

## TEORIA E POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (\*)

A. *Simões Lopes* (\*\*)

### Algumas dificuldades teóricas

1 — Na sua primeira lição como professor de Economia do Instituto de Estudos Sociais da Haia, Hilhorst (1967) propôs-se, com um certo grau de ambição, uma síntese das contribuições para a construção do corpo teórico do desenvolvimento regional. Passados 15 anos é relativamente fácil fazer a crítica apontando limitações ao trabalho apresentado; o que não invalida que a sua síntese deva ser catalogada, para a época, como trabalho de muito mérito; e, por alguma razão, sobre que conviria reflectir, não se conhecem muitas contribuições novas nem esforços de síntese muito melhor conseguidos nos 15 anos que entretanto passaram.

2 — Poderá talvez dizer-se que no período que veio a decorrer se desenharam três grupos de tendências verdadeiramente significativas, que dominaram os interesses de quem se envolveu nas questões regionais: uma absorção pelas preocupações da política regional; um desejo de intensificação do recurso aos modelos (descritivos e outros) nem sempre em correspondência com a validade e a disponibilidade da informação estatística; um alargamento do campo de interesses por forma a passar a enquadrar as questões económicas e a relacioná-las com outras.

Estes três movimentos (que não são obviamente isolados) não podem dissociar-se do estágio atingido pelos desenvolvimentos da teoria e terão bastante que ver com o relativo insucesso registado no passado, já que se terá de manter não ser ainda satisfatório o corpo teórico elaborado, particularmente por ser nele deficiente a concepção integradora. Relembrando Lajugie, Delfaut e Lacour (1979, p. 4), o espaço terá sido considerado pelos economistas, numa primeira fase, como um obstáculo a vencer por meio dos transportes, cujos custos poderiam reduzir-se recorrendo a localizações apropriadas; mas o âmbito das preocupações alargou-se porque «a localização dos indivíduos, das empresas, dos mercados, é apenas um dos elementos a considerar na distribuição óptima dos recursos, a confluir nos modelos gerais do equilíbrio espacial e nas políticas de ordenamento, favorecendo a integração das economias regionais nos conjuntos nacionais e mesmo plurinacionais». A introdu-

---

(\*) Este texto foi apresentado na Conferência sobre Regionalização e Desenvolvimento, promovida pelo IDE em Outubro de 1982.

(\*\*) Professor catedrático do ISE. Membro do CESUR.

ção — e integração — do espaço na análise económica não pode consistir na mera introdução de mais um elemento descritivo, pois que de um verdadeiro conceito operativo se trata (1). «O espaço não é economicamente neutro»: ele é um meio onde se desenrolam as acções que, embora estruturado, «pode ver as suas estruturas modificadas profundamente por uma política voluntarista de organização da ocupação do solo, de melhoria das comunicações e de aproveitamento dos recursos naturais» (Lajugie e outros, 1979, p. 5).

A persistência dos problemas reais — em termos de subdesenvolvimento de certas regiões e de congestionamento de outras e, até, em muitos casos, de manutenção de situações regionais de depressão e o seu agravamento —, quase sempre a traduzirem-se em aumento das assimetrias, parece não se compadecer, com efeito, com muitas mais tentativas de elaboração teórica; a convicção da necessidade de recorrer a atitudes «voluntaristas» terá então levado muitos a concentrarem-se na política regional e a encaminhar as especulações teorizantes no sentido de a servir. Friedmann (1966) terá sido um dos primeiros a dar o sinal e pode dizer-se que hoje a política regional é, sem dúvida, a área de trabalho mais frequente dos estudiosos da «ciência regional».

### **Da teoria à política**

3 — A convicção, para muitos, de que o insucesso no tratamento das questões deriva grandemente da teimosia em tomá-las como exclusivamente económicas justificaria o alargamento da área de interesses ao âmbito social mais geral; e, por várias razões, mas principalmente em resultado da deterioração do meio ambiente afectando visivelmente aspectos da qualidade de vida (e em resultado também da desregrada utilização de recursos sem cuidar da sua regeneração e da conservação de muitos dos não renováveis), era-se levado a concluir não poder adiar-se mais a consideração das condicionantes ecológicas, do meio biofísico em geral, aí se encontrando outro ângulo do alargamento da problemática. Tais alargamentos proporcionaram, sem dúvida, maiores aproximações à realidade; mas tiveram obviamente como preço um aumento da complexidade que não iria favorecer a elaboração das grandes sínteses teóricas. Por aqui, também, veio a engrossar a corrente dos mais preocupados com a política regional, até porque a consciência da interdependência disciplinar veio de par com um sentido da gravidade das situações (ainda maior do que o verificado quando apenas se analisam os aspectos económicos) e com a noção clara da premência na actuação.

