidente que uma maior ponderação da primeira prova e uma menor da última lhes permitiria alcançar uma melhor classificação, tal não foi possível de verificar por falta de informação.⁴ Inclino-me mais para a primeira hipótese, até pela natureza das quatro questões práticas.

A primeira questão consistia, pura e simplesmente, na recolha de informação estatística. A segunda questão consistia na formulação, em termos teóricos, de um modelo de política económica. A terceira questão consistia na estimação econométrica do modelo apresentado na segunda questão através da informação estatística recolhida para a primeira questão. A quarta questão consistia na utilização do modelo estimado econometricamente para dar resposta a algumas questões típicas de política económica. À partida, as duas últimas questões foram certamente aquelas que exigiram um maior esforço na sua resolução e a última questão foi também aquela que, do ponto de vista da disciplina, teria um maior nível de *interesse* ou de *relevância*. As escolhas dos alunos, na minha opinião, reflectiram precisamente este facto, ou seja preferiram atribuir um maior peso às questões que exigiram um maior esforço na sua realização e que simultaneamente seriam as de maior interesse ou relevância para a disciplina.

Aquela minha opinião parece ter sido corroborada pelos resultados obtidos no ano subsequente na seguinte questão colocada também a alunos da disciplina de Política Económica:

“Suponha já ter realizado a primeira prova de avaliação [de entre duas únicas] e ter obtido uma classificação suficientemente alta para ser aprovado sem sequer ter necessidade de realizar a segunda prova de avaliação (admita que poderia faltar à segunda prova sem ser excluído do regime de avaliação contínua). Quanto deveria valer a segunda prova de avaliação, ou menos, para que deixasse de fazer sentido estudar para e comparecer nessa segunda prova?”

Em termos médios, os alunos referiram que se a segunda prova valesse 17.5% da classificação final já não compareceriam na mesma,⁵ o que significa prescindir até um máximo de 3.5 valores em 20 possíveis. Infelizmente, para esta questão (e outras) só se puderam seis observações, o que significa que se devem considerar estes resultados com pouca significância estatística.

Foram estes os resultados que (ainda mais) me despertaram o interesse para estudos como o que se segue. Por exigirem uma maior clarificação do ponto de vista estatístico, decidi aplicar um inquérito aos alunos de Introdução à Economia (ano lectivo de 2001/02) de forma a melhor entender como poderão os alunos reagir, em termos da sua motivação, do seu empenho e/ou do seu oportunismo na tentativa de alcançar os seus objectivos, às diferentes formas de ponderar as classificações por si obtidas nas várias provas de avaliação para o cálculo da classificação final da disciplina.⁶ Como se tornará evidente, estes resultados empíricos permitem também tirar ilações acerca de qual a classificação a que os alunos aspiram, a qual não é necessariamente e, quiçá, compreensivelmente, a máxima possível.

Este trabalho segue de perto a estrutura do inquérito que lhe está na base. Assim, na segunda secção estudar-se-á o *empenho* em função dos critérios de avaliação. Na terceira secção estudar-se-á a *aspiração* em função daqueles critérios. Na quarta secção estudar-se-á o *oportunismo* em função dos referidos critérios. A quinta secção concluiu com as ilações que a simples evidência empírica parece permitir retirar e apresenta também as vias de prosseguimento deste trabalho, quer em termos teóricos quer em termos empíricos.

2. O Empenho

Em Caleiro (2001) mostrou-se que um método de avaliação em que a classificação final tenha em conta, para além do *nível* das classificações, também a *evolução* registada por aquelas ao longo da disciplina, pode conduzir a um nível superior de empenho na última prova de avaliação. Supondo que existem duas provas de avaliação, cujas classificações X_1 e X_2 , devidamente ponderadas por w e $(1-w)$, dependem positivamente do nível de empenho, I_1 e I_2 , tal que $X_1 = \alpha I_1$ e $X_2 = \alpha I_2 + \beta(I_2 - I_1)$, onde $\alpha > 0$ e $\beta \geq 0$, pode mostrar-se que, se o nível de utilidade aumentar (linearmente) com a classificação final e diminuir (quadraticamente) com o esforço intrínseco ao nível de empenho, os níveis de empenho óptimos, são $I_2 = \frac{1(\alpha + \beta)(1-w)}{2\theta}$ e $I_1 = \frac{1(\alpha + \beta)w - \beta}{2\theta}$, onde θ é um parâmetro medindo a importância dos custos de empenho na função de utilidade.

As expressões para os níveis de empenho mostram aquilo que claramente se espera que aconteça, *nos casos extremos*, ou seja para uma ponderação nula $w = 0$ ou uma ponderação máxima $w = 1$. Na verdade, não parece poder ser questionável que, se uma prova nada contar para a classificação final, o empenho deverá ser nulo enquanto que se a prova tiver ponderação total o empenho deverá ser o máximo possível. Quer isto dizer que se permitirmos que o peso w varie *continuamente* entre 0 e 1 então, certamente, poder-se-á observar que o empenho deve passar de nulo para máximo. Se a

Acerca dos Critérios de Avaliação de Conhecimentos: que decisões dos alunos se podem esperar?

classificação dependesse linearmente do empenho, a pretensão de alcançar uma determinada classificação deveria resultar num empenho menor/maior para um teste que valesse basta que ligeiramente menos/mais. O que parece ser razoável que aconteça é, na verdade, uma espécie de “paradoxo da intransitividade”, ou seja se a diferença entre dois pesos não for suficientemente grande, tal não significa um nível de empenho diferente.⁷ Para além disso, o que pode também ocorrer é que se julga que a classificação não depende só do empenho mas também de outros elementos de natureza aleatória. Assim, só se verifica um acréscimo no empenho se, em termos esperados, se julgue que esse acréscimo valha a pena.⁸

Com o objectivo de testar o género de relação entre os pesos das várias provas e os níveis de empenho foi então colocada como primeira questão no referido inquérito aos alunos de Introdução à Economia:

1.^a **Questão:** Considere os seguintes casos, os quais pretendem ilustrar seis possíveis *regimes de avaliação*:

	Caso A	Caso B	Caso C	Caso D	Caso E	Caso F
Primeira prova vale	20%	40%	50%	55%	70%	90%
Segunda prova vale	80%	60%	50%	45%	30%	10%

Tendo em conta os seis anteriores *regimes de avaliação* – Casos A a F –, em princípio, empenhar-se-á:

(Assinale com uma cruz a opção válida para cada caso)

	Caso A	Caso B	Caso C	Caso D	Caso E	Caso F
mais na preparação para a primeira prova ☞						
de igual modo na preparação para as duas provas						
mais na preparação para a segunda prova ☞						

O Quadro 1 mostra os resultados obtidos:

Quadro 1 Pesos da primeira prova versus empenho relativo na primeira prova

	Menos	Igual	Mais	NS/NR
0.2	102	4	0	11
0.4	53	39	1	24
0.5	1	112	0	4
0.55	1	58	34	24
0.7	0	14	81	22
0.9	0	6	100	11

Conforme os valores que constam no quadro 1 deixam claramente transparecer:

1. À medida que o peso da prova aumenta, aumenta também o nível de empenho relativo.
2. O número de indecisos, ou seja daqueles que não sabem se se empenhariam mais ou menos, decresce com o acentuar das discrepâncias entre os pesos e é menor, tal como seria de esperar, quando as duas provas valem exactamente 50%. Quando as provas valem quase o mesmo, *mas não exactamente o mesmo*, é quando se regista um maior número de indecisos.
3. Para além disso, a ordem das provas também parece contar já que menos alunos se empenham menos na primeira prova valendo 20% do que se empenham mais na segunda prova quando aquela vale 10%.

