

1. O actual modelo de desenvolvimento: principais debilidades de uma trajectória comprometedora

1.1. O território: da síndrome da dupla periferia

A Sub-região em estudo apresenta um quadro de acessibilidades que tem sido fortemente penalizado no contexto nacional e ibérico, o que releva, em larga medida, dos atrasos na implementação dos grandes eixos viários previstos no Plano Rodoviário Nacional, nomeadamente do IP2 e do IC7/IC6, bem como nos consecutivos adiamentos da electrificação da Linha da Beira Baixa. O *handicap* que constitui o seu contexto locacional duplamente periférico não foi ainda devidamente colmatado, já que não se encontram suficientemente estudadas modalidades de promoção de mecanismos de inter-modalidade, nomeadamente pela adequada utilização para a ligação ao exterior dos aeródromos existentes, em particular do da Covilhã.

Numa época de massificação do transporte aéreo e do comboio de alta velocidade, é imperioso que se compreenda que as acessibilidades inter-regionais são, crescentemente, função do factor distância-tempo e, a este nível, a Sub-região apresenta fortes lacunas de conectividade, rápida e diversa de modalidades, com o exterior.

Por outro lado, a rede viária intra-regional é reveladora da ausência de uma lógica de integração, factor que resultou quer num espaço geográfico funcionalmente pouco articulado, quer numa rede urbana deficientemente hierarquizada. Deste modo, a Sub-região encontra-se internamente truncada pelo maciço montanhoso, não sendo realista a prossecução de políticas de fomento de externalidades positivas de aglomeração, ancoradas nos principais centros urbanos e com impactes sobre o restante território, enquanto perdurarem esses obstáculos que importa ultrapassar, e que se traduzem também numa desarticulação cidade-campo.

Não admira, assim, que seja manifesta uma forte polarização comercial e de serviços por parte da envolvente regional mais apetrechada, nomeadamente por parte de Coimbra, Castelo Branco e Viseu. Neste quadro existe o perigo latente de uma continuada fragmentação territorial e urbana da Sub-região face à dinâmica prosseguida por espaços socioeconómicos mais competitivos.

1.2. Quadro político-institucional: dos baixos limiares de massa crítica à prevalência de lógicas localistas de concorrência e de uma incipiente cultura relacional

Foi devidamente sublinhado que esta Sub-região apresenta uma infraestrutura institucional muito abrangente, na perspectiva de uma trajectória de *upgrading* competitivo, sendo, no entanto, ainda deficitária nos limiares necessários de massa crítica, de capacidade institucional e de cultura relacional que têm obstado à concretização de melhores resultados práticos, seja

pela fragmentação e incoerência das intervenções, seja pela incapacidade de alicerçar massas críticas para operacionalizar projectos conjuntos e integrados - o que, desde logo, remete para uma problemática nuclear no contexto do desenvolvimento da Sub-região, e que é a questão da **liderança territorial**, dissociada de lógicas partidocráticas e ultrapassando objectivos meramente localistas e paroquiais.

A esse propósito, cremos que a Sub-região enfrenta, também, o repto de criar mecanismos colectivos de aprendizagem, actualmente inexistentes, que possam ter tradução na acumulação de capital relacional, social e cognitivo, o que decorre, fundamentalmente, da ausência de um projecto comum, uma visão prospectiva da Sub-região que possa ser enquadradora das diferentes racionalidades em equação e mobilizadora das diferentes energias sociais e económicas, ou seja, um instrumento de federalização dos interesses públicos e privados dos concelhos deste espaço territorial, contornando as práticas de pendor exacerbadamente concorrencial que actualmente vigoram.