4 — Mas o alargamento do âmbito das preocupações não ficou por aqui, porque se verificou também em termos espaciais. Haveria de concluir-se não

---

(1) Veja-se em HERMANSEN (1975) e em LOPES (1980) como o espaço figura como elemento activo do processo de planeamento, retirando-lhe o carácter «passivo» ou «adaptativo», para lhe dar carácter «activo» e «desenvolvimentista».

fazer qualquer sentido falar do desenvolvimento regional como desenvolvimento da região, já que do desenvolvimento do sistema de regiões se trata; e daí à «internacionalização» do desenvolvimento regional foi um passo, podendo dizer-se que é já a esse nível que hoje se coloca a questão da política regional. Não há já tempo para procurar as grandes sínteses teóricas, nem elas têm o interesse do passado. O alargamento da problemática em favor da aproximação aos problemas reais foi a opção; as síntese teóricas só são possíveis com grandes simplificações, por vezes verdadeiras abstracções, que em maior ou menor grau exigem afastamento desses problemas reais. Obviamente, a teorização não sairia beneficiada.

Não estava, contudo, negada a possibilidade de especular, só possível no entanto com alguma delimitação do campo, em termos disciplinares ou em termos espaciais, sempre em termos de aspectos específicos da problemática geral — e por aí veio a encaminhar-se a outra das tendências referidas. Muitos académicos e instituições, algumas revistas da especialidade, «correntes» em geral, entraram pelo campo dos modelos altamente elaborados, provavelmente convencidos de que só assim a «ciência regional» poderia aparecer a justificar a designação de *ciência*.

Sem deixar de considerar valioso muito do trabalho desenvolvido, a verdade é que nos impressiona o grau de abstracção por que muitos têm que optar, a adesão por vezes acrítica a quadros conceptuais ultrapassados<sup>(2)</sup> e o desinteresse pelas possibilidades de utilização *real* desses modelos quando isolam parte da realidade e se propõem tratá-la autonomamente; e, até, quando displicentemente ignoram as possibilidades de aplicação efectiva, ou o pouco interesse da sua tentativa de aplicação em casos em que os dados estatísticos são maus, ou insuficientes, ou mesmo inexistentes. De especulação teórica se trata então; mas parece que mais para deleite de quem a empreende do que como contribuição para a resolução de problemas concretos. Uma manifestação evidente das dificuldades da teoria está nas tentativas, não isoladas, de procurar apoio na teoria dos jogos e nas determinantes do acaso para ultrapassar a complexidade que se levanta quando se tem de considerar o comportamento humano: e, no entanto, o desenvolvimento regional deve ser justamente a aproximação às pessoas no sentido de analisar os seus problemas concretos, na sua complexidade e na sua diversidade, e de estudar as formas válidas da sua resolução.

### **Desenvolvimento e crescimento: a controvérsia**

5 — A limitação maior da síntese de Hilhorst, que viria de resto a permanecer na sua obra e na de outros por muito tempo, é de ordem conceptual básica, pois prende-se ao próprio conceito de desenvolvimento e, mais ainda,

---

(2) Um exemplo está na frequência com que o quadro neoclássico é adoptado, apesar das inquestionáveis limitações que se lhe reconhece. Ver a este respeito, por exemplo, HOLLAND (1976).

à forma como é utilizado. Com efeito, começando por definir desenvolvimento regional como «o acréscimo de bem-estar de uma região, tal como o exprimem certos indicadores, por exemplo o rendimento por habitante, a existência de serviços sociais e um sistema administrativo e jurídico adequado», e por teoria do desenvolvimento regional o «sistema de relações coerentes tendentes a explicar como o valor de um ou outro dos indicadores pode aumentar segundo a ou as forças motoras que intervêm no comportamento humano racional», todo o seu trabalho vem a desenrolar-se em torno da noção de *crescimento*; vem a tratar, fundamentalmente, da síntese das teorias do crescimento regional.

Não nos vamos deter em pormenor sobre elas, porque na realidade nos preocupa o desenvolvimento regional; mas não podemos deixar de lhes fazer referência, até porque, na nossa concepção, o crescimento é instrumento do desenvolvimento, embora não deva, obviamente, confundir-se com ele. Também a este respeito nos não alongaremos, até porque o fizemos já noutras ocasiões (v. g., Lopes, 1978 e 1980); não deixaremos, contudo, de sublinhar que, não aceitando que se confunda desenvolvimento com crescimento, também não aceitamos as posições radicais de intransigência contra o crescimento, que por vezes parece verem-se defendidas por alguns que situam no crescimento a origem de muita da degradação da qualidade de vida, de muita da ansiedade sobre as incertezas do futuro, de muita da injustiça social, até de muitas das transformações na escala de valores da sociedade de hoje. Preocupações dessas também as temos. Mas as causas não estão em todo e qualquer tipo de crescimento; estarão sobretudo na utilização que dele se fará — e se tem feito — defendendo-o como *objectivo* social, ele que não deverá ser mais do que *meio*, um dos meios, a utilizar com vista ao desenvolvimento.

6 — Temos entendido definir desenvolvimento — que só importa em termos reais e não exclusivamente económicos — por *acesso* das pessoas, onde quer que vivam, aos bens e serviços que lhes devem satisfazer as necessidades básicas; *acesso*, ainda, às «oportunidades» do nosso tempo, cuja gama se deseja sempre crescente, muitas de ordem qualitativa, e não deixando de nelas incluir, naturalmente, o emprego (v. g., Lopes, 1980).

