



COMISSÃO DE  
COORDENAÇÃO DA  
REGIÃO CENTRO



CEG

**DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E  
TERRITÓRIO**

***INDUSTRIAL DEVELOPMENT AND  
TERRITORY***

**ACTAS  
DO SEMINÁRIO INTERNACIONAL**

**JORGE GASPAR E MÁRIO VALE (ORGS.)**

**COIMBRA • 1998**



ISBN 972 - 569 - 101 - 6  
Dep. Legal - 128 - 427/98

## **FICHA TÉCNICA**

**Título:** DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E TERRITÓRIO

**Organizadores:**

Jorge Gaspar e Mário Vale

**Unidade de Investigação:**

Centro de Estudos Geográficos

**Paginação:**

Joaquim Seixas

**APOIOS:**

JNICT, Projecto PCSH/C/GEO/715/93, “Desenvolvimento Industrial e Território”,  
orientado pelo Prof. Doutor Jorge Gaspar

CCRLVT – Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo

**Edição e Distribuição:**

CCRC – Comissão de Coordenação da Região Centro

**DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E  
TERRITÓRIO**

***INDUSTRIAL DEVELOPMENT AND  
TERRITORY***

**ACTAS  
DO SEMINÁRIO INTERNACIONAL**

**JORGE GASPAR E MÁRIO VALE (ORGS.)**

**COIMBRA • 1998**



## NOTA PRÉVIA

O conhecimento do território e a inquietação analítica dos que procuram interpretá-lo estão indissociavelmente ligados a uma acção consciente com que se procura valorizar a diferença, a diversidade e a variabilidade dos processos sócio-económicos. É assim em vários planos e é-o também no domínio produtivo e industrial.

Mas hoje, as regiões, os territórios com coerência material e simbólica, procuram igualmente reconhecer-se naquilo que as caracteriza e diferencia para que tal seja um capital, um recurso global para a sua afirmação perante o exterior. Quer isto dizer que se a diversidade é a matriz essencial da existência regional e da sua dinâmica, ela é também o meio pelo qual se forma a sua imagem e se consolida o modelo em que uma região se revê e pelo qual é conhecida. Ou seja, os elementos da diversidade de uma região são os componentes que formam a sua própria identidade.

No território que constitui a Região Centro uma das características mais marcantes é a sua realidade produtiva – o conjunto de sistemas produtivos locais que, do litoral ao interior, formam um contínuo de capacidades com diferentes especializações (metalomecânica, cerâmica, plástico, vidro, construção, têxteis, vestuário, equipamentos eléctricos...) e com diferentes gestações (processos endógenos e histórias locais, investimentos estrangeiros, pequenas empresas e empresas maiores...). Mas também é certo que daí resulta um espaço estrutural que, no seu conjunto, desempenha um papel importante no funcionamento do país – articulando norte e sul, litoral e interior e dando significado ao sistema urbano nacional. Os territórios principais em que assenta a economia

de um país são realidades compostas por espaços sub-regionais e é nesta dupla condição de mobilização de formas endógenas e de parte de um todo nacional coeso que o nível regional apresenta a sua grande valia.

É por estas razões que "Desenvolvimento Industrial e Território" constitui apenas um tema importante nos estudos que hoje ocupam os investigadores que abrem os caminhos da inovação, como também uma matéria de especial significado para a Região Centro. Por isso acolhemos com entusiasmo a publicação dos materiais deste livro pela CCRC e queremos sublinhar o que eles representam para pensar o território que nos cabe planear, promover e desenvolver. Ao Centro de Estudos Geográficos manifesto o nosso agradecimento pela colaboração prestada.

Coimbra, Setembro de 1998.

O Presidente,

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'José Joaquim Dinis Reis'.

José Joaquim Dinis Reis

## NOTA DE APRESENTAÇÃO

O território tornou-se um actor fundamental nas teorias do desenvolvimento e em particular nas que remetem para os sistemas produtivos. A sua importância consolidou-se ao ponto de, na bibliografia pertinente e inclusa na presente publicação, emergirem expressões como “paisagem produtiva” “periferia e semi-periferia” (não na acção geográfico-geométrica, mas como categoria analítica autónoma).

A crise económica dos anos setenta reflectiu-se particularmente nas áreas metropolitanas, sobretudo naquelas em que a actividade industrial obedecia aos princípios da produção em larga escala, portanto com uma forte intensidade em capital e em trabalho. A crise de algumas indústrias «maturas», a concorrência dos Novos Países Industrializados e as mudanças na procura para bens de consumo contribuíram, de forma desigual, para o acentuar do processo de reestruturação industrial. Neste período de dificuldades económicas, algumas PME em determinadas regiões mostraram-se mais adaptadas às novas realidades socio-produtivas, devido ao recurso à flexibilidade tecnológica e organizativa. Ao contrário do período anterior, as novas regiões de crescimento económico basearam-se em outros princípios de organização do processo produtivo, designadamente na divisão de trabalho horizontal e na colaboração inter-empresarial. As singularidades destas novas realidades produtivas observam-se pelo menos em três domínios: forte vinculação das empresas ao território; informalidade na gestão da mão-de-obra, muitas vezes de origem familiar; envolvimento de organizações e instituições locais no processo de desenvolvimento económico. É, assim, que um grande número de investigadores das ciências sociais (geografia, sociologia, economia...) passou a dedicar-se à análise dos sistemas produtivos locais, alguns com o objectivo de detectar as suas faculdades, mas, outros, no sentido de justificação da emergência de um novo modelo produtivo, muitas vezes designado por «especialização flexível».

Na realidade a vasta produção científica sobre os sistemas produtivos locais e temáticos afins, veio mostrar o que normalmente acontece nestas circunstâncias: o refinamento da análise, ao mesmo tempo que evidencia a riqueza de conteúdos e a



multifatorialidade explicativa, levou à conclusão que não existe um protótipo, mas antes um contínuo de situações, das mais simples às mais complexas, das que melhor explicam o modelo às que apenas cumprem um número limitado das características. De Sul a Norte da Europa, identificaram-se e analisaram-se sistemas produtivos locais, com particular destaque para os casos italiano, francês, espanhol e português, mas também para os casos alemão, sueco ...

As virtualidades do código genético dos territórios com vocação para a inovação e desenvolvimento económico-productivo não deve fazer esquecer a viabilidade, demonstrada em muitos casos, de políticas alternativas baseadas num voluntarismo consistente, que aposta em acções em domínios como a educação, a investigação e desenvolvimento, a qualidade e certificação, a provisão de infraestruturas básicas, o investimento externo, a importação tecnológica ...

À partida uma região, uma parcela do território, não pode estar condenada a um futuro ditado pelo seu passado, embora a espessura histórica do território possa constituir tanto um obstáculo, como um valioso trunfo face a novos desafios. Por vezes, não é um saber-fazer específico que conta, mas sim uma prática de adaptação a novas realidades, apoiada numa formação escolar adequada, virtualidades que podem ser aproveitadas por políticas desenhadas para articular essas vantagens com procuras, muitas vezes difusas no mercado global. O sucesso de algumas regiões ou países da China ao Sueste Asiático constituem exemplos que merecem uma reflexão.

Também na Europa do Sul encontramos casos de regiões, de cidades, ou de países de sucesso, em que foram os acasos dos sucessos políticos internacionais que levaram ao aproveitamento de oportunidades em domínios novos, face à história dessas unidades territoriais. Assim se passou com o recente desenvolvimento económico da República da Irlanda, do mesmo modo com a Baviera e em particular com Munique e o território envolvente. Mas os casos mais evidentes encontram-se nos Estados Unidos da América, do Sul (Virgínia, Carolina, Geórgia) à costa Oeste (Califórnia) e decorrem em grande medida das novas formas que assumiu o processo de urbanização daquele País, originando um modelo territorial que está em consonância com o pós-Fordismo.

Em Portugal, à margem de qualquer atitude voluntarista, emergiram nos dois últimos decénios novos territórios industriais, que representam um corte com os dinamismos tradicionais, quer os que radicavam na existência de “raízes”, quer os que decorriam de uma intervenção pública. Esses novos territórios sob formas ainda não muito

consistentes, identificam-se tanto na faixa litoral ocidental, em áreas tradicionalmente agrícolas e rurais, onde urbanização e industrialização são fenómenos coincidentes, como nas áreas mais dinâmicas do interior a que, de uma maneira geral, correspondem eixos funcionais, apoiados em infraestruturas rodoviárias.

Neste domínio existe uma ampla bibliografia internacional e também no nosso País é crescente o número de investigações dedicadas ao tema.

O Seminário Internacional “Desenvolvimento Industrial e Território” foi realizado no âmbito do projecto PCSH/C/GEO/715/93, apoiado pela JNICT, e teve como principal objectivo colocar em confronto experiências de investigação num mesmo domínio em contextos geográficos diferentes.

Para além da diversidade dos casos de estudo foi reconfortante verificar que ao cabo de duas décadas de pesquisas e da emergência de um certo número de conceitos, ainda ocorrem novas interpretações e hipóteses de trabalho estimulantes. Por outro lado, com a sedimentação do(s) modelo(s) pós-fordista(s) é já possível ver que nem tudo é tão diferente e que, como mostra Chris Jensen-Butler, a operatividade em termos de políticas de desenvolvimento regional é limitada sem o recurso a um envolvimento expressivo do sector público.

Sem negar as virtualidades dos sistemas industriais locais baseados em redes bem entretecidas de pequenas unidades inovadoras e dinâmicas, não podemos esquecer a mensagem que Ray Hudson deixou neste encontro: “Big is still beautiful”. Por isso, detectam-se sinais de que se desenham na Europa “Novas Geografias de produção em grande escala”, baseadas em novas formas de relacionamento, não só, entre as empresas como entre o capital e o trabalho.

Este conjunto de experiências e de reflexões, que percorrem diferentes territórios europeus e sectores com diversas histórias de reestruturação, podem ser ainda úteis para os decisores, empresários ou políticos, a nível local, regional ou nacional. Como ficou sublinhado não existem leis e portanto as receitas não são permitidas no que concerne aos processos de reestruturação produtiva, quer a abordagem seja sectorial, quer seja territorial.

Assim, a Área Metropolitana de Lisboa, apresentando um variado número de situações e configurando uma resultante final expectável (inovação tecnológica,

modernização da base económica, valorização dos serviços produtivos), mostra como não existe um caminho, mas vários, que se apresentam como alternativas aos investidores e aos decisores políticos ...

O conjunto de artigos que agora publicamos, com um considerável atraso relativamente à data do Seminário (28 e 29 de Março de 1996), são na sua grande maioria dedicados a casos portugueses<sup>1</sup>, que nalgumas situações evidenciam já a necessidade de uma inserção na realidade territorial mais vasta que é a Península Ibérica. Por isso é relevante, como se verificou no Seminário, que se comece por uma análise e avaliação do papel dos sistemas produtivos locais no desenvolvimento regional nas comunidades autónomas espanholas. O autor, António Vazquez Barquero dá particular ênfase às respostas locais face aos desafios da globalização, concluindo que a política de desenvolvimento local tem dado contributos interessantes, enquanto instrumento concebido para responder aos desafios da competição global.

O mesmo tema, abordado aprofundadamente para o caso da Região Centro de Portugal, por José Reis, apoia-se na análise de um número de trabalhos recentes que tem orientado. Procurando ir para lá do diagnóstico que apresenta, elabora propostas operativas para o caso de Águeda, mas que conceptualmente se podem alargar na sua aplicabilidade. Assim, começa por definir a necessidade de um “pressuposto ‘defensivo’”: “não desindustrializar nos sectores débeis”. Seguidamente introduz um novo conceito operativo, o da “empresa-sistema”, fundamental para a concertação estratégica, de molde a que se passe “de um sistema produtivo local” a uma “área sistema”. Por último, sublinha a necessidade de “identificar núcleos de mercado qualificantes articulados com a capacidade produtiva existente”.

A chamada região Oeste (a Oeste da Serra dos Candeeiros, para saudar um clássico dos estudos regionais) tem evidenciado uma grande vitalidade, alicerçada numa portentosa energia do seu tecido empresarial. É a partir deste caso — área-estudo — que Paulo Feio procura avançar no estudo das relações entre território e inovação. Com base num inquérito a um conjunto de empresas locais, procura sistematizar as relações que emergem entre “as estratégias empresariais e as dinâmicas dos sistemas produtivos”, para se deter sobre o desenvolvimento da fileira cerâmica na região Oeste, tendo como referência o conceito desenvolvido por Dennis Maillat de *milieu*

---

<sup>1</sup> Quatro dos quais elaborados no âmbito do projecto apoiado pela JNICT.

*innovateur*. Conclui que o desenvolvimento sustentado da fileira cerâmica depende das condições endógenas, nomeadamente dos actores locais pertinentes e da sua capacidade de inserção mais global.

O mesmo posicionamento teórico e metodológico é assumido por I. Pires e E. Costa relativamente à indústria na Beira Interior. A diferença fundamental decorre do próprio caso de estudo: uma região deprimida, que experimentou na segunda metade do século um acentuado declínio demográfico e económico, onde a base económica é dominada por uma indústria tradicional, que atravessa crises recorrentes — o têxtil. A base analítica é constituída por um inquérito feito aos empresários e a referência teórica é de novo o conceito de meio inovador, a que nos referimos no parágrafo anterior. Apesar dos progressos recentes e do papel importante que coube à inovação na tecnologia, na organização e no produto, concluem que não se pode falar na existência de um “meio inovador”.

Chris Gerry que apresentou uma síntese crítica sobre a relação entre empresas e instituições nas regiões periféricas, com particular ênfase para as perspectivas do desenvolvimento local no sudoeste europeu, acabou por alargar e consolidar essa reflexão no texto que agora publicamos. Destaque-se o esforço de integração desta síntese, passando em revista as teses mais relevantes sobre desenvolvimento industrial e território. Certas passagens são muito estimulantes, lançando novas perspectivas sobre temas que assim continuam em aberto, como é o caso do impacto das relações de subcontratação no contexto dos sistemas produtivos locais; ou ainda a questão da cooperação entre empresas, que C. Gerry considera uma quimera, embora aceite que se pode abordar a questão numa perspectiva optimista, bem como numa pessimista... Estimulante é ainda a discussão em torno da dimensão institucional do desenvolvimento local, em que levanta questões por vezes esquecidas, como a do comportamento das elites locais e da emergência de relações clientelares, recordando o que alguns autores designam por “neo-caciquismo” na Península Ibérica.

A superação da crise económica relançou novamente os espaços metropolitanos, que se afirmam progressivamente no espaço económico europeu. Lucinda Fonseca analisa a reestruturação produtiva de Lisboa no contexto do processo de globalização das economias e a sua relação com as transformações operadas no território metropolitano. É interessante verificar que se operaram importantes alterações tanto na composição sectorial, como no padrão territorial da indústria transformadora, emergindo novos espaços produtivos. Tudo num processo relativamente sereno, já apagadas as tensões que marcaram, embora sob formas atípicas, as reacções sociais

ao declínio do modelo fordista. A terciarização, generalizada nos vários sectores e nos municípios que constituem a Área Metropolitana, foi mais aprofundada — qualitativa e quantitativamente — na cidade de Lisboa, que recupera assim o seu papel líder na economia portuguesa. Não obstante, a autora levanta algumas dúvidas quanto à sustentabilidade da base económica que se configurou em Lisboa e sua Área Metropolitana.

Os três artigos seguintes têm em comum a preocupação de analisar os reflexos da reestruturação produtiva sectorial na organização do território. O artigo de I. Hardill, P. Wynczyk, M. L. Fonseca e I. Pires reporta-se ao papel da inovação nas PME's da indústria têxtil no Reino Unido e em Portugal. Baseando-se na recolha directa de informação em regiões com forte representatividade desta actividade, as autoras salientam os impactos organizativos da mudança tecnológica em ambos os países, todavia, as bases da inovação são diferenciadas. Os resultados empíricos revelam um maior dinamismo da indústria têxtil nas áreas tradicionais do Reino Unido, reafirmando a importância dos factores característicos dos “distritos industriais”, como o perfil dos empresários, qualificações, cultura empresarial ... Ao contrário, no caso português a dimensão empresarial sobrepõe-se aos factores da aglomeração territorial no processo de inovação.

O artigo de Garrinhas, Legendijk e Vale sobre a indústria automóvel na Península Ibérica, evidencia, à partida, a diferença de escala e do grau de consolidação deste conjunto de actividades industriais em Espanha e em Portugal. O ponto comum mais importante é o da igualdade na dependência do investimento directo estrangeiro, que, também nas duas experiências, tanto se projectou na construção de novas unidades de produção, como na recuperação/reactivação de infraestruturas produtivas. Apesar da grande dependência do exterior, com frequência a indústria automóvel tem conseguido uma excelente integração, com a valorização das relações institucionais ao nível local. Finalmente, os autores concluem que apesar do desenvolvimento de extensas áreas de cada País nas diferentes participações na indústria automóvel, as principais áreas metropolitanas (Madrid, Barcelona, Lisboa, Porto) ou regiões com forte tradição industrial (País Basco, Norte e Centro Litoral em Portugal) constituem os espaços ganhadores.

A comunicação apresentada pela equipa coordenada por Marinús Pires de Lima apresenta resultados obtidos no âmbito de um projecto de investigação centrado nas duas unidades da indústria automóvel localizadas na Península de Setúbal — a Renault e a AutoEuropa. A pesquisa cobre diferentes domínios, bem individualizados,

mas interrelacionados: tecnologia, organização produtiva e gestão de recursos humanos. A análise converge para uma discussão em torno da cultura de empresa e, no caso vertente, da comparação entre o que poderão ser duas culturas distintas e dois modelos divergentes. Enquanto a Renault “se aproxima de um fordismo em mutação” a AutoEuropa evidencia um modelo mais moderno, aberto e com uma organização mais heterogênea, com “uma cultura organizacional em construção”.

Os dois artigos finais são sínteses que, sob diferentes ângulos, apresentam uma revisão do estado da arte, abrindo novas perspectivas sobre a investigação e as tendências possíveis da reestruturação industrial e da organização territorial na Europa.

Chris Jensen-Butler orienta-se mais no sentido da revisão crítica das políticas, com ênfase nas políticas territoriais/regionais e um particular acento na “política regional” da União Europeia, chamando a atenção para algumas contradições, patentes ou latentes, entre a política regional e outras políticas estruturais, tais como a do emprego, a agrícola, a da competitividade. Finalmente, recolocando novamente a ênfase nas três necessárias dimensões das políticas — eficiência, equidade e controlo das externalidades negativas —, conclui que as políticas territoriais tenderão a ser cada vez mais locais e menos regionais, o que não significa, antes pelo contrário, um menor papel do sector público.

O artigo de Ray Hudson debruça-se sobre a reestruturação das empresas transnacionais e os impactos sobre o processo de desenvolvimento regional na Europa. Ao contrário dos autores que clamam a emergência de um modelo de “especialização flexível”, Hudson discute a manutenção dos desequilíbrios espaciais na Europa, em consequência da continuação da concentração de poder nas empresas transnacionais. Não negando a alteração pontual do padrão espacial das actividades industriais, o autor considera que as melhores hipóteses de desenvolvimento para as regiões periféricas europeias residem na maior imbricação do investimento estrangeiro, na expansão de PME de base endógena num número limitado de ramos industriais e no investimento em algumas actividades do sector dos serviços, designadamente no turismo. Assim, as possibilidades de desenvolvimento para muitas regiões menos desenvolvidas são limitadas, continuando a subsistir o desemprego elevado, criação de emprego insuficiente e desqualificação da força de trabalho.

Os contributos reunidos neste volume enriquecem a análise das dinâmicas

económicas e os seus efeitos na reorganização territorial. Apesar da continuação das transformações económicas e da observância de leituras divergentes, cremos que as conclusões do Seminário “Desenvolvimento Industrial e Território” poderão contribuir para a definição de políticas de desenvolvimento mais ajustadas à realidade europeia e nacional.

Centro de Estudos Geográficos  
Universidade de Lisboa

*Jorge Gaspar*

*Mário Vale*

## ÍNDICE

	Página
• O papel dos sistemas productivos locais no desenvolvimento regional — <i>Antonio Vázquez Barquero</i> .....	17
• Os sistemas productivos locais em Portugal: uma transição difícil — <i>José Reis</i> .....	35
• Aspectos da dinâmica industrial na região Oeste. A inovação nas estratégias empresariais e a construção de meios inovadores em questão — <i>Paulo Areosa Feio</i> .....	59
• Industry and development in Beira Interior — <i>Iva Pires; Eduarda M. Costa</i> .....	75
• Enterprises and institutions at the frontier of territorial restructuring: a sceptical view of the prospects for local development in the Southern European periphery — <i>Chris Gerry</i> .....	103
• Lisboa: reestruturação produtiva e transformações urbanísticas numa capital periférica — <i>Maria Lucinda Fonseca</i> .....	151
• Innovation and SMEs Restructuring in the Textile Industry: Portugal and Great Britain — <i>Irene Hardill; Pooran Wyncarczyk; Maria Lucinda Fonseca; Iva Pires</i> .....	177
• A indústria automóvel na Península Ibérica: integração ou expansão do sistema produtivo europeu? — <i>João Paulo Garrinhas; Arnoud Legendijk; Mário Vale</i> .....	221
• Inovação tecnológica e modelos organizacionais na indústria automóvel — <i>Marinís Pires de Lima; Maria Leonor Pires; Maria Eugénia Rodrigues; Paulo Alves</i> .....	249
• Industrial restructuring and territorial organization: recent trends in development policies — <i>Chris Jensen-Butler</i> .....	277
• Industrial restructuring and new production concepts: implications for territorial development in Europe — <i>Ray Hudson</i> .....	301





# EL PAPEL DE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES EN EL DESENVOLVIMIENTO REGIONAL

Antonio Vázquez Barquero<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCION

Uno de los factores que explican la convergencia de los niveles de producción y renta per cápita de las regiones europeas durante los años setenta consiste en el efecto positivo que han generado los sistemas productivos locales en la reducción de las disparidades regionales (Fua, 1983; Naillat, 1995).

Los estudios recientes sobre las disparidades regionales, realizados en España en los últimos años (Raymond y García, 1994; García, Raymond y Villaverde, 1995), muestran que entre 1955 y 1993 se ha producido una significativa reducción de las disparidades regionales, si bien durante los años ochenta se ha estancado (o detenido) el proceso de convergencia. Por lo tanto, surge la pregunta de si en el caso español como en el europeo, los procesos de industrialización local y de desarrollo endógeno son factores explicativos de la convergencia regional.

Aunque no se ha estudiado, de forma exhaustiva, el fenómeno del desarrollo de los sistemas locales en España, es de interés tratar de establecer sus relaciones con el proceso de convergencia y responder a preguntas como las siguientes: ¿Existe relación entre el desarrollo local y la reducción de las disparidades regionales? ¿Los cambios estructurales de los sistemas productivos locales afectan al proceso de convergencia? ¿La nueva política regional, basada en las iniciativas locales, facilita la reestructuración de los sistemas productivos locales y, por lo tanto, la reducción de las disparidades regionales?

---

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Madrid.

El artículo aborda, en primer lugar, las características territoriales del proceso de convergencia en España. A continuación, analiza las características de la industrialización local. Después, argumenta como la dinámica actual de los sistemas locales de empresas afecta al comportamiento de las disparidades regionales. Finaliza con algunos comentarios, que matizan el conocimiento que se tienen de la contribución de los sistemas productivos locales al desarrollo regional.

## **2. DISPARIDADES REGIONALES Y DESARROLLO INDUSTRIAL**

Las diferencias regionales en los niveles de producción per cápita es un hecho bien estudiado en España y en los países europeos, en general<sup>2</sup>.

Las estimaciones de la Fundación FIES muestran las fuertes diferencias en los niveles de desarrollo de las regiones españolas. En 1993, Extremadura era la región española con un menor PIB per capita (-34% con respecto a la media española) y Baleares la que tenía un nivel mayor (+42,1%). Es decir, la producción per cápita de Baleares era más del doble de la de Extremadura. A su vez, las diferencias en el PIB per cápita son superiores en las provincias que en las regiones, debido sobre todo las fuertes desigualdades intraregionales (Villaverde, 1995).

Cuando se comparan los niveles de producto per cápita de las regiones europeas se aprecia no sólo que las disparidades regionales son mas fuertes en la Unión Europea, sino, sobre todo, que en España se encuentra buena parte de las regiones más pobres de la Unión<sup>3</sup>. Según Eurostat, en el grupo de regiones que, en 1992, tenían un PIB por habitante ampliamente superior a la media comunicaría se encontraban las regiones de Hamburgo (196%), Bruselas (174%), Darmstadt (174%), Ile de France (169%) y Viena (166%). En las regiones que tenían un PIB per capita, inferior al 60%

---

2Se utiliza como indicador de desarrollo regional el PIB per cápita, con lo que se evita entrar en la discusión sobre el efecto que las políticas de cohesión del Estado y de la Unión Europea ejercen sobre la reducción de las disparidades regionales en los niveles de renta.

3Las disparidades regionales en la Unión Europea son elevadas cualquiera que sea el indicador de desarrollo que se utilice (Esteban, 1994). Si se toma como referencia el nivel medio de la renta per capita de la CEE en 1989, el 76% de la población de Alemania residiría en regiones que tienen un nivel de renta superior a la media europea, el 62% de la de Italia, el 55% de la de Francia, el 34% de la del Reino Unido y el 2% de la de España (Baleares). En el 80% de la renta per cápita media europea se situaría toda la población de Alemania y Francia, el 65% de la de Italia y el 97% de la del Reino Unido y el 40% de la de España. En el nivel del 60% se situaría el 35% de la población portuguesa, el 96% de la italiana y el 72% de la Española.

de la media comunicaria, se encontraban, además de los nuevos Länder alemanes, y algunas regiones portuguesas y griegas, Extremadura (51%), Galicia (59%) y Andalucía (59%).

Una cuestión relevante y polémica en la literatura que se ocupa del desarrollo regional es si las disparidades en los niveles de PIB per cápita tienden a reducirse o no. Las respuestas pueden ser de signo muy diverso. No sólo por las diferencias teóricas que existen entre los analistas económicos, sino, sobre todo, debido a la carencia de estadísticas cuya fiabilidad cuente con la aceptación general.

Los estudios recientes sobre los cambios en el grado de las disparidades regionales (entre comunidades autónomas y entre provincias) en España durante el periodo 1955-1993 (Raymond y García, 1994; García, Raymond y Villaverde, 1995) muestran que durante todo el periodo se ha producido una significativa reducción de las diferencias en los niveles del PIB per cápita. Hasta principios de los años ochenta (1955-1981) se produce un fuerte proceso de convergencia. A partir de entonces, el comportamiento de las disparidades de renta no es siempre claro, si bien se puede decir que el proceso de convergencia, en su conjunto, se detiene o se reduce.

Este es un fenómeno análogo al que ocurre con las regiones europeas (Cuadrado y Suárez Villa, 1992; Dunford, 1993). Desde finales de los años cincuenta hasta mediados de los setenta, el PIB per cápita de las regiones de la Comunidad Europea ha tendido a convergir. A mediados de los años setenta, sin embargo, las disparidades regionales tendieron a aumentar y, posteriormente, en la década de los ochenta se estabilizaron.

Ahora bien, el proceso de convergencia tiende a seguir un modelo diferenciado, en el sentido de que el fenómeno difusor tiene lugar gracias al buen comportamiento de la economía de un grupo reducido de regiones y de provincias. Algunos estudios (Raymond y García, 1994; García, Raymond y Villaverde, 1995) señalan que las regiones y provincias que en 1955 tenían un nivel medio de renta son, en gran medida, las responsables del proceso de convergencia que tuvo lugar durante los años sesenta y setenta. Entre ellas cabe destacar Aragón (Zaragoza), Comunidad Valenciana, Baleares, la Rioja, Navarra y Gerona.

En realidad, se trataría de comarcas y ciudades medias y pequeñas que han tenido una dinámica económica muy positiva debido al carácter competitivo de sus empresas.

Este grupo de provincias habría demostrado tener una capacidad de desarrollo propio, que les permitió aprovechar las oportunidades que se presentaron durante los años del boom económico de los años sesenta y setenta y durante el periodo de reestructuración productiva. Su localización, el capital humano y la capacidad empresarial y organizativa de las empresas locales habrían propiciado un comportamiento, en muchos casos, excelente de las economías provinciales y regionales y, en todo caso, superior al de las regiones y provincias con mayores niveles de desarrollo (como Guipuzcoa, Vizcaya o Barcelona).

El crecimiento económico y, por lo tanto, el aumento del PIB per cápita de las regiones y provincias, está asociado con el aumento de la productividad en todos los sectores productivos y el desarrollo de las actividades industriales y de servicios. Durante los años sesenta y setenta el desarrollo industrial se convirtió en el elemento motor de la economía española. Por lo tanto, el crecimiento de la productividad del sector industrial ha sido un factor de convergencia de los niveles de desarrollo regional. Ello provocó fuertes movimientos interregionales de población, que propiciaron la reducción de las diferencias regionales del producto per cápita.

A finales de los sesenta se inició un fuerte cambio en el sistema productivo regional, que propició la difusión industrial, proceso que se ha visto reforzado a partir de finales de los años setenta (Vázquez, 1986 y 1991; Alcaide et al. 1990). Mientras en las regiones de industrialización más avanzada (Cataluña, Madrid y País Vasco) y en algunas de débil industrialización (como Andalucía y Galicia), la desindustrialización ha producido una fuerte caída de la producción industrial y del empleo, en las regiones de industrialización intermedia (Valencia, Navarra, La Rioja, Aragón) su efecto ha sido menor (Cuadro num. 1).

La difusión obedece, en cierta medida, al efecto de procesos como la descentralización funcional y productiva dinamizados por las nuevas estrategias de las empresas multiplanta como reacción al aumento de los costes de producción (sobre todo, del trabajo), la introducción de nuevas tecnologías de proceso y la reducción relativa de los costes de transporte (Vázquez, 1989). Pero, sobre todo, al reforzamiento de los componentes del tejido industrial de las regiones de industrialización intermedia y débil y de las pequeñas y medianas ciudades, cuyo desarrollo obedece, también, a la movilización de los recursos locales.

Al mismo tiempo, durante las últimas dos décadas, se está produciendo un profundo

cambio estructural en el sistema productivo español<sup>4</sup>. El modelo económico liderado por las empresas industriales da paso a otro en el que las empresas (actividades) de servicios e industriales de alta tecnología ejercen el liderazgo en el proceso de crecimiento y cambio estructural. Están perdiendo posiciones las actividades que producen bienes materiales y acumulables (agricultura e industria), al mismo tiempo que aumenta la producción de bienes inmateriales e intangibles, que tienden a utilizarse o consumirse en el momento de su producción.

**Cuadro 1 - Desindustrialización por comunidades autónomas**

<i>COMUNIDADES AUTÓNOMAS</i>	<i>Variación del empleo industrial entre 1976-1985 (en miles)</i>	<i>Variación del empleo industrial entre 1985-1995 (en miles)</i>	<i>Variación del empleo industrial entre 1985-1991 (en miles)</i>	<i>Variación del empleo industrial entre 1976-1995 (en miles)</i>
Andalucía	-76,17	-2,57	52,19	78,74
Aragón	-24,18	3,71	9,29	-20,47
Asturia	-25,28	-29,10	-15,10	-54,38
Baleares	-3,46	-5,62	-0,96	-9,08
Canarias	-2,86	5,74	-1,74	2,88
Cantabria	-8,47	-8,86	-4,95	-17,33
Castilla-La Mancha	-14,45	-3,01	23,16	-17,46
Castilla y León	-32,09	-0,54	27,55	-32,63
Cataluña	-182,41	-41,55	75,78	-223,96
C. Valenciana	-123,30	39,98	48,84	-83,32
Extremadura	-7,47	0,73	4,08	-6,74
Galicia	-45,86	-21,28	5,27	-67,14
Madrid	-87,60	-2,79	28,20	-90,39
Murcia	-13,55	-0,75	6,77	-14,30
Navarra	-12,55	2,14	12,66	-10,41
Rioja, La	-9,15	3,51	4,07	-5,64
País Vasco	112,89	-37,47	12,56	-150,36
Total	-781,74	-97,73	287,67	-879,47

Fuente: Elaboración propia según información del INE

Existe una fuerte asociación territorial entre el desarrollo industrial y el crecimiento de las actividades de servicios, que explicaría la existencia de una concentración relativa de los servicios en las regiones más avanzadas y en las grandes ciudades. Pero esta afirmación debe de matizarse en el sentido de que en las regiones de

<sup>4</sup>Entre los factores que explican este proceso conviene señalar los siguientes: el aumento de la productividad del sector manufacturero lo que desplazaría la mano de obra hacia las actividades de servicios, el surgimiento de nuevas tareas asociadas con la adopción de innovaciones de producto y de proceso, y el efecto de la reorganización de las empresas que provoca la externalización de actividades de servicios, que, con anterioridad, se realizaban dentro de las empresas.

industrialización intermedia y en las ciudades medias los servicios se han desarrollado a un ritmo creciente durante la última década, como consecuencia de los cambios institucionales y al hecho de que los servicios a la producción tienden seguir a las empresas industriales.

En resumen, el proceso de convergencia parece haberse detenido debido a los cambios estructurales y espaciales que caracterizan al modelo económico español, sobre todo, desde finales de los años setenta. En primer lugar, la reducción de las disparidades regionales se ha detenido como consecuencia de que la desindustrialización afecta no sólo a las actividades industriales de las regiones de industrialización avanzada sino también a las regiones de industrialización intermedia, en cuyas comarcas y ciudades industriales se han producido cierres de empresas industriales y aumento del paro en la última década. Por otra parte, el aumento de las actividades de servicios funciona como un mecanismo de ajuste en favor de los territorios más dinámicos de todo tipo de regiones, por lo que provoca tendencias que refuerzan los desequilibrios regionales. Por último, la integración económica contribuye a un aumento, a corto y medio plazo, de las disparidades regionales en los países de la Unión (Landabaso, 1993).

### **3. LA DINÁMICA DE LOS SISTEMAS LOCALES DE EMPRESAS.**

La discusión anterior ha puesto de relieve que las disparidades regionales han tendido a reducirse desde finales de los sesenta, como consecuencia de la dinámica económica de un número reducido de ciudades y provincias, cuyo desarrollo se produce como consecuencia de procesos de industrialización endógena.

Al analizar su dinámica productiva (cuadro num. 2), se aprecia que en Alicante, Castellón, Gerona, Murcia o Baleares más del 25% del empleo industrial se realiza en localidades cuyo proceso de industrialización ha seguido un modelo de desarrollo endógeno y que en regiones como la Rioja y Navarra el empleo endógeno se situaría entre el 15% y el 25% del empleo industrial.

Parecería, por lo tanto, que la industrialización endógena es un fenómeno que ha ejercido un fuerte impacto en los procesos de convergencia en España. Pero, ¿Qué dimensión tienen los procesos de desarrollo local? ¿Cuales son sus características generales? ¿Cual es el significado del desarrollo industrial? Cual es la relevancia

actual y futura de los sistemas locales de empresas? Las investigaciones realizadas en los últimos años sobre industrialización local (Costa, 1988 y 1992; ITUR, 1987; Vázquez, 1983 y 1988) permiten responder a algunas de estas preguntas.

### Cuadro 2 - Importancia relativa del empleo endógeno por provincias

EMPLEO INDUSTRIAL ENDÓGENO / EMPLEO INDUSTRIAL PROVINCIAL (%)	POBLACIÓN ACTIVA INDUSTRIAL EN 1981				Menos de 25.000
	Más de 100.000	Entre 75.000 y 100.000	entre 50.000 y 75.000	entre 25.000 y 50.000	
Más del 25	Alicante	---	Murcia	Jaén	Albacete
	---	---	Gerona	Castellón	---
	---	---	---	Baleares	---
Del 15 al 25	---	---	Navarra	Burgos	Badajoz
	---	---	---	La Rioja	---
	---	---	---	Toledo	---
	---	---	---	C. Real	---
	---	---	---	Córdoba	---
Del 5 al 15	Guipúzcoa	Zaragoza	Cádiz	Cantabria	Lérida
	---	---	La Coruña	Tarragona	Lugo
	---	---	Pontevedra	Valladolid	Orense
	---	---	---	León	Palencia
	---	---	---	---	Salamanca
	---	---	---	---	Segovia
	---	---	---	---	Soria
	---	---	---	---	Almería
	---	---	---	---	Cáceres
Menos del 5	Madrid	---	Sevilla	Granada	Zamora
	Vizcaya	---	---	Alava	Ávila
	Barcelona	---	---	Málaga	Huesca
	Valencia	---	---	Huelva	Teruel
	Asturias	---	---	---	Guadalajara
	---	---	---	---	Cuenca

Fuente: ITUR (1987)

Las estimaciones disponibles sobre industrialización endógena (ITUR, 1987) indican que en 1981 las empresas locales ocupaban, como mínimo, al 10% de la población activa española. Esta es una cifra, relativamente, importante, sobre todo si se tiene en cuenta que para delimitar las áreas de desarrollo endógeno se utilizaron criterios muy restrictivos. Sólo se estudiaron municipios de más de mil habitantes, con exclusión de los situados a una distancia de 70 km. de Madrid y Barcelona y de 25 km. de las ciudades de más de cien mil habitantes, en buena parte de cuyos territorios la industrialización y el desarrollo tienen carácter endógeno.

Se identificaron ochenta y tres áreas industriales<sup>5</sup>, dispersas en el territorio

<sup>5</sup>Costa (1992) identificó 142 sistemas productivos locales de carácter industrial, utilizando criterios menos restrictivos que en la investigación del ITUR (1987). Incluye a ciudades de más de cien mil habitantes así como a municipios en las áreas de influencia de las grandes ciudades.



peninsular e insular, en las que el proceso de formación y consolidación de su sistema industrial se ajusta bien al concepto de desarrollo local endógeno. Es decir, está formado por iniciativas empresariales en actividades industriales que se han desarrollado utilizando, sobre todo, recursos (principalmente, humanos y financieros) del área de implantación, que han surgido y madurado en todo caso sin la intervención directa de la Administración del Estado y que se localizan en núcleos urbanos, de dimensión media y pequeña.

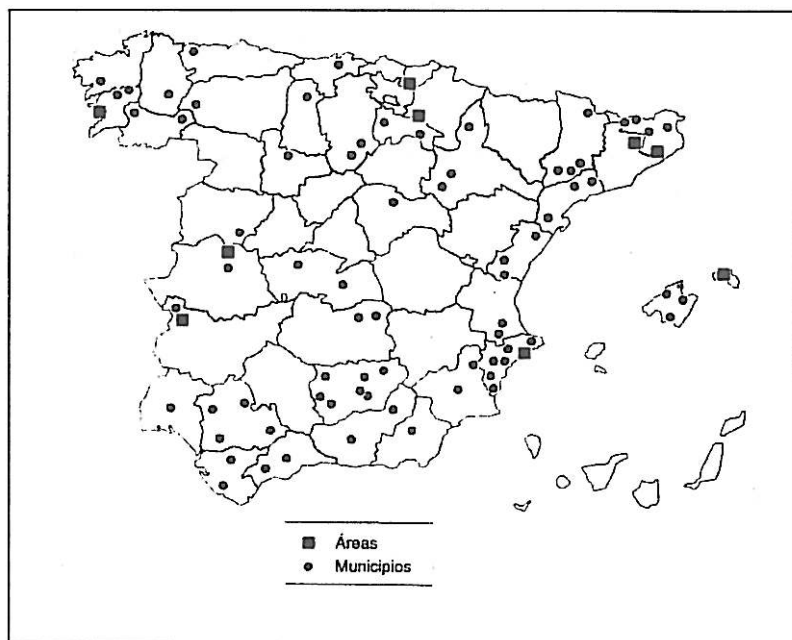
El mapa de la industria endógena (fig. 1) muestra una significativa difusión territorial. Existe ciertamente una relativa concentración de la industria local en el litoral mediterráneo (Gerona, Alicante y Murcia contabilizan los niveles más amplios de empleo endógeno), el País Vasco (principalmente Guipuzcoa), y el eje de Valle del Ebro (Navarra, La Rioja, Tarragona), que coincide con las áreas en las que durante los últimos treinta años se han detectado los procesos más intensos de difusión industrial. Pero, en las áreas de industrialización débil (Albacete, Jaén, Toledo, Galicia y Andalucía), se han producido procesos de industrialización local, que han sido también dinámicos durante los años ochenta.

Finalmente, la industrialización local endógena es uno de los puntales básicos de la estructura industrial de regiones de industrialización intermedia (Alicante, Gerona, Castellón, Baleares, Navarra, La Rioja) y de débil industrialización (Jaén, Albacete, Murcia, Burgos, Toledo, Badajoz, Ciudad Real y Córdoba), ya que el empleo endógeno es uno de los componentes importantes del empleo industrial.

Además de estas importantes conclusiones, la investigación puso de manifiesto que los productos locales son, en general, productos de tecnología madura, como el textil/confección, productos alimenticios, calzado, cerámica, mueble, transformados metálicos, máquinas herramientas, o plásticos.

Los procesos de industrialización local están asociados con sistemas de empresas locales, frecuentemente de reducida dimensión. Generalmente, en las áreas de desarrollo endógeno existe un gran número de empresas, en gran medida dedicados a la actividad principal del sistema de producción local. Gran parte de estas empresas son empresas familiares. Tal es el caso de zonas como el Alto Deva, Olot, la Ribera del Ebro, con más de cien empresas cada una o de los núcleos de ámbito municipal como Úbrique o Yecla con más de doscientas empresas.

**Figura 1 - Situación Geográfica de los municipios y de las áreas de industrialización endógena**



Fuente: Elaboración propia según las informaciones de ITUR (1987)

La preponderancia de pequeñas empresas no impide que existan también empresas medianas como sucede en los casos de Aguilar de Campoo (con una empresa que ocupa más de novecientos trabajadores) o Guisona (cuya cooperativa tiene más de seiscientos trabajadores) o en las áreas de Arnedo, Olot, Ribera del Ebro y Sonseca (donde existen empresas con más de doscientos trabajadores). En todo caso, la dimensión media de las empresas locales está por encima de la media nacional como muestran los casos de Arnedo, Bejar, Santoña, y Sonseca, cuya dimensión media se sitúa entre 24 y 45 trabajadores.

Muchos sistemas locales de empresas tienen una notable presencia en los mercados nacionales e internacionales, en los que las empresas locales compiten con las empresas de los países avanzados y de los países de industrialización reciente (los NICs). Normalmente, un número, relativamente, reducido de empresas de cada zona produce para los mercados internacionales, si se hace excepción de las áreas con

fuerte vocación exportadora como las del Alto Deva, Illueca-Brea, Inca o Elche. El volumen de exportación no suele superar el 20% de la producción local y, frecuentemente, se sitúa alrededor del 10%, con la excepción de áreas como Elda-Petrel que exporta más del 40% de la producción de calzado o la de Elche que se acerca al 50%.

Durante los años sesenta y setenta, la ventaja competitiva de las empresas locales residía, sobre todo, en los bajos costes de producción, especialmente en salarios relativamente bajos. La disponibilidad de un mercado de trabajo flexible, de una oferta de mano de obra suficientemente cualificada para las tareas que realizaba y una baja conflictividad laboral constituían factores estratégicos para la competitividad local (Vázquez, 1988).

Pero, además, la propia organización de la producción era un factor de competitividad. Por un lado, la disponibilidad de una capacidad empresarial y organizativa fuertemente articulada a la tradición productiva de cada territorio favorecía una fuerte rivalidad en el mercado interno, determinante de la competitividad externa.

Además, en los territorios más dinámicos, la organización de las empresas en sistemas de empresas especializadas ha permitido obtener economías de escala externas a las empresas, pero internas al sistema productivo local. La tecnología disponible permite a las empresas especializarse en partes del proceso productivo y recomponer la producción a nivel del distrito productivo con importantes economías, que permiten ventajas competitivas en los mercados.

Desde principios de los años ochenta, las ventajas competitivas de los sistemas locales de empresas se reducen<sup>6</sup> progresivamente, sobre todo en las actividades de productos maduros (como el calzado, el textil o las industrias de transformados metálicos). El cierre de empresas y el aumento del paro en los distritos industriales ha detenido el aumento de los niveles de renta local, lo que ha contribuido a detener los procesos de convergencia regional.

---

<sup>6</sup>Los factores que explican la reducción de la eficiencia y la viabilidad del modelo de desarrollo local de los años sesenta y setenta son, entre otros, los siguientes: el aumento de los costes locales de producción (principalmente, del trabajo), el cambio tecnológico, la entrada en la Comunidad Europea y la penetración de los mercados nacionales e internacionales por parte de los productores con bajos costes.

#### **4. LAS RESPUESTAS LOCALES A LOS DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN**

Surge por lo tanto la cuestión de si los sistemas productivos locales que han favorecido la convergencia regional hasta principios de la década pasada, lo seguirán haciendo en los años noventa.

No existen investigaciones sistemáticas sobre la evolución reciente de los sistemas productivos locales. Algunas estudios de carácter parcial sobre la dinámica económica de ciudades medias como Alcoy (especializada en industria textil), Vigo (hilera pesca-conserva-naval e industria transformadora) y Vitoria-Gasteiz (transformados metálicos) y de centros urbanos integrados en el medio rural como Berga (industria textil), Estepa (industria alimenticia) y Lebrija (agricultura), así como la evolución reciente de los distritos del calzado de Valencia permiten responder a algunas de las cuestiones relevantes sobre la evolución y futuro de los sistemas productivos locales (Vázquez Barquero, 1993; Vázquez y Sáez, 1995).

El análisis de la dinámica de los sistemas productivos locales desde una perspectiva general, utilizando la teoría del Ciclo devida ayudaría a centrar el tema en discusión. La evolución de los sistemas locales de empresas, (y, en concreto, de los distritos industriales) se puede dividir en tres etapas, inicial, de expansión y de madurez.

La fase inicial, de formación del sistema local (que en los casos de los distritos del calzado de Valencia o de la hilera metalmeccánica de Vitoria se extiende hasta finales de los años cincuenta), se inicia con la creación de una industria de carácter artesanal que, progresivamente, se va mecanizando con el fin de atender a la creciente demanda regional y nacional. Cuando, como ha ocurrido en el caso de España durante décadas, las empresas disponen de un mercado interior cautivo, los problemas tecnológicos y organizativos se resuelven a través de la imitación.

En la fase de desarrollo (hasta finales de los años setenta) la organización de la producción se hace más compleja y se refuerza la especialización productiva de las empresas. Es el periodo de consolidación del sistema productivo local y sus puntos fuertes son la formación de un mercado de trabajo flexible, con mano de obra cualificada, la organización de la producción utilizando eficientemente las economías externas del distrito y el desarrollo de un sistema de aprendizaje eficiente.

En la fase de madurez (desde principios de los años ochenta), las ventajas

competitivas del distrito tienden a desaparecer. Algunos de los factores, que han sido estratégicos en la etapa de crecimiento (recursos naturales y humanos, tecnología, formas de organización interna), han dejado de ser específicos del sistema local y se han generalizado entre sus competidores. Al aumentar la competencia, las empresas locales tienden a perder posición en los mercados, si no son capaces de dar una respuesta adecuada a los cambios del entorno.

En el momento actual, las empresas y los sistemas productivos locales se enfrentan a la necesidad de superar la pérdida de posición competitiva y de posicionamiento que ha caracterizado a la etapa de madurez.

Las empresas locales están dando respuestas estratégicas muy diversas, si bien en general tienen un carácter adaptativo. La mayoría de las empresas (75% de las cien empresas investigadas en los distritos valencianos del calzado) adoptan una estrategia defensiva (en ocasiones, mediante la economía sumergida), cuyo objetivo es la reducción de los costes de producción y, en particular, de los de la mano de obra. Otras empresas (22%) optan por una estrategia de diferenciación de la producción, lo que les permite acceder a nichos de mercado y sostener los niveles de competitividad y la cuota de mercado. Finalmente, un grupo muy reducido de empresas (3%) apuestan por la mejora de la calidad y el diseño, y un marketing más agresivo de sus productos, que les permita mejorar su posición en los mercados.

Las decisiones de inversión y las estrategias de las empresas condicionan la dinámica de los sistemas productivos. Las salidas posibles son, sin duda, reducidas: el declive del distrito, la prolongación del ciclo de vida y el cambio de la organización y la lógica del sistema local (Bellandi, 1994).

En algunos sistemas locales, como Val d'Uxo (y, en cierta medida, Berga), el entorno no ha sido capaz de dar una respuesta propia, que articulara los recursos humanos, tecnológicos y culturales, existentes en el territorio, y ajustara el sistema productivo local. Por ello, el distrito local del calzado en Val d'Uxo (y el del textil en Berga) tiende a desestructurarse, a pesar de que algunos de sus segmentos productivos continúan vinculados al sistema internacional, a través de la subcontratación, y algunas empresas locales mantienen nichos de mercado, de escaso impacto económico y social.

Las alternativas posibles tienen un claro interés, dado que favorecen un ajuste positivo del sistema local. La ampliación del ciclo de vida del sistema productivo se

realiza, frecuentemente, mediante la diferenciación de la producción local (a través de estrategias de especialista de nicho) y la introducción de innovaciones de proceso y organización compatibles con el modelo de distrito industrial.

A su vez, el desarrollo de un nuevo modelo organizativo supone que se introduzcan cambios en la estructura y organización interna del sistema productivo, lo que requiere el liderazgo de empresas innovadoras en el proceso de cambio (con estrategias, al menos, de carácter retardador a nivel global). En el momento actual, el desarrollo de las funciones terciarias del distrito se ha convertido en uno de los elementos motores de la dinámica del sistema productivo innovadores.

La adaptación a los cambios del entorno demanda desarrollar nuevas formas de relación entre las empresas, cambiar los sistemas de cooperación y competencia, mejorar el aprendizaje dentro del sistema local e introducirse competitivamente en las redes globales de empresas<sup>7</sup>. Es decir, se trata de poner al servicio del proceso de ajuste la capacidad emprendedora, los recursos humanos, la cultura tecnológica y las organizaciones institucionales que caracterizan al sistema productivo local (Becattini y Rullani, 1993).

Así pues, las estrategias que desarrollan las empresas líderes locales (como la de Kelme en Elche, basada en el marketing y el diseño o la Gamesa en Vitoria, mediante la introducción de productos nuevos) son las que impulsan la dinámica de los distritos. Las decisiones de inversión y localización, la articulación e integración en territorio específicos y los acuerdos con otras organizaciones se proponen la mejora y/o mantenimiento de la posición competitiva de las empresas.

En las actividades "foot-loose", como es el caso de la industria del calzado, de la confección o de algunos transformados metálicos, las empresas tienden a localizar sus nuevas plantas en lugares cuyos factores y características son estratégicos en términos de la competencia de las empresas (Cotorrueco, 1995). La atracción de los territorios cambia en función del tipo de hilera productiva, de la tecnología disponible, y de las formas dominantes de organización de las empresas.

---

<sup>7</sup>En las economías de mercado los distritos están sometidos a las leyes de la competencia, que no es más que un proceso a través del que las empresas se adaptan constantemente a los cambios del entorno (Langlois, 1986). En el momento actual, la dinámica de los sistemas locales sólo es posible si operan en el mercado global, si se reestructuran de acuerdo con los cambios organizativos y tecnológicos de carácter global. Por ello, algunos sistemas productivos locales tienden a cambiar su forma de organización de la producción y su lógica de funcionamiento con tal de continuar existiendo como un sistema productivo.

Cuando la variable estratégica, en términos de la competencia global, es el coste de producción, las empresas se mueven/concentran en localidades cuyos costes de producción son bajos, tal como ha ocurrido con la industria del calzado y el textil en los distritos valencianos y catalanes (mano de obra) o con la industria de transformados metálicos en Vitoria (suelo industrial).

En el caso en que, como ocurre en el momento actual en las actividades del calzado y de la confección, las variables estratégicas están asociadas con el diseño/marketing, las empresas tienden a localizarse en ciudades cuya masa crítica es tal que existen empresas capaces de producir los servicios necesarios para mantener la posición de la empresa en los mercados. Por lo tanto, el aumento de las actividades terciarias tendería a aumentar cuando los sistemas de empresas se hacen innovadores.

Del razonamiento anterior se siguen dos colorarios: uno referido a la estrategia empresarial dominante en un distrito y otro respecto a la contribución de los sistemas productivos locales al proceso de convergencia regional.

Las estrategias basadas en el diseño/marketing y la internacionalización de la actividad productiva, como la llevada a cabo por algunas empresas de Elche, de Elda-Petrel y de Vitoria, tienen un claro efecto positivo en el desarrollo local, ya que está en consonancia con la reestructuración y el ajuste de las actividades del sector del calzado o de la industria aeronáutica a nivel global y, por lo tanto, favorecerán la reestructuración y el crecimiento económico local.

Sin embargo, la estrategia basada en el mantenimiento de bajos costes de producción a través de la economía sumergida, como ocurre en Elda o Alcoy, es claramente regresiva. No permitirá a las empresas mantener el posicionamiento y la competitividad en los mercados. Por lo tanto, tarde o temprano, serán expulsadas del mercado y el sistema productivo local tendrá que reestructurarse o desaparecer.

En cuanto a las estrategias de nicho hay que diferenciar dos situaciones. Si se adopta un enfoque de alta segmentación, es posible fortalecer la posición competitiva y mantenerse, a largo plazo; pero, si la estrategia consiste en encontrar un simple refugio en un nicho de mercado, las condiciones de competitividad sólo se mantendrían circunstancialmente, por lo que las empresas estarían en una posición precaria.

El segundo corolario se refiere al papel que los sistemas productivos locales seguirán jugando en los procesos de convergencia. Después del periodo de ajuste por el que atraviesan gran parte de los distritos industriales, los pocos estudios realizados muestran que en los distritos más dinámicos la transformación productiva es compatible con el cambio productivo a escala global. Las actividades industriales continuarán siendo el eje productivo del sistema, pero, cada vez más, los servicios ocuparán a mas personas. Por lo tanto, el ajuste productivo en curso contribuirá a que el modelo de producción industrial sea cada vez más policéntrico y, por lo tanto, a que los procesos de convergencia avancen.

Sin embargo, en aquellos sistemas productivos locales en los que las empresas líderes adoptan estrategias defensivas, la creación de empleo y riqueza tenderá a reducirse, la población local y comarcal tenderá a disminuir y, por lo tanto, las disparidades regionales tenderán a aumentar.

## 5. COMENTARIOS FINALES

Este artículo ha mostrado que el desarrollo de los sistemas productivos locales ha favorecido la reducción de las disparidades regionales en España. La convergencia regional se debe a la dinámica de un conjunto de regiones y provincias que en los años cincuenta tenían un nivel medio de renta, y cuyo desarrollo económico se debe, en gran medida, a procesos de industrialización endógena. Ahora bien, las investigaciones realizadas no parecen concluyentes.

Aunque existen evidencias de que desde 1956 hasta principios de los ochenta las provincias de industrialización endógena lideran los procesos de convergencia regional, no se ha investigado sistemáticamente la relación entre ambos fenómenos. Alvarez-Cienfuegos (1987) ha mostrado que durante el periodo de fuertes movimientos migratorios, entre 1960 y 1981, la población de las áreas endógenas españolas creció en más de un 22%<sup>8</sup>, lo que indica la vitalidad de los sistemas productivos locales. Pero, no se ha cuantificado el impacto de los sistemas locales de empresas sobre el crecimiento de la renta de los territorios más dinámicos ni se han contrastado las relaciones y los mecanismos a través de los cuales se ha producido.

---

<sup>8</sup>Sobre todo, en las áreas de desarrollo endógeno de Murcia (52%), Comunidad Valenciana (51%), Guipuzcoa (49%), Castilla y Leon (41%), Castilla-La Mancha (38%), Baleares (37%) y Cataluña (33%).



Está bien establecido que la convergencia regional se detiene a partir de principios de los años ochenta, periodo en el que los sistemas productivos locales se reestructuran progresivamente. Un reciente estudio de la Dirección General de Planificación Territorial del MOPTMA (1996) muestra que el 45,1% de los nuevos establecimientos industriales de más de diez trabajadores, creados entre 1987 y 1992, se localizan en los centros urbanos de las áreas rurales y el 15,2% en las ciudades medias, y que el 86,5% del capital social mayoritario de las nuevas implantaciones es de carácter local, lo que parece indicar el fortalecimiento de la industria no metropolitana de carácter endógeno. Pero, no se ha investigado, suficientemente, la dinámica de los sistemas productivos locales ni el efecto de los ajustes productivos sobre el aumento de la producción y la renta y, por lo tanto, sobre las disparidades regionales.

Así pues, las investigaciones realizadas permiten argumentar que el desarrollo regional en España, como en otros países de Europa, se ha producido y se produce no sólo mediante la atracción de inversiones y empresas de fuera de la región sino también mediante el desarrollo de sistemas locales de empresas, que utilizan el potencial de desarrollo existente en el territorio.

Pero, la reestructuración productiva introduce incertidumbres razonables sobre el papel que van a jugar en el futuro los sistemas productivos locales en el desarrollo regional. La dinámica de aprendizaje y la lógica de interacción de cada uno de ellos son los factores que condicionan los procesos de ajuste productivo y, por lo tanto, el papel que los sistemas productivos locales jugarán en el futuro en los procesos de reducción de las disparidades regionales.

En todo caso la política de desarrollo local, que surge como una respuesta razonable de los agentes locales a los desafíos de la competencia global, constituye un instrumento adecuado para orientar la reestructuración de los sistemas locales de empresas y favorecer los procesos de convergencia de las regiones.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALCAIDE INCHAUSTI, J., CUADRADO ROURA, J. R. y FUENTES QUINTANA, E. (1990), "El desarrollo económico español y la España desigual de las autonomías". *Papeles de Economía Española*, 45, pp. 2-61.

ALVAREZ-CIENFUEGOS, J. (1987), "Población y áreas de industrialización endógena

en España". *Estudios Territoriales*, num. 24. pp. 121-133.

BECATTINI, G, y RULLANI, E. (1993), "Sistema locale e mercato globale", *Economia e politica industriale*, num. 80., pp. 25-48.

BELLANDI, M. (1994), "Le logiche del cambiamento economico locale", in M. BELLANDI and M. RUSSO *Distretti Industriale e Cambiamento Economico Locale*, Rosenberg and Sellier, Torino.

COSTA CAMPI, M.T. (1992), "Cambios en la organización industrial: cooperación local y competitividad internacional", *Economía Industrial*, no 286, pp. 19-35.

COTORRUELO, R. (1995), "Nuevas pautas de localización territorial en la industria y los servicios a las empresas", *mimeo*. Inmark, Madrid.

CUADRADO ROURA, J.R. y SUÁREZ VILLA, L. (1992), "Integración Económica y Evolución de las disparidades regionales", *Papeles de Economía Española*, 51, pp 69-82.

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (1996), *Estudio sobre nuevas pautas de localización territorial de industria y servicios a las empresas. Informe Final*, MOPTMA, Madrid.

DUNFORD, M. (1993), "Regional Disparities in the European Community: Evidence from the REGIO Databank". *Regional Studies*, 27, 8, pp. 727-112.

ESTEBAN, J. M. (1994), "La desigualdad interregional en Europa y en España: descripción y análisis". in Instituto de Análisis Económico, *Crecimiento y convergência regional en España y Europa*. Universitat Autònoma de Barcelona.

FUA, G. (1983), "L'industrializzazione nel Nord Est e nel Centro", in G. FUA y C. ZACHIA (Eds.) *Industrializzazione senza fratture*, Il Mulino, Bolonga, 1983.

GARCÍA GRECIANO, B, RAYMOND BARA, J.L. y VILLAVERDE CASTRO, J. (1995), "La Convergencia de las provincias Españolas", *Papeles de Economía Española*, 64, pp 38-53.

ITUR (1987), *Areas rurales con capacidad de desarrollo endógeno*, MOPU, Madrid.

- LANDABASO ALVAREZ, M. (1993), "Reflexiones sobre la política industrial desde la óptica comunitaria", *Boletín de Estudios Económicos*, Vol XLVIII, agosto, pp. 245-259.
- LANGLOIS, R. N. (ed.) (1986), *Economics as a process: essays in the new institutional economics*. Cambridge U. P., Cambridge.
- MAILLAT, D. (1995), "Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy", *Entrepreneurship and Regional Development*, vol. 7, pp. 157-165.
- RAYMOND, J.L. y GARCÍA B. (1994), "Las disparidades en el PIB per cápita entre comunidades autónomas y la hipótesis de convergencia", *Papeles de Economía Española*, 59, pp. 37-58.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1986), "El cambio del modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España", *Estudios Territoriales*, 20, pp. 87-110.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988), *Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo*, Pirámide, Madrid.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1989), "Localizzazione Industrial e dinamica regionale", *L'Industria*, 3, julio-septiembre, pp. 455-472.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1991), "¿Recuperación o Reestructuración inacabada? Diagnóstico de la Dinámica de la economía española", *Economía Industrial*, 281 pp. 49-64.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993), *Política Económica Local*, Pirámide, Madrid.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. y SÁEZ CALA A. (1995), "La dinámica de los sistemas productivos locales", in A. VÁZQUEZ BARQUERO y G. GAROFOLI, *Desarrollo Económico local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid.
- VILLAVERDE CASTRO, J. (1995), "Desigualdades provinciales en España. 1955-1991", *Documento de trabajo*, num. 5, Departamento de Economía. Universidad de Cantabria.

# OS SISTEMAS PRODUTIVOS LOCAIS EM PORTUGAL: UMA TRANSIÇÃO DIFÍCIL<sup>1</sup>

José Reis<sup>2</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

São boas e particularmente justificadas as razões que levaram vários investigadores da realidade sócio-económica portuguesa a partilhar o interesse largamente difundido acerca das circunstâncias locais do desenvolvimento. Estas razões são sabidas e são de ordem geral: o espaço é um factor constituinte das dinâmicas económicas, na medida em que contém saberes e culturas técnicas, gera relações de interdependência entre actores locais e dá-lhes capacidades para se inserirem de modo mais forte em relações exteriores, de escala mais ampla do que a do meio que lhes serve de origem; o espaço é também, naquilo que representa enquanto produto e produtor de relações densas e estruturadas, um objectivo a ter em conta nas lógicas de organização das economias e nos processos de mobilização dos actores e dos recursos. E que, mais não fosse, existe sempre um elemento irrecusável da análise da economia que é a percepção da sua diversidade — a especificidade territorial faz sempre parte da matriz de relações económicas e é um factor favorável para aqueles que a usem como argumento de competitividade. É, portanto, por estas razões que o espaço ocupou um lugar de relevo na investigação recente. A primeira é quase uma razão prática, enquanto elemento de um método de busca realista do modo como as relações produtivas se tecem. A segunda é de índole normativa, e visa inserir as espacialidades nas finalidades da organização sócio-económica. A terceira é um

---

<sup>1</sup> Este texto, que serviu de base a uma participação no seminário “Desenvolvimento Industrial e Território” (Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa, Março de 1996), decorre dos trabalhos do projecto de investigação “Internacionalização e modernização da indústria: o sector internacionalizado e os regimes tecnológicos”, financiados pela JNICT e em curso no Centro de Estudos Sociais.

<sup>2</sup> Centro de Estudos Sociais. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

indicador de bom senso e de atenção para a dimensão sub-determinada da globalidade económica.

Não é, contudo, deste discurso geral que me quero aqui ocupar. Vou antes procurar saber, num ponto breve, quais são as razões específicas que, no caso da economia portuguesa, apelaram mais fortemente para uma análise das questões espaciais e locais. Socorro-me para isso da leitura que faço das tendências gerais de evolução recente da economia portuguesa. Num segundo momento vou usar informação extensiva sobre a Região Centro para procurar avaliar o modo como se terão ou não consolidado, a uma escala regional, as dinâmicas pressentidas a nível local. Finalmente, tentarei fazer um balanço, a dez anos de vista, das tendências reveladas por um sistema produtivo local que estudei anteriormente. Adianto já que a preocupação comum destes três planos de análise é tentar avaliar se a paisagem produtiva portuguesa actual se afasta ou se aproxima daquela, certamente qualificada, ofensiva e dinâmica, que resultaria do pleno desenvolvimento de sistemas produtivos locais. Esta última nota denuncia um pré-conceito (ou um preconceito...) da minha análise — penso, com efeito, que a noção de sistema produtivo local contém (e apela para) elementos qualificantes da organização produtiva (densidade, inter-relações, culturas técnicas, capacidades de representação e negociação colectiva) cuja plena realização contribuiria para a difusão de efeitos qualificantes a uma escala mais ampla do que os espaços originários.

## **2. OS TERRITÓRIOS NA PAISAGEM PRODUTIVA PORTUGUESA: TÍPICOS SOLTOS SOBRE OS ESPAÇOS PRODUTIVOS EM PORTUGAL**

Tal como acontece em muito da "mensagem territorialista" sobre o desenvolvimento económico, foi certamente pela atenção dedicada ao problema da diversidade da organização sócio-económica que a questão do espaço interessou particularmente a alguns dos investigadores portugueses da última década. Mas há uma circunstância mais substancial que o justificou. Trata-se da heterogeneidade estrutural de uma economia que genericamente se pode designar semiperiférica.

As hipóteses sobre o polimorfismo da sociedade portuguesa concorrem para aquela designação e foram usadas em vários campos disciplinares para esclarecer várias dimensões do funcionamento interno da nossa economia. É certo que elas são particularmente adequadas a situações em que o modelo económico é extensivo e os

processos de normalização são menos intensos, mas é também verdade que estava em causa identificar a geração de dinâmicas endógenas e a capacidade de reordenação dos impulsos externos. O facto de, apesar da sua condição intermédia, Portugal ser uma economia de industrialização já antiga e relativamente estruturada, com uma pluralidade de zonas industriais e de lógicas de especialização, permitia também conceder atenção aos actores, às histórias industriais, à formação das especializações produtivas, ao significado das culturas técnicas existentes e ao modo como se geraram processos organizacionais para além da empresa (interdependências e sinergias produtivas de base espacial).

Foi devido a este conjunto de factores que a investigação económica se re-interessou pelos actores económicos, se comprometeu com o entendimento dos processos e acolheu temas como os da reprodução económica e social das famílias (as contas de rendimento, as formas de actividade, o emprego), as formas de estruturação da economia (modalidades de inserção económica da agricultura, estruturas territoriais e articulações regionais), a compreensão da heterogeneidade do sistema económico (pobreza, hierarquias empresariais, diferenciações regionais do investimento, comportamentos locais do empresariado e da iniciativa)<sup>3</sup>.

Quem se preocupasse com os processos materiais do funcionamento da economia portuguesa era frequentemente atraído por dinâmicas produtivas em que ganhavam relevo formas de industrialização em que se valorizava o local e as sinergias aí produzidas. A atenção aos movimentos internos da economia e à diversidade das acções aí identificadas era metodologicamente correcta, era justificada e constituía um caminho indispensável para a percepção das dinâmicas e das lógicas organizacionais da economias; correspondia também a uma ética de investigação preocupada com as escalas menores do funcionamento da economia.

É claro que tudo isto foi particularmente sugestivo num período da economia portuguesa em que a expansão e o funcionamento pela quantidade prevaleceram sobre as reestruturações, os ajustamentos, o funcionamento pela qualidade e mesmo sobre as restrições: o PIB cresceu a taxas significativas, as exportações também, a restrição cambial não se manifestou, o emprego não regrediu, a produção era facilmente validada pelos mercados.

A razão por que hoje é preciso reencontrar um novo sentido, uma nova escala e novas

---

<sup>3</sup> Sobre alguma da literatura portuguesa mais significativa cf. J. Reis (1995a).

exigências para a valorização das dinâmicas internas da nossa economia — para a articulação dos seus espaços produtivos e para os movimentos locais de dinamização do emprego — é que o modelo extensivo em que elas encontravam a sua base principal se esgotou sem a "glória" da superação por uma modernização que engrandecesse.

A dimensão quase intersticial que possibilitaram muitas das dinâmicas; a ligação a uma agricultura quase invisivelmente transformada pela pluriactividade agrícola mas hoje posta em causa; os limites da extensificação do emprego e do tipo de interdependências locais criadas deixam-nos hoje perante um quadro que não foi totalmente superado por um outro em que se manifestassem novos dinamismos.

O problema é então saber como se estará a operar a transição deste modelo económico extensivo e pouco normalizado pelas restrições externas para um novo modelo com capacidades de difusão, em que predomine a inovação, a qualificação dos processos, dos produtos e da força de trabalho, a capacidade de competitividade através de outros factores que não os salários relativos, a reestruturação empresarial. São várias as razões que justificam esta interrogação: as limitações do modelo extensivo estão à vista no bloqueamento do emprego, na crise de muitas empresas e de zonas industriais inteiras, na natureza excessivamente pontual, contingente e dependente de alguns dos investimentos criadores de emprego, designadamente os que resultam de investimentos estrangeiros. A somar a estas questões está ainda o facto de, quando se procede a uma análise global, não ser fácil distinguir aquilo que é o resultado ainda de procedimentos das lógicas anteriores (balões de oxigénio das zonas de especialização que têm dificuldades de se requalificarem, investimentos com processos de produção desqualificada e à procura de mão-de-obra barata, etc.).

No caso dos sistemas produtivos locais começemos pelos aspectos mais impressionantes. Julgo que, a juntar a outras razões já apontadas, os investigadores da realidade portuguesa que numa fase recente se interessaram pelos aspectos locais e espaciais do desenvolvimento não deixaram de ser também atraídos pelo facto de "haver alguma coisa no ar" que chamava a atenção para dinâmicas produtivas dispersas no território, para um adensamento de sistemas locais, para um alargamento da geografia do emprego industrial em Portugal. Já fiz este balanço noutra trabalho (J. Reis, 1995a) e não vem ao caso retomá-lo aqui. Mas parece certo dizer-se que a vitalidade de certas especializações industriais; a produção de interdependências locais muito visíveis que adensavam vários meios industriais (divisão local do trabalho industrial, formação de iniciativa nova através de formas activas de

mobilidade profissional e social ascendente); o favorecimento de uma viragem exportadora construída na base do abrandamento da restrição cambial; os indicadores de animação da esfera da reprodução social, onde se inclui a "descoberta" da influência da pluriactividade agrícola sobre as esferas não-agrícolas, tudo isto, enfim, contribuiu para que a "realidade" fosse particularmente atractiva para explorar as hipóteses dos sistemas produtivos locais.

Mesmo para os investigadores mais prudentes e menos sensíveis às mudanças das conjunturas, faz sentido que perguntemos o "que há de novo nos movimentos locais de industrialização em Portugal?" (J. Reis, 1995b).

Quer os indicadores quantitativos de ordem geral, quer as imagens mais circunstanciais não concorrem muito para que se forme uma leitura abertamente positiva das evoluções registadas: faltam, como dado positivo, os "casos exemplares"; falta uma indicação clara de que o quadro produtivo regional ultrapassou as assimetrias mais fortes; falta também a prova de que, por efeitos de reestruturações ou de uma evolução gradual, a economia no seu conjunto se tenha requalificado e melhorado os factores de inovação.

O que subsiste, contudo, é um quadro de potencialidades. Num quadro geral de esvaziamento do interior mantêm-se alguns sinais de que a geografia da indústria não se está a restringir ao litoral, de que se consolidam alguns sectores de especialização, se estabilizam e mantêm dinâmicas nalgumas das áreas industriais, de que há lugar a articulações de factores urbanos e de factores produtivos. A tentativa de verificação concreta deste tipo de problemas faz-se de seguida através de uma análise de informação sobre a Região Centro.

### **3. A REGIÃO CENTRO: ESPAÇOS INDUSTRIAIS, ESPAÇOS EXPORTADORES E ESPAÇOS DE INOVAÇÃO**

A Região Centro tem sido considerada como portadora de alguns dos dinamismos internos da indústria portuguesa decorrentes dos desempenhos económicos das pequenas e médias empresas, da vitalidade das zonas de especialização industrial, dos efeitos da industrialização difusa e das capacidades de alguns sistemas produtivos locais. Não é apenas relevante o facto de o seu interior também manifestar capacidades industriais (especializações antigas como a dos lanifícios, dinamismos



recentes a apontar para novas especializações como os de Castelo Branco, casos locais de expressão pontual mas, ainda assim, capazes de formar eixos e ajudar a preencher o território quando há sinais ameaçadores de esvaziamento) — também é verdade que se estão a constituir zonas de transição litoral/interior que esbatem o significado desta fronteira (é o caso dos processos de Viseu e de Mangualde) e que o litoral manifesta um desenho muito sugestivo, a clamar por articulações fortes e estáveis entre zonas industriais comparativamente muito dinâmicas e espaços de regulação urbana valiosos no quadro nacional (Aveiro, Leiria e Coimbra ilustram estas situações).

Este quadro não pode, contudo, deixar de se relacionar com alguns dados estruturais inultrapassáveis, como é o que nos mostra que o PIB *per capita* regional em 1991 é 42% da média da União Europeia (exactamente o mesmo que acontecia em 1980), facto que a coloca a par do Alentejo como as únicas regiões do Continente português que na década de oitenta não registaram aproximação ao padrão comunitário<sup>4</sup>. A recessão demográfica da década de oitenta (a população de 1991 regista uma perda de 2.4% em relação a 1981, numa tendência que também só o Alentejo manifesta, embora mais acentuadamente, -6.4%) mostra a mesma face da mesma moeda.

A facilidade de formulação de argumentos positivos inicialmente apresentados acerca da região não dispensa, igualmente, uma percepção mais rigorosa da estrutura espacial da indústria regional. É nisso que me vou concentrar e o que pretendo aqui começar a discutir é se, numa região onde se considera que as dinâmicas locais são significativas, se revela também uma geografia industrial com graus de articulação produtiva crescentes. Dito de outro modo, quero discutir se a estrutura empresarial industrial da região manifesta ainda sinais de que o seu núcleo mais dinâmico e articulado se reduz a pouco ou se, pelo contrário, terá havido lugar ao seu alargamento e consolidação. O significado desta discussão é sobretudo prospectivo (colocando metas para o futuro) e normativo (pondo condições qualificantes).

Vou tratar o problema recorrendo neste ponto a alguns dos resultados de uma investigação sobre a Região Centro que dirijo no Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra: as fontes que sigo estão disponíveis com mais pormenor em trabalhos de dois investigadores deste projecto,

---

<sup>4</sup> O PIB *per capita* em paridades de poder de compra do Continente em 1991 era 60% da média da União Europeia (53% em 1980). Para as regiões, os valores para os mesmos anos eram, respectivamente: Norte, 54% e 44%; Centro, 42% e 42%; Lisboa e Vale do Tejo, 82% e 69%; Alentejo, 36% e 49%; Algarve, 52% e 48%.

Lina Coelho (1996) e João Tolda (1995).

### *Espaços industriais, exportações e especialização sectorial*

Adianto desde já que os dados de que disponho podem ter um dupla leitura. Por um lado eles apontam para o facto de, numa análise extensiva, quer os espaços industriais, quer os espaços exportadores, quer ainda os espaços de inovação da Região serem limitados — mais do que seria de esperar da dinâmica qualificante de um território ponteadado por formas locais de industrialização. E não vem ao caso discutir agora, porque já o fiz no ponto anterior, se isto é um efeito das tendências gerais da economia portuguesa ou um efeito de raiz regional. Mas, por outro lado, os mesmos dados também merecem ser lidos numa óptica positiva em que se tomem em conta os potenciais sinérgicos revelados — e esses existem, como se mostra mais adiante.

Vou considerar, com base na consideração de diversas fontes estatísticas, que há na Região Centro cerca de 13000 unidades industriais (das quais cerca de 6000 são sociedades) e que o emprego industrial anda à volta dos 170000 postos de trabalho. O volume de negócios era em 1992 de cerca de 1000 milhões de contos (para um VAB industrial superior a 300 milhões de contos).

A cartografia da indústria (cf. mapa) dá-nos como primeira indicação sugestiva que podemos considerar como espaço industrial regional 31 dos seus 78 concelhos (cabem-lhe 85% do emprego industrial, 88% das vendas, 93% das exportações industriais e 67% da população residente), como espaço exportador 26 concelhos e como espaço de onde os investimentos realizados apontam para situações de reorganização industrial 16 concelhos (em outros 22 os investimentos são também significativos mas apontam para situações industriais emergentes).

Os ramos principais da região do ponto de vista do emprego são os do **têxtil e vestuário** (28% do emprego industrial regional, para um valor nacional de 31%), dos **produtos metálicos, máquinas não eléctricas e material de transporte** (18%, para um valor nacional de 15%), da **porcelana, faiança, olaria e produtos minerais não metálicos** (14%, para um valor nacional de 6%), da **madeira e mobiliário de madeira** (11%, para um valor nacional de 7%) e da **alimentação** (10%, para um valor nacional idêntico). Juntos, estes ramos constituem 81% do emprego regional, sendo o seu peso na indústria nacional 69%.

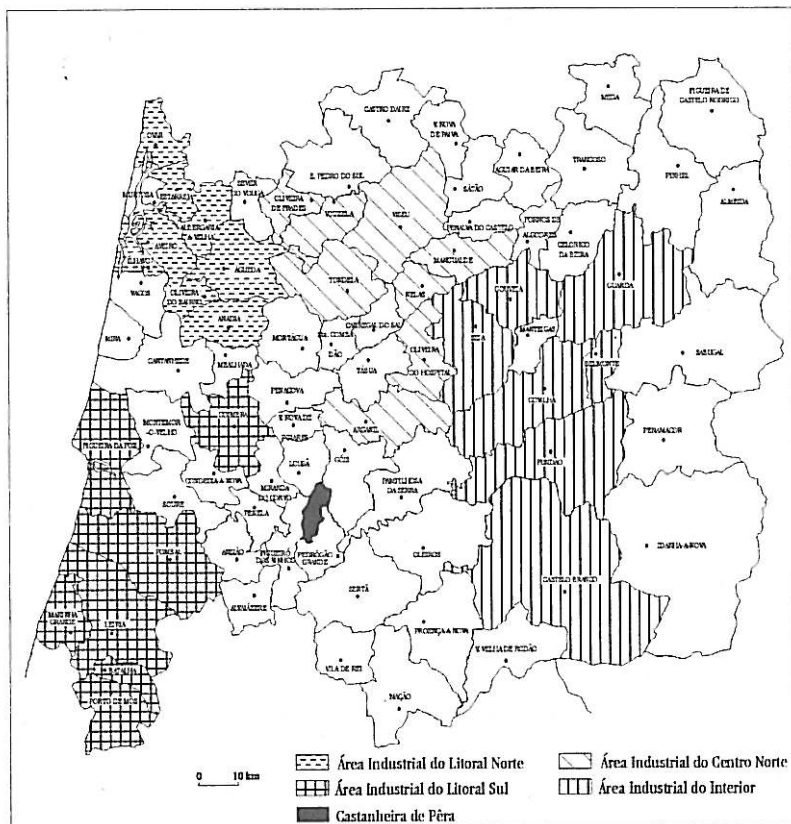
Já quando se aprecia, através do QUOL, a especial propensão da região para aqui localizar certos ramos industriais, são os das porcelanas, faianças e olaria (cujo QUOL é 2.7), vidro (2.3), outros produtos minerais não metálicos (1.9), artigos de matérias plásticas (1.8), madeira e cortiça (1.6) e produtos metálicos (1.6) que mais se salientam. É particularmente expressivo que o QUOL do volume de vendas destes ramos seja sempre (com excepção dos outros produtos minerais não metálicos) superior ao mesmo indicador calculado a partir do emprego (a diferença é particularmente expressiva no ramo das porcelanas, faianças e olaria (4.7 para 2.7).

Também é certo que se localizam preferencialmente na região "algumas das indústrias que mais cresceram no país no período 1982-92: é o caso das indústrias de minerais não metálicos, artigos de matérias plásticas e produtos metálicos" (L. Coelho, 1996: 12). Tomando em conta as vantagens em matéria de produtividade do trabalho, Lina Coelho concluiu que se localizam especialmente nesta região ramos que a dotam "de um núcleo competitivo a nível nacional, constituído pelas indústrias de fabrico de porcelanas, faianças e olaria de barro, fabrico de matérias plásticas, mobiliário de madeira e produtos metálicos, que representa quase 25% da indústria regional" (idem: 16).

A esta conclusão de índole sectorial corresponde outra de tipo espacial. Dentro do espaço industrial anteriormente referido é possível, atendendo a indicadores de industrialização e a situações de contiguidade espacial, definir quatro áreas industriais, dentro das quais se identificam núcleos relativamente estruturados:

- Uma área industrial do litoral-norte, correspondente aos oito concelhos mais significativos do distrito de Aveiro;
- Uma área industrial do litoral-sul, correspondente aos sete concelhos mais significativos do eixo Coimbra-Leiria;
- Uma área industrial do centro-norte, correspondente aos oito concelhos mais significativos de um eixo que se inicia em Arganil e se estende até Mangualde;
- Uma área industrial do interior, correspondente aos sete concelhos mais significativos do eixo Guarda-Castelo Branco e que inclui ainda Gouveia e Seia.

### *O Espaço Industrial da Região Centro e respectivas áreas*



Estas quatro áreas têm, para além de contiguidades geográficas, uma especialização metalomecânica na primeira, madeira na terceira e têxtil-vestuário na quarta; maior diversificação na segunda. E cada uma delas tem, além disso, um núcleo que sustenta as respectivas dinâmicas industriais e as da região no seu conjunto. Para a definição deste último levam-se em conta factores industriais mas também factores urbanos. A soma desses núcleos resume a 17 os concelhos com especiais capacidades de dinamização da economia da região.

A atenção para com o sector exportador completa a imagem de conjunto: o têxtil-vestuário, os produtos metálicos, as porcelanas-faianças-grés-olaria e as madeiras

formam o núcleo principal das indústrias de exportação; as áreas industriais com maior intensidade exportadora são a do litoral-norte e as do centro-norte e do interior; o universo exportador é constituído por apenas 11% das empresas da região, que representam 69% das vendas totais e 61% do emprego.

Estas conclusões podem ter, de novo, duas leituras: uma é a que sobrevalorize o facto de se tratar de uma parte demasiado estreita da região, visto que dos 31 concelhos iniciais nos reduzimos agora a 17; a outra é a que prefira ver nesta delimitação uma identificação de possibilidades especialmente relevantes para organizar complementaridades produtivas e organizacionais e para estabelecer solidariedades espaciais no quadro de uma região suficientemente "preenchida". Contribui para esta última leitura o cruzamento que aqui deixámos estabelecido entre os argumentos espaciais e os sectoriais: de facto, à malha espacial corresponde também uma malha sectorial suficientemente diversificada e minimamente competitiva, quer quando a comparamos com as evoluções da indústria nacional no seu conjunto, quer quando a avaliamos pelo lado das dinâmicas exportadoras.