1.3. A tradição industrial: do perigo de uma continuada mono-industrialização em torno do núcleo de especialização têxtil-vestuário-confecções

Os concelhos que compõem esta Sub-região filiam as suas actividades produtivas numa tradição secular fortemente condicionante da trajectória socioeconómica trilhada. Esta área serrana possui, ainda hoje, uma matriz económica industrial quase exclusivamente fundada no têxtil-vestuário-confecções, podendo mesmo, com toda a propriedade, falar-se de mono-industrialização, o que consubstancia um cenário económico que encerra perigos diversos: é um sector de actividade maduro, debilmente inserido nos mercados internacionais, com ofertas excedentárias de países com funções produtivas em que a variável de ajustamento, o preço da mão-de-obra, é muito mais vantajosa; o modelo industrial prosseguido, apesar de algumas honrosas excepções, tem vindo a acentuar a vertente de internacionalização sem controlo estratégico; a protecção tarifária que actualmente protege os mercados de exportação, predominantemente comunitários, vai esbater-se progressivamente até ao ano 2005, por força dos acordos celebrados no âmbito da Organização Mundial do Comércio.

Apesar dos indícios de modernização que se podem constatar nalgumas empresas do sector, traduzidos sobretudo na vertente da actualização de equipamentos, globalmente o cenário que emerge é o de empresas que, utilizando a terminologia *porteriana*, não ultrapassaram ainda basicamente o estágio de competitividade guiado pelo investimento, ou seja, em que existe uma acentuada exterioridade da empresa face aos novos factores de qualificação empresarial, um quadro de irrelevância do esforço inovador, quer ele seja medido pelo esforço de investimento imaterial, pelas despesas de I & D ou pelo nível académico e profissional do respectivo pessoal.

Se é correcto referir que diversas empresas se modernizaram do ponto de vista tecnológico, também é certo afirmar que foram muito escassas as alterações do ponto de vista organizacional e da gestão dos recursos humanos e que poucas conseguiram gerar estratégias sustentadas de

inovação, aspectos também cruciais para a melhoria da sua competitividade.

Assim, a Sub-região tem evoluído globalmente para uma posição de subcontratação de capacidade à escala internacional, crescentemente remetida para as fases de produção de menor valor acrescentado, situação que configura uma trajectória de progressiva degradação dos seus termos de troca e de *lock-in* tecnológico e produtivo.

A dinâmica do investimento entronca no padrão de especialização produtiva dominante, sendo ainda manifestamente incipiente a estruturação de alternativas económico-empresariais, mesmo no âmbito do aproveitamento de vantagens comparativas regionais, como sejam o agro-alimentar, a madeira e o turismo, o que vem acentuando, como tendência pesada, o quadro de fragilização relativa do tecido produtivo desta Sub-região serrana, podendo implicar, a prazo, o reforço do seu estatuto de periferia económica subalterna. De todo o modo, a melhor protecção para o emprego regional, é importante sublinhá-lo, não passa simplesmente por uma dispersão sectorial – é fundamental que os sectores emergentes estruturarem funções empresariais mais competitivas e guiadas pela inovação.

1.4. A incorporação de novos factores de competitividade: um desafio problemático

Um dos principais problemas que enfrenta a renovação das bases competitivas do sistema produtivo sub-regional é resultante da reduzida incorporação de modernos e estratégicos factores de incremento do valor acrescentado e de diferenciação face à concorrência, nomeadamente a dotação em recursos humanos com perfis educativos e formativos melhorados e mais ajustados às necessidades empresariais (internalização de quadros médios e superiores, aposta na formação contínua dos trabalhadores, etc.), a aposta nos vectores de inovação tecnológica e organizacional, bem como o alongamento para montante e jusante da função empresarial, tornando-a cada vez mais intensiva em conhecimento (design, engenharia do produto e processo, gestão da qualidade, marketing, domínio dos circuitos do comércio internacional, etc.). Em particular, continua a existir uma excessiva disjunção entre a esfera empresarial e a esfera do conhecimento científico e tecnológico, de que decorre uma situação de subaproveitamento de recursos institucionais que não estão devidamente posicionados e articulados sob o ponto de vista do incremento da competitividade do universo produtivo da Sub-região.

