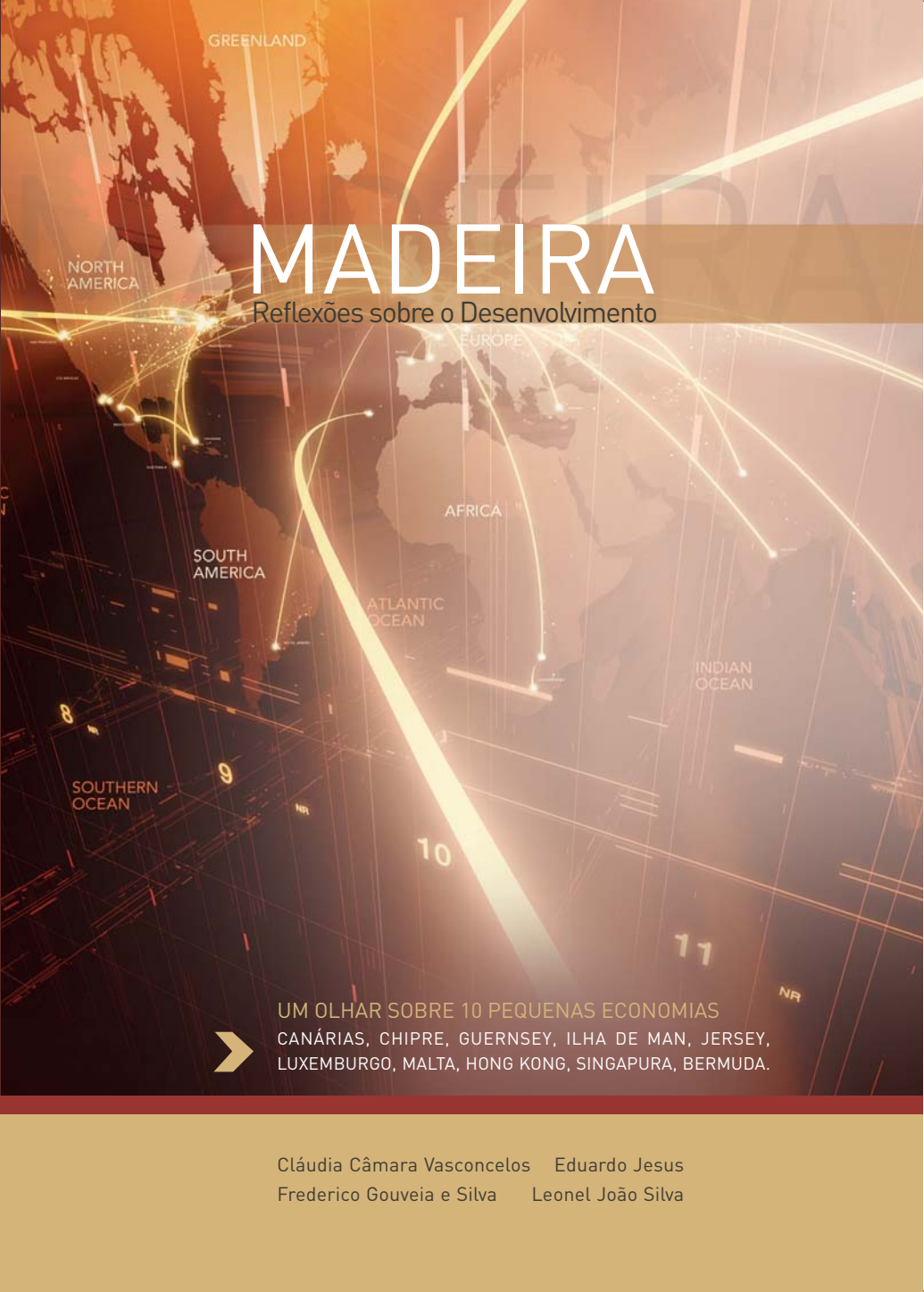




MADEIRA

Reflexões sobre o Desenvolvimento

UM OLHAR SOBRE 10 PEQUENAS ECONOMIAS

CANÁRIAS, CHIPRE, GUERNSEY, ILHA DE MAN, JERSEY,
LUXEMBURGO, MALTA, HONG KONG, SINGAPURA, BERMUDA.

Cláudia Câmara Vasconcelos Eduardo Jesus
Frederico Gouveia e Silva Leonel João Silva

Madeira, Reflexões sobre o Desenvolvimento

Um olhar sobre 10 pequenas economias

Sumário Executivo

Considerando os desafios que a Madeira enfrentará nos próximos anos, e com a vontade de contribuirmos para o debate sobre as futuras oportunidades de desenvolvimento da Madeira e o caminho a seguir no período pós-fundos comunitários, decidimos reflectir, de uma forma mais concreta e estruturada, sobre este tema de grande actualidade e relevância para o futuro desta Região. Para o efeito, identificámos um conjunto de 10 economias de sucesso que apresentam algumas semelhanças com a Madeira, nomeadamente em termos de dimensão e/ou isolamento geográfico: Bermuda, Canárias, Chipre, Guernsey, Ilha de Man, Hong Kong, Jersey, Luxemburgo, Malta e Singapura. Contrariamente ao que seria de esperar, a maior parte destas pequenas economias encontram-se no topo das regiões mais ricas do mundo.

Como é possível que economias tão pequenas, sem quaisquer recursos naturais, tão pouco diversificadas, com tecidos empresariais fragmentados, custos de factores comparativamente elevados, falta de mão de obra qualificada e outras contingências estruturais sejam, todas elas, relativamente mais ricas que o nosso próprio país?

De uma forma voluntarista e informal, tentámos conhecer melhor as economias escolhidas, analisando os constrangimentos que lhes dificultam o crescimento, os seus principais sectores de actividade e as suas políticas de desenvolvimento, como forma de identificar elementos comuns e ensinamentos que pudessem estar na base deste sucesso, fundamentando assim possíveis perspectivas de desenvolvimento para a nossa Região.

A nossa primeira conclusão é que, na sua maioria, os constrangimentos enfrentados por tais economias são aqueles que caracterizam de igual modo a Madeira. Não reside aqui, portanto, qualquer impedimento ao desenvolvimento sustentado da nossa Região.

Contudo, a grande lição desta análise está, no nosso entender, no facto destas economias terem conseguido obter ganhos de produtividade que compensam amplamente a incapacidade em gerar economias de escala provocada pelos constrangimentos acima referidos. Estes ganhos de produtividade são possibilitados, sem excepção, por uma estratégia de desenvolvimento alicerçada na atracção de investimento externo para actividades de vocação internacional, tendo por base o reforço dos factores de competitividade de cada região, dos quais destacamos: visão estratégica, ambiente legislativo transparente, adequado e previsível, atracção de investimento externo, ambiente macroeconómico transparente, adequado e

previsível, qualificação de recursos humanos, equilíbrio no custo dos factores de produção, promoção de inovação, pesquisa e desenvolvimento.