### *Inovação tecnológica e factores imateriais*

É coisa sabida que a discussão das possibilidades de qualificação e inovação das economias regionais deve apelar para as relações das empresas e das capacidades produtivas instaladas com um conjunto largo de estruturas entre as quais se contam as universidades, as infraestruturas tecnológicas e de difusão da informação, as actividades de formação e aprendizagem, o associativismo empresarial, as redes urbanas e, em geral, todos os meios que valorizam o capital relacional dos actores económicos — trata-se do que poderíamos chamar *uma economia pública da informação e da inovação*. O problema básico tem, afinal, a ver com a possibilidade de, deste modo, se identificar e intensificar a densidade económica dos meios e promover a cooperação e as interdependências. Postas as coisas desta maneira é claro que a Região Centro tem capacidades assinaláveis, entre as quais se contam as suas universidades, as infraestruturas tecnológicas que acompanham algumas das suas especializações, uma rede de cidades médias que permitem considerar a articulação litoral/interior, uma densidade significativa do associativismo empresarial e das funções de difusão da informação e, finalmente, uma estrutura produtiva diversificada. Sendo este o problema mais geral, vou apenas tratar aqui de questões mais elementares.

— Uma primeira questão tem a ver com a avaliação do grau de maturação da base

produtiva da região, com especial atenção para o papel das formas locais de organização produtiva. A pergunta é a seguinte: que sinais há de que os investimentos industriais em inovação reflectem um avanço das economias locais no sentido de uma estruturação forte? Dados que permitem analisar aquele tipo de investimento mostram que ele apenas se pode considerar como de *reorganização industrial* em 16 dos 77 concelhos da região (os quais concentram 60% do investimento total e 63% dos projectos). Outros indicadores, como o que revela a densidade industrial dos concelhos, permitem dizer que estas são as situações em que se associa maturidade industrial e uma lógica orgânica e articulada de realização dos investimentos.

O que não é densidade da organização industrial e maturação é sinal de que os investimentos industriais na região prefiguram sobretudo uma lógica de industrialização nova, eventualmente menos auto-sustentada, pontual, e mais heterogénea. É esse o sinal dado pelos 22 concelhos onde os projectos de investimento são de mais elevada dimensão média e por trabalhador e onde, simultaneamente, os indicadores de densidade industrial das economias industriais apontam para uma menor maturação produtiva.

No conjunto estamos a falar do investimento de modernização em 38 concelhos (cerca de metade dos da Região Centro), que concentram a quase totalidade dos projectos. É este também um sinal de que a geografia industrial da região revela quer uma heterogeneidade grande dos desempenhos industriais, quer a presença de uma grande periferia.

— Ponto mais específico é o dos investimentos que contribuem para a melhoria do potencial tecnológico das empresas, através da aquisição e desenvolvimento de tecnologias, ou para a valorização dos factores imateriais de inovação. Dados da mesma investigação mostram que pelo menos 77% dos investimentos realizados ao abrigo dos incentivos da política industrial cabem na designação de "simples" modernização.

Há duas conclusões a tirar do que estes indicadores revelam: uma é que a concentração intra-regional deste tipo de investimentos é muito grande, o que pode confirmar a manutenção das periferias já apontadas; outra é que a integração entre os factores imateriais de inovação e os investimentos em equipamento não se revela muito forte, o que levou à conclusão de que predomina na região "um modelo de modernização tecnológica desintegrada e dependente". É essa a conclusão de João Tolda (1995).

A junção das duas perspectivas de investigação a que estou a recorrer — uma especialmente atenta à identificação dos espaços industriais e dos espaços de exportação da região; outra procurando identificar os investimentos e os factores de inovação que eles contêm — permite contudo verificar que se identificam na Região Centro 42 concelhos com especial significado industrial: ou porque investem acima de uma medida de referência regional, ou porque contribuem significativamente para o emprego industrial regional ou para as exportações. Significa isto que, de um ponto de vista extensivo, a região apresenta movimento industriais internos significativos, capazes de formarem uma malha espacial larga e sempre com densidades mínimas. Como já vimos, a base sectorial é também positiva.

A soma dos vários concelhos revela quer processos de maturação industrial, quer emergência de novas industrializações, o que converge para a conclusão de que a geografia industrial se consolida e alarga. Mas já vimos também que se pode ler nos investimentos feitos uma lógica de desintegração (elevados volumes de capital apenas sobrepostos a mercados de trabalho débeis) de dependência (insistência na aquisição de equipamentos, fraco conteúdo inovador).

Não me preocupo, pelo menos por agora, em chegar a uma conclusão definitiva. Prefiro mesmo sublinhar a natureza provisória e condicional dos dados utilizados. Por isso, acho adequado dizer que estamos perante um quadro de transição construído sobre um alargamento da geografia industrial, sobre uma estrutura sectorial activa, sobre uma base exportadora também larga e sobre uma participação ampla no investimento de modernização. Que essa transição é difícil revela-o o facto de os núcleos mais estruturados destes processos serem relativamente limitados e de o quadro geral e estrutural de evolução da região não poder de maneira nenhuma ser visto como qualificante e ofensivo quando consideramos as suas perdas na participação no produto nacional e na população. Sem pretender resolver o problema, julgo que vale a pena uma incursão de índole qualitativa num estudo de caso que tomou a forma de um sistema produtivo local.

#### **4. UM SISTEMA PRODUTIVO LOCAL REVISITADO: A DESCRIÇÃO DE UM IMPASSE**

Recordem-se os termos em que, há uma década, estudei Águeda enquanto sistema produtivo local (J. Reis, 1992). Os aspectos mais impressionantes eram uma grande densidade de pequenas e médias empresas; uma forte tendência para a iniciativa

empresarial e, portanto, para o surgimento, quase como cogumelos, de novas unidades; um sector de especialização muito forte mas ele próprio gerador de diversificação produtiva; situações de mobilidade profissional e social ascendentes possibilitadas pelo saber-fazer operário e pelas contiguidades que as economias de proximidade proporcionavam com os empresários já instalados; uma muito fácil legitimação pelo mercado, isto é, por uma procura externa de acesso fácil; um contexto favorável a fazer ouvir a voz e a assegurar a intermediação com o meio exterior.

As variáveis interpretativas também estavam mais ou menos estabelecidas: tratava-se de um sistema produtivo cujo *limiar de densidade* há muito havia sido ultrapassado, pois foi possível refazer uma *história industrial* longa na qual se revelou a importância de um *sector de especialização* com capacidades motrizes sobre todo o meio local; a existência de um *cultura técnica* local dava ao sistema flexibilidade dinâmica e tornava o seu mercado de trabalho bastante específico; um *sistema local de interdependências* produtivas acentuava uma *divisão local do trabalho* entre empresas e proporcionava a explosão da iniciativa; um *agente colectivo* local, a associação empresarial, dotava o meio de condições para a representação perante o exterior.

Os dados empíricos também são conhecidos: uma história industrial de que há sinais formais e objectivos desde 1909; um sector metalomecânico em que, "bem contadas", se podem referenciar quase 500 unidades de produção, pois encontram-se quase 200 empresas em nome individual que não é fácil ver incluídas na informação estatística mais extensiva; uma propensão constante para a iniciativa empresarial, que contudo se acelera muito fortemente a partir de meados da década de 60 e, sobretudo, de meados da década de setenta, até 1985; a presença de um Escola Técnica Industrial desde 1929; uma abertura exportadora forte (só menos de 30% das empresas declararam num inquérito que não exportam); um forte grau de interdependência entre as empresas metalomecânicas locais (pouco menos de 80% declaram que destinam algumas das suas vendas a outras empresas locais); um peso forte do fabrico de produtos intermédios na actividade das empresas; uma escassa presença do capital estrangeiro.

A natureza deste sistema produtivo local também se tinha como razoavelmente conhecida: era um sistema como um grau de articulação interna superior a muitas outras situações de simples industrialização local; tinha particularidades positivas que lhe advinham das qualificações da mão-de-obra, do sector de especialização e das



inter-relações produtivas estabelecidas; apesar do que o diferenciava no plano nacional, as suas dinâmicas não podiam se dissociadas do modelo de funcionamento extensivo próprio de uma economia semiperiférica; as potencialidades reveladas pelo sistema dependiam do preenchimento de condições para o futuro, e entre elas contavam-se necessariamente as capacidades para estabelecer lógicas de cooperação internas muito mais fortes do que as que até aí tinham dinamizado o sistema, para estabelecer novas relações com o ambiente externo, especialmente com as sedes principais do sistema científico e tecnológico nacional, em suma, para criar economias de inovação mais estruturadas.

### *Os sinais contraditórios da evolução recente*

É este teste que vou procurar fazer de imediato. E a primeira questão que considero é a da posição de Águeda no consumo de políticas nacionais de modernização industrial (para o caso o PEDIP e o SIBR no período 1988-1992). Em todos os cinco programas ou sub-programas que vou analisar (o programa da formação profissional, os sub-programas de aquisição e desenvolvimento de tecnologia e de investimento em modernização de equipamentos, e os programas onde são centrais os factores imateriais, como o das missões de produtividade e o da qualidade e do *design*), Águeda encontra-se sempre entre os seis primeiros concelhos da Região Centro que mais investiram em cada um dos domínios. Nos investimentos de modernização (sub-capítulo 2 do PEDIP e, quando aplicado, SIBR) Águeda é o 6º concelho da região em volume, mas há a registar aí a presença de dois concelhos (Ovar e Cantanhede) em que os respectivos valores se encontram muito concentrados pela presença de grandes empresas. Nos outros programas, Águeda é pelo menos o 4º concelho e, sobretudo, é o único que aparece sempre entre os maiores consumidores das cinco medidas. Mesmo não considerando o peso interno ao universo industrial do concelho, parece que faz todo o sentido dizer que este sistema produtivo local mantém e porventura reforça a sua capacidade de investimento e de modernização no quadro de uma região que, como se sabe, tem uma base produtiva diversificada e faz assentar as suas dinâmicas numa pluralidade de formas locais de organização industrial. Além disso, se faz sentido falar de uma lógica de articulação das várias medidas do PEDIP, então pode dizer-se que, pelo menos em termos relativos, ela existe em Águeda.

O segundo conjunto de questões que vou comentar tem a ver com os indicadores mais gerais de caracterização do sistema produtivo. Entre 1985 e 1991 o número de estabelecimentos industriais aumentou de 28%, tendo os de menos de 10

trabalhadores aumentado 43%; o emprego industrial continua a ser o mais dinâmico, tendo crescido 31% neste mesmo período, o que significou a criação de mais de 3500 novos postos de trabalho, quase 2/3 dos quais na metalomecânica; a feminização do emprego industrial cresceu muito e situa-se em 44%; a taxa de desemprego é baixa (4% em Julho de 1994) mas aumentou 137% entre 1991 e 1994; o ritmo de criação de emprego desacelerou de 1988 para cá; à fase de desaceleração da criação de emprego corresponde um reforço das características de um tecido de PME's, pois o acréscimo percentual do número de empresas foi maior do que o do emprego, e a dimensão média em 1992 regressou ao valor de 1985 (35 pessoas); há convulsões do emprego muito fortes na indústria têxtil e do vestuário; outros sectores significativos da especialização industrial (madeira e cerâmica) reforçam o seu peso aumentando a sua dimensão média. Por sua vez, o crescimento populacional não foi muito significativo, pois apesar de ter sido positivo (1.9%) e superior ao da Região Centro, ficou contudo muito aquém do registado no Baixo Vouga (4.1%), para já não referir os concelhos desta NUT em que se atingiram valores próximos de 10% (os concelhos de Aveiro e de Ovar, por exemplo). A taxa de actividade do concelho é das mais elevadas (49% em 1991), o mesmo acontecendo com a taxa de feminização do conjunto da economia (41%) e com o emprego no sector secundário (61%); entre 1985 e 1991 as remunerações médias mensais (oficiais) ultrapassaram as do distrito de Aveiro, o mesmo acontecendo com as da indústria; a *ratio* trabalhadores qualificados/não qualificados no secundário manteve-se neste período mas é apenas semelhante à média do distrito e o peso das qualificações superiores é inferior àquela média; a baixa escolaridade predomina entre os trabalhadores. As conclusões que se podem tirar daqui são contraditórias: há sinais positivos, como as melhorias do nível relativo dos salários, a significativa criação de emprego e a baixa taxa de desemprego; há sinais negativos como a emergência de tendências de formação de desemprego, a estagnação das qualificações e a baixa escolarização da mão-de-obra; há sinais que necessitam de ser melhor contextualizados, como o crescimento da feminização da indústria.

É deste propósito de melhor avaliação de dados de natureza quantitativa que me ocuparei agora propondo uma discussão acerca das evoluções recentes do sistema produtivo.

### *Especialização e capacidades produtivas*

O facto de Águeda constituir um caso especial de um sistema produtivo local que ganhou grande "densidade" num período recente, os anos setenta e oitenta, e de se

ter baseado num grande universo de pequenas e médias empresas, de raiz endógena, com um sector de especialização e uma cultura técnica industrial comum, tudo no quadro de uma história industrial relativamente longa, faz esperar que os sinais da sua capacidade de inovação sejam fortes. Mas, não se pode negar que se têm revelado muitos *sinais de esgotamento da dinâmica do sistema produtivo* local (J. Reis *et al.*, 1996). Não apenas porque se deparam situações de crise acentuada, embora localizadas em sectores que não são os que dinamizaram o processo anteriormente referido, mas também porque surge uma imagem cada vez mais nítida de esgotamento daquela dinâmica, sem que seja visível a emergência de outra, alternativa.

De facto, se aquela dinâmica do sistema foi a que é própria de uma fase de expansão da economia e de um certo alargamento dos mercados, torna-se agora necessário verificar quais as tendências que estarão a contribuir para o "aprofundamento" de uma nova qualidade do sistema. E se é certo, também, que uma das características do adensamento do sistema industrial foi a divisão de trabalho e as interdependências criadas entre várias empresas do mesmo sector, num nítido processo de especialização que evidenciava a expansão, o alargamento, do próprio sistema, é hoje também claro que, apesar das excepções, este processo não evoluiu para fases mais qualificantes, antes se cristalizou na especialização de competências relativamente banais. É por isso, aliás, que o papel de absorção de mão-de-obra que se continua a reconhecer ao sector metalomecânico se manifesta quase exclusivamente nos trabalhadores indiferenciados e, de certo modo, na força de trabalho feminina.

#### *Os impasses do sub-sector de bicicletas e motorizadas*

Sendo o sector metalomecânico o que especializou o sistema local e consagrou os processos acima apontados é nele que importa encontrar o sentido das evoluções recentes. Dentro da metalomecânica tem especial relevo aquele que localmente é chamado o "sector das duas rodas": produção de bicicletas e motorizadas e respectivas peças e componentes.

A produção de motorizadas conheceu uma forte retracção dos mercados, quer do interno, quer dos de exportação. Os problemas em empresas como a Famel indiciam-no. Ao mesmo tempo, é opinião local que não houve uma reconversão atempada para novos segmentos, como, por exemplo, o das *scooters*.

As situações mais críticas deixam entrever pesadas estruturas de custos e ausência de estratégias de cooperação com outras empresas para a obtenção de produtos inovadores. As situações de requalificação da produção, em que se pode falar de um reforço da especialização conseguido de forma "ofensiva" são as das empresas que se especializaram em bicicletas de ginástica e em componentes de precisão. Ao mesmo tempo o largo universo das empresas pouco qualificadas cuja criação foi alimentada nas fases de expansão do sector e acelerada pelas "boas" características do sistema produtivo local (a cultura técnica, o espírito de iniciativa, a divisão do trabalho,...) permanece relativamente inalterado e capaz de continuar a absorver mão-de-obra. E porque é que isto é possível?

A resposta tem a ver com uma das "novidades" registadas neste subsector durante os últimos anos. Digamos que houve uma "consagração" local deste estádio produtivo apenas pelo reforço da capacidade de montagem de bicicletas, nalguns casos através da importação de componentes. De facto, foram criadas nos últimos tempos seis empresas de pequena dimensão exclusivamente dedicadas à montagem de bicicletas. Com isso "validou-se" localmente o sector de peças e componentes existente, alargando o emprego (geralmente indiferenciado e crescentemente feminino) e beneficiando do alargamento do mercado nacional através de novos produtos (a bicicleta de montanha, por exemplo) e de mercados de exportação, designadamente o espanhol, que desinvestiu fortemente nestas actividades. Mas também se fragilizou o sistema produtivo local. De facto, tratou-se de um duplo processo de criação de dependências: ao não se qualificar para estádios mais avançados, regrediu para a montagem de componentes importadas e não foi mais além do que insistir nas capacidades menos avançadas que tinha instaladas.

Também aqui encontramos, de novo, a reprodução do quadro existente, sem evolução qualificante, a par de alguns sinais de evolução a considerar. Faz parte deste último cenário e das possibilidades do seu reforço o papel que possa estar a ser desempenhado pelo Laboratório de Ensaios da Abimota, cuja actividade se iniciou no decurso de 1994.

#### *Os outros sectores da metalomecânica: dois exemplos contrastantes*

Outras actividades metalomecânicas que simboliza a indústria de Águeda são a de ferragens e a do mobiliário metálico. Este último conheceu processos de especialização e requalificação que o apetrecharam minimamente. Já o mesmo não parece ter acontecido no das ferragens.

Com efeito, a apreciação feita localmente e as informações recolhidas mostram-nos que se consolidou em Águeda um conjunto de empresas com capacidade de inovação na produção de mobiliário metálico. Facto a sublinhar neste caso é o de se ter verificado (aspecto relativamente inédito em Águeda) a instalação de novos agentes empresariais com investimento directo estrangeiro (foi o que se passou na Cortal). Ao mesmo tempo, outras empresas consolidaram a sua capacidade mantendo as mesmas características originárias, isto é, empresariado de raiz local e pequena dimensão.

O subsector das ferragens, um dos mais antigos do concelho, revela hoje, pelo contrário, uma situação empresarial difícil, sem consagração de capacidade de inovação e sem reestruturações empresariais capazes de superarem a situação dilemática que parece estabelecida.

Dáí, pois, dois casos a reter e certamente a concentrarem as atenções no futuro. Enquanto que o primeiro parece estar a consolidar-se sobre factores de competitividade relativamente avançados (*design* próprio, *marketing* agressivo, imagem de marca), o segundo soçobra sob o peso de factores ultrapassados de competitividade que assentam essencialmente em preços reduzidos, em produtos standardizados de gama baixa.

#### *Qual é o problema e de que maneira é que ele aponta para uma solução?*

O conjunto de competências que Águeda criou na metalomecânica gerou uma forte capacidade produtiva (peças e componentes para o chamado sector das duas rodas; produção de bicicletas e motorizadas; ferragens; mobiliário metálico; serviços de tornearia, de "cunhos e cortantes", de cromagem, etc). Isto foi causa e consequência de as pequenas e médias empresas se terem multiplicado, umas a gerarem mercado para as outras, com o próprio sistema local a passar a oferecer para o seu exterior não apenas produtos finais mas uma capacidade produtiva muito diversificada. Deste quadro emergiram pequenos conjuntos de empresas que consolidaram especializações relativamente avançadas: peças e componentes de precisão no sector das duas rodas; subcontratação de qualidade para a indústria automóvel; acordos internacionais qualificantes; novos produtos como é o caso das bicicletas e outros aparelhos para ginástica; mobiliário metálico de altas gamas.

Todavia, estes últimos avanços foram muito limitados e não recriaram uma dinâmica geral como a que tinha sido induzida pelo alargamento da capacidade numa fase

favorável de expansão do sistema de empresas. É este o problema. E é a partir daqui que se pode intuir uma evolução para o facto de o quadro de emprego consolidado na metalomecânica não ter gerado novas competências nem novas qualificações, embora continue a gerar emprego novo.

É bom que se tenha em conta que tipo de relações entre empresas é que estiveram na base do alargamento do sistema. Já se disse que a divisão de trabalho e as interdependências de base local existiram. E sabe-se também que umas empresas foram escolas para outras, não só pela mão-de-obra que foram formando e qualificando, como também pelo facto de serem ex-operários ou quadros de algumas que se converteram em empresários noutras.

Houve, portanto, cooperação empresarial de base local. Mas foi uma cooperação informal, implícita. Uma cooperação que se pode reconhecer como realidade objectiva, numa versão que concorre necessariamente com as múltiplas manifestações de individualismo, segredo e apropriação fechada das oportunidades de negócio.

Como é que se pode gerar um (novo) "círculo virtuoso" de iniciativa empresarial? Tratar-se-á, sem dúvida, de uma possibilidade que dependerá muito menos das biografias individuais do que os anteriores ciclos de progresso que a história de Águeda conta. Porque o que está em causa é a criação de factores avançados para a competitividade: recursos humanos muito qualificados; um sistema de inovações tecnológicas; infraestruturas sofisticadas; cooperação empresarial objectiva e subjectiva. Um processo que há-de implicar muito mais fortemente o Estado e as instituições locais ou aquelas que aí reflectem a sua actividade. E que há-de implicar também alguma ousadia.

### *Três propostas*

A valorização prospectiva das políticas de emprego industrial a gerir localmente em Águeda partem dos pressupostos e concretizam-se nas medidas que a seguir se apresentam.

### Defender o emprego e a actual estrutura sectorial: não desindustrializar nos sectores débeis

— O primeiro pressuposto é "defensivo": a presença de um sector tão significativo

para o emprego como o do têxtil-vestuário implica que ele seja conscientemente assumido como objecto de acções destinadas à manutenção dos postos de trabalho que tem gerado; dito de outro modo, não é adequado pensar que, pelo facto de o sistema local estar centrado na metalomecânica e de esta ter vindo a absorver mão-de-obra originária do têxtil-vestuário, se deve prescindir deste sector e concentrar a atenção apenas nas zonas de emprego dinâmicas.

Independentemente das situações concretas de cada empresa em crise e mesmo sabendo que não se localizam aqui condições para avançar com as propostas que podem qualificar este sector na economia nacional, parece que importa não retirar este sector do leque dos problemas e que se deve concentrar nos actores nele intervenientes as medidas nacionais disponíveis. As acções em curso de viabilização de empresas devem, por isso, continuar como uma questão importante para as entidades aí actuantes.

#### Criar apostas de concertação estratégica: de um sistema produtivo local à *empresa-sistema*

— O segundo pressuposto é estratégico: a história industrial de Águeda mostra-nos que se gerou e multiplicou emprego e capacidade industrial porque se configurou cedo um sistema com um vértice de regulação local forte; tratou-se de um pequeno conjunto activo de empresas metalomecânicas com capacidade difusora para o tecido empresarial local. Ora, está em causa reencontrar um novo factor com as mesmas capacidades e resultados. Ele não pode limitar-se a ser local como o anterior terá sido, nem reflectirá certamente percursos e circunstâncias tão individuais como o primeiro: mas há-de ancorar-se no sistema produtivo actual e maximizar as suas capacidades centrais. Está, pois, em causa identificar o nó central do sistema e definir o seu objectivo estratégico. Na nossa opinião esse nó é a fileira automóvel—"duas rodas"-componentes e o que importa é organizá-la para a internacionalização através de uma entidade local especialmente atenta à inovação tecnológica e à gestão da qualidade da produção local.

Parece certo que, pelas actuais condições de competitividade e pelo baixo patamar de inovação em que as empresas locais ficaram, que essa entidade não nascerá espontaneamente, numa base endógena. Parece também não certo, independentemente de se saber se seria desejável, que uma capacidade deste tipo convirja para Águeda como resultado de um investimento directo estrangeiro. Muito menos está em causa supor uma pura acção de "substituição" da iniciativa local por

uma entidade de cariz público. Mas o que parece não oferecer dúvidas é que há uma capacidade produtiva instalada em Águeda que necessita urgentemente de ser revitalizada e requalificada.

A proposta que aqui se faz é a seguinte: que se pense na criação em Águeda de uma empresa de capitais privados, públicos, associativos e sindicais capaz de, em ligação directa com as existentes na fileira automóvel-"duas rodas"-componentes, estabelecer uma actividade própria de produção centrada em novos produtos, gerir infraestruturas de desenvolvimento tecnológico e subcontratar localmente com as empresas de menor dimensão os negócios a que acedesse directa e, necessariamente, em concorrência com as demais. Seria portanto, algo mais do que um *clube de inovação* (os quais, aliás, teriam validade para se criarem em ligação directa com as principais fileiras industriais locais), visto que lhe devia presidir uma lógica empresarial concreta. Chamo-lhe uma *empresa-sistema*.

Esta ideia parte das seguintes constatações: o sistema produtivo local, não ascendeu àquilo que na literatura sobre a industrialização local se chama uma "área-sistema", uma realidade industrial de pequenas e médias empresas suficientemente integrada e qualificada, assente na cooperação interempresarial, com capacidade de inovação e desenvolvimento tecnológico; a iniciativa e funcionamento "espontâneo" não revela mais capacidades do que as que já revelou e, perante isto, deve seguir-se-lhe uma fase de iniciativas voluntaristas; a escala de dimensão que caracteriza o sistema local foi adequada para construir a base do sistema mas não o é para o requalificar; a formação profissional gerida localmente só pode assumir os actores existentes mas não pode, por si, criar novas realidades "consumidoras" de formação avançada.

São fáceis de intuir as dificuldades de uma proposta destas. É óbvio que não há disponibilidade acumulada utilizável de imediato; nem se gera pelo simples enunciado da ideia; nem um processo de concertação estratégica local como este têm tradições suficientes; o individualismo empresarial é uma realidade inquestionável. Mas a aposta em formas avançadas de cooperação industrial parece-me um passo absolutamente necessário para requalificar um sistema produtivo.

Identificar nichos de mercado qualificantes articulados com a capacidade produtiva existente

No quadro da metalomecânica, há outro subsector que identifica especialmente Águeda, para além da já referida fileira automóvel-"duas rodas": trata-se das ferragens



e mobiliário metálico.

São actividades fundadoras da indústria local que apresentam as seguintes características actuais: uma, as ferragens, conheceu uma crise profunda e é notório que não se qualificou para responder a uma procura nacional com segmentos mais sofisticados; outra, o mobiliário metálico, atinge já padrões de qualidade elevados e tem uma estrutura empresarial renovada e activa.

A nossa convicção é que a reestruturação do quadro empresarial das ferragens é inevitável e pode ser muito forte, quiçá dramático. Há localmente a ideia de que se irá assistir a fusões e à falência de empresas de ferragens, num sinal de que haverá lugar a alterações da capacidade produtiva. Resta apenas saber se é possível um salto qualificante ou se se insistirá nas formas de concorrência via preço, sem uma lógica de conhecimento de custos e, sobretudo, sem uma estratégia de produção para melhores segmentos de mercado. Mas o que é claro é que, nesta actividade, Águeda nunca respondeu através da oferta de produtos em que o *design* entrasse, substituindo importações.

Pode admitir-se sem dificuldade que não é legítimo dizer-se o mesmo sobre a produção de mobiliário metálico. A estrutura empresarial alterou-se bastante, a oferta de produtos tornou-se mais agressiva, investindo em formas promocionais. Mesmo sabendo que a questão da autonomia e das actuações individuais das empresas é incontornável, parece-nos legítimo que se pergunte: haverá sinergias locais a obter através da concertação destes dois subsectores? O que se passa num é repetível no outro? De que modo pode isso acontecer?

O fomento de uma prática de concertação entre empresas deverá constituir um objectivo central e permanente das acções públicas em Águeda. E tal deveria passar por planos de acção estratégica para as fileiras mais relevantes. Planos capazes de estabelecer compromissos, fazer partilhar projectos qualificantes (no *marketing*, no *design*, na formação profissional, etc.). Isto é, em suma, acções voluntaristas que assumam a natureza local das potencialidades industriais instaladas, as suas sinergias latentes e a impossibilidade de gerar estádios de produção mais avançados na base dos procedimentos até aqui dominantes. A ideia, já referida, de um *clube de inovação* faria todo o sentido para adquirir capacidade para esta fileira.

Como consideração geral vale a pena ter em mente que em cada ramo de especialização da metalomecânica parece haver um pequeno número de empresas que iniciam processos de modernização produtiva e de afirmação concorrencial, seja acedendo a gamas mais nobres da produção (bicicletas especializadas e instrumentos de precisão), seja apostando no *marketing*, no *design* e na distribuição (mobiliário metálico). A consolidarem-se estes percursos de melhoria da especialização local eles podem ser determinantes de um movimento geral de renovação produtiva local por via de efeitos:

- de demonstração, que serão tanto maiores e mais rápidos quanto o for o sucesso dos "casos-líder";
- de propagação, que serão tanto mais intensos quanto maiores as relações entre as empresa-líder e o restante tecido produtivo local (sejam elas de cliente/fornecedor ou de cooperação/concorrência).

Este movimento, a dar-se, encontrará o seu sentido (e salvaguardará) um tecido produtivo local cuja riqueza maior radica precisamente na sua organicidade.

É também por isso que é de crer que o investimento directo estrangeiro pode trazer um contributo importante ao *upgrading* da metalomecânica do concelho, desde que não signifique apenas a fixação no local de um mero conjunto de tarefas industriais parcelares, que tiram partido do *know how* local e de custos do trabalho menores do que os possíveis em localizações alternativas, por exemplo, da União Europeia. Daí que o IDE mais vantajoso seja aquele que envolve parceria e cooperação entre as empresas locais e empresas estrangeiras que, pela sua posição no mercado, imagem de marca, amplitude e eficiência dos canais de distribuição, capacidade de inovação, possa colmatar as debilidades mais dificilmente superáveis das PME's locais. Esta via da cooperação empresarial internacional pode, pois, ser uma via fecunda de modernização e superação dos bloqueamentos competitivos existentes, tanto mais que o empresariado local tem alguma familiaridade adquirida com este tipo de prática e terá já ultrapassado as reservas iniciais que estas iniciativas naturalmente tendem a gerar num meio empresarial onde o individualismo tem tradição.

Em qualquer caso, a sensibilização nesta área e a disponibilização de informação acerca das oportunidades existentes desempenham aqui um papel decisivo.

**BIBLIOGRAFIA**

COELHO, L. (1996), "Uma caracterização industrial da Região Centro." *Oficina do CES* (no.prelo).

REIS, J. (1992), *Os Espaços da Indústria: a regulação económica e o desenvolvimento local em Portugal*. Porto: Afrontamento.

REIS, J. (1995a), "A economia portuguesa na viragem da década de oitenta: uma síntese prospectiva" in *Ensaio de Homenagem a Francisco Pereira de Moura*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão - Universidade Técnica de Lisboa.

REIS, J. (1995b), "Que há de novo nos movimentos locais de industrialização em Portugal?" *Oficina do CES*, 49.

REIS, J. et al. (1996), *Potencialidades e factores de dinamização dos concelhos de Águeda e Estarreja*. Lisboa: IEFP-Instituto de Emprego e Formação Profissional.

TOLDA, J. (1995), "Inovação empresarial e economia regional da inovação: dados de uma investigação em curso." *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 44.

# **ASPECTOS DA DINÂMICA INDUSTRIAL NA REGIÃO OESTE. A INOVAÇÃO NAS ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS E A CONSTRUÇÃO DE MEIOS INOVADORES EM QUESTÃO**

**Paulo Areosa Feio<sup>1</sup>**

## **1. INTRODUÇÃO**

Esta comunicação tem por objectivo contribuir para a discussão da sustentabilidade dos processos de industrialização em curso numa região - a Região Oeste - que tem conhecido, ao longo da última década, uma dinâmica económica assinalável, que se reflecte quer em termos do aumento do emprego, quer de uma participação crescente no produto nacional.

A partir de uma caracterização sumária da região e da evolução recente do seu tecido industrial, a comunicação estrutura-se em função de duas preocupações complementares: por um lado, a de entender as características essenciais daqueles processos de industrialização e a forma como têm contribuído para a reconfiguração dos sistemas produtivos regionais; por outro, a de avaliar em que medida as configurações territoriais emergentes desse processo são dotadas de um potencial de inovação, capaz de permitir o seu desenvolvimento continuado, num quadro de crescente inserção internacional e, por essa via, de acelerada competição.

## **2. A INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE NA REGIÃO OESTE**

A Região Oeste, beneficiando de uma relativa centralidade no contexto nacional, que lhe advém da sua localização na faixa ocidental do país e da sua proximidade face à Área Metropolitana de Lisboa, tem consolidado uma base económica diversificada,

---

<sup>1</sup> Centro de Estudos Geográficos. Universidade de Lisboa.

em grande medida polarizada por uma rede urbana baseada em centros de pequena dimensão.

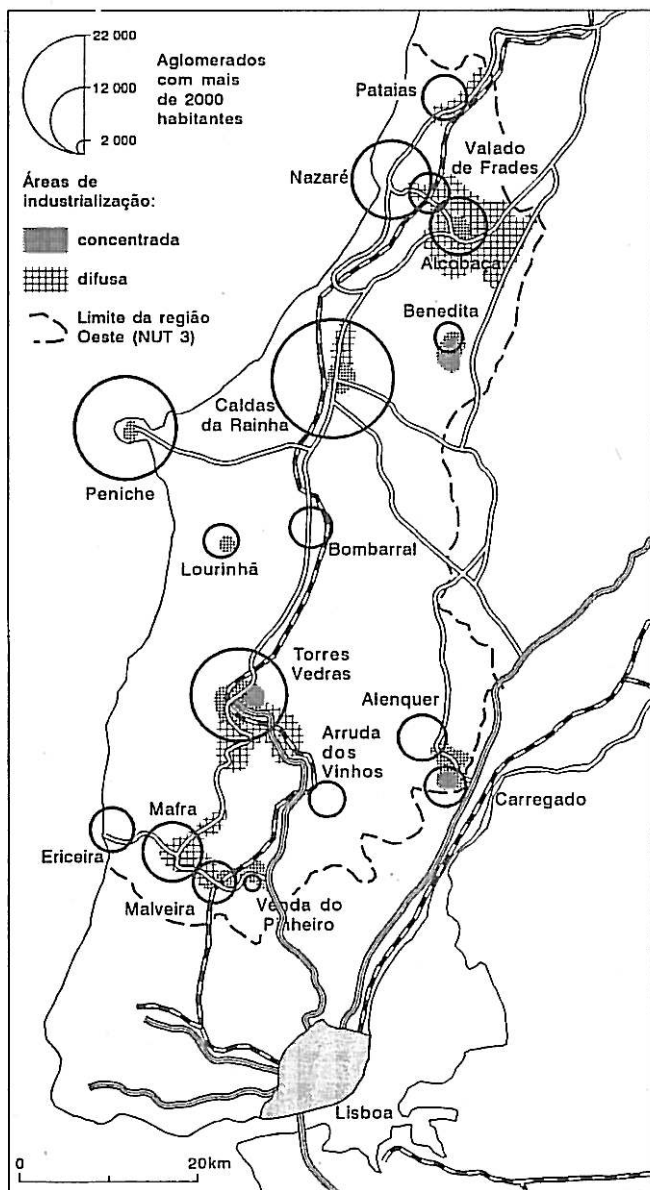
O seu tecido industrial é constituído essencialmente por pequenas e médias unidades, com largo predomínio dos ramos de tradicional implantação regional: o agroalimentar, o da madeira e do mobiliário, o da metalomecânica e, essencialmente, o da cerâmica. A indústria transformadora garante, no seu conjunto, cerca de um terço do emprego regional, particularmente em torno dos centros urbanos de Caldas da Rainha, Torres Vedras e Alcobaça, ainda que neste último concelho se encontre igualmente dispersa pela sua área rural.

As actividades agrícolas, a pecuária e a pesca mantêm uma importância considerável. A produção vinícola, hortícola e frutícola ocupa extensas áreas tanto ao longo da fértil depressão tifónica de Caldas da Rainha como na parte sul da região, onde se concentra igualmente a produção pecuária e avícola intensiva. Estas actividades garantem um volume considerável de emprego (quase 20% da população activa) e articulam-se com outros sectores, alimentando em grande medida a fileira agroalimentar regional, absorvendo bens e serviços oferecidos localmente e possibilitando, tal como acontece noutras regiões do país, o desenvolvimento de estratégias familiares de pluri-rendimento particularmente evidentes nas áreas de industrialização difusa. A actividade piscatória, centrada sobretudo em Peniche, mas abrangendo outros portos de menor importância, atinge cerca de 15 % do volume de pescado nacional. As actividades ligadas ao turismo constituem igualmente uma importante base económica, com expressão sobretudo nas principais estâncias balneares ao longo da costa.

A importância da industrialização na Região Oeste, ao longo dos últimos dez anos, traduz-se no reforço da sua participação no PIB industrial e no aumento considerável do emprego neste sector de actividade (enquanto o conjunto do país conheceu um decréscimo de cerca de 3% do volume do emprego na indústria transformadora, na região observa-se um acréscimo de mais de 16%).

Apesar da evolução verificada, as duas características marcantes do tecido industrial da região não sofreram alterações sensíveis: a grande especialização sectorial e o claro predomínio das PME's na estrutura empresarial.

**Figura 1 - A Região Oeste: esboço da sua rede urbana, estrutura viária e principais áreas industriais**



Do ponto de vista sectorial, os três ramos com maior expressão na região - cerâmica, alimentar e produtos metálicos - absorvem grande parte dos novos investimentos, o que lhes permite reforçar a sua posição cimeira. Em 1994, mais de 62% do emprego industrial estava concentrado nestes três ramos. Se se considerar o conjunto das actividades a eles associadas numa óptica de fileira, fica-se com uma ideia mais precisa do verdadeiro papel motor que eles desempenham em toda a economia regional.

População residente (1991)	359 430	(estimada para 1994)	361 120)
Taxa de actividade			(País)
global	43,3 %		(44,6 %)
masculina	55,4 %		(54,3 %)
feminina	31,6 %		(35,3 %)
População activa			
no sector primário	18,8 %		(10,8 %)
no sector secundário	37,9 %		(37,9 %)
no sector terciário social	12,6 %		(17,4 %)
no sector terciário económico	30,7 %		(33,9 %)

Fonte: INE, Censos 1991

Contudo, o reforço da industrialização dos últimos anos não se traduz apenas neste reforço da especialização regional. As modificações observadas na estrutura sectorial apontam ainda para a existência de processos de reestruturação produtiva. Por um lado, os que resultam de situações de crise sectoriais e de perda de competitividade de empresas da região, que se traduziram em quebras significativas no volume de emprego de alguns ramos (como no caso do vidro, do têxtil ou das máquinas não eléctricas), chegando, nalguns casos, ao encerramento de estabelecimentos. Por outro lado, é possível detectar processos, ainda que ténues, de reconversão produtiva (por exemplo, no caso do mobiliário) mas também ao aparecimento de empresas em ramos sem grande tradição na região, o que resulta, em grande parte, de processos de realocação a partir da área metropolitana de Lisboa (sobretudo nos concelhos limítrofes de Mafra e Alenquer), da expansão de áreas especializadas próximas (no caso dos plásticos e dos moldes, relativamente ao eixo Marinha Grande - Leiria), ou ainda do aproveitamento de complementaridades (no caso dos artigos de couro e calçado, relativamente ao centro produtor de curtumes, em Alcanena).

**Quadro 1 - Principais alterações sectoriais do emprego (1986-1994)**

Ramo	$\Delta$ absoluta	$\Delta$ (%)
alimentar	2451	55,8
cerâmica	1253	19,4
prod. metálicos	318	12,5
artº couro e calçado	240	22,2
mobiliário	623	81,8
máq. eléctricas	262	47,9

Ramo	$\Delta$ absoluta	$\Delta$ (%)
artes gráficas	288	65,3
artº plástico	315	128,6
prod. madeira	- 316	- 25,2
vidro	- 411	- 39,5
máq. não eléctricas	- 873	- 45,0
têxteis	- 215	- 32,4

Fonte: QP-MQE

Esta evolução, analisada do ponto de vista sectorial, não é acompanhada, porém, de grandes transformações no plano da estrutura empresarial. Esta continua a ser fortemente dominada pelas empresas de pequena e média dimensão: no universo registado, em finais de 1994, pelo Ministério da Qualificação e do Emprego, apenas 117 tinham mais de 50 pessoas ao serviço e apenas 8, mais de 400 empregados (QP-MQE, 1994). Apesar do crescente envolvimento de capitais exteriores na região (tanto nacionais como estrangeiros), a dinâmica recente do investimento, associada em grande medida à criação de novas empresas, continua muito associada ao potencial empresarial regional.

Os elementos apurados por inquérito (realizado a 146 empresas com mais de 10 pessoas ao serviço, num universo total de cerca de 460) confirmam as características essenciais do tecido empresarial regional: a pequena dimensão dos estabelecimentos, geralmente de carácter familiar e desinseridos de lógicas de grupo, a preponderância do capital regional e de formas rudimentares de organização e gestão, num universo empresarial relativamente recente.

Estas características, ainda que indiciadoras de um quadro geral de debilidade organizativa, não devem, no entanto, ser tomadas de forma absoluta nem irreversível.

A importância do envolvimento de grupos empresariais de dimensão nacional ou estrangeiros não pode ser medida apenas pelo número de estabelecimentos ou pelo emprego gerado. Concentrado nas áreas de expansão da região metropolitana de Lisboa e nos principais centros urbanos e industriais (Alcobaça, Caldas da Rainha e Torres Vedras), os seus efeitos induzidos no tecido empresarial, através de uma procura mais qualificada de serviços e infraestruturas, do estímulo a relações de complementaridade ou do efeito de demonstração não são desprezáveis.



### **Quadro 2 - Características essenciais do tecido empresarial da Região Oeste**

<b>Dimensão dos estabelecimentos</b>				
menos de 50 empregados	de 50 a 99 empregados	de 100 a 199 empregados	de 200 a 399 empregados	400 ou mais empregados
55.5	19.4	13.9	5.6	5.6
<b>Data de constituição</b>				
antes de 1940	de 1940 a 1960	de 1961 a 1974	de 1975 a 1981	depois de 1981
6.2	13.7	11.6	24.6	43.9
<b>Capital</b>				
maioritariamente regional	maioritariamente nacional		maioritariamente estrangeiro	
90.9	3.5		5.6	
<b>Relações com grupos económicos</b>				
independentes	em grupo regional (formal ou informal)	integradas em grupo nacional	integradas em grupo estrangeiro	
80.4	12.6	4.9	2.1	
<b>Organização interna</b>				
sem departamentos individualizados	estrutura mínima		estrutura complexa	
50.3	37.8		11.9	
<b>Forma de gestão</b>				
sócios e/ou familiares	sócios e gestores contratados		gestores contratados	
80.4	11.9		7.7	

Fonte: inquérito a empresas da Região Oeste (1995-96)

Por outro lado, a pequena dimensão ou simplicidade da estrutura organizativa não constitui, por si só, um factor limitante da inovação, quer no plano tecnológico, quer na gestão e na relação com os mercados. Algumas formas embrionárias de cooperação empresarial ou institucional têm constituído, neste domínio, soluções eficazes para ultrapassar os limites impostos pela dimensão das empresas.

Daí que a análise mais aprofundada da forma como se articulam as diferentes estratégias empresariais em presença e como, umas e outras, tiram partido (e fomentam) as condições territoriais na região, adquira grande importância para a compreensão da dinâmica deste tecido produtivo e do seu potencial de desenvolvimento.

### **3. ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS E DINÂMICA DOS SISTEMAS PRODUTIVOS**

O quadro 3 sintetiza os resultados do inquérito (já referido) no que respeita ao relacionamento das empresas com o seu meio envolvente. Dois modos essenciais de

articulação das estratégias empresariais com o contexto territorial sobressaem desse apuramento.

**Quadro 3 - Síntese da relação entre estratégias empresariais e condições territoriais**

modo de articulação com o contexto territorial envolvente	vias dominantes de inserção territorial	condições territoriais mais valorizadas	principais impactos sobre a configuração dos territórios
<p><b>PASSIVO</b></p> <p>aceitação dos factores produtivos existentes</p> <p>(lógica de exploração de vantagens comparativas constatadas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mercados de matérias-primas e de bens intermédios</li> <li>• (mercados de produtos finais)</li> <li>• recurso a serviços elementares</li> <li>• filiação em associações empresariais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• custo da mão-de-obra</li> <li>• infraestruturas físicas</li> <li>• "tradição"</li> <li>• acessibilidade a mercados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• especialização (numa óptica de produto)</li> <li>• intensificação de relações mercantis hierarquizadas entre empresas</li> <li>• resistência à inovação social</li> <li>• aproveitamento limitado do potencial de difusão de inovação das empresas mais apetrechadas (tecnologia, gestão, organização)</li> <li>• contribuição para uma inserção subalterna da região em contextos supra-regionais</li> </ul>
<p><b>ACTIVO</b></p> <p>aproveitamento de condições pré-existentis</p> <p><u>mas</u></p> <p>perspectiva de construção de novas condições territoriais de competitividade</p> <p>(lógica de construção de vantagens competitivas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mercados de matérias-primas e de bens intermédios</li> <li>• (mercados de produtos finais)</li> <li>• recurso a serviços</li> <li>• filiação em associações empresariais</li> <li>• parcerias com instituições</li> <li>• cooperação inter-empresas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• qualificação da mão-de-obra</li> <li>• infraestruturas físicas e tecnológicas</li> <li>• nível de oferta de serviços</li> <li>• complementaridades técnicas</li> <li>• "ambiente"</li> <li>• centralidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• especialização (numa óptica de fileira)</li> <li>• intensificação das relações mercantis e não-mercantis entre empresas</li> <li>• fomento da cooperação e de formas de parceria com instituições</li> <li>• propensão a formas de concertação estratégica, com vista à inovação económica e social</li> <li>• contribuição para uma inserção qualificada em redes supra-regionais</li> </ul>

De um lado, o que se designou por modo de articulação passivo, cuja característica fundamental é a exploração, por parte das empresas, de um certo tipo de vantagens comparativas, sobretudo as decorrentes dos custos de produção, da disponibilidade

local de *inputs* ou de uma certa tradição sectorial, que facilita a difusão do conhecimento técnico e dos mercados.

Grande parte das empresas entrevistadas seguem estratégias que se enquadram neste primeiro tipo. Ele é claramente dominante entre as PME's de base regional que adoptam em geral uma estratégia defensiva de adaptação ao mercado, com investimentos limitados e um constante ajustamento da produção às flutuações da procura, possível graças a uma grande flexibilidade na utilização dos recursos, nomeadamente da mão-de-obra. Mas este modo de articulação é ainda comum entre algumas empresas de base exógena (nacional ou estrangeira) que, embora com níveis organizacionais e tecnológicas mais elevados, se relacionam prioritariamente com empresas exteriores à região (no plano do recurso a serviços, da cooperação empresarial, do acesso aos mercados externos, etc.). Aproximam-se, assim, de uma lógica de enclave, tirando partido de algumas vantagens de localização mas com débeis efeitos multiplicadores no meio envolvente.

Do outro lado, aquilo que se designou por modo de articulação activo e que corresponde à adopção, por parte das empresas, de estratégias competitivas que incorporam de forma alargada a dimensão territorial, não só na perspectiva da utilização dos recursos existentes mas também na da crescente procura da consolidação de economias externas. Ainda que em número limitado, este segundo tipo encontra-se bem representado na fileira cerâmica (sobretudo no eixo Caldas da Rainha - Alcobça) e, em menor escala, na fileira agro-alimentar.

A esta luz é possível entender melhor como o processo de industrialização da última década se tem traduzido na reconfiguração do tecido produtivo da região. Duas dinâmicas contrastadas parecem emergir: uma, no sentido da progressiva atomização da estrutura produtiva; outra, no sentido da afirmação de sistemas produtivos localizados, dotados de maior ou menor grau de coesão interna, mas em que a interdependência e a complementaridade estão sempre presentes.

Se no primeiro caso a ideia-força é a da concorrência-rivalidade, estimulada pela competição entre as empresas nos mesmos segmentos de mercado, cada vez mais em função de factores associados aos custos, no segundo caso domina a da concorrência-cooperação, dado que à natural competição entre empresas se associa (e por vezes se sobrepõe) a procura de soluções concertadas entre empresas e com outros agentes locais com vista à garantia de melhores condições de produção e à valorização do seu posicionamento no mercado.

A preponderância da primeira das dinâmicas referidas, num quadro de rápida erosão dos tradicionais factores de competitividade, não permite que se encare com demasiado optimismo o futuro da indústria na região. O modelo de industrialização ainda hoje dominante tem permitido, é certo, algum crescimento do emprego. Mas não garante, e por vezes desencoraja, as necessárias transformações que, tanto no plano económico, como nos planos social e cultural, podem constituir as bases de um processo de desenvolvimento sustentado.

Pelo contrário, os casos que corporizam a segunda dinâmica referida podem ser entendidas como formas embrionárias de um novo modelo de industrialização, cuja consolidação assume um carácter imperativo para o desenvolvimento regional. Não é naturalmente um percurso simples. Exige a adopção de uma clara e persistente postura voluntarista por parte dos agentes com intervenção no plano das políticas locais mas pressupõe igualmente o empenhamento de outros agentes, designadamente dos próprios empresários.

Tendo em conta as características estruturais destes tecidos produtivos, a prioridade não pode deixar de ser a valorização do meio. As perspectivas abertas, ao longo dos últimos anos, pelos debates sobre a construção de configurações territoriais de sucesso (Benko e Lipietz, 1992; Ferrão, 1992) oferecem, no plano teórico, um leque vasto de sugestões para a acção.

O exercício, com que se conclui esta comunicação, é uma tentativa de sublinhar algumas dessas pistas de trabalho, a partir do exemplo da fileira cerâmica que, pelas suas características, é o que melhor se coaduna ao quadro conceptual adoptado.

#### **4. A FILEIRA CERÂMICA DA REGIÃO OESTE NA ÓPTICA DOS "MEIOS INOVADORES"**

Desenvolvido por autores agrupados em torno do GREMI, o quadro conceptual associado à noção de "meio inovador" tem procurado contribuir para uma melhor formalização dos processos de desenvolvimento regional, a partir da ideia-chave que estes não dependem tanto da capacidade de atrair investimentos exógenos, mas da "capacidade de estimular iniciativas locais, de gerar novas empresas ou de implementar uma dinâmica territorial de inovação" (Maillat, 1995).

Nesse sentido, o território é entendido não apenas como um conjunto de condições dadas *a priori*, nomeadamente as infraestruturas físicas ou tecnológicas, a existência de mão-de-obra qualificada, ou quaisquer outras, mas como algo dinâmico, em permanente construção (Maillat, 1995).

Os conceitos de meio e de meio inovador surgem assim associados a dois estádios diferenciados da organização territorial.

Um "meio" (*milieu*) é assim entendido como uma configuração espacial em que um conjunto de agentes independentes (empresários, instituições, autoridades locais, etc.) e de elementos materiais e imateriais (empresas, infraestruturas físicas e tecnológicas, mas também *know-how*) estão associados numa lógica de interacção, resultante das relações de proximidade, complementaridade e de cooperação existentes (Maillat, Quévit e Senn, 1993). Esta facilita o estabelecimento de um modo específico de regulação local, que potencia a difusão do conhecimento e a gestão eficiente dos recursos produtivos disponíveis, constituindo, por isso, um factor gerador de externalidades de natureza territorial.

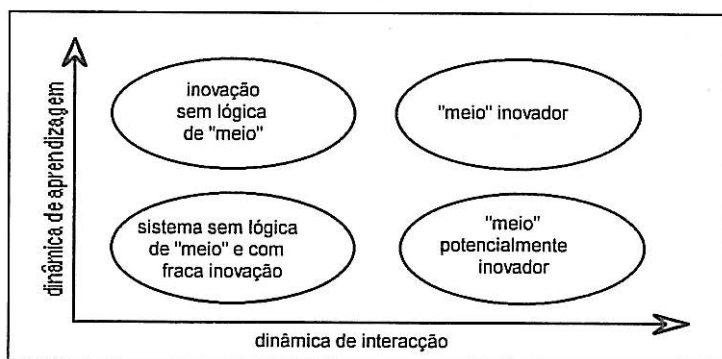
Uma tal configuração adquire as características de "meio inovador" se a dinâmica de aprendizagem colectiva a torna capaz de se inserir em redes de inovação, onde possa obter informação específica e novos recursos de que necessita, e de promover novas combinações para o aproveitamento dos recursos produtivos existentes (Maillat, 1995). Trata-se, pois, de um processo que integra o desenvolvimento da sua dinâmica interna - uma lógica de criação e difusão de conhecimento orientada para a inovação tecnológica, baseada na cooperação entre agentes e na constituição de redes para a inovação - com um novo modo de relacionamento com o exterior que potencie as suas vantagens competitivas (Quévit e Van Doren, 1995).

Na figura 2 estão representados, de forma esquemática, quatro tipos de configurações territoriais em função da existência ou não de uma lógica de "meio inovador", tendo em atenção as duas variáveis essenciais referidas anteriormente: a de interacção entre os agentes em presença, de cuja intensidade depende a constituição de um "meio", e a de aprendizagem de que depende a sua capacidade inovadora.

Uma análise das características da fileira cerâmica na Região Oeste à luz deste quadro permite-nos sublinhar alguns aspectos relevantes com vista à sustentação de algumas considerações no plano das políticas de desenvolvimento regional.

As próprias características deste tecido empresarial (grande número de estabelecimentos, de dimensão diversa mas com forte predomínio de PMEs) têm estimulado o desenvolvimento de uma teia de relações de natureza mercantil entre as empresas, baseadas essencialmente no reforço das complementaridades produtivas em torno do fornecimento de produtos intermédios e da subcontratação de especialidade e de quantidade.

**Figura 2 - Tipologia de sistemas produtivos, na óptica dos meios inovadores**



Adaptado de: Maillat, 1995

Por outro lado, a consolidação, ao longo de muitas décadas, de uma importante tradição neste ramo permitiu o desenvolvimento de uma "atmosfera produtiva" (no sentido marshalliano) dotada de uma cultura técnica e de uma cultura empresarial específicas, que gera condições para a dinâmica do próprio sistema, estimula processos de mobilidade sócio-profissional (os casos de *spin-off*, por exemplo, são frequentes) e contribui para uma certa homogeneização de normas e comportamentos, isto é, para o estabelecimento de um modo de regulação próprio. A circulação da informação, em grande medida baseado no conhecimento interpessoal, e a difusão de inovações (referente a tecnologias, a mercados, etc.), geralmente por processos de imitação constituem, assim, uma consequência da grande densidade relacional existente, que algumas das medidas de política industrial dos últimos anos (nomeadamente no que diz respeito aos incentivos à criação de infraestruturas tecnológicas, de formação especializada ou de apoio à gestão empresarial) têm, justamente, procurado consolidar.

Estes aspectos pressupõem a existência de uma dinâmica de interacção relativamente desenvolvida, pelo que se pode deduzir que a fileira cerâmica da Região Oeste tende a configurar-se em "meio", no sentido atrás referido.

Contudo, ao avaliar a importância do factor inovação, tanto do ponto de vista tecnológico como do organizacional ou da gestão, é-se forçado a concluir que a materialização do potencial inovador deste "meio" se revela, ainda hoje, muito incipiente. Apesar de algumas (importantes) excepções, o panorama geral continua a ser marcado pela fraca intensidade tecnológica, pelo reduzido recurso a serviços estratégicos e pela debilidade organizativa, o que no seu conjunto se reflecte num posicionamento relativamente subalterno da região face ao ambiente externo (Feio, 1995). Importa, pois, procurar na segunda dimensão considerada - a da dinâmica de aprendizagem colectiva - uma interpretação desse facto.

Neste plano, constata-se que a existência de um complexo produtivo dotado de assinalável articulação interna não desembocou, ainda, na emergência de um processo de "auto-identificação colectiva" e de concertação estratégica em torno de um projecto comumente desenvolvido, elementos cruciais no estabelecimento dessa dinâmica de aprendizagem colectiva (Perrin, 1995).

A este facto não é alheia a debilidade daquilo a que diversos autores têm vindo a designar por "espessura institucional", entendida não apenas como a presença de um número significativo de instituições de natureza diversa (serviços qualificados, infraestruturas tecnológicas e centros de inovação, associações empresariais e sindicais, agências de desenvolvimento, organismos do Estado central e autarquias locais, associações cívicas), mas também de uma "atmosfera" resultante da interacção estabelecida entre elas, capaz de gerar os mecanismos adequados à gestão de interesses e expectativas, naturalmente não coincidentes, e uma consciência colectiva de partilha de um empreendimento comum (Amin e Thrift, 1993).

No caso da Região Oeste (tal como, aliás, na grande maioria dos sistemas produtivos locais identificados no nosso país), à fragilidade do quadro institucional local acresce uma experiência ainda limitada de cooperação entre empresas e de parceria entre estas e outras entidades públicas ou privadas.

Algumas experiências podem, entretanto, ser tomadas como casos exemplares.

Por um lado, a emergência de novas formas de organização produtiva - redes de

cooperação com fins específicos (aprovisionamento em comum de matérias-primas ou produtos intermédios, exploração conjunta de determinados mercados externos) e constituição de grupos de empresas que, embora não formalizados no plano jurídico, assumem estratégias comuns ou articuladas na sua relação com os mercados ou com os outros agentes locais - têm revelado o papel que as externalidades de natureza territorial assumem na melhoria das suas condições de competitividade e têm estimulado o desenvolvimento de estratégias empresariais mais exigentes, nomeadamente no que se refere à abordagem dos mercados externos, por parte de empresas que, tomadas isoladamente, não teriam a dimensão e a capacidade organizacional para o fazer (Feio, 1995).

Por outro lado, as experiências de cooperação entre associações empresariais, autarquias e Estado central, tem proporcionado a instalação de novas infraestruturas e o reforço do nível de oferta de serviços às empresas que, embora não invertam o panorama geral de carência neste domínio, constituem importantes passos no sentido da modernização de um tecido produtivo local onde predominam as pequenas unidades, incidindo em campos como o da formação e qualificação da mão-de-obra, o do apoio à gestão ou o da qualidade.

O número limitado destes exemplos denota, contudo, que a consciência das vantagens da cooperação e das parcerias locais não é ainda suficientemente generalizada, que há ainda um longo caminho a percorrer no sentido da criação de um clima de confiança e de reciprocidade, necessário à emergência de processos de negociação e concertação estratégicas. A rivalidade entre empresas, por exemplo, tem dificultado a percepção convergente das oportunidades que emergem dos seus espaços de mercado e tecnológicos, o que não facilita a generalização rápida da inovação, num sector em que esta adquire características muito específicas, de adaptação tecnológica e de produtos em função da evolução dos mercados e da concorrência (*demand pull*).

Por outro lado, prevalece, entre a grande maioria dos agentes locais, a convicção de que a melhoria das condições de competitividade deste sistema produtivo depende essencialmente da evolução do quadro macroeconómico e das políticas estatais, assumindo, por essa via, uma atitude expectante face ao processo de desenvolvimento e previligiando a reivindicação de medidas assistenciais de resultados nem sempre comprovados.

Ora a consolidação de um desenvolvimento sustentado da fileira cerâmica e do



conjunto da base económica desta região assenta, antes do mais, na valorização das suas condições endógenas e das capacidades dos seus agentes, nelas incluída a de tirarem partido das relações que estabelecem com contextos mais alargados. O seu ponto de partida só poderá ser o reconhecimento, por parte dos diversos actores em presença, que as potencialidades existem mas que só encontrarão plena expressão na medida em que forem consideradas como um património comum, e, em comum, forem desenvolvidas.

Trata-se, pois, de um processo que incorpora uma clara dimensão cognitiva, em que a auto-identificação colectiva e a consciência de pertença a uma comunidade de interesses se confundem com a própria definição de referenciais estratégicos. O desenvolvimento de uma forte identidade regional assume-se, por esta via, como um objectivo central de uma política de desenvolvimento da região, factor de regulação das normas de relacionamento entre os agentes locais e fonte da sinergia necessária ao prosseguimento de um processo que exige persistência e voluntarismo, dado que os seus resultados não se revelarão no imediato, nem são no imediato previsíveis.

À luz do quadro teórico anteriormente referido, uma política de desenvolvimento deverá privilegiar, em articulação com este primeiro objectivo, a consolidação da coesão do sistema produtivo (o reforço da dinâmica de interacção) e a criação de outras condições para a emergência de uma dinâmica de aprendizagem colectiva.

Sugerem-se, nesta linha, cinco áreas de intervenção:

- i) O estímulo à consolidação das interdependências de natureza mercantil, na óptica do reforço da lógica de fileira, procurando colmatar, através de incentivos selectivos ao investimento privado ou a parcerias público-privado, algumas lacunas evidentes, nos domínios dos equipamentos ou dos serviços directamente associados à produção (qualidade e design industrial, por exemplo);
- ii) O estímulo ao estabelecimento de redes de cooperação entre empresas, nomeadamente com vista ao melhor aproveitamento dos recursos produtivos ou à exploração de mercados externos;
- iii) O estímulo ao reforço das parcerias entre empresas e instituições públicas ou público-privadas, designadamente no que respeita ao desenvolvimento do sistema de ensino e de formação profissional e à valorização dos recursos humanos regionais (aprofundando a experiência das instituições existentes e reforçando a sua ligação às empresas e aos agentes sociais envolvidos no processo produtivo), ao desenvolvimento do potencial tecnológico e de inovação da região (reforçando

- a intervenção das entidades fornecedoras de serviços intensivos em conhecimento existentes e a ligação a centros tecnológicos exteriores), ao reforço da formação empresarial e das capacidades de gestão, ou ainda ao acompanhamento dos mercados externos (informação, estudo de oportunidades, promoção internacional);
- iv) O estímulo ao desenvolvimento da oferta e da procura de serviços estratégicos (financeiros, consultoria de gestão, marketing e publicidade), seja pela atracção de empresas prestadoras de serviços ou pela promoção do recurso a serviços extra-regionais;
- v) O estímulo ao envolvimento das empresas da região em parcerias internacionais, procurando limitar os efeitos perversos do excessivo envolvimento de empresas da região em lógicas de subcontratação internacional das fases de menor valor acrescentado, contribuindo, assim, para um reposicionamento mais favorável do conjunto da região na divisão internacional do trabalho, e reforçando uma interacção equilibrada com o ambiente externo, com consequências potencialmente benéficas tanto ao nível da dinâmica de inovação deste sistema como da sua visibilidade externa.

Estas sugestões de áreas de intervenção não podem ser entendidas como um recetivário. Uma política de desenvolvimento depende, em grande medida, do envolvimento dos agentes locais na própria definição dos seus objectivos e medidas. Para tal, urge adoptar as medidas organizacionais adequadas ao estabelecimento de um quadro de concertação estratégica, capaz de conciliar interesses por vezes contrários e expectativas ou prioridades necessariamente diferenciadas. Esse o desafio com que se confrontam hoje os autarcas e os representantes regionais de outros organismos do Estado, os empresários e os sindicatos, as associações de desenvolvimento e outras estruturas da sociedade civil.

## BIBLIOGRAFIA

AMIN, A. e THRIFT, N., ed. (1993), *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*. Oxford University Press, Oxford.

BENKO, G. e LIPIETZ, A., ed. (1992), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. P.U.F., Paris.

FEIO, P. A. (1995), *Território e Competitividade. Uma perspectiva geográfica do*

*processo de internacionalização do sector da cerâmica.*, Lisboa (policopiado).

FERRÃO, J. (1992), *Serviços e inovação. Novos caminhos para o desenvolvimento regional*. Celta Editora, Oeiras.

MAILLAT, D., QUÉVIT, M. e SENN, L., ed. (1993), *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional*. GREMI, Neuchâtel.

MAILLAT, D. (1995), "Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy". *Entrepreneurship & Regional Development*, nº 7, pp. 157-165.

PERRIN, J. C. (1995), "Apprentissage collectif, territoire, milieu innovateur: un nouveau paradigme pour le développement des régions en crise". *Colóquio GREMI Les dynamiques urbaines et les milieux innovateurs*, Évora (policopiado).

QUÉVIT, M. e VAN DOREN, P. (1995), "Dynamiques urbaines et milieux innovateurs: le cas de Charleroi". *Colóquio GREMI Les dynamiques urbaines et les milieux innovateurs*, Évora (policopiado).

# INDUSTRY AND DEVELOPMENT IN BEIRA INTERIOR

Iva Pires<sup>1</sup>

Eduarda M. Costa<sup>2</sup>

## INTRODUCTION

During the 1950`s and the 1960`s regions and localities relied for their development upon large-scale enterprises and central government policies. However in the 1970`s international crises showed central policies were unable to generate local innovative capacity and promote development, particularly in small and peripheral areas. This coincided with the collapse of agglomeration economies and a changing spatial organisation of industrial activities. The emergence of autonomous patterns of development in some areas increased attention to the process of economic development based on territorially specific local characteristics. Simultaneously, some changes occurred in the production system so that it became more flexible, although fordist organisation of production remains important in some areas, or in some productive specialisations (BENKO and DUNDFORD, 1994).

In this context, in the early 1980`s there was a re-emergence of the regional question and local actors moving to the foreground. The resurgence of regional economies win an increasing interest which goes beyond academic studies and extend into the political context (STORPER, 1995, HALLIN and MALMBERG, 1996). According to HALLIN and MALMBERG (1996) this can be explained by three different reasons which have all contributed to the rediscovery of the region. The first is that regions

---

1 Prof. Auxiliar Dep. Sociologia FCSH, UNL and researcher of CEG.

2 Assistant Dep. Geografia FLL, UL and researcher of CEG.

became more important as a political force and started to play an important role in generating new kinds of activities or in supporting certain endogenous or exogenous initiatives, groups or other bodies. The second is related to the growing globalisation process (due to internationalisation of capital and innovation in telecommunications) that has been counterbalanced by regional specialities and their ability to recover and to integrate themselves in the global economy. The third, is related to the process of European economic integration itself which requires the removal of barriers between the memberstates. Although this was a prime goal and is expected to have important positive effects for the EC economy, some authors also point to negative effects, such as increased regional unbalance (DUNFORD, 1994).

Local development is due to both endogenous and exogenous factors despite some have identifying local development with only endogenous development. So although endogenous movement has been important to regional development, global changes have also been conditioning the ability of regions to recover. The geography of post-Fordism production is said to be local and global (AMIN, 1991) and the need to address the interaction between local initiatives, government policy and global structural changes is fundamental to understanding local development and local action effects.

These changes have been particularly important in rural and peripheral areas. In fact, "in rural, frequently peripheral areas, a dynamic individual can often trigger a sustained series of local development initiatives (...) based on a more diversified utilisation of local resources, combined with technological upgrading, training efforts, design and cultural activities, local financing and improved forms of local co-operation and information change. This not only helped to improve local employment and living conditions but also strengthened the local negotiation position with outside entrepreneurs, central government or international organisations" (STOHR, 1990, pp. 5).

As important as the favourable "environment" created by local actors is the local capacity to support economic growth in the future. For example is it capable of helping young local enterprises to face the challenge set by the necessary transition to national and international markets? BENNETT and McCOSHAN (1993), in an attempt to summarise the chief factors which promote a local enterprises "environment",

emphasise the extent of existing entrepreneurship, the occupational structure related to commerce, services and management, high levels of educational attainment, availability of skills, premises and local capital. However they don't neglect as a primary factor the general institutional structure of the area and conclude "(...) that enterprise development is as much a social as a technological or financial phenomenon." (p.99).

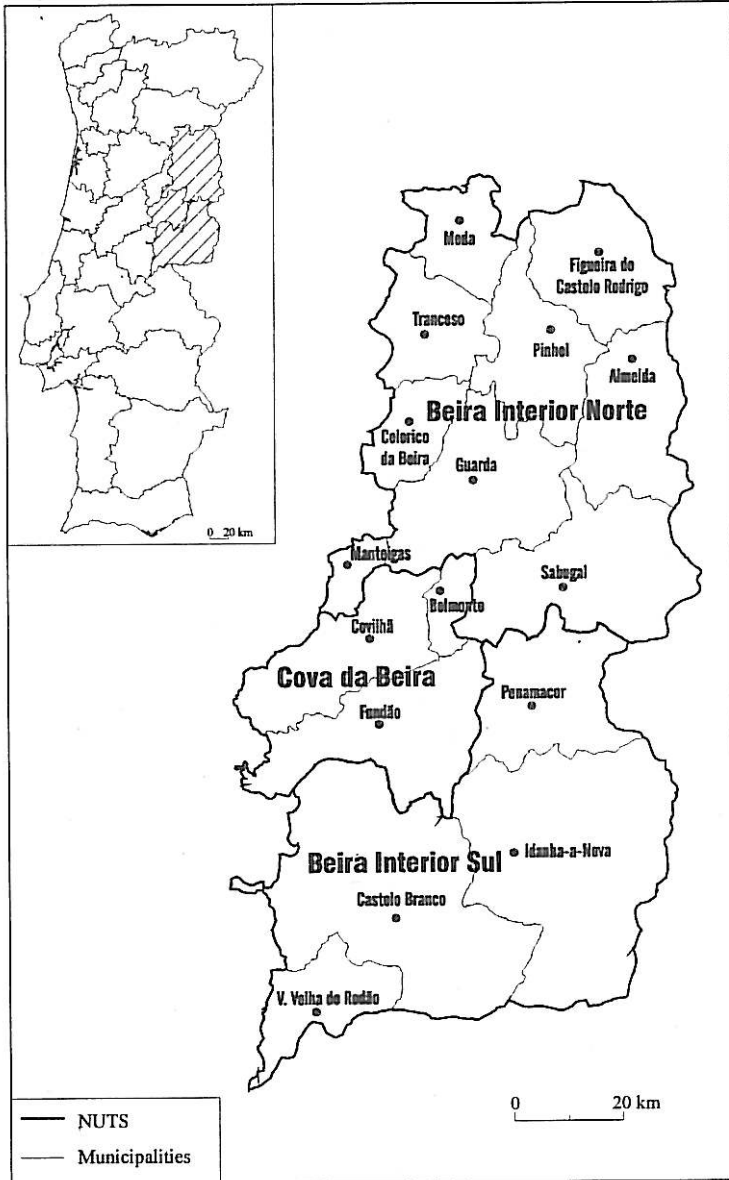
In this work we will identify the main changes that occurred in the economic structure of a marginal area and their contribution to regional development. These changes are strongly linked to those within regional urban centres, which have been able to overcome the depopulation and ageing process which has affected this region.

### **1. "RAIA CENTRAL" - BRIEF CHARACTERISATION OF A MARGINAL AREA**

The region we are studying includes three NUT's - "Beira Interior Norte", "Cova da Beira" and "Beira Interior Sul" (Figure 1). This region is situated in the inner centre of Portugal and is constituted by a set of 16 municipalities.

In recent years important changes have taken place. The evolution of the active population shows a strong reduction in the primary sector, while industry and services have growth. The primary sector lost, between 81 and 91, more than 40% of their employees but that lost was counterbalanced by the increase in the service sector, mainly in social services. Therefore, the structure of the active population has changed in this decade: the primary sector and the services switched their positions, while the industry sector stayed the same (Table 1). In addition, the region is now well served by road and information networks and teaching equipment.

**Figure 1**  
**Rota Central**



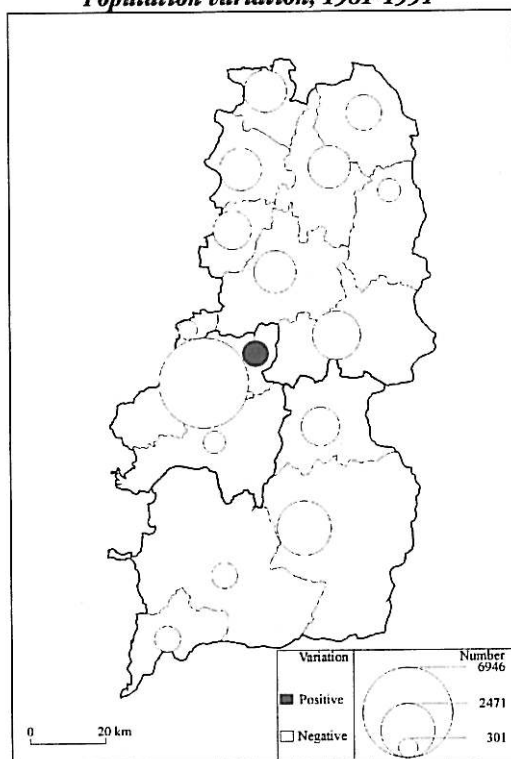
**Table 1**  
**Structure of employment by sector, 1981-1991**

Regions	1981				1991			
	I	II	III	Activity Rate	I	II	III	Activity Rate
Beira Interior Norte	47.5	23.7	28.7	37.8	29.5	25.9	44.6	37.4
Cova da Beira	24.6	44.5	31.0	40.4	14.0	45.4	40.6	40.3
Beira Interior Sul	28.6	32.4	39.0	35.5	15.3	33.4	51.4	36.5

Source: Census of Population, 1981, 1991

The problem is that some municipalities are more involved and have more benefits from these changes than others. We can identify two different groups (Figure 2). One includes the municipalities near the border with Spain where the economic activities are incipiently represented.

**Figure 2**  
**Population variation, 1981-1991**



Source: Census of Population, 1981, 1991



For example, in some of these the number employed in industry was less than 300 in 1993; population aged 60 years or more represented 30% of the inhabitants; in some cases the rate of illiteracy reached 30%; and they lost 10 to 25% of population between 81 and 91. This is not a favourable position from which attract investment.

The other group comprises the municipalities linked, although not all of them, by the road IP2. Along this axis, as pointed out in other studies, Castelo Branco, Covilhã and Guarda are the most industrialised and urbanised poles and are providing an important contribution to regional development. In a previous study, MORA, MEDEIROS and JACINTO (1993) identified four types of municipalities (Figure 3): the regional capitals of Castelo Branco and Guarda, a group strictly dependent on wool industry, a group of rural industrialised municipalities and a group of rural municipalities where does not exist industries.

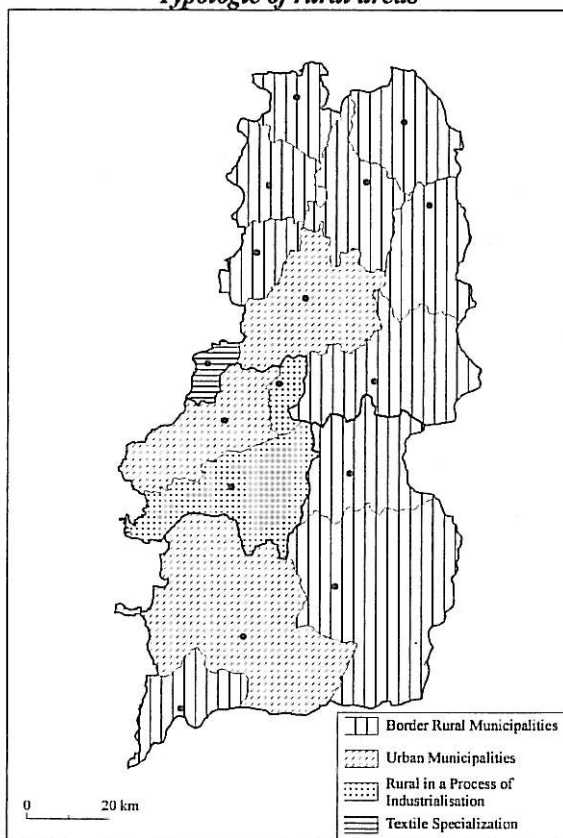
In synthesis, we can identify two different sub-regions:

- one more dynamic, industrialised and where urban poles have an important role in the process of development;
- the other peripheral, rural, less developed and with growing difficulties in attracting private economic activities.

Notwithstanding this differentiation, these two sub-regions have in common the difficulty of retaining their population and with only one exception (the municipality of Belmonte) they all lost population during the eighties. Despite municipalities decline, between 1981 and 1991, the urban poles increased their population, specially the regional capitals of Guarda and Castelo Branco. The regional urbanization rate in 1991 got 40.1%, while in 1981 was 33%.

If we add to this analysis the structure of population by age group the scenario for the future is not promising. The economic development during the eighties was not enough to stop the ageing of population (a result of low birth rates and migration of the young to the main coastal urban poles or to foreign developed countries). In four municipalities, especially in Beira Interior Sul, inhabitants with 65 or more years represented, in 1991, more than 30% of the total (Table 2).

**Figure 3**  
**Typologie of rural areas**



Source: Adapted from MORA, MEDEIROS and JACINTO (1993), p.238

**Table 2**  
**Population by age group, 1981-1991**

	1981			1991		
	<25	25-64	>=65	<25	25-64	>=65
Beira Interior Norte	38.2	43.7	18.1	31.4	46.9	21.7
Cova da Beira	38.3	46.4	15.3	32.5	49.5	18.0
Beira Interior Sul	32.7	46.8	20.5	27.8	48.1	24.1

Source: Census of Population, NSI 's

The regions share of national industrial employment is low. As we can observe even the most industrialised municipalities have an insignificant amount and only Covilhã

represented, in 1982, more than 1% of national industrial employment, a value in decline since then (Table 3).

**Table 3**  
**Importance of industrial employment in selected municipalities to national industrial employment (%), 1982-1993**

Municipalities/region	1982	1991	1993
Guarda	0.27	0.36	0.41
Manteigas	0.08	0.07	0.07
Belmonte	0.10	0.23	0.24
Fundão	0.12	0.20	0.24
Covilhã	1.02	0.91	0.82
Castelo Branco	0.36	0.61	0.61
Total of the Region	2.27	2.59	2.69
National	100.0	100.0	100.0

Source: M. of Employment and Social Security, 1982, 1991 and 1993

In comparison, Guarda, Belmonte, Fundão and Castelo Branco increased their importance during the eighties and the beginning of this decade. While Guarda and Castelo Branco confirm themselves as important poles of regional development, in Covilhã there is an ongoing redefinition of its economic base (Table 4). The woollen textile industry has been loosing employment but, at the same time, the clothing sector has been increasing which allows the T&C filière to maintain its importance in the local economy. In a recent study, PORTER (1994) point out two regional clusters: the clothing industry in the south (Castelo Branco) and the wool manufacturing industry in Covilhã.

Nevertheless, the regional share of national employment is winning position, although slowly. In fact, the 1980`s were a favourable period for the productive activities in the region: industrial employment increased about 30% between 1982 and 1991, available regional resources were mobilised, the industrial structure became more dense and the services, both to serve the population and other economic activities, had stimulus for growth. At the same time, the region became more attractive to exogenous capital, namely from other EC members. Nevertheless, employment grew only in three sectors which became the most important in the regional industrial structure (Table 5):

- food and beverage;
- clothing and footwear;
- and particularly in equipment (including autoparts and the cool branch as

refrigerators).

**Table 4**  
**Industrial employment by municipality, 1982-1993**

Municipalities	1982	1991	1993	Absolute Change 91/93
Almeida	53	36	77	41
Celorico Beira	118	156	224	68
Fig. Cast. Rodrigo	261	264	272	8
Guarda	2453	3377	3588	211
Manteigas	683	697	628	-69
Meda	20	21	35	14
Pinhel	182	203	637	434
Sabugal	298	508	567	59
Trancoso	164	162	170	8
Belmonte	917	2147	2113	-34
Covilhã	8688	8612	7205	-1407
Fundão	1210	1907	2109	202
Idanha-a-Nova	69	85	69	-16
Penamacor	20	64	90	26
V. V. Rodão	641	452	392	-60
Castelo Branco	2943	5706	5364	-342
Total Region	18724	24397	23540	-857

Source: M. of Employment and Social Security, 1982, 1991 and 1993

**Table 5**  
**Number of employees by sector in the region, 1982-1993**

	1982	1991	1993	82/91 (%)	82/93 (%)
Food & Beverage	2410	2450	2439	1.7	1.2
Textile, Clothing & Footwear	11920	16168	15144	35.6	27.0
Wood & Furniture	1223	1135	1144	-7.2	-6.5
Paper & Printing	735	669	669	-9.0	-9.0
Chemical & Plastics	153	141	139	-7.8	-9.2
Non Metallic Minerals	679	822	847	21.1	24.7
Heavy Metallic	143	109	96	-23.8	-32.9
Metallic, Electric & Transport Equip.	1453	2876	3061	97.9	110.7
Others	7	27	31	74.1	342.9
Total	18724	24397	23540	30.3	25.7

Source: M. of Employment and Social Security, 1982, 1991 and 1993

As we can see, mature industries (with a traditional location in the region) such as food and beverage coexists with new recent ones, which are labour intensive and mainly searching for low labour costs like the clothing and footwear industry (which established all parts of the production process in the region), or the autoparts (where production is restricted to the more intensive labour phases). In all cases foreign direct investment assumes an important position.

The traditional industries such as textile, clothing, food and beverages, accounted for 64% of the industrial employment in 1993, although in 1982 the share was higher (about 77% of employment). This specialisation, despite showing a tendency to slow, represents a dangerous situation and contributes to weakness the economic base of the region which becomes more sensitive to crises. In fact, it was the textile crisis felt all over the country which hits this region more acutely because of its specialisation.

On the other hand regional competitiveness based mainly on low production costs (especially low labour costs) is hard to maintain in a global economy. The region is exposed to others that can produce the same products even cheaper. Since the beginning of the 1990`s we observe a general tendency of a decrease of employment, especially in textiles. Covilhã was the municipality that experienced most difficulties to dealing with the crises at the beginning of the decade. Nowadays, it represents more than 31% of the regional work-force but it lost more than one thousand jobs between 1991 and 1993. The unfavourable industrial mix explains this evolution: in 1982, the employment in the T&C filière accounted for 67% of regional employment, and the restructuring process in the biggest but obsolete wool firms which attempted to gain access to EC markets had a counterpart in the increasing of unemployment.

The distribution of employment presents, not only to a high specialisation but also to a higher level of spatial concentration. As a matter of fact, six municipalities<sup>3</sup> retained more than 90% of the industrial employment in 1982. Ten years later those same municipalities increased to 92%. Food and beverage and T&C industries are presented in almost all of the municipalities, nevertheless Castelo Branco and Guarda for the food industry and Covilhã and Manteigas for textiles are the main productive areas. The clothing industry, more recent in the region, moved away from the textile traditional productive areas to other municipalities such as Belmonte, Celorico da Beira, Fundão, Pinhel and Sabugal which although less industrialised, are able to offer cheap female labour. Together, they now account for 31% of the regional T&C employment while in 1982 they represented only 11%.

Another characteristic of the regional industrial structure is that SME's are dominant (Table 6). In the less industrialised municipalities sometimes one or two big firms account for more than half of the total manufacturing employment, like paper

---

3 Belmonte, Castelo Branco, Covilhã, Fundão, Guarda and Manteigas.

production in Vila Velha de Rodão, wool textiles in Manteigas, or clothing in Pinhel and Celorico da Beira. On the reverse those more industrialised areas have a more equal distribution of employment by firm size dimension.