Existindo já alguma estruturação do lado da oferta de alguns destes factores imateriais de desenvolvimento, de que o aparelho educativo e formativo sub-regional constitui o melhor exemplo, verifica-se uma insuficiente dinâmica da procura, o que, se por um lado, releva da estrutura dimensional e organizativa das PME's locais, por outro, decorre igualmente de um manifesto défice de visão estratégica que é forçoso colmatar.

O potencial endógeno de inovação e diversificação empresarial restringe-se praticamente às vertentes da modernização tecnológica e à valorização incremental de produtos inseridos em mercados maduros, bem como à criação de novas empresas por fenómenos de imitação conjuntural de iniciativas empresariais, baseados nas experiências profissionais anteriormente

adquiridas pelos novos empreendedores. Neste preciso contexto, é improvável, salvo por excepção, o aparecimento de formas inovadoras da função empresarial, e, por via disso, reduzido o potencial de diversificação do padrão de especialização da base produtiva regional, podendo sobrevir, como foi já salientado, situações de *lock-in* produtivo.

1.5. O património natural e ambiental: a desvalorização (sub-utilização) de um activo territorial único

O maciço montanhoso da Serra da Estrela constitui um inestimável recurso natural que não tem sido devidamente potenciado na óptica do desenvolvimento sustentável, sendo sintomático disso o facto de, ainda hoje, a Serra da Estrela ser procurada quase exclusivamente pelo produto neve, obliterando-se, assim, a sua multifuncionalidade que, na nossa perspectiva, constitui a mais-valia que interessa colocar ao serviço do desenvolvimento regional: como instrumento privilegiado de educação ambiental (via PNSE) e de geração de empregos verdes, como pedra angular de uma fileira turística diversificada e alternativa à procura massificada e heliocêntrica, e, de igual modo, como veículo de promoção de uma fileira da madeira ligada à forte presença da floresta em praticamente todos os concelhos da Sub-região em estudo.

Neste sentido, torna-se imprescindível que os diferentes actores locais, nomeadamente o PNSE, as autarquias, as associações de desenvolvimento e as empresas consigam desenvolver e amadurecer um quadro de relações que as leve a entender as diferentes racionalidades em jogo, e que passam pela compatibilização de objectivos de salvaguarda ambiental e conservação da natureza com objectivos de promoção e desenvolvimento local, ou seja, a elevação dos níveis e da qualidade de vida das populações locais através da criação de emprego e riqueza. Interessa ultrapassar a noção vigente do PNSE como obstáculo para uma outra, mais construtiva e vantajosa, de oportunidade. Há que erigir soluções para a promoção sustentada da multifuncionalidade dos recursos naturais e ambientais como uma oportunidade de mercado, que poderá inclusivamente conduzir a vantagens competitivas entre os vários agentes económicos.

2. Por uma estratégia de desenvolvimento qualificante e sustentável: o cenário voluntarista

“A diversidade é o seguro do futuro”

François Jacob

Foi devidamente enfatizado que a Sub-região serrana em estudo tem vindo a trilhar uma trajectória de desenvolvimento socioeconómico que levanta sérias interrogações sobre a solidez das fundações em que se encontra alicerçada, sendo desejável, que, desde já, seja possível erigir uma combinatória de factores que leve à progressiva bifurcação desse modelo de desenvolvimento regional. O exercício de análise prospectiva que a seguir apresentamos pretende, essencialmente, identificar as principais variáveis económico-institucionais que interessa mobilizar com vista à elevação do padrão competitivo regional, superando as

vulnerabilidades do actual modelo e dotando esta Sub-região dos factores, materiais mas sobretudo imateriais, que melhor permitam a extroversão de todo o seu potencial endógeno e a sua melhor adequação à dinâmica contemporânea do comércio internacional, pelo incremento dos seus patamares de produtividade e competitividade.