Parece-nos evidente que, face às semelhanças, ensinamentos e resultados apresentados, a Madeira deverá ambicionar um patamar de excelência pelo menos idêntico ao obtido por estas economias. Para o efeito, deverá no entanto obter, antes de mais, a capacidade de adaptação e reacção necessárias à implementação dos instrumentos de competitividade inerentes a uma política eficaz de desenvolvimento regional. Só questionando seriamente a eficácia do nosso enquadramento institucional, enquanto economia dotada de identidade própria e, conseqüentemente, das competências disponíveis localmente, será possível lutarmos eficazmente contra os desígnios da nossa dimensão, marcando o nosso próprio rumo no caminho do desenvolvimento global.

“Smallness is neither a necessary nor a sufficient condition for slow economic development”

T.N.Srinivasan (1986)

Enquadramento Geral

As futuras oportunidades de desenvolvimento da Madeira e o caminho a seguir no período pós-fundos comunitários que, inexoravelmente, se avizinha têm sido alvo de grande debate nesta fase de encruzilhada. Para além da esperada diminuição do investimento, público em consequência da redução do fluxo de fundos comunitários, outros sectores da economia regional enfrentam desafios acrescidos: os sectores tradicionais continuam a perder relevância económica, o turismo atingiu a capacidade prevista no Plano de Ordenamento Turístico da Região, o Centro Internacional de Negócios da Madeira enfrenta um novo período de negociações com a Comissão Europeia para definição do seu futuro regime...

Esta discussão transvazou, inevitavelmente, do foro exclusivo das instâncias formalmente responsáveis por estas matérias, tornando-se tema de conversa de muitos dos madeirenses que, beneficiários e testemunhas do extraordinário período de crescimento que tem caracterizado a Madeira nas últimas décadas, se preocupam com o seu futuro perante estas perspectivas de mudança e o ambiente de crescente concorrência global.

O presente trabalho nasce, pois, da vontade de contribuirmos para o debate deste tema, na medida das nossas possibilidades e das nossas próprias capacidades. Não foi nosso objectivo enveredar por uma dissertação académica ou por um estudo aprofundado das realidades que nos propusemos analisar. O carácter voluntarista e informal do trabalho não nos permitia, aliás, dedicar mais recursos ou meios do que os efectivamente disponibilizados durante os dois anos em que, em equipa e nos tempos livres, delineámos e desenvolvemos este projecto. O presente livro é o resultado deste período de trabalho e de longas discussões em conjunto.

Assim, a proposta central de debate que enforma este trabalho surgiu de algumas simples interrogações: tal como a Madeira, diversas pequenas economias, países ou regiões, defrontam-se com constrangimentos, endógenos e exógenos, que lhes dificultam o crescimento e impedem de competir em pé de igualdade com as grandes economias mundiais. Muitas tiveram de se defrontar, a determinada altura, com acontecimentos inesperados e menos fortuitos que as obrigaram a repensar a sua política de desenvolvimento e a definir o caminho a seguir. E no entanto, contrariamente ao que seria de esperar, muitas destas

pequenas economias encontram-se no topo das comparações entre países em termos de *PIB per capita*, apresentando taxas de crescimento sustentado iguais ou superiores às de grandes países normalmente apresentados como exemplos de sucesso a este nível. Que elementos partilham, então, estas economias, para que atinjam os patamares alcançados em condições aparentemente tão pouco favoráveis? Que lições poderemos obter a partir de uma breve análise destes casos?

De entre a panóplia de pequenas economias passíveis de análise, escolhemos dez casos de sucesso que apresentavam algumas semelhanças com a Madeira, nomeadamente em termos de dimensão (área e/ou população) e isolamento geográfico. Com excepção do Luxemburgo, todas são ilhas, embora algumas estejam numa situação de ultraperiferia que reforça de forma acrescida este isolamento.

Sete das dez economias analisadas têm um população inferior a 1 milhão de habitantes, enquadrando-se no conceito internacionalmente reconhecido de “small states” ou “microstates”. Singapura e Hong Kong, duas excepções, têm no entanto áreas extremamente reduzidas: Singapura é uma região ainda mais pequena que a Madeira, com os seus 636 km², apesar de acomodar nesse reduzido espaço mais de 4 milhões de habitantes. Os casos de Guernsey, Jersey e Bermuda são paradigmáticos, tanto em termos de área (entre 58 e 116 km²) como de população (entre 59 e 87 mil habitantes). Curiosamente, estas três regiões estão classificadas entre os territórios (países ou regiões) com maior PIB per capita do mundo, de acordo com dados recentes do “CIA World Factbook”, ocupando respectivamente o 3º, 5º e 7º lugar da tabela.

De acordo com esta publicação, e conforme se poderá verificar na tabela que se segue, sete das economias por nós escolhidas estão entre os 30 territórios com maior PIB per capita do mundo. Cinco das economias estão entre os 10 primeiros territórios, sendo interessante realçar a este nível que, de todos estes, apenas os Estados Unidos e a Suíça têm uma população superior a 5 milhões de habitantes. Todos os restantes são, por conseguinte, países mais pequenos que Portugal. Seis destes 10 territórios têm, inclusivamente, menos de 1 milhão de habitantes.

A União Europeia surge em 32º lugar. Malta e Chipre, apesar de ocuparem lugares mais afastados no ranking, conseguem superar o PIB per capita de Portugal, perspectivando-se que, com a sua adesão à União Europeia, esta distância se acentue rapidamente.

Rank	Território (Região/País)	PIB per capita	Data da Informação
1	Luxemburgo	\$58.900	2004 est.
2	Estados Unidos	\$40.100	2004 est.
3	Guernsey	\$40.000	2003 est.
4	Noruega	\$40.000	2004 est.
5	Jersey	\$40.000	2003 est.
6	Ilhas Virgens Britânicas	\$38.500	2004 est.
7	Bermuda	\$36.000	2003 est.
8	San Marino	\$34.600	2001 est.
9	Hong Kong	\$34.200	2004 est.
10	Suíça	\$33.800	2004 est.
(...)			
25	Ilha de Man	\$28.500	2003 est.
(...)			
29	Singapura	\$27.800	2004 est.
(...)			
32	União Europeia	\$26.900	2004 est.
(...)			
39*	Madeira	\$24.102	2003 est.
39*	Canárias	\$23.941	2003 est.
(...)			
47	Chipre	\$20.300	2004 est.
(...)			
53	Malta	\$18.200	2004 est.
54	Portugal	\$17.900	2004 est.
(...)			