*Table 6*  
*Employment by firm size dimension (%), 1993*

Municipality	1-9 emp.	10-49 emp.	50-99 emp.	100-399 emp.	>400 emp.	Total
Almeida	32.5	67.5	0.0	0.0	0.0	100.0
Celorico Beira	14.3	29.0	0.0	56.7	0.0	100.0
Fig. Cast. Rodr.	25.7	36.4	37.9	0.0	0.0	100.0
Guarda	10.1	16.1	18.1	24.5	31.3	100.0
Manteigas	7.8	10.8	15.0	0.0	66.4	100.0
Meda	65.7	34.3	0.0	0.0	0.0	100.0
Pinhel	15.5	16.6	0.0	0.0	67.8	100.0
Sabugal	23.1	31.4	25.9	19.6	0.0	100.0
Trancoso	55.3	44.7	0.0	0.0	0.0	100.0
Belmonte	4.5	7.2	12.2	47.7	28.4	100.0
Covilhã	6.3	20.8	14.6	42.7	15.7	100.0
Fundão	14.8	33.7	13.2	15.3	23.0	100.0
Idanha-a-Nova	47.8	52.2	0.0	0.0	0.0	100.0
Penamacor	34.4	65.6	0.0	0.0	0.0	100.0
V. Velha Rodão	6.6	4.1	0.0	89.3	0.0	100.0
Castelo Branco	9.1	24.9	11.8	30.6	22.7	100.0
Region	9.9	21.4	13.6	31.9	23.0	100.0

Source: M. of Employment and Social Security, 1993

Even if SME's are dominant in the region we can find some firms that may be included in the list of the 1000 biggest firms in Portugal. Again, they belong to the branches that characterise the regions specialisation: food and beverage and textile and clothing. As a matter of fact the region has some firms with national and international dimension and whilst some are branch plants, others are a result of a local entrepreneurial activity.

## 2. RESTRUCTURING AND INNOVATION IN MANUFACTURING INDUSTRY

Within the context of growing international competition, entrepreneurs need a quickly adjust to new competitive factors and to flexible production systems. In order to identify the main problems and potentialities of the regional manufacturing system we propose to analyse: local entrepreneurial attitudes towards technology, markets and competitiveness conditions and the productive and organisational characteristics of enterprises.

## 2.1. Brief characterisation of enterprises

We sent a postal questionnaire to all manufacturing industries with 10 or more employees according to the 1993 data<sup>4</sup>. We had 48 answers. These firms employ 5439 persons which represent 23.1% of the regional employment. The employment distribution by sector is also representative of the regional situation (Table 7).

**Table 7**  
**Regional industrial structure of employment (1993) and structure of sample (1995)**

	Sample - Postal Questionnaire results	Total of the region - Statistical data
Food & Beverage	16.2	10.4
Textile, Clothing & Footwear	57.9	54.7
Wood & Furniture	0.8	4.9
Paper & Printing	0.9	2.8
Chemical & Plastics	0.4	0.6
Non Metallic Minerals	3.0	3.6
Heavy Metallic	0.0	0.4
Metallic, Electric & Transport. Equip.	20.8	13.0
Others	0.0	0.1
Total of Employees	5439	23540

Source: Postal Questionnaire and M. of Employment and Social Security

If we consider the sample of the studied firms we can focus some aspects. Regarding the age of firms we can distinguish three groups: the first one includes enterprises founded before 1974; the second one where firms established between 1974 and 1986; and the last one corresponds to firms that started only after 1986 (Table 8).

Firms created before 1974 are the most representative and stood out in the national context. Their origin is strictly linked to the endogenous physical resources and to historical reasons. Food industries were related to the production of flour, cattle food and dairy products. Some of these oldest enterprises remain important in the regional economy; some have more than 400 employees and belong to international groups.

<sup>4</sup> Exception to bakeries because they are irrelevant for our purposes.

**Table 8**  
**Number of firms by branch and date of foundation**

	<1974	1974-86	>1986	Unknown	Total	%
Food & Beverage	4	3	0	0	7	14.7
Textile, Clothing & Footwear	10	4	6	0	20	41.6
Wood & Furniture	2	0	1	0	3	6.3
Paper & Printing	1	0	2	1	4	8.3
Chemical & Plastics	0	0	1	0	1	2.1
Non Metallic Minerals	4	0	1	0	5	10.4
Metallic, Electric. & Transp.. Equip.	5	1	2	0	8	16.6
Total of firms	26	8	13	1	48	100.0
Total of Employment	2644	1140	1645	10	5439	-

Source: Postal Questionnaire

Textile production is very old, but the manufacturing period started in the 18<sup>Th</sup> century, although it was during 19<sup>Th</sup> century that regional production developed a crucial role in the national economy. The restructuring process (1988-1992) supported by public funds, led to the shut up of several firms, specially the old ones, but allowed the modernisation of equipment in a few others. Those ones replaced work-force by capital so the panorama for employment is not very auspicious in either case.

The firms established in the second period (after the Portuguese revolution of 1974 to 1986) are mainly small and medium enterprises related to increases in local consumption. Nevertheless, some of them grown and are now quiet well integrated in national and international markets where they sell their own products.

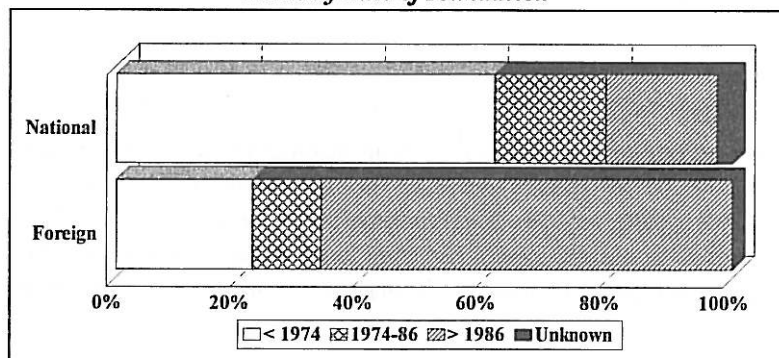
The last period started with Portuguese integration into the European Community. In spite of an industrial structure which still maintains its specialisation in traditional labour intensive branches like clothing and food, there are other emerging sectors like autoparts (electrical cables) which represents approximately 2000 employees. The "cold sector" (production of refrigerators) have been increasing importance, not only due to new firms but specially due to the consolidation of those created in the seventies by local entrepreneurs.

Another important aspect that characterises this third period is foreign direct investment, that is related to Portuguese integration into the European Community (Figure 4). Since then foreign direct investment has increased and contributed to Portuguese integration in the global economy. Despite a large proportion of total



being invested in real estate, banks and insurance, there were some investments made in manufacturing industry. Ford-Volkswagen in the Península of Setúbal was the biggest but clothing and footwear are also important. These investments are concentrated in areas which competitiveness is mainly supported by low labour force costs and by local (low prices of land, creation of infrastructures) and central (EC funds and national incentives) incentives.

**Figure 4**  
**Firms by Date of Foundation**



Source: Postal Questionnaire

This region, as in the rest of the country, has been attractive to foreign capital namely from Spain, France and Germany. We can find foreign firms on food and plastics, but autoparts, clothing and footwear have the most important share of employment created by foreign capital. The regional competitiveness is supported by cheap female labour and also by incentives provided by local government. In addition, accessibility improvement, the proximity to Spain and EC incentives have also contributed to this exogenous investment.

Some of these firms belong to international groups (Table 9). Portuguese headquarters are in the Lisbon or Oporto Metropolitan Areas. The groups that invest in clothing and footwear also have plants in North Africa (E.g. Morocco) and South America (Venezuela, Argentina) as well as in Portugal.

**Table 9**  
**Number of firms that are branch plants of large companies**

Branch of activity	Firms that are filial	Total of inquired firms
Food & Beverage	1	7
Textile, Clothing & Footwear	2	20
Wood & Furniture	0	3
Paper & Printing	0	4
Chemical & Plastics	0	1
Non Metallic Minerals	1	5
Metallic, electric & Transport equip.	2	8
Total	6	48

Source: Postal Questionnaire

## 2.2. Entrepreneurial Profile

The management structure of enterprises is simple. Indeed 2/3 of firms are managed only by owners and for the most part, they have no separate manufacture, trade and administrative departments. We are in the presence of traditional forms of management, which have a "personalised structure"<sup>5</sup>. This assumes particular importance in small firms where only 11.5% of firms are managed by an outside manager (Table 10).

**Table 10**  
**Type of enterprise management**

Number	only by the owner of the firm	only by a paid manager	by owner & paid manager simultaneously	Total
< 50 employees	19	3	4	26
50-100 employees	6	2	1	9
100-200 employees	3	1	0	4
> 200 employees	2	5	2	9
Total	30	11	7	48

Source: Postal Questionnaire

<sup>5</sup> We considered 3 different kinds of structures (BARANGER et al. 1990):

- "personalised structures", where all decisions are concentrated in the manager/partner(s) of firm;
- "centralised structures", where in spite of existing different department managers the final decision is concentrated in the principal(s) partner(s) which means in the central department;
- "decentralised structures", where only financier and economical decisions are superior decisions.

There are also firms that are managed simultaneously by the owner and by a contracted manager but the crucial decisions, like investments and changes in the productive process are made by the owner and not by the paid manager. Only 22% of firms, especially the biggest ones, employ qualified managers.

Familiar relations is another aspect that characterises the management structure of regional enterprises. Also in a study promoted by the National Institute for Employment and Job Training (1994), one problem identified was the industrial structure in Covilhã and its "entrepreneurial culture" based on familiar relations, that restrict the ability to innovate products and develop new markets (IEFP, 1994).

Entrepreneurs age and qualification is another aspect that must be considered in this analysis because it is one of the reasons that explains their ability to adopt innovations. 70% of entrepreneurs (including paid managers) were less than 55 years old but only 50% of these had a technical or a higher degree. This is an important restriction for the small and medium sized enterprises of this area. The greater part are inflexible firms which have problems to answer to the new demand requests. However, the situation is different in the biggest firms; paid managers and owners generally are younger, more qualified and able to introduce changes in the organisational and productive system.

### **2.3. Some aspects of the productive and organisational process**

To evaluate innovation dynamics we analysed the amount of investment of firms in the last 10 years. The majority of entrepreneurs state that they have made investments recently, which is not surprising because PEDIP I (First Specific Programme to Develop Portuguese Industry, 1988-92) was an important instrument to stimulate firms to modernise and to improve the quality of their production. After joining the EU Portuguese firms had to face the fact that they could no longer operate within closed and privileged markets despite the benefit of a period of adjustment (due to the differences of productivity between Portugal and the other EC members). Entrepreneurs are aware of the importance of what could be the last chance to adapt their firms, independent of size, to compete in the global market.

Nevertheless, the investments made in the last 10 years does not show this concern: only 1/3 of enterprises acquired new equipment relating to the productive process (Table 11).

While small and medium firms preferred investments to move or enlarge installations, firms with more than 100 employees preferred to acquire new equipment. However we can separate those that buy new equipment from those that chose the most up-to-date. The first group is the most representative which is not surprising if we consider that the up-to-date equipment is very expensive and furthermore demands highly qualified maintenance. The second group includes firms, only 3.7% of the total, that made the investment to support a product innovation. They belong to sectors where foreign investment is important. However, 40% of firms stated that they have integrated systems to control the production process. About 50% are food, printing and non-metallic firms. On the opposite side, the textile and clothing firms that answered the postal questionnaire not have such systems.

**Table 11**  
**Structure of investments made in the last 10 years**

Branch	Enlarge/ relocate	Equipment			Total
		To expand the volume of production		To produce new products	
		without technological change	with technologic al change		
Food & Beverage	27.3	54.5	18.2	0.0	100.0
Textile, Clothing & Footwear	20.0	36.7	40.0	3.3	100.0
Wood & Furniture	40.0	20.0	40.0	0.0	100.0
Paper & Printing	33.3	44.4	22.2	0	100.0
Chemical & Plastics	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
Non Metallic Minerals	30.0	40.0	30.0	0.0	100.0
Metallic, electr. & Transp. equip.	31.3	37.5	18.8	12.5	100.0
Total	26.8	40.2	29.3	3.7	100.0

Source: Postal Questionnaire

One of the most surprising questionnaire results is shown in Table 12. It compared the result of the question already analysed in Table 11 with a complementary one: "did you recently introduce product changes?".

Despite the fact that the majority of firms have stated that they have made product innovations, only a few firms affirmed that they have invested in new equipment to produce new products. In fact, only 3 firms referred that they acquired new equipment with the purpose of producing new products in spite of a 1/3 of firms stating that they recently made changes in their final products. This result relates to

two distinctive situations. First of all, product innovation isn't always supported by innovation in the process of production as can be seen in the clothing industry. Entrepreneurs can subcontract a designer to create new models with new fabrics and maintaining the same productive equipment.

**Table 12**  
**Product innovation by branch**

Enterprises	Branches	Product innovation	Firms that invested in equipment to produce new products
does not subcontract	Food	x	
	Build construct. materials		
	Ceramics		
	Plastics	x	
	Furniture	x	
	Glass	x	
	Cold equipment	x	x
turn subcontracting occasionally	Machinery for textile filière		
	Other Machinery	x	x
	Printing		
	Textile	x	x
	Clothing	x	
always turn to subcontracting	Textile		
	Clothing		
	Footwear		
	Autoparts:electric cables and seats		

Source: Postal Questionnaire

The other situation is related to the meaning of product innovation which has different meanings for local entrepreneurs. It is easy to understand the high level of positive answers. In the case of furniture and the glass sector, the positive answer does not really mean innovation of product, but ability to produce custom-made products. So it does not mean that entrepreneurs changed their productive and organisational structure. Besides this reason, there is another one which is also important; entrepreneurs are conscious of the importance of innovation and its connection with a modern and dynamic firm. So, the answer is often positive whether they really implement innovations or not - in the product, in the organisation or in the process of production.

The stimulus to modify products come mainly from the need to follow the market tendencies which is more acutely in cases where product competition is high. For

example, food, textile and clothing firms elected this as a prime factor. Other reasons are the need to accomplish specially deliveries, to seek new markets or in response to client suggestions.

Another aspect that shows the level of organisation of the productive system is externalisation of some phases of the process of production and services. In the first case, subcontracting assumes a major role and it is important in the region particularly for firms with less than 50 employees. Almost 40% of firms that answered the postal questionnaire subcontract to another regional or national enterprise. This phenomena is considered in textile, clothing and autoparts. This can be seen as a means to provide an increment of productivity to the firm who subcontracts, without any investment cost. On the other hand, an important number of firms have been subcontracted by foreign enterprises, namely from Spain, Germany and France. This situation is very important in the clothing and footwear industries where foreign enterprises supply fabrics or leather and then collect the final product.

Whilst subcontracting is important, the level of externalisation of services is not very high. Two different situations can explain this: as long as the branch plants of multiregional or multinational firms are self-sufficient (except for security guard or catering services) local firms resort to a few number of external services usually provided by local firms.

In the first case, if they often need external services, they operate across long-distances which means they favour non-local networks. In the second case, local networks are important but restricted to traditional services like legal assistance, fiscal and accounting assistance, computing and equipment maintenance and sometimes transport services. Innovative services such as economic studies, marketing, control of product quality and job training, are less required. As there is no stimulus for the emergence of these qualified services they are normally provided by non-local firms.

Another interesting aspect is the level of integration of regional production. More than 60% of regional production goes to national markets (including the regional market) and only 15% exclusively for export. Some products go simultaneously to national and international markets (19.3%) while 20% are strictly for regional market.

Some enterprises are quiet well integrated in national and international markets; Dielmar is one of the best known national men clothing producers; Alfílex, a women clothing producer, supplies Jumbo/Pão-de-Açucar, an international commercial

group; Centauro and Hormigo, cold (e.g. refrigerators) equipment producers, sell to national and international markets; Cablesa exports autoparts; Danone has a national influence; and Paulo de Oliveira, Nova Penteação and Penteadora, textile producers located in Covilhã are national leaders of wool textiles and they have long standing clients abroad.

The structure of exportation shows that Spain is the main destination of production. This situation can be the result of proximity to this large market, explored by the firms of Beira Interior, but it is difficult to assume that this is the main reason. Another reason is that Spanish firms subcontract to Portuguese enterprises. Germany and United Kingdom are other important foreign markets as in the national context.

In contrast to plastic products (export 100% to Germany), textile exports goes to diversified markets (EU partners and also to EFTA countries). Nevertheless, the EU imports more than 80% of the textile and clothing and, once again, the regional firms behaviour is similar to national trends. This means that after Portugal's adhesion to the EU national firms turned almost exclusively to the European market, neglecting others. But if external barriers are reduced, as is expected, in the medium term this protected market will be open to third countries for a long list of products (namely textiles, clothing and footwear) which will leave Portuguese firms with fewer opportunities. Indeed, the most internationalised enterprises are the foreign ones. Despite this, the internationalisation of some sectors is due to low salary costs, which is a very unstable situation (dependence of labour cost of other producers). Thus important efforts should be made by national and regional firms, to explore new markets. Entrepreneurs and other local agents must invest in the internationalisation of production.

### **3. SOME CONTRIBUTIONS TO INDUSTRIAL DEVELOPMENT**

Future perspectives for Raia Central depend on the evolution of the following aspects:

- improvement in accessibility;
- full use of the existing equipment linked to the productive structure, particularly with respect to innovation and education;
- changes in entrepreneurial behaviour (qualification and modernisation) that leads to changes in the organisational structure of enterprises;
- reinforcement of the role of regional and local economic and entrepreneurial

- associations in order to stimulate information assistance, co-operation between local agents and the internationalisation of production;
- diversification of the productive structure.

The first aspect depends on the conclusion of road infrastructures included in the National Road Plan of the Central Government. The conclusion of these infrastructures will give to the region a new centrality, namely in relation to Lisbon, Oporto, the port of Figueira da Foz (in the coastal of Centro Region) and to Spain (Figure 5).

The second one is associated to the full use of infrastructures and equipments that already exist in the region. The first example are the industrial parks, that have been built by local authorities, which sell their plots at very low prices. Some of them are not yet fully occupied, or are occupied with a large number of non-industrial firms (repair and store activities). Another aspect that must change, is the low use of public institutions. Local entrepreneurs must understand the advantages of the presence of public institutions such as the technological centre for textile and clothing industry that is in Covilhã (CITEVE), job training institutions (in many professional specialisation) and the higher education establishments of the University of Beira Interior (in Covilhã) and the Polytechnic Institutes (in Guarda and Castelo Branco).

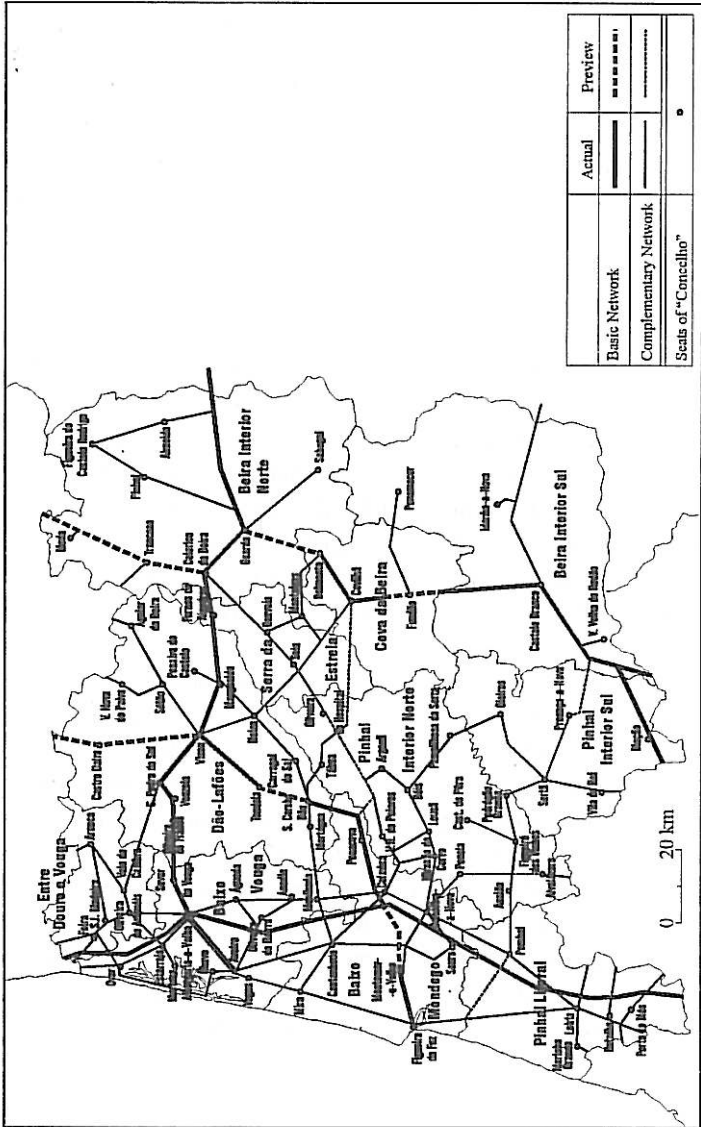
Local entrepreneurs must understand the advantage of employing local graduate students and local specialised workers. In fact, students graduated in local teaching institutions are not integrated into the entrepreneurial milieu. Entrepreneurs argue that courses given by the institutions have a weak technical component, on the contrary, they have been teaching a large number of courses strictly connected with economic and administrative specialisation. Thus, they claim that professional institutions and institutions that provide job training must privilege technical qualification instead of administrative and economic qualification. In our view this is not totally correct as the regional University and Polytechnics provide a full range of courses well integrated to the regional needs, but there is still no tradition of choosing local graduates especially for more qualified jobs<sup>6</sup>. This is a problem that can be

---

<sup>6</sup> In our survey only 7 firms said that have recently employed young graduated in the regional institutions. The most qualified employees came mainly from Lisbon, Oporto or foreign countries in case of foreign firms.



Figure 5  
Main road network of Centro Region



Source: JAE

overlapped in the future if Institutions and firms intensify their collaboration. It should also be a role of the Universities and Polytechnics to promote their graduates within the regional "entrepreneurial milieu" showing the advantages of employing them.

The third aspect is related to changes in the organisational and entrepreneurial behaviour. In the latter case we found some positive elements: a local culture, which explains the cold branch and wool specialisation; the persistence of enterprises with national importance that have been able to adapt to market pressures; and the integration of some local enterprises in the global level. Nevertheless, some negative aspects persist and it is important that these change. We can identify the low technological level, the maintenance of traditional management processes, low investments in marketing, product innovation and little use of external services.

If we consider textile activities for example, as they still represent an important part of the regional economic base as we have seen, the choice to modernise the firm only in terms of equipment (so the productivity) neglecting other important competitive factors like product innovation, design, quality and marketing. That may not be the best option, specially if we consider that the EC market will be open to the products of third countries, including those with low labour costs but where, sometimes, the acquisition of up-to-date equipment also takes place. On the other hand, the *filière* is not acting like a *filière*. Although the clothing industries are becoming an important regional specialisation their impact on textile is very low. That may be a consequence of:

- the textile products are inadequate to the clothing needs;
- some clothing firms work only to international subcontractors that normally impose the use of imported fabrics to control the quality of the final product (PIRES,1994).

On the other hand, the internationalisation of regional textile firms is mainly a consequence of their participation in global subcontracting networks which makes them highly dependent.

However, they can still provide an important contribution to the regional economic base if we consider, as PORTER (1994) argues that it is not so much important in what firms a country (or region) competes but how this firms compete, and that high productivity levels can also be achieved in traditional industries as well as in high tech

ones or in services. Following this point of view, the existence of a poorly diversified regional industrial mix is not a problem if entrepreneurs understand the advantage of competing in qualified market segments.

Another important aspect that could contribute to the productive modernisation is the ability to take advantage of the presence of stable endogenous enterprises. These enterprises could be incubators for future entrepreneurs. Young and qualified workers could start their activity in these consolidated firms and after gaining know-how, they could start their own enterprise (spin-off). As long as, familiar relations are very strong in the productive regional structure. Whilst that could be considered a negative factor (influence changes and rationality in the enterprise management) it could be seen as a positive externality. For example, sons could start their activity with their parents and after, will be able to start their own business.

The fourth aspect is associated to the role of economic and entrepreneurial institutions. These could be important vehicles to diffuse information and to promote co-operation. In fact, information and co-operation are precious sources for innovation that are not well used by local entrepreneurs. Entrepreneurs must diversify their information sources because information is crucial when the purpose is to produce new products or gain new markets. As we can see in Table 13, nowadays, the main sources of information about new technologies come from visits to international exhibitions and from equipment suppliers, which is insufficient.

**Table 13**  
***Entrepreneurs information sources for new technologies***

Information source	No	Yes	Total
Fairs & exhibition	14	34	48
Regional firms	40	8	48
Equipment suppliers	23	25	48
Technological centres	41	7	48
Group firms	38	9	48

Source: Postal Questionnaire

One of the roles of sector associations should be to diffuse information and to stimulate their partners to implement innovative and flexible organisational changes. They should also act as privileged forums where discussions about new trends in the global economy, strategies to improve their business or the competitiveness of the region, should take place. As a matter of fact, despite most entrepreneurs being members of associations (75%), they mainly use them to gain information about national and EU

incentives or to usufruct from job training, despising other provided services like the co-operation initiatives or the promotional actions organised by the association (Table 14). Only five firms used the association as an intermediary to subscribe co-operation agreements with other firms. Simultaneously, the entrepreneurs argue that the associations are not aggressive and dynamic which contributes to the low demand for their services.

**Table 14**  
**Services provided by associations and used by firms**

Services provided:	Number of enterprises that use services provided by the assoc.	% of total that are member of associations
Information about subsidies	25	69.4
Information about new business	5	13.9
Co-operation with other firms	5	13.9
Promotional actions	2	5.6
Job training	9	25.0
Other services	3	8.3

Source: Postal Questionnaire

The last aspect is the need to promote the diversification of the industrial structure in order to decrease susceptibility to crises or market instability.

These five strategic objectives should be associated to a territorial strategy. This depends on the reinforcement of urban regional poles. GASPAR (1993) considers to be important the development of a functional axis organised around the small and medium sized cities which have complementary roles.

However, despite this region improving its position within the national context we would have to be very optimistic to classify it as an innovative milieu. If we consider the four basic characteristics of an innovative milieu presented by MAILLAT (1995)<sup>7</sup> we verify that the studied region has some problems that are difficult to tackle:

<sup>7</sup> As cited by HALIN and MALMBERG (1996), MAILLAT (1995) summarises some characteristics that define a innovative milieu:

- actors with autonomy to decide;
- presence of local material, immaterial and institutional elements;
- interaction between local agents;
- ability of local agents to adapt themselves to the new demand conditions and to the competitive changes

accessibility, ageing population, unskilled labour force and the persistence of rural characteristics in a depopulated territory.<sup>8</sup> These constitute a strong barrier to industrial and regional development. Nevertheless, it has some advantages that can be well used. Beyond, some disadvantages could be eliminated if local agents change their attitude (e.g. increase co-operation between entrepreneurs) (Table 15).

In fact, the overall balance is positive. The region shows some capacity to react to national and global changes, in contrast to what happened in some other national marginal areas, which in the last years have diverged from national growth trends.

**Table 15**  
**Raia Central and the "innovative milieu"**

Characteristics of an innovative milieu	Local Advantages	Local Disadvantages
Actors with autonomy in terms of decisions	<ul style="list-style-type: none"> <li>• High share of endogenous investments</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scarcity of capital, particularly of local authorities</li> </ul>
Presence of material elements		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accessibility</li> </ul>
Presence of immaterial elements	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Know-how in cold and wool sector</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Low level of qualification of population</li> </ul>
Presence of institutional elements	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Local authorities with initiative</li> <li>• Presence of universities and professional institutions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Low performance of entrepreneurs and economic associations</li> <li>• Little use of equipment's and opportunities</li> <li>•</li> </ul>
Interaction between local actors		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Very weak, particularly between entrepreneurs, and between entrepreneurs and education establishments</li> <li>•</li> </ul>
Capacity to adapt to changes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Despite wool crises, entrepreneurs has been changing their attention to clothing industry and other industries</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Internationalisation highly dependent of subcontracting</li> <li>• Low level of investment and modernisation</li> </ul>

<sup>8</sup> Alcoy, a Spanish municipality, give us a similar example. Being, for decades, a traditional industrial pole as well as a regional urban one and after a period of economic grow during the eighties when it was possible to offer enough employment to fix local population, the loss of vitality recently occurred. The main problems in the local productive system were: deficient accessibility to the new urban axes; lack of innovative capability; the loss of flexibility to respond to the recent market changes and lack of skill human resources to support the challenges of the nineties (BARQUERO, 1993).

**BIBLIOGRAPHY**

AMIN, A.; MALMBERG, A.; MASKELL, P. (1991), "Structural change and the geography of production in Europe", Paper presented in the European Science Foundation workshop on Regional and Urban Restructuring in Europe, 17-19 February, Lisbon.

BARANGER et al (1990), *Gestão. As funções da empresa*, Ed. Sílabo Lda, Lisboa.

BARQUERO, V. (1993), *Política Económica Local*, Ed. Piramide, S.A., Madrid.

BENNETT, R.; McCOSHAN, A (1993), *Enterprise and Human Resource Development. Local Capacity Building*, Paul Chapman Publishing LTD, London.

BENKO, G.; LIPIETZ, A. (1994), "O novo desafio regional", *Regiões Ganadoras. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia económica*, CELTA, Oeiras, pp. 3-15.

BOURA, I.; COSTA, F.; JACINTO, R. (1990), "Incentivos e dinâmica industrial na Região Centro", *Industrialização em meios rurais e competitividade internacional*, CCRC, Coimbra, pp.257-306.

CAVACO, C et al. (1995), *As Regiões de Fronteira. Inovação e Desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu*, coord. C. CAVACO, CEG, U.L., Lisboa.

CAPPELLIN, R; FUNCK, R.; KOLAWSKI, J. (1994), Pequeñas e medianas empresas: los motores del desarrollo de las regiones rurales, *Territorios de Europa*, Vol. II, Programa RECITE, Junta de Castilla y León/CEDRE, Valladolid, pp.55-69.

COSTA, E. (1992), *Reestruturação económica e desenvolvimento local - o caso de Castelo Branco*, Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa.

COSTA, E; PIRES, I. (1995) - "A Estrutura Industrial do Território Raiano Entre Alto Trás-os-Montes e Beira Interior Sul", *As Regiões de Fronteira. Inovação e Desenvolvimento na Perspectiva do Mercado Único Europeu*, coord. Carminda Cavaco, CEG, Lisboa, pp.103-143

DUNFORD (1994), "Competencia, desigualdad del desarrollo y el nuevo orden interregional", *Territorios de Europa*, Vol. III, Programa RECITE, Junta de Castilla y León/CEDRE, Valladolid, pp. 17-41

FERRÃO, J. (1990), "Da diversidade de situações à multiplicidade de Políticas",

*Industrialização em meios rurais e competitividade internacional*, CCRC, Coimbra, pp. 25-34.

FERRÃO, J.; BAPTISTA, A.M. (1989), "Industrialização e desenvolvimento endógeno em Portugal: problemas e perspectivas", *Sociologia*, Nº 7, pp. 43-64.

GASPAR, J. (1993), "Reordenamento Urbano em Portugal", *Serviços e desenvolvimento numa região em mudança*, CCRC, Coimbra, pp. 415-422.

HALLIN, G.; MALMBERG, A. (1996), "Attraction, Competition and Regional Development in Europe", *European Urban and Regional Studies*, 3(4), pp. 323-337.

JACINTO, R.; MORA, E.; MEDEIROS, J. (1993), "O rural na Região Centro: configurações, dinâmicas e processos de mudança", *Serviços e desenvolvimento numa região em mudança*, CCRC, Coimbra, pp. 233-259.

NEVES, A. O. (1994), "Tecido produtivo e emprego: entre a mono-indústria e a diversificação", *Políticas de Reestruturação, Emprego e Desenvolvimento Regional*, IIEP, Lisboa, pp. 227-263.

OECD (1990), *Implementing Change. Entrepreneurship and local initiative*, Paris.  
PARK, S. O. (1996), Networks and embeddedness in the dynamic types of new industrial districts, *Progress in Human Geography*, 20, 4, pp. 476-493.

PIRES, I. (1994), *A Teia e a Trama nas Indústrias Têxtil e do Vestuário*, Dissertação de Doutoramento, Universidade de Lisboa.

PORTER, M. (1994), *Construir as vantagens competitivas de Portugal*, Monitor Company, Ed. Do Forum para a Competitividade, Lisboa.

STOHR, W (1990), *Global Challenge and Local Response*, U.N.University, London.

STOHR, W. (1981), "Development from below: the bottom-up and periphery-inward development paradigm", *Development from above or below?*, ed. W. STOHR and D.R. TAYLOR, Wiley, Chichester and New York.

STORPER, M. (1995), "The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untreated interdependences", *European Urban and Regional Studies*, 2(3), pp. 191-221.

# ENTERPRISES AND INSTITUTIONS AT THE FRONTIER OF TERRITORIAL RESTRUCTURING: A SCEPTICAL VIEW OF THE PROSPECTS FOR LOCAL DEVELOPMENT IN THE SOUTHERN EUROPEAN PERIPHERY

Chris Gerry<sup>1</sup>

Unlike the majority of papers in this collection, this essay is *not* based upon recently completed empirical research, nor is it fundamentally a report on research-in-progress, even though its author is currently conducting research on small and medium enterprises in Portugal's Interior North<sup>2</sup>. Its aim is to constructively question some of the concepts and assumptions currently being used in the analysis of industrial diffusion, with particular regard to their applicability to small and medium enterprises (SMEs) on what might be termed the frontier of territorial restructuring. If, in some small way, this essay persuades the reader to be more sceptical of the validity and generalisability of the analytical models currently in vogue, and to question the often triumphalistic discourse of both academics and policy-makers active in this sphere, this will be in no small measure due to the thought-provoking papers prepared for and presented at the *International Seminar on Industrial and Territorial Development* held in Lisbon in March 1996, and not least of all due to the fact that the author had the advantage of being able to listen to and appreciate these contributions before preparing his own!<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Departamento de Economia e Sociologia, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, Portugal, and the Centre for Development Studies, University of Wales, Swansea, United Kingdom.

<sup>2</sup>The author is grateful to the Portuguese Scientific and Technological Research Council (JNICT) for funding his attachment to the University of Trás-os-Montes and Alto Douro in Vila Real, where this research is being undertaken.

<sup>3</sup>I am most grateful to Prof. Jorge Gaspar of the Centre for Geographical Studies, University of Lisbon, for this opportunity to reflect and expand on the verbal contributions I made at the Seminar.



## 1. INDUSTRIAL DIFFUSION IN PERIPHERAL & SEMI-PERIPHERAL AREAS.

Periodically, exceptional competitive pressures force all capitalist enterprises to re-examine the precise way in which they produce. Typically, this not only involves reviewing quantitative and qualitative aspects of the labour process prevailing within the firm, but also the backward and forward linkages in which it customarily has been involved. For major industrial companies (not to mention parts of the public sector, too), the economic crisis of 1979-83 called for more than the physical relocation of all or part of production to a lower-cost location. Many enterprises undertook a radical restructuring of their production system and commercial relations, to the point where one could almost see the walls of factories and offices moving inwards, with hitherto core activities being 'bought in' or 'put out to tender'. To survive and subsequently recover from the crisis, not only did major industrial enterprises have to seek out new markets, but also had to concentrate on aspects of their business where productivity (and thus profit margins) could be maintained at a high level, which often meant externally sourcing a larger proportion of inputs, components and services than before.

From the spatial perspective, global economic and territorial restructuring, overlaid with the specificities of European integration, has resulted in a complex and uneven shifting of industrial space. This process has affected both metropolitan localities whose recent experience had been that of de-industrialisation and secular economic decline, as well as rural localities hitherto relatively untouched by mainstream industrial diffusion, and whose patterns of consumption only recently have been more fully incorporated into national and global markets. Both types of locality now find themselves at the frontier of a newly defined industrial space and, as such, are exposed to pressures outside their experience, to which somehow they have to adapt.

In the general literature, it is still too often assumed that the fordist model of industrialisation has had its day and that the generalised adoption of a more specialised yet *flexible* post-Fordist approach is proceeding apace. While recognising that new frontiers of accumulation have been mapped out as enterprises, institutions and governments responded to changing external conditions, some authors nevertheless have demonstrated a greater degree of scepticism regarding the theoretical and empirical basis for the 'flexibilisation' thesis. Indeed, there is growing evidence that the 'post-Fordist' transition has proceeded *less far* in the industrial heartlands than many have suggested. In spatial terms, its progress has been quantitatively and qualitatively *uneven* both within and between different countries

(see e.g. Hadjimichalis & Papamichos 1991), suggesting that the resulting territorial organisation of production may be marked as much by local differentiation as by the emergence of generalised 'flexibility'.

It is not surprising that so much of the specialist literature on industrial and territorial restructuring has concentrated on the reshaping of the **intermediate regions** - the still partly rural hinterlands of established metropolitan industrial areas. The early assessments of industrial diffusion and enterprise development in such areas of the Centre and North-East of Italy (the so-called *Third Italy*) were optimistic and, as researchers began to study other Southern European countries, many concluded that broadly the same process was being replicated elsewhere (Garofoli 1992a:8-9). While industrial locational decisions are influenced by low local labour costs and state funding of improvements in physical and social infrastructure in less favoured regions, closer examination of the evidence on industrial relocation in Southern Europe has revealed substantial variability in both corporate and local responses to the globalisation of production. The pattern has been so uneven as to cast doubt on the extent to which we can consider the *Third Italy* model as the archetypal form of flexibilisation (see e.g. Hadjimichalis & Papamichos 1991; Schmitz 1993:32; Simmons & Kalantaridis 1994:649; Labrianidis 1995:194-197). While the industrial frontier has, indeed, extended well beyond the metropolitan core regions, rather than accepting the extremely uneven and differentiated nature of industrial diffusion, researchers have been too eager to force essentially diverse patterns and experiences into a too-rigid *Third Italy* mould (Hadjimichalis & Papamichos 1991:141-142).

It is in this context that we can locate the specific problem of the restructuring of economic space in more deeply rural areas, or what might be termed the rural periphery and semi-periphery<sup>4</sup> of the intermediate regions. At first glance, these areas would seem to offer the least propitious - even the least relevant - basis for discussing *industrial* development. They have long been marginal in socio-economic, policy and research terms mainly because of their physical, social, political and cultural

---

<sup>4</sup>In the regional development and industrial diffusion debates, such zones have been typically referred to as *marginal*, *peripheral*, or even *backward*; writers such as Hadjimichalis and Papmichos (1991) have emphasised the uneven dynamic of the regional development process by referring to *marginalised* regions; since 1975 the term *disadvantaged* has been applied to those highland areas, as well as those suffering from the effects of depopulation or specific ecological pressures; physically isolated and predominately agrarian production zones such as mountain and island economies have been characterised as "deeply rural". See also the recent attempt by Diniz (1996) to quantify rural 'perifericity' in the North Interior of Portugal.

isolation, their still predominantly agrarian - or at least rural - character, and the steady demographic decline they have suffered<sup>5</sup>. These broad trends, combined with such regions' limited entrepreneurial base and experience, relatively poor labour-force skills, pervasive dependence on programmes funded by the European Union (EU), problems of building enterprise and employment sustainability, and the obstacles to local value-added retention, hardly recommend them as prime candidates for enterprise growth in general, let alone for industrial growth in particular.

Garofoli (1992a:10), does not discount the possibility of endogenous development taking place in intermediate regions and even in depressed regions blighted by de-industrialisation. However, he considers such a process unlikely in those more marginal areas where rigid social structure, lack of a widespread autonomous farming tradition, institutional backwardness and physical isolation prevails. However, given that each region presents a very specific challenge, in terms of its characteristic "degree of development, social structure, the presence of active (...) local institutions [and] the professional and technical culture which has been (...) established", some hitherto deeply rural localities will also be detached from the periphery in which they had been 'locked' by the fordist concentration of production, and will be absorbed by the moving frontier of industrial space. In many respects, the possibilities opened up by this moving frontier merely represent an extension of the **diffuse industrialisation thesis**, advanced by Garofoli and others, to localities with little or no substantial industrial tradition (Henriques, Silva & Laranjeira 1991:199). In this regard, peripheral and semi-peripheral areas are entirely relevant to the debate over the dynamics and implications of industrial and market diffusion, quite simply because they now lie on or near this moving frontier<sup>6</sup>.

The complexities and unevenness of industrial diffusion in a period of increasingly internationalised production and markets, and the doubts these have cast on the

---

<sup>5</sup>While the North Interior of Portugal, for example, has not escaped demographic 'desertification', the marked trend towards the concentration of ever larger proportions of the population in the major urban centres has probably improved the region's chances of initiating and sustaining local development.

<sup>6</sup>Within the EU, key economic, social and spatial features of the Portuguese Interior are rapidly changing due to the extension and improvement of road connections both with the coast but also, perhaps more importantly, with Spain. Further afield, we can expect to see further industrial diffusion, territorial restructuring and local adaptation as parts of the Eastern Europe are further integrated into the EU's industrial space. For example, hitherto marginalised rural areas of Northern Greece and Eastern Austria may be incorporated into the spread effects of Bulgarian/Romanian and Czech/Hungarian processes respectively, while the same pattern of industrialisation simultaneously undermines established industrial centres on the eastern frontiers of the EU.

validity and applicability of a blueprint model of flexible specialisation, have significant implications for the research agenda. To gain a better understanding of the process of industrial and enterprise diffusion into new and still relatively rural localities, analysts must identify the local and non-local factors which explain the degree of unevenness and heterogeneity observed, and, in particular, how these factors interact. It is in this context that, in the rest of this essay, the following three areas of theoretical, conceptual or policy difficulty associated with enterprise development will be addressed:

- the implications of the predominance of **sub-contracting** in industrial diffusion in least and less-favoured areas;
- the paradox of co-existing **competition and co-operation** between firms in the same locality/filière; and
- the role of **local institutional and political factors** in local development.

## 2. THE CENTRALITY OF SUB-CONTRACTUAL RELATIONS.

The development of sub-contracting has been of key importance in the responses of enterprises to the challenges of the internationalisation of production and the globalisation of markets. In particular, the proliferation of such relations was central to the initial process of industrial development of the so-called Third Italy (Garofoli 1992b:55) and may retain and consolidate its importance as firms in the more advanced industrial districts internationalise their own sourcing strategies (Dunford & Hudson 1996). In the specific case of Portugal, sub-contracting has figured significantly in the more general incorporation of national firms (most of which are located in metropolitan Porto and Lisbon and their immediate vicinity) into the international economy (Marques 1993:165). Sub-contractual relations have also already begun to play an important - though by no means exclusive - role in drawing intermediate and more peripheral parts of the Portuguese Interior into wider economic relations, though data and research on this process still remains scarce<sup>7</sup>

Peripheral and semi-peripheral localities will only develop closer relations with the

---

<sup>7</sup>For the Portuguese case, see for example, Reis (1993) on Águeda and Arganil; Cunha (1991:219-227) on Penamacor; Henriques, Silva & Laranjeira (1991:197-218) on Marinha Grande; Amaro (1991:157-182) on various zones; da Costa & Pires (1995:103-144) on the North and Centre Interior, and da Costa (1995:299-318) on Chaves.

wider economy insofar as they offer favourable conditions for the relocation of specific phases of production now unattractive to larger regional, national and international firms. The activities being 'farmed out' by large flexibility-seeking enterprises consist mainly of manufacturing and/or assembly operations in which competitive pressures have driven down margins. Due to the quite specific needs of 'incoming' capital, and these localities' often limited entrepreneurial experience, sub-contractual attachment to the lower rungs of a given industrial filière offers the most realistic means, in the short to medium term, for established or new local small and medium enterprises to participate in the wider economy (Vázquez 1995b:27).

Depending upon the industrial filière in question, and the products being externally sourced, major enterprises contemplating the restructuring and/or extension of their supply network in a new area would hope to combine some or all of the following factors: a pre-existing enterprise structure with some appropriate experience; an adaptable, low-wage supply of labour supply; the local availability of specialist skills and/or raw materials; logistical advantages with respect to intermediate or final markets; and the support of both the community and of a committed local administration. However, the process of filière extension and/or restructuring is far from being a mechanical or crudely 'rational' process, whether seen from a global or a local perspective. Clearly, the opportunities for local SMEs to attach themselves more securely to an 'external' economic filière are neither redistributed to 'the lowest bidder', nor on the basis of 'first come, first served', but according to a more complex calculus.

### **2.1. The nature and forms of sub-contracting.**

In the broadest terms, we can think of industrial sub-contracting as the performance by one (or more) enterprises, on behalf of another, of part or all of the production tasks relating to (semi)-finished goods or services, according to a series of pre-established technical, quality-related, temporal and other specifications, which the sub-contractor is obliged to meet. It is a popular misconception that the term only applies to a relationship in which the final products of the sub-contractor anonymously complement, or completely replace those of the contractor, as in the classic case of articles produced by sub-contractors but sold under the brand name of the contractor. In fact, the essential nature of the sub-contractual relationship is increasingly common in the provision of semi-finished goods according to a division of labour between a 'downstream' contractor and its 'upstream' suppliers. Thus sub-

contracting is not only an extremely pervasive inter-enterprise relationship (Schmitz 1993:20), but is also "differentiated and complex, ranging from highly collaborative to the most dependent forms" (Marques 1993:165-6).

A first step in understanding this diversity is by way of a descriptive typology: in delineating the main forms of sub-contractual relations, Holmes (1986:85-86), for example, emphasises the **periodicity of transactions** (permanent/regular/casual), the **number of firms involved** (one/few/many suppliers and buyers), and whether the contract primarily gives the contractor access to **specialist expertise** (equipment/skills/services) and/or **production capacity**. In his study of the Indian construction filière, van der Loop (1992:104) draws together key aspects of the sub-contractual relationship commonly identified by researchers. On the basis of this synthesis, he specifies the key dimensions of the sub-contractual relationship as follows:

- in **sectoral** terms, a sub-contractor will be either industrial (i.e. assembly of final and/or semi-finished products) or commercial (i.e. restricted to the sourcing of final and/or semi-finished products without any further involvement in the production process) (Watanabe 1971:54)<sup>8</sup>
- in terms of **spatial proximity**, the sub-contractor's work may be performed either on the contractor's premises (the so-called *internal* sub-contract) or, more typically, off the premises (as in putting-out/outworking and home-working) (Sengupta 1985);
- in terms of **contractual and filière proximity**, sub-contractors may supply directly or indirectly i.e. they may be situated in contiguous or more widely separated links of a sub-contractual 'chain' (Harriss 1982);
- in **temporal** terms, sub-contracts may be on continuous, intermittent or casual basis;
- in terms of **factor inputs**, sub-contractors may provide either plant capacity or expertise (Harriss 1982; Holmes 1986:85-86) i.e. the sub-contractor may make a 'labour-only' or 'labour-plus' contribution to the final product (van Dijk 1985);

---

<sup>8</sup>A significant development has emerged in recent years in this regard: commercial enterprises (such as mail order companies) now increasingly require manufacturers of the items advertised in mail order catalogues to supply them direct to the final consumer and even to handle complaints and/or returned goods. In such a case, sub-contractors may have to bear some of the cost of acquiring and running new telecommunications and computer equipment, while the mail order company's activities are strictly limited to the management of a range of commodities to be made available to the final consumer from myriad sub-contracted manufacturers.

and

- sub-contractors may source the **required inputs** themselves ('horizontally') or be supplied ('vertically') by the contractor itself (Beneria & Roldán 1987).

## 2.2. Sub-contracting & enterprise autonomy.

Thus the sub-contractual relationship can take on a diversity of forms, each of which will have quite specific implications for contractor and sub-contractor alike. The form adopted will vary from one filière to another, depending upon the conditions prevailing both in factor markets and the prevailing politico-legal and social regulatory mechanisms. At the most fundamental level, when it enters into such a relationship, the internal and external conditions an enterprise experiences are subject to a threefold transformation; namely **substitution**, **separation** and **subordination**:

- a functional **substitution** of sub-contractor for contractor, and an associated transfer of cost and risk from one to the other;
- a transactional **separation** from the final consumer, and the associated loss of depth and diversity of clientele, as well as a reduction in the flexibility and speed of response to changes in consumer demand<sup>9</sup>; and
- the **subordination** of the sub-contractor to the detailed requirements, specifications and directives of the contractor, and the associated relative loss of entrepreneurial decision-making autonomy.

Since sub-contracting involves a relationship of **asymmetrical inter-dependence** between enterprises, each party to the contract will differentially enjoy benefits and incur costs from it. Some of these are experienced relatively immediately and are explicit in the contract, while others consist of hidden costs and benefits, palpable only in the longer term. The temporary relinquishing of some decision-making authority that characterises sub-contracting has led many analysts to focus on the degree of **enterprise autonomy** as the key factor distinguishing one inter-firm relationship from another. Kamann (1991:41-42), for example, identifies two extreme forms of enterprise relations, namely *pure market interaction* (i.e.

---

<sup>9</sup>To a greater or lesser extent, the sub-contractual relationship is defined by the fact that key product characteristics are predetermined and all production decisions mediated by a single enterprise or small number of enterprises located 'downstream' from the subcontractor, and on which the subcontracting firm is to a greater or lesser extent dependent.

"completely symmetrical exchange relations between equal partners") and *pure hierarchical interaction* (i.e. "the asymmetric relationship of complete dependency or dominance"). Between the two poles of the continuum, there is a wide range of possible inter-firm relationships, corresponding more closely to the inter-firm relations experienced in the real world:

- **equality** i.e. the symmetrical 'swapping' of product lines between filière competitors to achieve and/or increase scale economies;
- **joint ventures** i.e. arrangements between partners of similar or dissimilar size and/or power, aimed at collaboratively exploiting complementarities in a given market;
- **long term contracts** providing sufficient medium-term stability for suppliers to invest in improving technology, quality and delivery, to achieve longer-term sustainability;
- **joint production planning** to permit buyers to achieve inventory minimisation via suppliers' *just-in-time* delivery of inputs;
- **joint strategic planning** between buyers and suppliers, involving the former's provision of R&D know-how and full or part funding of new technology;
- **dual production organisation** (as exemplified by the Japanese *kanban* system), usually involving the most familiar and explicit forms of sub-contracting; "here a one-sided monopoly exists [in which], for the buyer, it is easy to shift to other suppliers, [while] for the supplier this is impossible" (Kamann 1991:42).

Not surprisingly, the continuum is based upon the proposition that the relative positions of enterprises in factor and product markets (and hence at the bargaining table) will be of crucial importance in determining the immediate and longer-term implications of any relationship into which they may enter. Kamann (1991:42-44) suggests that inter-firm, intra-filière relations will tend to fall into one of the following five types of asymmetrical inter-dependence<sup>10</sup>:

- **Technical and knowledge-based** dependence, in which "actors that operate in a less rigid chain will have more freedom to change their products [and/or ...] leave their network (...) and enter new networks"; however, it should be noted that the costs of attachment to a new network may be increased significantly by

---

<sup>10</sup>For the purposes of simplicity, I have condensed Kamann's seven-fold typology: his separate categories of technical, knowledge-based and logistical/administrative dependency can be amalgamated satisfactorily without detriment to the value of the continuum.



- the need to adopt its established technical, knowledge-based and 'systems' standards; key equipment may be acquired from a contractor or independently; in the former case, sub-contractor indebtedness may enhance the tied nature of the relationship; in the latter case, the technical, training and servicing expertise of the contractor may have a similar effect<sup>11</sup> (as in the special case of franchising).
- **Supply continuity** dependence, which relates to the availability of alternative suppliers and/or clients; both contractor and sub-contractor can be more or less 'tied'; a given relationship may supply a small, medium or large proportion of the contractor's needs and the sub-contractor's sales; the cost implications of a sub-contractor losing a key client, and those of a buyer having to resort to dual sourcing, change of suppliers, buying out a supplier<sup>12</sup>, or (re)establishing in-house production, will vary accordingly;
  - **Innovation** dependence, in which despite increased co-operation between buyers, suppliers and researchers, the benefits and costs of innovation may be distributed very much in favour of those who *commission* the innovation<sup>13</sup>;
  - **Socio-cultural** dependence, which stresses the risks/costs of transacting business *outside* established networks; and
  - **'Knock-on' dependence**, in which additional costs are borne by suppliers as a result of decisions taken by their clients regarding, for example: the extent to which their own profits are distributed as dividends or re-invested; the weight of transfer payments they pay themselves; the requirement that suppliers use specific technologies, inputs, services or market strategies. This dependence is often exacerbated by the complex corporate shareholding structure of the firms which a sub-contractor supplies.

However, even a detailed continuum of inter-firm relations, as outlined above, does not reflect with sufficient accuracy either the complexity or the dynamics of sub-contracting. There exists the possibility of many 'grey areas' of overlap between different forms and degrees of asymmetrical inter-dependence between firms, and many areas of interaction between factors which constrain or enhance enterprise

---

<sup>11</sup>Sub-contractors may be contractually required to buy key equipment and have key repairs and servicing performed by specified enterprises.

<sup>12</sup>Kamann (1991:44) stresses that the full *formal* take-over of a supplier by a larger downstream enterprise is likely to turn the former into a dependent branch plant of the latter.

<sup>13</sup>This is not only the case in the so-called knowledge-based *industries*, but also in the provision of specialist knowledge-based *services* (via consultancy firms, research institutes, universities); both trends reflect the continued commoditisation of knowledge, and the particular attention currently being given to the protection of corporate intellectual property.

autonomy. By way of illustration, we can envisage circumstances in which

- enterprises with multiple sub-contracts may have some which are fairly permanent and others that are on a 'one-off' or trial basis;
- in some filières (e.g. automobile production), *just-in-time* sub-contractors may be required not only to manufacture components on their own premises but fit them on the contractor's own assembly line;
- the extent and degree of technical 'ties' between sub-contractor and contractor may be variable: contractors (or their nominated supplier) may provide all, some or none of the key inputs; thus the extent of the sub-contractor's flexibility (e.g. in the form of greater cost-control) may vary accordingly<sup>14</sup>.

Furthermore, by limiting the concept of sub-contracting to its familiar 'sweatshop' form and, as a consequence, restricting it to the most dependent part of the continuum, Kamann seriously underestimates the pervasiveness of the relationship. This is particularly surprising, in a period in which production is being restructured both organisationally and territorially, and in which the essence of the sub-contractual form has been (re)introduced and reproduced at many points along the length of the filière.

The power relations between enterprises that systematically transact business with each other, while based on their respective positions in the markets in which they operate, are perhaps best expressed in terms of the **decision-making autonomy** each party is able to exercise inside their respective enterprises. By definition sub-contracting places constraints on routine decision-making, but it may also have profound effects on the sub-contractor's strategic options and, over time, may further widen the gap in relative decision-making autonomy.

According to van der Loop (1992:104), a sub-contractor's decision-making autonomy is determined by a number of factors: firstly, by the nature of the product itself<sup>15</sup>, the

---

<sup>14</sup>While the contractor may be an invaluable source of technical advice/servicing skills to the sub-contractor, such technical links can inhibit the sub-contractor's autonomy. For example, in the case of small agricultural enterprises in Northern Portugal which produce flowers under glass on contract to Spanish agricultural co-operatives, 'technical assistance' could be seen either as the extension of the principles of the co-operative movement across national frontiers, an example of the inter-firm co-operation about which many 'post-fordist' writers are so enthusiastic, or simply a means of rendering lower-cost, flexible producers more dependent.

<sup>15</sup>The nature of the product can have a significant effect on enterprise autonomy: i.e. in filières where

scale of the firm's cachement area or spatial reach; the type of client<sup>16</sup> served; and the nature of the contract and payment<sup>17</sup>. Secondly, the contractor may exercise a variable degree of control over the 'factors of production' used, i.e. in the selection and combining of raw materials, design inputs, technology and/or specialist expertise used, extending, in some cases, to the organisation of the entire labour process.

The overall nature of the sub-contracting relationship tends to be conditioned by an enterprise's position and power in the market, relative not only to its competitors, but also to those firms from which it buys and those which it supplies. Indeed, the relatively embattled market position of many SMEs is a product of (a) the asymmetrical power relations between companies in a given filière and (b) the intense competition between SMEs for supply contracts with the larger firms. The asymmetrical inter-dependence between contractor and supplier, as reflected in the volume and continuity of orders relative to the supplier's turnover, ultimately determines how much influence can be exerted over product characteristics, mode of delivery, and hence the sub-contractor's autonomy. As a first step in further mapping out the contours of asymmetrical enterprise autonomy in sub-contractual relations, it would be appropriate to return to the distinction made in Kamann's continuum between firms with symmetrical exchange relations (what we might call a *pure supplier*) and those with asymmetrical fully dependent relations (or a *pure sub-contractor*).

The pure supplier will have a sufficiently numerous clientele, such that none can individually influence its production and marketing strategy. Acquiring a sizeable contract would almost certainly require such a firm to have pre-existing strength in the product line in question, which could be maintained/extended alongside the additional commitment to the new client. Also, it would need to have surplus production capacity, and/or readily available finance to expand production, and/or the ability to sub-contract a part of the production to other smaller enterprises. Thus the relatively diversified clientele and pre-existing technical and financial strength of such a firm permits it to retain a relatively high level of overall decision-making autonomy.

---

demand is subject to seasonal fluctuations in the supply of inputs and/or demand for final products.

16Sub-contractors may produce exclusively for a single contractor, for several, or both for contractors and for the general retail market. Equally, a large, medium or small proportion of total sales may be destined for a single contractor.

17i.e. (a) whether the contract excludes supplying other companies; (b) the frequency of payment and whether quality criteria are imposed. For the sake of simplicity (and because it is of secondary importance), I have excluded the extent of control over where the work is performed (i.e. on the contractor's or, more typically, on the subcontractor's premises), also mentioned by van der Loop.

At the other extreme, the pure sub-contractor operates in a highly competitive market, but is unable to adopt more than a *reactive* production and marketing response<sup>18</sup>, mainly due to the less stable or well-established demand for its products. In this case, the sub-contractor would welcome the opportunity to stabilise all or part of its production in the medium term and, typically, adopts a fairly compliant attitude towards major new clients. The firm's market position leaves it with relatively little control over even routine internal matters.

From the contractor's standpoint, in addition to benefiting directly from the relationship in cost terms, it is able to respond to the flexibility requirements of the market at the expense of the sub-contractor's own autonomy. It is only by accepting the patronage of the quasi-monopsonistic buyer that the sub-contractor is able to gain, at least in principle, more extensive entrepreneurial experience and a higher profile in the filière. Other constraints are imposed, due to the fact that scale and financial limitations may not allow the sub-contractor to maintain the previous quality of service to other clients; the relatively low margins earned (even on higher sales volumes) may inhibit accumulation, as may exclusion clauses (e.g. regarding sales to other firms in the filière); and there may be 'hidden' costs and risks which the sub-contractor may have absorb.

While a sub-contractor need not necessarily be dependent on a *single* buyer, in certain filières this is more likely to be the case; for example, this may be due to the nature of the product, the technology used in its production, the global strength of a few retail and/or marketing outlets, the existence of high degrees of regional monopoly, or the limited extent of local enterprise development. For example, a local firm, with the capacity to undertake only one contract at a time, may be sub-contracted to replace street lighting according to the plans specified in a much larger road-improvement contract secured by a major company. Equally, a small tailoring company may only cut the fabric which is subsequently made into dresses by another enterprise, so that a larger clothing manufacturer may fulfil its contract to supply a major retail chain. Thus the evolution of a highly dependent transactional relations

---

<sup>18</sup>Here, a number of important questions are raised: how do SMEs attach themselves (or become attached) more firmly to a given filière as a sub-contractor? How is the connection to the filière initially made and subsequently secured? What could a firm with no or very limited mainstream filière experience (i.e. no past performance by which to judge it) offer a potential contractor? Are potential suppliers tested on a systematic basis, or only when there is a supply shortfall due to unpredicted growth of demand, or a regular sub-contractor's performance deteriorates as they take on too much business?

tends to transform a firm that previously combined insecurity with autonomy into one which combines greater continuity and stability of sales with less strategic autonomy i.e. into an enterprise which acts as the extension of the will, needs, and strategy of a major player in the filière, situated further 'downstream'.

A further example may shed light on the nature and extent of the loss of enterprise autonomy that sub-contracting may involve. In adopting the strategy of 'focusing on core activities', some major industrial firms have relinquished virtually the entire manufacturing process. Rather than *externalising* certain phases of the production process in the classic manner, and retaining control via sub-contractual relations, key expertise and resources have been *internalised* via the acquisition of other companies. Specialised divisions are created to fulfil key downstream entrepreneurial tasks: product design, marketing and brand name management, and the overall co-ordination of manufacture by a complex network of sub-contracted suppliers. Each division becomes responsible for the creation and co-ordination of its own network of sub-contractors, according to the overall group strategy. The loss of sub-contractor autonomy is manifested in the fact they will only be required to provide the 'lower-level' entrepreneurial inputs associated with manufacture (such as hiring and firing) in a manner which meets the contractor's needs. From the contractor's perspective, the shift from (low value-added) manufacture to the (high value-added) management of sourcing (Pires e Thiell 1996) involves the externalisation of a significant number of costs associated with manufacture, and liberates it from the quantitative or qualitative constraints of fordist processes and hierarchies.

The doubts expressed over the extent to which small sub-contractors can benefit from their integration into the flexibilisation process are not only relevant to the higher technology or fashion-driven filières referred to in much of the literature. The evolution of similar relations of asymmetrical inter-dependence can be seen in filières more immediately relevant to small enterprises located in peripheral areas. For example, major firms engaged in restructuring their production may seek to recruit 'partners' in new localities, capable of supplying them on a sub-contractual basis, over whom they can exercise maximum control regarding production costs, product quality and delivery, while incurring none of the duties and responsibilities a company may otherwise legally owe to its workers, shareholders and the local community. The relations between the branch plants of a multinational agro-industrial company (on the one hand) and the individual dairy farms and marketing co-operatives which supply them with milk (on the other hand) provide an illustration of the possible effect of the shifting frontier of industrial diffusion on SME

autonomy.

Given the closeness of the ties established between contractor and supplier in such cases, there is a temptation to ask where, for example, the decision-making sphere of the multinational food company ends and that of one of its milk-supplying co-operatives begins; or, indeed, how far the latter's decision-making power impinges on the entrepreneurial autonomy of the individual dairy farmer.

The greater the constraints on the capacity of local SMEs to retain significant enterprise decision-making autonomy, and on that of the local economy to internalise multiplier effects, the more our conventional use of the term *enterprise* is called into question. Not for the first time (see e.g. Gerry and Birkbeck 1981, 1985), we need to be more critical of the terminology and concepts we use to discriminate between the various components of capital and labour in a given filière. In fact, sub-contractual relations may conceal the greater decision-making autonomy enjoyed by *managers* in a downstream plant compared to the *proprietors* (or perhaps we should call them the 'disguised' managers) of an ostensibly independent firm which supplies it with components. The very flexibilisation process that has brought the two firms together encourages those who own supplying firms to retain the *illusion* that they still exercise significant control over their enterprises. Not only is this self-deception frequently shared by technical staff and policy-makers in local and national government, but is also reflected in the often imprecise and indiscriminate use of terms such as 'entrepreneurship', 'self-employment' and 'ownership' in policy and academic discourse, as well as in the often vain attempts to give these terms more concrete expression through local development initiatives.

The proliferation of flexibilised production arrangements in general, and that of sub-contracting in particular, raises a number of important questions regarding current intra-filière dynamics and future trends in the autonomy and sustainability of local enterprises, which both optimists and sceptics need to address. If, on balance, close inter-firm relations at least do not hinder a sub-contracting firm's autonomy and, at best, may even help to improve its entrepreneurial skills (Silva 1992:124,129), despite the immediate constraints they may impose on its decision-making autonomy, then researchers must produce systematic evidence of the extent to which firms are able in fact to use their acquired technical, production or marketing skills to adapt autonomously to changing market conditions.

Alternatively, if the development of sub-contractual relations has at best a neutral

and, at worst, a *disabling* effect on sub-contractors' current and future adaptability, then clearly the phenomenon merits close attention, particularly in those localities in which SME development confronts multiple constraints. More specifically, we would need to investigate such issues as (a) the extent to which, in a given locality and/or filière, when market conditions change, local firms' sub-contracting experience limits or inhibits their capacity, for example, to diversify their product range and/or to innovate technologically *outside* the parameters set by sub-contracting; (b) the specific causes of local enterprise failure to learn from their sub-contracting experience (Hadjimichalis & Vaiou 1992:139-140); and (c) the extent to which sub-contractual relations may restrict enterprise autonomy and prevent SMEs from co-operating locally.

### 2.3. Counter-currents within the Filière.

By creating and consolidating a new organisational form, and thereby transmitting new competitive pressures throughout the filière, flexibilisation inadvertently opens up *non-mainstream* opportunities for enterprises which are either slow to adapt and/or have been excluded from core networks. In such alternative 'spaces', strategies of a more fordist than post-fordist type (for example, vertical integration by take-over) or of a more clientelist than 'free market' kind (e.g. the exploitation of local social relations and privileged political-institutional networks to secure market advantages) may provide the initial impetus for 'excluded capitals' to merge and establish a greater degree of competitive advantage and market presence.

By way of illustration, in his Brazilian case study, Schmitz (1993:32) points to the development of 'fordist giants' among the shoe manufacturers of Rio Grande do Sul in the 1970s and 1980s, the scale and structure of whose activities helped to create a veritable industrial district. In the late 1980s, these firms' dominant position in key export markets was threatened both by cheaper Chinese exports and by US importers' demands for stock-minimisation, and "smaller orders, shorter delivery times and higher quality" (Schmitz 1993:15). Major companies either went out of business, or selectively superimposed flexible methods on a still essentially fordist production process, supported by the network of complementary firms their earlier success had brought into existence.

This example illustrates the dangers of referring generally to fordist and post-fordist *stages* in industrial development, when in fact the process of flexibilisation and

territorial restructuring is so profoundly influenced by the interplay of global context and local conditions. It also provides further evidence of the uneven response to globalisation and restructuring in the form of hybrid or partial adaptations by enterprises within a given *filière*. The emergence of such intermediate forms constitute a counter-current, and their specific nature and (perhaps ephemeral) success within a given *filière* to some extent may be attributable to quite specific social, institutional and political conditions at the national, regional or local level. For example, the existence of a pervasive and established agricultural co-operative system may permit a form of 'disguised' flexibilisation to emerge, in which larger co-operatives opt to compete with multinational agro-industrial combines which already have their own sub-contracted supply networks<sup>19</sup>, by expanding membership, adapting the organisational hierarchy, and subsequently manipulating cropping patterns, production techniques and internal prices. However, sooner or later the limits of these alternative strategies will force such enterprises to adopt something much closer to the mainstream approach, if they are to continue to compete - even in the regional markets in which, to date, they may have achieved some success.

The above diagnosis of the limited extent to which SMEs may be able to benefit from sub-contractual relations which link them either in a mainstream or to 'flexibilised' *filières*, does not augur well for the success of enterprise-based local development initiatives. The same analysis suggests that at the local and/or regional level, the limited alternatives to sub-contractual attachment to an industrial *filière* may provide only temporary respite from the pressures of globalisation and intensified competition. However, in addition to the key variable - the market position of the individual enterprise - the literature suggests that there are two further interconnected factors, both directly related to local economic and/or political space, which may mitigate the difficulties of retaining more than just the immediate multiplier effects of local economic development. These countervailing forces consist of localised **enterprise co-operation** (see e.g. Raveyre & Saglio 1984; Pyke, Becattini & Sengenberger 1990; Grabher 1991; Pecqueur & Silva 1992; Cooke & Morgan 1993), which is discussed below; and (b) the supportive environment created by **local state and non-state institutions**, which is addressed in Section 4.

---

<sup>19</sup>Co-operatives may even recruit across national - or at least Community - frontiers, so as to take advantage of lower labour costs and the greater availability and/or more favourable targeting of capital subsidies, as in the case of floriculture in Spain and Portugal (Aldonondo 1992).



### **3. INTER-ENTERPRISE RELATIONS: THE CHIMERA OF ENTERPRISE COOPERATION.**

In the context of the increasingly cut-throat inter-firm rivalry associated with current responses to the development of globalised production and markets, it may seem counter-intuitive to discuss **competition** and inter-firm **co-operation** in the same breath. Nevertheless, the literature abounds with references to the way in which inter-firm competition and co-operation *interact* not only to help industrial filières and their constituent firms adapt to external change, but also to secure a more cohesive productive and entrepreneurial environment at the *local* level.

In seeking a greater understanding of how markets for commodities and units of production articulate, most recent theoretical work has tried to go beyond the dualism of market *versus* enterprise as alternative means of conducting business (Coase 1937), and the insights of the transaction cost theorists (Williamson 1975). In doing so, analysts realised that their models had to allow for the unevenness and diversity of industrial diffusion which empirical research had begun to uncover, namely the wide variety of seemingly hybrid, intermediate or transitional forms and relations which lay between the two extremes of 'purely' market-based and 'purely' hierarchical inter-firm relations (Grabher 1991:62). Also, it became clear that neither type of relationship could be understood outside the context of their 'embeddedness' in their wider social milieu (Granovetter 1985). The detailed description of this embeddedness was developed in the work of writers such as Amin (1994:20-21) who, in addition to referring to the creation of local (intermediate and final) demand for local products as a pre-requisite, also focused on the ways in which a diversity of proactive local institutions, operating outside the confines of the firm, together might constitute a supportive material and psychological environment for local enterprise growth and development. Clearly, the extent to which local firms find it desirable and/or practical to engage in some degree of co-operation merits our attention, as does the broader local support structure which local government and the institutions of civil society are able to provide.

#### **3.1. Inter-enterprise co-operation in theory: an optimistic view.**

Perhaps one of the most important distinctions between the market and the hierarchy as organisational forms, lies in the way in which the cost calculus operates. This distinction is of particular significance when we are confronted by industrial

diffusion in still relatively rural areas. Exchanges which are recurrent and uncertain bear transactions costs which can best be controlled within inter-firm hierarchies; those which are infrequent and relatively risk-free bear no such costs, and can be conducted in the free market. An open-market price reflects fairly unambiguously (on the one hand) the intrinsic characteristics of a product and its costs of production, and the effective demand (or purchasing power) of the buyer (on the other hand). In contrast, a price set within a hierarchised *filière* structure, for example, contains additional elements which reflect the costs of maintaining, modifying or discontinuing asymmetrical inter-dependencies between firms in the same *filière*.

In the literature, inter-firm co-operation perhaps finds its most complete expression in the network model (see e.g. Cooke & Morgan 1993) in which the genesis and evolution of such relations proceeds as follows: trust between economic actors is gradually established (or quickly ruled out) through minor, low-risk transactions on a mutually-accepted 'trial' basis. If the initial trust is vindicated by positive outcomes, more significant transactions requiring greater trust and promising greater returns can be contemplated. Networks grow and are further consolidated via mutual adaptations relating to the technology employed and the organisational methods used. In the course of this mutual adaptation, disputes and conflicts between firms tend to be "resolved within the relationship rather than by reorganising" it (Grabher 1991:63). As the process advances, greater inter-firm convergence is established, as a result of which mutual knowledge is extended, and network participants' behaviour becomes more predictable. While the likely return on investing further in the network increases, so does the cost of ending an intra-network relationship. Out of their growing mutual knowledge and adaptation firms develop a reflexive capacity i.e. the ability to learn from collective experience, thereby enhancing the network's internal and external adaptability. A network *culture* crystallises, in which enterprise diversity and relative functional autonomy become an accepted and valued fact of life. The flatter, looser and more democratic structure of the network supposedly provides the space in which both a reflexive capacity and innovative adaptability can further develop. Thus growing inter-dependence, mutual adaptation and knowledge combine to avoid the transactions costs that would be associated with establishing and managing more formal contractual relations. Thus networks constitute "an organisational solution that (...) is more efficient than market exchanges [...and...] less prone to 'lock in' effects than hierarchical relations." (Grabher 1991:64)

It should be recognised that in both descriptive and normative terms, the network

model relates to a more *mature* phase of inter-firm relations than would characterise industrial development in a still relatively rural zone. Nevertheless, some of the shortcomings of this optimistic model are pertinent to our understanding of what takes place on *all* frontiers of industrial space, not least of all because variants of the network model have found their way into the wider debate on industrial diffusion. In order to assess the extent to which the network model in fact has relevance for such a scenario, a contrastingly sceptical view of inter-firm relations is presented below.

### **3.2. Inter-enterprise co-operation in theory: a more sceptical view.**

The construction of a network of *filière* participants, particularly in the peripheral European context on which the present discussion focuses, could well involve a large established downstream enterprise taking the initiative to recruit for the first time external suppliers of inputs that hitherto it had produced internally; alternatively, the same enterprise could seek the consolidation of its current relations with suppliers. Inevitably, relations within the network will be to some extent asymmetrical from its very inception. Under such circumstances, at the initial stage of network establishment, the risks involved in a new transaction would be much lower to the recruiter than to the recruited. At subsequent stages of network development, while the extent and nature of enterprise inter-dependence may change, it is likely to remain markedly asymmetrical. There may be stiff competition for full network membership between aspirant recruits, which will tend to push down the initial returns on their involvement, and thereby establish a precedent (in terms of performance and profit margins) which they will find difficult subsequently to renegotiate. Thus larger, recurrent transactions, based on suppliers' satisfactory initial performance, may enhance rather than reduce network asymmetries. Nor should we underestimate the duration of a new network participant's 'apprenticeship': it may remain 'on trial' long after recruitment, and may even retain this status after the phase of technical and organisational convergence has begun.

Not only must networks be established, they have to be adjusted fairly continuously in line with the uncertainties and opportunities of the market. Typically, such adaptation may take place under the **leadership** of just one key enterprise, and will therefore disproportionately reflect its interests, rather than those, for example, of its smaller, more dependent suppliers. Adjustments to network-membership may be called for, either in preparation for greater technical and organisational convergence between network members, or even alongside this process. The costs and benefits of both

network turnover and inter-firm convergence are also likely to be distributed unevenly, in accordance with the prevailing distribution of power<sup>20</sup>. If the same key actor determines the course of intra-network change, then "greater technical and organisational convergence" and "declining enterprise autonomy" (in the form of greater dependence on intra-network transactions, diminishing value-added retention capacity, and receding strategic decision-making power experienced by most network participants) may merely constitute two sides of the same 'network' coin.

According to the optimistic network model, the conditions for reflexivity and network-wide participation in designing future strategy only emerge at an *advanced* stage of network maturity. Paradoxically, however, a network may never reach this point, as initially fluid asymmetries become ossified, rigid hierarchy returns, and the possibility of network reflexivity and sustainable adaptability recede. Whether the frustrations and unfulfilled expectations of both leading and less powerful members of a network-in-the-making are sufficient to provide the basis for collective reflexivity and improved adaptation is doubtful. Such an outcome would probably be precluded by the undermining of mutual trust<sup>21</sup> and, in the same or other localities, the ready supply of potential recruits to the network .

A more sceptical assessment of the basic inter-firm network model thus raises a number of fundamental criticisms of the conventional network model:

- It gives little attention to the process of **network establishment**: perhaps because of its origins in the knowledge-based and high-technology filières, the

<sup>20</sup>Key actors would tend to benefit disproportionately from the benefits their network is able to confer in the form of a higher degree of enterprise specialisation, greater economies of scale, shared institutional links and lobbies, and other synergies. The value of these benefits would be known to all network participants. Once an established reality, they would factor such advantages both into the network's 'internal market' (making the appropriate modifications to the prices they charge) and into negotiations regarding , for example, technological change or organisational convergence.

<sup>21</sup>Trust, a concept that was little discussed in the heyday of restructuring during the 1980s, is now enjoying a revival (See e.g. Fukuyama 1995). In periods of major economic and territorial restructuring, uncertainty abounds - not least of those with the most limited ability to influence outcomes. Intuitively, the very existence of uncertainty calls trust into existence. However, it is questionable whether trust can be simply reduced to the predictability of responses in a given relationship. In the specific case of inter-firm co-operation, trust clearly reflects the degree of uncertainty experienced. In practice, the trustworthiness of an entrepreneur's colleagues, shareholders, suppliers, clients and competitors is habitually assessed, and reduced to a cost calculus, and the weight given to trust(worthiness) in the overall calculation will vary according to a firm's position in the network power structure. Thus the potential costs/benefits attached to maintaining, extending, reducing or abandoning a given network relationship cannot be assessed without reference to the asymmetrical inter-dependencies which characterise the network, i.e. the decision-making autonomy and room for manoeuvre experienced by a given network participant.

model assumes that, though the size of network participants may differ, power relationships are essentially symmetrical: decision-making power is either distributed evenly among network participants, or they attach limited importance to its distribution. In the majority of cases, including enterprises at the leading edge of technology, these assumptions are at least doubtful, if not implausible.

- Once established, **network evolution** is organic and seems to proceed without explicit leadership initiatives; this implies that a key *outcome* of network formation i.e. collective reflexivity, is somehow present from the very beginning, an assumption which seems logically indefensible.
- The model also lacks a key **dynamic dimension**: while it describes the *evolution* of the network, it has little to say about its *establishment*, or the *transition* from the hierarchical to network state. Thus, not only does it presuppose a 'level playing field', it assumes all participants begin playing at the same time<sup>22</sup>.
- The network's supposed major advantage is that the mutual adaptation of its members helps to lower transactions costs, and their reflexive capacity prevents this objective from being pursued to the detriment of adaptability. The neatness of this formulation is attractive, in particular the suggestion that there are strong tendencies towards both **medium and long term equilibrium**, with the network developing further due to its adaptability and reflexivity. However, such a trajectory seems unlikely in markets which are highly competitive and in which hierarchical structures still tend to dominate many filières.

### 3.3. Filières & localities: asymmetrical inter-dependence.

An alternative vision of network dynamics is that their ostensibly gradual, organic and increasingly harmonious development disguises a rather different reality. The so-called network is still very much a hierarchy: in fact it develops its own internal market, a highly imperfect market of unequals, bound together by asymmetrical inter-dependencies and power relations. Business is conducted on the basis of intra-network price signals which, in part, reflect the inequitable distribution between network members of (a) the benefits resulting from network synergies<sup>23</sup>; (b) the costs

---

<sup>22</sup>Perhaps a more appropriate version of this sporting analogy would be to think of the majority of network members as players transferred from clubs in the lower divisions to a top team, spending some time on the substitutes' bench; thus when they eventually join the game, they have to fit into an already-established pattern of play.

<sup>23</sup>According to Grabher (1991:61), SMEs provide the *flexibility* and large firms the *capital* necessary for the

and benefits which derive from adding to, subtracting from or otherwise restructuring network membership; and (c) the costs of technical/organisational innovation and/or shifts in strategy.

Attempts to empirically validate the more general development of this type of network have also encountered some difficulties. Despite the zeal with which researchers have tried to uncover signs of widespread inter-firm co-operation, and the constant assertions about its crucial role in the emergence of so-called industrial districts, very little concrete evidence has been produced that anything more than superficial, general, formal and low-risk co-operation in fact takes place in the case of the majority of industrial filièes. Furthermore, such initiatives seem to originate in the efforts of institutions *outside* the network than in the productive co-operation of enterprises with common interests within it. As Amin and Robbins (1989, cited in Lowe, Murdoch & Ward 1995:98) conclude: "in the new orthodoxy, virtually any example of localised economic life which is new or thriving, and which displays some sign of collaboration between specialised units, is to be interpreted as an industrial district".

Where co-operation in fact has developed at the semi-rural frontier of industrial diffusion, this may be more to do with the pre-existing network of relations within the local business, institutional and political elite, than with the establishment of networks of a post-fordist variety. Thus a significant part of the co-operation which *appears* to take place may be attributable to

- the **multiple and overlapping business, institutional and political interests** of a limited number of local individuals and families; and
- the persistence of asymmetrical **clientelist inter-dependencies** specific to rural social relations<sup>24</sup>.

***Overlapping Local Interests.*** While in some cases the pre-eminence of the leading economic actors in a locality may simply be the result of the successful

---

successful operation of a network. However, since the financial power and strategic imperatives of the large firm or firms will dominate the network, the return on SME flexibility is rather limited. Furthermore, their flexibility must never manifest itself as unpredictable behaviour.

<sup>24</sup>These will be modified to some extent by local individual and collective exposure to external influences, i.e. through out-migration, the penetration of local markets, exposure to the media, as well as the effect of 'knowledge intermediaries' (such as freelance and/or institutionally-based project and funding consultants) on the character of local production and local development priorities.

maintenance or expansion of a single activity; in others, horizontal replication of a specialist activity may have taken place, as in the case of retail commerce outlets or the provision of rented accommodation. In still others, there may be a degree of vertical integration of local activities (as in the case of timber production, construction work, furniture-making and retailing). The control over key components of the local economy may be far more concentrated than seems to be the case, once the existence of multiple business ownership is taken into account, along with the fact that the same prominent entrepreneurial families may also occupy influential positions in the local (or indeed the regional or national) administrative and/or political structure.

***Clientelist Social Relations.*** In many of the types of localities on which analytical attention has recently focused, patterns of inter-personal, intra- and inter-family, intra- and inter-enterprise and intra-community co-operation will still reflect the contours of rural social relations to an appreciable extent. Over the years, the persistence and adaptation of particular forms of asymmetrical inter-dependence has mitigated (albeit unevenly) some of the abrupt changes modernisation and the market has brought about. In the process, the privileges enjoyed by some layers of (semi-) rural society have been consolidated while, for the majority, the difficulties of rural adjustment to changing external consolidations have probably increased. Now that the effects of territorial and other dimensions of restructuring are intensifying, the balance between market-based and non-market-based components in the 'livelihood strategies' of different groups is also changing: pre-existing mechanisms of solidarity - both those based on co-operation between socio-economic peers, as well as those based on clientelist relations of inequality - are also having to adapt. These adaptive shifts are reflected in the clashes between old and new political classes, old technocrats and new development agents, and between old and new ruralities and ruralites, particularly in areas where counter-urbanisation trends are strongest. Indeed, a form of political and economic clientelism could become the key mechanism by which the benefits of local development and new sources of funding are distributed according to the principles of asymmetrical "instrumental friendship" (Lopes 1991:128). Some aspects of this possibility will be further explored in Section 4.

Despite its superficial elegance and plausibility the network model of advanced inter-firm co-operation suffers from a number of problems, which are particularly pertinent if it is to be applicable outside the rather untypical high-technology filières on which it predominantly draws. The above reservations do not rule out the possibility that networks - and hence mutual adaptation and convergence of

enterprise interests - may form part of the adaptive strategies of leading-edge high technology firms. However, *if* so-called inter-firm co-operation is emerging in those mainstream filières whose territorial restructuring strategy increasingly involves the European periphery, then it is of a quite distinct type, in which hierarchical relations persist and asymmetrical inter-dependence predominates.