A ordem das provas é, aliás, um factor de extremo interesse. Na verdade, pode admitir-se à partida que a função de utilidade dos alunos tende a reflectir a valorização assimétrica ou desigual dos ganhos e perdas. Assim é porque, intuitivamente, o nível de utilidade pouco deve subir enquanto as classificações estão abaixo do limiar de passagem na disciplina e, eventualmente, pouco subirá depois daquele limiar ultrapassado. Por exemplo, o ganho de 1 valor passando de 10 para 11 deve ser claramente inferior ao acréscimo de 9 para 10.⁹ Veja-se, por exemplo, o que aconteceria se os custos de alcançar uma determinada classificação aumentassem com a mesma (de forma linear ou quadrática) enquanto os benefícios teriam um comportamento resultando de se admitir que enquanto as classificações forem negativas, pouco cresceriam os benefícios, o mesmo acontecendo após se ter conseguido alcançar a passagem na disciplina. Claramente, se os benefícios se comportarem “em *s*”, quer com custos lineares quer com quadráticos, pode ser perfeitamente possível verificar uma classificação abaixo da máxima como sendo aquela que permite maximizar os benefícios líquidos. Temos, assim, um comportamento racional do ponto de vista da teoria clássica das decisões pois uma classificação final inferior à máxima pode efectivamente ser aquela que maximiza a utilidade dos alunos.

Em alternativa, aquele facto pode mesmo indiciar um eventual comportamento satisfatório. Como é sabido, apesar da existência de classificações mínimas enquanto condições necessárias para permanência num determinado regime de avaliação ou mesmo o aproveitamento final, a existência de *comportamentos de satisfação*, por parte dos alunos conduz, por vezes, a uma prestação irregular que, em determinadas circunstâncias, deve ser combatida. Esse comportamento irregular por vezes nada mais resulta que num empenho sobretudo para a realização das primeiras provas, diminuindo o interesse, ou seja, aumentando as desistências nas segundas provas.

Acerca dos Critérios de Avaliação de Conhecimentos: que decisões dos alunos se podem esperar?

Este último facto leva-nos ao estudo dos níveis de classificações que, do ponto de vista dos alunos, são considerados satisfatórios ou aceitáveis.

3. A Aspiração

Do que atrás foi dito, realça-se a relação directa, mas não necessariamente linear, entre o nível de empenho e o peso atribuído à prova de avaliação no cálculo da nota final. Os resultados empíricos apresentados de início mostram que, se efectivamente a resolução de uma questão obrigou os alunos a um determinado esforço, esse esforço não deve ser ignorado atribuindo um peso nulo a tal questão. Assim, o critério não parece ser o de obter a maior classificação possível mas o de ter em conta o esforço ou o empenho prestado na resolução de cada questão. Este facto pode também ser o resultado de os alunos não aspirarem necessariamente a obter a maior classificação possível mas sim, em termos meramente satisfatórios, desejarem evitar, o mais possível, reprovar e, quando tal é conseguido, não julgarem ser imprescindível alcançar a classificação máxima possível.

A questão anterior conduz-nos então à tentativa de determinação dos objectivos dos alunos no que diz respeito à classificação final da disciplina. Assim, colocou-se a:

2.^a **Questão:** Suponha já ter realizado as primeiras provas de avaliação e ter obtido uma classificação, a qual depois de devidamente ponderada e, *por si só*, lhe permitiria obter a seguinte **classificação final na disciplina:**

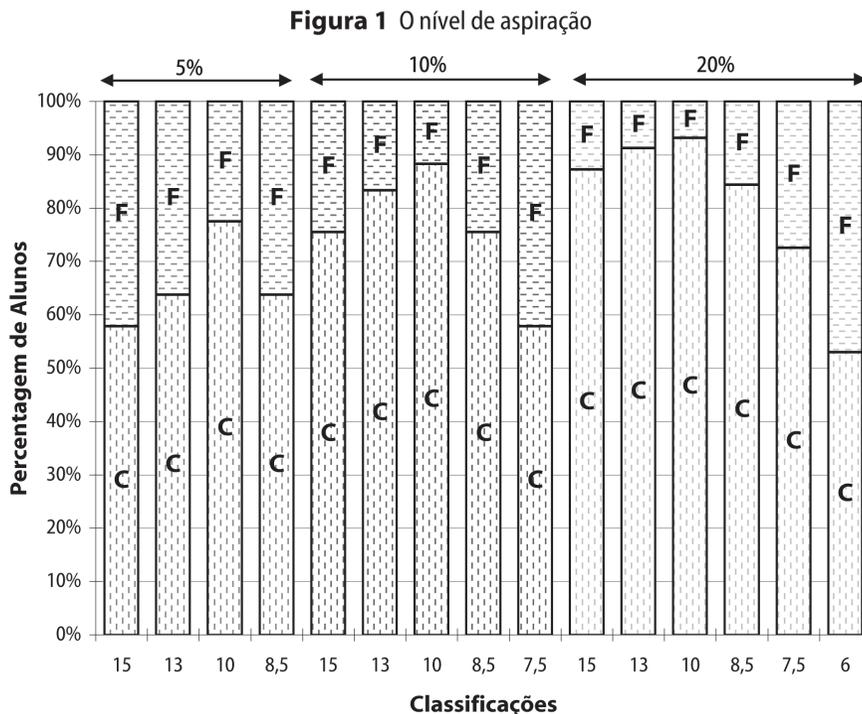
	<i>Caso I</i>	<i>Caso II</i>	<i>Caso III</i>	<i>Caso IV</i>	<i>Caso V</i>	<i>Caso VI</i>
Classificação final de (em valores)	15	13	10	8.5	7.5	6

Admitindo que disporia do tempo normal para se preparar para a última prova mas que poderia faltar à mesma sem ser excluída/o do regime de avaliação contínua, compareceria (i.e. valeria a pena realizar esta prova) ou faltaria:

(Escreva para cada caso e cada ponderação da última prova se “compareceria” (C) ou “faltaria” (F))

	<i>Caso I</i>	<i>Caso II</i>	<i>Caso III</i>	<i>Caso IV</i>	<i>Caso V</i>	<i>Caso VI</i>
se a última prova valesse 5%? ☞						
se a última prova valesse 10%? ☞						
se a última prova valesse 20%? ☞						

A figura 1 mostra os resultados que se obtiveram na 2.ª questão.



De forma imediata, a figura 1 mostra que:

1. Para qualquer dos pesos da última prova de avaliação, ou seja 5, 10 ou 20% - indicados na figura 1 com \leftrightarrow - a percentagem de alunos que compareceria na última prova decresce à medida que a classificação já garantida se afasta, no sentido positivo ou no sentido negativo, da classificação mínima de passagem na disciplina.
2. À medida que o peso da última prova aumenta - na figura 1, no sentido da esquerda para a direita - a percentagem de alunos que compareceria na última prova aumenta, para qualquer que fosse a classificação final já garantida. Este resultado parece estar em perfeita concordância com aqueles obtidos na secção anterior.
3. Parece existir, por um lado, um comportamento satisfatório, a depender do peso da última prova, mas também um comportamento de risco que aumenta também com o aumento do peso da última prova. Na verdade, é de realçar que, mesmo para uma prova valendo 20%, aproximadamente 10% dos alunos se *satisfariam* com uma classificação final de 15, 13 ou

mesmo 10 valores. Mas também é de realçar que aquele peso levaria os alunos a comparecer numa prova cujo peso é claramente inferior ao que seria necessário para, *em termos médios*, os conduzir à passagem na disciplina. Nota-se aqui claramente que obter uma classificação inferior a 10 é que envolve mais custos e que, por isso, os alunos tentam o mais (demais!?) possível alcançar aquele valor.