* Posição calculada pelos autores com base nos dados Eurostat disponíveis (% do PIB per capita de Madeira e Canárias sobre PIB per capita da União Europeia) e nos valores apresentados no "CIA World Factbook"

Canárias será, portanto, a única economia que não se enquadra no perfil inicialmente definido de reduzida área, população ou grandeza do seu PIB per capita. Considerámos, no entanto, que a sua análise poderia se revestir de algum interesse não só pela sua proximidade geográfica à Madeira, como também pela sua situação de ultraperiferia, relação de soberania interna e no âmbito da União Europeia e ao facto de estar actualmente a enfrentar os mesmos desafios que a Madeira, nomeadamente no que respeita à esperada diminuição do fluxo de fundos comunitários.

Constrangimentos

Para além da sua reduzida dimensão e isolamento geográfico, todas estas regiões partilham outros constrangimentos, alguns dos quais inerentes a todas as pequenas economias:

- Ausência de recursos naturais, com excepção do clima (no caso de Canárias, Chipre, Malta, Hong Kong, Bermuda) e de portos naturais (no caso de Singapura, Hong Kong e Malta);
- Economia interna pouco diversificada, em consequência da sua reduzida dimensão. A tendência é geralmente para a especialização em determinados sectores de actividade, o que os torna mais vulneráveis a choques externos. Todas as economias analisadas têm uma forte predominância de duas actividades: os serviços internacionais e financeiros e o turismo, este último com excepção de Jersey, Guernsey, Ilha de Man, Luxemburgo e Singapura, cujo clima não favorece particularmente o turismo de lazer;
- Empresas de reduzida dimensão e com manifesta incapacidade de explorar economias de escala, devido à pequena dimensão do mercado interno. Este constrangimento só não se verifica em Hong Kong, que tem uma população superior a 6 milhões de habitantes, uma grande proximidade do mercado chinês e um sector empresarial forte, eficiente e dinâmico;
- Elevados custos dos factores de produção, em resultado da capacidade limitada para explorar economias de escala, da elevada dependência da importação de matérias-primas, dos custos de transporte geralmente elevados, devido em grande parte ao isolamento geográfico e, em alguns casos, situações de ineficiência na gestão dos transportes marítimos;
- Falta de mão de obra qualificada: para além de disporem de recursos qualificados em número geralmente insuficiente para as suas necessidades, devido à dimensão da população, as pequenas economias padecem muitas vezes de fragilidades nas suas estruturas de formação e sistemas educativos. Em muitas das economias estudadas, a inexistência de diversidade e qualidade na oferta das instituições leva a que os recursos humanos optem por estudar no exterior, optando frequentemente por não regressar, devido a entretanto se terem integrado no novo meio ou à inexistência de alternativas profissionais aliciantes e adequadas à sua formação na região de origem. Este

constrangimento é extremamente relevante, dado que o factor de desenvolvimento das pequenas economias de sucesso tem sido precisamente a sua capacidade de atingir ganhos de produtividade que permitam ultrapassar os problemas de economias de escala referidos anteriormente. A qualificação dos recursos humanos, como veremos em seguida, é por conseguinte um dos elementos fundamentais na estratégia de desenvolvimento adoptada pelas economias em análise.

Algumas das economias estudadas defrontam-se, adicionalmente, com constrangimentos específicos que advêm das suas próprias características ou que resultam de situações internas particulares:

- Falta de soberania ou de um nível adequado de autonomia que lhes permita ajustar as suas condições internas, de forma rápida e eficaz, às frequentes mutações do mercado global. Este constrangimento é sobretudo evidente em Canárias, região autónoma de Espanha e, como tal, parte integrante da União Europeia em quase todas as matérias. Não sendo um país soberano, Canárias tem de se coadunar com as regras e as condições vigentes em Espanha como um todo, ainda que a sua localização ultraperiférica e as suas características internas requeiram, em muitos aspectos, políticas e instrumentos totalmente distintos dos adoptados pelo país que integram. Por outro lado, a sua integração na União Europeia, com todos os benefícios inegáveis que envolve, implica um controlo adicional das políticas e instrumentos de desenvolvimento adoptados pela região, pretendendo-se muitas vezes que estes sejam idênticos aos de Espanha. Outras pequenas regiões poderiam enfrentar esta mesma dificuldade, como a Ilha de Man, Jersey, Guernsey e a Bermuda, que são dependências da Coroa Britânica. No entanto, todas estas regiões optaram por um nível muito elevado de autonomia, já que apenas dependem do Reino Unido para matérias de defesa e política externa e, no caso das três primeiras, integram a União Europeia, como parte deste país, apenas para efeitos de IVA e questões aduaneiras (no caso da Ilha de Man) ou simplesmente questões aduaneiras (nos casos de Guernsey e Jersey). Estas regiões, bem como os restantes pequenos países que são alvo do nosso estudo, autogovernam-se internamente em todas as matérias de política interna, inclusive fiscal, o que lhes confere uma capacidade extraordinária de adaptação e, quando necessário, reacção imediata às mutações dos mercados externos. Porquanto se trata de economias abertas e altamente dependentes dos mercados

internacionais, estão também muito sujeitas aos choques externos e à concorrência internacional, sendo rapidamente afectadas por todas as situações de abrandamento ou recessão da economia global. É, por conseguinte, fundamental que tenham a capacidade de proagir e, quando necessário, reagir imediatamente nestas circunstâncias, ajustando os instrumentos e políticas adoptadas de maneira a manter ou recuperar rapidamente a sua competitividade global. Singapura é um exemplo notável desta realidade: ao longo da sua história, o país sentiu três períodos de recessão económica – em 1985, devido ao aumento da concorrência dos restantes países asiáticos, em 1997/98, graças à crise financeira asiática e mais recentemente em 2000, com a crise das empresas tecnológicas nos Estados Unidos. Em qualquer destes casos, o país recuperou de forma assinalável, atingindo ao fim de apenas dois anos taxas de crescimento anual na ordem dos 9%...

- Práticas laborais rígidas, verificadas nos casos de Canárias e Malta, ambos por razões distintas. Em Canárias este constrangimento advém da aplicação da legislação vigente em Espanha e da incapacidade da região, devido à falta de suficiente autonomia acima referida, de ajustar as suas práticas laborais à sua realidade interna. Malta, por outro lado, teve tradicionalmente uma legislação laboral pouco flexível que visava proteger os trabalhadores e garantir condições sociais estáveis e taxas de desemprego reduzidas. No entanto, esta situação nunca impediu que, em situações de crise económica, os parceiros sociais acordassem formas de, temporariamente, reduzir os custos de mão de obra ou tornar mais flexível o regime de trabalho por forma a aumentar a competitividade internacional de determinados sectores. Actualmente Malta identificou este problema, estando prevista a criação de um mecanismo que resulte de um acordo entre todos os parceiros sociais e que permita o equilíbrio dos níveis de salário e de produtividade, ajustando-os aos padrões internacionais de excelência. A este nível é novamente evidente a vantagem de uma situação de soberania plena, em que as matérias de competitividade podem ser ajustadas internamente sem necessidade de coordenação com forças externas.
- Reduzida competência tecnológica, evidente em todas as economias com excepção do Luxemburgo, Singapura e Hong Kong que, estando num estágio mais evoluído do seu desenvolvimento, têm vindo já há muito tempo a investir na criação de uma base tecnológica adequada às suas estratégias económicas.