If we accept that asymmetrical inter-dependence persists both *within* a filière and inside the local community, this fundamentally alters what we understand by inter-firm co-operation as well as our view of the local environment in which it takes place. Such a redefinition focuses attention on the mechanisms by which the benefits of co-operation are distributed - between enterprises in different parts of the filière, between labour and capital within the firm, and between various local and external interests. Extremely asymmetrical relations between firms in the same filière will be reflected in very dissimilar expectations and experiences of co-operation. For example, from the standpoint of a major player in the filière, co-operation may provide a means of promoting and moulding local economic actors in line with its own aims, and to its own greater benefit. In contrast, the effect on a small local enterprise may be to restrict its autonomy and prevent it from engaging in the types of co-operation from which it might derive longer term quantitative and qualitative benefit. Moreover, as territorial and organisational restructuring of production proceeds, the meaning of inter-firm co-operation will also be renegotiated not only 'on the ground' but through adaptations in the discourse of policy makers and academics.

#### **4. THE INSTITUTIONAL DIMENSION OF LOCAL DEVELOPMENT.**

##### **4.1. The conventional approach.**

There is wide agreement among authors (e.g. Sabel & Zeitlin 1982; Zeitlin 1985; Garofoli 1991, 1992c; Vázquez 1990, 1992a, 1992b; Amin 1994) that politico-institutional factors explain a large part of the variation in the industrial diffusion experiences of different European countries. The conventional argument goes something as follows. Typically, enterprises sharing the same production filière and local economic space respond to changing market circumstances by individual adaptation and/or by imitating the successful strategies of their competitors. Sometimes external changes force them to recognise certain common problems and/or mutual inter-dependencies, and to act in direct or indirect collaboration.



In turn, various types of state and non-state institutions have also been anxious to improve on the position their localities occupied in the 'old' division of labour, and to mitigate the difficulties which the shifts in the structure, territorial distribution and dynamics of industrialisation have presented. To the extent that their often limited influence and freedom of manoeuvre has allowed, such institutions have responded to these challenges by seeking to endow their localities with a greater productive diversity and adaptability, an improved capacity for technical innovation and knowledge-creation, as well as by creating localised social programmes to mitigate the deprivation experienced by sections of the community unable to participate directly in local economic initiatives.

In particular, local political and institutional actors have tried to increase the opportunities for local firms to compete through product innovation and/or diversification, (which is both in their own and the locality's interests), rather than through cut-throat competition (which is to the detriment of the wages and working conditions of many local residents). Due to the limited autonomy and resources of the local state, and the material and ideological constraints on government intervention which characterise current neo-liberal economic and social policies, the **enabling environment** for local enterprise development that local state and non-state institutions seek to provide, typically consists of such 'pre-market initiatives' as:

- the lobbying of regional and central government for the means to improve the locality's physical accessibility;
- the provision of land for industrial parks;
- aiding in a variety of ways the diffusion of new technologies, the development of business support services and the training and retraining of local workers and managers; and
- helping to raise the market profile of local products via marketing campaigns and trade fairs (Garofoli 1992a:11 summarising Zeitlin 1985)<sup>25</sup>.

Thus local adaptation to the globalisation of markets and the new demands for

---

<sup>25</sup>Amin (1994:21) argues that the *institutional thickness* that develops out of the proliferation of diverse, pro-active and increasingly cohesive local institutions is crucial in the formation of industrial districts: the growing interaction between chambers of commerce, innovation centres, financial institutions, training agencies, producer/trade associations, trade unions, local authorities and central government agencies provides a basis for widespread trust in collective representation, not only among entrepreneurs but throughout civil society, thereby aiding further development of the local economy.

productive flexibility combines some degree of inter-enterprise collaboration with specific interventions by local public bodies and institutions (Vázquez 1995:35). The success of an agreed local strategy for attaining greater economic endogeneity, it is argued, creates a virtuous spiral, strengthening the local sense of community, and further improving the attractiveness of the local economy to both established firms and potential investors (Garofoli: 1992a:11-12; Amin 1994:21)<sup>25</sup>.

#### 4.2. The limitations of the local enabling environment.

The pre-market initiatives mentioned above tend to be institutionally mediated rather than involving any sort of direct, organic links between firms on matters of broad concern. In turn, local mediating institutions, associations or committees are typically led by powerful and/or charismatic individuals, whose access to privileged networks of information and influence and/or often extensive business and political interests may differ significantly from those on whose behalf they act.

The local political elite may actively encourage institutionally-mediated interaction between local entrepreneurs on the grounds of both efficiency and convenience. Increasingly, central government and EU agencies formally or informally require requests for funding to be made through recognised organisations, local or otherwise. Also, for those from a strong bureaucratic tradition, an institutionally-mediated process may be easier to manage and, from the practical standpoint, less time-consuming and troublesome than dealing with myriad individuals. While the preferences and requirements of the local, national and supra-national state may, in principle, help to *empower* local common interest organisations, in practice, they will also limit and condition what these can accomplish and the form in which it is achieved. In turn, in addition to the general tendency for all types of organisations to develop their own internal dynamic, local institutions operating within a combination of bureaucratic and clientelist constraints may increasingly diverge from their stated objectives, thereby undermining their legitimacy in the eyes of those they purport to represent. Splits and schisms may subsequently occur (Schmitz 1993:24), further limiting the capacity of such organisations to deliver improvements in the opportunities open to local enterprises and their employees.

In subsequent phases of local development, or in a different market conjuncture, firms occupying the same locality, filière and competitive space may face problems that can only be mitigated through collaboration of a different order; i.e. joint action that

extends beyond institutionally-mediated collective enjoyment of economies of scale in infrastructure, support services and lobbying. For example, the initial success of local enterprise growth and development may be impeded by the fact that downstream clients, upstream suppliers and even competitors will try to pass on to the SMEs with which they do business some of the competitive pressures they experience. This may take the form of

- unilateral price increases by input suppliers;
- downward pressure on prices by key clients ;
- requirement by major clients that sub-contractors absorb a disproportionately large share of the costs of improvements in quality control, the acquisition and operation of new technology, and/or the adoption of new marketing and distribution methods; or
- the mutual poaching of key workers by competitors, which bids up the price of local skilled labour, thereby undermining the cost competitiveness of local firms vis-à-vis major clients<sup>26</sup>.

Even marginal resistance to such shifts in the structure of local SMEs' costs would require a form of concerted action which the type of local political and institutional support indicated above is ill-equipped to provide. Clearly, the unwillingness of local firms to take such action, and to restrict themselves to more superficial co-operation, has a lot to do with the mutual suspicion which cut-throat competition engenders, and which is frequently encouraged by major players in the filière (Schmitz 1993:21), as well as the potential extra business which may accrue to enterprises that accept the new conditions. Reluctance to co-operate on more fundamental issues may also reflect a recognition on the part of local enterprises of the real balance of power between themselves and the (mainly) downstream price-makers.

### **4.3. Problematising the institutions of local development.**

Though many analysts of industrial diffusion are conscious of the problems of local institutional development, they have frequently failed to problematise the process other than in purely technicist terms of human and financial resource needs, management and co-ordination. Typically, the importance of the institutional factor

---

<sup>26</sup>Such poaching *can* lower production costs if the key workers concerned are able to transfer useful information about competitors' production methods.

tends to be affirmed in an indiscriminate and undifferentiated manner, normatively asserted or ritually invoked. While, exceptionally, the role of the local state and the institutional milieu is carefully detailed<sup>27</sup> (Vázquez 1990: 354-374; 1992a: 31-47; 1992b: 103-116; 1995a: 225-232; 1995b: 24-39; and in this volume), the technicist perspective adopted in most analyses fails to elucidate the relationship between economic, political and institutional actors, or to explain why certain networks of firms and institutions succeed and others fail<sup>28</sup>.

Technicism and superficiality have been the hallmark of mainstream analysis of the institutional dimensions of local development for more than a decade, with few analysts departing from the approach laid down by writers such as Esman and Uphoff<sup>29</sup>. Indeed, Lowe, Murdoch & Ward (1995:98) go as far as to claim that, today, researchers are "still operating at the level of simple description" and remain "a long way from a theory which would allow for the analysis of these institutional mixes and linkages". In much of the contemporary literature, 'locality' and 'community' are frequently treated as if they were devoid of social structure or differentiation; moreover, local state- and non-state institutions are assumed to be representative, to have no internal dynamic of their own and by definition to merit the trust of those whose interests they purport to represent. There is also a constant temptation for analysts to ignore the fundamental distinction between an empirical association and a causal relationship between institutional and economic development. It seems that, for many commentators, either the formal attainment of the appropriate institutional scale and structure or even some evidence of minimal and superficial collaboration between local politicians and public servants, entrepreneurs and local development associations is proof positive that local development is progressing<sup>30</sup>.

However, it is not just the often superficial and technicist nature of conventional analysis but, more importantly, the very nature of rural and semi-rural society itself

---

<sup>27</sup>Vázquez stresses that local development initiatives have taken place in very different localities: in Spain, for example, they have taken place "in middle-sized cities (...) and provincial capitals; industrial cities still in decline, as well as those already being restructured; cities in still agrarian zones, both in developed, peripheral areas; and in dynamic regions undergoing intermediate development" (1995b:26). They have been promoted by the central state, the local state and other private, semi-public, public, as well as community institutions.

<sup>28</sup>Indeed, attempts to explain the success and failure of networks in terms of their greater or lesser *powers of association* clearly run the risk of tautology.

<sup>29</sup>See e.g. Uphoff (1984; 1986); Finin, Uphoff & Wallen (1984) and Esman & Uphoff (1988).

<sup>30</sup>Though Amin & Robbins (1989:21) admit that minimal inter-firm collaboration is too often interpreted as indicating the existence of an industrial district, they are less sceptical over analysts' premature celebration of the synergies associated with the establishment of appropriate 'institutional thickness'.

that allows the institutional structure to substitute for - rather than merely supplement - the efforts of local entrepreneurs. Clearly, the aims of local development are far from being altruistic, whether they reflect the interests of a pre-existing or a newly-formed local elite or, indeed, those of the central state. Rather, local development is based on the concrete interests of those who exercise economic and political power, and has to be legitimated in the eyes of those whose are primarily the objects of elite visions of the type of development the locality needs.

Alongside the market, clientelist networks and hierarchies of economic interests, political parties and factions, local government officers, public sector employees, and 'knowledge intermediaries' continue to play an important role in locally distributing resources, particularly in still relatively rural areas. Periodically, however, these alliances have to be consolidated, modified or even abandoned, in line with the changing structure of threats and opportunities faced by a given locality. Since the local alliance which seeks to manage the process of local development reflects a variety of influences, changes in the way in which its various values, interests and practices articulate will take place as local economic space itself adapts to the territorial restructuring of production.

It has been suggested that local culture plays an important role in mediating the character and content of local development, irrespective of its predominately endogenous or exogenous origins (see e.g. Chambers 1983; Long & Long 1992. Yet in the predominantly rural areas on which this literature focuses, clientelism - whether economic, socio-cultural, politico-administrative or institutional in character - is manifestly one of the most important components of local culture. From this perspective, rather than 'local culture' in some general sense playing this mediating role (i.e. through the 'empowered participation' of local actors in local development), it is more likely that the key mediating influence will be the specific structure of local inter-dependencies which ultimately determines the distribution of 'localisable' benefits. In other words, the nature and extent of the impact of exogenous forces on a given locality will reflect 'local culture' as exemplified, interpreted and legitimated by a highly specific stratum of rural society, namely an alliance of key local political, business and institutional actors, who see themselves as the major stakeholders in local development, and therefore the ultimate local arbiters of its content, scope and direction. The environment in which local development is mediated will consist of various components:

- the connections between economic actors within the production filière which

- links local enterprises with the regional, national and international economies;
- the direct and indirect relations between local institutional actors (in their respective and frequently overlapping political, administrative and financial hierarchies) through which the locality articulates with national and supra-national state decision-making bodies;
  - and finally, the vertical, horizontal and diagonal relations which bind together the productive and institutional filières from one end to the other.

Almost *regardless* of the success or otherwise of efforts to dynamise local production, peripheral and semi-peripheral areas often have a disproportionately well-developed (though typically spatially concentrated) institutional structure, comprising, for example, such elements as regional offices of central government, the local government apparatus, chambers of commerce, professional and producer organisations, SME promotion agencies and local development associations<sup>31</sup>. Where economic and political functions have long overlapped and clientelist social relations still persist, local institutions of various types may begin to assume some of the decision-making and legitimating functions hitherto performed on the basis of individual authority<sup>32</sup>, and thereby influence the type of local development ultimately achieved.

Not only may the local institutional structure provide a more effective framework for the consolidation of local economic and political power but, at the same time, it will tend to strengthen the links between endogenous and exogenous factors in local development, via both productive and institutional filières. As the frontier of industrial and enterprise development intersects a still largely rural locality, local institutions may offer the means to extend, protect and legitimate the capacity of leading economic actors to accumulate, as well as helping established local political actors to further develop their own material base. Indeed, a functioning institutional network may constitute an important arena for the struggle to distribute the benefits of local development, namely between endogenous and exogenous interests, between the relatively 'empowered' elite and the more disenfranchised members of the

---

<sup>31</sup>The attainment of a certain scale and degree of complexity is a necessary rather than sufficient condition for the functioning of an institutional network: it remains to be seen whether the majority of rural areas are served in fact by institutions capable of collectively providing an enabling environment, or simply by a localised *agglomeration* of institutions.

<sup>32</sup>An intermediate form of clientelism may exist when ostensibly modern local institutions are dominated by a new and charismatic leadership, and/or by those to whom more traditional individual or institutional authority is ascribed.

community, and between new and established fractions of the elite.

Yet conventional institutional analysis sheds little light on the relations between economic, political and institutional aspects of local development - in particular how these forces articulate in the identification, legitimation and implementation of an 'appropriate' strategies of adaptation to externally-imposed change. A better grasp of this articulation would be of particular value in "emerging rural industrial districts", where neither inter-enterprise nor enterprise-institution relations can be understood unless we make the asymmetrical inter-dependencies which bind economic, political and institutional actors together the focus of our analytical attention. Recognition of the centrality of power relations, in the view of Lowe, Murdoch & Ward (1995:99-101), inevitably leads to a number of fundamental questions regarding

- how local actors are drawn into specific productive and institutional inter-dependencies and on what terms;
- who exercises power over whom in the various segments of the production filière, the chain of consumption, and the institutional network;
- the mechanisms by which institutional networks become territorially embedded; and
- the economic, political and institutional conditions which allow for the successful retention of value-added and decision-making control by key local actors.

However, having asked all the right questions, Lowe, Murdoch & Ward (1995:103) seem to place too much faith in the capacity of the analytical tools provided by industrial district and network theorists to provide the answers. The origins of network analysis in high-technology filières in industrially-advanced contexts, combined with its focus on inter-*enterprise* relations rather than those between enterprises and institutions, do not recommend its use in the analysis of rural economic development.

The industrial district model also relates to the more advanced stages of localised development<sup>33</sup>; its proponents argue that, in addition to a minimum 'density' of

---

<sup>33</sup>For Amin, industry has become *locally embedded* if the process of industrial development is able to stimulate the emergence of local markets large enough to sustain demand for local suppliers' products. It can be assumed that a prerequisite of embeddedness is a locality's attainment of a critical minimum *enterprise density*. On this basis, greater *institutional thickness* can be developed as and when the resolution of specific problems demands concerted efforts by enterprises. The locality's *industrial atmosphere* (which refers not only to enterprise behaviour, but also to that of institutions and households)

enterprises and an appropriate degree of entrepreneurial experience, local economic development requires a local political and institutional structure of sufficient 'thickness', maturity and cohesion. However, attempts to conceptually develop or convincingly link these two variables have proven disappointing<sup>34</sup>; indeed, the application of some of their concepts to the incorporation of relatively rural areas by an advancing industrial frontier seems only to offer a convenient way of avoiding the more difficult questions relating to the relations between enterprises and institutions, both within local and non-local economic space.

If the concept of the network can be stripped of its idealist 'post-industrial' assumptions, and infused with greater critical clarity, it could still prove useful, however: it could be extended beyond the sphere of inter-enterprise relations, both 'vertically' to include those which link the various parts of the *institutional* filière from local to national and supra-national levels, and 'horizontally' to take account of the inter-institutional connections characterising the different territorial links in the filière. This would then provide a basis for the analysis and evaluation of what Lowe, Murdoch & Ward (1995:103) call *ensembles*, i.e. locality-specific relations between inter-enterprise and inter-institutional networks and hierarchies:

"[I]nstitutions and [inter-firm] networks can become interlinked and mutually reinforcing, perhaps ensuring that rich or 'thick' ensembles emerge, which form a solid basis for economic growth. However, we should also be ready to acknowledge that these local institutions will be bound into complex relations with non-local institutions, and success entails ensuring that these linkages are constructed on terms which enable local actors to exert control and retain a reasonable proportion of the value added".

---

seemingly emerges as the last phase in the establishment of a truly industrial district, and lays the basis for future successful adaptations to challenges posed by technological change, shifts in the international division of labour, and the further restructuring of markets. Clearly, there is a clear need to further specify the concepts of industrial embeddedness and atmosphere, enterprise density and institutional thickness - in particular the way in which they mutually articulate in different circumstances, regardless of the particular territorial context of industrial diffusion (e.g. on the cusp between intermediate and marginal status) in order to more clearly establish the process(es) its establishment involves.

<sup>34</sup>In the industrial district approach, local adaptability is attained primarily on the basis of (a) the spatial concentration of enterprises which regularly transact business with each other, and (b) the emergence of the required number and diversity of institutions. The achievement of levels of enterprise and institutional presence commensurate with 'local development' thus seems to be due more to the attainment of quantitative critical minima, than to the specific *qualitative* relations the development of this 'density' and 'thickness' implies.



We should remember, however, in particular with regard to rural areas, that there may be significant overlap and/or inter-connection between those who exercise power locally through enterprises and those whose power base is more political and/or institutional in nature. In addition, there will be considerable variation in the extent to which such power is reflected either in local and/or extra-local networks of firms and institutions.

#### **4.4. Local development and elite adaptation.**

Since, in practice, it is an alliance of key actors in local government, the business community, and/or supporting institutions who try to construct and manage an 'enabling environment' for local development, it is of crucial importance that more light be shed not only on local socio-economic structure, but on the dynamics of local alliances and the specific (local and non-local) interests they represent and, in particular, how these articulate, adapt and are institutionalised. Such an assessment would need to specify for each category of local actor

- changes in the way in which they gain their livelihood;
- the alliances they make, maintain and/or discontinue;
- the extent to which adaptations are group-specific;
- the degree of influence exercised over the form of adaptation;
- how much collaboration or collective action is involved;
- whether adaptations are primarily pro-active or reactive; and
- how adaptations are institutionalised.

Answers to these questions would require more than a *static* snapshot of the socio-economic composition and corresponding business, political and institutional interests of the emerging local elite. A more dynamic focus on **elite adaptation** would constitute an important element in the concrete analysis of local development as a whole, and in the explanation of shifts in the composition of elite alliances which institutional networks reflect. Both local development itself, and the local business, political and institutional interests which seeks to induce it, are the result of a complex and unequal interplay of endogenous and exogenous forces over time and along the whole length of both production and institutional filières. Because the socio-economic profile of a local elite reflects both the historical basis of local development and the outcome of recent attempts - successful and otherwise - to adapt it, the interests of a new elite alliance will differ in both structure and dynamic

from those of its predecessors, and will manifest themselves in the specific ways in which it proposes to manage local adaptation to external change.

For example, at the more global level, the interaction between the EU policy environment and the specific priorities of member governments is clearly asymmetrical. While EU institutions are lobbied by the central state to fund responses to what it considers priority problems (such as regional imbalance), it is itself under pressure to spend funds on problems specifically targeted by the EU (e.g. local development). This asymmetrical interaction not only takes place within a framework of rules regarding procedure, performance, budgets and programme eligibility, but often the discourse employed can play as decisive a role as the regulations. In order to access information, influence and funding, lobbyists have to master a lexicon which has been created and is constantly adapted by politicians, policy-makers and their intellectual advisors and which, to an appreciable extent, codifies and conditions the content of programmes which *may* contribute to national, regional and/or local development.

In a similar way, the capacity of a local alliance to 'manage' the priorities, pace and direction of local development will be limited by its inherent composition, coherence and characteristics (including its relations with the local population in general), and by the external political, economic, institutional and policy environment it confronts. Local development initiatives are the outcome of the asymmetrical interplay between, on the one hand, an amalgam of extra-local interests and, on the other, the often heterogeneous interests both of a local elite alliance and of the less 'empowered' participants in local development - namely, the local community<sup>35</sup>. In turn, the networks and discourse employed by the local elite in promoting their vision of local development will be quite different from those required to locally implement and legitimate it.

Indeed, the more we recognise the complex, multi-faceted and multi-layered nature and dynamics of these inter-dependencies, the less relevant the terms 'endogenous' and 'exogenous', 'local' and 'non-local' become. To suggest that the local elite simply

---

<sup>35</sup>Local development analysts frequently argue that local economic, political and institutional actors somehow 'choose' the priorities around which 'their' local development will be defined. Given the asymmetrical nature of both production and institutional interdependencies, it may be more accurate to argue that it is the priorities (i.e. in the form of the logic of the advancing frontier of economic development, and the manner in which state and supra-state policy is used to regulate the process) which 'choose' the locality and which 'define' the contours of a local elite-in-formation.

evolves and mutates according to changes in the *local* balance of power (i.e. which fraction of the elite constitutes the local 'hegemonic bloc') not only overestimates the capacity of local players to influence the rules of the game, but also the coherence of the local strategy, dynamics and cohesion of the local elite<sup>36</sup>. Equally, to assume that such alliances are *externally* determined (i.e. are simply local reactions to the national and/or EU policy measures which have been forced on key actors in the local economy, polity and/or community), underestimates both the degree of autonomy, variety of strategies, tactics and responses that can be adopted locally. Perhaps most importantly, such a view ignores the fact that close vertical connections may exist between local political/economic actors in the peripheral and semi-peripheral regions and those who wield influence at the provincial, national and even supra-national levels.

#### **4.5. The new clientelism and local stakeholder management.**

Combined with a focus on the dynamics of local elite alliances, the concept of **clientelism** offers an additional aid in specifying the role played by the institutional and political dimensions in local development. At the still rural frontier of territorial restructuring, clientelism continues to bind together - both horizontally and vertically - both the various key economic, political and institutional actors and their subordinates, as well as materially promoting and ideologically legitimating local development strategies. While contact with extra-local production and institutional filières will undoubtedly modify the prevailing clientelist relations, they nevertheless constitute the initial basis upon which such relations will be established and/or intensified. If local clientelism can deliver performance and/or costs consistent with the territorial restructuring strategy or strategies being pursued within a production filière, the latter will accommodate itself to such practices, at least in the short to medium term. A similar argument can be advanced for the development of more extensive relations with extra-local institutional hierarchies. In the model proposed by Hadjimichalis and Papamichos (1991) local clientelism provides the 'cement' between extra-local production filières (on the one hand) and the local household and 'informal' economies (on the other), and thereby delivers the flexibility upon which the accumulation and adaptation strategies of both local elite and large-scale

---

<sup>36</sup>This may be the case even though, in more marginal areas, there may be greater elite cohesion due to the more limited options for local development, and the fact that local economic, political and institutional 'pluri-activity' confers greater cohesion on the interests of the local elite.

capital depend.

Furthermore, the concept of the **stakeholder** directly provides a starting point for specifying the relations and alliances which *horizontally* link the different parts of the production and institutional filières, as well as indirectly shedding further light on the *vertical* relations of contemporary clientelism. Typically, the stakeholder is neither a career politician nor public servant, but a prominent figure from the local business community, trade union movement, or welfare and charitable sector with an identifiable stake - economic, political, institutional, or cultural - in the local economy and community. The appointment of key local actors to executive or advisory posts in new local institutions which have taken over from the local and/or central state, recognises and rewards stakeholders' experience, power and commitment, gives them legitimate institutionalised control over important aspects of local policy, management and regulation, while allowing the state to relinquish direct responsibility for matters which it hitherto monopolised.

Vázquez (1995b:26-27) points to the growing power of stakeholders in his comparison of local development in France and the UK. In France, the central government continues to "promote and manage local development", while achieving many of its broader aims through such new local and regional bodies as the *comités de bassin d'emploi*. The latter are, effectively, alliances of stakeholders in which local politicians, public officials, representatives of employers' associations and trade unions "plan and undertake agreed initiatives" (Vázquez 1995:26 citing Greffe 1989). However, Vázquez suggests that the efforts of centralist states to impose a specific form of local development, often meet with the opposition of the local state, which in the case of the UK, has "developed new ways of operating, and to some degree can escape central government control" (Vázquez 1995b:27, quoting Pellegrin 1991)<sup>37</sup>. However, the British state responded to the accumulation needs of large industrial and financial capital, not by decentralising more decision-making and financial power to the local level, but by 'deconcentrating' many of the costs of public service provision which formerly had been its sole responsibility. This was achieved without providing the local state with the financial means itself to maintain either the quantity or the quality of the services that were hitherto delivered, thus forcing it to accept other,

---

<sup>37</sup>However, the local councils cited, many of which were Labour Party controlled, displayed only an initial determination, to resist public expenditure cuts, contracting-out, health privatisation and 'training' programmes which were primarily intended to reduce unemployment statistics. To the profound and lasting detriment of many of those who had politically supported them, all local councils eventually adopted the discourse of flexibilisation and the enterprise culture, and the practice of stakeholder local management.

more market-based and stakeholder-managed forms of service provision. Targeted funding, which reflected the specific priorities of either central government or the EU, continued to be available, but primarily in a form that further facilitated the gradual restructuring both of the local economy and of local social regulation.

The trend towards local stakeholder management is neither new nor, as yet, generalised. However, a number of authors have noted the emergence in semi-rural, intermediate and more peripheral rural areas of what might be termed the late 20th century form of clientelism. This has been by variously termed *local corporatism* in Greece and *neo-caciquism*<sup>38</sup> in the Iberian Peninsula. The evidence from Greece is particularly revealing: Andrikopoulou, Getimis & Kafkalas (1992:217-219) suggest that in the 1970s, "at a time of intense restructuring", the government strategy for establishing greater regional balance reflected a trade-off between, on the one hand, the requirement that local conditions more closely reflect the locational and organisational flexibility imperatives of major enterprises in key filières and, on the other hand, the need to gain and/or maintain regional and local political support by (re)distributing accumulation opportunities along clientelist lines.

In filières in which competitive advantage was sought or already existed, the Greek state contrived to deregulate national economic space in the interests of more-adaptive internationalised capital, while also reserving certain niches for less-adaptive national capital. The opportunities for such *niche accumulation* were largely based upon the capacity of regional and local elite alliances to exercise significant control over access to specific resources (for example raw materials, energy sources, scenic beauty or, more importantly, labour) and thereby to remain viable by being able to offer lower costs to downstream enterprises facing competition on an increasingly global scale. The central state adopted a tolerant and even permissive attitude towards local 'flexibility' - i.e. the systematic flouting of a wide range of legal and planning provisions by entrepreneurs in collusion with politicians and public officials. Thus the persistence of local clientelism, and the fact that production continued to be organised on a 'flexible' household/informal basis, ensured that production could remain viable and that accumulation could continue (for concrete Greek examples, see Hadjimichalis & Vaiou 1992:140-143; and for Portugal, see Reis 1993:157-159).

The reformulation and regulation of clientelism by the central state - through the

---

<sup>38</sup>A specifically Iberian and Ibero-American variant of clientelist or patrimonialist relations. See, for example, Gellner & Waterbury (1977), Aguiar (1987) and Lopes (1990, 1991).

promotion of local **stakeholder management** - appears to provide an extremely effective way of both conditioning the type of local development options available, and limiting the extent of local autonomy, particularly in relatively peripheral rural areas.

The conferring of stakeholder status on local and/or non-local interests allows policy-makers at the regional, national and supra-national levels to institutionalise, regulate and legitimate a specific form and content of local development management. By institutionalising stakeholder management and adapting administrative arrangements at the local level, the central state is able to locally apply new general forms of social regulation, while simultaneously responding to the demands of the local elite for greater decision-making autonomy and more appropriate development programmes. This greater degree of local autonomy is largely illusory, however, since a significant part of the costs of local development are transferred to the locality, which effectively excludes some and encourages other local development options, while strengthening central control over how local power is deployed. Thus the decentralisation of power is 'packaged' in such a way that it can only be exercised within the parameters that central government formally and informally sets. By accepting the 'package', local stakeholders commit themselves to defining their local development initiatives in terms of policies, funding priorities, budgetary criteria, evaluation procedures and a form of discourse, which all originate in and primarily reflect the interests of central government, the supra-national state and large scale capital.

The withdrawal of the neo-liberal state from direct intervention in industrial, regional and local development allows it to focus more on macro-economic policy and national-level matters of productive restructuring. The fact that most rural areas are frequently characterised by an overlapping of political and economic roles facilitates the transfer of at least part of the central state's role of regulator to an alliance of local stakeholders, committed to managing local development or, to be more accurate, regulating local accumulation and adaptation to external change in a manner over which the central and supra-national state can continue to exercise significant indirect control. However, as Hadjimichalis & Vaiou (1992:147) point out, it is unclear for how long such a response to the problems of regional and local development is sustainable, or how well an essentially clientelist local elite alliance will adapt to future changes:

"The 'new' pattern of development (...) provides certain possibilities for short-term profits and consumerism which are, however, very unstable and highly vulnerable to external conditions, such as changes in taste and (...) technology. It remains

therefore an open question how these (...) regions will perform in the long run, and whether this pattern is a 'solution' to their needs for development".

## 5. IMPLICATIONS FOR FUTURE RESEARCH

A critical examination of enterprise, institutional and community adaptation in the relatively rural areas intersected by the moving frontier of territorial restructuring raises a number of questions concerning the limitations of current concepts and theoretical approaches, and the appropriateness of local development policies based thereon. The implications for future research include the following:

**Firstly**, in order to evaluate the implications of industrial and territorial restructuring for the sustainability of local multiplier effects, we need to examine in detail the various types of inter-enterprise and employment relations (especially those of formal and disguised sub-contracting) that develop in a given filières, sectors and localities. More importantly, we need to consider the adjustments to local social relations (in general) and to local *enterprise autonomy* (in particular) that the territorial restructuring of production entails. The key index of the autonomy of local SMEs is their capacity to both grow (i.e. by internalising value-added and externalising costs), and to make sustainable contributions (in the form of jobs and incomes) to the local economy by adapting to changing market, technical and other external conditions (as measured, in turn, by their value-added retention capacity). Local adaptation capacity should not be confused with SMEs' *flexibility* with respect to the changing needs of the more powerful (mainly downstream) firms in the filière. Recognition of this distinction calls into question the often over-optimistic expectations of those agencies promoting SMEs *from above* regarding the prospects for successfully implanting enterprise culture and initiating enterprise growth. If local development initiatives based on SME enterprise growth are to succeed, we need to specify more clearly what constitutes enterprise autonomy, analyse with more rigour the cause of changes in SME autonomy, and measure more accurately the effects of such changes.

**Secondly**, if we are to provide better answers to the key questions of local development, analysts must specify, on the basis of specific cases, and with regard to both production *and* institutional filières, how and to what extent extra-local and local structures of economic, social and political power interpenetrate and condition one another. If their work is to aid successful local development initiatives, researchers must not only demonstrate greater conceptual clarity, and adopt a more

critical perspective with regard to the conceptual framework provided by network, industrial district and diffuse industrialisation models, but also exert considerable effort and creativity in designing other means of investigating these key processes. Practically, they have to be able to collect appropriate data; more specifically, they need to be able to measure the local effects of inter-enterprise, inter-institutional and enterprise-institution relations, and to judge the extent to which they promote or undermine key aspects of local development. Such an assessment has to be sensitive both to the quantitative dimensions of such relations (e.g. their impact on local value-added produced and retained) and to their qualitative effects (for example, on local decision-making power).

While it may be practicable to construct a reasonably accurate local input-output matrix, an evaluation of the local production, retention and social (rather than sectoral) distribution of value-added would be a massive and complex task, subject to numerous methodological and computational pitfalls. The collection of the qualitative information that would be vital to any serious interpretation of such quantitative data is no less problematic. Researchers can hardly apply participatory rural appraisal techniques to a local elite: for reasons of both financial and community legitimacy, key local actors are often reluctant to discuss in any detail their economic and/or political interests, some of which may be extra-local and others of which may overlap. Furthermore, institutions of all types and scales, even when subjected to formal evaluations by funding agencies, tend to deny the importance of 'internal' problems, and to reject the suggestion that gaps may exist between their formal aims and their actual performance.

**Thirdly**, with regard to the impact of globalisation on local social relations, and the responses of those seeking to promote local development *from below*, there is a need to temper both the naive optimism of those who see enterprise development as synonymous with local development, as well as the pessimism of those who see the absorption of local enterprise into the global economy via *filière* attachment as wholly antithetical to local development. Both tend to discount the social, economic and political asymmetries of the local community, as well as the possibility that both types of local response produce both local winners and losers, and that local inequality - paradoxically it may seem - may be widened rather than narrowed as a result of so-called local development initiatives.

**Finally**, more research is required on contemporary forms of clientelism in predominantly rural areas, and on processes by which local economies adapt, local



stakeholder alliances are established and particular styles of local development management emerge in response to the major corporate and policy adjustments being made at regional, national and supra-national levels. We need to know more about the pluri-activity of economic and political actors at the local level (including multiple enterprise ownership and the combination of enterprise ownership and public and political functions); the specific mechanisms of solidarity, co-operation and collusion through which local alliances define local development, and the effects of their adoption, adaptation and application of the fashionable discourse of local development; and which exogenous and endogenous features of the overall process the actions of the local elite alliance encourage, undermine and condition<sup>39</sup>.

Such research may also provide much needed evidence of the institutional means adopted by different sections of the local elite and the elite alliance as a whole to meet the challenges restructuring poses. It may also cast light on the responses to this process of those who hitherto have been obliged to depend for their livelihoods - at least in part - on elite patronage, and who for the most part remain objects, rather than the subjects, of local development.

### Bibliographical references

AGUIAR, J. (1987) "Formas de dominação e sociedade: o caso do neopatrimonialismo", *Análise Social*, (Portugal) Vol. XXIII, (96), pp. 241-278.

ALDONONDO OCHOA, A.M. (1992) "El Comercio Mundial del Clavel: Efectos del Proceso de Globalización de la Producción de Flores y Plantas Ornamentales", *Investigación Agricultura Económica*, (Spain) Vol. 7, Nº 1, pp. 95-120.

AMARO, R.R. (1991) "Lógicas de espacialização da Economia Portuguesa", in *Sociologia: Problemas e Práticas*, Nº 10, pp. 161-182.

ANDRIKOPOULOU, E., GETIMIS, P. & KAFKALAS, G. (1992) "Local Structure and Spatial Policies in Greece" in Garofoli, G. (ed) *Endogenous Development & Southern*

---

39A particularly fruitful area of research would be the examination of the role of *knowledge intermediaries* i.e. the various types of private consultants whose familiarity with current programmes and sources of subsidised finance, as well as their access to key decision-making networks, may have a significant impact on the content and sustainability of local development.

Europe, Aldershot (UK), Avebury, pp. 213-221.

AMIN, A. & ROBBINS, K. (1989) "The Re-emergence of Regional Economies? The Mythical Geography of Flexible Specialisation", *Environment & Planning D: Society & Space*, 8, pp.7-34.

AMIN, A. (1994) "The Difficult Transition from Informal Economy to Marshallian Industrial District", *Area*, Nº 26, pp. 13-24.

BENERIA, L. & ROLDÁN, M. (1987) *The Crossroads of Class and Gender: Industrial Home-Work, Sub-contracting and Household Dynamics in Mexico City*, Chicago, Chicago University Press.

BENKO, G. & LIPIETZ, A. (1994) (eds) *As Regiões Ganadoras. Distritos e Redes: os Novos Paradigmas da Geografia Económica*, Oeiras, Portugal, Celta Editora.

BERGMAN, E., MAIER, M., AND TÖDTLING, F. (eds) (1991) *Regions Reconsidered: Economic Networks, Innovation and Local Development in Industrialised Countries*, London, Mansell Publishing, 312 pp.

CHAMBERS R. (1983) *Rural Development: Putting the Last First*, Harlow (UK), Longman.

COASE, R.H. (1937) "The Nature of the Firm", *Economica*, 4.

COOKE, P. & MORGAN, K. (1993) "The Network Paradigm: New Departures in Corporate and Regional Development", *Environment & Planning D: Society & Space*, Nº 11, pp.543-564.

COSTA, E. M. DA & PIRES, I. (1995), "A Estrutura Industrial do Território Raiano entre Alto Trás-os-Montes e Beira Interior Sul", in Cavaco, C. (ed) *As Regiões de fronteira: Inovação e Desenvolvimento na Perspectiva do Mercado Único Europeu*, Lisbon University, Centre for Geographical Studies, Urban & Regional Development Studies Series Nº. 43, pp. 103-144.

COSTA, E.M. da (1995) on Chaves in Cavaco,C. (ed) *As Regiões de Fronteira: Inovação e Desenvolvimento na Perspectiva do Mercado Único Europeu*, Lisbon University, Centre for Geographical Studies, Urban & Regional Development Studies

series Nº. 43, pp. 299-318.

CUNHA, A. (1991) "Desenvolvimento e Polder Local em Penamacor", in *Sociologia: Problemas e Práticas*, (Portugal), Nº 10, pp. 219-227.

DIJK, M.P. van (1985) "The role of the *mandor* in the Construction Sector in Bandung, Indonesia", paper presented to the Seminar on the Informal Building Sector, *University of Rotterdam*, 18th December.

DINIZ, F. J. L. de Sousa (1996) *Desenvolvimento Rural: Que Perspectivas? O Caso das NUTS Alto Trás-os-Montes e Douro*, PhD thesis, Department of Economics & Sociology, University of Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, Portugal.

DUNFORD, M. & HUDSON, R. (1996) *Successful Industrial Regions: Northern Ireland Learning from Others*, Belfast, (UK), Northern Ireland Economic Council.

ESMAN, M.J. & Uphoff, N. (1988) *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*, London, Cornell University Press.

FANFANI, R. (1994) "Agro-Food Districts: a New Dimension for Policy-Making and the Role of Institutions", in *Proceedings of the Conference on Restructuring the Agro-Food System: Global Processes and National Responses*, Norway, University of Trondheim, Centre for Rural Research, pp. 81-89.

FININ, G., UPHOFF, N. AND WALLEN, S. (1984) "Strategies for Supporting Local Institutional Development", New York, Rural Development Committee.

FUKUYAMA, F. (1995) *Trust: Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, The Free Press.

GAROFOLI, G. (1991) "Local Networks, Innovation & Policy in Italian Industrial Districts", in Bergman, E., Maier, G. and Tödtling, F. (eds) *Regions Reconsidered: Economic Networks, Innovation and Local Development in Industrialised Countries*, London, Mansell Publishing, pp.119-140.

GAROFOLI, G. (1992a) "Endogenous Development in Southern Europe: an Introduction", in Garofoli, G. (ed) *Endogenous Development & Southern Europe*, Aldershot (UK), Avebury, pp. 1-13.

GAROFOLI, G. (1992b) "Industrial Districts: Structure & Transformation", in Garofoli, G. (ed) *Endogenous Development & Southern Europe*, Aldershot (UK), Avebury, pp. 49-60.

GAROFOLI, G. (1992c) (ed) *Endogenous Development & Southern Europe*, Aldershot (UK), Avebury, 240 pp.

GELLNER, E. & WATERBURY, J. (eds) (1977) *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*, London, Duckworth.

GERRY, C. AND BIRKBECK, C. (1981) "The Petty Commodity Producer in Third World Cities: Petit Bourgeois or 'Disguised Proletarian'?" in Bechhofer, F. and Elliott, B. (eds) *The Petite Bourgeoisie: Comparative Studies of the Uneasy Stratum*, London, Macmillan, pp.121-151.

GERRY, C. AND BIRKBECK, C. (1985) "La Petite Production dans les Villes du Tiers Monde" in *Revue Tiers Monde*, 25th Anniversary Special Number, Paris.

GRABHER, G. (1991) in Bergman, E., Maier, M., and Tötling, F (eds) *Regions Reconsidered: Economic Networks, Innovation and Local Development in Industrialised Countries*, London, Mansell Publishing, 312 pp.

GRANOVETTER, M. (1985) "Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, Vol. 91, pp. 481-510.

GREFFE, X. (1989) *Décentraliser pour l'Emploi: les Initiatives Locales de Développement*, Paris, Economica.

HADJIMICHALIS, C. AND PAPAMICHOS, N. (1991) " 'Local' Development in Southern Europe: Myths and Realities" in Bergman, E., Maier, G. and Tötting, F. (eds) *Regions Reconsidered: Economic Networks, Innovation and Local Development in Industrialised Countries*, London, Mansell Publishing, pp.141-164.

HENRIQUES, M.C., SILVA, R.B. & LARANJEIRA, S. (1991) "Entre os Vidros e os Moldes: Marinha Grande - um Espaço de Industrialização", in *Sociologia: Problemas e Práticas*, (Portugal) Nº 10, pp. 197-218.

- LABRIANIDIS, L. (1995) "Flexibility in Production through Sub-contracting: the Case of the Poultry Meat Industry in Greece", in *Environment & Planning A*, Vol. 27, pp. 193-209.
- LATOUR, B. (1986) "The Powers of Association", in Law, J. (ed.) *Power, Action & Belief: A New Sociology of Knowledge?* London, Routledge, pp. 264-280.
- LIPIETZ, A. & BENKO, G. (eds) *Regiões Ganbadoras*, Oeiras, Celta Press.
- LONG, N. & LONG, A. (1992) *Battlefields of Knowledge: the Interlocking of Theory & Practice in Social Research & Development*, London, Routledge.
- LOOP, T. van der (1992) *Industrial Dynamics and Fragmented Labour Markets: Construction Firms and Labourers in India*, Netherlands Geographical Studies No.139, Utrecht/Amsterdam, Royal Dutch Geographical Society/University of Amsterdam, pp.331.
- LOPES, F. F. (1990) "Panorama de la Littérature sur le Clientélisme au Portugal", CEMOTI, *Fondation Nationale des Sciences Politiques*, No.9, Paris, pp. 85-90.
- LOPES, F. F. (1991) "Caciquismo e política em Portugal: uma Perspectiva sobre a Monarquia e a 1ª República" in *Sociologia: Problemas e Práticas*, No. 9, pp 127-137.
- LOWE, P., MURDOCH, J. AND WARD, N. (1995) "Networks in Rural Development: Beyond Exogenous and Endogenous Models", in van der Ploeg, J.D. & van Dijk, G. (eds) *Beyond Modernisation: the Impact of Endogenous Rural Development*, Assen (Netherlands), van Gorcum, pp.88-105.
- MARQUES, M.M. (1993) "A Subcontratação Internacional: o Caso Português", in Santos, B. de Sousa (ed), *Portugal: um Retrato Singular*, Porto, Edições Afrontamento, pp.165-199.
- PECQUEUR B. & SILVA, M.R. (1992) "Territory and Economic Development: the Example of Diffuse Industrialisation" in Garofoli, G. (ed) *Endogenous Development & Southern Europe*, Aldershot (UK), Avebury, pp. 17-29.
- PELLEGRIN, J. P. (1991) "Le Rôle des Organismes Intermédiaires dans le Développement Territorial", ILE Programme, Paris, OECD, *mimeo*.

PIRES, I. & THIELL, J. (1996) "Textile Worlds Turned Inside Out: German Clothing Activities in Northern Portugal", seminar paper presented at EUNIT Seminar (European University Network on Industry and Territory), Dortmund, Germany, June, 20 pp.

PYKE, F., BECATTINI, G. & SENGENBERGER, W. (eds) (1990) *Industrial Districts & Inter-Firm Cooperation in Italy*, Geneva, International Institute for Labour Studies.

REIS, J. (1993) "Portugal: a Heterogeneidade de uma Economia Semiperiférica" in Santos, B. de Sousa (ed) *Portugal: um Retrato Singular*, Porto, Edições Afrontamento, pp. 135-161.

RAVEYRE, M.F. & SAGLIO, J. (1984) "Les Systèmes Industriels Localisées: Éléments pour une Analyse Sociologique des Ensembles de PME Industrielles", *Revue de Sociologies du Travail*, (France), No.2.

SABEL, C. & ZEITLIN J. (1982) "Alternative storiche alla produzione di massa", in *Stato e Mercato*, (Italy) No.5., August.

SCHMITZ, H. (1993) "Small Shoemakers and Fordist Giants: A Tale of a Supercluster", Discussion Paper No. 331, Sussex, UK, *Institute of Development Studies*, pp.47.

SENGUPTA, N. (1985) "Contract Labour in Rourkela Steel Plant", Working paper N° 57, Madras (India), *Madras Institute of Development Studies*.

SILVA, M.R. (1992) "Development and Local Productive Spaces: a Study of the Ave Valley (Portugal)" in Garofoli, G. (ed) *Endogenous Development & Southern Europe*, Aldershot (UK), Avebury, 240 pp.

SIMMONS, C. AND KALATARIDIS, C. (1994) "Flexible Specialisation in the Southern European Periphery: the Growth of Garment Manufacturing in Peonia County, Greece", in *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 36, N° 4, October, pp.649-675.

UPHOFF, N. (1984) *Analysing Options for Local Institutional Development*, New York, Rural Development Committee.

- UPHOFF, N. (1986) *Local Institutional Development: an Analytical Sourcebook with Cases*, New York, Kumarian Press.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1990) "Local Development Initiatives under Incipient Regional Autonomy: the Spanish Experience in the 1980s", in Walter B. Stöhr (ed) *Global Challenge and Local Response: Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*, London, Mansell Publications for the United Nations University, pp. 354-374.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1992a) "Local Development & Flexible Accumulation: Learning from History & Policy", in Garofoli, G. (ed) *Endogenous Development & Southern Europe*, Aldershot (UK), Avebury, pp. 31-47.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1992b) "Local Development & the Regional State in Spain", in Garofoli, G. (ed) *Endogenous Development & Southern Europe*, Aldershot (UK), Avebury, pp. 103-116.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1995a) "Desenvolvimento Local: Novas Dinâmicas na Acumulação e Regulação do Capital", in *Ensaios FEE*, (Porto Alegre) Brazil, pp. 225-232.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1995b) "A Evolução Recente da Política Regional: a Experiência Europeia" in *Notas Económicas*, (Portugal), pp. 24-39.
- WATANABE, S. (1971) "Subcontracting, Industrialisation and Employment Creation", *Inter-national Labour Review*, Vol. 104 (1-2), pp. 51-76.
- WILLIAMSON, O.E. (1975) *Markets & Hierarchies: Analysis & Anti-trust Implications*, New York, Free Press.
- ZEITLIN, J. (1985) "Disretti industriali e struttura industriale in prospettiva storica" in Innocenti, R. (ed) *Piccola Città e Piccola Impresa*, Milan, Franco Angeli.

# LISBOA: REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E TRANSFORMAÇÕES URBANÍSTICAS NUMA CAPITAL PERIFÉRICA

Maria Lucinda Fonseca<sup>1</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

O fim do chamado “ciclo de ouro” do crescimento das economias dos países mais desenvolvidos, e a crise que lhe sucedeu, no início dos anos setenta, marcam a passagem de uma economia internacional para uma economia global.

A falência do modelo de acumulação fordista e a revolução tecnológica, baseada no desenvolvimento das tecnologias da informação, conduziram à reestruturação dos sistemas produtivos e a importantes mudanças sociais, culturais, político-institucionais e territoriais.

Neste contexto, o processo de transformação da economia de Lisboa é indissociável da reestruturação global das economias metropolitanas e dos ajustamentos da economia portuguesa decorrentes da inserção de Portugal na União Europeia e da globalização da produção mundial.

A problemática da reestruturação das economias metropolitanas tem suscitado um amplo debate teórico em torno dos novos paradigmas da geografia económica, procurando identificar a lógica económico-social e territorial emergente das novas formas de organização dos processos produtivos e das relações entre empresas (Benko e Lipietz, 1992).

A reorganização produtiva das economias mais avançadas, emergente da crise económica dos anos setenta, assentou fundamentalmente na expansão dos serviços e

---

<sup>1</sup> Centro de Estudos Geográficos. Universidade de Lisboa.



na inovação tecnológica. A indústria perdeu importância no volume do emprego e na sua contribuição para o produto nacional e sofreu uma importante reestruturação ao nível organizativo, tecnológico, da força de trabalho e da sua implantação territorial. As economias de escala e de aglomeração converteram-se em deseconomias e as novas tecnologias da informação e os progressos alcançados nos transportes e comunicações permitiram a segmentação da produção e a deslocação de determinados ramos ou fases do processo de produção para regiões ou países onde fosse possível produzir com menores custos. Neste contexto, algumas das antigas regiões urbano-industriais e muitas cidades portuárias da Europa Ocidental perderam competitividade e lançaram no desemprego, frequentemente com carácter permanente, um elevado número de trabalhadores das indústrias têxteis, do carvão e do aço, construção e reparação naval e do sector dos transportes e armazenagem.

As cidades afectadas pela desindustrialização procuraram ajustar-se ao novo ambiente económico e social, retomando e desenvolvendo a sua função tradicional de centros administrativos, comerciais e culturais, enquanto tentavam reconverter a sua base produtiva, catalisando investimentos locais, nacionais ou estrangeiros, para sectores novos, com uma forte componente de inovação tecnológica no produto ou nos processos produtivos e apostando sobretudo nas funções direccionais.

Neste processo de recomposição das dinâmicas territoriais, as grandes metrópoles afirmam-se cada vez mais como as regiões ganhadoras do final do milénio (Benko e Lipietz, 1992), apresentando maior capacidade de inovação e difusão das informações, vantagens comparativas derivadas da existência de um bom nível de infra-estruturas e equipamentos, diversidade e qualidade de serviços pessoais e de apoio às empresas, facilidades nas relações inter-empresas, mão-de-obra abundante e com um vasto espectro de qualificações e presença de um amplo mercado de consumo.

A justaposição destas vantagens cria sinergias que revitalizam as cidades tornando-as de novo atractivas para a instalação de empresas e para locais de residência. Contudo, importa salientar que a capacidade de crescimento económico não é, só por si, uma condição de sucesso das áreas metropolitanas. Como refere Jensen-Butler (1997), há outras dimensões do sucesso urbano, que envolvem o problema da distribuição do rendimento, a emergência de novas marginalidades e situações de pobreza, com o conseqüente aumento da conflitualidade social, da criminalidade e ainda diversas formas de degradação do ambiente e da qualidade de vida que incluem desde a congestão do tráfego, o aumento dos consumos de energia e dos níveis de poluição

atmosférica e sonora, a produção de resíduos sólidos e de efluentes, domésticos e industriais, e ainda as dificuldades de abastecimento.

Numa pequena economia aberta e periférica como a portuguesa, a posição de Lisboa na rede urbana europeia tem um papel estratégico no sucesso ou fracasso dos desafios que se apresentam à sociedade portuguesa, no quadro da globalização da economia mundial e da construção, na Europa, de uma União Económica e Monetária.

Contudo, a concentração de investimentos que teve lugar na cidade e na Área Metropolitana de Lisboa, nos últimos anos, na qualificação dos recursos humanos, na modernização do tecido produtivo, na dotação de infra-estruturas e equipamentos de transportes, telecomunicações, ciência e tecnologia e cultura arrasta consigo também alguns efeitos que podem comprometer a redução das assimetrias inter-regionais e ao mesmo tempo acentuar a polarização social do território metropolitano.<sup>2</sup>

## **2. CRISE E REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL EM LISBOA**

### **2.1. A indústria da AML no contexto nacional**

As actividades de serviços constituem actualmente o principal sector de actividade económica da Área Metropolitana de Lisboa, absorvendo em 1991, 69.8% da população activa. Contudo, a indústria transformadora, apesar do declínio do emprego observado na última década, tem ainda um importante papel na economia regional do território, representando em 1993, 20% do emprego assalariado nacional do sector. Em 1982, o valor equivalente era de 29.5%, o que equivale a uma redução de 68713 postos de trabalho entre 1982 e 1993 e 27152 entre 1988 e 1993.

Em 1990, a AML concentrava 30% do valor acrescentado bruto industrial do País (35% em 1981) e para alguns ramos industriais continuava a ser a principal área de produção no território nacional. Segundo os dados dos *Quadros de Pessoal* do Ministério do Emprego e Segurança Social (MESS), em 1993, a AML que, em 1991,

---

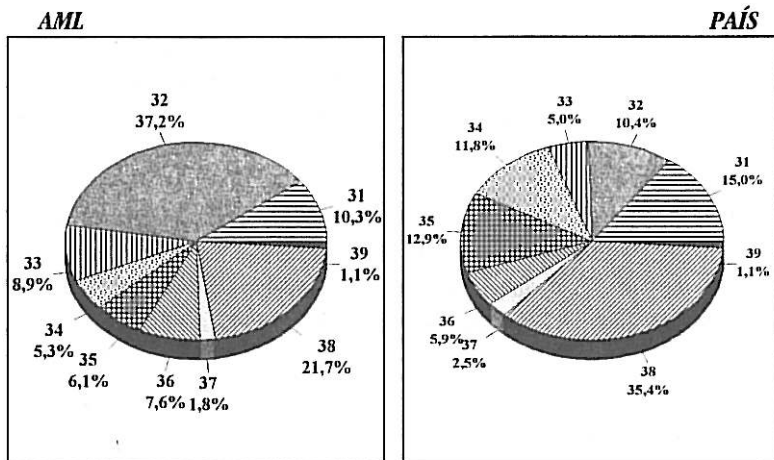
2 A elevada concentração de trabalhadores imigrantes, sobretudo africanas, muitos dos quais clandestinos, a par da dificuldade de reinserção profissional dos desempregados mais idosos e com baixos níveis de instrução, provenientes do sector industrial, são as principais causas do aumento das situações de pobreza e exclusão social na Área Metropolitana de Lisboa.

concentrava 27.1% da população residente no território do Continente, detinha 29% dos trabalhadores por conta de outrém das indústrias da alimentação bebidas e tabaco, 42% nas químicas, derivados do petróleo, carvão, produtos de borracha e plásticos, 45% nas indústrias do papel, artes gráficas e edição de publicações, 32% nos produtos metálicos, máquinas equipamento e material de transporte, 28% nas indústrias metalúrgicas e 6% nos têxteis, vestuário e couro.

A relevância das actividades industriais da AML, no conjunto da indústria portuguesa, é ainda mais notória quando se considera, em vez do emprego, o seu peso no Valor Acrescentado Bruto especialmente, nos ramos que têm produtividades acima da média do total da indústria nacional (máquinas e material eléctrico e de transporte, produtos metálicos e produtos químicos).

A AML tem uma base industrial bastante mais diversificada do que a do conjunto do País e onde dominam sectores estratégicos para a economia nacional, com grande destaque para a fileira metálica, alimentar e química. Pelo contrário, os têxteis, vestuário e couro que, em 1993, constituíam o principal empregador da indústria transformadora de Portugal Continental, representavam apenas 10.4% do emprego assalariado industrial da Área Metropolitana de Lisboa (figs. 1 e 2).

**Figs. 1 e 2 - Estrutura sectorial do emprego assalariado na indústria transformadora (CAE a 2 dígitos), na AML e no País, 1993 (%)**



## 2.2. Estratégias empresariais e processos de mudança estrutural

Nos anos oitenta e noventa, a AML tem vindo a sofrer um processo de profunda reestruturação produtiva e forte transformação social. A terciarização da economia, a recomposição do tecido industrial, e a tentativa de redefinição do seu papel na economia europeia e mundial, procurando aumentar a sua capacidade competitiva, foram os principais vectores de mudança.

A integração de Portugal na União Europeia, em 1986, conduziu a uma maior liberalização e ao reforço da internacionalização da economia nacional. A banca e os seguros, nacionalizados em 1975, foram abertos à iniciativa privada, criaram-se condições para iniciar o processo de privatização do sector empresarial do Estado e, com a ajuda dos fundos estruturais comunitários, acelerou-se a reestruturação da base económica da Área Metropolitana, nomeadamente do tecido industrial.

O investimento na Grande Lisboa Norte e na Península de Setúbal, apoiado pelo FEDER, entre 1986 e 1993 (realizações até 1994), foi de 388.9 milhões de contos (62.4% dos quais na Península de Setúbal). Melhoraram-se as infra-estruturas, desenvolveram-se mecanismos de incentivos ao investimento produtivo e promoveram-se acções de formação profissional (Reis, 1996).

O processo de reestruturação industrial assentou na transformação da estrutura organizativa e na modernização tecnológica das empresas, na recomposição sectorial, no desenvolvimento de novas áreas industriais e na realocação de algumas actividades fora da Área Metropolitana, conduzindo ao declínio do emprego industrial da região.

Estas mudanças afectaram mais duramente a Península de Setúbal, por ter uma estrutura industrial marcada por uma forte especialização nos ramos mais atingidos pela crise dos anos setenta (siderurgia, construção e reparação naval e indústrias químicas) e dominada por grandes unidades que foram nacionalizadas após a revolução de 25 de Abril de 1974. Em meados dos anos oitenta a taxa de desemprego era equivalente ao dobro da que se registava em Portugal Continental, ultrapassando os 20% e havia numerosos trabalhadores com salários em atraso. A gravidade da situação económica e social justificou o lançamento, em 1986, com a ajuda dos fundos estruturais da Comunidade Europeia, de uma Operação Integrada de

Desenvolvimento Regional, para apoiar a regeneração da sua base económica, reforçando as actividades de serviços e reestruturando o sector industrial.

### Recomposição sectorial

Como já referimos anteriormente, entre 1982 e 1993, o emprego assalariado industrial da AML sofreu uma diminuição de 28.17 %, (68713 postos de trabalho), tendo afectado todos os ramos industriais, com excepção das artes gráficas e publicações. A maior quebra coube aos produtos metálicos, máquinas, equipamentos e material de transporte (-31400), seguido do sector químico, tendo sido ambos responsáveis por 68.6% das perdas líquidas sofridas naquele período pelo emprego do sector manufactureiro (Quadro 1).

**Quadro 1 - Variação do emprego assalariado industrial, na AML, por ramos de actividade, 1982-1993.**

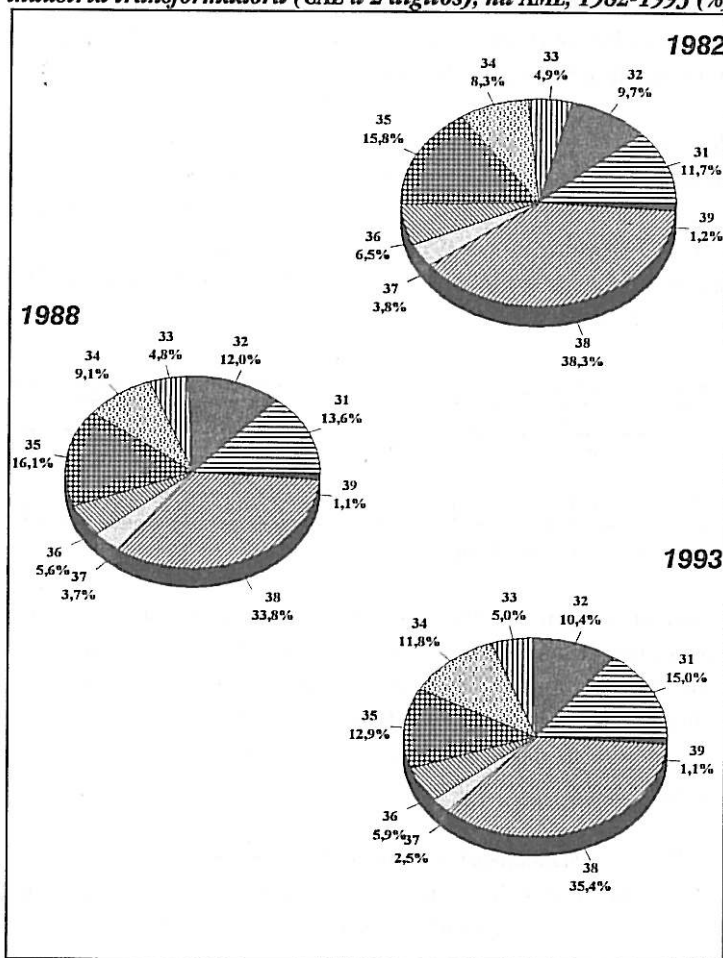
CAE	31	32	33	34	35	36	37	38	39	TOTAL
nrº	-2208	-5327	-3252	551	-15762	-5580	-4806	-31400	-929	-68713
%	-7.76	-22.60	-27.24	2.73	-41.02	-35.24	-52.11	-33.61	-32.30	-28.17

Fonte: MESS, com tratamento próprio.

As transformações do tecido industrial da AML, ao longo da década de oitenta e nos primeiros anos do decénio de noventa, introduziram algumas alterações na estrutura sectorial do emprego da região. Como pode ver-se na figura 3, entre 1982 e 1988, os produtos metálicos, máquinas, equipamento e material de transporte (CAE 38) perderam peso a favor das indústrias têxteis, especialmente do vestuário (CAE 32), das alimentares e bebidas (CAE 31) e do papel, artes gráficas e edição de publicações (CAE 34). O crescimento das confecções ficou a dever-se, essencialmente a investimentos estrangeiros atraídos pela existência de mão-de-obra feminina abundante e barata e pelas facilidades de ligação aos mercados externos.

Entre 1988 e 1993, mantém-se a tendência de aumento da fracção do emprego correspondente às indústrias do papel, artes gráficas e publicações e do ramo alimentar mas, em contrapartida, as indústrias químicas, têxteis e do vestuário e as máquinas e o material de transporte, inverteram o sentido da evolução observada no período anterior: os dois primeiros ramos entraram em queda e o último em recuperação, sobretudo à custa da expansão da fileira automóvel (fig. 3).

**Fig. 3 - Evolução da estrutura sectorial do emprego assalariado na indústria transformadora (CAE a 2 dígitos), na AML, 1982-1993 (%)**



Fonte: MESS

### Estrutura empresarial, inovação e mudança tecnológica

O declínio do emprego industrial e a recomposição sectorial são apenas dois dos efeitos das estratégias de resposta dos agentes económicos, ao novo contexto económico e de regulação da economia mundial, tendo em vista o reforço das suas vantagens competitivas e procurando tirar partido das vantagens específicas que a

AML pode oferecer. O desenvolvimento das actividades de serviços (terciarização industrial), a segmentação da produção, modernização tecnológica, procura de novas localizações e diversificação dos espaços produtivos, são os vectores fundamentais da reestruturação do tecido industrial da aglomeração urbana de Lisboa.

O declínio do emprego foi acompanhado pela transformação da estrutura empresarial, com reforço das pequenas e médias empresas (PME). A dimensão média dos estabelecimentos industriais evoluiu de 49,4 trabalhadores por conta de outrem em 1982 para 31,0 em 1993 (Quadro 2) e o número de estabelecimentos industriais registou, entre 1982 e 1988 e 1988 e 1993, um crescimento de 658 e 61 unidades, respectivamente.

***Quadro 2 - Dimensão média dos estabelecimentos industriais da AML***

<i>Ano</i>	<i>Nº médio de trabalhadores</i>
1993	31.0
1988	36.2
1982	49.4

Fonte: MESS, com tratamento próprio.

Estas mudanças são resultantes não só da segmentação produtiva e jurídica das grandes empresas, procurando por essa via, beneficiar de economias de escala externas, como do desenvolvimento de pequenas empresas, muito diversificadas, mais flexíveis, frequentemente nascidas da necessidade da promoção do auto-emprego por parte de antigos trabalhadores desempregados ou por jovens à procura do primeiro emprego.

Apesar disso, comparativamente ao conjunto do território de Portugal Continental, na Área Metropolitana de Lisboa, em 1993, os estabelecimentos com mais de 500 pessoas, têm maior peso empregador (20.3 % e 14.0%, respectivamente).

Numa análise mais desagregada, pode ainda verificar-se a persistência da diferença das estruturas empresariais do território da AML a norte e a sul do Tejo, resultante, em grande medida, de distintos padrões de especialização produtiva (Quadro 3). Na Península de Setúbal, os estabelecimentos com mais de 500 trabalhadores representam ainda 30.9% do emprego industrial, enquanto na Margem Norte se ficam pelos 17%. Por sua vez, as unidades com menos de 100 pessoas ao serviço, detêm, pela ordem indicada, 41.9 e 53.9% dos postos de trabalho da indústria transformadora.

**Quadro 3 - Pessoal ao serviço na indústria transformadora, por classes de dimensão dos estabelecimentos, 1993 (%)**

Unidades territoriais	Número de pessoas ao serviço						
	1 a 9	10 a 19	20 a 49	50 a 99	100 a 199	200 a 499	500 e +
AML	9.31	8.83	20.86	12.08	12.28	16.31	20.32
AML - Norte	9.59	9.01	23.18	12.15	12.97	16.06	17.04
AML - Sul	8.40	8.26	13.36	11.86	10.05	17.12	30.94
Lisboa	14.15	12.91	23.32	16.32	16.13	13.37	3.80
Continente	10.16	10.03	18.67	15.87	14.85	16.39	14.03

Fonte: MESS, com tratamento próprio.

A terciarização industrial, interna ou externa às empresas, tem sido outra das vias seguidas pelas empresas para fazer face à crescente diminuição do ciclo de vida dos produtos, ao ritmo das inovações tecnológicas e à globalização da produção e do consumo. Nestas condições, a inovação constitui actualmente uma força propulsora do crescimento económico, do aumento da produtividade e, consequentemente, da competitividade da economia das empresas e dos territórios. As actividades de serviços fortemente especializados ganham relevo, na medida em que o ambiente económico e social em que se vive actualmente, obriga a que as empresas desenvolvam internamente, ou recorram à procura externa de serviços na área da investigação científica e tecnológica, *design*, publicidade, *marketing*, tratamento da informação, gestão, assessoria jurídica e fiscal, etc. (Ferrão, 1992; Ferreira, 1995).

Não dispomos de informação que nos permita avaliar a amplitude do fenómeno da terciarização industrial na Área Metropolitana de Lisboa, porque os *Recenseamentos da População* e os *Quadros de Pessoal*, divulgados pelo Ministério do Emprego e Segurança Social (actual Ministério para a Qualificação e o Emprego), não permitem individualizar a parte do emprego correspondente a estas actividades, englobando-o no sector secundário.

A expansão destas profissões pode inferir-se a partir do crescimento, entre 1982 e 1993, da percentagem de quadros médios e superiores e das profissões altamente qualificadas, no conjunto do emprego assalariado na indústria transformadora (Quadro 4). Contudo, no contexto europeu, a região de Lisboa, ocupa ainda uma posição de grande desvantagem, tomando em conta a elevada densidade de trabalhadores pouco ou nada qualificados e a escassez de indústrias tecnologicamente mais avançadas e intensivas em mão-de-obra qualificada.



**Quadro 4 - Níveis de qualificação dos trabalhadores assalariados da indústria transformadora da AML, 1982 e 1993 (%).**

Níveis de qualificação	1982	1993
Quadros superiores	1.92	2.68
Quadros médios	1.51	2.09
Encar., contramestres e chefes de equipa	5.59	5.92
Prof. alt. qualificados	6.49	7.84
Prof. qualificados	39.03	39.35
Prof. semi-qualificados	21.06	16.69
Prof. não qualificados	6.65	5.87
Praticantes e aprendizes	6.43	7.32
Ignorado	11.32	12.25
TOTAL	100.00	100.00

Fonte: MESS, com tratamento próprio.

**A Alterações no padrão territorial: novas localizações e diversificação dos espaços produtivos**

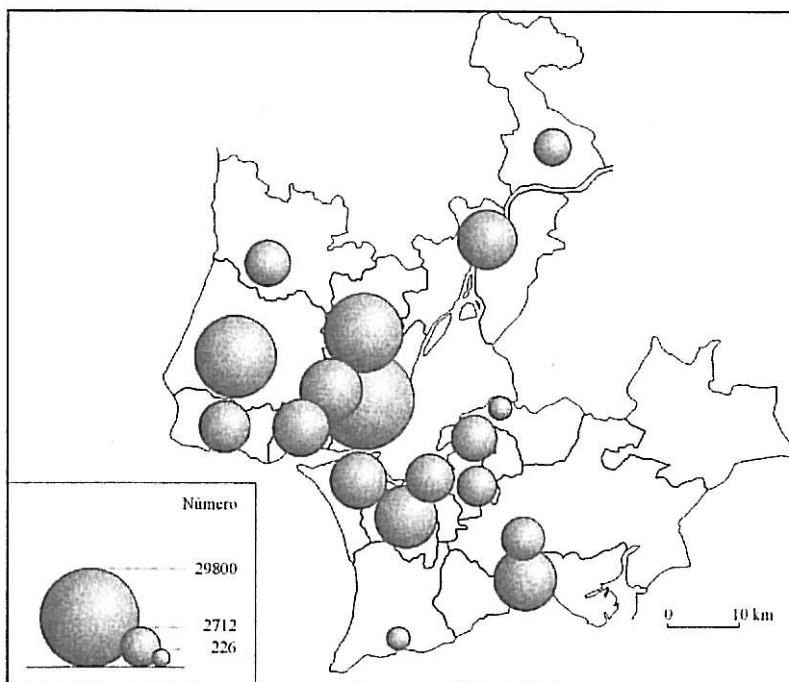
A indústria da Área Metropolitana de Lisboa apresenta-se ainda fortemente polarizada na Capital, em virtude de aqui se manterem ainda as sedes de muitas empresas com unidades produtivas localizadas noutros concelhos. Segundo os *Quadros de Pessoal do Ministério do Emprego e Segurança Social*, em 1993, o número de trabalhadores por conta de outrém da indústria transformadora do concelho de Lisboa representava ainda 23.8% do emprego regional do sector. Fora da cidade, a Península de Setúbal constitui a principal área industrial da aglomeração de Lisboa e uma das concentrações industriais mais importantes do País. No território da Margem Norte do Tejo, a partir de Lisboa, definem-se dois eixos industriais importantes: um na direcção de Amadora-Sintra, incluindo algumas áreas dos municípios de Oeiras e Cascais, e outro ao longo do Vale do Tejo, englobando a parte oriental do concelho de Loures, Vila Franca de Xira, Carregado e Azambuja (fig. 4).

A procura de novas localizações e a reorganização dos espaços produtivos industriais da AML, é indicada pela diminuição do emprego industrial e “terciarização” dos concelhos de Lisboa, Almada, Seixal, Barreiro e Setúbal, e pelo aparecimento de novas áreas industriais, especialmente em Sintra, Mafra e Palmela, aproveitando a abundância de mão-de-obra e de solo disponível e a melhoria das acessibilidades intra e inter-regionais (fig. 5).

A Península de Setúbal foi, no conjunto da AML, o território mais afectado pela crise

industrial, tendo perdido, entre 1982 e 1993, 34.55% dos postos de trabalho do sector e, consequentemente, reduzido o seu peso empregador na Área Metropolitana, evoluindo de 29.1% em 1982, para 26.6% em 1993. Contudo, numa análise mais desagregada, observam-se grandes diferenciações inter-concelhias: os quatro municípios mais industrializados (Setúbal, Seixal, Almada e Barreiro) perderam 9.30 pontos percentuais no emprego industrial da região (84.58% em 1982 e 75.28% em 1993), enquanto Palmela, Moita e Sesimbra reforçaram o seu peso empregador em 8.56 pontos percentuais e registaram ganhos líquidos de postos de trabalho (quadro 5, fig. 5).

**Fig.4 - Emprego assariado na indústria transformadora, na AML, 1993**

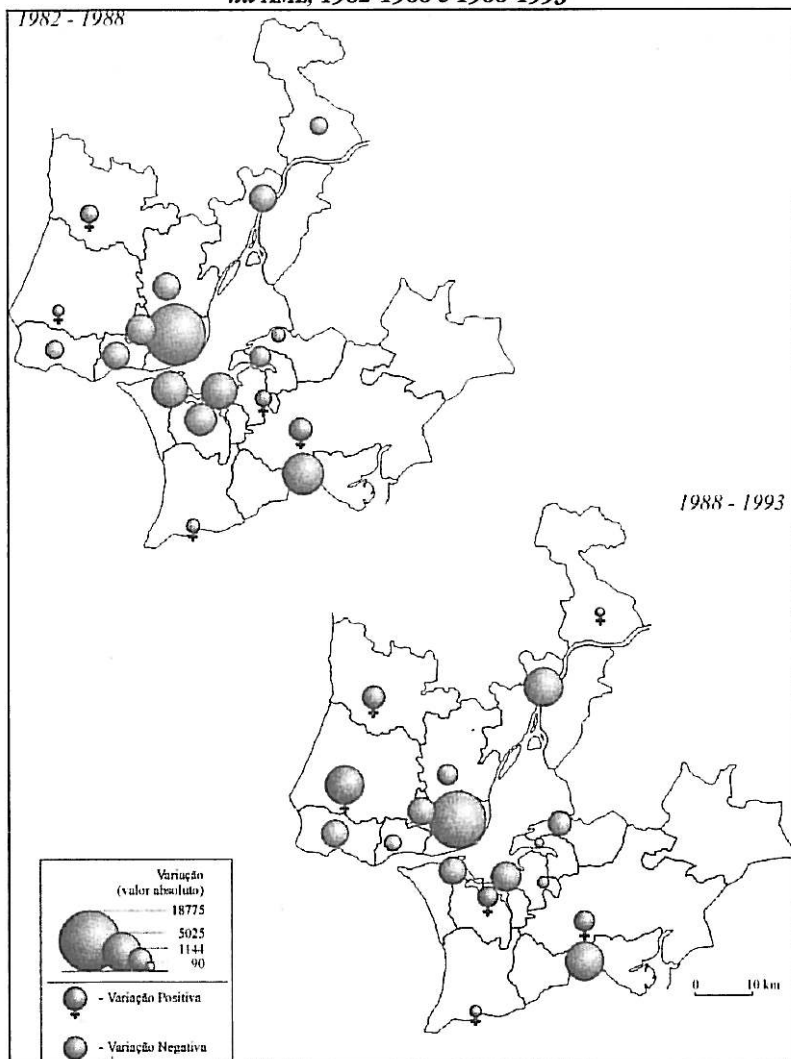


Fonte: MESS

Além de espacialmente concentrada, a indústria transformadora da Península de Setúbal caracteriza-se ainda por uma forte especialização sectorial nas indústrias dos produtos metálicos, máquinas, equipamentos e material de transporte, com 44.3%

do emprego industrial em 1993. Os ramos têxtil e do vestuário, alimentar, químico e da cortiça têm também elevado peso empregador nalguns concelhos, representando, em 1993, 40.3% do volume do emprego total do sector manufactureiro (fig. 6).

**Fig.5 - Variação do emprego assalariado na indústria transformadora, na AML, 1982-1988 e 1988-1993**



Fonte: MESS

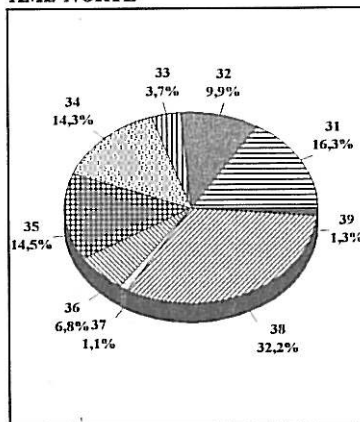
**Quadro 5 - Evolução do emprego industrial na AML, 1982, 1988 e 1993 (%).**

Concelhos	1982-88	1988-93	1982-93
AML - Norte			
Azambuja	-17.32	4.35	-13.72
Cascais	-6.21	-21.37	-26.25
Lisboa	-24.93	-26.34	-44.70
Loures	-6.50	-2.88	-9.20
Mafra	22.56	30.65	60.13
Oeiras	-16.04	-4.39	-19.73
Sintra	0.81	25.55	26.57
V. F. Xira	-10.95	-33.63	-40.90
Amadora	-15.37	-12.72	-26.14
AML - Sul	-21.54	-16.59	-34.55
Alcochete	-13.40	-60.52	-65.81
Almada	-29.27	-15.43	-40.18
Barreiro	-31.40	-39.15	-58.25
Moita	11.87	-3.42	8.05
Montijo	-14.39	-1.57	-15.73
Palmela	66.67	27.80	113.00
Seixal	-19.67	8.05	-13.20
Sesimbra	81.42	31.71	138.94
Setúbal	-26.39	-33.46	-51.02
AML	-17.04	-13.42	-28.17

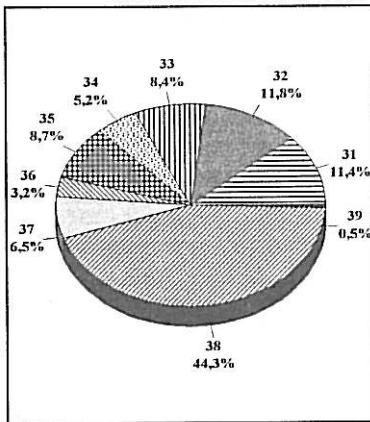
Fonte: MESS, com tratamento próprio.

**Fig. 6 - Estrutura do emprego assalariado na indústria transformadora, na AML-Norte e Península de Setúbal (%), 1993**

**AML-NORTE**



**PENÍNSULA DE SETÚBAL**



Fonte: MESS

A diminuição do emprego industrial no território da AML a norte do Tejo, que se fez sentir ao longo dos anos oitenta, foi acompanhada pela deslocalização industrial intra-regional, para espaços adjacentes às zonas industriais mais antigas e, menos frequentemente, pela realocação de alguns estabelecimentos fora da Área Metropolitana, especialmente na Região Oeste e do Ribatejo.

Apesar de a cidade de Lisboa e os concelhos mais próximos, terem sido os mais afectados pela quebra do emprego industrial, a indústria tem ainda um padrão territorial fortemente concentrado, verificando-se que apenas quatro municípios (Lisboa, Sintra, Loures e Amadora) detinham, em 1993, 76.62% dos postos de trabalho na indústria transformadora dos municípios da Área Metropolitana a norte do Tejo.

Sintra e Mafra, por oposição a todos os outros concelhos da AML Norte, entre 1982 e 1993 tiveram uma evolução positiva do emprego industrial, beneficiando de amplos espaços ainda não urbanizados, boas condições de acessibilidade e mão-de-obra abundante.

#### **Quadro 6- Estrutura sectorial do emprego assalariado nas indústrias transformadoras, 1993 (%)**

CONCELHOS	Ramos de actividade - CAE									Coef. var.
	31	32	33	34	35	36	37	38	39	
AML - NORTE	16.28	9.91	3.71	14.26	14.47	6.82	1.08	32.16	1.32	0.83
AZAMBUJA	9.83	0.51	0.56	0.70	7.14	1.21	1.11	78.95	0.00	2.18
CASCAIS	10.97	13.79	5.65	2.27	4.60	8.28	0.08	53.25	1.11	1.40
LISBOA	13.00	9.92	3.09	23.30	16.08	3.88	0.54	28.23	1.96	0.84
LOURES	20.63	12.01	4.81	11.51	14.29	6.92	3.34	25.69	0.78	0.70
MAFRA	54.57	3.00	5.06	6.67	2.90	7.19	0.00	17.76	2.85	1.45
OEIRAS	20.72	2.62	1.72	18.83	18.69	5.16	0.32	31.35	0.59	0.97
SINTRA	14.11	10.74	4.52	11.44	11.44	12.02	1.02	33.52	1.20	0.82
V.FXIRA	19.64	3.36	2.73	0.84	23.79	8.33	0.11	40.67	0.53	1.19
AMADORA	9.22	17.44	3.47	11.67	15.38	6.18	1.17	34.24	1.25	0.89
AML - SUL	11.39	11.81	8.40	5.17	8.69	3.19	6.49	44.32	0.54	1.01
ALCOCHETE	5.32	8.80	34.88	0.00	24.09	0.00	13.46	13.46	0.00	1.02
ALMADA	6.40	18.14	3.16	3.62	2.12	1.16	0.08	64.58	0.74	1.76
BARREIRO	7.88	7.54	7.82	1.07	36.84	0.50	2.00	34.87	1.49	1.22
MOITA	12.32	48.41	12.72	2.80	2.29	1.29	0.04	20.13	0.00	1.33
MONTIJO	32.40	0.80	45.62	2.51	2.26	8.03	0.07	8.18	0.12	1.40
PALMELA	32.01	13.49	2.16	0.98	6.18	2.52	2.35	40.30	0.00	1.26
SEIXAL	4.04	11.98	5.93	1.67	9.52	1.76	23.63	40.83	0.65	1.13
SESIMBRA	30.00	8.15	7.78	1.11	0.00	19.81	0.00	27.78	5.37	1.00
SETÚBAL	8.91	2.86	0.74	16.00	4.07	5.92	0.83	60.62	0.06	1.63
AML	14.98	10.41	4.96	11.84	12.93	5.85	2.52	35.40	1.11	0.87

Fonte: MESS, com tratamento próprio.

Como pode ver-se na figura seis, a fabricação de produtos metálicos, máquinas, equipamentos e material de transporte é o ramo industrial que ocupa maior número de trabalhadores, tanto na AML Norte como na Península de Setúbal. Contudo, os

concelhos da margem norte do Tejo têm uma estrutura industrial mais diversificada do que os da margem sul (quadro 6)<sup>3</sup>.

No que se refere ao padrão locativo das diferentes indústrias, importa ainda salientar que não existe nenhuma lógica de associação territorial entre as empresas do mesmo ramo, verificando-se que as unidades produtivas do mesmo sector se encontram dispersas por diversos municípios da região.

### **3. A EXPANSÃO DAS ACTIVIDADES DE SERVIÇOS: FRAQUEZAS E POTENCIALIDADES**

#### **3.1. As actividades de serviços da AML no contexto nacional**

A expansão das actividades de serviços foi um dos aspectos mais marcantes da evolução económica observada nos anos oitenta e noventa. Entre 1981 e 1991 a população residente na AML, empregada no sector terciário registou uma taxa de crescimento de 18.8%, representando, em 1991, 69.8% do total de activos com profissão.

A expansão do emprego foi acompanhada pela evolução favorável da produtividade do sector, apresentando-se superior à produtividade global da economia.

Comparativamente ao conjunto do território de Portugal Continental, observou-se uma redução da concentração dos serviços e da indústria nas aglomerações urbanas de Lisboa e Porto, embora se tenha registado um reforço da faixa litoral compreendida entre as duas áreas metropolitanas e do Algarve.