A trave-mestra da nossa proposta de intervenção vai, portanto, no sentido de apostar, prioritariamente, no chamado *brainware* do desenvolvimento, o que passa, na nossa perspectiva, essencialmente pelo aumento dos limiares de massa crítica, pela consagração de mais recursos e esforço organizativo aos dispositivos de promoção, difusão e apropriação de conhecimento estratégico sob o ponto de vista económico-empresarial. Nesse sentido, forçoso se torna perceber que as economias regionais fundam crescentemente o seu perfil de competitividade na fertilização entre o saber-fazer industrial e o saber-fazer terciário especializado, articulando igualmente o saber global codificado com o saber local tácito.

A economia da Sub-região enfrenta, como vimos, o repto de passar de um cenário económico que é caracterizado, *grosso modo*, por um modelo empresarial de subcontratação periférica de quantidade, que tem privilegiado a adopção de mecanismos de inserção em mercados de produtos banalizados, para um cenário voluntarista e territorialista em que sejam prosseguidos objectivos de gradual valorização do potencial endógeno, nas suas múltiplas facetas (humano, natural, produtivo e institucional), de crescente diferenciação de características face à concorrência e de melhoria dos níveis de qualidade e de aumento da cadeia de valor acrescentado das suas produções.

A nível da estrutura territorial e das acessibilidades, é fundamental corresponder, por um lado, à necessidade de desencravar externamente a Sub-região, tornando-se imperioso apostar na inter-modalidade como meio de redução dos custos de transporte, o que implica a criação de interfaces que não se encontram previstos, bem como, uma aposta consistente no transporte aéreo, cada vez mais entendido como factor locativo a privilegiar numa época em que as técnicas de gestão de *stocks just-in-time* se tornaram prática comum no mundo empresarial – neste particular, a activação comercial dos aeródromos regionais precisa de ser equacionada, se necessário, pelo menos numa fase inicial e de lançamento, com a estimulação da administração pública central e local. Por outro lado, a arquitectura das acessibilidades intra-regionais precisa ser reforçada no sentido de criar um espaço funcionalmente menos bloqueado por constrangimentos geomorfológicos, permitindo, em simultâneo, criar as bases para uma maior hierarquização e organização da rede urbana sub-regional, facilitando a implementação de políticas públicas apoiadas em economias de escala e no fomento de economias externas urbanas de aglomeração, bem como a especialização e a gestão de complementaridades inter-urbanas. Neste âmbito, a Covilhã poderá ver o seu peso reforçado como pólo urbano disseminador de uma oferta comercial mas sobretudo de serviços pessoais e empresariais especializados, de que a Sub-região é actualmente crónica deficitária.

Um aspecto que sobressai no diagnóstico que foi realizado é a *espessura institucional* que caracteriza a Sub-região que, não obstante, não tem tido a tradução adequada no *upgrading*

competitivo empresarial e territorial. Existe, portanto, uma infraestrutura institucional de base que precisa ser convenientemente activada com limiares de massa crítica e de capacidade institucional adequados com vista ao cabal aproveitamento das suas potencialidades funcionais e à estimulação de uma cultura de contacto que se possa consubstanciar em parcerias e numa malha crescentemente densificada de estruturas reticulares de cooperação (público-privado, inter-empresariais, ...), sendo certo que, para que esse processo possa ocorrer é imprescindível combater uma certa atonia e sectorialização institucional prevalecente e isso implica, na nossa óptica, a partilha de uma mesma visão prospectiva da Sub-região, um quadro regulador da actuação diversa mas convergente dos actores.

O fomento de canais reticulares e sistemáticos de diálogo e cooperação poderá ser uma via privilegiada para o aprofundamento dos mecanismos colectivos de aprendizagem (*learning-by-networking*), sendo, igualmente, um meio de valorizar a real capacidade institucional instalada, numa lógica, formal e informal, de coordenação supra-institucional, o que obviamente remete para a urgente necessidade de afirmar uma liderança político-institucional que possa servir como elo aglutinador da dinâmica territorial, evitando o presente cenário de ocorrência casuística de projectos e de atomização e dispersão das iniciativas.