A competência tecnológica é, no entanto, um constrangimento sentido em todas as restantes economias que, face à ausência de recursos naturais, dimensão interna, isolamento geográfico e demais condicionantes já analisadas, orientam as suas estratégias para a captação de actividades de maior valor acrescentado, em que as infra-estruturas e os recursos tecnológicos são fundamentais. Adicionalmente, para atrair empresas para regiões geograficamente isoladas, é indispensável que estas contem com uma base tecnológica de elevada qualidade e fiabilidade, que permita compensar o afastamento geográfico de tais regiões.

Factores Disruptivos

Perante esta enumeração de condicionalismos e constrangimentos, à partida tão lesivos para qualquer pretensão de competitividade e desenvolvimento económico de sucesso, é inevitável nos questionarmos: como é possível que estas pequenas economias tenham tido a coragem de desafiar o seu aparente destino e atingir o patamar de riqueza referido anteriormente?

Na realidade, quase todas elas enfrentam ou tiveram de enfrentar, em determinado momento da sua história, factores disruptivos que as obrigaram a repensar a sua posição competitiva e a sua forma de sobreviver doravante. Nos casos de Singapura, Malta e Chipre, o processo de independência do Reino Unido, na década de 60, obrigou estes recém-formados países a se confrontarem com a sua reduzida dimensão. Na altura, a situação de Singapura era dramática: níveis elevadíssimos de desemprego, ausência de condições sanitárias básicas, falta de água potável, conflitos étnicos... A região manteve a esperança de se ligar a um agrupamento de países que lhe conferisse o “hinterland” considerado na altura indispensável à sobrevivência de um pequeno país. Quando, pouco tempo depois, o país foi obrigado a retirar-se da Federação da Malásia, à qual aderira logo após a independência, o seu primeiro-ministro anunciou a formação de um Estado soberano, referindo “Para mim, este é um momento de angústia”. Em alternativa, e contrariando tudo o que os economistas da época defendiam, Singapura concluiu que a sua única hipótese de sobreviver seria abrindo horizontes e ligando-se ao mundo externo, atraindo empresas multinacionais que exportassem os seus bens e serviços para os países desenvolvidos. Na altura, as teorias vigentes eram as de que as multinacionais apenas queriam explorar mão de obra barata, propriedades e recursos. A resposta de Singapura foi simples: “De qualquer forma, não temos quaisquer recursos que as multinacionais possam explorar...” Os resultados desta ousadia são hoje conhecidos por todos nós.

O caso de Chipre não foi menos pacífico. Quando, uma década após a independência do Reino Unido, a Turquia invadiu Chipre, dividindo-o em duas áreas distintas, ocupou precisamente a área mais produtiva e desenvolvida do país: Chipre perdeu 70% dos recursos produtivos, 65% dos hotéis e 46% da sua produção industrial, para além do aeroporto e do porto de Famagusta, que operava 85% de toda a carga geral da região. E, apesar de tudo, ao fim de 5 anos o produto interno bruto de Chipre tinha já ultrapassado os níveis anteriores à ocupação turca, graças a uma política rigorosa de recuperação económica e criação de novas oportunidades profissionais, através da adopção de uma política fiscal e monetária expansiva. A abertura da economia aos mercados e investidores externos e a orientação gradual para os sectores de serviços, designadamente o turismo e as actividades de negócios internacionais, contribuíram adicionalmente para os níveis de crescimento atingidos hoje em dia.

As ilhas britânicas (Ilha de Man, Jersey e Guernsey) não passaram por semelhante período de convulsão, tendo-se mantido sempre como territórios dependentes do Reino Unido, ainda que com elevado grau de autonomia. No entanto, a sua dimensão muito reduzida e a falta de um sector de actividade competitivo (nos três casos o turismo nunca foi uma opção relevante, por não terem um clima particularmente atractivo) levou-as a abrir as portas aos mercados externos e a apostar marcadamente no desenvolvimento de actividades de vocação internacional. A sua localização e características internas, tão distintas do Reino Unido, não permitiam aliás qualquer política de desenvolvimento integrada com a deste país.

O Luxemburgo, por outro lado, confrontou-se em 1974/75 com a crise mundial do petróleo, que afectou indelevelmente o seu sector de actividade principal, a indústria do carvão e do aço. Nessa altura, compreendeu os riscos de dependência num sector único de actividade, a metalurgia, e definiu uma estratégia proactiva de diversificação de actividades baseada na atracção de investimento externo. A política fiscal foi o elemento base da nova estratégia económica.

Em outros casos, como a Bermuda e Hong Kong, o mero acaso concorreu para que estas economias optassem de igual modo pela promoção de actividades de cariz internacional. Na primeira situação, o estabelecimento por acaso de uma empresa estrangeira (Shell Oil Company) levou a região a testemunhar os benefícios do investimento externo. Graças ao seu grau de autonomia política e fiscal, a região estabeleceu rapidamente as condições necessárias para que muitas outras empresas se seguissem, e actualmente o centro internacional de negócios é o principal sector económico da Bermuda. Hong Kong, por outro lado, sempre esteve virado para o exterior graças à existência de um sector empresarial dinâmico e empreendedor, que perante os constrangimentos internos reconheceu nos mercados externos a melhor forma de viabilizar os seus negócios. Com a abertura da China ao exterior, a partir de 1979, Hong Kong

aproveitou naturalmente a oportunidade e posicionou-se como ponte de ligação entre este país e os investidores internacionais, maximizando assim todo o seu potencial de atracção de investimento externo.