O comportamento descentralizado dos serviços que se traduziu por um crescimento do emprego, no Continente, de 31.1% contra 18.8% na AML, ficou a dever-se a um esforço grande da Administração Central e Local de reduzir as assimetrias regionais na dotação de equipamentos e infra-estruturas básicas e a uma melhoria generalizada das condições de vida e dos níveis de consumo, observada sobretudo na

---

<sup>3</sup> Os coeficientes de variação da percentagem de trabalhadores nos diferentes ramos de actividade (CAE a dois dígitos) são de 0.82 e 1.01 para a AML - Norte e para a Península de Setúbal, respectivamente. Se considerarmos uma desagregação maior (CAE a três dígitos), os valores equivalentes são, pela mesma ordem, de 1.07 e 1.35.

segunda metade dos anos oitenta.

Apesar disso, persistem ainda profundas diferenças, quantitativas e qualitativas, entre a AML e o resto do País. A aglomeração urbana da Capital continua a ser a região com melhor estrutura de habilitações escolares e profissionais e aquela em que os serviços de apoio à produção, nomeadamente bancos, seguros, operações sobre imóveis e serviços às empresas, tinham, em 1991, um peso relativo bastante superior ao do total do Continente: 13.3 e 9.1% respectivamente, polarizando ainda mais de metade do emprego nacional dessas actividades (Quadros 7 e 8)<sup>4</sup>.

**Quadro 7 - Composição sectorial da população empregada nos serviços, 1981-1991 (%)**

Actividades económicas CAE - revisão de 1973	AML		Continente	
	1981	1991	1981	1991
6	29.6	30.9	31.8	34.2
7	13.2	10.7	11.8	9.1
8	8.4	13.3	6.4	9.9
9	48.8	45.1	50.0	46.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: INE - Recenseamentos da População de 1981 e 1991, com tratamento próprio.

**Quadro 8 - polarização do emprego nos serviços na AML, 1981 e 1991 (%)**

Activ. econ. CAE	1981	1991
6	39.9	35.0
7	47.9	45.9
8	56.3	51.9
9	41.8	37.5
Total	42.9	38.8

Fonte: INE - Recenseamentos da População de 1981 e 1991, com tratamento próprio.

Conforme tem sido sublinhado por outros autores (Ferrão e Domingues, 1994; Alves, 1995; MPAT, 1994) a diminuição da concentração destes serviços na AML, observada ao longo da década de oitenta, não representa uma inversão da situação precedente, na medida em que corresponde essencialmente a uma melhoria na cobertura do país em serviços banais, como sejam as agências bancárias e de seguros e à criação de

<sup>4</sup> Se excluirmos a AML, o emprego nas actividades do grupo 9 da CAE nas restantes regiões do Continente, em 1991, representava apenas 7.8% do total do emprego no sector terciário.

pequenas empresas de serviços que aproveitam oportunidades de mercado resultantes da integração europeia (preparação de candidaturas a fundos estruturais comunitários, contabilidade, apoio jurídico, estudos de viabilidade económica, acções de formação profissional, etc. (Ferrão e Domingues, 1994, p. 11).

Lisboa é indiscutivelmente o grande centro de decisão política e económica nacional e, como refere Jorge Gaspar (1987), a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, em 1986, reforçou ainda mais a função direccional da AML, não só pela circunstância de ser a capital do país, mas também por aí se localizarem os agentes que podem tirar maior partido da integração no espaço europeu.

A terciarização industrial foi também um dos principais vectores de reestruturação e modernização do tecido produtivo da AML. Por isso, a polarização das actividades de serviços na região de Lisboa é certamente bastante superior à indicada pelo emprego no sector terciário contabilizado pelo último *Recenseamento da População*, uma vez que a terciarização da indústria portuguesa atinge os valores mais elevados nas empresas e ramos mais dinâmicos e inovadores que, como vimos anteriormente, têm maior expressão na Área Metropolitana de Lisboa.

A fraca utilização de serviços pelas empresas industriais dos sectores tradicionais (alimentar, curtumes, calçado, vestuário, artigos de madeira e cerâmica) foi ainda comprovada pelos resultados de um inquérito efectuado a 307 empresas destes ramos (Ferrão, 1992).

As inegáveis vantagens comparativas de Lisboa face às restantes regiões portuguesas, lamentavelmente, não se verificam no plano internacional. Numerosos estudos recentes têm evidenciado o seu sobredimensionamento demográfico relativamente à sua capacidade económica (Reclus, 1989; Kunzman e Wegener, 1991; CATAN *et al.*, 1994) e demonstrado a afirmação crescente de Madrid como nó central da rede urbana ibérica e principal centro peninsular de ligação às grandes metrópoles europeias e mundiais.

A supremacia de Madrid relativamente a Lisboa é facilmente demonstrada pelas estratégias de expansão de numerosas empresas transnacionais na Península Ibérica, reservando, não raramente, à capital espanhola o papel de centro coordenador das suas operações no espaço peninsular e prejudicando o crescimento em Lisboa de alguns serviços mais qualificados (Barciela, 1988; Ferrão e Fonseca, 1989).



### **3.2. Padrões locativos das actividades de serviços e organização interna do território metropolitano**

A localização das actividades de serviços na Área Metropolitana de Lisboa, apresenta um padrão espacial de distribuição fortemente concentrado na cidade de Lisboa. Segundo estimativas do Plano Estratégico de Lisboa, no início dos anos noventa, mais de metade do emprego no comércio e serviços da AML localizava-se no município da Capital e, conseqüentemente, nos anos oitenta, registou-se um alargamento considerável das distâncias de pendulação percorridas diariamente pelos habitantes nos subúrbios que se deslocam diariamente a Lisboa para trabalhar.

O crescimento da população activa no sector terciário fez-se sentir, ao longo da última década, nos dezoito concelhos que fazem parte da AML (fig. 7). Contudo, em muitos deles, este aumento não é indicador de um grande dinamismo dessas actividades no território municipal, resultando fundamentalmente da suburbanização de áreas cada vez mais afastadas de Lisboa, para onde a população se desloca à procura de habitações a preços mais reduzidos.

Tomando em conta que a evolução do emprego no ramo dos serviços às empresas (CAE 832 da revisão de 1973 e CAE 72, 73 e 74 na nova classificação) é um bom indicador do dinamismo da economia em geral e do sector terciário em particular, analisemos, em seguida, a evolução recente do emprego e as transformações dos padrões locativos destas actividades na Área Metropolitana de Lisboa.

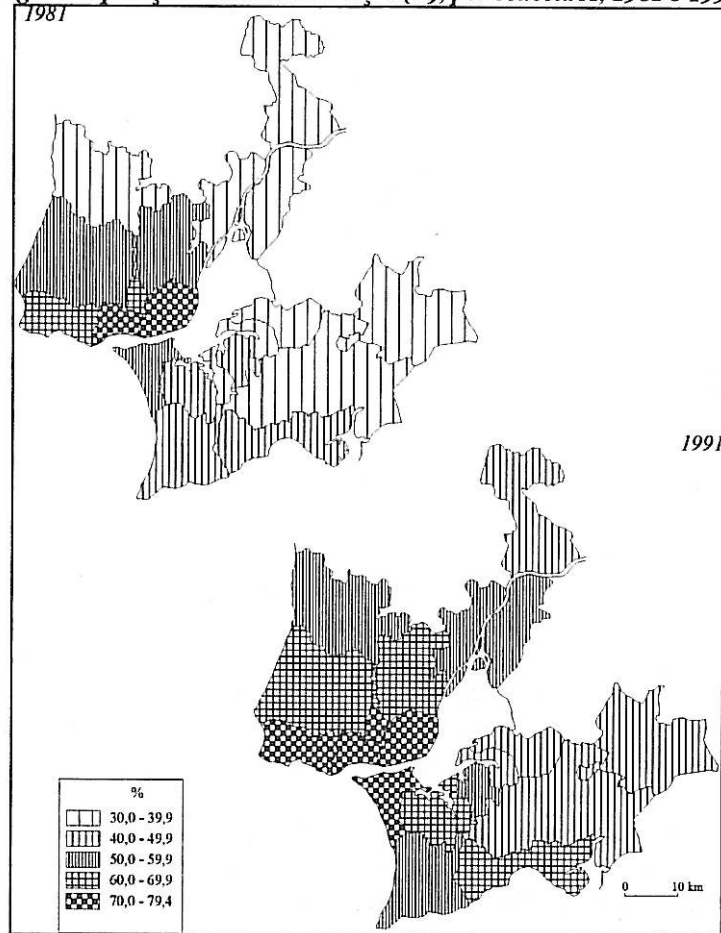
Como pode ver-se na figura 8, em 1991, a oferta de serviços às empresas, na aglomeração urbana de Lisboa, à semelhança do que se verifica noutras grandes metrópoles europeias, apresenta um padrão de distribuição fortemente concentrado na cidade central, absorvendo 80.7% das pessoas ao serviço neste tipo de actividades, no total da Área Metropolitana.

Nos restantes concelhos metropolitanos, apesar do crescimento que se tem verificado nalguns deles, nos últimos anos, a expressão destas actividades é ainda muito reduzida. Apenas quatro municípios da Grande Lisboa Norte, dotados de boas condições de acessibilidade à Capital e dispondo de mão-de-obra abundante, (Oeiras, Loures, Amadora, e Sintra ) contribuem individualmente com valores que oscilam entre 3.1e 2.3% do emprego nos serviços às empresas.

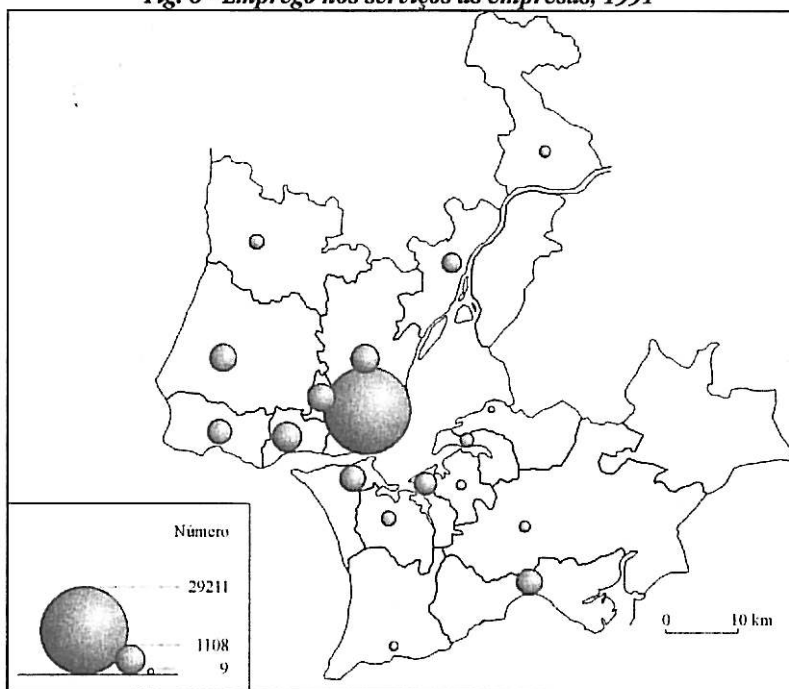
Na Margem Sul do Tejo, o aumento da procura local, induzida pelas empresas

industriais e de serviços aí instaladas, associada às dificuldades sentidas pelas firmas com menor capacidade de fazer face às rendas e preços de solo praticados na cidade de Lisboa, têm também estimulado o desenvolvimento destas actividades, sobretudo nos aglomerados urbanos mais importantes: Almada, Setúbal e Barreiro.

**Fig. 7 - População activa nos serviços (%), por concelhos, 1981 e 1991**



Fonte: INE, 1981 e 1991

**Fig. 8 - Emprego nos serviços às empresas, 1991**

Fonte: MESS

A grande expansão do emprego no sector terciário, sobretudo no ramos dos serviços às empresas, verificada nos anos oitenta, na região de Lisboa, teve o seu maior dinamismo na segunda metade da década, coincidindo com o período em que teve início uma fase de reestruturação da base produtiva e recuperação do crescimento da economia da AML, que foi uma das regiões do país mais duramente afectada pela crise industrial, especialmente a Península de Setúbal.

A evolução e distribuição no território da AML, do emprego em estabelecimentos de serviços às empresas, entre 1982 e 1991, além de evidenciar o forte aumento destas actividades, indica também uma tendência para uma lenta diminuição da sua concentração na cidade de Lisboa e uma aceleração das taxas de crescimento nos concelhos suburbanos: num primeiro momento nos da margem norte do Tejo e a partir de 1986, na Península de Setúbal (Quadro 9).

**Quadro 9 - Evolução do emprego nos serviços às empresas na AML  
(1982-1991)**

<i>Unidades espaciais</i>	<i>1982</i>	<i>1986</i>	<i>1991</i>	<i>Taxa var. 1982/86 (%)</i>	<i>Taxa var. 1986/91 (%)</i>
Lisboa	13720	15547	29211	13.3	87.9
AML Norte *	1736	2345	4790	35.1	104.3
Pen. Setúbal	733	960	2219	31.0	131.1
AML	16189	18853	36236	16.5	92.2

\* Excepto cidade de Lisboa.

Fonte: Ferreira, 1995, p. 82.

A análise efectuada por Maria Odete Ferreira (1995), dos fornecedores de serviços externos às empresas industriais, localizadas no concelho de Loures e dos clientes das empresas prestadoras de serviços existentes no mesmo município, permitiu confirmar que o tipo de actividades aí desenvolvidas segue de perto o modelo de evolução observado nos subúrbios de outras grandes cidades. Confirma-se a tendência para a expansão de serviços menos qualificados, de utilização frequente, em que o contacto directo com o cliente não é determinante ou no caso do mesmo resultar da deslocação de funcionários da empresa prestadora de serviços às instalações da entidade compradora. Estão nestas condições as funções de consultoria e formação profissional.

A especulação imobiliária na cidade de Lisboa e a melhoria das acessibilidades e das telecomunicações, fazem com que as novas empresas utilizadoras de trabalho intensivo, com baixos níveis de qualificação, tradicionalmente instaladas em áreas de grande centralidade, optem por se localizar nos subúrbios onde possam encontrar maiores reservatórias de mão-de-obra e instalações mais baratas.

Contudo, os serviços de nível superior (financeiros, políticos, de distribuição internacional, culturais, etc.) continuam concentrados em Lisboa, ainda que o seu centro de gravidade se tenha deslocado para norte do centro tradicional da cidade ao mesmo tempo que este último tem vindo a sofrer um processo de declínio acentuado enquanto pólo de concentração de serviços de apoio às actividades económicas (Ferrão e Domingues, 1994).

Contrariamente à evolução observada noutras capitais europeias, onde o desenvolvimento de grandes projectos de intervenção urbanística como as Docklands, em Londres e La Défense em Paris, produziram novas centralidades urbanas, no caso de Lisboa, tudo indica que os projectos em curso, entre os quais se destaca a intervenção na área onde vai ter lugar a Expo 98, na zona oriental de Lisboa, não

atingirão uma dimensão capaz de rivalizar com o actual coração terciário da cidade e que se desenvolve numa área que engloba a Av. da Liberdade, Praça Marquês de Pombal, Amoreiras e Avenidas Novas, sendo previsível a continuação do processo de densificação dos serviços nesta zona da cidade e a sua propagação, por um processo de difusão em mancha para as áreas contíguas, especialmente ao longo dos principais eixos viários.

Por outro lado, o desenvolvimento dos parques de escritórios na periferia, comum noutras grandes cidades, no caso de Lisboa, é ainda um fenómeno recente, em grande parte associado ao investimento estrangeiro, e que tem alguma expressão apenas no concelho de Oeiras, junto à auto-estrada do Estoril (Salgueiro, 1994).

O comércio a retalho sofreu também grandes transformações ao nível da estrutura empresarial e da sua distribuição no território. A integração europeia acelerou o processo de desenvolvimento das grandes cadeias de distribuição nacionais e internacionais e, simultaneamente, as pequenas empresas de comércio tradicional, frequentemente de natureza familiar, sofreram uma quebra muito acentuada da sua quota de mercado.

O processo de concentração do capital verificado nos serviços de distribuição, foi acompanhado por alterações importantes na geografia destas actividades e pelo desenvolvimento de novas formas de urbanismo comercial. No que se refere às características dos estabelecimentos comerciais, a principal alteração consiste na difusão dos supermercados, iniciada timidamente nos anos sessenta, e estendendo-se por todo o território da Área Metropolitana nas décadas seguintes e, já nos anos oitenta, instalam-se os primeiros hipermercados na cidade de Lisboa e nos subúrbios, junto dos principais eixos de ligação de à cidade (Cachinho, 1994).

Nos anos setenta, em paralelo com o desenvolvimento das grandes superfícies de dominante alimentar, assistiu-se ao florescimento dos centros comerciais<sup>5</sup>, que, além de locais de compra e venda de bens e serviços, são cada vez mais um local de sociabilidade sobretudo para a população mais jovem, substituindo as tradicionais funções de passeio, encontro e lazer, outrora desempenhadas pelas praças e largos da cidade (Gaspar, 1987b).

---

5 Sobre o desenvolvimento dos centros comerciais em Lisboa, veja-se: Cachinho (1991).

No que se refere às novas formas de urbanismo comercial, salienta-se ainda a difusão, nos anos oitenta, das ruas pedonais, especialmente no centro tradicional, numa tentativa de criar espaços atractivos para passear e fazer compras e, dessa forma contribuir para travar o processo de declínio demográfico e económico da Baixa lisboeta<sup>6</sup>.

#### **4. NOTA FINAL**

A reestruturação económica e as mudanças nos padrões locativos das actividades económicas da Área Metropolitana de Lisboa que acabámos de apresentar, foram acompanhadas por profundas alterações nos usos do solo e grandes transformações urbanísticas, na cidade e no território da periferia, modificando profundamente a fisionomia da paisagem urbana.

A concretização de alguns grandes projectos estruturantes, já concluídos ou em curso, como sejam a construção da Ponte Vasco da Gama, da travessia ferroviária do Tejo, pela Ponte 25 de Abril, a CRIL, a CREL, o eixo Norte/Sul, a construção de novos espaços residenciais, comerciais e para escritórios, as operações de reabilitação urbana, nos bairros antigos, em redor do centro histórico da cidade, a transformação da zona ribeirinha de Lisboa, a par de muitas intervenções pontuais e de grandes projectos urbanísticos como o da Expo 98, na zona oriental de Lisboa, vão certamente ter consequências importantes na população, na economia e no território da Área Metropolitana.

Apesar do reconhecimento, por políticos e planeadores, das vantagens em inverter a tendência para a concentração do emprego em Lisboa, criando novas centralidades fora da cidade, a oferta de novos espaços para escritórios continua a concentrar-se no município da Capital. Fora dela, apenas têm já alguma expressão as novas áreas de serviços localizadas junto à auto-estrada Lisboa-Cascais.

Também no que se refere à habitação, a Administração Pública concentrou os seus esforços na melhoria da cobertura das redes públicas de abastecimento de água, electricidade, saneamento básico, recolha de lixo, e na construção de habitações para realojamento das populações que vivem em bairros de barracas e outros tipos de

---

<sup>6</sup> Sobre o desenvolvimento das vias pedonais na cidade de Lisboa, veja-se: Hortas, 1995.

alojamento degradado. Apesar disso, o crescimento das minorias étnicas, constituídas fundamentalmente por imigrantes laborais, sobretudo africanos, provenientes dos Países de Língua Oficial Portuguesa, muitos dos quais em situação irregular, têm feito crescer os bairros degradados onde se concentram estas comunidades, especialmente na periferia de Lisboa. Ao mesmo tempo, assiste-se ao aumento da oferta no mercado imobiliário da habitação de luxo, seja em apartamentos de *standing*, em edifícios renovados, nos bairros históricos, seja em novos conjuntos residenciais ou complexos de uso misto (residência, comércio, serviços e equipamentos desportivos), acentuando cada vez mais a polarização social do território.

No plano económico, os indicadores disponíveis apontam para um crescimento do investimento e da produtividade superior à média nacional. Contudo, o *boom* verificado na segunda metade dos anos oitenta, assente, em grande parte, em investimentos apoiados pelos fundos estruturais comunitários ou orientados para actividades fortemente especulativas (imobiliário e serviços financeiros) e com grande participação de capital estrangeiro<sup>7</sup>, aumenta a fragilidade da economia regional, tornando-a mais dependente das flutuações da economia internacional e acentua a competição com outras grandes cidades europeias.

Neste contexto, conforme tem sido sublinhado por diversos autores, (CEDRU/Comissão das Comunidades Europeias, 1990; Ferrão e Domingues, 1994; Salgueiro, 1994) importa criar condições que permitam o desenvolvimento de actividades com maior nível de enraizamento local e que permitam que Lisboa se qualifique ganhando visibilidade e protagonismo no quadro da rede urbana europeia, aproveitando as vantagens que derivam das suas condições climáticas e paisagísticas, da riqueza do património histórico, arquitectónico e urbanístico e das relações culturais privilegiadas que possui com territórios repartidos pelo mundo, onde a presença lusitana se mantém viva através das comunidades de emigrantes portugueses e seus descendentes, ou pela história de um passado em comum.

## REFERÊNCIAS

BARCIELA; F. (1988), "Multinacionais Preferem Madrid e Barcelona." *Diário de Notícias*, Suplemento Economia, 12 e 19/12/1988.

---

7 Sobre o investimento estrangeiro na AML, veja-se: DUARTE, 1993.

BENKO, G.; LIPIETZ, A. (eds) (1992), *Les Régions qui Gagnent - districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. PUF, Paris.

CACHINHO, H. (1991), *Centros Comerciais em Lisboa. Os Novos Espaços de Consumo*. CEG, (EPRU, 37), Lisboa.

CACHINHO, H. (1994), "O comércio a retalho na cidade de Lisboa. Reestruturação económica e dinâmicas territoriais." *Finisterra. Revista Portuguesa de Geografia*, XXIX (57), p. 119-144.

CATAN *et al.* (1994), *Le Système des villes européennes*. Ed. Economica, Paris.

CEDRU/Comissão das Comunidades Europeias (1990), *VALIS - Valorização Arquitectónica e Urbanística de Lisboa - Relatório Final*. Lisboa, polic.

DUARTE, G. (1993), *Investimento Estrangeiro Imobiliário na Área Metropolitana de Lisboa*. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana e Planeamento Regional e Local, apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa, polic.

FERRÃO J.; FONSECA, M. L. (1989), "Investimento estrangeiro e desenvolvimento regional. O caso do investimento espanhol em Portugal." *Finisterra. Revista Portuguesa de Geografia*, XXIV (48), p. 251-278.

FERRÃO, J. (1992), *Serviços e Inovação. Novos Caminhos para o Desenvolvimento Regional*. Celta Editora, Oeiras.

FERRÃO, J.; DOMINGUES, A. (1994), "Portugal: as condições territoriais de um processo de terciarização vulnerável." *Finisterra. Revista Portuguesa de Geografia*, XXIX (57), p. 5-42.

FERREIRA, M. O. (1995) - *Serviços e Território. Reestruturação Produtiva e Localização Intrametropolitana: o caso do concelho de Loures*. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana e Planeamento Regional e Local, apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa, polic.

GASPAR, J. (1987a), *Portugal. Os Próximos 20 anos*. I Vol, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

GASPAR, J. (1987b), "Do Pelourinho ao Centro Comercial." *Povos e Culturas*, 2, p 243-259.

GASPAR, J. (1995), "Lisbon Metropolitan Area: Structure, Function and Urban



Policies". In: FONSECA; M. L. (Coord.), *Lisboa: abordagens geográficas*. Centro de Estudos Geográficos, Lisboa, (EPRU, 42), p. 81-104.

HORTAS, M. J. (1995), *Devolver a Cidade ao Peão: uma via para a revitalização e promoção das áreas centrais das cidades*. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana e Planeamento Regional e Local, apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa, polic.

JENSEN-BUTLER, C. (1997), "Competition between cities, urban success and the role of urban policy: a theoretical framework", in : JENSEN - BUTLER, C.; SHACHAR; A.; Van WEESEPE, J., *European cities in competition*. Averbury, London.

KUNZMAN , K. R.; WEGENER, M. (1991), *The Pattern of Urbanisation in Western Europe 1960-1990*. IRPUD, University of Dortmund.

MPAT (1994), *Relatório do Estado do Ordenamento do Território*, MPAT, Lisboa.

PEREIRA, M. T. A. (1995), *Serviços e Reestruturação Produtiva. Utilização de Serviços pelas Explorações Agrícolas da Raia Central e Desenvolvimento Regional*. Dissertação de Doutoramento em Geografia Humana Apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa, polic.

RECLUS (1989), *Les Villes Européennes*. Datar, Paris.

REIS, R. (1996), "Os fundos estruturais em Portugal: impactes no desenvolvimento do território", em: OLIVEIRA, C. (ed.) - *História dos Municípios e do Poder Local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*. Círculo de Leitores, Lisboa, p. 402-433.

SALGUEIRO, T. B. (1994), "Novos produtos imobiliários e reestruturação urbana." *Finisterra. Revista Portuguesa de Geografia*, XXIX (57), p.79-101.

## FONTES ESTATÍSTICAS

MESS (Ministério do Emprego e Segurança Social), *Quadros de Pessoal*. Anos de 1982, 1988 e 1993.

INE (Instituto Nacional de Estatística), *Censos 91*. INE, Lisboa.

INE (Instituto Nacional de Estatística), *XII Recenseamento Geral da População 1981*. Lisboa.

# **INNOVATION AND SMEs RESTRUCTURING IN THE TEXTILE INDUSTRY: PORTUGAL AND GREAT BRITAIN**

**Irene Hardill<sup>1</sup>**

**Pooran Wynarczyk<sup>2</sup>**

**Maria Lucinda Fonseca<sup>3</sup>**

**Iva Pires<sup>4</sup>**

## **1. INTRODUCTION**

In recent years there has been growing interest and research on how to improve the performance of firms within the European Union (EU) so that they can compete more effectively with their counterparts elsewhere in the world. Textiles and clothing are probably one of the most globalised of industries, in which competition is always chasing the cheapest production centres, usually determined by low wage cost, employing in the main women (Mitter, 1994). This global search has often been spearheaded by multinationals, such as Coats Viyella and Courtaulds (Clairmonte and Cavanagh, 1981). The textiles and clothing filiere within several member states of the EU provides examples of industrial contraction as a result of globalisation and changes in competitive advantage ( Boussemart and Brandt, 1988; Scheffer, 1995; Stalk et al, 1990), including the Netherlands (van Geenhuizen and van der Knapp, 1994), France (Montagne-Villette, 1991; Salais and Storper, 1993) Great Britain (DTI, 1995; Wynarczyk and Hardill, 1996) and more recently in Portugal (Pires, 1994). However, despite severe restructuring, the filiere continues to play an important role in the economy of the EU, employing 1.8 million people in 1993 in approximately 25,000 firms with more than twenty workers (Scheffer, 1995).

The filiere is still present in all EU countries, but it is of strategic importance in the local,

---

<sup>1</sup>Reader, Department of Social Sciences, the Nottingham Trent University.

<sup>2</sup>Principal Research Associate and Director of the SME Research Unit, Centre for Urban and Regional Development Studies, University of Newcastle.

<sup>3</sup>Associate Professor, Centro de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa.

<sup>4</sup>Assistant Professor, Centro de Estudos Geográficos and Universidade Nova de Lisboa.

regional and national economies only of some member states, including Portugal. The economies in some of these regions are very dependent upon the filiere. For example, in Donegal (Eire) and in the Vale de Ave (Portugal) the filiere accounts for eighty per cent of manufacturing employment (Dudleston and Pires, 1996). Le Choletais (France), the Third Italy, the East Midlands (UK), Baden Wurtemberg (Germany) and Beira Interior and Vale do Ave (Portugal) are also regions where the T & C filiere is of importance to the regional economy (Dudleston and Pires, 1996; Hardill and Wyncarczyk 1996; Pires, 1995).

Moreover, as the spatial distribution of the filiere in both countries is highly clustered, so are the forces of restructuring (see above). A review of a number of relevant public policy and research initiatives is presented below.

In recent years there have been public policy initiatives and major research on new and small firms, and their position in the economy as a whole, and on competitiveness at the level of the region, the nation state and cross nationally in the EU. It is now widely believed that small firms contribute to economic vitality through competing with large firms, and partly by providing inputs to large firms in the form of subcontracting, to enable the latter to be globally more successful (Piore and Sabel, 1984; Wyncarczyk et al, 1993). Research reveals that whilst the majority of small firms do fail or remain small, a minority do achieve rapid growth, and eventually become internationally competitive players (Storey et al, 1989). This study revealed that small firms of this type operate in traditional sectors - including the filiere - as well as in high technology sectors, and equally play an important role in their market place. The growth of the small firm sector in Great Britain, some would argue is the result of recessionary forces (Storey and Strange, 1992). Such firms may be unlikely to do more than satisfy their owner's needs (Gray, 1992). Despite such evidence, others view the rise of the small firm sector as a response to the new needs of the market (Storper and Scott, 1989 ). For example, firms and consumers are demanding new and specialised services (Piore and Sabel, 1984; Maillat et al, 1993). These approaches view the small firm sector as playing an important role in economic development: either as a complement to the large firm sector in the form of subcontracting (Wyncarczyk, 1994) and sometimes as an independent factor in economic growth (Taylor and Thrift, 1982).

A second development in academic and policy terms, paralleling the interest in small firms over the past twenty years, has been the burgeoning interest in the role of technological change in economic development. It has been shown that small firms have been introducing new products, frequently gaining their technological and market knowledge from large organisations (Maillat et al, 1993; Thwaites and Wyncarczyk, 1994). Rothwell (1986) has also shown that small firms are vital agents in the diffusion of technology. As most small firms,

once established, continue to produce in the same locality, their technological advance could increase the vitality of the host economy by adding to its strength and competitiveness (Hardill and Wynarczyk 1996; Maillat et al, 1993). Boschma (1994) notes that recently it has been deemed necessary to reconsider the meaning of industries in assessing the impacts of major innovations, because traditional sectoral boundaries have become blurred. This is well illustrated by recent work on the boundaries of the textile and clothing filiere with chemicals, plastics and paper etc (Freeston and Arpan, 1983; Hardill and Wynarczyk, 1991; Penn et al, 1994). Moreover, the effective use of the new pervasive technologies, including information technology (IT) is not confined to high tech industries, but is also found in mature sectors of the economy (Boschma, 1994; van Geenhuizen and van der Knapp, 1994).

Third, since the beginning of the 1970s, there has undoubtedly been a new spatial distribution of economic activity. Courlet and Soulage (1995) identify three themes in the literature that has attempted to describe these changes. Firstly, writers have rediscovered the Marshallian model, the paradigm of external economies and industrial districts. The concept has been reborn through the writings on the Third Italy (see Amin, 1994; Putman, 1993; Robertson and Langlois, 1995). Success in these self-reliant regional economies draws upon a specific industrial atmosphere, which involves more than inter-firm dependence, the specific industrial atmosphere generates an innovative milieu for industrial renewal. Curran and Blackburn (1994, 23) argue that the applicability of this thesis to contemporary Britain is, hopelessly overstretched to the point of distortion (see also Porter, 1995, 45-6). Writers such as Reis (1992), Gama (1987) and Domingues e Marques (1987) are not as dismissive of its applicability to Portugal.

A second research theme identified by Courlet and Soulage (1995) has addressed the relationship between innovation, technological change and space, and builds on the work of Schumpeter (1939). GREMI (Groupe de Recherche European sur les Milieux Innovateurs) have developed these ideas in their innovative milieu concept (Crevoisier, 1990; Maillat et al, 1993). The third group of writers identified by Courlet and Soulage (1995) have been increasingly stressing the fact that the western industrial economies are engaged in a decisive modification of the process of accumulation. Piore and Sabel's (1984) seminal work proposed that capitalism has developed in a periodic fashion, a succession of techno-economic paradigms which over-ride questions of local industrialisation. Mass production (Fordism) succeeded craft production, which is in turn being replaced by flexible specialisation (FS). FS provides an ideal combination; small independent firms can be flexible whilst specialising in particular products or services (Storey, 1994). It should, however, be borne in mind that writers such as, Elkinsmyth et al (1995) bemoan the fact

that economic geography, with its strong emphasis on political economy, is preoccupied with change, transformation and crisis.

The prime purpose of both studies is to assess the impact of technological advance, computer network (the synthesis of telecommunications and computers) and telecommunication services on the economic performance of a sample of SMEs (181 in Great Britain and 72 in Portugal) engaged in the filiere. In both countries the filiere is highly spatially clustered, for example, cotton textiles and apparel in the Vale de Ave (Portugal) and the North West (GB); woollen textiles in Beira (Portugal) and West Yorkshire (GB); and apparel in the Lisbon Metropolitan Area in Portugal and London in Great Britain. The prime purpose of this paper is to assess the role of innovation and restructuring in the regional clusters (including those mentioned above) in these two contrasting member states of the EU. The emphasis on strong techno-economic linkages between a subset of industries within an economy has often been seen to follow the French tradition of analysis of industrial economies. This tradition places emphasis on the importance of strong input-output relations and technological interdependencies between industries. This approach has been manifest in such notions as filieres (a series of economically and technically inter-related operations). After this introduction and context this part of the book is divided into two chapters. The first chapter presents some empirical findings from the British study, and the second examines the Portuguese study.

## **2. THE BRITISH TEXTILE AND CLOTHING FILIERE**

### **2.1 Context**

Today the filiere is passing through a structural and technological revolution as radical as that of the first Industrial Revolution, embracing products, processes and administration/organisation. A recent report noted that although the filiere's roots are 'in the craft industries, and parts today remain labour intensive ... executives face a dazzling choice of ways to introduce computer technology into their companies' manufacturing processes' (Financial Times, 18.10.1993). McClean and Rush (1978, 22) commented that electronics led 'to the progressive removal of the need for craft skills'. Three important themes are explored in this section: technological change, and changes in consumer and industrial textiles.

Computers are now used, for example, by cotton growers in the USA, in the blending of fibres, in weaving and knitting, and for monitoring and process control. Developments are

currently underway in the UK on an automatic cloth inspection system using high power electronics (Financial Times, 18.10.1993). The impact of computers and microelectronics is remarkable, for example 'the second thing that hits you, after the noise, is the lack of people. Rows and rows of machinery, with highly sophisticated electronic control panels but still basically using the technology of Arkwright and tended by a handful of people' (Investors Chronicle, January 1984). A typical cotton mill in the 1950s had a daytime labour force of 200 with a manager and technician. By the late 1970s the same output could be achieved with a labour force of 15 with 3 or 4 technologists working continuous shifts (HMSO, 1978, 14).

The design function in the filiere is often incorrectly considered to be restricted to clothing. Its application is much broader. Garment, fabric and carpet design is increasingly being undertaken by computers (CAD), and some systems link the design function to manufacture. Designing includes not only knowledge of fashion but also styling, fabrics, fabric construction, fibres, colours, textures, wearing and cleaning properties, and for some products aesthetics. Most of all, it requires creativity. The importance of the design function is largely product differentiation: the ability to offer a customer a product that is different. If all products are essentially the same, then price competition is intense. But if a product can be successfully differentiated, the degree of price competition can be reduced (Freeston and Arpan, 1983; HMSO, 1978).

The demand for consumer textiles is strongly influenced by taste and fashion. Changing tastes are illustrated by the decline in overcoat sales, which coincides with the increasing use of cars; duvets replacing blankets etc. Fashion designs have undergone great changes in the post war period, as austerity in life styles was succeeded by increasing affluence. One of the most notable developments was that of the mini-skirt in the 1960s (HMSO, 1978). The emergence of youthful fashion and the importance of branding are key post-war developments. In the 1980s one consequence of this increased growth in affluence and the increased skewness in the pattern of income distribution, has been a greater demand for designer-oriented, higher quality garments. The clothing retail strategies of the eighties and the nineties, have centred on the development of market segmentation and the move to higher quality, higher priced garments. These strategies have meant both far reaching changes and new possibilities for manufacturers. Clothes are increasingly designed for their impact than for their durability, and are less formal and more casual in nature. Modern communications ensure that demand for a particular fashion is felt quickly in many parts of the world.

Garment assembly, however, is still resistant to the introduction of computers. Companies

appear to still find it productive to shift production to low wage cost regions, than invest in the possibility of automatic garment assembly. Nevertheless, efficiency can be improved through computer links with garment retailers. Software packages exist that link garment orders with information or supply bottlenecks. Some companies through adopting Quick Response (QR) are able to prioritise non-price factors, including greater product diversity, shorter production lines, more fashion seasons, in their move to a more flexible 'market driven' approach to production organisation (Financial Times, 18.10.1993). Other strategies include subcontracting networks derived from co-operative inter-firm links, often described as 'moral' contracts. In addition, taking a 'hub' role within sectoral networks and establishing strategic alliances can give companies a strategic advantage (Hardill et al, 1995).

The capacity to cater for rapid changes in trade and fashion and achieve precision in market segmentation, has been facilitated by technological change, both at the level of the retailer and the cloth and garment manufacturer. New electronic point of sale systems (EPOS), installed by retailers, enable them to monitor the sale of particular garments precisely. This has proved to have far reaching consequences for garment manufacturers. Retailers do not wish to hold stocks, as this takes up expensive floor space, and delay ordering garments until the last possible moment and expect delivery immediately. Garment manufacturers have found themselves being expected to accommodate ever diminishing 'turn round' times between the placing of the order and delivery (Rainnie, 1985). Gibbs (1987) has noted that retail groups have moved to a four or six season year, giving manufacturers a maximum of six weeks from design to sale. Just as retailers have been able to achieve greater precision in the area of sales and stock control, through the introduction of EPOS, so too have manufacturers been better equipped to cope with the demands of shorter runs and greater variety placed on them, through the development and use of new technology.

A survey in the late eighties on the use of Value Added Data Services (VADS) within the filiere concluded that the sector could derive considerable benefit from the faster and more reliable exchange of information between companies (DTI, 1988). The report also revealed that inter-company information exchange through the use of VADS was taking place at a significant level between retailers and their immediate suppliers. They noted, however, that the use of information technology (IT) was general, but that within the filiere, it was not particularly well developed (except in retail and in dyestuffs manufacture) in comparison with many other sectors. Some of the organisations felt that there was a need to introduce more IT into other operational areas of manufacture before the opportunities of VADS could be exploited.

Significant technological advancements in fabric production have occurred in non-wovens

(HMSO, 1978). While many non-wovens have become substitutes for wovens and knit fabrics, others have uses that wovens and knits did not have. The traditional technology was largely one of compressing natural fibres to form a fabric, such as felt. But technological developments in fibre bonding and interlocking by mechanical, thermal, chemical, hydraulic and/or solvent processes have 'revolutionised what was a fairly insignificant sector into a high growth technologically intensive one with a myriad of end uses' (Freeston and Arpan, 1983, 47). Non-wovens offer growth and diversification potential. The potential of the sector was noted in a recent study of the Rochdale economy in the ESRC Social Life and Economic Change Initiative (SCELI) (Penn et al, 1994). Companies in that area are supplying the aerospace and automotive industries, which are requiring sophisticated textile inputs such as carbon fibres and kevlar (Penn & Scattergood, 1987). Freeston and Arpan (1983) note that some of the non-woven developments are blurring the traditional textile boundaries with paper, chemicals, plastics, medical products, garden products etc.

The post war period (until the 1980s) was characterised by the belief in the fact that the economic future of the filiere (along with the rest of the economy) lay in the hands of large firms (see Moor & Waddington, 1980; Mole, 1995; Hardill, 1987 for an examination of the decline in the family business and the merger waves of the post-war period). Successive governments of both political persuasions from the 1950s to the 1970s introduced a series of measures to support large capital (Clairmonte & Cavanagh, 1981; Mole, 1995). The Cotton Industry Act of 1959, for example, provided ,30 million to reduce capacity and encourage firms to re-equip (HMSO, 1978). The Industrial Reorganisation Corporation (IRC) intervened in textiles to encourage centralisation and concentration of capital. The whole filiere qualified for insitu restructuring and reequipment under the 1972 Industry Act (HMSO, 1978).

Academic interest on technological change in the filiere has also tended to focus on large firms (see Crewe, 1991; Walsh, 1991; Clairmonte & Cavanagh, 1981). But the filiere remains fragmented, characterised by a large number of SMEs. Over 94 per cent of UK businesses are micro firms (less than ten employees), but employ only 28 per cent of the UK workforce (DTI, 1995). In recent years there has been growing interest and research on how to improve the performance of firms within the British economy so that they may compete more effectively with their European and Japanese counterparts. One result has been the focus of public policy initiatives and major research on new and small firms and their position in the economy as a whole and British competitiveness (Wynarczyk, 1995). It is now widely believed that small firms contribute to economic vitality through competing with large firms, and partly by providing inputs to large firms in the form of sub-contracting, enabling the latter to become more competitive in world markets. However, research shows



that whilst the majority of small firms do fail or remain very small, only a minority do achieve rapid growth, and eventually become internationally competitive players (for a fuller discussion see Wynarczyk et al, 1993). Major research on fast growing small firms (Storey et al, 1989), illustrates that small firms of this type operate in traditional sectors (particularly in less favoured regions of the Great Britain) - including the filiere - as well as in high technology sectors, and equally play an important role in their market place.

## **2.2 Methodology**

The empirical research strategy uses three basic methods:

1. the assembly and analysis of data and information from secondary sources;
2. a postal questionnaire survey to all British SMEs in the textile and clothing filiere listed in KOMPASS, with less than 250 employees regardless of location;
3. semi-structured 'face-to-face' interviews with the managers and/or directors of 15 sampled firms (carefully selected spatially and sectorally) to represent the larger sample.

The questionnaire was piloted in 1993 (Hardill and Wynarczyk, 1993), and the main survey commenced on 14 January 1994, and a second on 7 April 1994 which together yielded 181 completed questionnaires (for a full discussion of the survey methodology see Hardill and Wynarczyk, 1996). However, only 166 firms (of the 181) employed under 250 workers, and are included in the empirical analysis below. By and large the quality of the information released by most companies was good, and most contacts were cooperative. Most companies released very sensitive, confidential information, and anonymity has been guaranteed by not naming companies, nor by describing their activities in great detail. For each of the public and private limited liability companies who completed the questionnaire, secondary data were obtained to augment the information received directly from the companies.

Moreover these characteristics and their inter-relationship are compared and contrasted between firms located in traditional and non-traditional textile and clothing locations. Traditional locations are defined as those where the historic economic transformation of the filiere occurred, the nineteenth century cradles of the Industrial Revolution for textiles (Lancashire, West Yorkshire, the East Midlands, etc.) and parts of London, West Yorkshire, the East Midlands and Lancashire, to name four which emerged from the nineteenth century to the inter war years for clothing. All remaining locations in Great Britain are classified as non-traditional. The key findings are presented below.

### 2.3 Empirical results

The research has yielded a considerable quantity of data. However, in order to empirically achieve the aims and objectives of this paper only a number of related variables are selected for inclusion in the analysis (a list of the variables selected and analysed for the purpose of this paper is presented in Annex 1).

The overall empirical analysis is based on a sample of 166 SMEs (firms with less than 250 employees). Furthermore, for the purpose of this paper the sample drawn from all regions in Britain has been divided into two groups: one comprising 119 firms located in the 'Traditional (filiere) Areas' (TA), and the remaining 47 located in 'Non-Traditional (filiere) Areas' of the U.K. (NTA) as defined in the introduction. The nature of the distribution of the sample shows that textile and clothing SMEs in the U.K. today are still more likely to be set up and trade in 'Traditional Areas' where historically the filiere had its strongest roots.

The univariate results (descriptive statistics) of the general characteristics relating to the overall sample and the two sub-samples are presented in Table 1. The Table is divided into 4 sections. Section 1a of Table 1 highlights statistics on the age characteristics of the surveyed firms in 1994. As this section clearly indicates, the average surveyed firm had been trading for some 49 years in 1994. Spatially, the average and median firm located in the 'Traditional Areas' appears to be somewhat older than its counterparts located in 'Non-Traditional Areas'. However, these spatial differences are not significant, as a more detailed examination of the data suggests that firms located in the 'Traditional Areas' include higher proportions of both well established and very young firms, than firms located in the 'Non-Traditional Areas'. This may well reveal that new business formation rates of textile and clothing SMEs are higher in 'Traditional Areas', the traditional heartlands of the filiere. For example, whilst around 13% of 'Traditional Areas' firms were new or young in 1994 (less than 10 years of age) compared with 10.9% of their counterparts in the 'Non-Traditional Areas'; 45.8% had been trading for at least fifty years in 1994 in the 'Traditional Areas', compared with only 32.6% of the surveyed firms in the 'Non-Traditional Areas'.

**Table 1: Descriptive Statistics: General Characteristics of the Surveyed Firms in Traditional and Non-Traditional Areas in 1994****Section 1a: Age Characteristics**

Age Distribution	All Firms	TA Firms	NTA Firms
	%	%	%
1-9	12.4	13.0	10.9
10-49	45.2	41.2	56.5
50-99	34.5	37.4	26.1
100+	7.9	8.4	6.5
Mean	49	50.5	43
Median	43	40	34

Z = 1.60

**Section 1b: Employment Characteristics**

Employment	All Firms	TA Firms	NTA Firms
Mean	70	79	47
Median	35	40	30

Z = 1.50

**Section 1c: Financial Characteristics (Turnover and Exports)****Turnover Characteristics**

Turnover	All Firms (, >000)	TA Firms (, >000)	NTA Firms (, >000)
Mean	3548	3825	2793
Median	2000	2000	2000

Z = 0.76

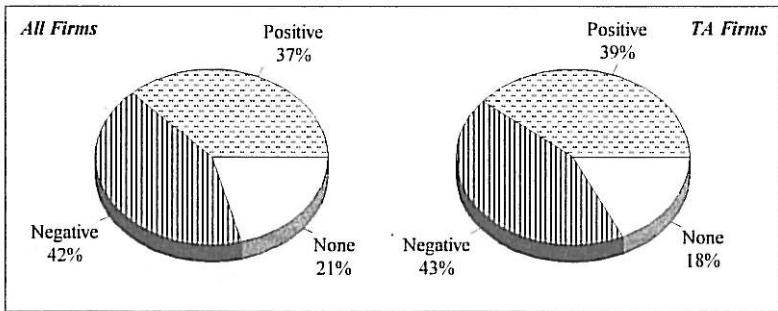
**Export Characteristics**

Exports	All Firms (, >000)	TA Firms (, >000)	NTA Firms (, >000)
Mean	755	898	362
Median	250	250	250

Z = 1.03

Data on the employment characteristics of the surveyed firms are shown in section 1b of Table 1. It can be seen from this section that the average surveyed firm had around 70 employees in 1994. However, the average and median 'Traditional Area' located firm appears to have a relatively higher number of employees (79 and 40 respectively) compared with average and median 'Non-Traditional Areas' located firms which had 47 and 30 employees respectively. An examination of the data suggests that the larger firms in the sample (in terms of employment) tend to be older. These firms (the larger) in the sample are more likely to be located in the 'Traditional Areas' than elsewhere in the U.K. Furthermore, our analysis reveals that a relatively higher proportion of 'Traditional Areas' located firms in the sample (39%) experienced positive growth in employment over the period 1990 to 1994 than did their counterparts in 'Non-Traditional Areas' (around 33%) (Fig. 1). In 18% of the 'Traditional Areas' located firms and 29% of the 'Non-Traditional Areas' located firms, the total number of jobs remained unchanged over the same period. (Please note an examination of the data reveals that only around 6% of all the surveyed firms had under 200 employees. The figures are 7.5% for 'Traditional Area' firms and 5% for the 'Non-Traditional Area' firms).

**Figure 1 - Growth in Employment 1990-94 (GEM)**

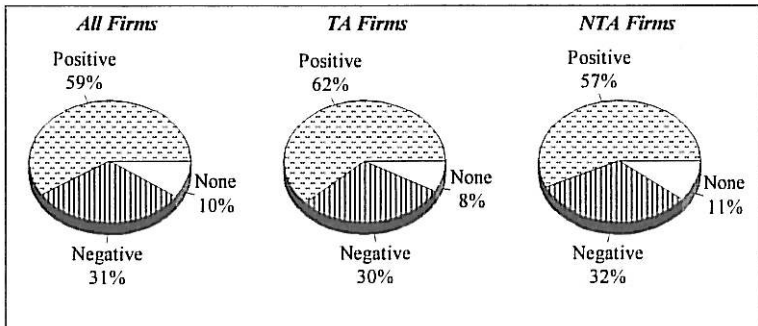


$$((\text{Emp.94} - \text{Emp.90}) / \text{Emp.90}) * 100$$

Financial characteristics (measured in terms of turnover and exports) are displayed in section 1c of Table 1. As can be seen from this section 'Traditional Areas' located firms, on average firms, recorded relatively higher levels of turnover and exports than 'Non-Traditional Areas' located firms. For example, the average 'Traditional Areas' located firm had ,3,825,000

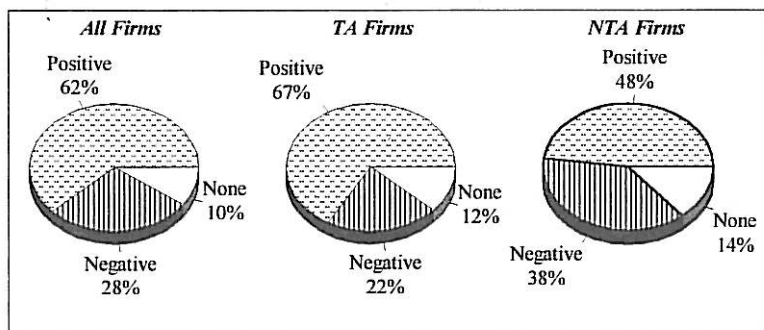
turnover in 1994 compared with turnover of ,2,793,000 of the average 'Non-Traditional Areas' located firm for over the same year. Moreover, a greater proportion of 'Traditional Areas' located firms experienced positive growth in turnover (around 62%) than 'Non-Traditional Areas' located firms (around 57%) (Fig. 2). These differences are not significant.

**Figure 2 - Growth in Turnover (GTO)**



$$((\text{Turnover } 94 - \text{Turnover } 90) / \text{Turnover } 90) * 100$$

Figure 3 also presents data on exports. One of the most influential financial performance measures on the growth and survival of SMEs appears to be exports. Over the past few years, the owners of the surviving firms have laid great emphasis on exports as a means of survival (particularly during the recession years) and gaining an edge over their domestically-oriented competitors (Wynarczyk, 1993, 1995). For example, Wynarczyk's study of sub-contracting small firms in the U.K. shows that surviving sub-contracting small firms managed to create more jobs and increase turnover through sharply increasing exports during the early 1990s recession. Storey et al (1989), also suggest that fast growth small firms are more likely to be competing in overseas markets. In addition, Wynarczyk and Thwaites's (1994) study of innovative small firms in the U.K. shows marked spatial differences in the growth of exports to the advantage of South East located firms. For example, they revealed that South East located firms in their sample focused on exports with a greater degree of success than their counterparts did in the rest of the U.K.

**Figure 3 - Growth in Exports 1994 (GEX)**

$$((\text{Exports}_{94} - \text{Exports}_{90}) / \text{Exports}_{90}) * 100$$

Section 1c also reveals that a higher proportion of 'Traditional Areas' located firms experienced a significantly greater positive growth in exports over the period 1990 to 1994 than did their counterparts in 'Non-Traditional Areas'. Moreover, the average and median traditional located firm had, significantly, greater exports than average and median 'Non-Traditional Areas' located firms. It appears from these findings that 'Traditional Areas' located textile and clothing SMEs firms in the U.K. are more likely to be involved in exports activities and have a greater penetration of international markets than their counterparts located in 'Non-Traditional Areas'. An examination of the data also reveals a high positive correlation between growth in exports and employment.

The technological related activities of the 166 surveyed firms and the two sub-samples are presented in Table 2. These activities include research and development (R&D), production development and design, and innovation. As this Table illustrates around 37% of all the surveyed firms undertake R&D, 45% and 51% respectively are engaged in product development and design. The Table also shows that whilst a greater proportion of 'Traditional Areas' located firms are engaged in product development and R&D than 'Non-Traditional Area' firms, a higher proportion of the latter group ('Non-Traditional Areas'), on the other hand, are more likely to be involved in product design. Furthermore, the Table also shows that around 50% of the surveyed firms innovated in recent years. This is mainly attributable to the contribution of the 'Traditional Areas' located firms, as a significantly higher proportion of firms located there innovated, i.e. 52% compared with around 40% of

their counterparts in 'Non-Traditional Areas'. An examination of the data also reveals a high positive correlation between R&D and product development and innovation. These results are interesting as on-going research on R&D and innovation activities within the SME sector generally assumes that these activities are mainly concentrated in 'high tech' sectors and tends to under estimate or even ignore the importance of the use and existence of these activities in traditional sectors such as textile and clothing.

**Table 2: Technological Related Activities in 1994**

Activities	All Firms		TA Firms		NTA Firms		Z*
	%	%	%	%	%	%	
	yes	no	yes	no	yes	no	
R&D	37	63	38	62	35	65	0.39
Product Development	51	49	55	45	41	59	1.70
Product Design	45	55	43	57	49	51	-0.70
Innovation	50	50	53	47	40	60	1.50

\*Z = Mann Whitney U test of the differences between >Traditional\* and >Non Traditional\* areas located firms.

Source: British Textile and Clothing Filiere Survey, 1994.

The descriptive statistics relating to technological diffusion are presented in Table 3. For the purpose of this section, the adoption and use of six technologies, which are believed to have growing roles in today's businesses for their day-to-day operations are chosen<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> A computer is an electronic device which is programmed to store data in one format (input), processes and produces it in another form (output). The first electronic computers were invented during the 1940s. Since the first inventions a series of radical breakthroughs in computers have taken place, particularly during the 1980s and 1990s. This technology, which is also the fundamental device for the implementation and use of other more advanced and sophisticated technologies such as EDI, CAD and CAM, plays a significant role in running today's businesses. The use of this technology is vital for competitive advantage.

Internet is a system which passes messages, files, documents, etc from one computer user to another within seconds anywhere in the world via an Internet address. This technology is believed to be one of the most efficient and quickest means of communications. The number of Internet users are increasing rapidly world-wide, with already over 25 million users and is becoming a highly important service to all business computer users.

Computer network, that is the synthesis of telecommunications and computers, which embody economic and spatial transactions. As economic and spatial systems, it is argued that computer networks sever the need to co-locate capital and labour, permit the simultaneous access to capital resources from different locations, and facilitate the transfer of productivity gains from one location to another or different departments within an organisation. Computer networks now seem set to become the technological nervous system with the potential to transform companies into 'global' corporations, enabling them to sell the same product with the same marketing and support staff literally anywhere around the world.

*Table 3: Technological Diffusion in 1994*

Technology	All Firms		TA Firms		NTA Firms		Z*
	%	%	%	%	%	%	
	yes	no	yes	no	yes	no	
Computer	66	34	66	34	66	34	0.01
Internet	9	91	9	91	10	90	-0.11
EDI	15	85	16	84	12	88	0.60
CAD	18	82	21	79	11	89	1.50
CAM	19	81	20	80	14	86	0.75
Computer Network	44	56	43	57	46	54	-0.36

\*Z = Mann Whitney U test of the differences between >Traditional\* and >Non Traditional\* areas located firms.

Source: British Textile and Clothing Filliere Survey, 1994.

One of the most commonly used technology are computers. However, it is somewhat disappointing to note that during the 1990s still around 35% of the surveyed firms do not make use of this technology. Table 3 also shows no significant differences between the use of this specific technology in the two sub-samples. Discussions with a number of Managing Directors suggests that this remains the only technology used by the vast majority of the surveyed firms. It is the starting point for the adoption of technology, as one Managing Director commented.

"You've got to have the right personnel first of all to make use of it, .... we are aware of the way we want to go, its a question of how and when we get there. The only technology we have invested in is the computer itself, which is now coming into its own. The next stage is wages, wages are actually done on computer at the moment by accounts, but we are going to take this on board ourselves at Christmas time or in the new year."

Electronic data interchange (EDI) enables two organisations, usually customer and supplier, to exchange routine business documentation, such as orders and invoices using standard electronic forms and their own computers linked through a service provider. It is often a faster, cheaper and more reliable means of exchanging information than the traditional paper-based transaction, and it can play a crucial role in automating a transaction chain.

Computer Aided Design (CAD) involved the use of computers to assist in the creation, modification, analysis or optimisation of product designs. Computer Aided Manufacture (CAM) uses computers to plan, manage and control manufacturing operations. CAM systems typically involve applying CAD to control the actual manufacturing process. CAM enables the integration of process machinery, especially computerised cutting machinery, used in manufacturing (for more detailed definitions see French, 1985; Fletcher and Hardill, 1994; and Wyncarczyk, 1993). The authors intend to explore these definitions in a later paper.



Nearly 44% of the surveyed firms have a computer network. A slightly higher proportion of 'Non-Traditional Areas' firms have a computer network (45%) compared with firms in 'Traditional Areas' (44%). A more detailed examination of the data reveals some striking results. For example, it shows that nearly 5% of the firms with a network are micro firms (those with under 10 employees), and some 40% employed less than 50 people in 1994. This points to the fact that an increasing number of smaller firms are making use of computer networks in the 1990s (Hardill and Wynarczyk, 1995). Hardill and Wynarczyk's 1991 study of U.K. networked and non-networked textile and clothing companies in the 1980s showed that in the 1980s smaller companies in the filiere were very unlikely to make use of this technology. They found that the use of computer networks was one of the distinguishing characteristics of large, multi-site, multinational organisations. Further investigation of the data also suggests that computer networked firms are more likely to use other technologies such as EDI, CAD (both design and manufacturing), CAM, and to be involved in innovative activities than non-networked firms, regardless of their locations (for a more detailed discussion on the use of computer networks see Hardill and Wynarczyk, 1995). The director of one networked company said:

"I think in my personal opinion on that would be that its not so much the technology that has helped them through, it is the company that has an attitude that makes them put in a computer. It's that attitude that makes them successful. It means that they are probably looking at the computer to make them more efficient and more cost effective. That's the reason why we went in for computers in the first place."

Table 3 also shows that the remaining 4 technologies are not extensively used by the surveyed firms in either area. For example, despite the rapid growth in the number of EDI and internet users in Europe and the UK over the past few years, it is surprising to note that only around 9% of the surveyed firms use Internet and 15% use EDI. The results of the survey suggest that the initial cost of consultation, installation and training, alongside a lack of knowledge about the availability of the services provide the major reason for their under-utilisation by the surveyed companies (see also Wynarczyk, 1993). When asked if they used EDI, the Managing Director of one surveyed company replied

"I'm sorry I don't even know what it is."

However, apart from the use of Internet, relatively higher proportions of the 'Traditional Areas' located firms use EDI, CAD, and CAM than their counterparts in 'Non-Traditional Areas' (these differences are not highly significant). In addition, our empirical analysis also

reveals a high positive correlation between the use of these technologies and innovation, product development, R&D, size and growth (in terms of employment, exports and turnover). However, it is interesting to note that there is no significant correlation between the growth in employment and the use of these technologies. This confirms other research (see for example, Malecki, 1991) that technology may result in both job-expansion and contraction, regardless of location.

Table 4 presents a detailed breakdown of the use of various technology facilities in 1994 by different departments within the surveyed firms. The most commonly used technology appears to be 'Data Processing' by the 'Administration' and 'Sales' departments. For example, around 60% of the surveyed firms (60% of the 'Traditional Areas' firms and 58% of the 'Non-Traditional Areas' firms) used this IT in their Administration departments. Not surprising, 'CAD' is mainly used in the 'Design' departments by the surveyed firms. The Table does not reveal any significant differences between the two areas in the use of these technologies within the organisations. It is interesting to note that for the computer networked firms, as general discussions with the owners suggest, these technologies used within various departments are interlinked via the network, enabling employees, throughout the organisation, to work more closely together in accessing and sharing valuable resources and information.

Finally, we have estimate the multivariate results (the logistic regression analysis) for 71 of the surveyed firms (49 'Traditional Areas' located firms and 22 'Non-Traditional Areas' located firms) out of the original 166 (Annex 2). The sharp reduction in the number of firms is the result of the fact that some firms have missing data for one or more variable and, therefore, have been excluded. These 71 firms are the only firms which have data for all the variables included in the model. The spatial variable TNT (whether firms are located in 'Traditional Areas' value = 2, or in 'Non-Traditional Areas': (value = 1)) is selected as the dependent variable. As the Table shows, in a multivariate form, nine of the variables are significantly (though not highly) different between the two sub-samples. These are, age, employment, growth in employment, turnover, 'R&D', product development, innovation, exports, and growth in exports, confirming the univariate results. The overall results suggest that around 70% of the firms are correctly classified.

**Table 4: Information Technology Facilities used in 1994 by Different Departments within the Surveyed Companies**

Computer Facility	Department								
	% Total Of Cases								
	Finance	Sales	Market - ing	Design	Product- ion	Adminis- tration	Distri- bution	Purchas- ing	Person - nel
DP All	42	59	25	15	37	60	30	47	30
T	43	57	21	13	37	55	28	45	30
NT	38	64	36	20	39	58	36	50	31
Email									
All	3	5	3	2	4	4	1	2	1
T	3	6	4	2	4	5	2	2	1
NT	3	0	0	0	3	3	0	0	0
SS All	42	46	24	5	28	44	8	22	15
T	41	47	21	5	27	45	7	21	16
NT	47	42	31	6	31	39	11	22	14
EDI All									
T	4	9	1	0	1	3	1	1	0
NT	4	10	1	0	1	2	0	1	0
	6	3	0	0	0	6	3	0	0
CAM									
All	1	3	3	9	16	3	1	1	0
T	1	4	3	8	19	3	1	1	0
NT	0	0	3	8	8	3	0	1	0
DTP									
All	5	7	10	2	3	8	2	2	3
T	5	7	10	3	3	7	2	2	3
NT	6	8	8	0	0	11	3	0	3
RDB									
All	6	9	8	3	8	9	3	6	3
T	6	9	7	4	8	8	4	6	5
NT	6	8	8	0	6	11	3	6	3
CAD									
All	2	2	2	12	4	0	0	0	0
T	3	2	2	12	4	0	0	0	0
NT	0	0	3	11	6	0	0	0	0

Notes:

- DP data processing
- Email electronic mail
- SS spreadsheets
- EDI electronic data interchange
- CAM computer aided manufacture
- DTP desk top publishing
- RDB relational databases
- CAD computer aided design

Source: British Textile and Clothing Filere Survey, 1994

### 3. THE PORTUGUESE TEXTILE AND CLOTHING FILIÈRE

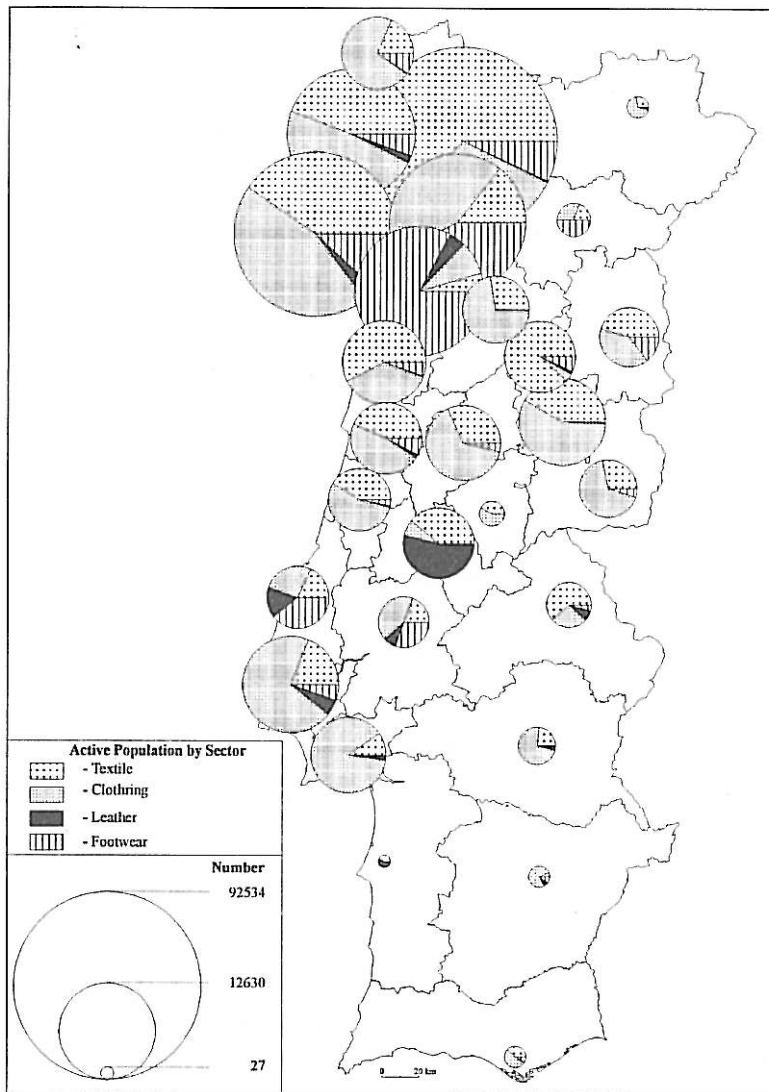
#### 3.1. Context

The textile filière is the main employing sector of the national manufacturing industry, representing in 1993, 37.2% of the industrial employment in the Portuguese mainland. In spite of being present in all Portuguese regions, the textile and clothing filière is strongly assembled in the regions of Vale do Ave, Grande Porto, Tâmega, Cávado, Entre Douro e Vouga e Grande Lisboa. These six regions held in 1993 more than 73% of the employment in garments, almost 80% of the employment in textiles and 93% in shoe making. Considering the leather segment, the employment share in these regions, although important, was much smaller (56%), due to the great concentration of tanning industry in the Alcanena municipality.

In figure 4, besides the high regional concentration of the textile and clothing filière, one can also notice a strong sectorial specialisation. The Vale do Ave, Cávado, Grande Porto and Tâmega regions are the most important poles, both in what concerns employment and production. These four regions accounted for 75% of the total T&C employment in 1993. This area is specialised in cotton textiles, clothing knitwear and footwear and is characterised by a strong dependence on international subcontracting and cut, make and trim (CMT) processing. Is also dependent on the availability of labour, especially women and young people, in close articulation with family strategies of several-jobs and several-incomes and it presents a diffuse location pattern in the rural areas (Marques da Costa and Pires, 1994; Duddleston and Pires, 1996).

The Grande Lisboa region accounted for 7% of the garment employment in 1993, but the filière was no more than 10.4% of the region's industrial employment. The Entre Douro e Vouga region steps out as a privileged location of shoe making industry being responsible for more than 40% of the national employment in this branch. Finally, one can identify a group of NUTS (regions) where the textile industries are not very significative in the country's production, but which hold major importance in the local industrial employment. In this group one can include Serra da Estrela and Cova da Beira regions, where textiles represent more than 80% of the industrial employment. They are wool producing regions, traditionally serving the national market and only in the past few years have the larger producers attempted to find

**Figure 4 - Regional Distribution of Employment in Textile Filière, 1993**



Source: MESS

foreign customers. The structure of the filière in the region has changed as the woollen sector has suffered losses and the clothing and footwear sectors have increased in importance. For example, in Cova da Beira, between 1982 and 1993, textile employment reduced its share from 80% to 41,8% whilst the clothing sector increased its share from 19,7% to 57,9% (Dudleston and Pires, 1996).

We can also observe that the structure of the T&C industries in Portugal is changing: although textile industries (spinning and weaving) remain very important they are losing advantages to the clothing and footwear. In 1993 these last branches represented 60% of the employment in the filière, against 43,4% in 1986, and 72,5% of the total number of firms, which were 67% in 1986 (Pires, 1995) (Table5).

**Table 5 - Structure of Textile Filière Industries (1985-1993)**

	1985		1989		1993	
	Employees	Firms	Employees	Firms	Employees	Firms
Textile	56.6	33.3	46.9	28.9	39.9	27.5
Clothing	28.6	41.4	35.4	49.4	39.7	51.0
Leather & Footwear	14.8	25.6	17.7	21.7	20.4	21.5
Number	285154	5570	360381	8483	326240	9171

Source: MESS (Ministério do Emprego e Segurança Social).

In the most recent years, only the more intensive labour force branches have grown, reinforcing the unbalance of the Portuguese industrial structure. This change was possible due to Portugal joining the EU and the opportunities given to the intensive labour force industries on account of their lower costs when compared with the ones from other countries. Thus, Portugal has become a privileged destination to the relocation of clothing production, as well as to the subcontracting, both when it involves the entire production process or only CMT work.

In 1986, when Portugal joined the EU, the FDI in the textile filière represented 16% of the FDI in the manufacturing industry. The investment volume duplicated from 1988 to 1989 but began to decrease in the beginning of the nineties. Most of this investment went to North Region (63% of the FDI in the textile filière in 1994) and to Lisbon Region (Pires, 1994).

If we consider the distribution of the T&C firms by the number of employees we can

observe the lack of the large ones and the primacy of the small. The firms with less than 20 employees, which represented 56,7% of the total firms in 1985, increased their share to 63,1% in 1993 (Pires, 1995) (Table6). However, among the 500 largest enterprises in 1993 (*Exame 500*) one can find 17 from textiles and 10 from clothing and leather. These accounted for 8% of the employment in the filière, giving an idea of their importance in a structure where micro-enterprises dominate.

**Table 6 - Distribution of T, C & F Firms by Size Class**

Size Class	1985	1989	1993
0-4	21.9	22.4	25.2
5-9	16.6	18.3	19.0
10-19	18.2	18.9	19.0
20-99	31.9	31.4	29.3
100-499	9.7	7.9	6.7
> 500	1.7	1.1	0.8
Total	5570	8483	9171

Source: MESS (Ministério do Emprego e Segurança Social).

The importance of SME in the textile and clothing filière, not only for employment but also for industrial GAV and exports, makes that the economic future of these regions with greater productive specialisation in this activity branch, is closely connected to the support needed to restructuring and development of SME's, as well as to its articulation with other national or transnational groups (Mateus, Brito and Martins, 1995).

The world of Portuguese SME's, not only from textile and clothing filière, is mainly formed by entrepreneurs whose formal education is quite poor, who are not very enterprising nor adventurous and not very pleased to develop industrial co-operation. They are often more concerned with a day-to-day management rather than with medium and long term strategic planning (Cardoso et al., 1990). In the present production conditions this profile of the Portuguese entrepreneurs is a strong blocking factor to face the new competitiveness factors created by the globalization of economy.

The heritage of several years of protectionism and low wages allowed to maintain an industrial structure vulnerable from the organizational, technological and commercial point of view, but which is nowadays unbearable, mainly in traditional sectors, as

textile and clothing, with low dynamics in the world demand and in regions with mono-industry specialisation profile.

The frailty of numerous enterprises of the textile and clothing filière has been leading to the closing of many firms, mainly in the last four years, and also the reduction of employment in many that had developed restructuring processes, with the aim to increase productivity and to conquer new market niches. Although there is no available information on enterprise mortality rate, one can have a fairly good idea of the magnitude of this phenomenon and of the serious social problems derived from it, considering the decrease in the number of enterprises and workers in the sector between 1991 and 1993 and the concomitant increase in the number of unemployed (Fonseca, 1994) (Table 7).

**Table 7 - Evolution of Number of Firms and Employment in T & C Industries**

	<b>Firms</b>	<b>Employees</b>
1985	5570	285154
1989	8483	360381
1990	8545	374322
1991	9302	367087
1992	9469	357816
1993	9171	326240

Source: MESS (Ministério do Emprego e Segurança Social).

In this scenario the SME's performance is going to depend on their ability to create innovation and to manage the technological and structural changing processes. Thus, it is essential to quickly adopt the technological innovations, not to waste the new market opportunities and to break the isolation in which they live, developing ways of industrial co-operation or being part of subcontracting networks.

Under these new conditions, SME's framed by supportive policies and strategic guiding may have an important role in the technological change and in the regional development which are to a certain extent dependent upon the local socio-economic milieu and of local cultures (Aydalot and Keeble, 1988).

Several authors have already referred some of the competitive advantages of SME's when compared to the large firms in what concerns innovation. These advantages are



the following: greater flexibility to react more quickly to the use of new technologies and new market opportunities; more availability to accept high risk innovative projects than the large enterprises and greater facility in adopting efficient and informal strategies to solve internal problems (Rothwell and Zegveld, 1982; Rothwell, 1984). However, the large enterprises hold a much better position than SME in what concerns innovation, availability of financial resources and qualified labour force, the ability to reach scale economies in production and marketing and the access to sources of scientific and technical research (Masson and Harisson, 1994).

Although the growth of SME's has given a positive contribution to the creation of jobs, mainly in periods of economic recession, it is also true that in many cases these firms have survived at the expense of high levels of precarization of labour force (lower wages, working conditions far less stable than in large enterprises) and therefore in Portugal the real innovative SME's are just a small minority.

Some empirical findings from an on-going major study being undertaken by the Centre of Geographical Studies (CEG) of the University of Lisbon, with the collaboration of other centres in the European Network on Industry, Innovation and Territory (EUNIT), which will be presented in the following sections, will allow a better understanding of the role of innovation and restructuring of Portuguese SME's in the textiles and clothing branches, both in the country's economy and in the more dependent regions on these branches, as well as to find regional and structural factors which affect the innovative efforts of small and medium sized firms.

### **3.2. Methodology**

The questionnaire was sent by mail to 3 regions - Vale do Ave, Beira Interior / Cova da Beira and Grande Lisboa - where these industries have a relevant role, holding a significative share of the national employment.

Of the total number of firms in these 3 regions (MESS, 1993) belonging to the 4 main branches of the filière - textiles, clothing, leather and footwear - we have ignored the ones with less than 20 workers, including all the enterprises and not only the SME.

The exclusion from our universe of the small sized firms was based on empirical results obtained in other similar studies (Basile O'Higgin's, 1995; Wyrnaczk and Hardill, 1995) that showed that the small dimension of the firm is an obstacle to the

adoption of innovations.

In a first stage the questionnaire was sent to all textile and clothing enterprises in the Beira Interior region which had more than 20 workers. In Vale do Ave and Grande Lisboa regions we selected a sample from the total number of firms which had more than 20 workers, considering the filière structure (the weight of the 4 branches) and the size classes.

Keeping in mind that Portugal can no more compete with other countries using low production costs, Portuguese production must be oriented to medium and high quality market segments. The product's upgrading can only be obtained through trained labour force, innovation, aggressive marketing and modernisation of equipment.

One of the goals of our questionnaire was to know the diffusion of technologies, as well as the main concerns of entrepreneurs in this stage of transition to a more competitive market that will be achieved with the new GATT agreements.

The main questions concerned:

- global characterisation of the firm;
- evolution of employment between 1990 and 1994;
- education degrees of both the owner and the manager of the firm;
- subcontracting;
- existence or not of formal relations with other firms, universities and research centres;
- including innovations in the production process;
- firm's main problems;
- factors that can help firms to achieve competitive advantages.

The number of answers obtained from our mailing was not very high and the quality of the obtained information was not always the best. Thus, one can not draw general conclusions or establish differences of behaviour due to the regional "environment".

This empirical analysis is based on a sample made of 72 textile and garment enterprises, excluding the leather and footwear firms because of their specificity. The distribution of the sample enterprises according to regions, branch of activity and size classes can be found in Table 8.

**Table 8 - Regional Distribution and Size Class of the T & C Firms of the Sample**

	Beira Interior	Vale Ave	Grande Lisboa	Total
20-50	6	25	4	35
51-200	4	19	2	25
> 200	3	18	1	12
Total	13	52	7	72

Source: Local Questionnaire

### 3.3 Empirical Results

#### 3.3.1. Results of the postal questionnaire

Generally speaking, the textile firms are older than the others. Approximately half of them was set up before 1974, whilst in the clothing sector the majority are not older than 20 years. In the last decades the structure of the textile filière went through deep changes. When Portugal joined the EFTA and later joined the EU (1986) several conditions were made possible to the development of final segments of the filière, such as clothing, precisely the ones with more intensive labour force. These segments had a very dynamic role, being responsible for the majority of the employment created during the eighties. These new enterprises are different from the ones that used to dominate the filière, not only in their age, but also in size, degree of internationalisation and presence of foreign investment (Pires, 1994).

As far as subcontracting is concerned the behaviour of the two branches is different. In clothing, the production through subcontracting is more important (was mentioned by 62% of the firms) mainly among the smaller ones, being more than 50% of their production. On the contrary, in textile firms the importance of subcontracting is smaller, being for the majority of firms, no more than 25% of the total.

On the reverse of other countries, namely in the United Kingdom, the weight of the main client is not very important. Both in clothing and textiles, the majority of enterprises stated they represent less than 25% of the subcontracted production.

Approximately half of the firms, indistinctly of its activity branch, specified that they make their own collections or design them in co-operation with the client, whereas the firms that just execute are in majority garment making firms.

Usually, this is a kind of incremental innovation because the product creation is based on visits to fashion exhibitions or catalogues published by design specialised firms. As Basile and O'Higgin's (1995) refer, considering the lack of R&D activities and design functions in the majority of firms, the information obtained is mainly external. Answering the questionnaire, the enterprises mentioned the visit to trade fairs, the relations with equipment and raw materials retailers, signing specialised magazines and observing other firms' products as important sources of information on technologies and products.

Another important source of information is the formal relations with other firms, universities and research centres. Approximately 67% of the sample enterprises mentioned keeping formal relations with other firms and 35% with universities and research centres. The relations with other enterprises are based on production subcontracting, whereas in institutions, entrepreneurs are mainly looking for new technologies and innovation in the production processes.

Considering that Portugal already has research centres (CITEVE - Technological Centre for Textile and Clothing Industries) and vocational courses for these industries, namely in Minho and Beira Interior Universities, it is somehow peculiar the small demand of these services by firms, showing a certain passivity on the entrepreneurs side or lack of information. This also explains the small diffusion among the sample enterprises, of new production technologies, although the majority of firms intends to install them in a short or medium term.

As is to be expected Fax is now currently used by the firms as a way to improve the transfer of information, but as the complexity (and also the price) of the new technologies rise their use is more reduced (Table 9). We are not surprised in the low use of EDI but, on the reverse, the use of automated and in real time production should be more frequent taking in account that it is an important tool to help firms to lower the production cost and to shorten the delivery times.

**Table 9 - Technology and Organisational Methods, currently and Future Instalations**

	Already installed (%)	To be installed (%)
Fax	93,0	100,0
Connection to information networks	16,6	38,9
EDI	2,7	19,4
CAD	32,0	47,2
CAM	12,5	30,6
Control of production in real time	23,6	41,6
Cutting garments	34,7	44,4
Automatic packing up	8,3	25,0
POS	2,7	12,5

The most common reasons the firms claim to adopt new technologies were:

- the enlargement of international competition;
- the need to increase flexibility;
- to be prepared to shrink the time to respond to market needs.

One of the obstacles, and probably the most important, to adopt innovations may be due to the lack of skilled workers. It is remarkable that after so many training courses, the enterprises still place on the top of priorities their concern for the difficulty in contracting skilled workers (Table 10).

**Table 10 - Major Difficulties Perceived by the Firms**

	20-50	51-200	> 200	Total
Obtaining Primary Materials	6	3	0	9
Qualification of Employees	18	20	6	44
Delayed Payment	18	6	4	28
Obtaining Finance	11	8	4	23
Interest on Debts	6	4	2	12
Increased Interest Rate	14	20	7	41
Community Legislation	1	5	3	9
GATT/MFA Legislation	0	1	1	2
Fulfilling Times Set by Clients	8	6	2	16
Others	2	4	1	7

(Note: number of answers)

Extremely high interest rates create difficulties and often hinder or delay the modernisation of the enterprise. The difficulty is mainly felt in textile and clothing SME's where the lack of resources forces the entrepreneur to ask for loans in banks, feeling even more penalised for the cost of money.

The economic recession, the decrease in consumption, the growing of international competition make the market more unstable reflecting further on retailing for the other filière segments. The sample enterprises mentioned in third place, among their main difficulties, the delays in the payment of their services.

In order to reduce the effects of that instability the firms intend to improve their products' quality. This concern is shared by all firms from textiles and clothing regardless of their size.

Another way of overcoming the market instability is to diversify the span of clients (better performance of the exporting firms). In the present conjuncture, the more diversified the span of clients is, more guaranteed is the firm's future.

The enterprises that answered our questionnaire are unanimous in their opinion on the most important factor to achieve competitive advantages - the product's quality - as well on the less important one - lower wages (Table 11).

**Table 11 - Ranking Factors to Improve Competitivity (1)**

	20-50	51-200	> 200
Flexibility	6	6	4
Low Price	4	5	6
Low Wages	7	7	7
Up-to-Date Technology	3	2	5
Quick Response	5	4	3
Product Quality	1	1	1
Fulfill Customers Demands	2	3	2

(1) On a scale from 1 (very importante) to 7 (of little importance)

The smaller firms mentioned in third place the new technologies, whilst for the larger ones this factor only comes up in fifth place. The difference in ranking may be due to

the ability larger enterprises have in buying modern equipment, thus lessening this factor.

On the other hand, the most recent concepts - flexibility and quick answer - have already been accepted by larger firms (the ones with more than 200 workers) whereas they are still neglected by the smaller ones.

We can expect, if we take the example of the CAD systems which was insignificant only few years ago and now are widely used, that it is only a matter of time to a more diffused adoption of new technologies. The concurrence among the equipment producers will lead tendentially to the reducing of the price (which is one of the most important barriers to the adoption<sup>6</sup>) while a more qualified work force will facilitate their introduction in the firms and will undervalue the fears of the entrepreneurs of the inability of taking full profit on them. On the other hand entrepreneurs are aware on the advantages of the use of new technologies as a prime factor to achieve competitively in the high quality market segments.

#### **4.3.2. The battle for competitiveness: strategies developed by four SME's**

The aim of this section is to provide insights into the organisation, management practices and strategic orientation of four Portuguese small and medium sized textile and clothing firms.

The four selected enterprises, among the ones that answered to the already mentioned questionnaire, do not intend to be a significant sample of possible answers coming from the Portuguese firms in this activity branch in order to survive (or even expand) in the present frame of international competition. In this stage of research we only tried to identify and to understand how the SME's with different productive specialisation in the textile filière and inside in different socio-economic, cultural and territorial contexts, achieve "distinctive capabilities". The results will be presented in the following section.

---

<sup>6</sup> 1- 34 firms mentioned that the price was a prior obstacle to the adoption of new technologies while 29 referred the lack of qualified workforce. Other factors was the lack of space, older plants and difficulties in the connection with the equipment already installed.