No domínio económico, é de esperar o surgimento de novas áreas de especialização que venham, progressivamente, a afirmar-se como alternativas significativas e qualificadas de emprego ao sector têxtil. Os novos vectores de competitividade regional devem, provavelmente, fundar-se em vantagens comparativas e/ou competitivas regionais, como a fileira florestal, a fileira agro-alimentar e a fileira turística, a par do robustecimento e enriquecimento do movimento de terciarização da economia sub-regional, cada vez mais vertebrada por um comércio especializado e por serviços sofisticados de apoio empresarial, para além do previsível crescimento da oferta de serviços sociais e de lazer, como resposta quer ao progressivo envelhecimento da pirâmide etária, quer à evolução ditada por novos hábitos de usufruto dos tempos livres. Neste cenário de qualificação territorial, é igualmente de esperar que o mundo rural sofra o impacto positivo da oferta de actividades de diversificação e de substituição da tradicional fonte de rendimentos de origem agrícola, como o turismo e o artesanato, em consequência de uma política de valorização da montanha e dos espaços rurais, efeito a que não poderão ficar alheias as associações locais de desenvolvimento, sendo algumas gestoras do Programa LEADER, que deverão funcionar principalmente como estruturas de animação económica e social – podendo, deste modo, ser estancadas as perdas de rendimentos agrícolas e diminuído o desemprego rural.

Preocupação maior é tentar fazer com que as traves-mestras da economia digital e do conhecimento consigam impregnar e permear o universo empresarial regional, dotando-o de factores acrescidos de competitividade. A par do desenvolvimento de nichos de conhecimento científico e tecnológico ajustados à problemática sectorial dominante da Sub-região, em particular da fileira têxtil, garantindo elementos de continuidade com o saber-fazer secularmente sedimentado mediante uma reestruturação ofensiva e qualificante, importa, igualmente, produzir, gerir e disponibilizar conhecimento apropriável empresarialmente, numa lógica de valorização dos

recursos locais, nomeadamente, como se sublinhou, aproveitando vantagens comparativas regionais (fileira agro-industrial, fileira da madeira, fileira do turismo) e de, até com carácter antecipativo e catalisador, promover externalidades positivas capazes de permitirem a gestação de actividades produtivas não filiadas na tradição económica da Sub-região (e.g. fileira da saúde, ancorada nos recentes investimentos no domínio das Ciências Médicas), fazendo germinar nichos de inovação – germes de mudança - com possíveis efeitos a prazo sobre o sistema territorial de produção. A ideia matriz subjacente é despoletar, gradativamente, um modelo empresarial em que a inovação surja induzida endogenamente, configurando, assim, um sistema territorializado de inovação que possa, verdadeiramente, constituir um activo específico promotor de um sistema produtivo de características diferenciadas face à concorrência, esbatendo os crónicos afastamentos entre a esfera empresarial e a esfera do conhecimento.

Requisito incontornável na prossecução de novos patamares de competitividade é o aumento dos níveis de qualificação académica e profissional dos recursos humanos desta Sub-região serrana e a sua progressiva apropriação pelo universo empresarial, sendo, a este propósito, fundamental sintonizar o sistema educativo e formativo à trajectória socioeconómica, quer no sentido da valorização da capacidade empresarial instalada e da modernização dos sectores de especialização produtiva, quer induzindo o surgimento de uma nova série de actividades que possam contribuir para a diversificação da base económica regional.

Nas actuais circunstâncias, só muito dificilmente o sistema de formação escolar e profissional poderá, sem uma aprofundada e sistemática colaboração das empresas, ajustar e/ou antecipar qualificações mais apropriáveis pelo *fabric* produtivo, sendo, por essa razão, crucial definir processos iterativos de aproximação e relacionamento entre as esfera formativa e produtiva, através de mediações que podem encerrar diversas modalidades, sendo uma delas a criação de um Observatório de Recursos Humanos.