Estrutura Sectorial

Todas as pequenas economias em análise neste trabalho têm vindo a adoptar estratégias de desenvolvimento baseadas nos sectores de serviços internacionais e financeiros, muitas vezes em complemento aos outros sectores que, de uma forma ou de outra, cada região desenvolve. Será interessante analisar brevemente a estrutura sectorial de cada economia:

- Chipre: predominância do turismo, que entre 1990 e 2002 representava 15 - 20% do produto interno bruto do país. Seguem-se as actividades internacionais e financeiras e o sector de transportes marítimos, embora não existam dados disponíveis relativamente ao seu contributo para o PIB regional. Chipre é o 6º maior registo de navios do mundo, com um total de 25 860 mil toneladas brutas registadas, para além de constituir um dos principais centros de shipmanagement, englobando em 2002 cerca de 110 empresas de shipping residentes no país. Paralelamente, e apesar das dificuldades com que se defronta, a indústria permanece como sector estratégico, representando 9,3% do PIB e 12% do emprego total.
- Malta: predominância do turismo, que no entanto se depara com problemas de competitividade e está em fase de reorientação estratégica. Em 1998 estimava-se que o turismo representava 24% do PIB e 6,6% do emprego. A indústria, composta em grande medida por investidores externos, constitui um sector estratégico para Malta e representa 22,9% do PIB e 20% do emprego. Englobam-se aqui as actividades dos estaleiros navais e docas secas, um complemento importante para as actividades marítimas internacionais do país. Seguem-se os serviços internacionais e financeiros, que representam 10,3% do PIB e 3,6% do emprego. Igualmente relevante, embora sem o seu contributo para o PIB estar identificado, é o sector do shipping e actividades de logística portuária que lhes estão associadas. Malta é o quinto maior registo de navios do mundo, com um total de 28 375 mil toneladas brutas registadas.
- A Ilha de Man, Jersey e Guernsey possuem estruturas económicas que são largamente dependentes dos serviços internacionais e financeiros, os quais representam respectivamente 41% do produto nacional bruto, 50% do valor

acrescentado bruto e 34% do produto interno bruto de cada região. Em termos de emprego o contributo é de aproximadamente 22% em qualquer daquelas regiões. Guernsey procura apostar um pouco no turismo, como alternativa de diversificação, embora a este nível a Ilha de Man seja a que apresenta um maior esforço: procura dinamizar o turismo desportivo, dado que o clima não é apropriado para turismo de lazer, bem como outras actividades apelativas para investidores externos, como o shipping e, mais recentemente, a indústria cinematográfica. Mais de 54 filmes foram realizados na Ilha de Man desde 1995, altura em que o Governo definiu uma série de incentivos fiscais e financeiros para estimular a atractividade deste sector.

- O Luxemburgo depende maioritariamente dos serviços internacionais e financeiros, que representavam em 2003 perto de 49% do produto interno bruto (PIB) e 28% do emprego do país. A indústria representa perto de 6% do PIB, permanecendo no entanto como sector estratégico. Como forma de diversificar a sua economia, o Luxemburgo tem vindo a apostar em sectores que possam ser dinamizados através do investimento externo, nomeadamente as telecomunicações e e-business (várias empresas multinacionais como a Apple, Google, Skype, estabeleceram no país a sua base europeia de negócios electrónicos) e os transportes marítimos. Curiosamente, o Luxemburgo, apesar de não ter uma localização próxima do mar nem ter qualquer tradição marítima, criou em 1990 um registo internacional de navios, com um conjunto de incentivos atribuído a navios, embarcações de recreio e sociedades de shipping. Apesar de pequeno, o registo é no entanto considerado importante no âmbito da política de diversificação do país;
- Singapura e Hong Kong, de igual modo, têm a sua economia baseada em sectores de actividade de cariz internacional: os serviços internacionais e financeiros representavam, em 2002, perto de um quarto do produto interno bruto; os restantes sectores são todos eles dependentes de investimento e mercados externos. Singapura, face à situação descrita anteriormente e à sua estratégia bem delineada de diversificação económica, tem apostado em diversas actividades de elevado valor acrescentado: indústrias electrónica, petroquímica, farmacêutica e de biotecnologia, todas elas dinamizadas por empresas estrangeiras que produzem para os mercados globais; ciências da educação (criação de um cluster de universidades e institutos de renome internacional, onde se formam residentes em Singapura e estrangeiros que se

deslocam à região durante o período de formação); serviços de saúde, que incluem centros de pesquisa, educação e serviços clínicos mundiais; e logística e transportes, que permitem a Singapura funcionar como importante *hub* logístico para toda a sua região vizinha da Ásia-Pacífico. É curioso notar que na distribuição sectorial de Singapura nem existe referência ao turismo e à actividade hoteleira, não sendo este um sector estratégico para a região. No entanto, é inegável que todas as restantes actividades de alto valor acrescentado, por serem totalmente orientadas para os mercados externos, envolvem uma dinâmica enorme de visitas por motivos de negócios, trabalho, educação ou até mesmo saúde em Singapura. Hong Kong, por seu lado, mantém igualmente a indústria leve como sector estratégico, nomeadamente a nível de electrónica, brinquedos, vestuário e acessórios, para além de todas as actividades de valor acrescentado que permitam potenciar o seu papel de *hub* entre a China e o resto do mundo: serviços profissionais associados à actividade internacional (consultoria jurídica, contabilidade, marketing, importação e exportação...), transporte e logística e turismo, sobretudo de congressos e lazer relacionado com o comércio.

- A Bermuda tem uma economia bipolarizada, com o turismo e os serviços internacionais e financeiros ocupando idêntica relevância em termos do produto interno bruto da região. As actividades internacionais e financeiras representavam em 2002 perto de 29% do PIB e 17% do emprego, tendo a partir do ano 2000 vindo a ultrapassar a relevância do turismo a este nível. Com efeito, o sector de serviços internacionais e financeiros tem sido o que maior dinâmica e sustentabilidade tem apresentado nos últimos anos, pelo que constitui o principal sector estratégico da região. Num esforço de diversificação da sua economia, a Bermuda criou igualmente um registo internacional de navios e aeronaves, cujo contributo para a economia se reflecte adicionalmente na actividade das diversas empresas de shipping a operar na região (acima de 500 sociedades, em 2003).
- Canárias depende essencialmente dos sectores de serviços, nomeadamente do turismo, comércio e transportes e telecomunicações que, em conjunto, representam mais de 50% do valor acrescentado bruto total da região. A construção civil tem também um peso considerável na economia canariana, empregando cerca de 15% da mão de obra activa na região. Por outro lado, Canárias tem feito um esforço de diversificação, apostando no desenvolvimento

de actividades industriais e de serviços de cariz internacional. Para o efeito, têm vindo a ser criados vários parques industriais nas várias ilhas que compõem o território, e foi criada a Zona Especial Canária que, à semelhança do Centro Internacional de Negócios da Madeira, engloba actividades industriais, de serviços internacionais e um registo internacional de navios. Não estão disponíveis, contudo, dados relativamente ao contributo destas actividades para a economia global da região.

A análise destas realidades aponta para uma conclusão por demais evidente: todas estas economias apresentam em comum uma aposta clara no desenvolvimento de sectores de serviços de cariz internacional, que sejam altamente produtivos, compensando assim as vicissitudes anteriormente descritas, nomeadamente a incapacidade de explorar economias de escala inerente à sua própria dimensão. A atracção de investimento externo permite a dinamização destes sectores de forma rápida e eficaz. No entanto, para que tal seja possível, é indispensável que a economia interna seja competitiva e reúna as condições necessárias para dar resposta às exigências de qualidade que a actividade internacional forçosamente implica.