O facto de explicitamente tomar em conta o local onde as pessoas vivem implica que o «acesso» seja também físico, donde a necessidade de considerar a variável espaço, componente que permite que se adjective o desenvolvimento de *regional* — embora não possa haver desenvolvimento que não seja *desenvolvimento regional* <sup>(3)</sup>. Claro que, não se tratando apenas de desenvol-

---

<sup>(3)</sup> Ver LOPES (1978), por exemplo. Recordar-se que, no que veio a ser durante muitos anos um excelente balanço da evolução da problemática regional, Meyer (1963) sublinhava, a terminar, que «a economia regional pode, de forma crescente, identificar-se com o resto da economia»; e não parece que, por isso, devesse haver razão para alarme, «num mundo tornado cada vez mais pequeno e mais homogéneo pelos desenvolvimentos de ordem política e administrativa e pelas melhorias nas comunicações e na tecnologia em geral, com tudo o que isso implica de mobilidade de recursos».

vimento económico, não se ignora a extrema importância da sua componente económica; mas o desenvolvimento é de natureza eminentemente social (Goulet, 1971) e não admite menosprezo de aspectos qualitativos; são a ele inerentes os conceitos de justiça, liberdade, dignidade, respeito, inconciliáveis com a existência de níveis elevados de desigualdade, e isso será suficiente para que não fiquem dúvidas sobre que desenvolvimento não é crescimento. No entanto, o crescimento pela via da produção e do seu aumento pode ajudar a atingir objectivos de desenvolvimento; só que, nestes, as preocupações da distribuição são dominantes; a produção, que é colocada ao seu serviço, não é nem pode ser objectivo último. Até em termos estritamente económicos não é pacífico que deva sê-lo (Lopes, 1978).

Um conceito como este é verdadeiramente complexo: sendo de ordem social geral, e não apenas de ordem económica, vem a exigir uma abordagem pluridisciplinar; toma em conta as pessoas *onde* vivem, as actividades *onde* se instalam, os recursos *onde* existem — donde o exigir uma abordagem espacializada. Na sua perspectiva de dignidade, de justiça, estão naturalmente os «outros», sejam os vizinhos de hoje ou os que cá ficam e cá estarão amanhã, para quem se deseja manter e criar possibilidades de alargamento do leque de oportunidades — donde o exigir a consideração do factor tempo. Levanta problemas de opções que podem levar à discussão de «valores». É efectivamente, insiste-se, um conceito complexo.

Mas não se duvide de que é um conceito operativo; é até, dentro de determinados limites, quantificável — o que será importante para os que sempre desejam a quantificação. Todo o acesso é mensurável; no que diz respeito ao acesso físico, não só é sempre possível quantificá-lo como é possível qualificá-lo, estabelecer padrões, normas.

É esse o conceito de desenvolvimento que adoptamos. Por teoria do desenvolvimento regional poderíamos então, «à Hilhorst», entender um sistema de relações coerentes tendentes a explicar como pode o acesso de todos aos bens e serviços e às oportunidades básicas melhorar em função das forças motoras do comportamento humano.

Uma tal teoria *parece* estar por elaborar. As forças motoras do comportamento humano têm levado a que aumente significativamente o acesso de apenas alguns, por vezes poucos, e em detrimento dos restantes; elas não geram, se não excepcionalmente ou quando a isso induzidas, acessos igualitários ou que tendam para a igualdade. É a problemática geral do desenvolvimento que está em causa, com complexidade acrescida face às abordagens mais correntes. Outra não poderia ser, de resto, a conclusão, se desenvolvimento é desenvolvimento regional <sup>(4)</sup>.

---

<sup>(4)</sup> No entanto, de acordo com Perrin (1974, pp. 5-6), «*l'approche régionale renouvelle la théorie du développement*»; da mesma forma como «*c'est [...] une remise en question des théories du développement qui est en jeu à travers l'approche régionale*».

Numa tentativa de ordenação coerente destas preocupações veremos como as formulações teóricas se têm virado fundamentalmente para o crescimento, e procuraremos demonstrar:

- como, entregues a si mesmas, as forças de comportamento não conduzem necessariamente à convergência dos agregados regionais;
- como devem ser orientadas essas forças para, dentro de princípios de comportamento económico e em teoria, gerarem a convergência.

### **Algumas abordagens teóricas**

7 — Uma sistematização possível das contribuições teóricas continua a ser a de Hilhorst, para quem, sem qualquer hesitação, o crescimento e o ponto de vista como é considerado — do exterior ou do interior — serve de base à arrumação das teorias. Mas, embora falando de desenvolvimento, Hilhorst não consegue deixar o âmbito do crescimento e não o ultrapassa.

O primeiro tipo de contribuições, isto é, as que detendem que os factores de ordem externa são determinantes do crescimento, têm os seus fundamentos nas teorias do comércio internacional. Enquanto as infra-estruturas de transporte e comunicações não se desenvolvem, as relações inter-regionais decorrem na base das vantagens comparativas: a especialização terá lugar, surgirão economias de escala e a produtividade aumentará; aumentará assim o rendimento *per capita* e com ele a poupança e o investimento, desencadeando-se o processo de crescimento.

Não se trata de criticar aqui este tipo de formulação, nas limitações conhecidas que possui. De qualquer modo, valerá a pena sublinhar que com a melhoria das economias aumentará a mobilidade dos factores, o que afecta hipóteses teóricas de base; atenua-se a diferenciação dos recursos, e não será assim na base das vantagens comparativas, mas em situações próximas das vantagens absolutas, que as exportações das regiões pobres podem acontecer.