O que atrás foi dito conduz-nos a uma análise que, eventualmente, a figura 1 não mostra claramente. Considere-se, por exemplo, que o aluno tem uma classificação final garantida de 15 valores e tem que decidir entre comparecer ou não numa última prova que valha 20% da classificação final. A figura 1 mostra que um pouco mais de 10% dos alunos decidiriam não comparecer.¹⁰ Um simples cálculo mostra que esses alunos teriam tido, até à última prova, uma classificação média de 18.75 valores, o que significaria que, em termos médios, comparecendo na última prova, poderiam conseguir uma classificação final de 19 valores, ou seja, 4 valores acima dos 15 já garantidos. Como explicar então que mais de 10% dos alunos estivessem dispostos a abdicar de tal? Mais expressivo é ainda verificar que mais de 50% dos alunos com classificação de 6 valores até à última prova estivessem na disposição de comparecer numa última prova de avaliação que valesse 20% da classificação final. Usando o mesmo género de raciocínio, seriam alunos com classificações médias de 7.5 valores, esperando na última prova ter uma classificação de 17.5 valores, de forma a poder obter uma classificação de 9.5 valores. O quadro 2 mostra todos os possíveis casos.

Quadro 2 Classificações Esperadas *versus* Classificações Necessárias

Classificação Garantida		15	13	10	8.5	7.5	6
(0.8,0.2)	Classificação Esperada	18.75	16.25	12.5	10.63	9.38	7.5
	Classificação Necessária	-	-	-	5	10	17.5
(0.9,0.1)	Classificação Esperada	16.67	14.44	11.11	9.44	8.33	6.67
	Classificação Necessária	-	-	-	10	20	-
(0.95,0.05)	Classificação Esperada	15.79	13.68	10.53	8.95	7.89	6.32
	Classificação Necessária	-	-	-	20	-	-

Se o exemplo anterior pôde parecer relevante note-se ainda que, *em todos os casos*, mais de metade dos alunos compareceria numa prova que só lhes daria a possibilidade de passagem na disciplina se obtivessem a classificação máxima, ou seja 20 valores, sendo alunos com uma classificação média de 8.33 valores (no caso de a última prova valer 10%) ou com uma classificação média de 8.95 valores (no caso da última prova valer 5%).

4. O Oportunismo

Nas duas questões anteriores, os alunos tiveram que considerar os pesos das várias provas como perfeitamente exógenos. Nesta secção iremos estudar como se comportariam os alunos perante a escolha feita por eles próprios dos pesos. Iremos, deste modo, verificar se os pesos escolhidos, ainda que em contexto de informação incompleta, na "experiência" relatada na introdução deste trabalho se deveram a uma falta de oportunismo ou, na verdade, reflectiram outros objectivos por parte dos alunos.

A terceira e última questão do inquérito, pretendendo verificar até que ponto são, os alunos, oportunistas e de que forma este oportunismo varia com o esforço, foi a seguinte:

3.ª Questão: Suponha que nas duas únicas provas do regime de avaliação, que se admitem com características e graus de exigência semelhantes, obteve as classificações de acordo com os casos que se seguem:

	<i>Caso 1</i>	<i>Caso 2</i>	<i>Caso 3</i>	<i>Caso 4</i>
1.ª Prova	6 valores	8 valores	10 valores	14 valores
2.ª Prova	12 valores	14 valores	14 valores	18 valores

3.1 Se lhe dessem oportunidade de escolher, que ponderação sugeriria que se utilizasse para cada um daqueles quatro casos:

(Escreva as ponderações, ou seja quanto deveria valer cada prova, para cada caso)

	<i>Caso 1</i>	<i>Caso 2</i>	<i>Caso 3</i>	<i>Caso 4</i>
1.ª Prova	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %
2.ª Prova	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %

Antes de apresentarmos os resultados, parece ser evidente que a decisão mais racional possível, do ponto de vista do objectivo da maximização da classificação final seria, obviamente, atribuir à primeira prova um peso nulo e um peso total à segunda prova. Esta seria a escolha perfeitamente oportunista. Vejamos, então, se os alunos foram oportunistas a este ponto.¹¹

As medidas estatísticas, correspondentes à segunda prova, constam no quadro 3.

Quadro 3 Algumas estatísticas (questão 3.1)

	Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4
Max.	1	1	1	1
Média	0.76	0.72	0.64	0.62
Min.	0.3	0.5	0.49	0.3
Sigma	0.2	0.2	0.1	0.2
Mediana	0.8	0.7	0.6	0.6
Moda	0.8	0.6	0.6	0.5

O valor máximo de 100% em todos os casos, mostra que alguns alunos, revelam ser totalmente oportunistas mas não é, de forma alguma, o caso mais frequente. Na verdade, os valores médios, embora claramente favoreçam a segunda prova, estão consideravelmente abaixo dos 100%. Existem mesmo valores mínimos que, de um certo modo, são perfeitamente incompreensíveis. Note-se também que o peso a atribuir à segunda prova, em termos médios e modais, cresce do caso 4 para o caso 1, o que parece significar que a necessidade do oportunismo aumenta quando as classificações arriscam ficar abaixo do limiar de passagem na disciplina.¹² No que diz respeito à escolha das ponderações, verificou-se uma certa disparidade na escolha dos pesos, dentro de cada caso e entre os vários casos.

Como se pretendia verificar se as escolhas atrás feitas se alterariam em função do esforço colocado em cada prova, a questão que de seguida se colocou foi:

3.2 Que ponderação sugeriria que se utilizasse para cada um daqueles quatro casos se, das 100 horas que teria gasto para estudar para as duas provas, 60 tivessem sido gastas com a preparação para a primeira prova e as restantes 40 com a preparação para a segunda prova?

(Escreva as ponderações, ou seja quanto deveria valer cada prova, para cada caso)

	Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4
1.ª Prova	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %
2.ª Prova	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %

O quadro 4 apresenta as medidas estatísticas correspondentes à questão 3.2.

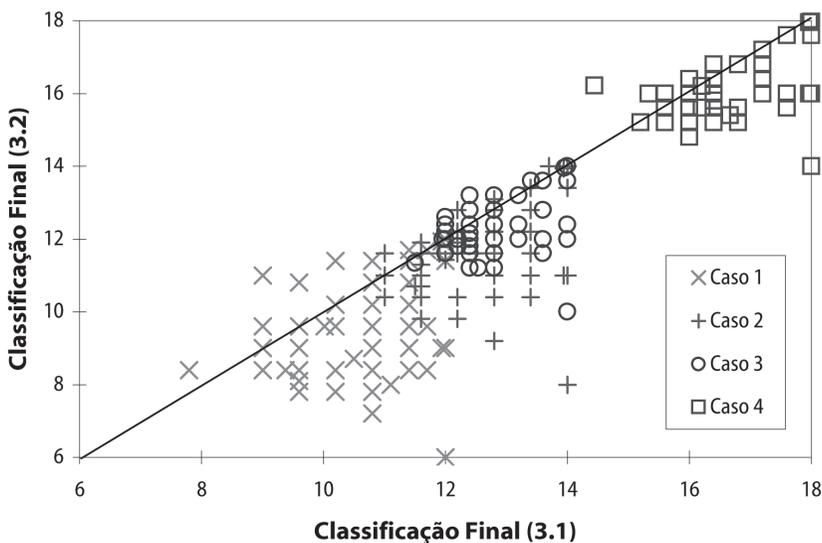
Quadro 4 Algumas estatísticas (questão 3.2)

	Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4
Max.	1	1	1	1
Média	0.63	0.62	0.56	0.54
Min.	0.2	0.2	0.3	0.2
Sigma	0.2	0.2	0.2	0.2
Mediana	0.6	0.6	0.5	0.5
Moda	0.5	0.6	0.5	0.5

O quadro 4 mostra que continua a verificar-se um comportamento oportunista mas claramente mitigado pelo esforço superior desempenhado na primeira prova. Os valores médios, embora estando acima dos 50%, pouco o excedem e mesmo em termos medianos e modais verifica-se uma aproximação aos 50%. Em termos mais pormenorizados, o facto de a primeira prova ter exigido um nível de esforço superior em 50% tornou os resultados bastante diferentes. Para além disso, os casos 1 e 2 assemelham-se, o mesmo acontecendo com os casos 3 e 4.