Esta opção de pequenas regiões e de países em vias de desenvolvimento pela abertura aos mercados externos e pela atracção de investimento não constitui, hoje em dia, particular surpresa. Nas últimas duas décadas têm proliferado os estudos e as teorias sobre o impacto do investimento externo (IDE) no desenvolvimento económico sustentado de uma região. A maior parte da evidência empírica demonstra que os benefícios do investimento externo compensam amplamente os custos que eventualmente lhe estão associados e confirma que esta é a forma mais eficaz para estimular a produtividade e o crescimento económico, devido ao conjunto de activos intangíveis (capital, tecnologia, capacidades de gestão e abertura aos mercados externos, entre outros) que as empresas estrangeiras transferem para o país de acolhimento. Um estudo efectuado em 2000 pelo Centro de Desenvolvimento da OCDE, com base numa amostra de 44 países em vias de desenvolvimento, demonstrou que um aumento de 10% na *ratio* IDE/PIB pode contribuir para um aumento em 3% do PIB per capita de tal país, no longo prazo. Por esta razão, as Nações Unidas e muitos outros organismos supranacionais defendem e apoiam a implementação de mecanismos de atracção de investimento externo por parte de países menos desenvolvidos.

Para pequenas regiões e países sem recursos naturais, como as nossas economias em análise, o investimento externo que geralmente são capazes de atrair é aquele que procura formas de otimizar o conjunto de operações globais da empresa, o denominado “efficiency-seeking investment”. Este tipo de investimento não depende de recursos ou acessos a mercados

e envolve actividades de elevado valor acrescentado que se baseiam numa óptica de produtividade e não de quantidade.

Políticas de Desenvolvimento

As políticas de desenvolvimento adoptadas por todas as economias analisadas assentam, essencialmente, nos factores de competitividade que alicerçam a atractividade de investimento directo estrangeiro.

Apesar de toda a literatura e pesquisa dedicada a esta matéria, não existem, infelizmente, fórmulas de sucesso absolutas, ou simples, para a competitividade interna de uma economia. Contudo, as regiões em análise neste trabalho partilham alguns pressupostos que nos parecem constituir a base de uma política eficaz de competitividade regional:

Visão estratégica

A visão estratégica surge nas economias em análise como fio condutor e aglutinador de uma política eficaz de competitividade. Como podem os actores regionais harmonizar e orientar as suas iniciativas sem uma visão clara do posicionamento global, de onde estão e para onde querem ir? Como podem os parceiros sociais compreender e aceitar alguns sacrifícios, quando necessário, se não têm um objectivo positivo de longo prazo que os oriente e dê esperança? Para que todos os intervenientes relevantes partilhem esforços e harmonizem acções é fundamental que exista uma visão partilhada de longo prazo e um plano integrado de crescimento global da economia, indiferente a alterações ou cores políticas, que agregue todas as medidas e respectivos objectivos, e que permita um processo de reavaliação e adaptação regular. A competitividade é um conceito dinâmico, que requer uma atitude contínua de “questionar e reavaliar”.

Singapura é, a este nível, o melhor exemplo de como a visão estratégica produz efeitos positivos no desenvolvimento de uma política competitiva de sucesso. Ao longo de toda a sua história foram sendo criados planos de desenvolvimento económico que apresentavam a visão de crescimento, os objectivos a atingir em determinado prazo e as medidas necessárias para que tais objectivos fossem alcançados. Todos os planos foram objecto de discussão pública e de divulgação permanente, para que todos os intervenientes e os cidadãos em geral compreendessem o caminho que estavam a seguir e pudessem sentir os resultados das medidas adoptadas. Graças a uma política de análise contínua do ambiente interno e externo e de reavaliação regular dos

objectivos e do seu ajustamento às eventuais mutações das realidades externas, o país conseguiu prever situações potencialmente negativas e ajustar rapidamente as suas orientações estratégicas e os instrumentos adoptados por forma a retomar o rumo de crescimento idealizado. Esta atitude proactiva e pragmática é uma das características mais notáveis de Singapura, e os resultados alcançados não deixam dúvidas quanto à sua eficácia.

Um ambiente legislativo transparente, adequado e previsível

A maior parte das economias em análise é caracterizada por legislação e regimes fiscais simples, orientados para os negócios, estáveis e previsíveis. A complexidade legislativa e fiscal dificulta a compreensão do respectivo enquadramento interno, logo a sua comparabilidade em termos globais, aumentando a percepção do grau de risco, de *per si* inevitável, nos processos de investimento externo. Por outro lado, ainda que actualmente a desmaterialização dos negócios e o crescente derrubar de barreiras físicas simplifique a transferência de operações de uma jurisdição para outra, qualquer projecto de investimento externo pressupõe um investimento na alocação de recursos e activos que necessita de um prazo considerável de maturação para que tenha o retorno desejado. É fundamental, por conseguinte, que a legislação e o regime fiscal sejam estáveis e previsíveis, para que os investidores tenham tempo de fazer crescer os seus projectos em segurança. A instabilidade legislativa e fiscal pode ser um dos elementos mais nefastos tanto para investidores externos como para o sector empresarial interno de um país.

A este nível será de realçar, nas economias em análise, os casos das Ilhas Britânicas, Malta, Chipre, Luxemburgo, Hong Kong e Singapura, que dispõem de sistemas jurídicos e fiscais reconhecidos como importantes instrumentos de política de desenvolvimento, logo extremamente simples e, tanto quanto possível, estáveis. As alterações efectuadas são geralmente no sentido de tornar tais sistemas mais competitivos, em resultado de mutações em outras regiões concorrentes. Apenas Malta e Chipre tiveram de ajustar amplamente os seus sistemas para acomodar as regras comunitárias por altura da sua adesão à União Europeia, embora tenham mantido sempre a preocupação de não ceder nas áreas que os pudessem prejudicar em termos da competitividade global das suas economias.

Promoção de Investimento e Atracção de Investimento Externo

Como tem vindo a ser realçado ao longo deste documento, os constrangimentos inerentes às economias em análise e a sua inevitável abertura ao exterior levou à adopção de políticas de diversificação económica baseada em actividades de alto valor acrescentado e de cariz marcadamente internacional. Nestes termos, a atracção de investimento externo é uma política de desenvolvimento primordial em todas estas economias, cuja forma de implementação passa pela criação de condições estruturais favoráveis, nomeadamente uma política fiscal que seja muito competitiva internacionalmente, a elevada qualificação dos recursos humanos e a qualidade das infra-estruturas, para além dos restantes elementos identificados neste documento para efeitos de competitividade regional.