A teoria parece contar então com os *efeitos de dispersão* do crescimento e com a sua sobreposição aos *efeitos de polarização* para que se gere crescimento regional convergente — o que, no entanto, depende grandemente do grau de complementaridade das economias regionais e da dependência das regiões ricas em relação a recursos das mais pobres, assim como da capacidade destas em fornecê-los; porque se a elasticidade da oferta é reduzida, o aumento dos preços poderá levar as regiões mais ricas a recorrer ao estrangeiro <sup>(5)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> A formulação neoclássica da «inter-regionalidade», no que difere da «internacionalidade», é criticada com certa ironia por LIPIETZ (1977, p. 75), no que se refere, por exemplo, à hipótese da mobilidade inter-regional dos factores: «*Notons simplement que ce théorème néo-classique est parfaitement tautologique: si tout est mobile (entre régions) et cela sans coût, tout doit être uniforme, et on demande vraiment pourquoi on parle d'économie régionale!*»

O segundo tipo de contribuições fundamenta a capacidade de crescimento na capacidade de produção para exportação — base económica de exportação — porque são as exportações que virão a permitir as importações e porque do aumento da produção para exportação resultarão efeitos sobre o crescimento das outras actividades. Por outro lado, do aumento das importações resultarão subidas dos preços, que, com o aumento da produção e a maior utilização da mão-de-obra, gerarão aumento de salários e, portanto, aumento dos níveis de vida. O estímulo ao aumento da produção permitirá ainda a criação de economias de escala e de economias externas, que não deixarão de favorecer o crescimento.

Sem intenções de fazer aqui a crítica sistemática a este tipo de teorias, que para funcionarem não deixariam de exigir uma cada vez maior diversificação da «base», chama-se a atenção para o facto de continuarmos perante uma teoria do crescimento, como no primeiro grupo de contribuições. Isso havia de continuar a verificar-se em tentativas posteriores, a traduzir de resto — e como é natural — a situação de crise verificada no seio do corpo teórico do desenvolvimento. Por isso, as especulações de Rostow e a teoria dos sectores, que a ela aparece ligada por vezes, nunca beneficiaram de muitas atenções, em parte devido ao seu carácter «quase determinístico». Já o mesmo não acontece com a «teoria dos pólos», que se abriu com realismo ao crescimento desequilibrado, embora por aí se marginalizando para o desenvolvimento; e, em geral, com as formulações do tipo «estruturalista», nomeadamente os modelos centro-periferia e as explicações da causalidade cumulativa, com correspondência real bastante mais próxima nas situações de subdesenvolvimento conhecidas, em que os desequilíbrios não tendem a atenuar-se. Com efeito, em situações de mercado dualismo regional, os efeitos de dispersão esperados dos pólos raramente têm acontecido na linha do desenvolvimento, antes se têm firmado os efeitos de polarização, dando razão aos que vêem também na teoria dos pólos verdadeiras possibilidades apenas como teoria do crescimento. E isto leva-nos a discutir a questão de como, entregues a si mesmas, só excepcionalmente as forças de comportamento económico poderão gerar convergência dos agregados regionais, mesmo em termos de crescimento.

8 — Não nos deteremos sobre os modelos de crescimento regional neoclássicos ou keynesianos, que, para além das limitações conceptuais que lhes são próprias, não têm sido mais do que transposições para o âmbito regional de formulações que nunca foram concebidas para tratar das questões que exigem a consideração do espaço, chegando a admitir como equilíbrio o que é desequilíbrio<sup>(6)</sup>. Dado que o crescimento tende a processar-se de forma de-

---

<sup>(6)</sup> Para críticas sistematizadas, ver, por exemplo, HOLLAND (1976) e LIPIETZ (1977). Como é óbvio, também não nos deteremos sobre o pensamento clássico, já que se o modelo que lhe é subjacente funcionasse realmente «there would be no reason to worry about regional problems: the equilibrium would be restored automatically» (Vanhove e Klaassen, 1980, p. 2).

sequilibrada, uma vez que os fenómenos de atracção e polarização e as economias externas são realidades efectivas fomentadoras de assimetrias, outras têm de ser as vias para discutir a questão.

Utilizaremos em primeiro lugar uma via empírica, exemplificando com o caso português, que é até o que nos interessa mais vivamente. Alargaremos depois o âmbito da discussão a modelos de causalidade cumulativa.

### A questão dos desequilíbrios

9 — A observação do caso português, em que é indiscutível que os desequilíbrios se têm agravado, gera o interesse em avaliar até onde farão eles já parte de um processo cumulativo.

Estudo relativamente recente (Lopes e outros, 1981) levou a recorrer à construção de um modelo de regressão com variáveis desfasadas, do tipo *cross-section*, apoiado sobre as observações distritais do continente. Procurou-se exprimir os desequilíbrios e a sua evolução pelas «variações líquidas» da população total no período de 1960-1970, tendo as «variações líquidas» o significado que para elas é proposta por Edgar Dunn nas adaptações que fez para a análise regional da metodologia *shift-share* (ver, por exemplo, Lopes, 1980), e procurou-se depois «explicar» o comportamento daquela variável pela situação, no início do período, em termos de grau de urbanização ou grau de concentração da população nos centros urbanos definidos pelo INE ( $X_1$ ), em termos de percentagem do emprego na construção ( $X_2$ ) e nas indústrias transformadoras ( $X_3$ ) e em termos ainda da própria «variação líquida» no emprego nas indústrias transformadoras no decénio anterior ( $X_4$ ).