***Company 1 - (spinning) - located in Vale do Ave***

Company 1 has been established since 1981. It has 67 employees and a turnover of 1.3 billion escudos (1994). It is a firm specialised in the production of continuum synthetic and artificial threads and directs 90% of its production to the local and regional markets. The exports are only 10% of its production, but according to its entrepreneur, there are good chances of enlarging their possibilities of selling in the European market because the prices of Portuguese threads are competitive.

The enterprise possesses a clear strategic vision, investing in the products diversity, including the dyeing since 1988 and developing a reorganisation of the productive structure. Its flexibility allows to conquer market niches that have not yet been used by the major international competitors. Moreover, the technological innovations that have been adopted allowed to reduce the delivery deadlines and to increase the products quality. The enterprise keeps close contact with other industrial firms and has set up two labs, one researching textile physics and the other textile chemistry connected to the dyeing sector.

***Company 2 - (textile trimmings: weaving, dyeing, threads, cotton knitwear and synthetic fibres trimmings) - located in Vale do Ave***

This company was born in April 1973 in a sell by public auction. It has 145 workers and a 1.36 billion escudos turnover (1994).

Since 1978 it has been developing a restructuring process, increasing the dyeing and threading ability, creating the dyeing and knitwear sectors, investing in new technologies (digital automation, new equipment for dyeing through high pressure and temperature-gets and flows) and has been promoting training courses for its workers, increasing considerably its productivity and the business turnover. The production is completely for the internal market and only 10% of the raw materials are imported.

Between 1985 and 1988 the firm has set up weaving and wool combing and has computerised all departments. These measures allowed to increase the business turnover between 1985 and 1988 230% and the employment 18%. In 1989 and 1990 the firm created a new sector and a lab, and since 1991 equipment have been bought in order to achieve greater flexibility and reduced the delivery deadlines, rationalisation of energy consumption and environment protection (building a



treatment plant for sewage).

The firm's main strategic goal to keep its market leading position is based in quality factors, flexibility, quick answer and environmental concerns.

### ***Company 3 - (knitwear clothing) - located in Cávado***

This company was established in the beginning of the eighties (with 115 employees and a 1.576 billions escudos turnover in 1994). All of its production is oriented to the external market to large wholesalers from England, the Netherlands, Sweden, Austria, Italy, France, Switzerland and Greece, importers with their own trade mark. This firm manufactures sweatshirts, poloshirts, T-shirts, cardigans, shirts, dresses, skirts and jogging track trousers.

Although the majority of the production is made inside the factory, the firm also contracts external manufacturers in order to answer the growing demand of the last years. The search for external manufacturing was followed by an increase in the number of its workers between 1991 and 1994, which had a growth rate of 82,5%.

The strategic orientation of the company is that of flexibility in terms of the company's ability to produce smaller quantities. The firm has a CAD system and automatic machinery for the sewing sector.

### ***Company 4 - (manufacturing outdoor clothes) - located in Cova da Beira***

Company 4 was established in 1987 with family money. It has 248 employees and a turnover of 1.07 billions escudos in 1994. Approximately 95% of its production is oriented to the external market, mainly to the EU. 36% of the production is achieved through contracts with France, England, The Netherlands and Norway, absorbing the main subcontractor 10% of the production.

Between 1990 and 1994 the number of employees grew 45,9%. The firm keeps formal contacts with other firms and research centres, is connected with information networks, has a CAD system connected to the production and automatic cutting of clothes.

The firm's main problems are the lack of qualified workers, delays in paying the deliveries and high interest rates. The strategic orientations for the future are based

on a diversified production, improvement of products quality and adoption of new management methods.

## **CONCLUSION**

This paper, based on cross national research, has reported on-going studies which seeks to access the impact of technological advance, computer networks and telecommunication services on the economic performance of the SME's in the textile and clothing filiere, traditional sectors both in Britain and Portugal.

Nevertheless, the filiere has undergone severe restructuring, and is now passing through a structural and technological revolution, as radical as that of the first Industrial Revolution. Increasing competition from the NIC's and market instability, related to new consumer's demands and stress, the vulnerability of T&C industries and force them to search for new competitive strategies based mostly on quality, product innovation and new methods of management. Moreover all activities, sooner or later, have to face the fact that they have to deal with global markets and sharpening pressures.

A number of writers have described the industrial atmosphere in some of the regions where the filiere operates (see Porter, 1995; Curran and Blacburn, 1994; Mole, 1995). This paper has attempted to take this work forward and the results for the British study suggest that new business formation rates for textile and clothing SMEs are higher in "Traditional Areas", the traditional heartland's of the filiere. Moreover, both the univariate and multivariate results suggest that the use of technology varies, to the advantage of firms located in "Traditional Areas". The authors are aware that other factors such as culture, entrepreneurial human capital inputs (directors backgrounds, directors qualifications, previous job history, etc.) could also influence the use of thecnology (some of the issues are explored in Hardill and Wynarczyk, 1995).

On the reverse of the British study, in the Portuguese one the results appeared to be much more affected by the size of the firm than by the region. For example, in larger firms managers are aware of the importance of concepts like flexibility and quick response to improve competitiveness, whereas in the others the focus is still on the up-to-date equipment, already lessened in the first ones. Regarding the new technologies the adoption rate is still low but a considerable number of firms have shown interest

to install them in the future, specially CAD, control of production in real time and computer assisted cutting garments.

This paper has contributed to the debate surrounding the role of technological advance in regional development, and more specifically on the economic performance and growth of SMEs in one of the most mature sectors of the economy, the textile and clothing filière.

### **ACKNOWLEDGEMENT**

The research was funded by the Nottingham Trent University which builds upon earlier work undertaken by the authors funded by PICT (ESRC) and CEG (Centre of Geographical Studies, University of Lisbon). We are indebted to the owners and directors of the enterprises who participated in the research, to Geoff Price, Sandy MacDonald, Anne Tupholme and Christine Helsdon, to Sandra Odell for typing this report and also to Natasha Wyncarczyk (age 8) for her interest in the Industrial Revolution, which was catalyst for the this paper. The research team acknowledge the research assistance of Anita Holden and Anna Dudleston during the data collection stage. The views expressed here, however, are those of the authors alone.

### **REFERENCES**

AGLIETTA, M. (1979), *A Theory of Capitalist Regulation: the US Experience*, New York: Shocken Books.

AMIN, A. (1994), "The difficulty of transition from informal economy to Marshallian industrial district", *Area*, 26 (1): 13-24.

AMIN, A. (1995), *Territoriality in the Global Political Economy*, Keynote Presentation, Annual Meeting of Norwegian Geographers, 12-13 January 1995, Bergen Norway.

ATKINSON, J. (1985), "Flexibility, Uncertainty and Manpower Management", *IMS Report 89*, IMS, Sussex.

AYDALOT, P.; KEEBLE, D. (eds) (1988), *High Technology Industry and Innovative Environments*, London: Routledge.

BASILE, R. & O'HIGGENS, N. (1995), "Diffusion of technology in the Fashion Industry in southern Italy", paper presented at the conference *Economia e Politica dell'Innovazione e Politiche di diffusione delle Tecnologie*, Piacenza, Italy, 23-24 June.

BOSCHMA, R. (1994), *Looking Through the Window of Opportunity: A Long-Term Spatial Analysis of Techno-Economic Upheavels in Great Britain and Belgium*, Tinbergen: Tinbergen Research Series, 75.

BOUSSEMART, J., & BRANDT, J. (1993), "The Textile Industry: Widely Varying Structures", in de JONG, H. (Ed), *The Structure of European Industry*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

BULL, A. C.; PITT M. & SZARKA, J. (1991), "Small firms and industrial districts, structural explanations of small firm viability in three countries, *Entrepreneurship and Regional Development*, 3: 83-99.

BYTHELL, D. (1983), "Cottage industry and the factory system", *History Today*, 22: 17-23.

BRUSCO, S. (1986) "Small firms and industrial districts: the experience of Italy", in KEEBLE, D. & WEVER, E. (eds), *New firms and regional development in Europe*, Croom Helm: London: 184-202.

CAMAGNI, R. & RABELLOTTI, R. (1988), "Technology, innovation and industrial structure in the textile industry in Italy", paper presented to the Conference on *The application of new technologies in existing industries: prospects for regional industrial regeneration and employment in Europe*, The University of Newcastle upon Tyne, 23-25 March.

CAMAGNI, R. & RABELLOTTI, R. (1992), Technology and organization in the Italian textile-clothing industry, *Entrepreneurship and Regional Development*, 4: 271-286.

CLAIRMONTE, F. & CAVANAGH, J. (1981), *The World in Their Web: The Dynamics of Textile Multinationals*, London: Zed.

COURLET S., & SOULAGE, B. (1995), "Industrial Dynamics and Territorial Space",

*Entrepreneurship and Regional Development*, 7, 4: 287-308.

CREVIOSIER, O. (1990), "Functional Logic and Territorial Logic and How they Interrelate in the Region", in CICIOTTI, E. Et al. (eds), *Technological Change in a Spatial Context*, Heidelberg: Springer-Verlag.

CREWE, L. (1991) "New Technologies, Employment Shifts and Gender Divisions within the Textile Industry, *New Technology, Work and Employment*, 6(1): 43.

CURRAN, J. & BLACKBURN, R. (1994), *Small Firms and Local Economic Networks: The Death of the Local Economy?*, Paul Chapman.

DREW, J. (1995), *Readings in International Enterprise*, London: Routledge.

DTI (1988), *The use of value added and data services for the textile industry*, London: IMSO.

DTI (1995), *Small and Medium Sized Enterprise (SME) Statistics for the United Kingdom*, 1993, Small Firms Statistics Unit, Department of Trade Industry, Sheffield.

DUDLESTON, A. & PIRES, I. (1996), *The Portuguese Textile and Clothing Industry in the post GATT climate*, CEG/EUNIT, Discussion Paper n° 4, Lisbon.

EKINSMYTH, C., HALLSWORTH, A., LEONARD, S., & TAYLOR, M. (1995), "Stability and Instability: the Uncertainty of Economic Geography", *Area*, 27(4): 189-199.

ENGLISH, W. (1969), *The Textile Industry*, London: Longmans.

FLETCHER, D. E. & HARDILL, I. (1994), "Value adding competitive strategies: a comparison of clothing SMEs in France and Great Britain", paper presented at *39th ICSB Annual World Conference*, Strasbourg, Palais des Congrès, 27-29 June 1994.

FONSECA, M. L. (1994), "Portuguese Labour Market, Challenge and Change", in *Regional Conference of the International geographical Union* - paper presented by the Human Geography Research Unit of CEG, Lisboa, CEG (EPRU, n° 41): 9-22.

FREESTON, W.D. & ARPAN, J. S. (1983), *The Competitive Status of the U.S. Fibres, Textiles, and Apparel Complex: A Study of Technology in Determining*

*International Industrial Competitive Advantage*, Washington D. C: National Academy Press.

FRENCH, C. S. (1985), *Computer Science*, DP Publications LTD: Hants.

FUMAGALLI, A. & MUSATTI, G. (1993), "Italian Industrial Dynamics from the 1970s to the 1980s: Some Reflections on Entrepreneurial Activity", *Entrepreneurship and Regional Development*, Vol.5: 25-37.

GAMA, A. (1987), "Indústria e produção num espaço peri-urbano", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22: 33-54.

GAROFOLI, G. (1982), "Areas of specialized production and small firms in Europe", paper presented to the *Conference on National and Regional Development in the Mediterranean Basin*, Durham.

GERTLER, M. (1988), "The limits to flexibility: comments on the post-Fordist vision of production and its geography", *Trans. Inst. Brit. Geog. NS*, 13: 419-432.

GIBBS, (1987) "Technology and the Clothing Industry", *Area*, 19: 313-320.

GRAY, C. (1992), "Growth Orientation and the Small Firm", in CALEY, K, et al (eds) *Small Enterprise Development*, London: Paul Chapman.

GREGORY, D. (1982), *Regional Transformation and Industrial Revolution: A Geography of the Yorkshire Woollen Industry*, London: Macmillan.

HARDILL, I (1983), "Problems and prospects: the wool textile industry", *Geography*, 68: 165-168.

HARDILL, I. & WYNARCZYK, P. (1991), "A Research Note: Information Technology and Company Performance in the Textile and Clothing Industry", in *New Technology, Work, and Employment*, Vol.6, No.1: 65-70.

HARDILL, I. & WYNARCZYK, P. (1993), "Information Technology and Company Performance in the British Textile Industry", paper presented at *le VIème Session Plénière du Groupe de Géographie des Textiles, GEOTEX 1993*, Université de Lyon III, Lyon, 6-9 September 1993.

HARDILL, I. & WYNARCZYK, P. (1995), "The relationship between technology, entrepreneurial human capital inputs and company performance: the case of British textiles and clothing SMEs", paper presented at *40th ICSB Annual World Conference*, Sydney, Australia.

HARDILL, I. & WYNARCZYK, P. (1996), "Technology, entrepreneurship and company performance: British textile and clothing SMEs", *New Technology, Work and Employment*, 11, 2, 107-17.

HARDILL, I. (1987), *The Regional Implications of Restructuring in the Wool Textile Industry*, Aldershot: Gower.

HARDILL, I. (1987a) *Cleveland Clothing Industry*, Middlesbrough: Cleveland County Council.

HARDILL, I., FLETCHER, D. & MONTAGNÉ-VILLETTE, S. (1995), "Small firms 'distinctive capabilities' and the socio-economic milieu: findings from case studies in Le Choletais (France) and the East Midlands (UK)", in *Entrepreneurship and Regional Development*, 7, 2: 167-186.

HARRISON, B. & BLUESTONE, B. (1990), "Wage polarisation in the U.S., and the 'flexibility' debate", *Cambridge Journal of Economics*, 14: 356-73.

HARRISON, B. (1992), "Industrial Districts: Old Wine in New Bottles", *Regional Studies*, 26: 469-83.

HMSO (1978), *Textiles and Clothing*, London: HMSO.

MAILLAT, D., QUEVIT, M., & SENN, L. (Eds) (1993), *Reseaux d'Innovation et Milieux Innovateurs: Un Pari pour le Développement Regional*, Neuchatel: GREMI, EDES.

MALECHI, E. (1991), *Technology and Economic Development*, Harlow, Essex: Longman.

MARQUES DA COSTA, E, PIRES, I (1994), "A Brief Analysis of the Recent Changes in the Textile and Clothing Industry in Portugal in some Central and Eastern European Countries", Actas da Conferência Regional da União Geográfica Internacional: Environment and Quality of Life in Central Europe: Problems and Transition, Praga e

in *Estudos para o Planeamento Regional e Urbano*, nº41, CEG, Lisboa.

MARSHALL, A. (1920 [reprint 1959]), *Principle of Economics*, London: Macmillan.

MARSHALL, A. (1923) *Industry and Trade*, London: Macmillan.

MASSON, C, HARISSON, R. (1994), “Pequenas e Médias Empresas: o renascer da Fénix?”, in PINDER, D. (org), *Europa Ocidental - desafios e mudanças*, Oeiras, Celta Editora, pp 93-117.

MATEUS, A, BRITO, J.M.B, MARTINS, V. (1995), *Portugal - Cenários de Desenvolvimento*, Venda Nova, Bertrand Editora.

MCCLEAN, J.M. & RUSH, H.J. (1978), *The Impact of Microelectronics on the UK: A Suggested Classification and Illustrative Case Studies*, SPRU Occasional Paper Series No.7, Brighton, Science Policy Research Unit.

MOLE, M. (1995), “Post modern City? From the margins to the centre”, Paper presented at the *Contested Cities Conference*, University of Leicester, April 1995.

MONTAGNE-VILLETTE, S. (1991), *Espaces et Travail Clandestine*, Paris: Masson.

MOOR, N. & WADDINGTON P. (1980), *From Rags to Ruins: Batley, Woollen Textiles and Industrial Change*, CDPPEC.

O'DONNELL, R. (1994), “The Economic Environment” in NUGENT, N. & O'DONNELL, R. (1994), *The European Business Environment*, Basingstoke: Macmillan.

PENN, R., MARTIN, A., & SCATTERGOOD, H. (1994), “Gender, Technology and Employment Change in Textiles”, in SCOTT, A.M. *Gender, Segregation and Social Change*, Oxford; OUP.

PENN, R.D. & SCATTERGOOD, H. (1987), “Corporate Strategy and Textile Employment: A Comparison of Two British Multinationals”, paper presented to the *Southern Sociological Association Meeting*.

PIORE, M. & SABEL, C. (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books: New York.



PIRES, I (1994), *A Teia e a Trama nas Indústrias Têxtil e do Vestuário*, Dissertação de Doutoramento, Universidade de Lisboa (polic).

PIRES, I. (1995), "Reestruturação de Uma Região Industrial Tradicional: a Beira Interior e a indústria de lanifícios" in *As Regiões de Fronteira: Inovação e Desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu*, Centro de Estudos Geográficos, Lisboa: 145-168.

PIRES, I. (1995), "The Restructuring of the Textile and Clothing Industries in Portugal", paper presented to the conference *Consequências da Integração Europeia: aspectos regionais e económicos - o caso Português*, CEG e Fundação Volkswagen, Lisboa.

PITT, M., SZARKA, J. & BILL, A. (1991), "Executive characteristics, strategic choices and small firm development: a three-country study of small textiles and clothing firms," *International Small Business Journal*, 9(3): 11-30.

PORTER, M.E. (1995), "The determinants and dynamics of national advantage", in DREW J. (1995) *Readings in International Enterprise*, London: Routledge: 26-47.

PYKE, F., BECATTINI, G. & SENGENBERG, W. (1990), *Industrial districts and inter-firm cooperation in Italy*, ILO, Geneva.

RAINNIE, A.F. (1985), "Combined and uneven development in the clothing industry: the effects of competition on accumulation", *Capital and Class*, 22: 141-156.

REIS, J. (1992), *Os Espaços da Indústria - a regulação económica e o desenvolvimento local em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento.

ROSTOW, W. W. (1978), *The World Economy: History and Prospect*, London: Frances Pinter.

ROTHWELL, R (1984), "The Role of small firms in the emergence of new technologies", *Omega*, 132: 19-29.

ROTHWELL, R. (1986) "The Role of Small Firms in Technological Change", in CURRAN, J., et al (eds), *The Survival of the Small Firm*, Aldershot: Gower, Vol.2.

ROTHWELL, R., & STORPER, M. (1993), *Les Mondes De Production: Enquete sur l'indentité economique de la France*, Paris; Editions de L'Ecole Des Hautes en Sciences Sociales.

ROTHWELL, R; ZEGWELD, W. (1982), *Innovation and the Small and Medium - Sized Firm*, London, Frances Printer.

SABEL, C.F. (1989), "Flexible specialisation and the Re-emergence of Regional Economies" in HIRST, P. & VAN GEENHUIZEN, M., & VAN DER KNAPP, B. (1994), *Dutch Textile Industry in a Global Economy, Regional Studies*, 28.7, 695-711.

SALAS, R. & STORPER, M. (1992), "The four 'worlds' of contemporary industry", *Cambridge Journal of Economics*, 16: 169-193.

SALAS, R. & STORPER, M. (1993), *Les Mondes de Production*, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris.

SCATTERGOOD, H. (1986), "The Contradictions of Training Provision in Contemporary Rochdale, Lancaster University Social Change and Economic Life Research", *Working Paper* No.14.

SCHEFFER, M. (1995), "Internationalization of Textile and Clothing Production", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 86,5, 477-80.

SEWARD, D. (1972), "The wool textile industry, 1750-1960" in JENKINS, J.G., *The Wool Industry in Great Britain*, London: Routledge & Kegan Paul.

STAMP, I.D. & BEAVER, S.F. (1944), *The British Isles: An Economic and Geographic Survey*, London; Longman and Green.

STOREY, D.J. (1994), *Understanding the Small Firm Sector*, London; Routledge.

STOREY, D.J., & STRANGE, A. (1992), *Entrepreneurship in Cleveland, 1979-89*, Research series No. 3, Sheffield; Department of Employment.

STOREY, D.J., WATSON, R. & WYNARCZYK, P. (1989), *Fast Growth Small Businesses*, Research Paper No.67, Department of Employment, Sheffield.

STORPER, M. & HARRISON, B. (1991), "Flexibility, Hierarchy and Regional Development: The changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990s", *Research Policy*, 20: 407-22.

STORPER, M. (1992), "The Limits to Globalization: Technology Districts and International Trade", *Economic Geography*, 68: 60-93.

SUDDARDS, R.W. (1976), *Titus of Salts*, Bradford: Walmoughs Ltd.

TAYLOR, M. & THRIFT, N. (1982) "Industrial Linkage and the Segmented Economy", *Environment and Planning, A*, 14, 1601-1632.

*Textile Outlook International* (1995).

THWAITES, A. T., & WYNARCZYK, P. (1994), "The Performance of Innovative Small Firms in the 'South East' and Elsewhere in the UK", *Regional Studies*, 32, PAGES NEED POORAN, Walsh, (1991).

TURNER, H.A. (1962), *Trade Union Growth, Structure and Policy*, London: George Allen & Unwin.

VAN GEENHUIZEN, M., & VAN DER KNAPP, B. (1994), "Dutch Textile Industry in a Global Economy", *Regional Studies*, 28,7, 695-711.

WALSH, J. (1991) "Restructuring, Productivity and Workplace Relations: Evidence from the Textile Industry", *New Technology, Work and Employment*, 6(2): 124.

WYNARCZYK, P. & THWAITES, A. (1994), "The Financial Performance of Innovative Small Firms". Paper presented at the *Second Annual Conference at Manchester Business School*, University of Manchester. Also to appear in OAKEY, R. (ed), (1995), *High Tech Small Firms in the 1990s*, Second edition.

WYNARCZYK, P. (1993), *The Growth of Sub-Contracting Small Firms and Supply and Demand for Financial Services*, ESRC End of Award Report.

WYNARCZYK, P. (1994) *The Journal*, 7.12.1994.

WYNARCZYK, P. (1995), "Sub-contracting Small Firms in the UK", paper presented at the *15th annual Babson/Kauffman Foundation Entrepreneurship Conference*.

WYNARCZYK, P., WATSON, R., STOREY, D. J., SHORT, H., & KEASEY, K. (1993), *Managerial Labour Markets in the Small Firm Sector*, London and New York; Routledge.

ZEITLIN, J. (1989) *Reversing Industrial Decline*, (Oxford: Berg), 17-70.

**Annex 1: List of Variables**

**TA:** Traditional Areas;  
**NTA:** Non-Traditional Areas;  
**TNT:** Traditional/Non-Traditional Areas (Dependent Variable, Coded as: 1= Non-Traditional Areas Firms and 2= Traditional Areas Firms);  
**Age:** Age of Firms in Years (Calculated as: 1994 - Date of Incorporation);  
**EM94:** Total Number of Employees in 1994;  
**EM90:** Total Number of Employees in 1990;  
**GEM:** Growth in Employment 90/94 ((Emp.94 - Emp.90)/ Emp.90) \* 100;  
**ET94:** Turnover in 1994;  
**ET90:** Turnover in 1990;  
**GTO:** Growth in Turnover 90/94 ((Turnover 94 - Turnover 90)/ Turnover 90) \* 100;  
**EX94:** Exports in 1994;  
**EX90:** Exports in 1990;  
**GEX:** Growth in Exports 90/94 ((Exports94 - Exports90)/ Exports90) \* 100;  
**R&D\*:** Research and Development;  
**PDT\*:** Product Development;  
**PDN\*:** Product Design;  
**INNOV\*:** Recent Innovation;  
**COMN\*:** Computer Network

\* These variables are coded as: Yes=2 and No=1.

**Annex 2: Logistic Regression Results**

Total No. = 71  
 TA Firms = 49  
 NTA Firms = 22

Dep. variable: TNT ( >Traditional Areas\* firm = 2,  
 >Non-Traditional Areas\* firms = 1)

-2  
 R = 0.49

Variables	T Test
AGE	2.60 *
EM94	2.95 *
GEM	2.05 *
ET94	2.65 *
GTO	1.60
EX94	2.76 *
GEX	3.20 *
R&D	2.60 *
PDT	2.90 *
PDN	-1.80
INNOV	2.40 *
COMN	-1.60
EDI	-0.50
CAD	1.50
CAM	1.40

T- Statistics are based upon White\*s (1980) asymptotic heteroskedastics consistent co-variance matrix estimates.

\* Significant at 5 per cent level.

See Annex 1 for definitions of variables.

Source: British Textile and Clothing Filiere Survey, 1994.

# A INDÚSTRIA AUTOMÓVEL NA PENÍNSULA IBÉRICA: INTEGRAÇÃO OU EXPANSÃO DO SISTEMA PRODUTIVO EUROPEU?

João Paulo Garrinhas<sup>1</sup>

Arnoud Legendijk<sup>2</sup>

Mário Vale<sup>3</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

Desde a ascensão das organizações multinacionais como agentes económicos relevantes nas economias ocidentais, as perspectivas do processo de internacionalização e os seus impactes no desenvolvimento económico têm-se alterado substancialmente. Inicialmente, os estudos sobre internacionalização centravam-se, excessivamente, na empresa e no seu ambiente directo. Este enfoque manifestou-se especialmente nos estudos de gestão e organização, que consideravam a empresa multinacional como uma organização económica particular, uma extensão da típica forma empresarial em 'M' (Buckley, 1988). A teoria mais elaborada da empresa internacional foi construída por Dunning (1988), sendo conhecida por 'Teoria Eclética', combinando uma análise centrada na firma com a dimensão transaccional e locativa do processo de internacionalização. Os contributos de Dunning influenciaram o trabalho de alguns geógrafos (Dicken, 1992), porém detecta-se, igualmente, a adopção de perspectivas mais críticas no estudo das empresas multinacionais e da sua dimensão espacial. Massey (1979), por exemplo, ilustrou a ligação directa entre as firmas multinacionais e as hierarquias espaciais, num contexto de desenvolvimento desigual, destacando o facto dos investimentos das multinacionais envolverem "the establishment of locational hierarchies taking advantage of spatial inequality" (Massey, 1979, p. 237).

---

1 Docente na Escola Básica 2, 3 nº 2 de Elvas.

2 Investigador no Centre for Urban and Regional Development Studies (CURDS).

3 Assistente na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa e investigador no Centro de Estudos Geográficos (CEG).

As abordagens centradas na firma têm dado lugar, mais recentemente, ao desenvolvimento de um conceito mais difuso, no qual as organizações empresariais são vistas a partir de uma perspectiva de relações em rede (*networking*). A ideia subjacente destaca as firmas, não como agentes autónomos no mercado, mas como organizações dependentes de outras firmas para acederem a recursos relevantes e a reforçarem a sua posição competitiva no mercado. Também a própria organização empresarial tem sido interpretada como uma organização reticular integrada (Bartlett e Ghosal, 1989). Deve destacar-se, no entanto, que a perspectiva de rede não implica somente a inclusão dos custos de transacção, internos e externos, na explicação do processo de internacionalização; envolve, igualmente, uma concepção mais social das actividades económicas, na qual a comunicação entre empresas (*voice*) é vista como um componente essencial da dinâmica industrial. No trabalho recente de Dunning, as virtudes da perspectiva de rede são bem ilustradas na teorização da internacionalização da produção, onde se procuram caminhos para adaptar a sua Teoria Eclética à ascensão de uma nova fase do capitalismo, que designa por '*alliance capitalism*' (Dunning, 1995).

Com a emergência da perspectiva de rede, também se alterou a perspectiva do papel do Estado no processo de desenvolvimento económico. Em vez de desempenhar um papel directivo, manifestado nos contrangimentos impostos aos investidores internacionais - tais como a redistribuição dos lucros e os níveis de incorporação local - os governos dos países mais desenvolvidos procuram estimular a formação de redes. Com efeito, tem-se assistido à emergência de uma visão estratégica que concilia os interesses económicos nacionais - formação e expansão de *clusters* industriais - com a atracção de investimento estrangeiro (Dunning, 1992). De acordo com este autor "though domestic issues still dominate thinking of larger industrial countries, increasingly the need to be competitive in global markets or with foreign firms in domestic markets, has become a major catalyst for action [...] they [governments] might facilitate the competitiveness of their own firms by lowering transaction-related based, and by fostering the upgrading and structural redeployment of their resources and capabilities at minimum social costs" (Dunning, 1991, p. 31-32). Atribuindo ênfase à relação entre a produção internacional e a competitividade local, Dunning rejeita, portanto, a visão mais tradicional da teoria dos *clusters*, desenvolvida por Porter, onde o papel das empresas internacionais é considerado, basicamente, pouco relevante.

No domínio da geografia, a perspectiva de relações em rede tem influenciado alguns

trabalhos. Dicken (1992) expande a análise geográfica das empresas multinacionais ao incluir o estudo das relações em rede internas e externas. Por forma a perceber as estratégias de internacionalização das empresas torna-se vital compreender os seus papéis nas redes de subcontratação, alianças estratégicas,... Os autores escandinavos têm procurado desenvolver uma interpretação do processo de internacionalização através da perspectiva de rede, distinguindo dois níveis de internacionalização: o da empresa e o do sistema de mercado (Johanson e Mattsson, 1988; Holm, 1994). Storper e Walker (1989), ao considerarem a empresa multinacional como um dos actores do processo de internacionalização, utilizam conceitos da economia dos custos de transacção para desenvolverem a ideia de *growth peripheries*<sup>4</sup>, que estão associadas aos centros de crescimento industrial. Ainda de acordo com os autores “Factories therefore often move into new territory not as a way of disconnecting from, or dispensing with, the industry core area but to extend it into new growth-peripheries [...]. The net result is to extend the agglomerative field of the core production complex through long-distance inter-plant transactions” (Storper e Walker, 1989, p. 98).

Também no domínio da ciência regional se tem procurado estudar as implicações do investimento estrangeiro na economia regional. A grande maioria dos estudos analisa o impacto do investimento na região de acolhimento, na linha dos trabalhos de Dunning, Buckley e outros (Blackbourn, 1982; Buckley e Artisien, 1987; Legendijk, 1995; Dunning, 1988). Inicialmente, estes estudos focavam dois aspectos: a formação de ligações industriais e a transferência de tecnologia. Recentemente, a discussão voltou-se para o desenvolvimento de um conceito de *cluster* mais abrangente (Young *et al.*, 1994) e para as políticas relacionadas com o processo de imbricação<sup>5</sup> do investimento estrangeiro no espaço regional (Dicken *et al.*, 1994; Grabher, 1993); Legendijk *et al.*, 1996). De uma certa maneira, poder-se-á afirmar que estes estudos destacam as relações de contingência, ou seja, não há um caminho bem traçado para o sucesso, pois tudo depende de uma série de factores socioeconómicos. A natureza específica das estratégias das multinacionais, os impactes das forças da globalização, as novas tendências de organização e inovação industrial, os contextos de regulação e as políticas de desenvolvimento podem, em conjunto, fazer pender a balança para um maior ou menor impacto positivo do investimento estrangeiro (Young *et al.*, 1994).

---

4 A periferia em crescimento traduz a ideia de expansão de um sistema produtivo a partir de uma área mais desenvolvida. Os principais agentes deste movimento são as empresas multinacionais. Este conceito procura ilustrar a dependência estrutural da periferia em relação ao centro.

5 Tradução do termo “*embeddedness*”.



Não é nossa intenção resolver as discrepâncias entre as diferentes perspectivas no estudo da internacionalização (centradas na firma, na formação de redes ou em aspectos estruturantes). De igual modo, também não pretendemos apresentar uma análise integral do investimento estrangeiro. Ao contrário, combinando evidências empíricas sobre o papel das multinacionais do sector automóvel na Península Ibérica, ilustramos a relevância de alguns dos conceitos que referimos, designadamente o conceito de aglomeração industrial, que não será interpretado apenas como um resultado das forças estruturais operantes na Europa (relações centro-periferia). Procuramos demonstrar que as estratégias específicas das empresas do sector automóvel têm contribuído para a configuração do processo de internacionalização e do seu impacto nas regiões de acolhimento ao investimento. Neste artigo, defendemos que, por um lado, as mudanças na geografia industrial da Península Ibérica inserem-se num movimento de reestruturação industrial, suportado, em grande medida, pelo crescimento da capacidade produtiva de origem estrangeira, decorrente da tendência para a *Europeização* da actividade industrial; por outro lado, a 'nova' geografia industrial transporta as marcas distintas de decisões individuais definidas pelas empresas. Na nossa perspectiva, a tarefa dos geógrafos reside na identificação de dimensões explicativas diferenciadas, combinando-as de uma forma equilibrada, por forma a compreender a complexidade do processo internacionalização.

## **2. INVESTIMENTO DIRECTO ESTRANGEIRO NA INDÚSTRIA AUTOMÓVEL EM ESPANHA**

### ***2.1 Reorganização da Indústria Automóvel***

Após a aquisição da SEAT pela Volkswagen em 1986, pode afirmar-se que a Espanha corresponde, inequivocamente, a uma periferia em crescimento (*'growth-periphery'*) no sistema de produção automóvel europeu. À excepção da Fiat, todos os outros construtores generalistas europeus detêm unidades produtivas em Espanha (quadro 1), tal como a grande maioria dos principais produtores de componentes automóveis. A designação de periferia em crescimento não implica necessariamente uma conotação negativa (Lagendijk, 1993). Em primeiro lugar, o investimento estrangeiro neste sector tem sido crucial para o crescimento da produção e das exportações; a Espanha é actualmente o terceiro produtor europeu, atrás da

Alemanha e da França<sup>6</sup>. Em segundo lugar, o crescimento do investimento, nas últimas décadas, resulta, em parte, de uma reorientação da política industrial implementada pelo governo espanhol, suprimindo o modelo de substituição de importações pelo da promoção das exportações no início da década de setenta. Beneficiando de um mercado potencial de dimensão razoável, bem como da existência de uma mão-de-obra relativamente barata e pouco reivindicativa, o país tornou-se o principal alvo para a produção automóvel na Europa, que induziu a atracção da indústrias de componentes para automóveis. Finalmente, as relações inter-firmas desenvolveram-se em Espanha, particularmente entre as linhas de montagem e os grandes fabricantes de componentes. As redes de fornecedores dos diferentes fabricantes de automóveis começaram a sobrepôr-se durante os anos oitenta e noventa, gerando-se, assim, uma dinâmica adicional na indústria automóvel espanhola. Assim, apesar do processo de internacionalização da indústria automóvel espanhola estar conotado com a lógica de 'circuito produtivo', o processo de formação de redes de fornecedores pode ser interpretado como um desenvolvimento de uma aglomeração industrial.

#### *Quadro 1 - Principais Fabricantes da Indústria Automóvel em Espanha, 1994*

Fabricante	Propriedade/ Parceria	Localização	Actividade	Período	Produção Automóvel (1994)
SEAT	Fiat (1950-79) VW (1986 -)	Barcelona	Montagem, Componentes	1950 -	306 840
AUTHI	Morris	Pamplona	Montagem	1968-75	
VW	(antiga unidade da SEAT/AUTHI)	Pamplona	Montagem	1986 -	145 745
Motor Ibérica	Nissan (1980 -)	Barcelona	Montagem (vans)	1954 -	35 093
FASA	Renault	Valladolid, Palencia	Montagem, Motores	1953 -	352 315
Citroën	Grupo PSA	Vigo	Montagem, Componentes	1963 -	200 244
Chrysler	(antiga unidade Barreiros)	Villaverde, Madrid	Montagem, Componentes	1967-78	
Ford	Ford	Almusafes	Montagem, Motores	1976 -	299 427
Peugeot	Grupo PSA (antiga unidade da Chrysler)	Villaverde, Madrid	Montagem, Componentes	1978 -	111 658
Suzuki	Suzuki (antiga unidade da Land Rover)	Linares, Jean	Montagem (4WD)	1982 -	5 344
Opel	GM	Figueroelas, Aragón	Montagem	1982 -	405 467

Fonte: Lagendijk, 1993

A formação de redes de fornecedores deve ser entendida num determinado contexto

<sup>6</sup> Em Espanha fabricaram-se 2333 mil veículos em 1995 (ACAP/AIMA).

histórico, designadamente à luz do ambiente regulatório no qual as firmas têm operado ao longo dos últimos dois decénios. Até 1979, os fabricantes de automóveis eram obrigados a manter um nível mínimo de integração local na ordem dos 90%, que foi reduzido para 60% em 1984. A adesão da Espanha à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, trouxe novas alterações, alterando-se o nível mínimo de integração local. No entanto, devido ao volume da procura de bens intermédios e ao rápido crescimento do IDE no sector de componentes para automóveis, a abolição do nível mínimo de integração, ao nível nacional, não se repercutiu negativamente nas estratégias de selecção de fornecedores. Os anos oitenta caracterizaram-se, ao contrário, por mudanças significativas no controle das linhas de montagem pelas respectivas empresas-mãe. As mudanças mais profundas observaram-se na Renault, que se estabeleceu como uma unidade industrial local com licença para proceder à montagem de veículos automóveis em 1953. No contexto de reorganização do sector automóvel, a Renault assumiu o controle da fábrica em 1988. Também noutras unidades industriais se observaram modificações resultantes dos desafios do Mercado Único. Com efeito, a Ford encerrou o seu departamento local de selecção de fornecedores em 1980 e a GM integrou-se na organização helvético-alemã no mesmo ano, passando a designar-se Opel España. A integração das unidades industriais nos grupos respectivos, decorrentes da definição de estratégias orientadas para a Europa como um único mercado, resultaram, por um lado, na racionalização da produção e, por outro lado, numa mudança gradual da aquisição de componentes em Espanha para os países de origem dos fabricantes detentores das linhas de montagem, particularmente a Alemanha e a França. Em alguns casos, estabeleceram-se novas linhas de montagem intermédia de componentes para automóveis em Espanha. Pode afirmar-se, portanto, que este processo ilustra uma tendência para a formação de *clusters* de produtores do sector automóvel numa base europeia.

Os resultados das mudanças registadas observam-se, claramente, nos valores da produção e das trocas internacionais. Nos quadros 1 e 2 apresentam-se valores globais de produção e fluxos de componentes<sup>7</sup>. Detecta-se um aumento nos valores de produção de automóveis, que se devem sobretudo ao incremento das exportações. No entanto, a participação da produção local no fornecimento de componentes tem vindo a diminuir. O aumento das exportações não tem compensado, todavia, o incremento das importações, agravando-se assim o défice na balança comercial deste sector (quadro 3). A balança comercial do sector de componentes para automóveis

---

7 A fonte estatística é a Sernauto, a associação dos fabricantes de componentes em Espanha, que inclui igualmente produtores estrangeiros a operar no país.

registou o seu oitavo ano consecutivo de saldo negativo em 1994, que tinha sido sempre positivo até 1987. Os principais componentes afectados pela alteração da estratégia de selecção de fornecedores, com forte impacte na balança comercial, foram os motores, peças para motores e alguns componentes para o chassis. Acrescente-se ainda que, para além do aumento das importações directas, uma parte substancial da actividade local de fornecimento de componentes consiste na pré-montagem de sistemas de componentes importados, que são, posteriormente, entregues em sequência JIT. Os segmentos que apresentaram maiores taxas de crescimento foram os componentes para chassis e a instrumentação. Só ao longo dos últimos anos se detectaram efeitos negativos no volume de emprego da indústria de componentes para automóveis, que, de um nível estabilizado nos 120.000 trabalhadores em 1980, desceu para 105.000 em 1994 (Sernauto). Nas linhas de montagem, o emprego desceu lentamente entre 1978 e 1991 (de 100.000 para 85.000), acelerando-se a sua queda até 1994 (69.000) (ANFAC).

**Quadro 2 - Produção e Trocas Comerciais de Componentes para Automóveis em Espanha, 1990-1994**

	1990	1991	1992	1993	1994
1. Produção Total = 2+3+4	1 217 000	1 299 755	1 384 645	1 499 416	1 859 287
2. Equipamento Original (OEM)	658 000	671 831	692 069	488 190	697 865
3. Outro	114 000	113 886	116 164	235 027	281 988
4. Exportação	445 000	514 038	576 412	776 200	879 434
<i>Importação</i>					
5. Equipamento Original (OEM)	538 000	628 883	732 209	721 273	983 734
6. Outro	60 000	81 178	85 907	337 183	381 988
<i>Quota das Empresas Locais</i>					
7. Mercado Doméstico = (2+3)/(2+3+5+6)	56,4%	52,5%	49,7%	40,6%	41,8%
8. Equipamento Original (OEM) = 2/(2+5)	55,0%	51,7%	48,6%	40,4%	41,5%
9. Balança Comercial = 4 - (5+6)	-153 000	-196 023	-241 704	-282 256	-486 287

Nota: Valores em milhares de PTA

Fonte: Sernauto

**Quadro 3 - Trocas Comerciais da Indústria de Componentes para Automóveis, por segmento, em Espanha, 1994**

Segmento	Exportação	Importação	Saldo
Pneus	130	98	32
Motores (componentes)	164	383	-219
Instrumentação	149	143	7
Carroçaria e Chassis	436	687	-252
Total (*)	879	1312	-432

(\*) - engloba um número de componentes mais reduzido que o indicado no Quadro 1.

Nota: Valores em milhares de milhões de PTA

Fonte: Sernauto

## **2.2 Geografia da Indústria Automóvel: o papel das aglomerações industriais**

As estratégias de selecção de fornecedores e o processo de racionalização afectaram, de igual modo, a organização espacial da indústria automóvel em Espanha. Ao longo de anos, o factor-chave que presidiu às estratégias locais das empresas resumiu-se à manutenção das distâncias entre elas, ao mesmo tempo que privilegiavam os locais com maior acessibilidade aos outros países europeus. Este tipo de estratégia permitiu a cada empresa criar um espaço adequado às suas necessidades e reduzir a competição nos mercados de trabalho e nos contactos com as autoridades regionais e organizações locais. Em alguns casos, como o da fábrica de componentes da GM em Cadiz, os subsídios do Estado desempenharam igualmente um papel de relevo na escolha da localização (no entanto, a GM recusou-se a instalar as linhas de montagem no sul). No caso dos investidores que entraram em Espanha através da aquisição de unidades fabris existentes (Peugeot, Volkswagen e Nissan), a escolha da localização foi, indiscutivelmente, uma parte integrante do processo de negociação com o governo espanhol. Deste modo, a geografia da indústria automóvel apresenta um padrão dispersivo, com uma ligeira tendência para a concentração no norte do país.

A localização da indústria de componentes para automóveis replica o desenvolvimento industrial em Espanha. Esta actividade concentra-se nos três centros económicos do país: Madrid, Catalunha e País Basco. A indústria endógena, com uma especialização na metalomecânica, desenvolveu-se sobretudo na última região, embora tenha sido afectada, recentemente, pelo declínio registado na produção de motores. Madrid detém uma especialização no segmento da electrónica e a Catalunha apresenta um tecido produtivo mais diversificado e de maior dimensão. Estas duas áreas beneficiaram ainda dos maiores fluxos de investimento estrangeiro. Acrescente-se ainda que a localização das unidades industriais da Renault em Valladolid e Palencia, da Ford na área de Valência, da GM em Saragoça e da SEAT em Pamplona (agora da VW) induziram o crescimento industrial ao longo da costa Este e do eixo do Ebro. A partir destas áreas, os fornecedores podem abastecer em JIT as linhas de montagem mais próximas e/ou dispor de um bom serviço logístico para fornecer outros clientes. O Sul de Espanha não beneficiou tanto como aquelas áreas, destacando-se apenas a Renault-ISA, a Delco-Saginaw e a Ford Electronics. A Renault-ISA decorre de uma aquisição de uma unidade industrial há mais de trinta anos, enquanto as outras duas unidades foram construídas de raiz, tendo contado, para tal, com o apoio do governo.

Por forma a ilustrar a evolução espacial da indústria, analisamos a localização dos principais fornecedores da indústria automóvel entre 1974 e 1994<sup>8</sup>. Nas figuras 1, 2 e 3 ilustramos o desenvolvimento da indústria, atendendo à localização, nacionalidade e volume de vendas. Pode concluir-se que o processo de internacionalização afecta todas as regiões, à excepção do País Basco. Observa-se, igualmente, um aumento gradual do volume de vendas<sup>9</sup>, destacando-se a Bosch na área de Madrid e a United Technologies MAI na região de Valência. No seu conjunto, estes mapas demonstram a importância do norte de Espanha, ou com mais rigor do sector nordeste, onde Barcelona registou uma rápida expansão na última década, devido sobretudo ao investimento de empresas alemãs. À excepção do investimento alemão, não é evidente a tendência para a concentração espacial do investimento por nacionalidade. Finalmente, na figura 4 observa-se uma ligeira concentração do segmento da instrumentação na área de Madrid e, com mais evidência, o processo de aglomeração de empresas produtoras de componentes pesados e/ou de grande dimensão, tais como assentos e vidros, em torno das linhas de montagem.

### **2.3 Inserção da GM em Aragón**

De acordo com o que salientámos na introdução, o impacte regional do investimento estrangeiro de grande escala tem suscitado grande interesse para a comunidade geográfica. Pensamos ainda que os desenvolvimentos do mercado, da organização industrial e o contexto político têm contribuído para uma maior relevância das dimensões internacional e local, às expensas da dimensão nacional.

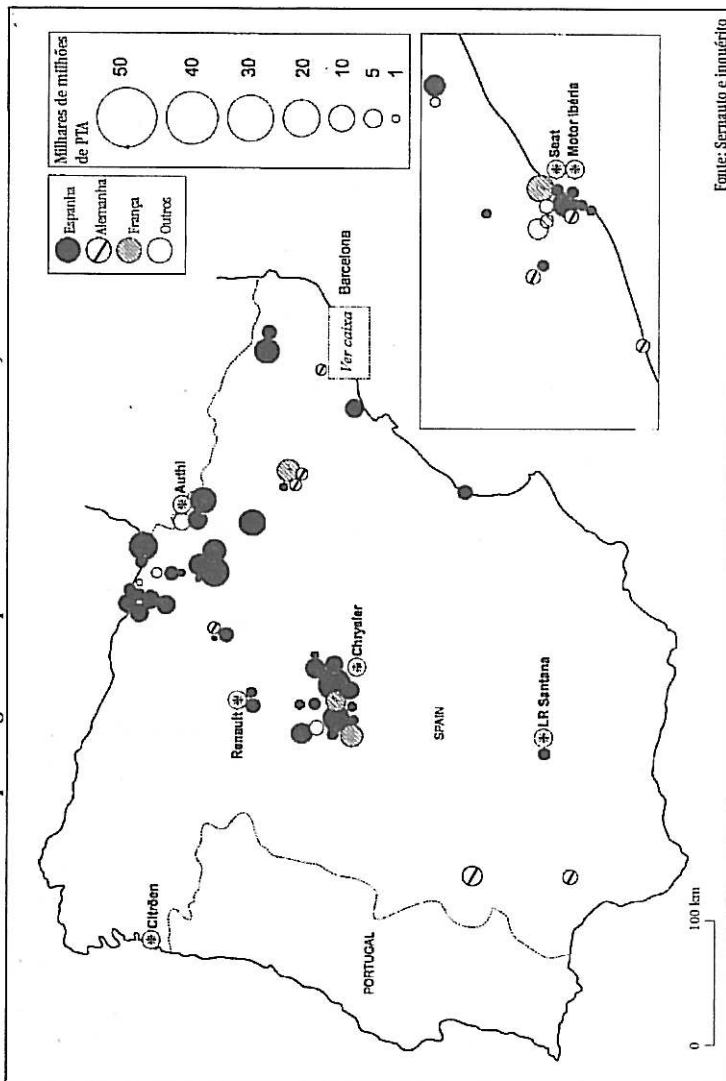
Em Aragón torna-se evidente que a economia se transformou substancialmente em consequência da instalação de uma fábrica da GM no início dos anos oitenta. Uma estimativa recente aponta para uma contribuição do sector automóvel na ordem dos 18% para a formação do produto bruto regional, da qual uma grande parte se deve à GM (quadro 4). Importa analisar qual a natureza deste impacte. Os dados apontam para um efeito directo extremamente importante, enquanto o efeito indirecto, gerado pela aquisição de bens e serviços locais, é relativamente modesto. O efeito induzido, resultante das despesas efectuadas pelos assalariados da GM, é substancial, devido ao elevado número de trabalhadores da empresa (mais de 9.000). Este indicador deve ser interpretado com algum cuidado, pois o seu significado depende das

---

8 Para detalhes sobre a metodologia e fontes, Cf. Lagendijk (1993).

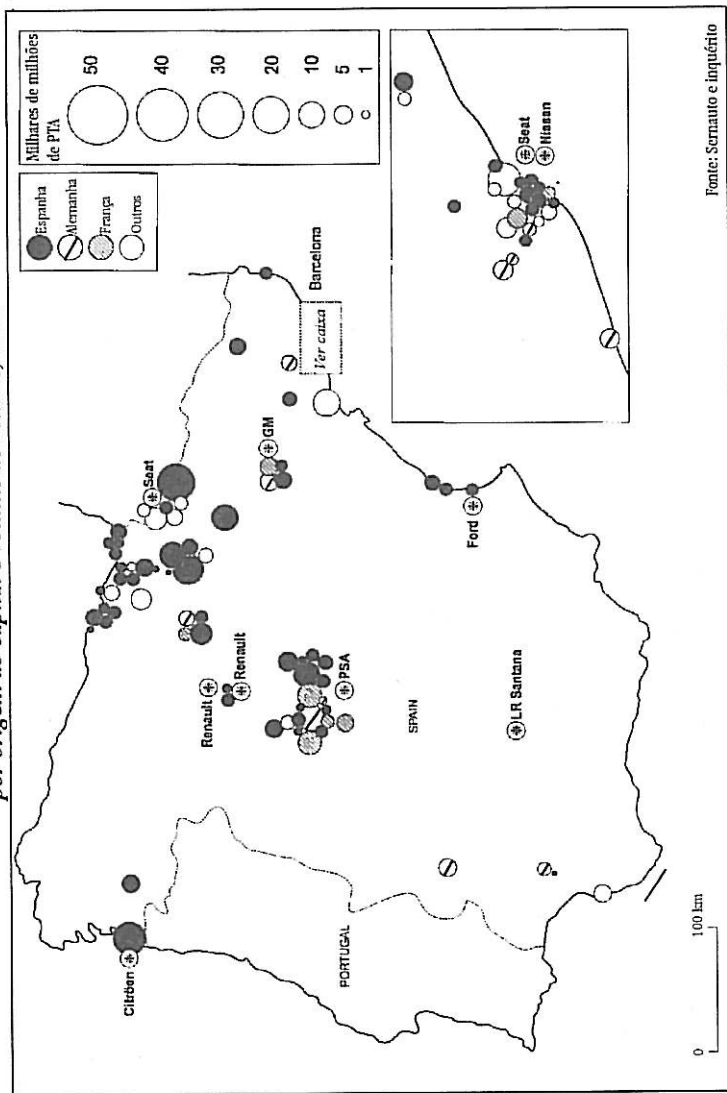
9 Valores em pesetas a preços constantes de 1994.

Fig. 1 - Principais empresas da Indústria de Componentes para Automóveis, por origem do capital e volume de vendas, 1974



Fonte: Sernateo e Inquérito

Fig. 2 - Principais empresas da Indústria de Componentes para Automóveis, por origem do capital e volume de vendas, 1984





*Fig.3 - Principais empresas da Indústria de Componentes para Automóveis, por origem do capital e volume de vendas, 1994*

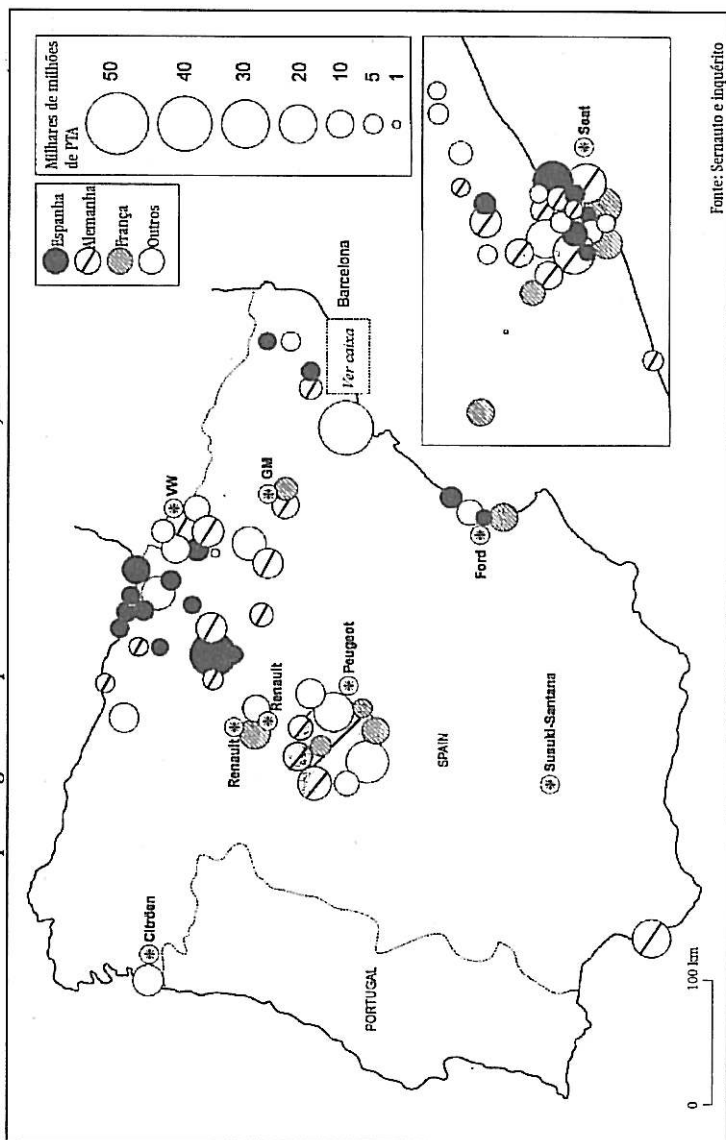
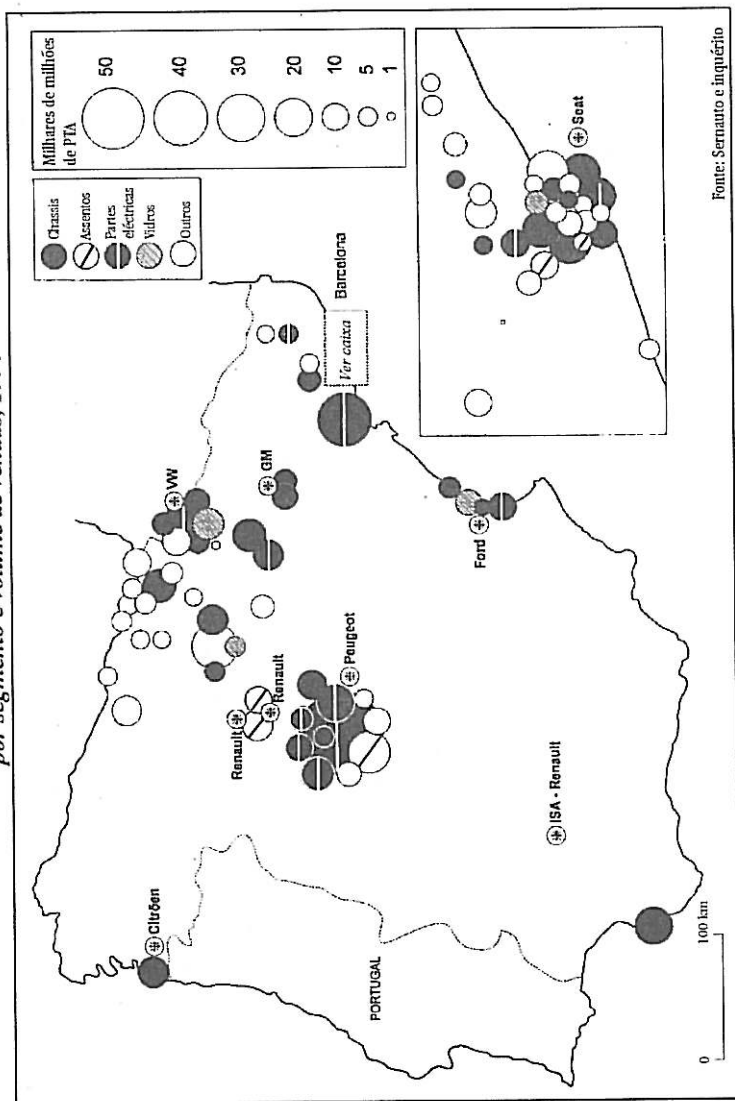


Fig. 4 - Principais empresas da Indústria de Componentes para Automóveis, por segmento e volume de vendas, 1994



Fonte: Sernauto e inquérito

oportunidades criadas pelos actuais assalariados do sector de transportes, dos níveis salariais dos outros sectores e da capacidade de atracção de mão-de-obra gerada pelo sector de transportes. Em resumo, a impressão geral é a de que, na primeira década, a GM gerou um aumento de emprego e de rendimento ao nível regional, embora tenha sido menos eficaz no desenvolvimento de oportunidades de negócio ao nível local. Recentemente, a situação parece ser diferente, pois, sem considerar Figueruelas - onde a GM se instalou -, têm sido formadas novas empresas em pequenas cidades e vilas, designadamente Epila e Pedrola (Logroño, 1994). A GM também tem desempenhado um papel relevante no crescimento da indústria de componentes para automóveis em Navarra e poderá, no futuro, polarizar o desenvolvimento de um *cluster* local no sector automóvel.

#### ***Quadro 4 - Impacte do Sector Automóvel em Aragón, 1978-1992***

Participação no Produto Regional Bruto	1978 (%)	1985 (%)	1992 (%)
Veículos (pesados, GM)	2,1	7,1	8,8
Outros do ramo de transportes	2,5	10,1	9,1
Actividade Industrial	46,5	45,1	37,8
Dependência em relação ao sector de transportes:			
- <i>directa e indirecta (aquisições de empresas ao nível local)</i>	3,0	11,4	11,1
- <i>directa, indirecta e induzida (despesas dos assalariados do sector de transportes)</i>	4,6	16,8	17,9

Fonte: CES, 1995

### **3. INVESTIMENTO DIRECTO ESTRANGEIRO NA INDÚSTRIA AUTOMÓVEL EM PORTUGAL**

#### ***3.1 Os Primórdios de um Cluster Industrial do Automóvel***

A tentativa de formação de uma indústria automóvel preocupou, desde longa data, os responsáveis nacionais pela política industrial em Portugal. Com efeito, outros países, com mercados igualmente exíguos, foram bem sucedidos nas suas acções, enquanto, em Portugal, apesar da existência de uma mercado de dimensão razoável, se considerarmos as antigas colónias, fracassaram todas as iniciativas implementadas até aos finais dos anos setenta. Segundo Guerra (1993) é possível identificar quatro fases na história da indústria automóvel em Portugal: (1) até início dos anos sessenta, que se caracterizou pela importação livre de veículos automóveis; (2) do final da primeira fase até meados da década de setenta, período marcado pela implementação de uma política industrial de substituição de importações, que obrigou os principais construtores a instalarem linhas de montagem para satisfazer o mercado interno; (3) até finais dos anos oitenta, durante a qual se preparam as bases

para a promoção das exportações do sector automóvel; (4) até à presente data, compreendendo a abertura do mercado nacional aos fabricantes europeus e a exposição dos fabricantes de componentes para automóveis à concorrência internacional.

A indústria automóvel em Portugal desenvolve-se verdadeiramente a partir de 1979, ano em que é desenhada uma lei-quadro<sup>10</sup> para o sector, que teve como objectivos a reconversão das linhas de montagem e o desenvolvimento da indústria de componentes para automóveis (Pike e Vale, 1996). Com efeito, Guerra (1993) considera que, caso não se tivesse alterado a política industrial, teria sido inevitável o encerramento das linhas de montagem e das indústrias subsidiárias. O resultado mais visível da implementação desta lei traduz-se pela instalação de uma linha de montagem e de unidades de componentes para automóveis do grupo Renault. Como contrapartida, os veículos desta marca puderam reter uma quota de mercado doméstico elevada (~35%). O papel estruturante da Renault é evidente, pois, pela primeira vez, é estimulada uma indústria de componentes para automóveis ainda embrionária, como afirmam as autoridades competentes "The automobile components business is the best example of field where the required progress and updating is practically only possible through foreign investment. This is evidenced by Renault project around which a whole group of national companies flourished" (MIE, 1991, p. 9). A atribuição de incentivos públicos tem sido o principal meio para atingir os objectivos de política industrial, pois só desse modo se consegue minimizar a posição geográfica de Portugal face aos principais mercados europeus, apesar da relação custo/productividade da mão-de-obra nacional se encontrar acima da média europeia (MIE, 1991).

A partir da adesão à Comunidade Económica Europeia, Portugal deixou de poder conceder vantagens à Renault, designadamente a manutenção de uma quota de mercado para os seus veículos. Assim, a captação de novos investimentos estrangeiros teve de basear-se noutros trunfos. Com um mercado de dimensão muito inferior ao espanhol, as autoridades nacionais procuraram atrair investimentos estrangeiros, baseando-se na concessão de benefícios fiscais e atribuição de incentivos, para além do país dispor de uma mão-de-obra mais barata e menos reivindicativa que a espanhola. Aproveitando o movimento de reestruturação da indústria automóvel à escala europeia, como resultado do Mercado Único e da ameaça japonesa (Hudson e

---

10 Lei-quadro nº 351/79.

Schamp, 1995), bem como a existência de um elevado número de unidades de montagem em Espanha, Portugal garantiu a instalação da AutoEuropa em Julho de 1991. Esta empresa resultou da formação de uma *joint venture* entre a Ford e a VW, tendo por objectivo a produção de um monovolume (Ferrão e Vale, 1995).

À semelhança de Espanha, o desenvolvimento da indústria automóvel deve-se sobretudo ao investimento estrangeiro. A produção elevou-se para cerca de 233 mil veículos em 1996, dos quais aproximadamente 195 mil se destinaram ao mercado de exportação, devido principalmente à actividade da AutoEuropa, que detém uma parcela de cerca de 51% na produção e de 60% do total de veículos exportados. O papel da política industrial também não deve ser ignorado, pois revelou-se positiva a implementação de um modelo de promoção das exportações, tal como aconteceu no outro país ibérico, embora o número e a dimensão das linhas de montagem sejam mais modestas em Portugal (quadro 5). Em relação à formação de um *cluster*

**Quadro 5 - Fabricantes da Indústria Automóvel em Portugal, 1996**

Fabricante	Propriedade/ Parceria	Localização	Produção Automóvel (1995)
AutoEuropa	Ford (50%) VW (50%)	Palmela	119 042
Opel Portugal	GM	Azambuja	56 743
Renault/Sodia	Renault	Setúbal	24 416
Citroën Lusitânia	Grupo PSA	Mangualde	14 504
Ford Lusitana	Ford	Azambuja	7 390
Mitsubishi Trucks	Mitsubishi	Tramagal, Abrantes	5 562
Salvador Caetano	Toyota, Licença de montagem de veículos comerciais Toyota	Ovar	5 475

Fonte: ACAP/AIMA

automóvel, possibilidade adiantada por Porter<sup>11</sup>, as limitações são maiores do que as espanholas, porque as relações inter-firmas entre as linhas de montagem e os fornecedores configuram uma excessiva dependência face ao construtor. Além do mais, o número de empresas envolvidas na rede de produção automóvel é baixo e, na nossa opinião, só o caso da AutoEuropa ilustra um tipo de relacionamento com os fornecedores mais vantajoso para as economias regionais. Assim, o sistema produtivo automóvel é de tipo 'circuito produtivo', evidenciando todos os sinais de polarização e

11 MONITOR COMPANY (1994) - *Construir as Vantagens Competitivas de Portugal*. Monitor Company, Lisboa.

dependência exterior a um número reduzido de unidades industriais; quanto muito poder-se-á falar nos primórdios de um *cluster* automóvel, na expectativa das relações inter-empresariais se adensarem e das empresas de componentes para automóveis privilegiarem um novo tipo de colaboração com as linhas de montagem, já iniciado pela AutoEuropa.

Após o início de actividade da AutoEuropa, a indústria automóvel registou evoluções positivas, no que se refere à produção, exportação e emprego. A expansão da capacidade industrial da Opel, em Azambuja, contribuiu também para o bom momento que esta actividade atravessa. A única excepção a esta tendência decorre dos problemas da fábrica da Renault em Setúbal. Com efeito, a reestruturação industrial da Renault, designadamente o alargamento da rede de produção ao Leste Europeu, a impossibilidade de beneficiar de uma quota fixa do mercado nacional e a aproximação do fim do ciclo de vida do modelo *Clio* (produzido em Setúbal) originaram problemas na viabilidade económica da unidade industrial de Setúbal, gerando-se um impasse entre a empresa e o governo português quanto ao futuro da fábrica. Só recentemente, foi possível chegar a um acordo, que basicamente prevê a expansão das unidades de componentes automóveis da Renault em Portugal e a venda da unidade de Setúbal ao governo português<sup>12</sup>, garantindo a Renault a aquisição dos veículos montados em Setúbal até ao fim do ciclo de vida do *Clio*. O governo português encetou entretanto diligências para a sua venda, tendo já estabelecido conversações com alguns fabricantes japoneses, sul-coreanos e americanos.

Nas outras empresas de produção automóvel registaram-se também modificações. O encerramento da actividade de algumas linhas de montagem de origem nacional e a reorientação ao nível do produto das linhas de montagem dos outros fabricantes foram as principais consequências da implementação do Mercado Único. No primeiro caso, a produção nacional subcontratada deixou de ser viável, em consequência da ausência de barreiras alfandegárias aos veículos montados no espaço da União Europeia. Numa lógica de constituição de redes europeias de produção automóvel, as linhas de montagem da Ford e da GM passaram apenas a fabricar veículos comerciais, portanto do segmento mais baixo, deixando de ser necessário proceder-se à montagem de veículos de passageiros para o mercado nacional, que passaram a ser

---

12 Em Junho de 1996, culminando um longo processo de negociações, a Renault vendeu ao Estado português a fábrica de Setúbal, agora designada por Sodía (Sociedade de Desenvolvimento da Indústria Automóvel).

importados de outras unidades industriais localizadas na Europa. A Mitsubishi foi o único construtor japonês que adquiriu, recentemente, a empresa que possuía a licença para a montagem de veículos desta marca em Portugal, passando agora a produzir e a exportar, embora ainda em número reduzido, veículos comerciais.

A indústria de componentes para automóveis tem registado um aumento sustentado do volume de vendas desde o início da década de noventa (quadro 6), tendo passado de 226 para 445 milhões de contos entre 1990 e 1995. Durante o mesmo período, os valores de exportação registaram um aumento superior ao do mercado interno, ilustrando a integração da indústria europeia de componentes, pois observou-se um forte crescimento dos fluxos de componentes entre unidades do mesmo grupo, sobretudo orientados para as linhas de montagem localizadas em Espanha (AFIA, 1993). O crescimento moderado do mercado nacional deveu-se ao abrandamento da produção da Renault em Setúbal e ao encerramento de linhas de montagem nacionais (Movauto e SCIAFB Russo & Irmão). Após a entrada em funcionamento da AutoEuropa, a indústria de componentes para automóveis registou um novo impulso, que se traduziu por um crescimento de 9% do volume de vendas, porém com maior crescimento do mercado interno (cerca de 15%) do que os mercados de exportação, que passaram, ainda assim, a deter uma fatia de 79% do volume de vendas em 1995. Todavia, o maior impacto observou-se no segundo ano de funcionamento da AutoEuropa (1996): o volume de vendas de componentes para automóveis cresceu 30%, correspondendo as exportações a cerca de 66% do volume de vendas total.

***Quadro 6 - Produção e Mercados de Componentes para Automóveis em Portugal, 1990-1996***

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Produção Total	266	284	350	410	445	484	629
Exportação	160	216	275	325	358	384	414
Mercado Interno	66	68	75	85	87	100	215
% Produção para Exportação	60,2	76,1	78,6	79,3	80,4	79,3	65,8

Nota: Valores em milhões de contos

Fonte: AFIA

A adesão de Portugal à União Europeia implicou igualmente alterações na estrutura da produção de componentes para automóveis, acentuando-se a tendência para a especialização nos segmentos de componentes para motores, transmissões e travões e partes eléctricas (quadro 7). O investimento estrangeiro no segmento eléctrico e electrónico tem sido significativo, destacando-se, entre outras, as unidades produtivas da Ford Electronics, grupo Delphi (Cablesa e Delco-Remy), Grunding e Yazaki

Saltano, enquanto nos componentes de motores, transmissões e travões e de carroçaria, suspensão e chassis, para além de unidades de grupos estrangeiros (Renault, Bosch, Dalphi, Cablinal, Cofap e Inlan), observa-se uma participação de relevo de empresas nacionais, na tradição do desenvolvimento da metalomecânica no norte litoral do país. O forte crescimento do segmento de interiores resulta igualmente da especialização de Portugal na indústria têxtil, verificando-se a participação de empresas nacionais e estrangeiras nos fornecimentos às linhas de montagem (TMG, Johson Controls, Bertrand-Faure ...). Finalmente, a diminuição da produção no segmento de pneus e o ligeiro aumento no segmento de autocarros, carroçarias e basculantes indicia, no primeiro caso, a globalização dos mercados para produtos estandardizados (caso dos pneus), adquirindo-se o produto ao mais baixo preço no mercado mundial (*global sourcing*) e, no segundo, as dificuldades crescentes dos fabricantes nacionais em competir com empresas de grande dimensão, mesmo em 'nichos' de mercado, como é o caso dos autocarros, carroçarias e basculantes.

**Quadro 7 - Valor do Mercado (Facturação) da Indústria de Componentes para Automóveis, por Segmentos, em Portugal, 1990-1996**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Motores, Transmissões e Travões (componentes)	57	72	84	108	117	127	151
Carroçarias, Suspensões e Chassis (componentes)	13	16	23	34	37	40	70
Interiores	25	31	60	80	86	102	168
Componentes Eléctricos	54	68	88	101	110	114	148
Pneus	34	43	23	9	10	19	24
Autocarros, Carroçarias e Basculantes	38	48	61	63	68	68	53
Outros	5	6	11	15	17	14	15
Total	226	284	350	410	445	484	629

Nota: Valores em milhões de contos

Fonte: AFIA

### **3.2 Geografia da Indústria Automóvel: efeito de polarização da AML**

O mapa da produção automóvel apresenta algumas mudanças decorrentes das estratégias da selecção dos fornecedores e dos novos investimentos realizados, sobretudo de origem estrangeira. As unidades de produção de automóveis localizam-se, principalmente, na região de Lisboa e Vale do Tejo, com destaque para a Área Metropolitana de Lisboa (AML), onde se instalaram duas das maiores linhas de montagem (Renault e AutoEuropa na Península de Setúbal). A norte da AML localizam-se as unidades da Opel e da Ford (Azambuja) e a da Mitsubishi (Tramagal).



As outras instalações de fabrico de automóveis localizam-se em Ovar (Salvador Caetano) e em Mangualde (Citroën). Com a instalação da AutoEuropa, a Área Metropolitana de Lisboa acentuou inequivocamente a sua especialização no fabrico de automóveis, até porque as unidades industriais nacionais localizadas no norte e interior do país encerraram ou têm vindo a reduzir o seu volume de produção.

A análise das figuras 5 e 6 revela um padrão locativo da indústria de componentes bastante diferenciado do fabrico de automóveis, todavia similar à distribuição espacial geral da actividade industrial (Garrinhas, 1996). Na geografia da indústria de componentes destacam-se as áreas do norte litoral, polarizada pela Área Metropolitana do Porto (AMP), e a Área Metropolitana de Lisboa (AML). Ambas apresentam, no entanto, diferenças relevantes em relação à sua génese, especialização e origem do investimento. A AMP e prolongamentos para norte e sul comportam um tecido produtivo formado por pequenas e médias empresas, sobretudo de origem nacional e, geralmente, subcontratadas pelos maiores fabricantes de componentes, e por grandes empresas, com uma forte componente do investimento estrangeiro, sobretudo alemão mas também japonês e francês (Aveiro). No primeiro caso, detectam-se várias empresas dos segmentos da metalomecânica e, em menor grau, do têxtil, enquanto a maior dimensão e a intensividade do trabalho caracterizam o segundo tipo de empresas. Refira-se, porém, que algumas das unidades fabris estrangeiras resultaram da aquisição de empresas de origem nacional (caso, por exemplo, da Gametal e da Bertrand-Faure), pelo que se pode avançar com a possibilidade da cultura técnica local desempenhar um papel de destaque na geografia da indústria de componentes para automóveis e não apenas o custo baixo da mão-de-obra.

A AML caracteriza-se por uma maior diversidade industrial e pela elevada dimensão média das empresas, com um grande número de unidades produtivas com capital estrangeiro, especialmente de origem alemã e francesa na Península de Setúbal e de origem norte-americana na Grande Lisboa. Até à instalação da AutoEuropa, a indústria de componentes concentrava-se, principalmente, no norte litoral do país, devendo-se a actual situação à instalação de vários fornecedores no parque industrial daquela empresa, devido a requisitos de entregas de material em JIT.

Na geografia da indústria de componentes para automóveis destaca-se ainda o eixo Marinha Grande-Leiria que apresenta uma especialização na indústria dos moldes, relacionada com o desenvolvimento de uma cultura técnica local específica (Garrinhas, 1996). Nas áreas do interior, o investimento estrangeiro, sobretudo

Fig. 5 - Principais empresas da Indústria de Componentes para Automóveis, por segmento, 1995

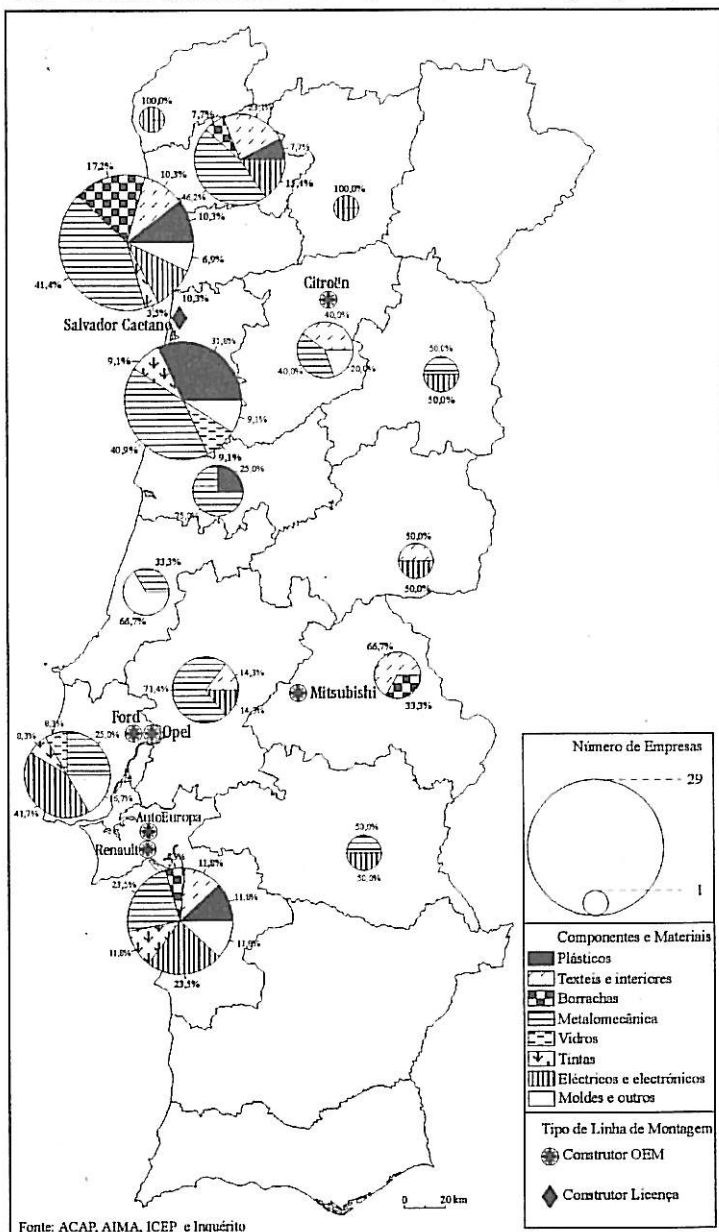
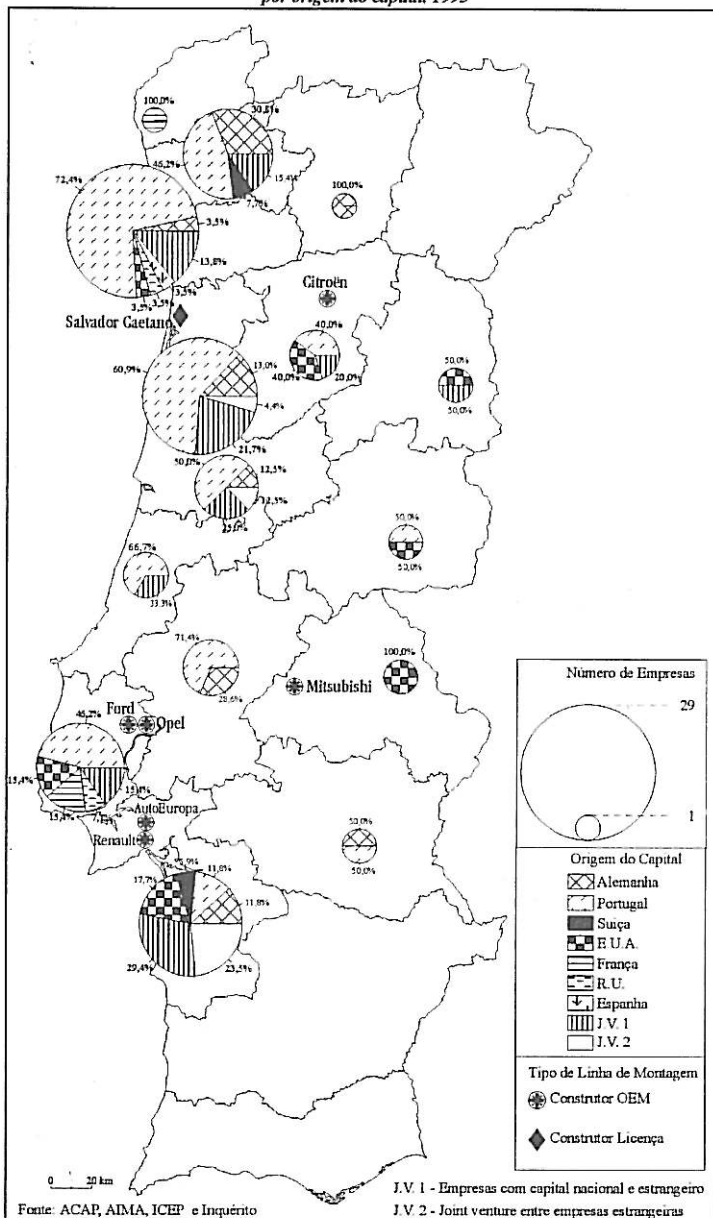


Fig. 6 - Principais empresas da Indústria de Componentes para Automóveis, por origem do capital. 1995



alemão e norte-americano, é responsável pela maior parte da actividade na indústria de componentes para automóveis, com predomínio dos segmentos metalomecânico, eléctrico e electrónico e têxtil. A existência de mão-de-obra barata e pouco reivindicativa é um dos principais factores de localização, embora o bom acesso aos principais mercados do litoral ou de Espanha constitua uma vantagem adicional.

Em síntese, o *cluster* automóvel é formado por empresas de grande dimensão, à escala nacional, com forte participação de capital de origem estrangeira. Algumas destas empresas localizam-se nas proximidades das linhas de montagem, especialmente no caso da AutoEuropa, por exigências de sincronização das entregas com os ritmos de produção. As empresas de grande dimensão mas mais distantes das linhas de montagem são sensíveis sobretudo ao custo do factor trabalho, pelo que se localizam nas regiões portuguesas com menores níveis salariais. No caso das PME, a situação é mais complexa, porém são empresas que dependem fortemente de outras empresas do sector, dado que na maior parte dos casos não são fornecedores de primeira linha. Parece configurar-se um modelo de *quasi*-integração vertical da produção mas desintegrado territorialmente (Ferrão e Vale, 1995) ou, pelo menos, espacialmente bipolarizado.

### **3.3 Inserção da AutoEuropa na Área Metropolitana de Lisboa**

A *joint venture* AutoEuropa (Ford e VW) proporcionou a realização de um dos maiores investimentos na indústria automóvel europeia. Com efeito, o investimento realizado até Dezembro de 1996 ascendeu a cerca de 400 milhões de contos, distribuídos da seguinte forma: 65% na unidade fabril; 24% no desenvolvimento do produto; 11% em formação profissional. Confirmando a importância do papel dos incentivos, constata-se que foram atribuídos aproximadamente 90 milhões de contos a esta unidade produtiva. A AutoEuropa implementou um sistema de organização do processo de produção de acordo com elevados padrões de eficiência e qualidade, onde impera a estratégia da *lean production*, tendo por objectivos o aumento da produtividade, redução dos prazos logísticos, acréscimos da qualidade e do volume de produção e definição de orientações para as actividades de maior valor acrescentado e para as necessidades da produção e do cliente (Moniz, 1993).

Segundo dados mais recentes disponibilizados pela AutoEuropa, a empresa emprega 3900 pessoas, a que acrescem 1500 do parque industrial. Esta unidade industrial produziu, em 1996, 119 mil veículos, no segmento dos monovolumes, da marca Ford, Volkswagen e Seat, dos quais 98% foram exportados, sobretudo para a Europa

Ocidental e, em particular, para a Alemanha (cerca de 41% dos veículos exportados). O valor da incorporação nacional atingiu os 45% em 1995, tendo aumentado para 48% em 1996.