Finalmente, a figura 2 mostra a comparação entre a classificação final obtida nas duas questões.

Figura 2 Questão 3.1. versus questão 3.2.



Conforme se constata facilmente, a generalidade dos alunos abdica de alguma classificação superior em favor de se ter em conta o esforço que foi dispendido. Tal é este factor importante que muitos alunos revelaram escolher ponderações que não lhes permitiriam ter êxito na disciplina. Este facto também ocorre na questão 3.1 mas em muito menos grau, ainda assim em número de 14 alunos.

5. Conclusão

As principais conclusões deste trabalho são as seguintes:

1. Parece, efectivamente, existir uma relação directa entre o nível de empenho e o peso da prova de avaliação na classificação final. O aumento deste resulta num maior empenho mas também parece ser verdade, para um determinado nível de empenho, aos alunos não resulta ser admissível atribuir à prova uma ponderação excessivamente baixa, ainda que tal contribuísse para uma classificação final mais elevada.
2. Na verdade, o esforço ou empenho numa determinada prova mitiga o possível oportunismo, o qual se verifica mas claramente em termos inferiores ao que eventualmente se poderia esperar.
3. Dados os custos resultantes do fracasso na disciplina, este parece ser o principal mal a combater, registando-se um nível de aspiração quanto à classificação final da disciplina, relativamente baixo. Na verdade, parece ser de crer que o aluno que sinta já ter conseguido ter obtido uma classificação final que lhe permita ultrapassar a barreira do 10, o seu empenho decresce por contrapartida de um comportamento satisfatório. A este facto não serão estranhas, entre outros factores, as *expectativas* dos alunos quanto à importância da classificação de final de curso (bem como do seu próprio curso) para a entrada no mercado de trabalho. Sobre esta questão, para a generalidade dos cursos, veja-se Cabrito (2002) e Rego e Caleiro (2004).
4. A tentativa de não fracassar na disciplina conduz mesmo os alunos a comparecer em provas que, em termos médios, não são suficientemente importantes para lhes permitirem ter êxito. Este facto é tanto mais grave quanto mais parecem existir indícios que os alunos se empenham mais nas primeiras provas de avaliação.

Como se tornou evidente, este é um trabalho que, pelo menos na minha opinião, merece ter prosseguimento quer do ponto de vista empírico quer teórico.

Em relação aos aspectos empíricos, foi certamente evidente que tratámos os resultados empíricos obtidos no inquérito como se da população se tratasse. Queremos ir um pouco mais além, inferindo

desta possível amostra conclusões significativas de natureza estatística. Em termos particulares, gostaríamos de proceder a uma análise de cruzamento de variáveis bem como, em inquéritos futuros de controlo, detectar se existem diferenças significativas nas decisões dos alunos consoante o seu sexo.¹³

Em relação aos aspectos teóricos, o nosso interesse sobre os ponderadores a utilizar para obtenção da classificação final deve conduzir-nos a outras vias de análise explorando outros campos da literatura que, do meu ponto de vista, estão relacionados com aquele subjacente a este trabalho. Uma possível análise complementar a esta é a aquela que deriva da *escolha de carteiras*. Na verdade, parece-me interessante, como *ponto de partida*, poder encarar o conjunto das provas de avaliação como uma *carteira*, cuja composição, ou seja, cujos pesos se determinem, de forma óptima, tendo em conta as características das várias provas de avaliação. Neste caso, como é sabido, a teoria da utilidade esperada pode fornecer-nos resultados de referência, os quais podem, por vezes, serem postos em causa. Para tal basta que as *probabilidades subjectivas* utilizadas pelos alunos aquando do seu processo de decisão respeitem o chamado *paradoxo de Ellsberg*. Sobre este paradoxo veja-se, entre outros, Biswas (1997: 6-8). Ainda uma outra possibilidade que parece ser interessante é a que deriva da corrente da *psicologia económica*, dita '*hedónica*' permitindo estudar em que circunstâncias dois testes, ou seja um ponderador superior, podem ser considerados melhores que a sua realização individual, ou seja dois ponderadores inferiores. Veja-se, por exemplo, Kahneman *et al.* (1999). Algo relacionada com esta literatura temos ainda a da *racionalidade limitada*. Na verdade, dadas as decisões dos alunos atrás reveladas, parece ser um bom campo para futuros trabalhos abordar a questão deste ponto de vista. Veja-se, por exemplo, Simon *et al.* (1992).

Finalmente, este trabalho sendo bastante simples/exploratório pretende, contudo, atingir um objectivo bem menos simples, ou seja, na continuação de Caleiro (2001), o de chamar a atenção para a importância dos métodos de avaliação. Se eles não são considerados assim, por parte dos alunos, então que trabalhos como este sirvam, ao menos, para mostrar que devem ser.

Anexos

Anexo 1: O inquérito aplicado

1. O presente inquérito tem como único objectivo servir de base a uma eventual comunicação a ser apresentada no II Encontro sobre o Ensino da Economia, a realizar-se na Universidade de Évora (somente) em Fevereiro de 2003. O tratamento da informação recolhida só será feito após ter terminado o corrente ano lectivo.
2. O inquérito é de preenchimento facultativo. Se optar por o preencher, responda, por favor, às questões que se seguem de forma franca/sincera, ou seja reflectindo fielmente a sua opinião, qualquer que ela seja.
3. Todas as questões que se seguem são independentes e dizem respeito a uma situação hipotética em que a classificação final obtida numa disciplina resulta das classificações, devidamente ponderadas, obtidas nas várias provas de avaliação, numa escala de 0 a 20 valores. Qualquer ponderação entre 0 e 100% atribuída a uma prova de avaliação é considerada admissível desde que, obviamente, o conjunto das provas valha 100%.