Ao modelo a que se chegou

$$\hat{X} = -94.103 + 2.555 X_1 + 6.258 X_2 + 3.442 X_3 + 2.774 X_4$$

(7.300)            (2.706)            (3.392)            (2.569)

veio a corresponder um índice de determinação  $R^2 = .976$ , tendo-se revelado pouco expressiva a multicolinearidade entre as variáveis explicativas. Quer dizer, as variações líquidas da população no período de 1960-1970 revelaram-se com dependência significativa do grau de urbanização, do emprego na construção e nas indústrias transformadoras, no início do período, e das variações líquidas no emprego nas indústrias transformadoras, no período anterior; e verificou-se não ser de rejeitar a hipótese de que o processo de crescimento regional tem associado a ele desequilíbrios que assumem carácter cumulativo.

10 — A discussão pode no entanto ser conduzida com maior generalidade recorrendo ao modelo de causalidade cumulativa sugerido por Myrdal (1957), sobre que Kaldor (1970) trabalhou, em versão a que Dixon e Thirlwall (1975) deram formulação analítica (?).

---

(?) Para uma boa síntese das contribuições de Myrdal (e de Perroux e outros), ver HOLLAND (1976).

A versão de Richardson (1978, pp. 147-150), em termos lineares, afigura-se, no entanto, não menos acessível nem menos generalizadora do que a de Dixon e Thirlwall.

Exprima-se a taxa de crescimento da produtividade regional ( $r$ ) em função da taxa de crescimento do produto regional ( $y$ ). Admitindo a existência de economias externas e de economias de escala, pode escrever-se

$$r = a + by \quad \dots 1)$$

Referenciando por  $w$  os salários, expressos pela relação entre salários monetários e produtividade, pode escrever-se

$$w = c + dr \quad \dots 2)$$

e como a taxa de crescimento  $w$  e a do produto andarão, também, normalmente, associadas

$$y = e + fw \quad \dots 3)$$

Feitas as substituições convenientes e introduzindo o factor tempo, pode chegar-se a equação às diferenças

$$y_{t+1} = g y_t + h \quad \dots 4)$$

em que

$$g = b d f \text{ (sempre é } g > 0)$$

$$h = e + f (ad + c).$$

A taxa de crescimento de equilíbrio  $y_e$  pode obter-se de 4) fazendo

$$y_e = y_t = y_{t+1}$$

$$y_e = \frac{h}{1-g}$$

Como em 4) se tem uma equação às diferenças linear de primeira ordem tem-se, como solução geral

$$y_t = (y_0 - y_e) g^t + y_e$$

em que  $y_0$  é a taxa de crescimento inicial.

O modelo, como se vê, admite a convergência das taxas de crescimento para a taxa de crescimento de equilíbrio apenas quando  $0 < g < 1$ ; o que, mesmo assim, não quer dizer que não persistam os desequilíbrios regionais, visto que não pode ignorar-se o comportamento regional diferenciado dos parâmetros utilizados. Mas, com  $g > 1$  o processo é divergente e se  $y_0 > y_e$  ficam verificadas as condições de crescimento cumulativo.

A versão que fica exposta é bastante criticada por Dixon e Thirlwall, que, concentrando-se na procura de exportação, encontram na divergência a resposta do seu modelo. A controvérsia não é para aqui fundamental. Mesmo na

formulação de Richardsor, a convergência em situação de desequilíbrio está longe de poder admitir-se como assegurada; e isso bastará par fundamentar que as forças económicas têm de ser controladas se o equilíbrio regional é objectivo a atingir; e, lembremo-lo, não há conceito de desenvolvimento conciliável com a existência de desequilíbrios estruturais acentuados.

11 — Parece não haver dúvidas sobre que o comportamento dos agentes económicos não é movido por razões da procura do equilíbrio (a não ser quando o cálculo económico passe a impor-lho) e que os processos — mesmo o processo de crescimento, incomparavelmente mais fácil de manusear do que o processo de desenvolvimento — não têm necessariamente um sentido de convergência. As teorias do crescimento desequilibrado têm, de facto, bastante mais consistência do que as do crescimento equilibrado; e se os processos de desequilíbrio não se têm acentuado ainda mais tem sido porque o Estado tem assumido um papel interventor, que, explicitamente ou não, corresponde à adopção de medidas contrariadoras de alguns dos efeitos adversos sobre o desenvolvimento.

Parece, pois, não poder dispensar-se na teoria do desenvolvimento regional uma forte componente de política, que nem sempre tem sido realmente explicitada, nem sequer se tem tentado enquadrar, com frequência consistente, no corpo teórico. Das raras excepções, será de destacar a de Stöhr (1974).

Tentaremos, a partir deste momento, um esforço de síntese

- que nos levará a retomar aspectos conceptuais;
- que nos levará a enquadrar e integrar contribuições teóricas;
- que nos levará ao traçado de uma estratégia com horizontes temporais diferenciados.