Num estudo de impacte *ex-ante* da AutoEuropa, Costa e Vale (1995) estimaram um efeito directo na ordem 499 milhões de contos no VBP e de 145 e 304 milhões de contos de efeito indirecto e induzido, respectivamente (quadro 8). No que se refere ao

**Quadro 8 - Estimativas do Impacte da AutoEuropa no VBP e no Emprego na Área Metropolitana de Lisboa e em Portugal, 1995**

	Área Metropolitana de Lisboa	Portugal (continente)
<i>VBP (milhões de PTE)</i>		
Efeito Directo	498 960	498 960
Efeito Indirecto	145 442	180 324
Efeito Induzido	304 979	766 289
<i>Emprego (postos de trabalho)</i>		
Efeito Directo	3 000	3 000
Efeito Indirecto	993	1 273
Efeito Induzido	2 378	7 111

Fonte: Costa e Vale, 1995

impacte na economia regional, observa-se que os maiores efeitos são de tipo directo e indirecto e que, como resultado da integração económica da AML na economia nacional, os efeitos induzidos são muito elevados nas outras regiões do país. O mesmo se passa em relação ao emprego, que foi estimado com base no valor inicial de 3000 pessoas ao serviço, quando são, actualmente, 3900 empregados. De qualquer forma, o impacte regional da AutoEuropa é muito significativo, pois, no domínio das infra-estruturas, modernizou-se e ampliou-se o porto de Setúbal, essencial para escoar os veículos para os mercados da Europa Ocidental, e criaram-se novos acessos rodo-ferroviários que conectam a unidade industrial à autoestrada do sul e ao porto de Setúbal. O único ponto que pode ser alvo de algum reparo é o da incorporação nacional. Com efeito, o nível de incorporação apontado deve-se substancialmente ao próprio factor trabalho da fábrica da AutoEuropa e aos fornecimentos de componentes das empresas situadas no parque, que são, na sua maioria, participadas por capital estrangeiro. Todavia, numa avaliação efectuada ao nível das empresas, apesar de ainda não estar concluída, indicia-se um impacte muito positivo nas empresas fornecedoras, decorrente sobretudo do nível de exigência na qualidade dos produtos, no sistema logístico e na organização do processo produtivo. A AutoEuropa parece actuar como um elemento disciplinador da organização da produção das

empresas nacionais, que beneficiam já do salto qualitativo efectuado no início do contrato de fornecimento com a AutoEuropa, conforme se pode observar pelo crescimento das exportações de componentes para automóveis.

#### 4. CONCLUSÃO

Neste artigo procurámos desenvolver um quadro teórico alternativo ao conceito de 'circuito produtivo' para explicar a integração espacial do investimento estrangeiro nas áreas de acolhimento. O conceito de aglomeração industrial revelou-se particularmente adequado para interpretar o desenvolvimento da indústria automóvel na Península Ibérica, traduzido particularmente na criação de redes de fornecedores e na expansão de relações institucionais ao nível local. As empresas multinacionais revelam, no entanto, uma enorme capacidade para estruturar as relações com os fornecedores, designadamente através da definição de estratégias particulares de aquisição de componentes que nem sempre resultam em impactes relevantes ao nível local; parece-nos mesmo que, quer no caso de Espanha quer no de Portugal, os impactes devem mesmo ser analisados ao nível nacional ou mesmo ao nível peninsular. Não obstante, alguns casos, como o da AutoEuropa, indiciam que circunstâncias locais específicas podem resultar na construção de redes de fornecedores com forte ligação à economia nacional.

Na análise do desenvolvimento da fileira automóvel na Península Ibérica não se deve, porém, ocultar a dependência nos domínios da tomada de decisão, desenvolvimento tecnológico e na criação de alianças estratégicas, o que, de certa forma, ilustra a posição periférica desta região no contexto europeu. A discussão do grau de envolvimento das empresas multinacionais na economia regional tem suscitado debates interessantes no sentido da clarificação do grau e da forma de imbricação das empresas estrangeiras nas regiões de acolhimento ao investimento (Dicken *et al.*, 1994; Dunning, 1995; Grabher, 1993, Lagendijk *et al.*, 1996). Nestes debates, a maioria dos autores concorda que as relações sociais do envolvimento das multinacionais devem ser aspectos a levar em linha de conta, ultrapassando-se assim os estudos de impacte predominantemente económicos. Os impactes socio-económicos das multinacionais da indústria automóvel devem contemplar a análise das relações das empresas com as diversas entidades regionais/locais (municípios, associações empresariais, sindicatos, organismos de educação,...). Não foi exactamente esta perspectiva que procurámos desenvolver neste artigo, até porque tal envolveria um trabalho de campo exaustivo, dificilmente realizável à escala da

Península Ibérica. Todavia, aceitamos que a estratégia recente das empresas da indústria automóvel passa pela criação de ligações fortes com agentes regionais, ao contrário das estratégias anteriores que conduziram ao aparecimento de economias de tipo 'circuito produtivo'. Sendo mais enriquecedoras para as regiões de acolhimento ao investimento, estas estratégias são também mais exigentes, parecendo que só as regiões periféricas com maiores níveis de desenvolvimento conseguem reunir as condições necessárias para a implantação de unidades industriais estrangeiras orientadas por este tipo de estratégia competitiva. Na Península Ibérica, estes espaços 'ganhadores' são sobretudo aqueles que se estruturam em torno de grandes áreas metropolitanas (Madrid, Barcelona, Lisboa e Porto) e as que detêm uma importante tradição industrial (País Basco e o norte e centro litoral de Portugal), restando às restantes regiões um papel mais modesto no novo mapa da indústria automóvel europeia.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO LOGROÑO, M. P. (1994), *General Motros y el desarrollo industrial en el eje del Ebro*. Mimeo, Universidad de Santiago de Compostela.

ACAP/AIMA (vários anos), *O Comércio e a indústria automóvel em Portugal*. ACAP/AIMA, Lisboa.

AFIA (1992), *Estudo sobre as tecnologias e capacidades laboratoriais no fabrico de componentes para a indústria automóvel*. AFIA, Porto.

ANFAC (vários anos), *Memoria annual*. Asociación española de fabricantes de automóviles y camiones, Madrid.

BARTLETT, C.; GHOSHAL, S. (1989), *Managing across borders: the transnational solution*. Hutchinson Business Books, London.

BLACKBOURN, A. (1982), "The impact of multinational corporations on the spatial organisation of developed nations: a review." In: *The geography of multinationals*. (Eds: Taylor, M.J.; Thrift, N.). St. Martins Press, New York, 147-157.

BUCKLEY, P.J. (1988), "Organisational forms and multinational companies." In: *Internal organisation, efficiency and profit*. (Eds: Thompson, S.; Wright, M.). Philip Allan, Oxford, 127-143.

BUCKLEY, P.J.; ARTISIEN, P. (1987), *The employment impact of multinational enterprises in Greece, Portugal and Spain*. (Series Multinational Enterprise Programme Working Paper, 44.) International Labour Organisation, Geneva.

CES (1995), *Situación económica y social de Aragón*. Consejo Económico y Social de Aragón, Zaragoza.

- COSTA, N.; VALE, M. (1995), *The impact of AutoEuropa in the national and regional development in Portugal*. EPRU/CEG (no prelo), Lisboa.
- DICKEN, P. (1992), *Global shift. The internationalization of economic activity*. 2nd ed. Paul Chapman, London.
- DICKEN, P.; FORSGREN, M.; MALMBERG, A. (1994), "The local embeddedness of transnational corporations." Chap. 2. In: *Globalization, institutions and regional development in Europe*. (Eds: Amin, A.; Thrift, N.). Oxford University Press, Oxford, 23-45.
- DUNNING, J.H. (1988), *Explaining international production*. Unwin Hyman, London.
- DUNNING, J.H. (1991), "Governments and multinational enterprises: from confrontation to cooperation?" *Millennium: Journal of International Studies* 20, 225-243.
- DUNNING, J.H. (1992), "The competitive advantage of countries and the activities of transnational corporations." *Transnational Corporations* (February), 135-168.
- DUNNING, J.H. (1995): Reappraising the eclectic paradigm in an age of alliance capitalism. *Journal of International Business Studies* 26 (3), 461-491.
- FERRÃO, J.; VALE, M. (1995), "Multi-purpose vehicles, a new opportunity for the periphery? Lessons from the Ford/VW project (Portugal)." In: *Towards a New Map of Automobile Production in Europe? New Production Concepts and Regional Restructuring*. (Eds.:Hudson, R.; Schamp, E.). Springer, Berlin, 195-217.
- GARRINHAS, J. (1996), *A indústria de componentes automóveis: dos ajustamentos estruturais a nível global aos processos locais de desenvolvimento industrial, o caso da DELPHI Ponte de Sôr*. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana e Planeamento Regional e Local, Departamento de Geografia, Universidade de Lisboa, Lisboa.
- GRABHER, G. (1993) (ed.), *The embedded firm. On socioeconomics of industrial networks*. Routledge, London.
- GUERRA, A. (1993), "The international involvement of the portuguese automobile industry." In: *Proceedings of the 19th Annual Conference of EIBA*, vol. I. (Ed.: Simões, V. C.). Agir, Lisboa, 83-113.
- HOLM, U. (1994), *Internationalization of the second degree*. Dissertação de Doutoramento. Department of Business Studies. Uppsala University.
- HUDSON, R.; SCHAMP, E. (1995), "New Challenges to the automobile production systems in Europe." In: *Towards a New Map of Automobile Production in Europe? New Production Concepts and Regional Restructuring*. (Eds.:Hudson, R.; Schamp,



E.). Springer, Berlin, 1-20.

JOHANSON, J.; MATTSSON, L.-G. (1988), "Internationalisation in industrial systems - a network approach." Chap. 11. In: *Strategies in global competition*. (Eds: Hood, N.; Vahlne, J.-E.). Croom Helm, London, 287-314.

LAGENDIJK, A. (1993), *The internationalisation of the Spanish automobile industry and its regional impact. The emergence of a growth periphery*. Thesis Publishers, Amsterdam.

LAGENDIJK, A. (1995), "The impact of foreign investments in the automobile industry on local economic development in Spain." *Area* 27 (4), 335-346.

LAGENDIJK, A.; LAIGLE, L.; PIKE, A.; VALE, M. (1996), "Local embedding of international assembly plants" -. Paper presented to the EUNIT Conference on *Territorial development in Europe: the impact of innovation and restructuring*, Dortmund, 22-24 May 1996.

MASSEY, D. (1979), "In what sense a regional problem?" *Regional Studies* 13 (2), 233-243.

MIE (1991), *The Automobile Industry and the Foreign Investment*. MIE, Lisboa.

MONIZ, A. B. (1993), "Estratégias de empresas transnacionais (TNE) em economias periféricas: o sector automóvel e o projecto Ford/VW em Portugal." In: *The Spatial Influence of Industrial Development: The Portuguese Case, Projecto The Future of Industry in Europe* (Eds: Moniz et al). FAST-MONITOR, DG XII, CEC, Lisboa.

PIKE, A.; VALE, M. (1996), "'Greenfields' and 'brownfields': automotive industrial development in the UK and in Portugal." *Finisterra*, 60, (no prelo).

STORPER, M.; WALKER, R.A. (1989), *The capitalist imperative. Territory, technology and industrial growth*. Basil Blackwell, New York.

YOUNG, S.; HOOD, N.; PETERS, E. (1994), "Multinational enterprises and regional economic development." *Regional Studies* 28 (7), 657-677.

# **INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E MODELOS ORGANIZACIONAIS NA INDÚSTRIA AUTOMÓVEL<sup>1</sup>**

**Marinús Pires de Lima<sup>2</sup>**

**Maria Leonor Pires<sup>3</sup>**

**Maria Eugénia Rodrigues<sup>4</sup>**

**Paulo Alves<sup>5</sup>**

## **1. INTRODUÇÃO**

A presente comunicação incide sobre resultados de uma pesquisa actualmente a decorrer sobre a indústria automóvel em Setúbal. Aqui avultam as fábricas de montagem da Renault e da AutoEuropa, esta última em fase de implantação e que corresponde a uma associação de capitais entre duas grandes empresas da indústria automóvel - a Ford e a Wolkwagen -, associação que se insere no processo de globalização que acompanha a modernização industrial.

O objectivo primordial da pesquisa é a explicitação das modalidades específicas das transformações que têm ocorrido em Portugal, a partir da implantação no nosso país de algumas multinacionais do ramo automóvel, mudanças que são resultado de estratégias desenvolvidas pelos vários actores em presença, nomeadamente o Estado, os empresários e os sindicatos. Esta análise ocorre segundo três vectores, que não serão considerados de forma estanque, mas em interacção dinâmica. Estes vectores são o da organização industrial, o da tecnologia e da organização produtiva e o da gestão de recursos humanos.

---

1 A comunicação insere-se no projecto de investigação "Organização da Indústria Automóvel em Setúbal", nºPCSH/SOC/733/93, que tem o apoio da JNICT. Fazem também parte da equipa Teresa Duarte, Teresa Gaspar, Edite Carvalho e Pedro Pires de Lima.

2 Investigador Principal do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e Professor do ISCTE

3 ICS-UL

4 ICS-UL

5 ISCTE

Parte-se do pressuposto teórico segundo o qual os processos de mudança assumem características sistêmicas, englobando dimensões técnicas, económicas e organizacionais que se entrecruzam, o que constitui uma postura contrária a qualquer tipo de determinismo (tecnológico ou outro).

A análise dos novos sistemas produtivos tem em conta as profundas transformações que ocorreram nos últimos anos ao nível do mercado, da tecnologia e da organização. A trajectória das empresas e dos grupos permite investigar a importância dos modelos na tentativa de enfrentar os novos problemas, nomeadamente as soluções **taylorista**, **fordista**, **uddevalliana** e **toyotista**. Uma questão relevante é a de saber se os novos sistemas produtivos estão em continuidade ou, pelo contrário, em mudança estrutural em relação aos modelos tradicionais.

Tenta-se compreender os factores que contribuem para a convergência ou a divergência dos modelos produtivos e salariais, bem como a influência da *especificidade* do contexto sócioeconómico, institucional e cultural. As variações nos processos de apropriação e difusão dos modelos justificam que se saliente a importância da *hibridação* das formas organizacionais, nos transplantes de empresas com capital estrangeiro.

Com a reforma da empresa, busca-se um novo modelo adaptado às realidades culturais, sociais e tecnológicas, um modelo já não associado a valores como a ordem, a disciplina, a unidade de comando, a hierarquização rígida e outros, antes se propugnando novas formas de produzir e uma participação mais intensa dos assalariados na vida da empresa, participação que mobilize a sua inteligência e criatividade. Pretende-se que cada trabalhador se exprima sobre o seu trabalho e sobre a vida da empresa, valoriza-se a criatividade e a subjectividade individuais, que são vistas como um novo recurso para melhorar a qualidade e aumentar a produtividade.

A modernização industrial segue modalidades específicas consoante as diversas culturas nacionais, pondo-se a questão do sucesso da transposição de modelos testados em determinados sistemas culturais para outros. A pesquisa aborda esta temática, procurando ver como se estruturam as relações entre as *culturas locais*, *nacionais* e *transnacionais* e entre grupos com origens e trajectórias sociais muito diversificadas e em que medida é que elas contribuirão para o progresso ou bloqueamento das iniciativas empresariais.

Utilizámos um conjunto importante de técnicas de recolha e tratamento da informação (análise documental, visitas a empresas, entrevistas com informantes privilegiados, análise de conteúdo), bem como textos nossos já publicados e de outros autores referidos na bibliografia.

## 2. AS TENDÊNCIAS PARA A GLOBALIZAÇÃO E GLOCALIZAÇÃO

A indústria automóvel tem evoluído no sentido do desenvolvimento de estratégias internacionais, inter-regionais e inter-sectoriais. A *globalização* tem levado mesmo à constituição de alianças até há pouco consideradas impossíveis, pois envolvem empresas que competiam entre si em diversos segmentos de mercado. Os acordos firmados entre a Renault e a Volvo, entre a Chrysler e a Mitsubishi, entre a Rover e a Honda, entre a Volkswagen e a SEAT, entre a PSA e a Fiat e entre a Volkswagen e a Ford (ex-AutoLatina e AutoEuropa) são exemplos marcantes das estratégias de globalização.

No entanto, com a crescente segmentação dos mercados, frequentemente adaptados às características nacionais ou regionais (sobretudo considerando a Europa como uma região do globo), vem-se tornando necessário que a indústria automóvel considere igualmente as características específicas dos vários segmentos em que o mercado se vem dividindo. Trata-se aqui de uma tendência para a *glocalização*, através da qual se adaptam as estratégias globais às características locais. O conceito de *complexo automóvel* tem sido usado para designar um sistema de interacção económica, social e política entre os actores interessados e que conduz à produção e distribuição de um determinado produto.

Em Setúbal, a indústria automóvel estabelece-se numa organização em cadeia de diferentes grupos de actores, que se podem subdividir em empresas de montagem, de fornecedores de componentes ou de empresas subcontratadas, e de distribuidores ou vendedores, num processo de integração vertical. Os estudos realizados em Portugal e no estrangeiro (Marques, 1992) comprovam a hipótese de que a *subcontratação* entre empresas possui uma vocação para a subordinação das empresas subcontratadas às contratantes. Esta tendência só é contrariada por algumas formas específicas de cooperação industrial, como por exemplo, a parceria. As dimensões da *cooperação* versus *dependência* são objecto de particular atenção nesta pesquisa.

Simultaneamente, o estudo das formas de relação jurídica e económica entre empresas portuguesas e estrangeiras constituirá uma forma de avaliar a evolução da posição do nosso país na divisão internacional do trabalho. Tanto se pode caminhar para um cenário de desenvolvimento subordinado, como para um cenário de aprendizagem e desenvolvimento tecnológico e organizacional, principalmente potenciado nos casos em que se constituem *sistemas produtivos locais*. Este último cenário só seria viável se se potenciasses as firmas portuguesas em termos de especialização intra-sectorial qualificante, num país semi-periférico como o nosso. Esta questão torna-se particularmente relevante se pensarmos nos efeitos directos, indirectos e induzidos do projecto AutoEuropa, o maior projecto realizado em Portugal, virado para a fabricação de um novo modelo ( o *multi-purpose vehicle*), num segmento com perspectivas de crescimento rápido nos anos 90 e que absorve, por si só, cerca de 82% do investimento total (454 milhões de contos) dos projectos aprovados no âmbito da OID da Península de Setúbal e integrados no SIBR e 77% dos incentivos concedidos (89 milhões de contos). Este projecto envia a especialização da Península para a fileira metálica e para a exploração das economias de escala como factor competitivo chave (UA OID/PS, 1994).

A análise dos projectos AutoEuropa e Renault suscita, por um lado, duas questões importantes. A primeira tem que ver com a localização dos investimentos no eixo central mais dinâmico (Palmela/Setúbal), em relação ao arco ribeirinho mais tradicional da Península (Seixal/ Barreiro/Moita/Montijo). A segunda requer um acompanhamento rigoroso e adaptado, tendo em conta, por um lado, o potencial de criação de emprego e rendimento e, por outro, a instabilidade resultante da forte e mutável competitividade à escala mundial. Avultam aqui problemas estratégicos, como por exemplo, o da certificação das empresas fornecedoras, o da formação profissional e o da *integração* das acções dos poderes públicos, iniciativas privadas, trabalhadores, bem como dos aspectos económicos e sociais.

### 3. ADOPÇÃO LINEAR DA LEAN PRODUCTION OU DA ORGANIZAÇÃO REFLEXIVA DO TRABALHO OU HIBRIDIZAÇÃO DE MODELOS?

A Renault e a AutoEuropa, embora partindo de premissas diferentes, desenvolvem ambos processos de alguma similitude com o objectivo de atingir uma estrutura organizacional magra. Todavia, em ambos os casos, não se trata de aplicar integralmente os "ensinamentos" japoneses, mas antes de desenvolver práticas

próprias que respeitam as respectivas culturas empresariais e os condicionalismos nacionais, o que acaba por configurar modelos híbridos.

### **3.1. Automatização da produção e utilização das técnicas de qualidade total**

Em comparação com a AutoEuropa, a Renault possui um nível de automatização bastante mais baixo e uma tecnologia mais antiga. A AE possui tecnologia muito moderna e automatizada. A ênfase pretende ser colocada nas formas organizativas e no desenvolvimento de recursos humanos.

Em ambas as empresas foram introduzidos o JIT e as ferramentas da Qualidade Total, como o TPM, o Auto-Controlo e o Método de Resolução de Problemas em Grupo. Utilizam-se práticas de melhoramento contínuo com os programas de sugestões.

Pretende-se o envolvimento activo dos trabalhadores na procura da qualidade, tendo estes na AE inclusivamente a possibilidade de parar a linha de montagem logo que detectem um problema que prejudique a qualidade do produto, de forma a tentar resolvê-lo, tal como sucede na Toyota mas não na Renault. O *kaizen* nesta unidade passa também pela existência de um total de cinco salas de experimentação.

### **3.2. Organização do trabalho**

A filosofia do trabalho em equipa adoptada pela Renault e inspirada na experiência japonesa surgiu em Setúbal em 1992 com a implementação das Unidades Elementares de Trabalho. À semelhança do que se passa nas restantes unidades do grupo (Freyssenet, 1994), também em Setúbal, cada UET tem uma base temporal e espacial comum, reunindo um grupo com uma dimensão máxima de 20 trabalhadores que desenvolvem uma actividade homogénea e pertencem a uma mesma unidade funcional. A relação cliente-fornecedor que se estabelece entre elas define as suas fronteiras. Todas possuem uma carta-magna, o Plano de Aceleração de Progresso.

A animação das UET está a cargo de um chefe de equipa nomeado pela hierarquia entre os trabalhadores mais qualificados. Para que elas se reúnam fazem-se paragens mensais da fábrica. Durante estas paragens, os animadores apresentam aos restantes membros do grupo os indicadores de performance da UET pela qual são responsáveis. As paragens servem igualmente para permitir a resolução de problemas com que cada grupo se depara.

O conceito do trabalho em equipa foi também implantado na AutoEuropa. Os seus membros são dotados de autonomia quanto à forma de organização do trabalho, desenvolvendo um elevado grau de polivalência e as relações hierárquicas dentro do grupo estão praticamente ausentes, o que aproxima este modelo mais do da Toyota ou da Volvo. O *facilitador* tem por missão dinamizar o grupo de trabalho. É uma função que se prevê seja exercida de forma rotativa e por eleição de todos os membros do grupo, o que contudo não sucede por enquanto, pois nesta etapa inicial procedeu-se à sua nomeação pela hierarquia. Na Renault, pelo contrário, os chefes de equipa não são rotativos nem eleitos pelos membros do grupo.

As equipas também são mais pequenas do que na Renault, integrando 12 elementos em termos normais, à semelhança do que sucede na Toyota ou na Volvo. Procura-se a versatilidade e a política implementada pretende que os operadores adquiram progressivamente maiores responsabilidades e conhecimentos. Aponta-se para o desenvolvimento da capacidade de iniciativa. É o grupo que planeia e distribui as tarefas e coordena e autocontrola a sua execução. A qualidade, a manutenção preventiva e a limpeza das áreas de trabalho são da responsabilidade da equipa. As decisões relativas a questões de trabalho são tomadas em conjunto.

Tanto na Renault, como na AutoEuropa, o esforço em direcção a uma estrutura organizacional mais descentralizada originou a redução dos níveis hierárquicos. Como as estruturas organizacionais mais planas requerem uma maior coordenação horizontal e uma menor supervisão vertical, *modifica-se o papel das chefias directas tradicionais*.

### 3.3. Políticas de gestão de recursos humanos

#### 3.3.1. *Seleção de pessoal*

A Renault em Setúbal é um *brownfield site*, tendo aproveitado as instalações e os recursos humanos de outra empresa e segue neste momento uma estratégia de liquidação (Besseyre des Horts, 1988), pelo que não tem recrutado pessoal, antes se assistindo a um processo inverso de redução de efectivos.

Esta política tem reflexos óbvios na estrutura etária e no nível de qualificação escolar dos seus trabalhadores, como podemos ver nos gráficos 1 e 2.

Gráfico 1

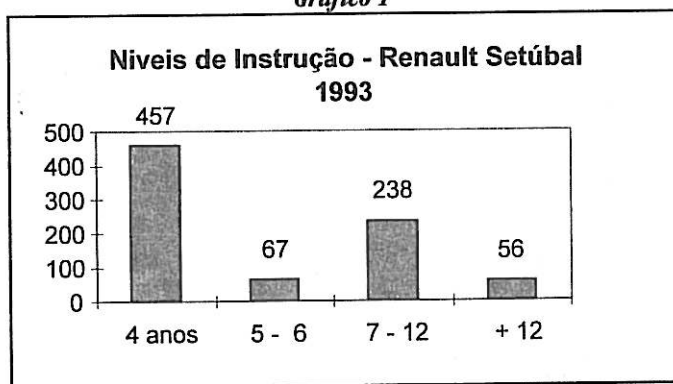
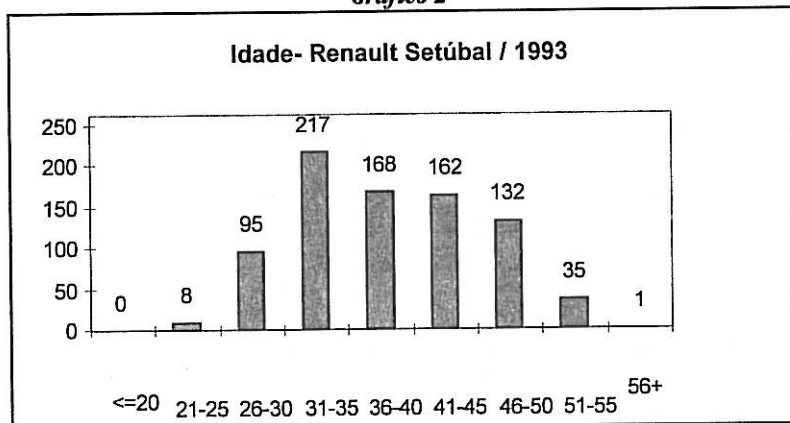


Gráfico 2

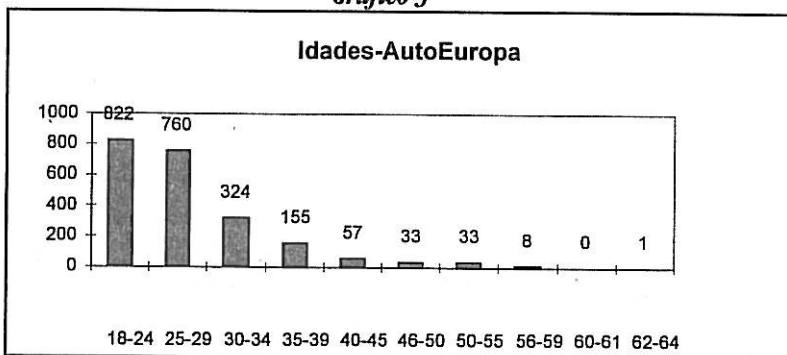


Contrariamente, a AE, um *greenfield site*, vem seguindo uma estratégia empreendedora (Besseyre des Horts, 1988) e a sua política de selecção tem incidido basicamente num perfil sócio-demográfico específico: jovens com idades até 35 anos, níveis de escolaridade e formação mais elevados do que os padrões tradicionais no sector secundário em Portugal e preferencialmente sem qualquer experiência laboral anterior.

Podemos ilustrar a caracterização desta população segundo a idade e os níveis de instrução através dos gráficos 3 e 4.

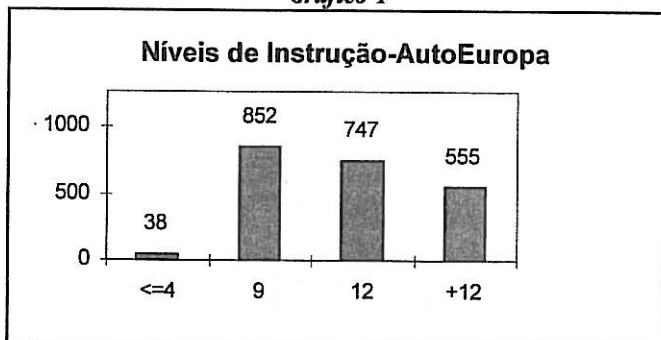


Gráfico 3



Fonte: Balanço Social, 1994

Gráfico 4



Fonte: Balanço Social, 1994

Dois motivos estão na base da adopção destes critérios de selecção. Em primeiro lugar, porque estes jovens são tendencialmente mais permeáveis à cultura que se pretende implantar, "vestindo" com muito mais facilidade e orgulho a "camisola da empresa". Depois, porque trabalhadores mais idosos não conseguiriam suportar os ritmos de produção impostos.

Na selecção, a AutoEuropa valorizou fortemente atributos de carácter pessoal. Exigiram-se requisitos comportamentais: a aptidão para se trabalhar em equipa; a capacidade de iniciativa, de resolução de problemas, de execução de múltiplas funções profissionais e de assunção de responsabilidades; a predisposição para tomar decisões e para a formação contínua; a preocupação com a qualidade.

### 3.3.2. Formação profissional

Quer na Renault, como instrumento indispensável para a reorganização da unidade de Setúbal, quer na AutoEuropa, onde tem desempenhado um papel crucial na tentativa de inculcar nos trabalhadores uma atitude cooperativa face à empresa, a formação profissional assumiu uma função estratégica.

É nos módulos de formação inicial - o *Common Core* -, espaço de formação que é comum a todos, independentemente das áreas a que fiquem adstritos dentro da fábrica, que são dados na AE os primeiros passos na socialização organizacional e se tentam difundir os valores, as normas e os comportamentos que a empresa deseja.

### 3.4. Relações industriais, controlo e consenso

Na AutoEuropa, as políticas de gestão de recursos humanos, particularmente as relativas à selecção e formação, parecem estar a resultar. A juventude dos trabalhadores, sem qualquer experiência anterior de trabalho e de luta sindical, os valores induzidos ao longo da formação e as novas formas de comunicação entre o topo e base, têm permitido a existência de um clima laboral baseado na cooperação e na negociação, numa unidade onde a organização sindical se mostra extremamente débil, "à japonesa". Dos pouco mais de 3000 trabalhadores, apenas algumas dezenas são sindicalizados.

Relativamente à Renault, esta apresenta uma estrutura organizativa dos trabalhadores perfeitamente consolidada. A taxa de sindicalização em 1993 era de 68%. As relações industriais têm-se pautado por períodos de cooperação pontuados por outros de conflito, como o ocorrido recentemente aquando da adopção de mais um dos vários "Planos Sociais" que nos últimos anos têm conduzido à redução de efectivos.

Em Julho de 1992 foi assinado pela direcção da Renault Portuguesa e pela Comissão Central de Trabalhadores um Acordo Sócio-Laboral. Nele foram negociadas várias matérias, algumas das quais inovadoras em Portugal. Elas referem-se à implementação das técnicas da qualidade total, à organização do trabalho, à formação, às carreiras profissionais, à duração do horário de trabalho, ao emprego, à gestão e evolução salariais, aos prémios e regalias sociais, às relações da Administração com a Comissão e as Subcomissões de Trabalhadores e aos acordos a estabelecer ao nível dos estabelecimentos.

A propósito dos modelos híbridos e tendo em conta algumas variáveis dos modelos de organização produtiva e modelos industriais (Chanaron, Lung, Loubet, 1994), construímos um esquema que pretende ilustrar as formas que tomam os modelos produtivos nas duas empresas.

Importa sublinhar que, ao fazer a definição destes modelos (ideais-tipo), os autores partem de algumas hipóteses, que sintetizaremos:

- é possível caracterizar os modelos industriais pelos princípios de organização subjacentes às quatro funções principais da empresa: organizar, conceber, vender e fabricar;
- os princípios de organização diferem segundo os modelos industriais e segundo o momento e o espaço em que são postos em prática;
- a importância das evoluções e das mudanças dos princípios da organização produtiva de um modelo industrial a outro determina situações de ruptura e de continuidade;
- existe hoje uma tendência para a convergência sobre certos princípios organizacionais, apresentados como verdadeiras normas paradigmáticas;
- a convergência dos princípios não exclui a diferenciação das práticas no seio das trajectórias específicas das firmas.

No nosso caso, fazemos referência a três das funções - organizar, produzir e vender - e às variáveis sobre as quais tínhamos mais informação. O nosso propósito é ilustrar os caminhos individualizados das empresas assim como a sua maior ou menor proximidade aos diversos modelos.

Como podemos verificar, a AutoEuropa identifica-se essencialmente com o modelo toyotista (fluxos tensos, Kanban, investimento na qualidade do produto e nas economias de escala, melhoramento contínuo, estímulo de jusante para montante - à encomenda segue-se a produção) e em parte com o neo-fordismo<sup>6</sup>, no caso da localização e relações de concorrência (por se tratar de uma produção descentralizada e integrada à escala global e um caso de cooperação entre marcas).

---

<sup>6</sup> Os autores que estamos a seguir distinguem *toyotismo* de *neo-fordismo*, como dois modelos independentes, ao contrário do que se pode encontrar em muita literatura, onde o neo-fordismo aparece como qualificativo do modelo toyotista.

**Quadro 1 - AutoEuropa**

Funções		Fordismo	Sloanismo	Toyotismo	Neo-fordismo	Uddevallismo
Organizar	Localização					
	Internacionalização					
	Rel.concorrência					
	Rel.provisionamento					
	Aprendizagem individual					
Produzir	Fluxo					
	-montagem					
	-maquinação					
	-coordenação					
Vender	Produto					
	-qualidade					
	-custo (produtividade)					
	Ligação montante/jusante					

Finalmente, detectamos uma pequena aproximação ao uddevallismo, no que diz respeito à aprendizagem individual; embora se trate essencialmente de uma aprendizagem alargada mas concentrada no enquadramento (neo-fordismo), existe uma tendência para a profissionalização no grupo mais qualificado dos profissionais de produção.

**Quadro 2 - Renault Setúbal**

Funções		Fordismo	Sloanismo	Toyotismo	Neo-fordismo	Uddevallismo
Organizar	Localização					
	Internacionalização					
	Rel.concorrência					
	Rel.provisionamento					
	Aprendizagem individual					
Produzir	Fluxo					
	-montagem					
	-maquinação					
	-coordenação					
Vender	Produto					
	-qualidade					
	-custo (produtividade)					
	Ligação montante/jusante					

Aqui verificamos que a Renault se encontra ainda muito próxima dos modelos tradicionais, fordista e sloanista, pela produção centralizada com dispersão das

fábricas de montagem na proximidade dos mercados, caso da fábrica de Setúbal, pela relação de concorrência no mercado com as outras marcas, os fluxos contínuos, as grandes séries, o posto fixo, qualidade segmentada e estandardizada, a planificação probabilista da produção. Existem porém traços de mudança, como são os casos da utilização do Kanban, das tentativas de melhoramento contínuo através do auto-controle e das relações de aprovisionamento, em que existem exemplos de parceria, mas também a utilização da subcontratação e de relacionamentos comerciais mais tradicionais.

#### **4. RENAULT E AUTOEUROPA: DUAS ORGANIZAÇÕES, DUAS CULTURAS?**

##### **4. 1. Culturas organizacionais**

A temática da(s) cultura(s) organizacional(ais) tem, desde sempre, feito parte integrante da Sociologia do Trabalho. Podemos enumerar autores como Sainsaulieu (1987) e Hofstede (1994), que possuem inúmeros estudos publicados nesta área. São unânimes em considerar o conceito *cultura organizacional* como complexo, não sendo por isso nem linear nem fácil de o descrever. Para o podermos utilizar, deveremos ter em atenção o facto de ele conjugar vários factores tais como a organização do trabalho, as motivações e relacionamento dos trabalhadores, a comunicação, a tecnologia, entre tantos outros. Mas, se por um lado isto pode ser considerado como a componente interna da cultura organizacional, não nos podemos alhear da componente externa, isto é, dos aspectos exteriores a uma organização e que também a podem influenciar (tais como a cultura, economia, história, contexto social do país onde está inserida). Segundo Sainsaulieu (1987) “a empresa é um sistema social, económico e técnico e tem todas as características de uma sociedade humana com a sua própria história, com os seus valores específicos centrados no trabalho e nas relações interpessoais e hierárquicas e a sua inserção numa sociedade global, ela mesmo portadora de cultura”. As organizações não podem, por isso, escapar, tanto no interior como do exterior, às influências culturais que nelas recaem.

##### **4.2. A AutoEuropa e a Renault como laboratório social**

A AutoEuropa e a Renault, ambas situadas na Península de Setúbal merecem ser estudadas enquanto indústrias do sector automóvel, através das suas semelhanças e diferenças. Importa observá-las do ponto de vista da existência ou não de uma cultura

organizacional própria, dos modos como se ela se evidencia, quais as suas características principais e *sentir* o modo como os trabalhadores *vivem* a organização. São assim duas fábricas, duas organizações, com percursos, estratégias e até destinos diferentes. É nosso objectivo observar as suas culturas organizacionais e o modo como as culturas nacionais e internacionais as afectam.

A Renault, instalada no nosso país desde o início dos anos 80, surgiu como o prolongamento da linha de montagem dos antigos Datsun. Não beneficiou, ao contrário da AutoEuropa, do facto de ser planeada e construída desde raiz. As mudanças e reestruturações, a nível tecnológico, organizacional e mesmo ao nível dos recursos humanos, têm sido feitas progressivamente, segundo as estratégias e políticas da própria Renault francesa, da qual a fábrica de Setúbal, apesar da relativa autonomia, ainda depende.

#### 4.3. A fábrica da Renault em Setúbal

A Renault, ao contrário da AutoEuropa, encontra-se dividida em três pólos: a Direcção Central em Lisboa, a fábrica de Cacia e o respectivo Centro de Formação Técnico e a fábrica de Setúbal. Enquanto na primeira se processa a gestão não só da fabricação como também dos objectivos a atingir, na fábrica de Setúbal são montados os Clio. Em Cacia são produzidos os motores para o Twingo.

A fábrica de Setúbal conta, hoje em dia, com cerca de 800 trabalhadores (tendo já tido um efectivo de 1500), com uma média de idades elevada, com baixo nível de habilitações literárias e fracas qualificações profissionais. São todos de nacionalidade portuguesa, com excepção do director da fábrica e de dois quadros superiores (de nacionalidade francesa). Estamos na presença de uma certa homogeneidade cultural, apesar de eventuais diferenciações a nível regional. As diferenças existentes não são assim ao nível nacional mas sim ao nível das *“assimetrias regionais entre Setúbal e Cacia, na medida em que os trabalhadores demonstram ter necessidades diferentes. Se dissermos que em Aveiro estamos perante um proletariado agrícola de trabalhadores fabris, em Setúbal estamos na presença de trabalhadores que vivem essencialmente do seu trabalho na fábrica”* (entrevista a um responsável da Formação Profissional).

A Renault tem procurado organizar uma cultura organizacional própria, tendo para isso criado estratégias de enquadramento para os seus trabalhadores. Devido ao facto

de estes, na sua maioria, já transportarem valores e comportamentos de outras culturas organizacionais, o esforço para os integrar numa cultura única foi maior. Para isso, em muito contribuiu o Projecto Sintonia, que deu a hipótese ao trabalhador de melhor conhecer a fábrica e participar na concretização dos seus objectivos (objectivos gerais, eixos de progresso, valores, etc.). O projecto procura transmitir valores como a participação, como dominar os custos, o respeito dos prazos, o trabalho em conjunto. Estes aspectos, conjuntamente com um forte apelo à participação, quer seja através do sistema de sugestões (aberto a todos os trabalhadores para sugerirem novas formas de melhorar o trabalho e a produção) quer seja através de actividades extra-laborais (actividades desportivas, reuniões informais, etc.) procuram fomentar o sentimento de pertença e de interiorização de valores fundamentais para a manutenção e revitalização de uma cultura organizacional como a Renault.

#### 4.4. A AutoEuropa em Palmela

A AutoEuropa, pelo contrário, beneficia do facto de ser uma *greenfield site*, tal como já foi referido, onde tudo foi planeado e concebido para atingir os objectivos previamente propostos. Em Portugal iniciou o seu ciclo de vida em Fevereiro de 1992, com a realização da 1ª *Management Workshop* realizado em Palmela. Reuniram em Portugal, pela primeira vez, os gestores da Ford e da VW escolhidos para delinear a estrutura base da empresa. Foi a partir deste seminário que se concretizou a contratação dos primeiros 24 trabalhadores (como formadores) da AE. *“O grupo-alvo que eles (gestores) estavam à procura eram os imigrantes portugueses na Alemanha que lá tivessem estudado, que já tivessem experiência na indústria automóvel e que falassem português, inglês e alemão”* (entrevista a um responsável pela Formação Profissional da AE). Cada gestor presente no seminário propôs os seus objectivos e tentou definir as estruturas dentro da AutoEuropa, tendo trabalhado essencialmente sobre a liderança e sobre o trabalho em equipa. Estava assim lançada a *primeira pedra da AutoEuropa em Portugal* (entrevista a um especialista da AutoEuropa).

#### 4.5. Uma cultura em desenvolvimento

Há uma preocupação grande, para além da produção, com os recursos humanos, com a sua formação, motivação e bem-estar dentro da fábrica. A AE caracteriza-se por ter um efectivo, com cerca de 3 800 trabalhadores, dos quais cerca de 150 são

estrangeiros, com uma média de idades baixa, qualificações e habilitações literárias elevadas. Os elementos escolhidos, através de métodos de selecção rigorosos, passam por uma formação longa e intensiva. Os jovens são recrutados praticamente à saída do sistema escolar, não tendo por isso, de uma forma geral, qualquer experiência profissional anterior.

Segundo a análise de conteúdo feita às entrevistas realizadas na AutoEuropa, os seus quadros superiores são muito jovens. Apresentam uma média de idades entre os 30-35 anos, possuem licenciaturas nas mais variadas áreas desde a engenharia até à psicologia, passando pelo direito e economia. De um modo geral, apresentam todas as experiências profissionais anteriores mas não relacionadas com a indústria automóvel. Foram motivados para se candidatar porque *acreditaram no novo projecto; por terem a oportunidade de trabalharem para duas empresas com o nome da Ford e da VW; pela possibilidade de a AE se tornar líder no mercado; por ser o maior capital estrangeiro no mercado português, pelo facto de ser um projecto novo com todo o risco a ele inerente; pela formação aliciante e finalmente pelo facto de se começar tudo do zero, pela necessidade de se ter de criar normas e regras* (entrevistas a quadros superiores).

A grande diferença em relação à Renault é o facto de a AutoEuropa ser uma organização muito heterogénea, pois inclui trabalhadores estrangeiros e nacionais no seu quadro. Isso pode ser considerado como um obstáculo à criação de uma cultura organizacional própria, devido à influência dos modos de vida e de experiências profissionais diferentes por parte dos *não nacionais*. Contudo, os trabalhadores da AutoEuropa, sentem a necessidade de criarem uma cultura própria, se bem que, por vezes, sintam dificuldades em o concretizar. *“Isso vai ser possível dentro de pouco tempo: quando os MPV estiverem para aí a circular”* ou *“vai ser mais fácil sermos uma organização quando os estrangeiros deixarem a AE e ficarmos nós, os portugueses”* (entrevistas a trabalhadores da AE). A necessidade de encontrarem um elemento de unidade (o veículo) e o facto de os estrangeiros saírem a curto prazo, podem constituir elementos para fomentar a pertença à organização. Contudo, já existem indícios de uma cultura organizacional em construção: temos a Carta de Valores, criada precisamente como resposta a essa necessidade de orientar as estratégias de cada um face à empresa, que contém a missão, os objectivos e os princípios pelos quais se devem reger todos os membros. *“A Ford e a VW foram dando contributos individuais para os objectivos, para os valores básicos e aí surgiu o rascunho da Carta, feito em alemão* (entrevista a um responsável pela formação profissional). Os valores predominantes baseiam-se na procura da



qualidade, no considerar os empregados como a chave do sucesso, na procura dos mais altos níveis de produtividade, no contribuir para o desenvolvimento económico da região, respeitando as tradições culturais e no considerar e respeitar os fornecedores como parte integrante do projecto. A concluir a Carta, surgem ainda os **princípios** que se baseiam no fazer bem à primeira, na confiança e na honestidade de uns para os outros, no apoio e incentivos mútuos, na aprendizagem com todos, no cumprimento da entrega dos produtos atempadamente, no agir como *embaixadores da empresa* e na procura incessante dos melhoramentos e no desenvolvimento.

Esta **Carta de Valores e Princípios**, para além de estar espalhada por toda a fábrica, é apresentada, no programa de formação comportamental inicial, o Common Core, a que todos os indivíduos são sujeitos. É a primeira tentativa de socialização do trabalhador face à cultura organizacional. É também por isso que a política dos Recursos Humanos passa pelo recrutamento de jovens, sem vícios organizacionais anteriores e mais permeáveis à integração. É o querer que “vistam a camisola da empresa”. A par dos benefícios da sua inserção, tal como a vontade de aprender e o seu dinamismo, os jovens, por vezes, podem trazer algumas desvantagens tais como a sua rebeldia, as dificuldades em cumprirem horários, o não estarem tão disponíveis para o trabalho ao fim de semana.

O grande desafio da AutoEuropa é precisamente criar uma cultura organizacional própria tendo em consideração a especificidade nacional. Passa por gerar uma “4ª cultura”. Porquê? É simples: a primeira provém da Ford, a segunda da VW e a terceira é a proveniente da cultura nacional onde o projecto se insere. É necessário ter em atenção o facto de ser uma empresa com trabalhadores orientados por dirigentes provenientes de duas fábricas com políticas e estratégias diferentes. Isso reflecte-se, claro, no modo como os trabalhadores reagem. A AutoEuropa constitui, por isso, um grande laboratório social, onde interagem trabalhadores nacionais e estrangeiros. Estes são provenientes de países como a Alemanha, França, Inglaterra, Espanha, Brasil, EUA entre outros e ocupam, de um modo geral, cargos nos níveis hierárquicos superiores. São também por vezes causadores de conflitos, em geral devido à sua diferença nas tradições, valores profissionais e pessoais, para além de criarem barreiras à comunicação e ao entendimento entre todos.

Por tudo isto podemos afirmar ainda não estarmos na presença de uma cultura organizacional própria: *“Na minha opinião, a AE, neste momento, ainda está numa fase de expansão, por isso preocupa-se muito com a produção”; “...ainda não houve tempo para a criação de uma cultura”; “eles (as chefias) preocupam-*

se mais com os carros do que com as pessoas”; “às vezes penso que somos carne para canhão” (entrevistas a trabalhadores da AE). Os trabalhadores estrangeiros também podem ser considerados como uma fonte de conflito, nomeadamente quanto à diferença salarial que têm relativamente ao portugueses. Isto, juntamente com as barreiras linguísticas e as diferenças culturais, levam ao desentendimento. É muitas das vezes ultrapassado, recorrendo ao Código de Conduta que incentiva a todos a considerarem-se *autoeuropeus*, cumpridores, positivos, previdentes, cuidadosos, respeitadores, responsáveis e conscientes. O próprio termo *europeu* pretende já ser um traço característico e neutro para que cada um se possa identificar, apesar das diferenças, com a organização. Existem inclusivamente traços que permitirão, num futuro próximo, à AE ter uma cultura forte e vincada: a importância dada ao trabalho em equipa, a polivalência, o melhoramento contínuo, o empenhamento no trabalho, a segurança, a responsabilidade, o dinamismo, a missão e princípios comuns, o fazer bem à primeira, a oportunidade de implementar novos métodos de trabalho. Para que estes valores já existam, tem sido fundamental a formação comportamental e a aposta num sistema de informação para todos (através do jornais internos, de comunicações em placards de informação, da criação de salas de reunião, entre outros). Têm sido fomentadas actividades extra-laborais tais como rallies papers, jantares, clubes motards para que os trabalhadores possam confraternizar e conhecer-se melhor para a dinamização das relações de pertença. O tratamento igualitário de todos os trabalhadores bem como o uso de equipamento idêntico para todos têm-se constituído como elementos facilitadores e integradores. O empenhamento de todos, conjuntamente com o aumento da produção de veículo por dia, leva a fábrica de Palmela a estar no caminho da excelência proposto.

Quanto à Renault, adopta um sistema diferente, a que não é alheia a própria situação económica, social e financeira da fábrica. Procura-se a participação mas o que se faz é a manutenção da cultura organizacional já existente. Isto implica os valores apreendidos e o incentivo a toda a uma série de actividades extra-laborais tal como o clube desportivo.

Pode dizer-se, de um modo geral, que no caso da AutoEuropa se tende à *construção* de uma cultura organizacional e no caso da Renault se procura a *revitalização* daquela.

## 5. AS RELAÇÕES ENTRE AS EMPRESAS AUTOMÓVEIS E OS SEUS FORNECEDORES DE COMPONENTES

Vamos fazer algumas considerações sobre as relações que se estabelecem entre a AutoEuropa, a associação Ford/Volkswagen, a Renault e os seus fornecedores, de forma a perceber como se estruturam essas relações e quais as estratégias postas em prática quer pelos construtores quer pelos fornecedores. As relações de aprovisionamento na indústria automóvel (Chanaron e Lung, 1995) evoluíram desde os anos 70, de práticas marcadamente fordistas (com divisão e separação das tarefas entre construtores e fornecedores) para relações de parceria. Estas relações de parceria seguem de perto o modelo japonês, com relações de maior duração e implicação dos fornecedores na concepção do produto. Ao factor preço que era privilegiado pelas práticas fordistas, associa-se agora o factor qualidade, a capacidade para fornecer em JIT, o domínio tecnológico do produto e a capacidade de inovação. O fornecedor evolui de fabricante de componentes para fornecedor de funções. Hoje em dia, segundo Banville e Chanaron (1995), encontram-se duas grandes tendências, associadas à generalização do modelo toyotista, que são o desenvolvimento de parcerias verticais de aprovisionamento (com os fornecedores) com a generalização do uso do JIT, e com o desenvolvimento da subcontratação de funções integradas e multitécnicas (1995:13); e também acordos horizontais tanto entre fabricantes, como entre fornecedores.

Em relação às empresas automóveis da Península de Setúbal, vemos que a *AutoEuropa* segue uma tendência, comum hoje em dia, de aquisição, sempre que possível, a fornecedores exteriores das peças, conjuntos ou funções necessárias ao processo produtivo. Assim, a *AutoEuropa* irá adquirir 75% de materiais, partes e componentes a estes fornecedores. Nesta associação da Ford e da VW, vemos que foi entregue à Ford a tarefa de escolher e tratar com os fornecedores. Deste modo, os fornecedores da *AutoEuropa* têm de corresponder aos critérios de qualidade Ford. A instalação desta fábrica veio trazer um forte estímulo à indústria nacional de componentes, agindo como factor de mobilização das empresas que adoptaram novas tecnologias de fabrico e novos processos, mas ainda existem carências e pontos fracos, que deverão ser ultrapassados. Perante as dificuldades encontradas pela indústria nacional, uma solução será seguir estratégias de cooperação horizontal, nomeadamente entre empresas nacionais e estrangeiras, que permitam uma

transferência de competências. No caso de fornecedores da AutoEuropa que fizeram associações com concorrentes, (Féria, 1995), vemos que a cooperação se centra no desenvolvimento do produto e da produção. Entre as motivações, contam-se o acesso à tecnologia e desenvolvimento, transferência de tecnologia, a partilha de riscos, a criação de uma nova empresa. Na AutoEuropa existe apenas um fornecedor por componente, e foi a própria que desenvolveu o sistema logístico e de entregas. Neste sistema, existe por um lado produção sincronizada da fábrica com os seus fornecedores do parque (quase todos fornecedores de sistemas), e por outro produção independente dos fornecedores mais afastados, para a qual existem armazéns, para permitir a entrega em JIT. O número de fornecedores da AutoEuropa é restrito e as relações da AutoEuropa com os seus fornecedores são directas e feitas com fornecedores independentes. No parque industrial, junto à fábrica, estão instalados 11 das 42 empresas portuguesas que a fornecem. Dos fornecedores da AutoEuropa, 15 irão funcionar na sua proximidade, em sincronia com a fábrica, 11 no parque e os restantes num raio de 30 Km. São os casos onde a proximidade geográfica é considerada fundamental. Os fornecedores do parque são maioritariamente de origem alemã. Segundo a empresa, a filosofia subjacente nas relações com os fornecedores deverá servir os objectivos de garantir uma alta qualidade do produto, numa base de aprovisionamento de reduzidos custos, operando num ambiente fabril baseado no conceito de “lean manufacturing”. Pretendem desenvolver relações de longo prazo com os fornecedores, baseadas nos princípios de confiança e mútuo benefício. A selecção dos fornecedores é feita segundo os critérios de qualidade e preço. Em relação ao desenvolvimento do produto (Bongardt, 1994), a AutoEuropa envolveu os seus fornecedores no processo de desenvolvimento desde cedo, depois de definidas as especificações, para diminuir os ciclos e custos de desenvolvimento do novo produto. Mas estes fornecedores, que se dedicaram ao processo de I&D, não tiveram desde logo a garantia de obter um contrato de fornecimento, tendo sido o preço o factor decisivo. Em termos contratuais (Bongardt, 1994), existem diferenças que indiciam uma estratégia de dualização face ao tipo de relação prevista com o fornecedor e ao seu lugar na rede. Os fornecedores que fornecem de uma forma sincronizada para a linha de montagem, têm contratos de 3 a 5 anos. Aqueles que fornecem para o armazém têm contratos de 1 ano, sendo escolhidos na base do preço. Assim, com os primeiros a empresa tentará criar a já mencionada relação de confiança, seguindo com os últimos uma estratégia mais comercial. De notar que existe ainda uma outra divisão entre os fornecedores da AutoEuropa, uma divisão de trabalho segundo a sua capacidade tecnológica. Segundo o GAPIN, as partes e componentes mais complexos são fornecidos à AutoEuropa na sua maioria por fornecedores estrangeiros, enquanto os fornecedores portugueses

fornece partes e componentes simples, competindo em termos de preço.

Em relação à *Renault-Setúbal*, constatam-se várias diferenças e algumas semelhanças. Em primeiro lugar, os fornecedores da fábrica são escolhidos pelo grupo Renault e a atribuição dos fornecedores a cada fábrica é definitiva. As relações entre os fornecedores e a fábrica são mediatizadas pelas relações grupo/fornecedores. A selecção dos fornecedores é feita pela sua qualidade, a sua situação financeira, capacidade de fazer I&D, competitividade, gestão da empresa e dimensão crítica internacional. Quando é introduzido um novo tipo de veículo, os fornecedores têm de se adaptar aos novos volumes de produção. O grupo Renault também coloca nos fornecedores peças para eles desenvolverem e fabricarem. Com a diminuição da montagem em Portugal (a proposta de encerramento da fábrica de Setúbal), os fornecedores que agora fornecem a fábrica de Setúbal podem passar a fornecer Espanha ou França. Os próprios fornecedores fornecem normalmente outros construtores ou têm "joint-ventures" com esse fim. A fábrica tem influência sobre os fornecedores de 2ª linha, grande parte deles são fornecedores impostos pela Renault, ou a imposição é relativa ao cumprimento de certas normas, ou já estarem certificados pela Renault. Os fornecedores de uma fábrica Renault são potenciais fornecedores de todas as fábricas do grupo e só o incumprimento sistemático das condições de fornecimento pode levar à exclusão do fornecedor, podendo deixar de ser fornecedores Renault. A fábrica recebe as previsões de venda para um ano (vinda de França), a partir desta informação são dados aos fornecedores as informações sobre a necessidades dos componentes para a produção com um horizonte de 6 semanas. Conforme a sequência prevista da produção, são enviadas para os fornecedores encomendas de componentes para abastecer a linha de montagem e o armazém. Consoante a peça, a distância a que se encontra o fornecedor e a sua capacidade de reacção, o sistema de entregas varia entre entregas diárias, diárias com "n" dias de entregas fixos, semanais ou mensais. A fábrica tem stocks de segurança que dependem não apenas da distância a que está o fornecedor, mas principalmente da sua capacidade de reacção e fiabilidade. O JIT é utilizado, mas só até ao ponto em que é considerado rentável. O que parece é que a empresa terá evoluído para uma situação de compromisso entre as exigências do JIT e as capacidades dos seus fornecedores.

Em relação à origem geográfica dos fornecedores, verifica-se no caso da Renault a seguinte distribuição em termos de nacionalidade:

**Quadro 3**

Países	Fornecedores internos (grupo Renault)	Fornecedores externos
França	9	169
Espanha	6	71
Portugal	1	15
Outros	-	17

Fonte: Lima, 1996

Ainda segundo Lima (Lima, 1996:37), o peso dos fornecedores espanhóis, em termos de volume de negócios, ultrapassa o dos franceses, com 41-42% para os espanhóis e 38-39% para os franceses. Isto acontece por causa do desenvolvimento da indústria espanhola de componentes e porque as fábricas Renault da Península Ibérica se aprovisionam preferencialmente na região. Quanto aos fornecedores portugueses, estes representam apenas 15% do volume de negócios e os dos outros países cerca de 5%. Procurámos também ter uma ideia da implantação regional dos fornecedores portugueses, segundo informações recolhidas em entrevista: os fornecedores nacionais concentram-se no Centro do país e em zonas como Águeda e Oliveira de Azeméis.

Na AutoEuropa, a distribuição dos “distant suppliers” por nacionalidade é a seguinte:

**Quadro 4**

Países	Fornecedores (%)
Alemanha	46
Espanha	19
Portugal	12
Reino Unido	12
França	2
U.S.A.	2
Itália	2
Outros	5

Fonte: Lima, 1996

Para obtermos uma distribuição regional (aproximada) dos fornecedores portugueses da duas fábricas, analisámos uma listagem do GAPIN/LAPMEI, que continha os fornecedores Q1 e Q101 da AutoEuropa, a que acrescentámos alguns dos principais fornecedores da Renault. Uma vez que a lista é de 1996, cremos que nos dará uma ideia bastante aproximada da realidade.

**Quadro 5**

Região	Nº de fornecedores
Norte <sup>7</sup>	26
Centro <sup>8</sup>	4
Sul <sup>9</sup>	13

Esta distribuição regional dos fornecedores de componentes parece apontar para um fraco incentivo ao desenvolvimento regional da indústria de componentes, no caso das duas fábricas, isto exceptuando naturalmente os “nearby suppliers” da AutoEuropa. O que parece pesar mais é a especialização regional tradicional, daí a concentração dos fornecedores a Norte.

Para conhecermos melhor as características das empresas fornecedoras de componentes, usámos a listagem já referida como base de sondagem para um inquérito<sup>10</sup> postal, que ainda decorre.

No entanto, temos já resultados provisórios, de que passaremos a dar conta, realçando algumas das variáveis que utilizámos.

Um dos factos mais óbvios é o peso do capital privado nacional nestas empresas, superando os casos de investimentos estrangeiros ou de associações capital nacional/estrangeiro. Em termos de forma jurídica, as sociedades por quotas são também superiores às sociedades anónimas. Um dado curioso, é o de que cerca de metade destas empresas fazem parte de grupos económicos internacionais (um japonês e os restantes europeus). Para termos uma ideia da dimensão destas empresas, podemos utilizar como indicador o número de pessoas ao serviço. Vemos que existe uma certa variedade, desde empresas com algumas dezenas de trabalhadores, a empresas com algumas centenas, ambas as categorias com frequências aproximadas, até empresas de grande dimensão, por exemplo com mais de dois mil e de seis mil trabalhadores. No que diz respeito ao número de clientes, vimos que é muito variável, entre os 10 e os 250. Há um equilíbrio entre as empresas que produzem em regime de subcontratação e as outras que declaram não o fazer. As que dizem trabalhar em regime de subcontratação referem que o controlo por parte

---

7 Inclui Porto, S. João da Madeira, Vila Nova de Famalicão, Penafiel, Aveiro, Braga e Guarda.

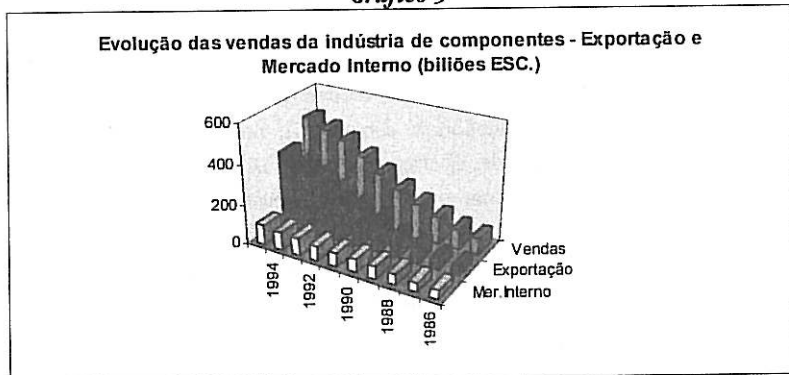
8 Inclui Figueira da Foz, Leiria e Abrantes.

9 Inclui Lisboa, Setúbal e Vila Franca de Xira.

10 Inquérito conduzido em conjunto pelo ICS e pelo CEG.

das empresas contratantes diz respeito à qualidade, sendo feito através de auditorias. Em relação ao mercado, existe uma nítida concentração nos mercados nacional e europeu, o mercado regional aparece em terceiro lugar e a importância de outros mercados é quase negligenciável. De notar ainda que a maioria das empresas fornece os seus clientes em JIT, sendo a distância mais frequente a que se encontram desses clientes os 50-100 Kms embora em alguns casos estes se encontrem a mais de 100 Kms. A maior parte destas empresas parece dedicar-se essencialmente à produção de peças, portanto uma produção menos especializada e de menor valor acrescentado. A certificação, nomeadamente na ISO 9000, é uma das características da maioria das empresas. As perspectivas de desenvolvimento apontadas para a indústria nacional de componentes são optimistas. As vantagens da indústria nacional apontadas pelas empresas são os baixos custos industriais, nomeadamente a mão-de-obra barata, mas também a melhoria do nível tecnológico e profissional e da competitividade. Quanto às desvantagens, estas são a situação periférica do país, a fragilidade económica e financeira das empresas, assim como o baixo nível tecnológico e fraco poder negocial em relação aos clientes. Finalmente, a propósito das perspectivas de evolução da indústria de componentes nacional, poderemos mostrar, no gráfico 5, a evolução recente desta indústria.

**Gráfico 5**



O crescimento constante nos últimos 10 anos parece justificar o optimismo dos empresários.



## 6. NOTA FINAL

A análise anterior evidencia que as estruturas e conjunturas económicas e políticas influenciam - e, por vezes, são influenciadas por - os sistemas de relações laborais. As estratégias e comportamentos dos actores sociais revelam mudanças significativas nos últimos anos, quanto a variáveis como a negociação colectiva, os compromissos políticos e sociais e a descentralização das relações industriais.

Os problemas do emprego, da flexibilidade, da reconversão industrial, da reestruturação tecnológica e organizacional são crescentemente agendados, nas relações Estado - empresários - sindicatos. A globalização económica e cultural traduz-se numa crise e mudança na sociedade industrial e na emergência de sociedades neo e pós-industriais. E, se é verdade que cada modelo nacional de relações industriais é específico, uma convergência, ainda que limitada, faz o seu curso em função de transformações políticas, económicas, sociais e culturais relevantes.

Na *indústria automóvel*, o modelo da *lean production* (produção magra), depois de ser considerado por alguns autores como o sistema ideal para os finais do século XX, demonstra hoje, a nosso ver, um carácter complexo e controverso, que remete para especificidades nacionais, regionais e locais, que não podem ser escamoteadas.

A crise dos modelos taylorista e fordista conduz as empresas a ensaiarem novos modos produtivos, baseados na participação e compromisso dos trabalhadores. Os exemplos da Renault e da AutoEuropa demonstram uma divergência entre os princípios oficiais e a realidade efectiva. Por outro lado, a primeira empresa aproxima-se mais de um fordismo em mutação (sloanismo) e a segunda de um modelo mais moderno, o que resulta dos diferentes itinerários, quer patronais, quer sindicais, nos estabelecimentos. As possibilidades de acção sindical e os diversos tipos de sindicalismo têm também efeito no modo de concretização específico da participação dos trabalhadores.

Além disso, se há constrangimentos comuns a todos os construtores, há também crises particulares de certas empresas e, simultaneamente, mudanças importantes no contexto do mercado, da tecnologia e da organização do trabalho. Os resultados empíricos apurados vão no mesmo sentido dos encontrados nas obras do GERPISA, ou seja, as trajectórias das empresas ora convergem ora se cruzam ora divergem, em função de percursos políticos, económicos e culturais, que devem ser estudados na

realidade concreta.

O confronto e a heterogeneidade dos modelos e das empresas suscita a necessidade de equacionar as condições para uma nova relação entre o espaço de produção e o espaço de representação de interesses e para o surgimento de uma nova figura, a do cidadão-trabalhador, situado na organização reflexiva do trabalho. Ela engloba o trabalho em grupo, a redução da divisão horizontal e vertical do trabalho, o achatamento da hierarquia, a implicação dos trabalhadores, a flexibilidade produtiva e organizacional, o recentramento da actividade sindical na empresa.

É um desafio colocado não só aos gestores mas também aos sindicatos, bem como ao conjunto dos actores envolvidos (multinacionais, Estado, PME, empresas fornecedoras, municípios, centros de emprego e formação profissional, etc.).

O enfrentamento positivo daquele desafio exige processos de dinamização das sinergias de iniciativas públicas e privadas, de concertação estratégica e de integração de objectivos económicos, políticos, culturais e sociais.

Por outro lado, não é fácil conciliar objectivos diferentes, que têm que ver com as mudanças nos sistemas produtivos e organizacionais, a competitividade internacional, as preferências dos consumidores e as reivindicações dos trabalhadores.

Todas estas tensões são extremamente difíceis de gerir, num contexto de modelos e vias nacionais divergentes, elas próprias em transformação, mas representam também um desafio aliciante em relação à pesquisa e à intervenção das ciências sociais do trabalho.

Na interacção dos actores sociais, os modelos técnico-organizacionais são criados e recriados, ao defrontarem-se com várias tradições políticas e culturais. A organização da produção, segundo Cassassus-Montero, extrapola assim as variáveis exclusivamente económicas, uma vez que “estas estão inscritas num sistema institucional” (Cassassus-Montero, 1989). As relações laborais inscrevem-se nesse sistema, relevando mais claramente as dimensões sócio-culturais, que deveriam ser privilegiadas nos estudos comparativos internacionais dos sistemas de trabalho.

**BIBLIOGRAFIA**

ALVES, Paulo (1993), *Crise e Mudança em Portugal - Dilemas Sindicais Face à Inovação Tecnológica e Organizacional*, ISCTE (Tese de Mestrado), Lisboa

BANVILLE, E.; CHANARON, J.J. (1995), *Relations Inter-Firmes et Modèles Industriels*, GERPISA, Paris

BERGGREN, Christian (1992), *Alternatives to Lean Production. Work Organization in the Swedish Auto Industry*, Cornell Press, New York

BESSEYRE DES HORTS, Charles-Henri (1988), *Vers une Gestion Stratégique des Ressources Humaines*, Les Éditions d'Organisation, Paris

BONAZZI, G. (1993), "Modelo japonês, toyotismo, producción ligeira" , in *Sociología del Trabajo*, (18)

BONNAFOS, G.; CHANARON, J.; MAUTORT, L. (1983), *L'Industrie Automobile*, ed. La Découverte, Paris

BONGARDT, A. (1994), *European Regions and Auto Production - The Auto Industry in the Setúbal Peninsula (Portugal)*, Centro de Estudos Europeus, UCP, Lisboa

BORTOLAIA, Elizabeth (1991), *Refazendo a Fábrica Fordista - Contrastes da Indústria Automobilística no Brasil e na Grã-Bretanha*, Editora HUCITEC, São Paulo

BOYER, Robert e DURAND, Jean-Pierre (1994), *L'Après-fordisme*, Syros, Paris

BOYER, Robert e FREYSSINET, Michel (1995), *Émergence de Nouveaux Modèles Industriels*, GERPISA, Paris

CASSASSUS-MONTERO, Cecília (1989), "Les différentes approches dans les comparaisons internationales du travail industriel" in *Sociologie du Travail* (2)

CHANARON, J.J.; LUNG, Y., LOUBET, J.L. (1994), *Modèles industriels et principes d'organisation productive*, GERPISA

CHANARON, J.J.; LUNG, Y. (1995), *Économie de l'Automobile*, ed. La Découverte, Paris

CIDEC (1993), *Levantamento das Necessidades de Formação Profissional na Península de Setúbal (1994-1999)*, IEFP, Lisboa

- DURAND, Jean-Pierre (dir.) (1993), *Vers un Nouveau Modèle Productif*, Syros, Paris
- FERRÃO, João et al. (1993), People Carriers, a New Opportunity for the European Periphery? Lessons from the Ford/VW Project (Portugal), in *Towards a new map of automobile manufacturing in Europe? New production concepts and regional restructuring*, ed. Hudson, Schamp
- FÉRIA, L. (1995), *Alianças estratégicas nos sectores Automóvel e Aeronáutico in Competir*, (3)
- FREYSSENET, Michel (1994), *Le Travail en Groupe en France: le Cas Renault*, Comunicação apresentada ao Colóquio Franco-Alemão Philipps-Universität, Marburg
- HIRATA, Helena (dir.) (1992), *Autour du Modèle Japonais*, L'Harmattan, Paris
- HOFSTEDE, Geert (1984), *Culture's Consequences*, SAGE, Beverly Hills
- HOFSTEDE, Geert (1994), *Vivre dans un monde multiculturel: comprendre nos programmations mentales*, Les Éditions d'Organisation, Paris
- HUMPHREY, John (1992), *Capitalism Control and Worker's Struggle in the Brazilian Auto Industry*, Princeton University Press, Princeton
- KERN, H.; SCHUMANN, M. (1989), *La Fin de la Division du Travail ? La Rationalisation dans la Production Industrielle*, Éditions la Maison des Sciences de l'Homme, Paris
- KOVÁCS, Ilona (1992), *Novas Tecnologias, recursos humanos, organização e competitividade*, in *Sistemas flexíveis de produção e reorganização do trabalho*, CESO I & D, Lisboa
- KOVÁCS, Ilona (1992), *A participação no contexto da competitividade in Organizações e Trabalho*, (12), Lisboa
- LIMA, Marinús Pires de et al. (1993), *A Acção Sindical e o Desenvolvimento*, Salamandra, Lisboa
- LIMA, Marinús Pires de, PIRES, Maria Leonor, ALVES, Paulo (S/DATA), "Transformações das relações laborais em três sectores: os casos das indústria automóvel, siderúrgica e naval" in *Análise Social*, nº 134, ICS, Lisboa
- LIMA, Pedro Pires de (1996), *A logística na indústria automóvel em Portugal: os casos da fábrica Renault de Setúbal e da Autoeuropa*, IST (Tese de Mestrado), Lisboa

- MARQUES, Maria Manuel (1992), *Subcontratação e Autonomia Empresarial - Um Estudo sobre o Caso Português*, Afrontamento, Porto
- MARTIN, Dominique (Dir.) (1989), *Participation et Changement Social dans L'Entreprise*, L'Harmattan, Paris
- MERCKLING, O. (1986), *Transformation des emplois et substitution travailleurs français- travailleurs immigrés: le cas de l'automobile* in *Sociologie du Travail* (1)
- MIDLER, Christophe (1993), *L'Auto qui n'existait pas: Management des Projets et Transformation de L'Entreprise*, InterEditions, Paris
- NEVES, António Oliveira das (1993), *Impacto do Projecto Ford/Wolkswagen no Emprego na Área da Península de Setúbal*, IEFP, Lisboa
- NEVES, António Oliveira das (1994), *A bacia de emprego na Península de Setúbal: a complexa gestão das relações formação/emprego*, in *Colóquio Reestruturação Produtivas e Políticas de Emprego/Formação*, IEFP, Lisboa
- OHNO, T. (1989), *L'Esprit Toyota*, Masson, Paris,
- PIRES, Maria Leonor (1996), *Mudanças Tecnológicas e Organizacionais e Qualificações na Indústria Automóvel na Península de Setúbal* (Tese de Mestrado), ISCTE
- SAINSAULIEU, Renaud (1987), *Sociologie de l'Organisation et de l'Entreprise*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques
- TOLLIDAY, Steven et alii (1986), *The Automobile Industry and its Workers, Between Fordism and Flexibility*, Polity Press, Oxford
- TOURAINÉ, A. (1955), *L'Évolution du Travail Ouvrier aux Usines Renault*, ed. CNRS, Paris
- UNIDADE DE AVALIAÇÃO DA OID/PS-CESO, ICS, AERSET, DINÂMIA,GET - coord. A. Mateus, M. P. Lima, M<sup>a</sup> João Rodrigues. Isabel Guerra (1994), *Relatório Final de Avaliação da OID da Península de Setúbal*, Lisboa
- VALA, Jorge et al. (1994), *Psicologia Social das Organização - Estudos em Empresas Portuguesas*, Celta, Oeiras
- WOMACK, James P. et al. (1990), *The Machine that Changed the World*, Rawson Associates, New York

# **INDUSTRIAL RESTRUCTURING AND TERRITORIAL ORGANIZATION: RECENT TRENDS IN DEVELOPMENT POLICIES**

**Chris Jensen-Butler<sup>1</sup>**

## **1. INTRODUCTION**

There is general agreement that the period from 1945 to the early 1970s was a Golden Age for the economies of the Western World (see for example Hobsbawm, 1994). This Golden Age (sometimes called the Trente Glorieuses) seemed to come to an abrupt end around 1973, when the first oil crisis symbolized the end of an era. The western world then embarked upon a more uncertain future and a prolonged period of crisis with rising unemployment, slower productivity growth and increasing competition from other parts of the globe.

The crisis of the early 70s had been some time under way. One explanation of the crisis is based upon the idea of limits to economic expansion based upon what has come to be known as Fordist regimes of accumulation and related modes of regulation (Dunford 1990). In this view, the limits of economic expansion based upon large scale production and technologies of mass production had been reached, resulting in a fourfold crisis. First, there was a crisis of profitability, as the bargaining power of the labour force had grown under conditions of full employment, backed up by the welfare state. Second, there was a crisis of productivity. Productivity growth began to slow down, the limits to intensification of work in large scale plants having been reached. Third, there was a crisis of exports, as newly industrializing countries began to offer serious competition to established industrial producers in the western world, utilizing to the full their wage advantage. Finally, there is evidence to suggest that consumer tastes shifted away from mass-produced goods towards more

---

<sup>1</sup> Department of Economics. University of St. Andrews

customized products, mitigating against further development of mass-production. This multi-faceted crisis unfolded in the context of an increasingly globalized economy, where not only international trade was growing, but also production was increasingly organized and developed at a global scale. This in turn meant that the traditional basis of regional or national comparative advantage, relying upon relative immobility of the traditional factors of production, also began to disappear. Volatility, uncertainty and economic distress reappeared in regional economies.

These changes produced a new wave of industrial restructuring which had several dimensions. Changes in industrial organization often involving process innovation, where microelectronics, telecommunications, information technology and new transport technology play major roles unfolded. Product innovation assumed considerable importance and whole new sectors have developed rapidly, such as biotechnology and information technology. At the same time there was a shift in the relative importance of sectors. A service economy has evolved in the developed world which, increasingly, is being transcended by an information based economy at the threshold to the Information Society. New patterns of industrial location are emerging, where perhaps the most important feature is the interaction between the global and the local in determining locational choice. As industry becomes more global in its organization and locational, so the importance of locality increases. Small differences in the social, economic or even cultural characteristics and properties of localities, offering new forms of locational advantage, sometimes transient, increasingly determine location of economic activity and thereby the fortunes of localities and regions. This constitutes a new tension between globality and locality (Stöhr 1990). Cities are the most varied and complex type of locality, and thus they have the greatest economic potential in the new spatial economy (Jensen-Butler 1997).

In the following, the relationship of territorial development policies to these economic and social changes is examined. Special consideration is given to changes in the underlying economic philosophy behind changes in spatial economic policy.

## **2. THE THEORETICAL BASIS OF SPATIAL ECONOMIC POLICY**

Regional and urban economic policy is the normative counterpart of regional and urban economic theory. The latter attempts to explain the way in which the spatial economy functions, whilst the former deals with attempts to improve the aggregate

performance of the spatial economy through policy-based public sector intervention. However, as soon as one becomes involved in real world situations and the desirability of certain ends, one also becomes irrevocably involved with questions of *welfare* or the maximization of well-being. This invariably leads into complicated distributional questions which characterize urban and regional policy. Politicians are therefore usually important actors in the policy process, as their activity represents a substitute for the theoretical social welfare function which the policy-makers are trying to maximize.

Spatial economic policy can be reactive or proactive. Reactive policy attempts to rectify problems created by changes in other socio-economic systems - often the productive system - or even by earlier policy intervention. Proactive policy is also concerned with problem avoidance, but here the problems lie in the future. This type of spatial policy participates actively in economic and social change, frequently as one of the agents contributing to transformation of the production system, in an attempt to create a future desired situation. Spatial economic policy can simultaneously be both reactive and proactive, but the trend clearly seems to be that policy is becoming more proactive.

As an approach to urban and regional economic policy analysis, macro-economic policy will be considered briefly. Four macro-economic policy goals are commonly identified: i) efficiency, ii) stability iii) equity iv) external equilibrium, (Shaw 1974, Peston 1974, CEG 1990a).

The efficiency goal relates to the role of policy in improving the performance of the national economy, in terms of economic growth. Here the argument is that in certain circumstances - identified as market breakdown - policy intervention can be more efficient than market outcomes in attaining a social optimum. The stability goal relates to the aims of low unemployment and low inflation rates in the long term, and the way in which these goals can be combined. The Philip's curve (Shaw 1974) has been an important tool of policy analysis in this respect. The equity goal relates to the question of income distribution. Finally, the goal of balance of payments equilibrium has played an important role in policy formulation in many western European countries in recent decades.

Comparisons with urban and regional policy goals is interesting. Efficiency in the spatial economy, in the form of increased place productivity, economic growth and improved income-generation capacity is a clear goal of spatial economic policy. However, urban or regional economic policy does not seek a global, national



optimum, which is why spatial economic policy can sometimes be in conflict with national policy as the city or region strives to achieve a local optimum. This applies to situations where policy intervention creates sub-optimal location of economic activity in the national context. On the other hand, if spatial economic policy contributes to solving problems of shortages in supply of factors of production, these creating inflationary pressures at the national level as well as problems of congestion and other agglomeration diseconomies, it can contribute to increases in aggregate national economic performance in terms of growth of GDP. This effect of urban or regional economic policy corresponds to a shift of the national Philip's curve in an inward direction, leading simultaneously to a reduction in inflation and unemployment.

With respect to the stability goal, the individual city or region has only limited influence on inflationary forces in the environment in which it formulates its policy. Thus, the city or region cannot choose its own trade-off point on the Philip's curve, partly because leakages from the spatial economy are considerable. On the other hand, creation of stable employment is, and has been for many years, a major concern of spatial policy.

Equity goals have played a major role in spatial policy in western Europe, much more so than efficiency goals. As national policies designed to reduce unemployment have been seen to fail, many cities and regions have assumed this policy goal, not least because of the sensitivity of local politics to these questions and the marked local effects of increasing national unemployment.

Balance of payments considerations have not entered urban or regional economic policy formulation to any marked degree, but this may gradually be changing.

Examination of spatial economic policies as practised in western Europe reveals that both efficiency and equity goals can be identified as major principles in spatial economic policy, though they have a specific regional or urban content. In particular, the concept of efficiency must be developed and expanded beyond that of Pareto efficiency, in order to grasp the nature of contemporary spatial (especially urban) policy. This necessitates the use of two efficiency concepts: *market (Pareto) efficiency* and what can be termed *structural efficiency* (see Jensen-Butler 1996). Market efficiency relates to situations where the market breaks down, ie. market processes no longer create a social optimum. These are situations where externalities are involved, where public goods have to be provided, where production involves natural monopoly conditions or where group purchases involve large groups. Structural efficiency

relates to situations where markets break down either because of the nature of investments (for example because of indivisibilities, long term returns, high risk) or where the objective of policy becomes the creation of positive externalities, as discussed below. Also here, markets will not create a social optimum. hence the need for policy and public intervention.

The concept of equity must also be further developed as the urban and regional case is characterized by a high degree of interaction between *social* and *spatial* equity. Changes in the distribution of income between social groups imply spatial changes in equity and vice-versa.

Stability objectives, such as control of inflation or balance of payments equilibrium are not relevant for the analysis of specifically urban or regional policy, though the goal of social stability can be a powerful factor promoting urban economic policy, as the 1981 British urban riots demonstrated (Lever 1987).

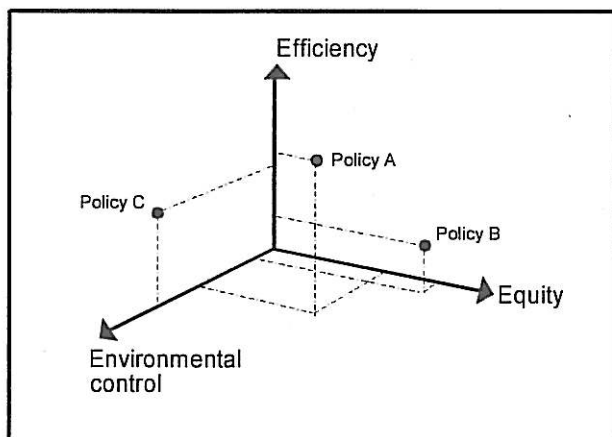
However, particularly in the urban case, and also in the regional case, a third important policy dimension is currently appearing, that of environmental control. The environmental problem is attaining such a magnitude that economic efficiency is being affected and serious health problems are arising in many urban areas (EFILWC 1992, CEC 1990b). This has placed environmental questions in the forefront of spatial economic policy, especially as urban areas are the single most important locality sources of environmental pollution. A related problem is that of congestion in urban areas. This, like environmental problems, is a negative externality, and affects spatial efficiency negatively.

These three dimensions, efficiency, equity and negative externalities, provide a basic analytical framework for spatial economic policy. They also form the basis of economic policy formulation in many European cities and regions, where as OECD (1987) notes, "(City) Governments usually pursue a combination of goals, including:

- a) strengthening the competitive position of urban economies by developing under utilized potential and opportunities for indigenous growth;
- b) improving the general levels of employment in areas with high structural unemployment;
- c) improving the participation of disadvantaged and minority groups in the economic process; and
- d) improving the physical environment..." (p21)

Economic policies in any city can thus be viewed in a three-dimensional space as shown in figure 1. The exact location of any policy measure in this space is determined by a number of factors, including decision-makers' preferences, budget constraints (which will tend to constrain the policy towards the origin) and the extent to which policy goals are in conflict, implying trade-off.

**Figure 1. Three dimensional policy space**



A fourth dimension can be added, that of budgetary constraint. Clearly a city or region with expanding income and employment will face fewer budgetary constraints than a city or region facing recession. For the first type of locality, local revenues, both in terms of taxation and user payments will be higher and social expenditure lower than for the second type of locality. Budgetary constraint and economic success are complementary.

### **3. THE BROAD TRENDS IN SPATIAL ECONOMIC POLICY**

Perhaps one of the more curious developments associated with the emergence of the crisis of the 1970s was an increasing rejection of policy and government intervention as a solution to economic crisis. This is a radically different point of departure when comparing with the response to the last major global economic crisis in the years

1929-33. In the 1930s planning and policy became key elements in combatting the crisis. The New Deal was the biggest single initiative, but the mid- 30s was also the period when the first serious regional policy initiatives developed in western Europe (for example, the UK Special Areas (Development and Improvement) Act of 1934. Applying the analytical framework of the previous section, the policies of the 1930s were primarily directed at spatial equity issues in the face of mass unemployment. The 1970s saw a widespread rejection of policy and planning as a means to combat crisis. This was partly related to the existence of a different political constellation in Europe and the US in the 1970s and also to the gradual abandonment of demand-side crisis management policies, perhaps partly because of the fear of inflation, though hyperinflation had been experienced before 1929 in some parts of the developed world. At the same time, supply-side policies became increasingly fashionable, an issue which is discussed below.