1.ª Questão Considere os seguintes casos, os quais pretendem ilustrar seis possíveis regimes de avaliação:

	Caso A	Caso B	Caso C	Caso D	Caso E	Caso F
Primeira prova vale	20%	40%	50%	55%	70%	90%
Segunda prova vale	80%	60%	50%	45%	30%	10%

Tendo em conta os seis anteriores regimes de avaliação Casos A a F, em princípio, empenhar-se-á:

(Assinale com uma cruz a opção válida para cada caso)

	Caso A	Caso B	Caso C	Caso D	Caso E	Caso F
mais na preparação para a primeira prova ☞						
de igual modo na preparação para as duas provas						
mais na preparação para a segunda prova ☞						

2.ª Questão: Suponha já ter realizado as primeiras provas de avaliação e ter obtido uma classificação, a qual depois de devidamente ponderada e, *por si só*, lhe permitiria obter a seguinte **classificação final na disciplina:**

	<i>Caso I</i>	<i>Caso II</i>	<i>Caso III</i>	<i>Caso IV</i>	<i>Caso V</i>	<i>Caso VI</i>
Classificação final de (em valores)	15	13	10	8.5	7.5	6

Admitindo que disporia do tempo normal para se preparar para a última prova mas que poderia faltar à mesma sem ser excluída/o do regime de avaliação contínua, compareceria (i.e. valeria a pena realizar esta prova) ou faltaria:

(Escreva para cada caso e cada ponderação da última prova se “compareceria” (C) ou “faltaria” (F))

	<i>Caso I</i>	<i>Caso II</i>	<i>Caso III</i>	<i>Caso IV</i>	<i>Caso V</i>	<i>Caso VI</i>
se a última prova valesse 5%? ☞						
se a última prova valesse 10%? ☞						
se a última prova valesse 20%? ☞						

3.ª Questão: Suponha que nas duas **únicas** provas do regime de avaliação, que se admitem com características e graus de exigência semelhantes, obteve as classificações de acordo com os casos que se seguem:

	<i>Caso 1</i>	<i>Caso 2</i>	<i>Caso 3</i>	<i>Caso 4</i>
1.ª Prova	6 valores	8 valores	10 valores	14 valores
2.ª Prova	12 valores	14 valores	14 valores	18 valores

3.1 Se lhe dessem oportunidade de escolher, que ponderação sugeriria que se utilizasse para cada um daqueles quatro casos:

(Escreva as ponderações, ou seja quanto deveria valer cada prova, para cada caso)

	<i>Caso 1</i>	<i>Caso 2</i>	<i>Caso 3</i>	<i>Caso 4</i>
1.ª Prova	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %
2.ª Prova	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %

Acerca dos Critérios de Avaliação de Conhecimentos: que decisões dos alunos se podem esperar?

3.2 Que ponderação sugeriria que se utilizasse para cada um daqueles quatro casos se, das 100 horas que teria gasto para estudar para as duas provas, 60 tivessem sido gastas com a preparação para a primeira prova e as restantes 40 com a preparação para a segunda prova?

(Escreva as ponderações, ou seja quanto deveria valer cada prova, para cada caso)

	<i>Caso 1</i>	<i>Caso 2</i>	<i>Caso 3</i>	<i>Caso 4</i>
1. ^a Prova	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %
2. ^a Prova	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %

Notas

- ¹ Em primeiro lugar, gostaria de agradecer aos alunos de Introdução à Economia I e II (ano lectivo de 2001/02), os quais se prestaram, generosamente, a responder ao inquérito que serviu de base a este trabalho. Em segundo lugar, agradeço também aos meus alunos de Política Económica (ano lectivo de 2001/02) que souberam ser, também, generosos ao ponto de responder a uma versão prévia daquele inquérito. Finalmente, gostaria também de agradecer os comentários e sugestões dos participantes no II Encontro sobre o Ensino da Economia, realizado na Universidade de Évora, onde uma versão prévia deste trabalho foi apresentada. Quaisquer erros e/ou omissões deste trabalho são obviamente da minha inteira responsabilidade.
- ² O questionário consta no anexo 1 a este trabalho.
- ³ Disciplina, à altura, do 4.º e último ano do plano curricular da licenciatura em Economia.
- ⁴ Na altura julgava ser óbvio que o problema só teria interesse se os pesos fossem determinados *antes* de se terem dado a conhecer os resultados q_{ij} obtidos por cada aluno i na questão j . Como este trabalho irá ilustrar, o problema pode ser ainda (mais) interessante se os pesos forem determinados *a posteriori*.
- ⁵ Rejeitei, obviamente, a hipótese de que tal facto se teria ficado a dever a falta de conhecimentos de natureza matemática que permitissem aos alunos de um ano terminal de uma licenciatura em Economia resolver esta questão. Relacionado com a questão do nível de conhecimentos de alunos de Economia (nos E.U.A.) veja-se, por exemplo, Walstad e Allgood (1999).
- ⁶ O desvio padrão foi de 6.1.
- ⁷ Foram aplicados 134 questionários, dos quais se excluíram 7 por não serem analisáveis.
- ⁸ Por exemplo, se uma prova A tiver ponderação w e uma outra prova B tiver ponderação $w + \varepsilon$, para um nível de ε suficientemente pequeno, poder-se-á registar o mesmo nível de empenho perante as duas provas. Da mesma forma, se uma prova C tiver, em relação à prova B, uma ponderação acrescida de ε tal poderá significar o mesmo nível de empenho que na prova B. Em termos transitivos dever-se-ia então esperar que entre as provas A e C, o mesmo nível de empenho se verificasse. Na verdade, a realidade mostra que pode não ser necessariamente assim. Veja-se, entre outros, Schärliig (1985: 20-21).
- ⁹ Pode também ser o caso de se supor que a nota recairá num intervalo aleatório em torno de um valor que corresponda ao grau de empenho. Sendo assim, para duas ponderações suficientemente próximas não haverá diferenças no empenho se os intervalos se sobrepuserem.

¹⁰ Seria talvez interessante relacionar este género de função de utilidade com a função de valor à la Kahneman-Tversky. Veja-se, por exemplo, Frank (1997: 245-255), e/ou Clemen (1996: 510-514).

¹¹ A percentagem precisa é de 12.75%, ou seja, 13 alunos em 102.

¹² Houve 110 respostas válidas.

¹³ As figuras correspondentes aos resultados pormenorizados, caso a caso, quer para a questão 3.1 quer para a questão 3.2, estão disponíveis mediante pedido ao autor.

¹⁴ Esta questão parece ser particularmente importante nestas matérias. Por exemplo, Walstad e Becker (1994) concluíram não existirem diferenças significativas entre os testes de escolha múltipla e os de questões de maior ou menor desenvolvimento. Mas quando se tem em conta o sexo dos alunos já existe diferença. As alunas respondem melhor a questões de desenvolvimento que os alunos e estes ligeiramente melhor que as alunas a questões de escolha múltipla. A este propósito veja-se Becker e Johnston (1999). Em termos um pouco mais gerais, Cabrito (2002) aponta também algumas diferenças nas expectativas e decisões dos estudantes do sexo masculino em relação às suas colegas.

Referências Bibliográficas

- BECKER, W. E., e JOHNSTON, C. (1999), "The Relationship between Multiple Choice and Essay Response Questions in Assessing Economics Understanding", *The Economic Record*, vol. 75, n.º 231, Dezembro: 348-357.
- BISWAS, T. (1997), *Decision-Making Under Uncertainty*, Hampshire: MacMillan Press LTD.
- CABRITO, B. (2002), *Financiamento do Ensino Superior: Condição Social e Despesas de Educação dos Estudantes Universitários em Portugal*, Lisboa: Educa.
- CALEIRO, A. (2001), "Acerca dos Métodos de Avaliação: Uma breve discussão em torno de conjecturas", Comunicação apresentada no 1.º Encontro sobre o Ensino da Economia, Universidade de Évora, Évora, 25-26 de Maio de 2001.
- CLEMEN, R. T. (1996), *Making Hard Decisions: An introduction to Decision Analysis*, Belmont: Duxbury Press, Wadsworth Publishing Company, 2.ª edição.
- FRANK, R. H. (1997), *Microeconomics and Behavior*, New York: McGraw-Hill, 3.ª edição.
- KAHNEMAN, D., DIENER, E., SCHWARZ, N. (1999), *Well-Being: The Foundations of Hedonic Psychology*, New York: Russell Sage Foundation.