A não ser assim, o *portfolio* regional de formação continuará a ser ditado pelo lado da oferta ou a ter um carácter meramente adequacionista, avançando-se pouco no desejável sentido do ajustamento dinâmico que, fundamentalmente, deve implicar uma mudança de filosofia da abordagem que tem sido perfilhada, articulando a actividade formativa às reais necessidades empresarias (actuais e potenciais) – *from supply - to demand-oriented*. Neste âmbito é de prever o surgimento de uma paleta de oferta formativa que contemple como eixos prioritários de acção, a formação contínua (sobretudo nas modalidades de reciclagem e reconversão) e a formação dirigida a empresários e quadros superiores, envolvendo, principalmente neste caso, um desenvolvimento curricular centrado nas áreas comportamental e da inovação tecnológica e organizacional.

Como se depreende, à Sub-região apresentam-se múltiplos caminhos de futuro, sendo certo que as tendências pesadas que se vêm manifestando mais acentuadamente vão no sentido da sua progressiva fragilização relativa, isto é, face a outros espaços territoriais nacionais e internacionais mais pujantes social e economicamente, situação que urge inverter, sabendo, de antemão que este será sempre um processo de ajustamento estrutural e, por essa razão,

necessariamente de médio-longo prazo. Enveredar por um patamar superior de qualificação empresarial e territorial é, em boa verdade, não apenas mais um desafio que se coloca à Sub-região mas a única oportunidade de futuro competitivo e sustentado que se abre a este espaço serrano.

No final de uma obra que se tornou emblemática, no campo da Análise Regional em Portugal, e referência obrigatória para o entendimento da dinâmica socioeconómica serrana, questiona-se, do seguinte modo, as razões subjacentes às fortes inércias que obstaculizaram o processo de reestruturação dos lanifícios: “Há défice de instrumentos ou défice da actores? Cada vez mais ressalta que o problema mais complexo é o segundo e não o primeiro” (RODRIGUES e NEVES, 1994: 435). Da nossa análise somos levados a infirmar essa tese e a colocar a ênfase no défice de capacidade institucional e, também e principalmente por esse facto, nas lacunas ao nível da articulação e fomento de relações de cooperação que tornam casuísticas, fragmentadas e, por vezes, sobrepostas as diversas iniciativas. Nesse sentido, enquanto não estiverem resolvidos esses défices dificilmente haverá condições para criar uma economia baseada na *networking*, promotora de novos figurinos de mediação, cooperação e contratualização e é esse, verdadeiramente, o nó górdio do desenvolvimento territorial e empresarial deste espaço serrano.

Como ficou amplamente demonstrado ao longo do trabalho, se bem que alguma criatividade seja fundamental para responder a problemas emergentes do novo paradigma da economia cognitiva, muitos dos desajustamentos estruturais de desenvolvimento resultam de uma incoerente aplicação de instrumentos tradicionais de animação socioeconómica e isso decorre, na nossa óptica, precisamente de uma abordagem sectorializada e de curto prazo, carecendo de visão estratégica prospectiva, da maior parte do universo de actores da região serrana.

Em resumo, a estratégia territorial que se preconiza não resulta da simples justaposição de agentes institucionais e de unidades empresariais; ela visa sobretudo, a revitalização socioeconómica e a qualificação e articulação dos actores em diversas arquitecturas reticulares de cooperação, ajustando o saber-fazer industrial e o saber-fazer terciário e tecnológico, tornando possíveis solidariedades geradoras de dinâmicas colectivas de aprendizagem e de produção de competências específicas com reflexo sobre o perfil inovador e a competitividade deste espaço serrano, expandindo gradativamente as fronteiras das suas capacidades sócio-productivas.