Um ambiente macroeconómico estável e resistente

O ambiente macroeconómico é de igual modo um dos elementos fulcrais da competitividade de uma região ou país, prendendo-se com o papel do Estado nas áreas da sua responsabilidade e todo o enquadramento a nível de política fiscal e monetária, finanças públicas, inflação, taxas de juro, entre outras... Esta estabilidade é essencial para assegurar a confiança dos investidores externos e para permitir o crescimento sustentável da economia.

No que diz respeito ao estado das finanças públicas, as regiões ou países em análise apresentam situações díspares consoante o seu estágio de desenvolvimento e a eventual necessidade de aumentar o montante dos investimentos públicos em determinada fase da sua estratégia de desenvolvimento. No entanto, na maior parte destas regiões existe uma preocupação clara com a manutenção de défices mínimos ou inclusivamente a adopção de políticas de endividamento nulo, como forma de se precaverem em casos de futuras situações problemáticas. Uma “best-practice” interessante a este nível é o caso de Jersey, que optou pela criação de uma reserva estratégica financeira, que implica a alocação anual de um determinado montante, no orçamento da região, para colmatar futuras necessidades estratégicas.

Por outro lado, o nível de intervenção do Estado na economia varia igualmente consoante as economias em análise. Em alguns casos, como Singapura, o Estado tem um papel crucial na condução de todas as actividades económicas, controlando e intervindo directamente na economia através de instituições governamentais

("government linked companies") que funcionam como motores dos sectores a dinamizar. Noutros casos, como Hong Kong e Chipre, o Estado tem mantido tradicionalmente uma política de intervenção reduzida, deixando nas mãos do sector privado a responsabilidade de dinamizar os sectores económicos e optando por intervir pontualmente apenas quando as circunstâncias o exigam. Em qualquer das circunstâncias, parece-nos evidente a necessidade de o Estado manter um papel de orientação estratégica e coordenação global, intervindo depois em maior ou menor grau consoante as características internas do seu sector privado e as condições gerais da economia.

Qualificação dos Recursos Humanos

Numa economia que se pretende baseada em actividades de alto valor acrescentado, os recursos humanos têm de ser não só competentes e eficientes como inovadores e dinâmicos, para que possam proactivamente enfrentar os desafios de um mercado extremamente competitivo. A qualificação dos recursos humanos, sendo um elemento fulcral em qualquer estratégia de competitividade, é também um dos factores mais problemáticos no caso de pequenas economias como as que analisamos neste trabalho, pelos condicionalismos já anteriormente referidos. É, por conseguinte, extremamente interessante notar as formas utilizadas por todas elas para ultrapassar este condicionalismo:

- Numa primeira fase, importação de mão de obra qualificada em função das necessidades de desenvolvimento dos sectores definidos como estratégicos;
- Paralelamente, criação de mecanismos de requalificação da mão de obra existente, por forma a facilitar as transferências de recursos de um sector eventualmente menos competitivo para outro considerado estratégico. Este aspecto pressupõe, por um lado, a existência de legislação laboral flexível, que permita a requalificação e transferência de recursos de forma eficaz, e por outro a colaboração dos parceiros sociais e predisposição dos recursos humanos envolvidos no processo. É por conseguinte fundamental que estes sintam directamente os benefícios de tais políticas e que o processo de requalificação lhes seja acessível. Neste sentido, por exemplo, Guernsey criou em 1996 a "Guernsey Training Agency", que promove a formação profissional técnica de elevada qualidade para todos os sectores económicos considerados estratégicos pela região, através de programas de curta duração realizados em parceria com universidades britânicas.

- Paralelamente, a adopção de um sistema educativo ajustado à estratégia de desenvolvimento do país e a criação de instituições que possam dar resposta às necessidades de formação, não só de base, mas também complementar. Para que os recursos humanos possam complementar os seus estudos em paralelo com a sua actividade profissional, é fundamental que disponham de instituições credíveis na sua própria região, com oferta de formações ajustadas às suas necessidades. Neste âmbito, Singapura torna-se novamente uma “best-practice” indiscutível, ao atrair para o país pólos regionais de universidades reconhecidas mundialmente, nos diversos sectores estratégicos.

Equilíbrio nos custos dos factores de produção

Em simultâneo com o esforço de aumento da produtividade dos recursos humanos, a maior parte das economias em análise mantém como preocupação constante o equilíbrio nos custos dos factores de produção, por forma a mantê-los competitivos em termos internacionais. O Luxemburgo, por exemplo, tem optado por manter reduzida a carga fiscal sobre os rendimentos de trabalhadores, bem como por controlar os custos das telecomunicações no país, atendendo à importância que estas representam para todas as actividades internacionais e em particular o sector do e-business. Em determinada fase do seu desenvolvimento, Singapura, Malta e Chipre, por outro lado, acordaram com os parceiros sociais níveis reduzidos de salários que permitissem atrair investidores externos para os sectores delineados como estratégicos. Esta política de salários reduzidos deixa, no entanto, de ser necessária a partir do momento que a produtividade dos recursos humanos atinge níveis que permitem compensar adequadamente o aumento dos custos salariais.

Promoção da Inovação, Pesquisa e Desenvolvimento

A capacidade tecnológica e de inovação aumenta as probabilidades de sucesso nos mercados internacionais, e constitui uma condição base fundamental para as regiões que pretendem desenvolver actividades de elevado valor acrescentado e desempenhar um papel activo na denominada “economia do conhecimento”. Neste sentido, as economias em análise têm vindo a implementar medidas e a criar condições para o estímulo da inovação e das actividades de pesquisa e desenvolvimento.

A este nível, o caso de Singapura é paradigmático, não só por cedo ter identificado a necessidade de promover a inovação e as actividades de pendor tecnológico, como

também pela extensão das medidas tomadas e do caminho percorrido para que assim acontecesse. Esta política de incentivos de apoio ao desenvolvimento tecnológico iniciou-se na década de 70 do século XX, altura em que Singapura identificou a necessidade de atrair para o seu território indústria de alta tecnologia, fundamentalmente devido ao impacto social resultante da elevada importação de recursos humanos pouco qualificados na fase inicial de industrialização. A princípio, esta aposta traduziu-se no esforço de qualificação dos recursos humanos, através da criação de centros de formação e da concessão de incentivos financeiros à formação profissional no seio das empresas. Mais tarde, e a cada nova fase estratégica atravessada por Singapura, estas acções de apoio à inovação expandiram-se e consolidaram-se, encontrando-se representadas em acções concretas que vão desde a informatização precoce da sociedade (através da criação do “National Computer Board” em 1981), da cobertura total do território por banda larga, da reestruturação de todo o sistema educativo e de formação individual (“New Education”, “Thinking Schools” e “Learning Nation”) e da conceptualização e implementação de diversos planos estratégicos no sector (“National Technology Plan, Science” and “Technology Plan”, etc.) que culminaram no plano Global Singapura 21 e nos conceitos de “Technopreneurship” e “Connected Singapore”.