- SCHÄRLIG, A. (1985), *Décider sur plusieurs critères: Panorama de l'aide à la décision multicritère*, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- REGO, C., e CALEIRO, A. (2004), "A Atracção das Universidades em Regiões Economicamente Deprimidas: O caso da Universidade de Évora", *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 7, 3.º Quadrimestre: 19-40.
- SIMON, H., et al. (1992), "Decision Making and Problem Solving", in Zey, M. (ed.), *Decision Making: Alternatives to Rational Choice Models*, Newbury Park: Sage Publications, 32-53.
- WALSTAD, W. B., e BECKER, W. E. (1994), "Achievement Differences on Multiple-Choice and Essay Tests in Economics", *The American Economic Review (AEA Papers and Proceedings)*, vol. 84, N.º 2, Maio: 193-196.
- WALSTAD, W., e ALLGOOD, S. (1999), "What Do College Seniors Know About Economics", *The American Economic Review (AEA Papers and Proceedings)*, vol. 89, N.º 2, Maio: 350-354.

Notas sobre os Autores

Manuel Couret Branco

Manuel Couret Branco é professor associado no Departamento de Economia da Universidade de Évora, onde lecciona sobretudo Economia do Desenvolvimento e História do Pensamento Económico. Licenciou-se em Economia e em Geografia pela Universidade de Paris 1 Panthéon-Sorbonne e doutorou-se em Economia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris. Os seus interesses incidem sobre a Economia Política do Desenvolvimento e do Subdesenvolvimento, em particular sobre a interacção de factores económicos e não económicos no processo de desenvolvimento. Entre as suas últimas publicações encontram-se *Underdevelopment as Cultural Resistance or Culture as Resistance to Underdevelopment*, *Quanto Valem os Valores: discurso sobre o determinismo cultural do desenvolvimento e do subdesenvolvimento*, e *Ethnicity, Democracy and Economic Development*.

José Manuel Martins Caetano

José Manuel Martins Caetano é professor associado no Departamento de Economia da Universidade de Évora. Licenciado em Economia e Doutoramento em Relações Económicas Internacionais. Tem realizado investigação sobre as dinâmicas do Comércio Externo e do Investimento Directo Estrangeiro na União Europeia, em particular no domínio das relações económicas luso-espanholas. De entre os vários projectos de investigação em que tem participado, destaca-se a coordenação da equipa da Universidade de Évora que integrou Consórcio internacional EZONEPLUS responsável pelo Projecto de Investigação “The Eastward Enlargement of the Eurozone” financiado pela Comissão Europeia. Actualmente é Presidente do Conselho do Departamento de Economia da Universidade de Évora e Director do Centro de Documentação Europeia.

António Bento Caleiro

António Bento Caleiro é professor auxiliar na Universidade de Évora, após ter obtido a sua licenciatura em Economia na Universidade de Évora, o seu mestrado em Matemática Aplicada à Economia no ISEG, e o seu doutoramento no Instituto Universitário Europeu (Florença). As suas áreas de interesse são variadas, incluindo-se esta em que este artigo se enquadra.

Adão Carvalho

Adão Carvalho é professor auxiliar no Departamento de Economia da Universidade de Évora, onde lecciona disciplinas nas áreas da Economia Industrial e da Inovação. Licenciou-se em Economia na Universidade de Évora, obteve o Mestrado em Economia e Gestão de Ciência e Tecnologia no ISEG, Universidade Técnica de Lisboa, o Doutoramento em *Science and Technology Policy Studies* pelo SPRU, University of Sussex, Reino Unido. As suas áreas de interesse centram-se na inovação empresarial e nas políticas de ciência e tecnologia, tendo desenvolvido investigação em áreas como a difusão tecnológica e as alianças empresariais de base tecnológica, com destaque para a participação de PME em consórcios de I&D europeus.

Luísa Margarida Cagica Carvalho

Luísa Margarida Cagica Carvalho é professora adjunta no Departamento de Economia e Gestão da Escola Superior de Ciências Empresariais do Instituto Politécnico de Setúbal. É Licenciada em Economia e Mestre em Economia e Política Social pelo Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. As suas áreas de Interesse são: Empreendedorismo, Inovação e Serviços. Entre os seus trabalhos mais recentes contam-se: *Theoretical Model to identify Social Entrepreneurship: The Setúbal Cooperative Housing case study*, *Entrepreneurial Environmental Conditions for Promoting Sustainable Tourism*, *Assessing Entrepreneurial Education in Higher Education in Portugal* e *Which Model is best suited to measuring innovation in tourism sector?*

Maria Leonor da Silva Carvalho

Maria Leonor da Silva Carvalho é professora associada no Departamento de Economia da Universidade de Évora. Licenciou-se em Agronomia, especialidade agro-pecuária, em 1974, na Faculdade de Agronomia e Silvicultura da Universidade de Luanda em Nova Lisboa, Angola. Em 1994 doutorou-se em Economia Agrícola, na Universidade de Évora. É Directora do Curso de Mestrado em Economia Agrícola da Universidade de Évora e é membro da Ordem dos Engenheiros na especialidade de Engenharia Agronómica. Os seus interesses de investigação incluem, entre outros temas, o papel do risco na actividade agrícola e a sua interligação com as políticas agrícolas. Entre as suas últimas publicações encontram-se *O Carácter Multifuncional da Agricultura e a sua Valorização Económica*, *Economia da Saúde e da Produção Animal*, *La nuova PAC modificherà il rischio cui è esposto il reddito aziendale?* e *Consequences of the 2003 CAP Reform on a mediterranean agricultural system of Portugal*.

Jorge Luís Casas Novas

Jorge Luís Casas Novas é assistente no Departamento de Gestão de Empresas da Universidade de Évora desde 1996, onde lecciona na área da Contabilidade de Gestão. É licenciado em Gestão de Empresas pela Universidade de Évora, mestre em Ciências Empresariais pelo ISCTE e doutorando em Contabilidade e Organização de Empresas na Universidade Autónoma de Madrid. Tem como linha de investigação principal a Contabilidade de Gestão Estratégica, interessando-se também pela temática do empreendedorismo. Publicou os artigos *El Cost Accounting Standards Board, Historia, actividad y principales planteamientos* e *El tejido empresarial en Extremadura y Alentejo*. Participou, entre Abril de 2003 e Maio de 2005, na realização de um estudo de custos de implementação da Metodologia ABC na Agencia Tributaria Madrid – Ayuntamiento de Madrid.

Sofia Costa

Licenciada em Economia pela Universidade de Évora, foi assistente de investigação no projecto internacional *Ezoneplus – The Eastward Enlargement of the Eurozone* (entre 2002 e 2004) e colaboradora do Departamento de Economia da Universidade de Évora na leccionação das disciplinas de Economia I e de Economia e Políticas da União Europeia (em 2004). Actualmente, é aluna do Mestrado em Economia na Universidade de Évora e desempenha funções de Técnica de Economia na *Qmetrics - Serviços de Consultadoria, Gestão e Avaliação da Qualidade e Satisfação, S.A.*, na área dos estudos de mercado e de satisfação e lealdade do cliente. Publicou *Sustainability of Fiscal Policies in the EU and the CEEC, A Dimensão Social do Alargamento da União em Portugal e O Alargamento da União Europeia: Alguns Impactos Sócio-Económicos*.