### **Política regional: objectivos, estratégia, modelo**

12 — O conceito operativo de desenvolvimento regional que defendemos tem de estar presente: acesso de todos, onde quer que vivam, e dentro de limites razoáveis, aos equipamentos que hão-de satisfazer as necessidades básicas.

A exiguidade dos meios, por um lado, e o natural aumento de exigência relativamente ao que deve entender-se por necessidades básicas determinarão a consideração prioritária da distribuição; mas o cumprimento dos níveis de satisfação e, mais ainda, o desejo de aumentar e alargar a gama de oportunidades impõem a consideração da *produção*. Por outro lado, como o acesso de *todos* deve entender-se não apenas num sentido espacial, mas também num sentido *temporal*, a garantia dos níveis de satisfação pode ter de repouso em contenção no uso dos recursos — dos não renováveis, que é tempo de considerar verdadeiros bens de capital, e até dos renováveis —, donde o poderem ser necessárias limitações ao crescimento da produção. Simplesmente,

também aqui, como em relação ao crescimento, não é qualquer «produção» que ficará posta em causa, mas tão-só a que deva ser submetida a restrições, neste caso derivadas da utilização dos recursos, mas que podem ser mais gerais, em termos de qualidade de vida e outros. Quer dizer, as restrições apontadas, mais do que impor limitações, devem ser tomadas entre os elementos determinantes de modificações a propor à estrutura da produção.

Tudo considerado, na perspectiva do desenvolvimento, a produção e o seu crescimento não podem ser arvorados em objectivos últimos, antes devem limitar-se ao papel de instrumento ao serviço do desenvolvimento — em que a distribuição terá o seu primado —, numa perspectiva espacial e temporal.

A criação das condições de acesso passa pela política de distribuição de rendimentos; mas passa também, na óptica que aqui mais nos interessa, por uma política de organização do espaço; esta, de resto, não é menos importante do que a primeira, já que não seria difícil enumerar situações concretas em que o acesso a equipamentos que não satisfazem necessidades básicas não existe em condições aceitáveis, mesmo para quem dispõe dos meios financeiros para adquiri-lo.

Na organização do espaço há duas variáveis operativas que não devem ser consideradas estratégicas: o grau de dispersão dos equipamentos e a acessibilidade das populações, isto é, a sua mobilidade real. Elas comportam-se, poderíamos dizê-lo, como factores «substituíveis» na organização espacial. Algum grau de concentração é necessário para os equipamentos: exigem-no a escassez dos meios e a necessidade de, por isso, os gerir eficientemente — donde o impor-se a definição de uma *política de centros*. A mobilidade das populações e a melhoria dos padrões de acessibilidade são económica, social e culturalmente importantes, promovem o alargamento da gama de oportunidades, enriquecem a diversidade e permitem retirar dela maiores proveitos — donde o impor-se a definição de uma *política de comunicações*, nela incluída a de transportes.

A procura da combinação óptima «dispersão dos equipamentos-acessibilidade» deve constituir objectivo a perseguir com vista à organização do espaço; e uma e outra das variáveis são verdadeiramente operativas, até quantificáveis, podendo, no entanto, simplificar-se o problema substituindo as ambições de «optimização» pela procura dos cenários realistas mais convenientes.

A política de centros e a política de transportes são então interdependentes na óptica do desenvolvimento; têm determinantes de ordem económica e de ordem social; não-de exigir a definição ou discussão de critérios ou princípios organizativos.

Um princípio simples e certamente pouco controverso é o da organização hierárquica da rede de centros, que importa ser vista como sistema: em regra, os centros desempenham todas as funções dos de importância menor, e alguma(s) mais; o funcionamento da rede ganha em eficácia quando se consiga a complementariedade das acções, a interdependência funcional.

Dado um certo nível (hierárquico) das funções e o correspondente nível (hierárquico) dos centros que as executam, sempre será legítimo esperar um aproveitamento mínimo dos equipamentos — de dominante económica — e uma acessibilidade também mínima a eles — com dominante social. Aquele aproveitamento mínimo estará associado a um *limiar* que pode ser expresso em termos de população da área de influência do equipamento; aquela acessibilidade mínima estará associada ao *alcance* limite das populações. O «alcance» deve ser a variável estratégica a privilegiar em termos de desenvolvimento e deve aceitar-se que seja ela a delimitadora da área de influência — isto é, da região complementar do centro em que se instala o equipamento; o «limiar» é a variável orientadora das políticas de médio e de curto prazos, capaz de permitir a quantificação de objectivos mais imediatos. O limitar aponta para a população que a região *deveria* conter (e naturalmente os centros da região) para que nela possam justificar-se «economicamente» os equipamentos. Por aí poderão estabelecer-se os «alvos» para o médio e o curto prazos. Ficam por essa via identificadas as regiões que devem crescer e quanto devem crescer; como ficam identificadas aquelas em que o sobredimensionamento, gerador de deseconomias, aconselha restrições ao crescimento. Será então necessário recorrer aos modelos e aos instrumentos de política mais adequados à especificidade do problema e à especificidade da região. Haverá regiões em que a política de curto prazo a privilegiar é uma política de crescimento; mas são regiões bem identificadas, tal como a política de crescimento não será uma política para um qualquer crescimento. Não se confunda esta via com qualquer tentativa de repor as teorias da dimensão óptima dos centros, porque não é disso que se trata. Ao contrário, admite-se que a dimensão das cidades deve ser a que em termos de funcionamento mais se justifica no sistema; a dimensão é considerada para que o aproveitamento mais eficiente dos equipamentos possa acontecer; são os aspectos funcionais que a determinam.