Para além dos elementos acima referidos, comuns a todas as economias em análise, as características particulares de algumas delas levaram à adopção de instrumentos de desenvolvimento específicos que nos parecem de igual modo muito relevantes. Todas as ilhas britânicas referidas, por exemplo, mantêm uma política de constante reavaliação das suas relações de soberania ou de dependência, procurando sempre otimizar os vários aspectos da sua relação com o Reino Unido no âmbito do seu enquadramento estratégico. A Bermuda, numa situação extrema, tem mantido como discussão interna recorrente a sua eventual independência do Reino Unido. A Ilha de Man, a um outro nível, alterou recentemente o seu sistema de partilha das receitas de IVA com o Governo britânico, passando a adoptar um regime designado “OTC – own trade code”, segundo o qual mantém as receitas de IVA que resultam da sua própria actividade interna, passando assim a depender quase exclusivamente de si própria. Em resultado desta iniciativa, o IVA constitui actualmente a maior fonte de receitas fiscais directas da região.

A um nível mais sectorial, será de realçar o esforço de inovação que tem sido desenvolvido por algumas destas regiões, como forma de aumentar a sua competitividade internacional nos sectores mais estratégicos da sua economia. A Bermuda e Guernsey, por

exemplo, sendo precisamente as regiões com menor dimensão de entre as dez em análise, foram pioneiras na criação de instrumentos financeiros de seguros, nomeadamente as “Protected Cell Companies” (PCCs), utilizados actualmente pela maioria das multinacionais nos diversos países e que constituem uma das principais actividades financeiras em qualquer destas ilhas.

A Madeira face às restantes economias – Algumas conclusões

Poderíamos avançar indefinidamente com os ensinamentos ou com as “best practices” que a análise destas economias nos suscita. Qualquer destas regiões apresenta muito mérito para além da ousadia de recusar a submissão às aparentes vicissitudes do seu destino. Em todos os casos, com excepção de Canárias, as políticas desenvolvidas permitiram ganhos de produtividade e competitividade que compensaram amplamente os constrangimentos que caracterizam as pequenas economias. De forma inevitável, a comparação com a Madeira surge, em todos os pontos da nossa análise. Não partilhamos apenas a dimensão reduzida e o afastamento geográfico: afectam-nos directamente todos os constrangimentos e as limitações que, de uma forma ou de outra, condicionam o desenvolvimento das economias aqui apresentadas. De igual modo, defrontamo-nos com desafios e oportunidades semelhantes em termos dos nossos sectores económicos: os sectores tradicionais têm já muito pouca representatividade, a construção civil tenderá a reduzir marcadamente a sua relevância económica... Restam-nos, e bem, o turismo e o Centro Internacional de Negócios da Madeira, actividades de cariz internacional que têm vindo a demonstrar a sua eficácia no contributo para o crescimento da Região e que poderão ser instrumentais, particularmente o último, na atracção de investimento directo externo, na modernização e internacionalização da estrutura produtiva e em geral na aquisição de elevadas competências nos serviços internacionais.

O caminho a seguir parece-nos, por conseguinte, inevitável. Tal como os casos de sucesso que temos vindo a analisar, também a Madeira poderá atingir os seus melhores propósitos através de uma política de incentivo à atracção de investimento externo, alicerçada no aumento da competitividade interna da Região. Não nos faltarão certamente a vontade e o empenho necessários para pôr em marcha tal processo. O desenvolvimento recente da Madeira comprova, aliás, a nossa irreverência e a capacidade de trabalho árduo em prol dos objectivos delineados...

No entanto, uma boa visão estratégica, empenho e vontade de lutar não serão certamente suficientes para singrar no palco aguerrido da concorrência internacional. A competitividade interna, como referido anteriormente, passa por um conjunto de elementos que

escapam totalmente ao controlo exclusivo da nossa Região. Tendo a vontade, existirá capacidade?

Se considerarmos os pressupostos adoptados pelas dez economias de sucesso analisadas, concluímos rapidamente que estes, na sua maioria, escapam ao controlo exclusivo da nossa Região. O ambiente legislativo e toda a política fiscal são definidos a nível nacional, tendo em conta a realidade do país como um todo. Qualquer esforço de simplificação e de aumento da competitividade face aos desenvolvimentos, frequentes a este nível, de países concorrentes, é impossível de realizar. O mesmo se aplica à política macroeconómica, que nos últimos anos pouco tem tido de estável e resistente. O sistema educativo, indispensável a qualquer política de qualificação dos recursos humanos, é de igual modo definido pelo país como um todo, independentemente das especificidades e necessidades sectoriais estratégicas de cada região. Como atingir níveis de produtividade elevados, com base num sistema de educação obsoleto e totalmente desajustado do mundo exterior? O aumento da capacidade de atracção de investimento externo, personalizada no Centro Internacional de Negócios da Madeira, permanece dependente da autorização de Portugal e, adicionalmente, da União Europeia...

Enquanto região autónoma, mas com um nível de autonomia realmente limitado, a Madeira defronta-se com uma forte incapacidade de ajustar os seus instrumentos mais relevantes e de reagir rapidamente às mutações da concorrência internacional. Esta falta de competitividade não reside apenas no facto de sermos uma região e não um país, como se poderia ligeiramente considerar: qualquer das ilhas britânicas analisadas contraria imediatamente tal tese. Qualquer delas recusou deixar em mãos alheias o seu próprio destino, optando por um nível de autonomia tal que lhes conferisse a capacidade de adaptação e reacção indispensáveis ao nível de competitividade que pretendiam (e conseguiram) atingir. Outra diferença está no facto das regiões em análise terem fortes associações económicas a países ou zonas geográficas dotadas de grande dinamismo e competitividade, v.g.:

Canárias	Espanha
Chipre	Grécia e Reino Unido
Malta	Reino Unido
Ilhas britânicas	Reino Unido
Luxemburgo	União Europeia
Singapura	Sudeste Asiático
Hong Kong	China

A Madeira, pelo contrário, não só não tem capacidade de reacção e adaptação como permanece inelutavelmente ligada a um pequeno país periférico, com todas as limitações e os constrangimentos daí decorrentes...

Talvez resida aqui a grande questão que este esforço de abertura de horizontes e análise de realidades semelhantes nos levanta: para além do aprofundamento de uma estratégia de competitividade estruturada que esteja na base de uma política de atracção de investimento externo, não será altura de questionarmos seriamente o nosso enquadramento institucional global e o grau de autonomia que a região realmente dispõe? Talvez assim possamos continuar a lutar eficazmente contra os desígnios da nossa dimensão, marcando o nosso próprio rumo no caminho do desenvolvimento global.