Rui Fragoso

Rui Fragoso é professor auxiliar no Departamento de Gestão de Empresas da Universidade de Évora, onde lecciona as disciplinas de Planeamento da Empresa Agrícola I e II, Contabilidade Geral Agrícola, Optimização e Cálculo Financeiro e Actuarial. Licenciou-se em Engenharia Zootécnica pela Universidade de Évora, fez o Mestrado em Economia Agrícola no Centro Internacional de Altos Estudos Agronómicos Mediterrâneos em Montpellier e o Doutoramento em Gestão de Empresas na Universidade de Évora. Os seus interesses incidem sobre as temáticas da gestão agrícola e do agro-negócio, da gestão da água na agricultura e do desenvolvimento rural. Entre as suas últimas publicações encontra-se: *A Competitividade do Regadio em Portugal no Contexto da Nova Política Agrícola Comum: O caso de uma exploração agrícola no Alentejo*.

Maria Aurora Galego

Maria Aurora Galego é professora associada no Departamento de Economia da Universidade de Évora, exercendo a sua actividade docente essencialmente nas áreas da Econometria e da Economia do Trabalho. Doutorou-se em Economia pela Universidade de Bristol (Inglaterra). A sua área prioritária de investigação é a Microeconometria Aplicada, especialmente no âmbito do mercado de trabalho, comércio e investimento directo estrangeiro e indústria. Embora não sendo a economia industrial o seu principal interesse, tem publicado alguns trabalhos nessa área de que é exemplo a sua participação em 2001 no livro *Economia da Energia, Análisis de Extremadura, Alentejo y Región Centro*. Entre as suas publicações mais recentes podem referir-se as seguintes: *El Mercado de Trabajo en Extremadura y en Alentejo (1991-2001)* e *The CEEC as FDI Attractors: a Menace to the EU Periphery?*

Gertrudes Saúde Guerreiro

Gertrudes Saúde Guerreiro é assistente no Departamento de Economia da Universidade de Évora, onde lecciona sobretudo disciplinas na área da economia e análise local e regional. Licenciou-se em Economia pela Universidade de Évora e obteve o grau de Mestre, em 1997, no Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação – Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa. Os seus interesses incidem sobre as temáticas da Economia e Desenvolvimento Regional, bem como sobre Economia das Famílias, com destaque para a análise das Diferenças Regionais de Rendimento em Portugal, tema da sua tese de Doutoramento em fase de execução. Entre as suas últimas publicações encontram-se: *Understanding the election results in Portugal – A spatial econometrics point of view, Quão distantes estão as regiões portuguesas? Uma aplicação de escalonamento multidimensional* e *Regional Delimitation in Continental Portugal: what does cluster analysis tell us?*.

Pedro Damião de Sousa Henriques

Pedro Damião de Sousa Henriques é professor associado no Departamento de Economia da Universidade de Évora. Licenciou-se em Agronomia, especialidade agro-pecuária, no Instituto Superior de Agronomia da Universidade Técnica de Lisboa, 1982. É Mestre em Economia Agrária pela The Ohio State University, Estados Unidos da América, em 1987 e Doutor em Economia Agrícola pela The University of Reading, Reino Unido, em 1995. As suas áreas de interesse são a economia da saúde animal e a análise de eficiência e da produtividade no sector primário. Entre as suas últimas publicações encontram-se *Economia e Política Agrícola – Exercícios Práticos, O*

Carácter Multifuncional da Agricultura e a sua Valorização Económica e Economia da Saúde e da Produção Animal.

Fátima Jorge

Fátima Jorge é professora auxiliar no Departamento de Gestão de Empresas da Universidade de Évora, directora do Curso de Pós-Graduação em Responsabilidade Social e Ambiental e coordenadora da Área de Especialização em Gestão de Recursos Humanos no Mestrado e Doutoramento em Gestão de Empresas. Obteve o Doutoramento em Gestão de Empresas pela Universidade de Évora, no ano de 2003, nas áreas de especialidade de Gestão de Recursos Humanos e Ética Empresarial. É Mestre em Sistemas Sócio-Organizacionais da Actividade Económica, na área de especialização de Gestão de Empresas, no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa e licenciada em Gestão de Empresas pela Universidade da Beira Interior. As suas áreas de interesse e de investigação são: Ética Empresarial e Responsabilidade Social das Organizações; Gestão de Recursos Humanos e Cultura Organizacional.

Natércia dos Anjos A. Silveira Godinho Mira

Natércia dos Anjos A. Silveira Godinho Mira é professora associada no Departamento de Economia da Universidade de Évora, coordenadora científica do grupo disciplinar de Microeconomia e Economia Industrial e directora-adjunta do curso de Mestrado em Economia. Licenciou-se em Economia e doutorou-se em Economia Industrial. A sua área de investigação principal é: estudos regionais, economia e localização industrial, estudos transfronteiriços. Entre as suas publicações mais recentes encontram-se *Investigação Científica e Segredo Estatístico* e *El sector industrial: eficiencia y competitividad*.

Gabriela Moreira Pereira

Gabriela Moreira Pereira, actualmente a trabalhar na dissertação de Doutoramento na área da Economia do Voluntariado, licenciou-se em Economia, em 1993, na Universidade Católica Portuguesa de Lisboa e concluiu o Mestrado em Economia Política Social, no ISEG, em 1999. É docente no Departamento de Economia da Universidade de Évora desde 1993, tendo vindo a leccionar cadeiras de Princípios de Economia e de Economia Social e a participar em projectos relacionados com o Ensino da Economia. Tem realizado investigação na área da Economia das Organizações sem Fins

Lucrativos, colaborado na formação de dirigentes deste sector e participou no livro *As Misericórdias Portuguesas no Início do Milénio*.

António Cipriano Afonso Pinheiro

António Cipriano Afonso Pinheiro é professor catedrático no Departamento de Economia da Universidade de Évora desde 1989. Obteve o título de Engenheiro Silvicultor, em 1970, pelo Instituto Superior de Agronomia da Universidade Técnica de Lisboa e o Doutoramento em Economia em 1978 na Iowa State University. Realizou trabalhos de investigação em Portugal e no Brasil como consultor do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), ao serviço da EMBRAPA. Desde 1987, a convite da Comissão Europeia, participou, como especialista independente, na avaliação de projectos multinacionais de investigação financiados pela União Europeia. Também tem sido avaliador, para a International Association for the Promotion of Co-operation with Scientists from the New Independent States of Former Soviet Union (INTAS), de candidaturas a bolsas de estudo e a projectos de investigação. Na Universidade de Évora desempenhou, entre outras, as funções de Vice-Reitor, Presidente do Conselho Científico da área Departamental de Ciências Económicas e Empresariais, Presidente dos Conselhos dos Departamentos de Economia e de Gestão de Empresas.

Maria da Conceição Rego

Maria da Conceição Rego é professora auxiliar no Departamento de Economia da Universidade de Évora, onde lecciona sobretudo disciplinas na área da economia e análise local e regional. Licenciou-se em Economia pela Universidade de Évora, onde também se doutorou, em Economia, em 2003. Os seus interesses incidem sobre as temáticas da Economia e Desenvolvimento Regional e Urbano, bem como sobre Economia da Educação, com destaque para a análise dos efeitos regionais das instituições de ensino superior. Entre as suas últimas publicações encontram-se: *A atracção das Universidades em Regiões Economicamente Deprimidas: o caso da Universidade de Évora*, *La importancia del capital humano en Alentejo y Extremadura* e *Universities and economically depressed regions: how strong is the influence of the University of Évora on the human capital of the region*.