### **Política regional e teoria do desenvolvimento regional**

12 — Justifica-se determo-nos sobre o enquadramento teórico destas questões.

Na situação portuguesa actual, de dualismo regional indiscutível, o quadro teórico explicativo do desenvolvimento regional que melhor se ajusta é o dos modelos do tipo «estruturalista»<sup>(8)</sup>: as regiões relacionam-se efectivamente em termos de «dominância» e de «dependência», que um processo histórico lançou e que as forças económicas acentuaram para uma interdependência desigual; um modelo de dependência aparece suficientemente espelhado, com relacionamentos do tipo «centro-periferia» perfeitamente definidos; mas não se desdenha também da capacidade explicativa dos «falsos paradigmas», já que,

---

(8) Veja-se, por exemplo, TODARO (1977).

de facto, as pretensas soluções dos problemas do desenvolvimento nas regiões dependentes não têm sempre tomado em conta a sua especificidade: tem faltado a coragem para não privilegiar as economias de escala, por exemplo, mesmo nas áreas em que os problemas de emprego e a natureza dos recursos, particularmente dos recursos humanos, as deviam subalternizar<sup>(9)</sup>; os perfis regionais estão por identificar; entende-se o desenvolvimento em função de padrões importados; os «valores» locais, tradicionais, não são definidos e perdem sempre no confronto com os «valores» externos, insidiosamente impostos, ingénua e às vezes ansiosamente aceites.

Naturalmente, só atitudes voluntaristas conscientes, decididas e fortes poderão modificar o quadro estrutural existente: a política e o planeamento são indispensáveis, até porque, mesmo em termos de crescimento, não pode rejeitar-se a elevada capacidade explicativa dos modelos de causalidade cumulativa. Para o seu êxito não deve deixar de recorrer-se às construções teóricas suficientemente testadas, cujos ensinamentos, no entanto, há que aproveitar de maneira não indiscriminada, mas justamente adequada aos condicionalismos existentes.

Assim, a perspectiva de desenvolvimento em que nos colocámos, advogando como estratégia a organização do espaço assente numa rede de centros, tem bastante a ver com a formulação de Lösch e não menos com a de Christaller. Com efeito, não só se aceitou o princípio da hierarquização, como nos apoiámos sobre os equipamentos terciários, sua localização em centros e organização espacial em regiões complementares, aceitando entre as hipóteses básicas a de que os centros de ordem superior desempenham (em princípio) todas as funções dos de ordem inferior, e tomando para nortear os aspectos operativos os conceitos de limiar e de alcance<sup>(10)</sup>. De certo modo

---

<sup>(9)</sup> Para uma discussão relativamente à actividade agrícola, ver LOPES (1981).

Os economistas têm-se preocupado pouco com as deseconomias de escala, talvez porque no pensamento de Marshall as economias de escala surgem com o crescimento da produção e não se perdem quando ela se reduz (Robinson, 1977, p. 125); deixam-nas assim para o campo social mais genérico. Dir-se-ia que se passa o que, em relação às deseconomias externas, levava Joan Robinson a escrever em 1971:

Economists have not much emphasized [...] the destruction of resources, the devastation of amenities, and the accumulation of poison in air and water. Pigou made a great point of *external diseconomies* such as the smoke nuisance but, within the confines of his stationary state, he could not emphasize *permanent* losses. It has been left rather to the natural scientists to sound the alarm, while orthodox economists, unperturbed, continue to elaborate the presumption in favor of «laissez faire». (ROBINSON, 1971, p. 55).

A propósito, e para uma boa discussão das economias (deseconomias) externas, ver THÈZE (1980).

<sup>(10)</sup> Em obra relativamente recente, Portugalí (1980) vem defender o apoio na teoria dos lugares centrais numa perspectiva de organização espacial e um tanto numa perspectiva de desenvolvimento.

Veja-se ainda HERMANSEN (1975), numa abordagem mais descritiva.

aproximámo-nos da teoria dos sectores <sup>(11)</sup>, tal como Friedmann (1972) a esboçou.

Até aqui, o enquadramento teórico do desenvolvimento; ou, por outras palavras, o enquadramento teórico do longo prazo. Não se fez questão de que, no médio e no curto prazos, as orientações pudessem ser no sentido do crescimento, não autonomizado, mas determinado pelos objectivos de desenvolvimento. Ora, sempre que se justifique uma política de crescimento, bem localizado espacialmente, como o desenvolvimento o exige, não faltarão enquadramentos teóricos, também suficientemente testados, a que recorrer, de acordo com a natureza do problema e a especificidade regional. As potencialidades do modelo da base económica de exportação, por exemplo, não serão para desprezar <sup>(12)</sup>, havendo, como se sabe que existe, quem fundamentalmente defenda que os problemas das regiões são problema das suas balanças de pagamentos (Thirlwall, 1980); e não se dirá também que em casos verdadeiramente bem definidos não se utilizem as potencialidades dos pólos de crescimento. Quer dizer, a óptica do desenvolvimento regional integral, que tanto tem merecido as atenções de Stöhr (1974), não dispensa os instrumentos do desenvolvimento endógeno, como aproveitará os do desenvolvimento exógeno num quadro que, ainda e também na mesma perspectiva, deve ser o da organização do sistema urbano.