A second feature of public policy under the crisis which began in the 1970s was the development of what can be termed equity-based *concealed regional policy* (see for example, Hansen & Jensen-Butler 1996) In the post-war period welfare states had developed in most western European countries. These welfare states were built upon principles of large scale redistribution of income. The four main types of income transfer involved were i) from the state to individuals ii) from the state to firms iii) from the state to local authorities and iv) between local authorities. The first type of transfer is in many countries the most important in quantitative terms. What is of key importance as an issue of territorial policy is that these net transfers have their origins in (non-spatial) social policy, but they have an important spatial consequence. What happens, in general, is that large scale net income transfers take place from richer and more central regions to poorer and more peripheral regions. Thus, demand is stimulated in poorer regions in times of crisis, as these measures are semi-automatic. The sums involved in these transfers are substantial. For example, in Denmark in 1988 2.5 billion ECU was transferred from Greater Copenhagen to other Danish regions through (essentially welfare state based) transfers having no specific spatial objective, as shown in figure 2. At the same time the total expenditure on regional policy in Denmark was around .25 million ECU. In part, declining interest in regional policy can be seen in this light: The social and political consequences of regional economic decline were therefore less dramatic than in the 1930s.

The third element of spatial policy is the emergence of the European Community. The concealed regional policy referred to above only functions at the intra-national level. The attempt to create a single economic unit in Europe therefore raised issues

of distribution which could not be resolved by welfare state transfers. This is a major factor behind the creation of the three structural funds of the EU.

A fourth element of spatial policy was increasing concentration on the efficiency rather than the equity dimension of policy. The basic philosophy being that spatial economic problems are best resolved by improving competitiveness and place productivity in a weaker regional or urban economy rather than by relying on transfers and income support.

**Figure 2. GDP per capita by Danish region, (000kr and index, DK=100) and above average net payments from non-state sectors to regions, 1988.**

Region	GDP/inhab. 000kr	Index DK=100 GDP/ inhab.(bill. kr)	Above average net payments from non- state sectors
Greater Copenhagen	143.6	119.5	18.2
West Zealand	104.1	86.7	-1.2
Storstr m	98.2	81.8	-2.3
Bornholm	97.6	81.4	-0.4
Fyn	103.5	86.2	-3.6
Southern Jutland	105.3	87.7	-1.4
Ribe	113.0	94.1	-0.7
Vejle	112.8	94.0	-0.7
Ringk bing	114.4	95.3	-0.4
rhus	114.8	95.6	-1.4
Viborg		103.2	85.9
Northern Jutland	106.2	88.4	-4.0
Denmark	120.1	100.0	

Source: N rskov(1991), Hansen (1991).

Fifth, some authors argue that a further consequence of the crisis of Fordism was, and is, a transition to post-Fordist production regimes based upon more flexible forms of production and, as a consequence a greater diversity of spatial economic structure and a mosaic of spatial economic development. Following upon the work of Piore and Sabel (1984), there is a division of agreement concerning the relative performance of mass-production Fordist-type industrial organization in recent decades and its future (Benko & Dunford, 1991). Fordism and neo-Fordism are contrasted with production systems based upon flexible specialisation, involving small and medium-sized firms in new industrial districts, enjoying external scale and scope economies in local innovative milieus, which operate in specific social and political

contexts. These milieux, it is argued, further cooperation, mutual trust, business alliances and inter-firm solidarity (Scott 1988). Some authors argue that a major paradigm shift towards flexible production is occurring (Schoenberger, 1988, Cooke 1988), whilst others reject the idea of such a shift (Sayer 1989, Gertler 1988, Amin & Robins 1992a) The technologies involved in these two paradigms, as well as the organizational forms, are substantially different as are the locational outcomes. The debate seems rather long on theory and short on empirical analysis (Feldman 1991). A third point of view has been put convincingly by Amin and Robins (1992), who argue that the real forces shaping national, regional and local economies are the global corporations, following a variety of strategies and here other models of industrial development are hypothesized. To the extent that development of more flexible forms of production has occurred then one consequence would indeed seem to be more locality rather than regionally or nationally based development processes, leading to a more mosaic-like pattern of spatial development. This in turn highlights the tendency for spatial policy to address itself increasingly to localities rather than wider areas. It also explains the growing interest in cities as spatial economic actors and the role of urban policy in spatial development (Jensen-Butler 1996).

#### **4. POLICY MEASURE REGIMES**

In the following it is argued that a sequence of three different policy regimes with respect to spatial economic policy in Europe can be identified: Traditional regional policy, the spatial economic policy of the 1980s concentrating on technical change and innovation and the newest policy type, based upon locality and the existence of positive externalities. It is the underlying economic theory which differentiates the three regimes. In any case the transition between regimes is gradual, so that mixed forms always co-exist.

##### ***Traditional regional policy***

Traditional regional policy measures, developed from the 1930s onwards, addressed themselves to what appeared to be one of two key issues - taking work to the workers or taking workers to the work. In fact, in many European countries, much more attention was given to the first rather than the second issue. There were perhaps three reasons for this. First, a further important dimension of regional policy appeared in the 1940s, that of limiting the negative effects of growth in major conurbations: congestion, inflationary pressure and breakdown of infrastructure.

Second, an active policy of moving labour could be seen to be potentially more socially disruptive and wasteful of social capital than the alternative and third, considerable relocation of population was occurring anyway, without the assistance of policy. In southern Europe this had a major international dimension.

Regional policy was thus directed to the promotion of economic activity in situ and usually involved cost subsidy of either capital, labour or production. Taking the neo-classical production function as a point of departure:

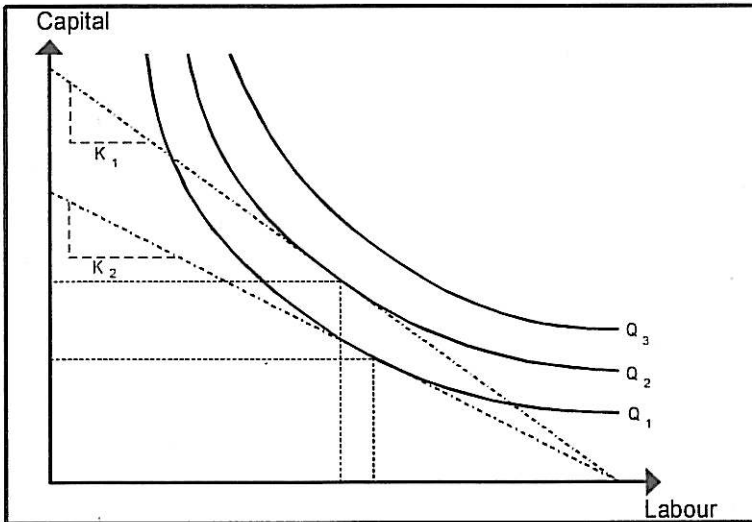
$$Y_r = f(K_r, L_r)$$

Where Y is the product, K capital stock and L labour and the subscript r indicates the region. The implicit form of the function

$$f(Y_r, K_r, L_r) = 0$$

is the equation of an isoquant for a given constant production level (figure 3).

**Figure 3. Isoquants and isocost curves: the effects of regional policy**



A regional capital subsidy has the effect of shifting the isocost line upwards on the vertical axis as shown in figure 3. This implies both an increase in production, shown by the jump to a higher isoquant and substitution of labour by capital. Whilst income does increase, the employment effect, at least in the short and medium term, is indeterminate, depending upon the relative sizes of the income and substitution effects of the shift.

A regional labour subsidy will tend to increase employment, at least in the short and medium term, as the substitution effect on employment is always positive. However, regional employment subsidies have fallen out of favour, as they are very difficult to administer and firms are tempted to replace ordinary labour with subsidized labour. In addition, it will encourage a more labour-intensive production in the long run, which, according to neo-classical principles, will not be a sound basis for long-term growth. An output subsidy, for example subsidizing the transport of products from an island, will, in general, also have a positive employment effect.

Capital subsidies (grants or cheap loans for example) still remain an important component of traditional spatial policy as they are easy to administer and easy for firms to use. A basic dilemma of this type of spatial policy is that it is supply-side rather than demand-side. This means that the employment effects of such policy, at least in the short and medium term, are more limited than if demand was stimulated directly.

However, this type of spatial policy measure rests upon a given view of technological change, namely substitution between capital and labour - essentially a move along the same isoquant. The reason why capital subsidies are preferred can easily be seen in the intensive form of the standard Cobb-Douglas production function:

$$\frac{Y_r}{L_r} = f\left(\frac{K_r}{L_r}\right)^\alpha$$

where:

$\alpha$  : capital's share

This indicates that regional labour productivity depends in the long run on the



regional K/L ratio.

Since the middle of the 1980s the inadequacy of this view of technology has become more apparent. At the same time, the question of technological change and regional income growth has become a much more central issue.

***Spatial economic policy in the 1980s :innovation and technical change***

The issue of income growth and technological change became increasingly central in spatial policy from the mid 1980s (for the case of Denmark see Jensen-Butler 1992). The foundation of this change was increasing awareness of the fact that the productivity of labour and capital could change for other reasons than altering the quantities in which they are combined. This can be represented in the neoclassical production function by a term  $t$ , representing (disembodied) technical progress over time:

$$Y_r = f(t, K_r, L_r)$$

The increasing realization of the importance of the term  $t$  (the Solow residual) gave new dimensions to spatial policy. In the standard neoclassical model, it is assumed that  $t$  is something which affects both capital and labour instantaneously in all regions. However, numerous studies have indicated that this is not the case. Some regions seem to be permanently more innovative than others. This can be either due to regional characteristics which promote innovation or to the regional capacity to absorb innovations which come from outside. Thus  $t$  should be replaced by  $t_r$ .

Since the 1980s spatial economic policy has been increasingly orientated towards promoting technological innovation, both process innovation and product innovation, as a means of creating regional income and employment. Technological development programs, market development programs, institutional technology transfer arrangements and institutions, promotion of local entrepreneurship and human capital improvement programs have been common development tools of the last 10-15 years in the context of spatial development policies. At the European level a range of programs, such as RACE and STAR have been targeted at innovation and technological change, and the European Social Fund is used to increase the quality of human capital.

Thus, efficiency questions moved to the forefront in spatial economic policy, which

became increasingly orientated towards the creation of income growth in poorer regions through increases in regional competitiveness. The equity issue was replaced by the question of speed of convergence of regional GDP per capita in Europe. Convergence was to be promoted by essentially supply side orientated policies, designed to improve regional factor productivity.

There has frequently been a contradiction in this type of policy with respect to employment generation. Product innovation generally creates additional employment, as new products mean new markets and increased demand. Process innovation, on the other hand, is frequently labour-saving, which can mean that the initial effect on employment is negative. In the long term, productivity increases will augment competitiveness and the region or locality will be potentially better capable of creating income which can create more employment. The actual employment effects depend upon the relative growth of two variables, productivity and GDP. Given that GDP is regional product,  $L$  is the size of the labour force and  $t$  is time, then it is fairly easy to see that if

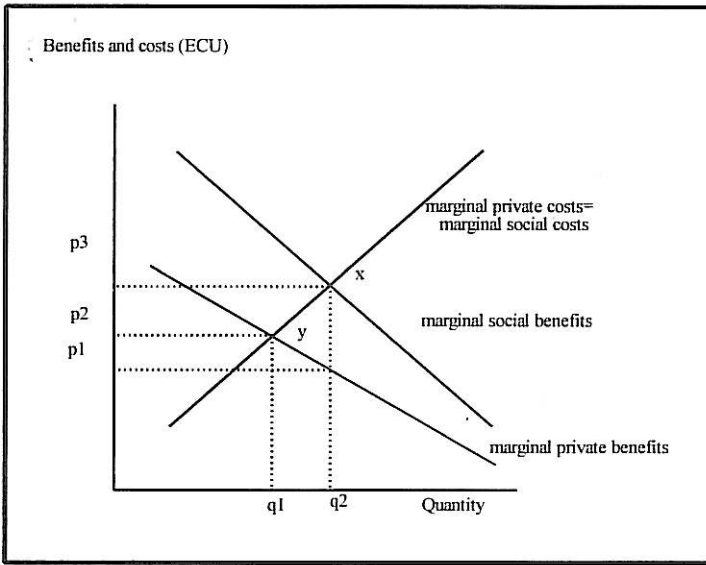
$$\frac{d}{dt} \left( \frac{GDP}{L} \right) > \frac{d}{dt} (GDP)$$

(ie. productivity growth is greater than income growth), then employment will fall. The reverse is also true.

A further contradiction lies in the fact that many studies have shown that innovation and technological progress tends to be very spatially concentrated. Whilst process innovation exhibits a less concentrated geographical pattern, product innovation tends to be very highly concentrated in regions and localities which are information and knowledge rich, at the nodes of networks, and diversified in their economic structures. Such localities are not usually to be found in poorer regions.

One important way in which the productivity of both capital and labour is increased is by improving the quality of physical infrastructure in a region, especially transport and communications. Improvement of infrastructure has played a major role in European regional policy.

Figure 4. A positive externality



***Newer trends in spatial economic policy: Positive externalities and the growing importance of locality***

There are signs that the underlying rationale behind spatially orientated development policies may again be slowly changing. This change is related to an increasing awareness of the role of *positive externalities*, or positive spill-over effects, associated with agglomerations of production in certain localities. Such untraded interdependencies are perhaps more important than has generally been realised for spatial development. As they are externalities, extra-market action is required to develop and enhance the advantage which they offer. The concept of a positive externality is shown in figure 4.

Here there is a divergence between private and social marginal benefits and the social optimum level of economic activity is at  $x$  (quantity  $q_2$ ), but the market will only provide for level  $y$  (quantity  $q_1$ ) so that a subsidy of  $p_3 - p_1$  will be necessary to ensure optimality.

The effect of a positive externality on the production function, using a standard Cobb-Douglas formulation is as follows:

formula

$$Y_r = A_r K_r^\alpha L_r^\beta E_r^\epsilon$$

Where

A: technical progress

E: a positive externality (such as the average level of human capital)

$\alpha$  ,  $\beta$  , and  $\epsilon$  are parameters.

What is especially interesting from the spatial point of view is that  $K_r$  and  $L_r$  are, in principle, marketable commodities, which means that they are transferrable in space, whilst  $A_r$  is more spatially fixed, as noted in the previous section, and  $E_r$  is very much so. This in turn means that public authorities with responsibility for economic development in a given space can now develop a new form for comparative advantage, as the older forms based upon labour and capital fade away in the increasingly mobile and global economy.

Externalities, both negative and positive, frequently (though not always) exhibit clear geographical characteristics. First, they are usually strongly localised phenomena. Second, they are usually more important when actors are located in space at high densities, rather than low densities. Another term for externality is neighbourhood effect. Third, they usually exhibit the feature of distance decay outward from the locational centre of the externality. Finally, they are often subject to the influence of jurisdictions, ie they only apply in certain legally defined areas (an obvious case is that of certain types of public good).

There are a large number of different types of positive externality which affect spatial performance. The existence of an information-rich environment with many interactions between information-carrying actors promotes creativity and knowledge production. The existence of high quality human capital in a locality also represent a positive externality. An industrial culture with well developed contact networks or what Amin & Thrift have termed 'a simultaneous collectivization and corporization of economic life, fostered and facilitated by particular institutional and cultural traditions' or 'institutional thickness' (Amin & Thrift 1994b, p15). Networks, of course, are institutional arrangements where the principal benefits to members arise through the existence of positive externalities (ie the benefits of network membership

are far in excess of the costs of joining). The promotion of networking amongst producers and producers of consumers is a rapidly growing type of policy initiative. Nodes on networks become particularly interesting localities in this respect. The city of Lille is attempting to enhance this factor with an urban development policy based upon nodality in both transport and telecommunications, involving the TGV and a Teleport at Roubaix. Antonelli (1992) discusses the role of externalities in telecommunications networks. Risk minimization for entrepreneurs offered by various types of public policy in a given locality is another example of a positive externality, as is a dynamic entrepreneurial environment. Simultaneity of investment and planned (in a temporal sense) provision of infrastructure also represents an important positive externality for many developers. The welfare losses associated with the absence of a high speed rail link at the British end of the Channel Tunnel is a simple illustration of this fact. Furthermore, the reason why the market could not produce the socially desirable result in this case was because the potential developers were not prepared to face the possibility of having to pay all or some of the externality costs which the development would incur. The role of intangibles, such as amenity value, a clean environment, cultural heritage and absence of social conflict represent increasingly important externalities determining location of high-tech industry and information-based service. Urban renewal programs for city centres create directly such positive externalities.

Given the spatial characteristics of externalities, one consequence of their increasing importance in policy is the *replacement of the region by the locality* as the unit relevant for policy analysis. This takes on various forms. The regional production system is one example of spatial development based directly upon the existence of positive externalities, as in the case of Baden Württemberg or Emilia-Romagna (Cooke & Morgan, 1994). The reemergence of the city as the prime production locality in the Information Society is another example (Jensen-Butler et al 1997). The first signs that locality was replacing region as unit for areal development can perhaps be seen in the British Inner City programs and policies of the late 1970s.

As the existence and promotion of positive externalities becomes a central issue in spatial economic development, public authorities have to move more directly into the economic arena as, by definition, the market cannot perform this task. This is why the concept of the entrepreneurial city is emerging, and why new forms of partnership between the private and public sector, as well as between the social partners, are becoming increasingly common.

Efficiency is still the principal policy objective in this phase, but what is also interesting is that there is increasing awareness of the interactions between the three principal policy dimensions of efficiency, equity and control of negative externalities. Localities without major social conflict, a phenomenon which often arises because of a successful equity-based policy, becomes more attractive for investment. Likewise, clean and uncongested localities attract investment. The increasing intervention of the public sector to realise the full advantage from the presence of positive externalities has promoted interest in the other two policy dimensions. The approach remains, however, firmly supply-side, which highlights problems with the principal political concern in the European economy of unemployment. Supply-side policies are not designed to create short and medium term increases in employment as their first priority.

## **5. SPATIAL POLICY IN EUROPE IN PERSPECTIVE**

This section examines briefly the development of spatial policy in Europe using the ideas developed above.

European regional policy was established in 1975, when the European Regional Development Fund (ERDF) was set up. Other EC funds had a clear regional component, such as the European Social Fund (ESF) and the European agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF). In addition, various EC policies and programs had a considerable regional impact, such as competition policy and the Integrated Operations. Until 1984 the distribution of funds between regions was largely the decision of member states, made on the basis of a quota allocation to each state. In the period 1975-83 ERDF allocations went primarily to infrastructure projects as well as to investment support for industry and in some cases tourism. European regional policy was here, in general, following the traditional model based upon cost support, primarily for capital investment. Armstrong (1978) has pointed out that these early years of regional policy were characterised by a marked lack of spatial targeting. Regional assistance was spread thinly over regions. Furthermore, deprived cities and urban areas were completely ignored.

Whilst some reforms occurred in 1984, the major reform of EC regional policy occurred in 1988. The principal elements of this reform were as follows.

First, five priority objectives were established:

1) Promotion of development in the underdeveloped regions

- 2) Redevelopment of regions seriously affected by industrial decline
- 3) Combatting long-term and unemployment
- 4) Assisting the integration of young people into working life
- 5) Ensuring structural change in agriculture (Objective 5a) and assisting rural development (5b)

Since Sweden and Finland joined the EU a sixth objective, that of dealing with the problems of sparsely populated areas, as been added to the list. Objectives 1,2, 5b and 6 have an explicit regional dimension, whilst with the other objectives it is only implicit.

Second, the allocations to be made from the three structural funds are to be coordinated. Third, the partnerships between the different administrative levels involved in the policy process and also the social partners is to be strengthened. Fourth, the concept of integrated planning and programming was established which in concrete terms means that member states had to draw up regional development plans for the regions concerned which, when approved, became the Community Support Frameworks (CSF). Finally, the principles of monitoring and assessment were firmly established. In addition, Operational Programmes, highly targeted to specific areas were set up.

It can be seen that the 1988 reform does provide greater coherence and integration in Community regional policy, as pointed out by Bachtler & Mitchie (1993). There also seem to be clear moves away from the traditional cost subsidy notions of regional policy. Coordination and planning represent a positive externality, ensuring maximum synergy effect between different policy measures. In addition, the type of allocations actually made also appeared to shift somewhat, with more emphasis on development of human resources and improvement of productive capacity. This represents a clear move into promotion of innovation and technical progress rather than simple cost subsidy. It is perhaps in the Operational Programmes that the concept of externalities is most clearly visible as these are areally highly targeted and usually involve a technology component and the notion of synergy.

A further reform of the Structural Funds occurred in 1993. New regions (mainly in Germany) were included, incidentally expanding the coverage of areas designated under objectives 1,2 and 5b to about 52% of Community population from about 43%. A new Objective 4 was established to facilitate adaption of the labour force to industrial change and restructuring. Single Programming Documents (SPDs) were introduced to make planning and administrative procedures more efficient. More

stringent evaluation and control with the principle of *additionality* was introduced. The idea of partnership was enlarged to include the economic and social partners and greater respect for the environment through introduction of the concept of *sustainable development* into community policies was established. In addition, a *Cohesion Fund* was set up in 1993 with 15 billion ECU to assist transport and environmental projects in the four member states whose GDP/capita is below community average.

The breakdown of expenditure on CSFs /SPDs 1994-96 in Objective 1 regions is shown in figure 5. Here it can be seen that 31.2% of expenditure will go to infrastructure, whilst 28.5% goes to human resource development and 38.1% to improving the productive environment.

There have been major changes in the way in which EO structural funds are being used at the regional level. In general, there has been a shift away from labour and capital subsidies towards promotion of uptake of new technology at regional level and further to more localised support policies, apparently involving questions of positive externalities. These changes are captured in the following quotation:

*Regional policy (in the EU) has focused increasingly on assisting the restructuring of regional production systems. Although regional financial incentives are still the main instrument for the promotion of new productive investment in the regions, policy makers are moving away from their former reliance on subsidies for investment and employment, and measures are being oriented more towards improving competitiveness and regional business environment through business-related infrastructure development..... technology transfer and consultancy services, especially for marketing and exports. The nature of business-related infrastructure provision is also changing: the traditional provision of industrial estates, factories and local services is being supplanted by the creation of enterprise and incubator units, technology and science parks and telematics centres. (CEC 1994, 136)*

Many of these features indicate a transition into the second and third stages of spatial policy identified above. Whilst the main emphasis of European regional policy rests upon efficiency objectives, there are now clear indications that equity considerations (the Cohesion Fund) and environmental questions are gaining in importance as dimensions of policy. This represents an increasing awareness of the spill-over effects amongst these three dimensions. The distribution of expenditure documents



increasing awareness of both the importance of technological development and innovation and of the positive externalities associated with increased value of human capital and expenditure on R&D. There seems to be a clear trend to invest in measures designed to promote technical progress, such as enterprise and incubator units, technology and science parks and telematics centres and a growing interest in productive systems, indicating a greater network orientation. Increasingly, expenditure goes on measures designed to make firms more competitive and to assist small firms. Investment in training and site reclamation are classic examples of building upon positive externalities, examples of which are shown in figure 6 for Objective 2 regions 1994-96.

A number of the new generation of *Community Initiatives* are directed specifically at technological change and innovation promotion (LEADER, ADAPT, SME). Others deal with land and site reclamation (RECHAR and RESIDER) The URBAN program is the first specifically targeted urban program, building specifically upon urban advantages.

### ***Some contradictions in European spatial policy***

A number of important contradictions are to be found in spatial policy in Europe.

First, there is increasing political concern over the problem of unemployment in Europe and its potential destructive consequences for the European Union, as witnessed by the 1993 Delors' White Paper. However, European spatial policy remains essentially supply-side, which means that the positive employment effects are much lower than if greater emphasis was given to increasing demand. This can be clearly seen in the ex-ante evaluations of the CSF in the period 1994-99. The European Commission calculates that the GDP of the 7 European countries containing Objective 1 regions will be 16.2% higher in real terms in 1999 because of the contribution of the structural funds to growth, whilst the labour force will only be 1.9% larger by 1999 because of the structural funds whilst 4.7% of Gross Capital Formation will be attributable to the structural funds. (CEC 1996) There does seem to be a clear goal conflict between efficiency and employment creation.

Second, other community policies have the opposite effects to regional policy. The classical case of this is the Common Agricultural Policy. In 1991 agriculture and fisheries consumed 63.5% of Community expenditure, compared with 13.2% on regional policy. By 1999 this should have changed markedly so that 45.7% goes to agriculture and 35.7% goes to actions based on the structural funds. The CAP has a clear positive bias with respect to relatively prosperous regions in northern Europe.

**Figure 5. Distribution of structural funds in Objective 1 regions by purpose 1994-96**

Purpose	Million ECU	%
Infrastructure	2973.0	31.2
Transport	15244.0	16.2
Telecom	1435.0	1.5
Energy	2495.0	2.7
Environment & water	8326.0	8.9
Health	1770.0	1.9
Human resources	26713.0	28.5
General education	5048.0	5.4
Vocational training	17890.0	19.1
Research and development	3775.0	4.0
Production frameworks	35721.0	38.1
Industry and service	16088.0	17.1
Agriculture and rural development	14405.0	15.4
Fisheries	1915.0	2.0
Tourism	3313.0	3.5
Other	2104.0	2.2
<b>Total</b>	<b>93810.0</b>	<b>100.0</b>

Source: CEC (1996) p 17

**Figure 6. Distribution of structural funds in Objective 2 regions by purpose 1994-96**

Purpose	Million ECU	%
Production frameworks	3052.0	45.2
Industry and service	1766.0	25.9
All industry and service	612.0	9.1
SMEs	1153.0	16.7
Tourism	458.0	6.8
Support infrastructure	827.0	12.5
Human resources	2298.0	34.1
Education, employment	1532.0	22.5
Educational centres, equipment	1532.0	1.7
Research and development	655.0	9.9
Renewal of industrial and urban areas	937.0	13.7
Industrial areas	582.0	8.6
Urban areas	355.0	5.1
Environmental protection	388.0	5.7
Technical assistance	86.0	1.3
<b>Total</b>	<b>6761.0</b>	<b>100.0</b>

Source: CEC (1996) p 41

Third, there is also a clear tension between competition policy, designed to promote the competitiveness of European industry and services and regional policy. This issue was raised in 1978 by Armstrong, who pointed out the fundamental conflict between these two types of policy, giving rise to critique by Deacon (1982).

Finally, new tensions are emerging in relation to potential enlargements of the European Union towards the east. The southern European countries fear that the regional assistance funds available to them will be drastically reduced.

## 6. CONCLUSIONS

Analysis of policy should examine policy measures in relation to the three fundamental policy dimensions of efficiency, equity and control of negative externalities. Whilst the origins of spatial policy are clearly related to equity issues, there has been a clear tendency to seek to solve equity problems through supply-side policies designed to induce growth in poorer regions, rather than to rely on transfers to reduce regional inequality. At present there seems to be a growing tendency to reintroduce explicitly all three spatial policy dimensions or goals, out of recognition of the spill-over effects between these.

It also seems to be possible to identify changes in spatial policy with respect to their base in economic theory. From spatial policy based upon cost subsidy, the policy development trajectory seems to go through increasing emphasis on technological change and innovation as a source of growth to the more recent approaches involving the creation and enhancement of positive externalities. If this is in fact the case, then one must expect that spatial policy will be more explicitly targeted at localities rather than regions (where cities will be a prime type of locality) and the involvement of the public sector will become greater rather than less.

## BIBLIOGRAPHY

AMIN A, ROBINS K (1992) The re-emergence of regional economies? The mythical geography of flexible accumulation. *Environment & Planning D: Society and Space* vol 8 no 1, 7-34.

AMIN A, THRIFT N (1994a) *Globalization, institutions and regional development in Europe*. (Oxford University Press).

AMIN A, THRIFT N (1994b) *Living in the global*. In: Amin & Thrift (1994a) 1-22

ANTONELLI C (1992) *The economic theory of information networks*. In: ANTONELLI C, (ed), *The economics of information networks* (Elsevier Science Publishers, Holland) 5-27.

ARMSTRONG H (1992) Community regional policy: A survey and critique. *Regional Studies* vol 12, 511-528.

- BACHTLER J, MITCHIE R (1993) The restructuring of regional policy in the European Community. *Regional Studies* vol 27 no 6 719-726.
- BENKO G, DUNFORD M (1991) *Industrial change and regional development: the transformation of new industrial spaces* (Belhaven Press, London).
- BROTCHIE J et al. (1991) *Cities of the 21st. Century. New Technologies and Spatial Systems* (Longman Cheshire, Melbourne).
- CEC (1990a) One market, one money. *European Economy* no.44 (Commission of the European Communities, Brussels).
- CEC (1990b) *Green Paper on the urban environment* (Commission of the European Communities, Brussels).
- CEC (1994) *Competitiveness and cohesion: Trends in the regions. Fifth periodic report on the social and economic situation and development of the regions in the Community.* (Commission of the European Communities, Brussels).
- CEC (1996) *The structural funds in 1994* (Commission of the European Communities, Brussels).
- COOKE P (1988) Flexible integration, scope economies and strategic alliances: social and spatial mediations. *Environment & Planning D: Society and Space* vol 6 281-300.
- COOKE P, MORGAN K (1994) *Growth regions under duress: Renewal strategies in Baden Württemberg and Emilia-Romagna.* In: Amin & Thrift (1994a) 91-117.
- DEACON D (1982) Competition policy in the Common market: Its links with regional policy. *Regional Studies* vol 16 no 53-63.
- DUNFORD M (1990) Theories of regulation. *Environment & Planning D, Society and Space* 8, 297-322.
- EFILWC (1992) *Land use management and environmental improvement in cities* Proceedings of a European Workshop, Lisbon May 1992. (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin).
- FELDMAN M (1991) Technological change, industrial organisation and the restructuring of United States manufacturing. In: Brothie J et al. (1991) 307-322.
- GERTLER M (1988) The limits to flexibility: comments on the post-Fordist version of production and its geography *Transactions of the Institute of British Geographers* vol 13, 419-432.
- HANSEN, A.C. (1991) *Den geografiske omfordeling.* (AKF Forlag, Copenhagen).
- HANSEN F, JENSEN-BUTLER CN (1996) Economic crisis and the regional and local

economic effects of the welfare state: The case of Denmark. *Regional Studies* vol 30 no. 2, 167-187.

HOBSBAWM E (1994) *Age of extremes. The short Twentieth Century*. (Abacus, London).

JENSEN-BUTLER CN (1992) Rural industrialisation in Denmark and the role of public policy. *Urban Studies* 29, 6, 881-904.

JENSEN-BUTLER CN, Shachar A, van Weesep J (1997) *European cities in competition*. (Avebury, Aldershot).

JENSEN-BUTLER CN (1997) *Competition between cities, urban success and the role of urban policy: A theoretical framework*. In: Jensen-Butler CN, Shachar A, van Weesep J *European cities in competition*. (Avebury, Aldershot) 3-42.

JENSEN-BUTLER CN (1996) *A theoretical framework for analysis of urban economic policy*. In: Bailly A, Lever WF, The spatial impact of economic changes in Europe. (Forthcoming, Avebury, Aldershot).

LEVER WF (1987) Urban policy. In: Lever WF (ed) (1987) *Industrial change in the United Kingdom*. (Longman, Harlow, UK).

Nørskov, A. (1991) *Offentlige og mellem-regionale pengestrømme i Danmark i 1988*. (AKF Forlag, Copenhagen).

OECD (1987) *Revitalising urban economies* (OECD, Paris).

PESTON MH (1974) *Theory of macroeconomic policy* (Philip Allan, Oxford).

PIORE MJ, SABEL CF (1984) *The second industrial divide: Possibilities for prosperity* (Basic Books, New York).

SAYER A (1989) Post-Fordism in question *International Journal of Urban and Regional Research* vol 13, 666-695.

SCHOENBERGER E (1988) From Fordism to flexible accumulation: technology, competitive strategies and international location. *Environment & Planning D: Society and Space* vol 6 no 3, 245-262.

SCOTT AJ (1988) Flexible production systems and regional development: the rise of new industrial space in North America and Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research* vol 12 no.2, 171-186.

SHAW GK (1974) *An introduction to the theory of macro-economic policy*. (Martin Robertson, London).

STÖHR WB (1990) *Global challenge and local response* (United Nations University, Mansell, New York).

# **INDUSTRIAL RESTRUCTURING AND NEW PRODUCTION CONCEPTS: IMPLICATIONS FOR TERRITORIAL DEVELOPMENT IN EUROPE**

**Ray Hudson<sup>1</sup>**

## **1. INTRODUCTION**

There has recently been several claims about epochal transformations in contemporary capitalism and related changes in organisational and spatial forms of production (see for example Aglietta, 1979; Hall, 1985; Harvey, 1989; Lash and Urry, 1987; Marshall, 1987; Scott, 1988). Despite important differences between them, such claims share a crucial common characteristic - they conceptualise the historical geography of capitalist development as unfolding sequentially in discrete stages (see Thrift, 1989). In contrast, others recognise such changes but are more cautious as to how they evaluate their significance (for example, see Brenner and Glick, 1991; Gordon, 1988; Hudson, 1989; Offe, 1986; Sayer, 1989). Whatever their differences, this group see claims about sharp binary divides between discrete stages of development and epochal transformation as theoretically premature and, often, politically dangerous. They emphasise the construction of a more complex mosaic of juxtaposed production processes, consumption patterns, contradictory regulatory practices and spatial differentiation, with strong threads of continuity with what went before.

These recent debates about economic restructuring have been increasingly dominated by concepts of globalisation, redefining in fundamental ways the conditions for, and limits to, the changing territorial organization of production, at all spatial scales (see Amin and Thrift, 1994). Globalisation is not an uncontested tendency, however, and this is emphasising the growing significance of local

---

<sup>1</sup> Centre for European Studies, Dep. of Geography, University of Durham.

differentiation and the specific characteristics of places for the ways in which the geographies of uneven development are constituted on the world stage.

The growing emphasis on globalisation is in part linked to claims as to the limits to state regulation, associated with the end of the Fordist regime of intensive accumulation and mode of regulation, which was centred on the activities of national states in national territories. The limits to Fordism became increasingly visible from the mid-1960s. Partly this was because of the maturing contradictions at the micro-scale within factories (see for example, Beynon, 1984). Initially, companies sought to resolve their crises of profitable production by sequential "spatial fixes", seeking fresh locations in which the organizational forms of Fordism would continue to be economically viable, initially within national territories, increasingly internationally (see Hudson, 1988). As the limits to such spatial fixes began to be reached, a search commenced for viable new micro-scale models of commodity production in all sectors of the economy, based on enhanced product quality and/or technologically more sophisticated production processes. Even during the peak of Fordism as a macro-scale growth model, however, within the advanced capitalist world much industrial production never was and never could be organised on Fordist lines (Pollert, 1988)<sup>2</sup>. The Fordist era was characterised by a tangled mosaic of industries, cities and regions, linked via processes of combined and uneven development which characterise capitalism as a mode of production.

At a macro-scale, the mode of regulation at national state level became problematic. State involvement did not abolish the crisis tendencies within the capitalist mode of production but internalised them within the state. In due course, these tendencies erupted as crises of the state itself and its mode of crisis management. In part, this was because the economy was becoming increasingly globalised but at the same time globalisation was facilitated by the actions and policies of national states. Recognition of these limits to state capacities led to a search for new neo-liberal macro-scale regulatory models that accepted and respected national states' limited powers to

---

<sup>2</sup> To some (for example, Storper and Scott 1989), all mass production is Fordist; thus they characterise industries such as bulk chemicals and steel as Fordist. This strips "Fordism" of any analytic specificity in terms of understanding geographies of production. Such industries, with their automated, continuous flow processes are in many ways best thought of as neoFordist, organised around territorially agglomerated production complexes. Thus while there were strong spatially deglomerative tendencies evident in some industries, there were, simultaneously, equally strong agglomerative tendencies observable in others. For an analysis of the reasons for this form of spatial agglomeration within Europe and the subsequent restructuring of these complexes within Europe and selective deconcentration to locations outside of Europe see Hudson (1983) and (1989).

counter the forces of the market (glossing over the point that markets are social and political constructions, not natural structures shaped by forces beyond social control). One implication of this was that globalization was further encouraged by national state policies. Globalization is not, therefore, the product of a "natural" economic process but rather reflects - *inter alia* - policy decisions by national states and is predicated upon their participation in changing the international regulatory framework via institutions such as the IMF, the World Bank, GATT, or the Multi-Fibre Agreement. Another implication was that the advanced capitalist countries became characterised by a much greater degree of socio-spatial inequality than had previously been the case. These changing intra-national and global conditions in turn defined the parameters within which corporate restructuring took place and territorial development strategies were to be formulated.

At the same time, and integrally linked to these changes, the geopolitical-economic map of Europe and its relations to the wider world were changing in important ways. While globalisation was increasingly influencing the organisation of production, so too within Europe was a related but more specific process of Europeanisation, linked to the changing geopolitical. These changes began in the 1950s with the creation of the EEC and EFTA. They continued over the next two decades with an ongoing redefinition of the boundaries between the two parts of western Europe and the deepening as well as widening of the EC as it became the EU. The continuing tension between EU policies to promote globally competitive companies (via support for R&D, a permissive attitude to intra-EU acquisitions and mergers, especially in key high tech sectors) and those seeking to promote social and spatial cohesion and equity within the EU had an important influence on corporate restructuring and patterns of territorially uneven development (Ramsay, 1990). Equally, especially with the onset of the Single European Market, inward investment into the European Union became an increasingly significant influence on the organisational and territorial pattern of production. These changes within western Europe nevertheless paled in comparison to those which radically redefined the relation between East and West into one between eastern and western Europe. The opening up of significant swathes of territory denied for decades to capital had major repercussions on patterns and processes of spatial uneven development and territorial development strategies within the new European space. It has created new opportunities for some companies and places; conversely, it has come to represent a serious threat to others. The opening up of eastern Europe to capital exacerbated socio-spatial differentiation within the east while doing nothing to narrow the gaps between east and west.



In summary, these changes - globally, within western Europe and between east and west - set the context in which corporate and territorial restructuring has occurred. Seemingly paradoxically, they have enhanced rather than diminished the particular and specific characteristics of places and so interest in territorially-embedded institutions which underpin competitiveness in the place market, with important implications for territorial development strategies. In the following sections, these points are developed more fully. First, the related issues of the growth of small and medium-sized enterprises and industrial districts is discussed. Then various alternative forms of high volume production and their geographies, and their relations to those of Taylorism and Fordism, are explored. Finally, some conclusions are drawn.

## **2. SMALL FIRMS AND FLEXIBLY SPECIALISED INDUSTRIAL DISTRICTS WITHIN EUROPE**

For some, the growing numbers of small firms and, more specifically, locally agglomerated flexible production systems represent a progressive response to the crisis of Fordism (see Scott, 1988; Storper and Scott, 1989). Two points can be made about the relationships between firm size, plant size and tendencies to produce "flexibly". First, there has certainly been a considerable expansion in the number of small firms in parts of Europe. Not least, this is because a switch to small firms and endogenous growth has characterised spatial development strategies for peripheral areas. Such small firms may deploy quite technically sophisticated production methods - small does not necessarily mean technologically backward or archaic forms of production organisation. Secondly, many big firms produce "flexibly". The pursuit of economies of scope is not necessarily in conflict with the pursuit of economies of scale. Conversely, many small firms do produce "rigidly", locked into either subcontracting arrangements whereby they produce to the qualities and quantities specified by their customers at the controlling retailing end of the production filiere or, alternatively, into the routine production of standardised components for those manufacturing companies further up the filiere which form their markets. Many small manufacturing firms are not therefore embedded into the social and technical production structures of industrial districts. In sharp contrast, they exist in the niches which are unattractive to bigger companies, are often subservient to them and engaged in fierce price competition with one another. In brief, their market position is based on profoundly asymmetrical power relations between companies in the production filiere, characterised by fierce competition between SMEs for the markets

which bigger companies provide, and in these circumstances small is not necessarily beautiful.

Industrial districts are characterised as relatively self-contained, product-specialised regional economies of linked small firms, which form internationally competitive nodes in a global economy. Accepting that in reality such forms of regional economic structure are rare<sup>3</sup>, and will remain so, what then are the processes that underlie this form of spatial reconcentration when it does occur? The fundamental proposition is that there has been a significant and irreversible growth in consumer sovereignty, alongside marked volatility and shortened product life cycles, which requires that production be organised on a flexible basis. Rigid production, centred around the benefits of hierarchical control, scale economies, vertical integration and task dedication on the part of both machinery and workers cannot meet consumer demands for better quality and more differentiated goods, with increasingly reduced life cycles. Consequently, satisfaction of market demands necessitates decentralised coordination and control, a horizontal division of labour between independent but inter-linked producers, numerical and task flexibility among workers who at the same time are required to display greater ingenuity and innovative 'on-the-job' capacities, and elimination of time and wastage in delivery and supply. Such forms of production organisation are claimed to be particularly evident in industries in which volatility and product innovation in niche markets is most pronounced. The new market conditions allegedly require a radical transformation of the production system towards flexible intra-firm and inter-firm arrangements which simultaneously combine economies of agglomeration, scope and versatility.

Moreover, it is argued that such a transformation implies a spatial reconcentration of the different agents involved in a production filiere. Such agglomeration offers a series of (Alfred) Marshallian benefits, upon which a system of vertically disintegrated and 'knowledge' based production can draw. This includes: reductions in transaction and transport costs; the production of a local pool of expertise and know-how; a culture of labour flexibility and cooperation, grounded in associative social relations of trust and dense localised social interaction within civil society (see Cooke, 1995; Storper, 1995); and the growth of a local infrastructure of specialised services,

---

<sup>3</sup> Other industries, not necessarily organised around small manufacturing firms, are claimed to be organised as industrial districts, however; for example, the international financial services sector focused on the City of London (see Amin and Thrift, 1991). Such a view sits uneasily with the notion of territorially agglomerated networks of SMEs since the City of London contains some of the most important controlling agents of the global economy.

distribution networks, and supply structures. The resultant geography of production becomes organised around a set of internally cohesive regional economies which each grow in a virtuous circle of self-reproducing and self-regulating territorially-based social relationships.

Over the last couple of decades, heavily influenced by Bagnasco's (1977) seminal study revealing the existence of a "Third Italy", a number of empirical studies have been carried out that are claimed to lend credence to the notion that industrial districts are (re)emerging in parts of Europe. In some cases high technology and certain sorts of micro-electronics production are seen as pivotal (Hall and Markusen, 1985; Isaksen, 1995). Commonly cited examples include the M4 corridor, the M25 ring and the area around Cambridge in the UK and Grenoble in France. Baden-Wurtemberg in Germany represents a different case, in which the emphasis is more on the applications of new production technologies within existing networks of inter-firm relations, in which large firms are typically prominent. A third example is constituted by various sorts of areas specialising in niche market consumer goods, such as designer clothing and craft products, such as the central and north east Italy, parts of Jutland in western Denmark (see Dunford and Hudson, 1995).

There are two types of questions that arise from such studies. First, does the specifications of process accurately reflect the social relationships that underpin these industrial districts? To what extent are there communalities of process between locations with industrial histories and structures as diverse as those found in Baden-Wurtemberg and the Third Italy? It is clear that the social processes constitutive of spatial agglomeration differ in very important ways, so that there is a danger of classifying together common spatial forms produced through very different sorts of social process. As Garofoli (1986) points out, one can identify at least three very different types of territorially-based forms of production organisation within the Third Italy. First, specialised productive areas, which are monosectoral, export-oriented and characterised by weak inter-firm linkages. Second, local productive systems, which are also monosectoral and export oriented but with strong intra-firm connections. Third, territorially integrated systems areas characterised by multisectoral production through diversified networks of local firms operating within a supportive institutional environment and in a climate of cooperation between the main social actors. This points to important differences in localised social structures, relations and production conditions within the exemplar region of the Third Italy itself. There are clearly grave dangers in indiscriminately grouping together European regions with very different social relations of production into an undifferentiated category of "new industrial

spaces" (as Scott, 1988, does).

Secondly, to what extent are such organisational-territorial forms themselves spatially and temporally specific and, conversely, to what extent are they generalisable to other times, places and industries? (see Hudson, 1989). There is growing evidence of firms within industrial districts increasingly internationalizing their production strategies via sub-contracting and/or direct investment (Dunford and Hudson, 1996). Furthermore, the range of commodities that can be produced via strategies of flexible production directed at niche markets is extremely limited, for there are powerful systemic pressures within capitalism which lead to a strong tendency to high volume (if not always Fordist-style mass) production and consumption.

### **3. BIG IS STILL BEAUTIFUL - EXPERIMENTING WITH NEW FORMS OF HIGH VOLUME PRODUCTION IN EUROPE**

The last decade or so has seen the centralisation of capital reach new heights, with waves of acquisitions and mergers (see Amin, 1992). More specifically, there has been a surge in acquisition activity, both by European transnationals in North America and North American and Japanese transnationals in Europe, along with enhanced cross-border acquisitions within the EU, stimulated by the immanent Single European Market (Hamill, 1993). A variety of motives has informed companies' decisions about such acquisitions and mergers: penetration into new markets; diversification over product markets and business cycles; a desire for increased domination of key and core sectors; or a wish to gain control of promising new products with growth potential, for example. At the same time, mergers and acquisitions are often a prelude to post-acquisition or post-merger rationalisation, eliminating surplus capacity, closing plants, and disinvesting from non-core businesses, which may radically redefine geographies of production. Paralleling this wave of acquisitions and mergers, there has been an increasing prevalence of strategic alliances among these bigger companies in search of economies of scale (in R&D, product development and so on) and scope as part of strategies to remain competitive in an increasingly global economy. These have been particularly prominent in industries characterised by high entry costs, a continuing importance of economies of scale, rapidly changing technologies and substantial operating risks (such as IT, biotechnologies, automobiles and new materials industries: Dicken and Oberg, 1996).

Such alliances and the heightened centralisation of capital have often been a key precondition for a more "flexible" (from the point of view of capital) reorganisation, restructuring and relocation of production. As Rainnie (1993, 65) has put it, "it is clear that strategic decisions about location, production, process and product mix will be increasingly made and coordinated at the centre of a small number of ever larger organisations. Production location, on the other hand, will be decentralised, but in units that are increasingly monitored and controlled from the centre." Such units may well be smaller in terms of employment than their predecessors, though output may well have increased as a concern with achieving scale economies remains decisive in many branches of production. Typically they achieve enhanced labour productivity via some combination of new fixed capital investment in more automated production technologies, more intensive ways of organising work and the labour process, and more efficient ways of processing material inputs. Such productivity gains are necessary, but not sufficient, for survival in the more fiercely competitive markets of the 1990s. It is, therefore, important not to conflate the reduction in the average size of production units (in terms of employment) with the growth of small firms.

These changes in corporate anatomy have often been key pre-conditions for experimenting with new ways of producing in great quantities as another strand of the search for competitiveness. Other approaches to high volume production have been explored, including just-in-time (Sayer, 1986), lean production (Womack et al, 1990), dynamic flexibility (Coriat, 1991), flexible automation (Veltz, 1991), and mass customization (Pine, 1993). Although often presented as distinctive options, there is actually considerable overlap in what each of these entails as they typically refer to the same set of exemplar companies and industries<sup>4</sup>. Perhaps the key characteristic that they all share is a concern to combine the benefits of economies of scope, small batch craft production and a greater flexibility in responding to consumer demand with those of economies of scale. This is most sharply exemplified by mass customization with its goal of batch sizes of one - that is, uniquely customised commodities<sup>5</sup>. But

---

4 For example, the emergence of lean production is identified with the evolution of Toyota's production system in the 1950s. Its "Japanese roots" are reflected in the many areas of similarity (if not identity) between it and just-in-time.

5 There is some evidence of this goal being achieved. Consider the following example (Pine, 1993, 194):

"Today, a Motorola salesperson can sit down with a customer and design the set of pagers that exactly meet that customer's desires. The specifications are entered into a portable Apple Macintosh and electronically sent to the company's headquarters in Schaumburg, Illinois. From there, orders flow automatically to IBM mainframes in the Boynton Beach factory and then to a set of fault-tolerant

while acknowledging that many big firms produce "flexibly" and that HVP methods are in many respects more flexible than just-in-case production, the specific requirements of these alternative forms of production organisation introduce their own rigidities into the organisation of production within and between firms (see Sayer, 1986; Sayer and Walker, 1992). Any elision between such forms of HVP and flexible production ought therefore to be avoided.

Moreover, these are alternative forms of high volume production, incorporating variations around the basic mass production theme. Consequently, there are strict limits, in terms of the material and social requirements of commodity production, to the range of industries and products in which these new HVP approaches could be applied<sup>6</sup>. One result of this is that "new" HVP approaches in practice combine elements of "old" methods of mass production with some new production concepts and practices. Therefore, there is not necessarily a sharp divide between mass production, the alternatives to it and those of other forms of high volume production.

Equally, while these new HVP approaches share characteristics in common, there are also significant differences between them so that companies face a choice in deciding the what, how and where of production. Furthermore, the economic viability of such approaches assumes (albeit usually only tacitly) that certain macro-economic conditions will be fulfilled, relating to both labour and product markets, and that the choice of a particular HVP approach is linked to these market conditions<sup>7</sup>. There is evidence of companies moving away from very high levels of automation and back to more labour intensive high volume production technologies within Europe in the

---

Stratus computers that determine the exact production schedule. This information is then passed on to Hewlett-Packard computers on the factory floor that control twenty seven Seiko robots, and the customer's first pager begins its trip down the line. Elapsed time: fifteen to twenty minutes. A little over an hour later, that first pager is inspected, labelled and boxed"

6 There are clear limits to the range of commodities that could be profitably produced in this way. A company such as Dell may provide PCs and work stations on a mass customised basis; it is difficult to see how soap powder or frozen pizza could be profitable produced in this way.

7 For example, especially in those approaches, such as flexible automation, that emphasise heavy fixed capital investment in automated production processes, there are (usually tacit) assumptions as to very high levels of demand and of capacity utilization to allow fixed capital investment to be depreciated sufficiently quickly. This necessitates seeking a balance between responding to more fragmented, differentiated and segmented markets via production flexibility and economies of scope and the need to retain scale economies, which remain of pre-eminent importance. In addition, the introduction of such automated approaches has often been in response to tight labour market conditions (for example, as prevailed in the Japanese auto industry in the 1980s) in circumstances in which a "spatial fix", relocating production in order to maintain the competitiveness of existing production technologies, is not a feasible option.

1990s. This switch has come about precisely because lower fixed capital intensity offers greater scope for combining flexibility with profitability as aggregate levels of demand have declined and/or as labour market conditions have changed (see Hudson and Schamp, 1995).

**In summary**, these new forms of HVP must be understood both as a response to a profound crisis of profitability and as enabled by it. They are part of an attempt to reconstruct profitable capitalist production - and so crucially have respect and so reproduce the defining structural limits and parameters of a capitalist economy. In the process they redefine the social relations of productions - both between companies and between employers and employees - and both of these sets of relationships will now be examined rather more fully.

**3.1 New forms of relationships between companies:** these encompass the full range of relationships between companies that stretch along the production filiere - for example, between manufacturers and their suppliers, or retailers and their suppliers (Crewe and Davenport, 1992). Much of the growth of both new small firms and new service sector activities, especially those denoted as producer services, has been precisely linked to the new sub-contracting and out-sourcing strategies of these major (and more minor) companies.

"Fordism" is characterised both by a high degree of vertical integration within the firm and by a particular social division of labour in production, built around hierarchical, distant and non-interventionist relationships, primarily regulated via prices and market relations between customers and suppliers. Typically companies pursued dual (or multiple) sourcing strategies as a way of minimising the risks of problems with their suppliers. Even so, regulating relations between companies in this way requires large and expensive buffer stocks, which gives rise to the characterisation of production as "just-in-case". In turn, this conceals problems of quality and has resultant implications for the technical division of labour within factories as these problems are dealt with at the end of the line, via fault rectification sections. Despite extensive stocks, it is still prone to problems of maintaining an adequate balance in the flows of various components along the line; consequently, gluts and shortages appear on the line, which interrupt its smooth flow.

The alternative forms of HVP incorporate ideas of producing "just-in-time" and so presume closer relations between customers and suppliers. These are based on more

than just price and competitive market transactions, and are often linked with single supplier deals and relationships of trust between customers and suppliers. Thus there is a different structuring to the supply chain and to the social division of labour as compared to just-in-case production approaches. An important consequence of producing "just-in-time" is that there are minimal buffer stocks. As a result, problems of poor quality cannot be hidden; this is perhaps the key aspect of just-in-time, since quality has to be "tested in" from the outset. A further corollary is that there are minimal problems of balancing flows of parts on the line since components are ordered and delivered "just-in-time", in response to orders from customers (either other companies or final consumers), or from workers further up the line. This is the (in)famous "kanban" system. Put another way, if such imbalances do arise (for whatever reason) production will very quickly grind to a halt.

There are, then, contrasting accounts as to what these new forms of relationships between firms mean: some see them as new forms of more equal cooperation between companies while others view them as evidence of sharpened asymmetries of power within the production filiere (Hudson, 1994). These latter accounts stress the ways in which the production and management methods of some companies are strictly controlled by others as an integral part of such relationships. The persistence of vertical integration and hierarchical relations between companies within the production filiere in many sectors such as food, footwear, and consumer electronics (Rainnie, 1993) and motor vehicles (Hudson, 1994), suggests characteristically Fordist relationships between companies are far from simply being a thing of the past.

**3.2 New forms of capital:labour relations:** new forms of relations between companies pre-suppose new forms of capital:labour relations, which are increasingly transmitted along the length of the supply chain.

Fordism is not only characterised by a high degree of vertical integration but also by a deep technical division of labour within companies and their production units, with a sharp distinction between occupations requiring mental and manual labour, informed by Taylorist views of scientific management. In addition, it is marked by a strong vertical hierarchy of control; individual workers are restricted to single, specialised - often deskilled - tasks (Braverman, 1974). This can lead to resultant problems - for capital - of lack of workers' motivation and innovation for it fails to capture the knowledge that workers develop as a result of doing the job. One



consequence of alienation is a tendency for the production line to go down for long periods, with a direct impact on productivity and profitability. A common response to this threat is for companies to produce the same components or products in different plants, often in different countries, as a way of minimising the risks of labour unrest disrupting production.

Alternative forms of HVP, incorporating notions of "just-in-time", necessarily require workers to carry out a wider range of tasks than is the case on the Fordist line; in that sense the technical division of labour is not so deeply inscribed. There is considerable debate as to the implications of this change for those actually carrying out the tasks of production. There are those who see workers as multi-skilled and more much more creatively involved in the process of production; great stress is also placed on the ways in which these new production concepts emphasise teamwork, the reintegration of manual and mental labour, and the empowerment of production workers. Companies (and their intellectual apologists) were quick to emphasise that these new forms of work were not just different to those of just-in-case production but, from the perspective of workers, provided better jobs (for instance, see Wickens, 1986). Burgeoning claims allude to an alleged golden age of craft production, to the reemergence of multi-skilled polyvalent workers, employed in jobs which recombine the mental and the manual which Taylorism had torn asunder. Florida (1995, 168), for example, writes, approvingly, of the emergence of "high-performance manufacturing", in sectors such as automobiles and consumer electronics in the USA while Cooke (1995, 243) shares his optimism in the context of Europe. Florida associates this with a shift to a more knowledge-intensive economy in which the keys to success are harnessing the ideas of all workers from the R&D lab to the factory floor to turn out the high-quality, state-of-the-art products that the world's consumers want to buy. Under this new form of organisation, the factory itself is said to be becoming more like a laboratory, with knowledge workers, advanced high-technology equipment and clean-room conditions free of dirt and grime. This does indeed powerfully suggest that the old distinctions between manual and mental labour are being swept away to the advantage of all workers.

Others dispute this representation. For them, there are increasing doubts as to whether the jobs on offer in these factories organised on "post-Fordist" principles are in fact any better than those on the old mass production lines of earlier years. In contrast, they claim that the new jobs display very clear parallels with the discredited employment forms of Fordism (Garrahan and Stewart, 1992; Beynon, 1995) Critics contend that what is involved is not multi-skilling but multi-tasking and a search for

new ways of intensifying the labour process (other than simply increasing the speed of the line). One effect of these new ways of working is that the production line keeps running continuously; it does not necessarily do so at its maximum possible overall speed, nor necessarily at the maximum possible speed of each element of the labour process on the line. Indeed, the aim is not to maximise line speed but to minimise the number of workers needed for a given line speed, as dictated by the implementation of just-in-time principles. In this way the labour process is intensified and, in terms of its direct inputs of labour power, production becomes "lean". These alternative interpretations stress not the qualitative differences from the old Taylorist model but rather the continuities between the old and the new.

Whatever the rhetoric about empowerment of workers, production has to be organised in such a way that it is sufficiently profitable. The emergent new labour management and control regimes that are central to these new forms of high volume production are simply seen as capital's latest attempt to increase the rate of exploitation of labour. In order to introduce new ways of working, there have been corresponding changes involving greater selectivity in recruitment, putting more emphasis on appropriate attitudes, making sure companies hire the "right" people on the labour market, workers who will accept and adapt to new ways of working<sup>8</sup>. At this point links to broader macro-economic and geographical contexts become crucial - for it is high unemployment, spatially concentrated, both in deindustrialized old industrial areas and non-industrialised areas which provides the context in which the texts about employment practices can be re-written within Europe.

Indeed, there are suggestions that from the point of view of labour, the new HVP approaches may involve greater intensification of work and stress than before. As there are less jobs and so greater competition for them, especially in locations blighted by high unemployment, firms can be extremely selective about who they recruit, and about the terms and conditions on which they offer employment. Recruitment now is typically at least as much on the basis of "appropriate attitudes" and expressed commitment to the company as it is on the basis of requisite technical

---

8 Another recent example from the north east of England is instructive in this respect. Fujitsu has invested heavily in an new highly automated factory to make silicon chips at Newton Aycliffe; it has invested about £1 million for each worker employed there and so continuous production is vital for it to ensure a swift turnover time to recover this investment. Fujitsu has recruited 40% of technicians from ex-armed services personnel, in part because they have been trained to deal with technologically sophisticated weaponry (Avis, 1995). But it would also seem that it is because they have been trained to follow orders without question, to be obedient and compliant workers. This does sit easily within the rhetoric of flexibility and empowerment of workers, however.

knowledge and skills. This in turn allows radical changes in the organisation of the labour process. Work is organised within a disempowering regime of subordination, characterised by control, exploitation and surveillance, bound together through team working (Garrahan and Stewart, 1992). As a result, these are actually worse jobs than those on offer within just-in-case approaches. For through the rhetoric of teamwork, workers discipline themselves and their colleagues (identified as their "customers" further up the line). This in itself both increases stress (see Okamura and Kawahito, 1990) and changes the nature of the mode of regulation of the labour process. No longer is it "us" versus "them"; "them" are now part of "us". Considerable ambiguities and uncertainties follow from this change of identities, not least in terms of forms of organization and representation of workers' interests.

Consequently, these new HVP approaches both require and permit the shattering of old forms of trades unionism and the institutions of labour and their recasting in new moulds of no-union or one-union deals. These may be non-union but may as easily be one-union as trades unions have often been only too eager to trade off sole bargaining rights for various "sweetheart" deals as one way of combatting their own falling memberships. They are grounded in a very different conception of capital:labour relations to the previously dominant one as the already asymmetrical power relations between capital and labour swung sharply in favour of the former.

While the current "round" of factories require less labour than their Fordist predecessors of thirty or more years ago, they still require a lot of labour. Moreover, this still needs to be organized in ways consistent with profitable production and companies assiduously seek to guarantee that this is the case. Therefore in their search for new viable models of high volume production, capital, typically with the assistance of national states and their restructuring of regulatory regimes, companies of necessity had to seek out new ways of disorganising and then reorganising labour. Strategies of (quasi)-vertical disintegration and increased out-sourcing and sub-contracting have further served to divide workers from one another as one consequence of a widening and deepening social and spatial divisions of labour (Murray, 1983). Nevertheless, companies still need workers with collective forms of organisation; that is, particular types of labour organisation and activity that align the interests of workers with rather than against those of the company.

There is, though, an added and venomous sting in the tail from the point of view of

labour. For the new models of production are undeniably predicated on their being no return to "full employment"<sup>9</sup>. Such labour market conditions would destroy at a stroke capital's capacity to be so selective in recruiting labour and deciding which individuals to employ. Companies are acutely vulnerable to interruptions to production in production models built around vertical disintegration, just-in-time principles and minimal stock levels. This was sharply emphasised by the strike in October 1991 at Renault's engine and gearbox plant at Cleon, which soon ground production to a halt in many of Renault's other plants for which it was the sole JIT supplier. Companies therefore have to strive to ensure that individual workers and organised labour remain cooperative and compliant, to re-form the institutions of organised labour and redefine the culture of capitalism in a way that is inimical to the interest of workers, their families, and their communities.

#### 4. NEW GEOGRAPHIES OF HIGH VOLUME PRODUCTION IN EUROPE?

As the organizational and technological capacities of major companies to exploit differences within an increasingly differentiated global production space have increased, so too have geographies of production been restructured, often savagely, Consider the geographies of labour market. At global level, the labour market has become simultaneously increasingly integrated and segmented as companies exploit variations in labour market conditions in different parts of the globe. Different locations are characterised by enormous qualitative and quantitative differences in the terms and conditions on which companies can purchase and deploy labour power as a routine part of their repertoire of tactics in search of profits. Within the global regions of the triad there are equally sharp differences, in Europe linked to major geopolitical change after 1989 in the east and the deepening and widening of the EU in the west. Within the territories of national states, from the core countries of advanced capitalism to those on the periphery of the global economy, there are increasingly sharp differences between and within regions and cities - a fortiori, within the so-called world cities (Sassen, 1991). This has created conditions in many areas in which companies find no difficulty in recruiting very selectively to compose work forces that will accept the terms and conditions which the new models of

---

9 The old contradiction between the need for each company to minimise unit production costs whilst maximising sales (Mattick, 1971) clearly is central and this simply emphasises these problems of finding ways of combining sustainable approaches to production at micro- and macro-levels. It may indicate the difficulties inherent in discovering new and stable "postFordist" modes of regulation.

production necessitate - or that allow old production technologies to be preserved (depending on whether companies are pursuing strategies, to borrow Storper and Walker's (1988) terminology of "strong" or "weak" competition). Not least this is because of differing national and/or local regulatory regimes which facilitate and support the attraction of such plants in order to tackle localised problems of unemployment (Hudson, 1994).

"Fordism" as a macro-scale developmental model for capitalism had its characteristic geographies of production. For a while, aggregate "full employment" prevailed in its core territories. Within them, production was concentrated in those major industrial conurbations in which mass production of consumer goods had sprung up in the decades between the 1920s and 1960s. As this approach to production reached its limits in the 1950s and 1960s, companies sought new production geographies as one way of seeking to preserve the viability of the old production model. Thus new spatial divisions of labour emerged, first intra-nationally (Lipietz, 1980; Massey, 1984), then internationally (Frobel et al., 1980). As a result of these "spatial fixes", various parts of the peripheries of the capitalist economy were integrated into the circuits of Fordist production for the first time as locations of production. While key strategic decision making and R&D remained in the old core areas, the role of the various peripheral locations (agricultural regions that were not previously part of the circuits of industrial capital, deindustrialized former workshops of the world) in these new spatial divisions of labour was as the location of unskilled and/or deskilled work in component production and/or routine assembly. Companies were persuaded to locate such functions there by the attractions of masses of available, frequently "green", labour, along with often generous financial incentives in the form of grants and loans.

The crises of Fordism disturbed this "old" order, with grave consequences for labour in these peripheral locations. While there was some counter-balancing service sector growth in the core areas, this was generally not the case in the peripheries. As the overall level of employment fell and peripheral branch plants - "global outposts" (Austrin and Beynon, 1979) - were seen as particularly vulnerable to closure, the focus of attention switched from the presence of not particularly desirable jobs to fears as to the absence of industrial jobs of any sort in the peripheries. Indeed, it seemed as if all the fears about the vulnerability of the branch plant economy that had previously been voiced (see Firm, 1975) were coming true.

In the postFordist era, companies are seeking new routes to competitiveness in an increasingly stretched out and "mobile" economy, with accelerating flows of capital

and commodities as time-space compression reaches new levels<sup>10</sup>. Capital is becoming even more (hyper) mobile than labour but, seemingly paradoxically, place has become more significant to capital as globalization has proceeded apace. People generally remain much more rooted to place than is capital. It is precisely the advantages to be gained via exploitation of place specific concentrations of people in search of work, often reproduced in social and cultural settings that shift the costs of labour power onto local societies and states, that capital seeks out as it scours the globe in search of profitable production sites.

One consequence of the introduction of that just-in-time approaches initially seemed to be that they would lead to a regional reconcentration of production, offering growth opportunities and a considerable increase of new sorts of industrial jobs in at least areas. Such interpretations were heavily influenced by accounts of the clustering of Japanese component companies around the new "transplants" of the Japanese automobile companies in the USA (see for example Mair et al, 1988). But it rapidly became clear from the evidence of the impacts of inward investment from Japan into the Europe that there is no precise correlation between just-in-time and in-one-place. It is certainly the case that for some components in the car industry, there is evidence of in-one-place "synchronous production". These are typically high bulk, low value components, for which there are frequent deliveries and changes of specification (for example, see Ferrao and Vale, 1995). It is also the case that in some locations, especially where transport infrastructure very poor, as in the former German Democratic Republic, there is of necessity a greater degree of spatial clustering. Even so, this is often a "pseudo-just-in-time", with buffer stocks held in warehouses near to assembly plants. In fact, in many ways it is much more like just-in-case than just-in-time production, with a different location of buffer stocks as a result of a rather different social division of labour within the overall production process. Thus there is no firm correlation between just-in-time and in-one-place in what is often seen as the prime exemplar industry. It therefore seems reasonable to conclude that this will also be the case in other sectors in which just-in-time approaches can be implemented.

But more generally, what matters for many, especially higher value components, is predictability and regularity of deliveries. The crucial variable is "temporal certainty" rather than spatial proximity per se. In such cases, the vehicles used in transport function as mobile warehouses in which inventories are held. While dampening

---

10 Although it is certainly the case that there are significant flows of international migrant workers, they are on a smaller scale than in the period from the late-1950s to the mid-1970s.

expectations as to the emergence of new integrated regional production complexes, this different geography of production does offer some possibilities of branch plant investment and associated employment creation in at least some peripheral locations in Europe. This may also, perhaps, take the form of a "new" type of more embedded branch plant investment (Hudson, 1995b).

There is no "obvious" geography to other new HVP methods such as lean production or flexible automation in the way that there initially seemed to be with just-in-time. As a concern with economies of scale remains central in many industries, the introduction of lean production almost certainly means less factories. There will be intensified competition between localities and regions for them though where these factories might be located remains an open question, subject to locations satisfying labour market and other production requirements. From one point of view, one might expect heavily automated assembly plants, requiring very high levels of fixed capital investment and needing only relatively small inputs of living labour, to be drawn to "core" regions, near to the main markets of the European Union. On the other hand, the availability of substantial regional policy grants in parts of the periphery, plus the ready availability of "green" labour there with no previous history of the industry in question, facilitating continuous shift working and new working practices, may make *these* attractive locations. In such places there is unlikely to be any systematic expectations about what work should be like in such a factory. For instance, the location of new Fiat plants in the Mezzogiorno in the 1990s could be seen as evidence supporting such an interpretation (see Conti and Enrietti, 1995). Equally, the locational strategies integral to the penetration of capital into the territories of former state socialisms would seem, a fortiori, to exemplify such an approach: for instance, General Motors new plant at Eisenach and Volkswagen's at Mosel (see Schamp, 1995). Furthermore, labour-intensive component production, still organised on classic just-in-case principles, will continue to find the cheap labour peripheries an attractive destination, though increasingly these will be in the peripheries of the global economy rather than those of Europe. As with others of the new high-volume production strategies, the continuities with the past are at least as strong as the breaks with it.

There is a similar indeterminacy associated with the geographies of mass customisation, though suggestions that these will involve a sophisticated use of spatial differentiation (see for example Footnote 4). As the example of Motorola, and others in Europe such as Dell, suggest, there is evidently considerable flexibility over choice of production location, given the possibilities offered by advances in information

technologies in communication and production. Furthermore, it is possible to link this concept of mass customization with ideas about globalization, localization, and glocalization (see for example, Cooke et al., 1992; van Tulder and Ruigrok, 1993). Creating such a link enables mass customization to be connected with concepts of segmenting markets by territory, culture and taste and then "regionalizing" production in response to this. Even so, the implications of such an approach for the location of the jobs that it generates remain ambivalent in terms of the competing attractions of core and peripheral locations. In addition, however, in this case the much greater inputs of mental labour into production, the greater weight attached to the role of R&D, and the much greater emphasis placed upon post-sales services as part of the product could help pull such production to core rather than peripheral locations.

#### **5. REFLECTIONS AND CONCLUSIONS: NEW FORMS OF CORPORATE ORGANIZATION, UNEVEN DEVELOPMENT AND TERRITORIAL DEVELOPMENT IMPLICATIONS IN EUROPE**

The range of options open to capital is now, although certainly not unlimited, wider than it has ever been. The possibilities in terms of combinations of choices of location, production technologies and products varies with forms, types and sizes of capital but, overall, is unprecedented. On the other hand, new constraints, such as those of ecology, may be becoming more important (Hudson, 1995). This enhanced degree of choice as to the how, what and where of production conjures up images of an increasingly differentiated world, with problems for socio-spatial communities constituted below the level of the national territory in terms of how they relate to this global economy - do they gain from it or suffer as a result of it? Put another way, what sorts of local conditions - institutionally, organisationally - are necessary (assuming that in this context the necessary is not impossible) to enable such communities successfully to position themselves advantageously in front of capital's widening range of restructuring strategies? Is it possible that such local transformations are sufficient to guarantee such success (Hudson and Plum, 1986)? If not, at what points are the limits to the local reached?

Europe's corporate and territorial future will continue to be one of combined and uneven development but with the continuities with the past at least as strong as the breaks with it. The suggestion of a future of generalised regional regeneration around flexibly specialised ensembles of firms linked into industrial districts, substantially



eliminating inter-regional differences in living standards as a result of regional specialisation in particular ensembles of small firms cooperatively linked into internationally competitive industrial districts, is fundamentally misconceived, irrespective of whether or not the local institutional bases that such a development model pre-supposes could be created within or transferred to many of Europe's backward and peripheral regions. For there always have been sectors and areas within capitalism within which small batch production for niche markets has been present. But there are strong systemic pressures within capitalism towards high volume production as a consequence of competitive pressures, both between capital and labour (to force down wage costs) and between companies (over the distribution of surplus value). The future therefore will continue to be one of economic domination by major transnationals and of high volume production and consumption, albeit with much greater distributional inequalities than in the decades of the 1950s and 1960s.

The future map of Europe is equally one of growing concentration of corporate power, R&D, and advanced manufacturing producing the technically sophisticated new products in existing "core" regions. While there is some evidence of the pressures of time-compression in product and process development forcing firms in advanced or growth sectors to rely on spatial propinquity as a key element in their competitive strategies, the contemporary industrial geography of Europe does not suggest (as Schoenberger, cited in Amin, 1991, 144, claims) that contemporary globalisation is associated with "regional specialisation and reconcentration organised around sectors rather than specific functions". The suggestion that the map of Europe might be redrawn via a generalised reconstruction of regional economies around clusters of HVP industries producing just-in-time and in-one-place is no more tenable than that of a future of industrial districts of networked small firms. Indeed, the European industrial economy remains one that is spaced-out, and although the specifics of the spatial patterns have altered (and will continue to do so), there are strong threads of continuity with the spatial divisions of labour of the Fordist era. In this context, and in contrast to the core regions, the best hope for much of the (peripheral) rest is one of limited (perhaps more embedded) manufacturing branch plant investment, some desultory endogenous development based around generally marginal and precarious small manufacturing firms, and some investment in service sector activities such as tourism. For many parts of Europe, then, the prospects for the future are grim: continuing high unemployment, limited job creation and reservations over the quality of many of such new jobs as are created. And perhaps for other regions not even that: a future as impoverished clients of an emaciated welfare state, left to subsist and survive as best they can on the margins of Europe.

## REFERENCES

- AGLIETTA, M. (1979), *A Theory of Capitalist Regulation : The US Experience*, New Left Books, London.
- AMIN, A. (1992), "Big firms versus the regions in the Single European Market", pp. 127-49 in DUNFORD, M., and KAFKALAS, G., (eds), *Cities and Regions in the New Europe*, Belhaven, London.
- AMIN, A. and THRIFT, N. (1991), "Marshallian nodes in global networks", Paper to the *European Science Foundation RURE* meeting, 5-8 September, Barcelona.
- AMIN, A., and THRIFT, N. (1994), *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- AUSTRIN T. and BEYNON. H. (1979), *Global Outpost: The Working Class Experience of Big Business in North East England*, University of Durham, Department of Sociology.
- AVISS, L. (1995), "Micro-chips or pommes frites - can you tell them apart ?".
- BAGNASCO, A. (1977), *The Italie : La Problematica Territoriale dello Sviluppo Italiano*, Il Mulino, Bologna.
- BEYNON, H. (1984), *Working for Ford*, Penguin, Harmondsworth.
- BEYNON, H. (1995), "The changing experience of work: Britain in the 1990s", Paper to the *Conference on Education and Training for the Future Labour Markets of Europe*, 21-24 September 1995, University of Durham.
- BRAVERMAN, H. (1974), *Labor and Monopoly Capital*, Monthly Review Press, New York.
- BRENNER, R. and GLICK, M. (1991), "The Regulation approach : theory and history", *New Left Review*, 188, 45-120.

CONTI, S., and ENRIETTI, A. (1995), "The Italian Automobile Industry and the Case of Fiat: One Country, One Company, One Market", 117-46 in HUDSON, R., and SCHAMP, E. W., (eds), *Towards a New Map of Automobile Manufacturing in Europe? New Production Concepts and Spatial Restructuring*, Springer, Berlin.

COOKE, P. (1995), "Keeping to the high road: learning, reflexivity and associative governance in regional economic development", 231-46 in COOKE, P., (ed), *The Rise of the Rustbelt*, University of London Press, London.

CORIAT, B. (1991), "Technical flexibility and mass production : flexible specialisation and dynamic flexibility ", pp. 134-158 in BENKO, G., and DUNFORD, M., *Industrial Change and Regional Development : the Transformation of New Industrial Spaces*, Belhaven, London.

CREWE, L., and DAVENPORT, E. (1992), "The puppet show: changing buyer-supplier relations within clothing retailing", *Transactions of the Institute of British Geographers*, NS, 17, 183-97.

DICKEN, P., and OBERG, S. (1996), "The global Context: Europe in a world of dynamic economic and population change", *European Urban and Regional Studies*, 3, 2 (forthcoming).

DUNFORD, M., and HUDSON, R. (1995), *Successful European Regions: Northern Ireland Learning from Others*, Northern Ireland Economic Council, Belfast (forthcoming).

FERRAO, J., and VALE, M., (1995), "Multi-purpose vehicles, a new opportunity for the periphery ?", 195-218 in HUDSON, R., and SCHAMP, E. W., (eds), *Towards a New Map of Automobile Manufacturing in Europe? New Production Concepts and Spatial Restructuring*, Springer, Berlin.

FIRN, J. (1975), "External control and regional development: the case of Scotland", *Environment and Planning A*, 7, 393-414.

FLORIDA, R. (1995), "The industrial transformation of the Great Lakes Region", 162-76 in COOKE, P., (ed), *The Rise of the Rustbelt*, University of London Press, London.

FROBEL, F., HEINRICHS, J., and KREYE, O. (1980), *The New International Division*

*of Labour*, Cambridge University Press, Cambridge.

GARRAHAN, P., and STEWART, P. (1992), *The Nissan Enigma: Flexibility at Work in a Local Economy*, Mansell, London.

GAROFOLI, G. (1986), "Le development peripherique en Italie", *Economie et Humanisme*, 289, 30-6.

GORDON, D. (1988), "The global economy : new edifice" or crumbling foundations?", *New Left Review*, 168, 24-65.

HALL, P. (1981), "The geography of the Fifth Kondratieff", pp. 1-20 in HALL, P. and MARKUSEN, A. (eds.) *Silicon Landscapes*, Allen and Unwin, London.

HALL, P. and MARKUSEN, A. (eds.) (1985), *Silicon Landscapes*, Allen and Unwin, London.

HAMILL, J. (1993), "Cross-border mergers, acquisitions and strategic alliances", pp. 95-123 in BAILEY, P., PARISOTTO, A., and RENSHAW, G., (eds), *Multinationals and Employment: the Global Economy of the 1990s*, ILO, Geneva.

HARVEY, D. (1989), *The Condition of Postmodernity*, Blackwell, Oxford.

HUDSON, R. (1983), "Capital accumulation and chemicals production in Western Europe in the postwar period", *Environment and Planning, A*, 15, 105-22.

HUDSON, R. (1988), "Uneven development in capitalist societies: changing spatial divisions of labour, forms of spatial organization of production and service provision, and their impact upon localities", *Transactions of the Institute of British Geographers*, NS, 13, 484-96.

HUDSON, R. (1989), "Labour market changes and new forms of work industrial regions : maybe flexibility for some but not flexible accumulation old ion", *Society and Space*, 1989, 7, 5-30.

HUDSON, R. (1994), "New production concepts, new production geographies ? Reflections on changes in the automobile industry", *Transactions of the Institute of British Geographers*, NS, 19, 331-45.

- HUDSON, R. (1995a), "Towards sustainable industrial production: but in what sense sustainable ?", in CONTI, S., MALECKI, E., and TAYLOR, M., (eds), *Environmental Change: Industry, Power and Place*, Avebury, Winchester (forthcoming).
- HUDSON, R. (1995b), "The role of foreign investment", in DARNELL, A., EVANS, L., JOHNSON, P., and THOMAS, B., (eds), *The Northern Region Economy: Progress and Prospects*, Mansell, London (forthcoming).
- HUDSON, R., and PLUM, V. (1986), "Deconcentration or decentralization ? Local government and the possibilities for local control of local economies", pp.137-60 in GOLDSMITH, M., and VILLADSEN, S., (eds), *Urban political Theory and the Management of Fiscal Stress*, Gower, Farnborough.
- HUDSON, R., and SCHAMP, E.W. (1995), (eds), *Towards a New Map of Automobile Manufacturing in Europe ? New Production Concepts and Spatial Restructuring*, Springer, Berlin.
- ISAKSEN, A. (1994), "New industrial spaces and industrial districts in Norway: productive concepts in explaining regional development ?", *European Urban and Regional Studies*, 1, 31-48.
- LASH, S. and URRY, J. (1987), *The End of Organised Capitalism*, Polity, Cambridge.
- LIPIETZ, A. (1980), "The structuration of space, the problem of land and spatial policy", pp. 60-75 in CARNEY, J., HUDSON, R., and LEWIS J. (eds), *Regions in Crisis*, Croom Helm, London.
- LIPIETZ, A. (1992), *Toward a New Economic Order*, Polity, Cambridge.
- MAIR, A., FLORIDA, R. and KENNEY, M. (1988), "The new geography of automobile production : Japanese transplants in North America", *Economic Geography*, 64, 4, 352-373.
- MARSHALL, M. (1987), *Long Waves of Regional Development*, MacMillan, London.
- MASSEY, D. (1984), *Social Divisions of Labour : Social Structures and the Geography of Production*, MacMillan, London.

MATTICK, P. (1971), *Marx and Keynes: the Limits of the Mixed Economy*, Merlin, London.

MURRAY, F. (1983), "The decentralization of production - the decline of the mass-collective worker", *Capital and Class*, 19, 74-99.

OFFE, C. (1986), *Disorganised Capitalism*, Polity, Cambridge.

OKAMURA, C., and KAWAHITO, H. (1990), *Karosbi*, Mado-Sha, Tokyo.

PINE, B. J. (1993), *Mass Customization: the New Frontier in Business Competition*, Harvard University Press, Harvard.

POLLERT, A. (1988), "Dismantling flexibility", *Capital and Class*, 34, 42-75.

RAINNIE, A. (1993), "The reorganization of large firm subcontracting", *Capital and Class*, 49, 53-76.

RAMSAY, H. (1990), *1992: the Year of the Multinational ?*, Warwick Papers in Industrial Relations, University of Warwick.

SAASEN, S. (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, New Jersey.

SAYER, A. (1986), "Industrial location on a world scale : the case of the semi-conductor industry" pp. 107-24 in SCOTT, A.J. and STORPER, M. (eds.), *Production, Work, Territory*, Allen and Unwin, London.

SAYER, A. (1989), "Post-Fordism is question", *International Journal of Urban and Regional Research*, 13, 666-95.

SAYER, A., and WALKER, R. (1992), *The New Social Economy*, Blackwell, Oxford.

SCHAMP, E.W. (1995), "The German Automobile Industry Going European", pp. 93-116 in HUDSON, R., and SCHAMP, E.W. (eds), *Towards a New Map of Automobile Manufacturing in Europe ? New Production Concepts and Spatial Restructuring*, Springer, Berlin.

SCOTT, A. (1988), *New Industrial Spaces*, Pion, London.

STORPER, M., and SCOTT, A. (1989), "The geographical foundations and social regulation of flexible production complexes", in DEAR M. and WELCH, J. (eds), *The Power of Geography*, Unwin Hyman, London.

STORPER, M., and WALKER, R. (1988), *The Capitalist Imperative*, Blackwell, New York.

STORPER, M. (1995), "The resurgence of regional economies, ten years alter: the region as a nexus of untraded dependencies", *European Urban and Regional Studies*, (forthcoming).

THRIFT, N. (1989), "New times and spaces ? The perils of transition models", *Society and Space*, 12, 127-8.

VAN TULDER, R., and RUIGROK, W. (1993), "Regionalisation, globalisation or glocalisation: the case of the world car industry", pp.22-33 in HUMBERT, M., (ed), *The Impact of Globalisation on Europe's Firms and Industries*, Pinter, London.

VELTZ, P. (1991), " New models of production organisation and trends in spatial development ", 193-204 in BENKO, G., and DUNFORD, M., *Industrial Change and Regional Development : the Transformation of New Industrial Spaces*, Belhaven, London.

WICKENS, P. (1986), *The Road to Nissan*, MacMillan, London.

WOMACK, J.P., JONES, D.T. and ROOS, D. (1990), *The Machine that Changed the World*, Macmillan, New York.