Silvério da Rocha-Cunha

Silvério da Rocha-Cunha, é professor associado no Departamento de Economia da Universidade de Évora e investigador no Actæ, Centro Interdisciplinar de Estudos Políticos e Sociais, sedado nesta

Universidade. Licenciou-se em direito pela Faculdade de Direito da Universidade Coimbra e doutorou-se em teoria jurídico-política pela Universidade de Évora. Entre as suas diversas áreas de interesse encontram-se, por exemplo, os direitos humanos e a globalização.

Agostinho Silvestre Rosa

Agostinho Silvestre Rosa licenciou-se em Economia, em 1991, pela Universidade de Évora, tendo-lhe sido atribuído o prémio “Banco Totta & Açores”; por ter sido o melhor aluno de economia no ano lectivo 1990/91. Em 2002, doutorou-se em Economia na Universidade de Évora. Actualmente é professor auxiliar no Departamento de Economia da Universidade de Évora, onde desenvolve actividade docente desde 1991. As suas áreas de interesse são Economia Portuguesa, Macroeconomia, Raízes Unitárias e Cointegração.

Soumodip Sarkar

Soumodip Sarkar é professor associado no Departamento de Gestão de Empresas da Universidade de Évora. Obteve o seu Doutoramento em Economia pela Universidade de Northeastern, Boston, em 1995. Trabalhou no Harvard Institute for International Development (HIID) e mais tarde no CID, Kennedy School, na Universidade de Harvard. É actualmente Director do Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão da Universidade de Évora, assim como Director do Mestrado em Empreendedorismo e Inovação. Os seus interesses de pesquisa são gestão internacional, inovação e empreendedorismo. Tem publicado vários artigos em jornais científicos, é coordenador de projectos europeus e internacionais, e é actualmente consultor da USAID e da Nathan Associates. Foi convidado pela Universidade de Harvard, Asia Center, como visitante em 2006, para pesquisar e escrever um livro sobre inovação, empreendedorismo e outsourcing. Tem artigos publicados em várias revistas internacionais como é o caso do *Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*; *Journal of Economics* ou o *Regional Science and Urban Economics*. Tem também capítulos em alguns livros internacionais, tais como: *Market Archetypes and Global Business: A Model of the Outing of Sourcing*, *Sourcing Decisions on International Business: A Holistic Model* e *NTMs in Services – Mode 4 TRADE*.

Jacinto Vidigal da Silva

Jacinto Vidigal da Silva obteve o doutoramento em Gestão de Empresas na Universidade de Évora no ano de 1997, onde actualmente desempenha as funções de professor associado no Departamento de Gestão de Empresas e de Presidente da Comissão de Curso do Mestrado em Gestão de Empresas.

Os seus interesses de investigação situam-se na área das Finanças Empresariais onde tem publicado diversos artigos em revistas nacionais e internacionais sendo as suas últimas *Mergers and Acquisitions in the Portuguese Banking Industry: Is it There a Process of Value Creation?*, *Analysis of the Relationship Between Stock Market Prices and Macroeconomic and Financial Factor: A Linear Approach* e *As Teorias da Estrutura de Capitais: Evidência Empírica das Empresas Portuguesas*.

António João de Sousa

António João de Sousa é professor auxiliar no Departamento de Gestão de Empresas da Universidade de Évora, lecciona disciplinas na área da Estratégia das organizações a diversos cursos de doutoramento, de mestrado e de licenciatura. Doutor em Gestão de Empresas pela Universidade de Évora e Mestre em Economia Empresarial pela Universidade de Montpellier (França), tem como áreas preferenciais de interesse, a Gestão Estratégica e o Controlo de Gestão. É Director do curso de Mestrado em Gestão do Sector Público Administrativo e Vice-Director do Mestrado em Contabilidade e Auditoria. Publicou recentemente, em co-autoria, o livro *Las Culturas del Vino: del cultivo y la producción a la sociabilidad en el beber*; e os artigos *Estrategias de las empresas multinacionales japonesas de la cerveza en China*, e *The Strategic Role of Design on Radical Innovation Strategies*.

Miguel Rocha de Sousa

Miguel Rocha de Sousa é assistente e doutorando no Departamento de Economia da Universidade de Évora onde lecciona História do Pensamento Económico e Economia do Desenvolvimento. Licenciou-se e obteve o Mestrado em Economia na Universidade Nova de Lisboa. É sócio da American Economic Association, da SEDES, do ACTAE – Centro de Estudos Sociais e Políticos e do Newropeans, movimento político europeu transnacional. Os seus interesses de investigação incluem reforma agrária, equilíbrios de pobreza, crescimento económico, macroeconomia do Euro, cointegração e literacia económica. As suas últimas publicações são *Land reform with human capital: a new analysis using the theory of economic growth and the theory of the firm* e *Stochastic Frontier Production Evaluation of market assisted land reform in NE Brazil*.

Maria Raquel Ventura-Lucas

Maria Raquel Ventura-Lucas é professora associada no Departamento de Gestão de Empresas da Universidade de Évora. Lecciona Marketing Agro-Alimentar e Comportamento do Consumidor em formações de primeiro e segundo ciclo desta Universidade assim como no MBA de Agribusiness da Universidade de Varsóvia. Doutorada em Gestão de Empresas pela Universidade de Évora. *Referee*

da *Revista Portuguesa de Zootecnia*, da *Revista de Economia e do Agronegócio*, da revista *Estudios de Economía Aplicada* e da *Revista Agricultural Systems*. Especialista convidada pela União Europeia para avaliação de projectos de investigação na área da qualidade e segurança alimentar. Autora de capítulos de livros em língua estrangeira e de diversos artigos publicados em revistas nacionais e internacionais. Investigadora nas áreas do marketing agro-alimentar, comportamento do consumidor e certificação e gestão da qualidade em equipas de investigação e desenvolvimento multidisciplinares e de âmbito internacional. Consultora de Marketing das empresas Ervideira e Nautialqueva.

Carlos Vieira

Carlos Vieira é professor auxiliar no Departamento de Economia da Universidade de Évora, onde lecciona disciplinas na área da economia monetária e financeira. É pró-reitor para a avaliação e acreditação, membro da comissão especializada para a qualidade e avaliação do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e membro nomeado pelo CRUP do grupo de trabalho para a auto-avaliação do Sistema Nacional de Avaliação junto da ENQA. É também membro do Conselho Directivo e vice-presidente do Conselho Científico da Área Departamental de Ciências Económicas e Empresariais. É licenciado em Economia pela Universidade de Évora (1990), mestre em Economia Monetária e Financeira pela Universidade Técnica de Lisboa (1995) e doutorado em Economia pela Loughborough University, UK (1999). Os seus interesses de investigação actuais incidem nas áreas da economia monetária e financeira, integração económica europeia, investimento directo estrangeiro e sustentabilidade das políticas orçamentais. Publicou diversos artigos em revistas nacionais e internacionais e participou em vários projectos de investigação internacionais.

Isabel Vieira

Isabel Vieira é professora auxiliar no Departamento de Economia da Universidade de Évora, onde lecciona sobretudo disciplinas na área da economia financeira internacional. Licenciou-se em Economia pela Universidade de Évora e obteve doutoramento, também em Economia, na Loughborough University, no Reino Unido, em 1999. Os seus interesses de investigação incidem sobre as temáticas da Integração Económica e Economia Financeira Internacional. Entre as suas últimas publicações encontram-se: *How financially integrated are Portugal and Spain: evidence from the covered and the uncovered interest parities*, *Evaluating capital mobility in the EU: a new approach using swaps data*, *The CEEC as FDI attractors: a menace to the EU periphery?*.