### **Desenvolvimento regional e regionalização**

14 — Num processo de desenvolvimento como o que pode desenhar-se para Portugal, há todas as razões para admitir o ceptismo da sua implementação: o «centro» é-o efectivamente e a «periferia» é-o também em toda a acepção da palavra. Grandes obstáculos hão-de surgir ao delinear — e sobretudo ao implementar — uma política regional forte, que tem de passar pela redução dos privilégios de alguns e pela própria formação dos que, instrumentados, dão razão de ser à validade das explicações assentes nos «falsos paradigmas». Quer dizer, faltará a motivação exógena para que a região subdesenvolvida se liberte; mas falta-lhe também, em muitos casos, a motivação endógena. Uma política regional forte tem de se apoiar sobre a descentralização, e esta tem de aparecer bem enquadrada num processo de regionalização que, para além da vontade política central, faça despertar a consciencialização das populações (Lopes, 1982). Embora a política regional não exista, seria bom que a regionalização se encaminhasse, como processo, para o despertar da consciencialização necessária. Temos de reconhecer que o não tem feito, apesar de ser prioritário fazê-lo.

---

<sup>(11)</sup> Não confundir com extensões das etapas de crescimento de Rostow, por vezes referidas também como teoria dos sectores; não há lugar, na acepção de Friedmann, a um «quase determinismo»; e o apoio nos lugares centrais é considerado necessário.

<sup>(12)</sup> Naturalmente, não poderá deixar de se ter presente que se trata de um modelo de «inspiração» keynesiana, pelo que lhe serão próprias as vantagens e as limitações de tais modelos. Para uma discussão crítica da teoria de base, ver LIPIETZ (1977, pp. 75-79) e LOPES (1980).

## REFERÊNCIAS

- DIXON, R., e THIRLWALL, A. P. — «A model of regional growth-rate differences on Kaldorian lines», in *Oxford Economic Papers*, vol. 27, pp. 201-214, 1975.
- FRIEDMANN, J. R. — *Regional Development Policy; a case study of Venezuela*, MIT, (1966); «A general theory of polarized development», in Hansen, N. M. (ed.); *Growth Centres in Regional Development*, Nova Iorque, 1972.
- GOULET, D. — *The Cruel Choice: a new concept in the theory of development*, Nova Iorque, 1971.
- HERMANSEN, T. — «Spatial organization and economic development», in Kuklinski, A. (ed.); *Regional Disaggregation of National Policies and Plans*, Mouton, Paris, 1975.
- HILHORST, J. — *Regional Development Theory, an Attempt to Synthesize*, Mouton, Paris, 1967.
- HOLLAND, S. — *Capital Versus the Regions*, MacMillan, Londres, 1976.
- KALDOR, N. — «The case for regional policies», in *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 17, pp. 337-347, 1970.
- LAJUGIE, J., DELFAUT, P., e LACOUR, C. — *Espace Régional et Aménagement du Territoire*, Dalloz, Paris, 1979.
- LIPIETZ, A. — *Le Capital et son Espace*, Maspero, Paris, 1977.
- LOPES, A. S. — «Desenvolvimento; desenvolvimento regional», in *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, número especial, 1978; *Desenvolvimento Regional*, F. C. Gulbenkian, Lisboa, 1980; «A pequena agricultura no desenvolvimento regional», in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, pp. 718, 1981; «Regionalização e desenvolvimento regional», in *Estudos de Economia*, vol. II, n.º 4, 1982.
- LOPES, A. S., OLIVEIRA, M., e RODRIGUES, L. — «Desequilíbrios regionais e integração», in *Estudos de Economia*, vol. II, n.º 1, 1981.
- MEYER, J. R. — «Regional economics: a survey», in *American Economic Review*, vol. 53, 1963.
- MYRDAL, G. — *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth, Londres, 1957.
- PERRIN, J. C. — *Le Développement Régional*, PUF, Paris, 1974.
- PORTUGALI, J. — *Distribution, Allocation, Social Structure and Spatial Form*, Pergamon, Oxford, 1980.
- RICHARDSON, H. W. — *Regional and Urban Economics*, Penguin, Londres, 1978.
- ROBINSON, J. — *Economic Heresies*, MacMillan, Londres, 1971.
- STÖHR, W. — *Regional Development: Experiences and Projects in Latin America*. The Hague, 1974.
- THÈZE, N. — «L'impasse théorique: l'économie et la pollution de l'environnement», in *Cahiers du Centre: Économie, Espace, Environnement*, n.º 2, Université Paris I, 1980.
- THIRLWALL, A. P. — «Regional problems are balance of payments problems», in *Regional Studies*, vol. 14.º, 1980.
- TODARO, M. — *Economics for a Developing World*, Longman, Londres, 1977.
- VANHOVE, N., e KLAASSEN, L. H. — *Regional Policy: a European Approach*, Saxon House, 1980.

