

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INTEGRAÇÃO (1)

A. Simões Lopes (*)

As questões da integração têm sido insuficiente e insatisfatoriamente discutidas em Portugal, pouco se tendo feito no sentido da consciencialização dos problemas a ela associados em face das características estruturais da nossa economia. Seria importante que a decisão de entrada no Mercado Comum, de ordem predominantemente política, fosse sentida pela generalidade da população com consciência das possíveis vantagens e dos riscos a ela associados. Experiências de países em estádios de desenvolvimento menos condicionadores do que o nosso alertam para a indispensabilidade da organização interna com vista à criação das condições que permitam retirar as vantagens possíveis do processo de integração e minimizar os riscos inerentes.

Um dos aspectos que têm sido mais negligenciados nas abordagens da questão é o das suas implicações no quadro regional, de tal modo reconhecidas como importantes que o próprio Tratado de Roma, para não ignorá-las, teve de ceder coerência e criar contradições internas face à filosofia de base que dele transpira.

Propomo-nos justamente, neste trabalho, a abordagem da questão regional na perspectiva do desenvolvimento, parecendo, por isso, essencial começar por pôr totalmente a claro a nossa concepção de desenvolvimento regional (secção 1) e o quadro da sua problemática em Portugal (secção 2); caracterizada a situação e considerados os fins, discutem-se os modelos a adoptar para os atingir (secção 3), assim como a questão das políticas e seu ajustamento aos problemas (secção 4), para então concentrar as atenções na integração económica como política de desenvolvimento, suas potencialidades e seus riscos (secção 5). Finalmente, traçam-se as linhas gerais de uma política de desenvolvimento regional que se proponha aproveitar as potencialidades da integração económica minimizando-lhe os riscos (secção 6).

(*) A. SIMÕES LOPES. — Professor catedrático do Instituto Superior de Economia.

(1) Este trabalho é fortemente apoiado na comunicação do autor «Regional development and integration», apresentada na II Conferência Internacional sobre a Economia Portuguesa, realizada em Lisboa, em Setembro de 1979. O autor agradece à Fundação Calouste Gulbenkian a autorização concedida para a utilização do estudo então produzido, e ao Prof. Pereira de Moura o ter podido beneficiar dos seus comentários críticos. Outras críticas, nomeadamente ao nível da não consideração dos aspectos institucionais, que lhe foram feitas e que agradece, espera o autor poder considerar proximamente em nova abordagem do tema.

1 — Desenvolvimento regional: algumas questões conceptuais

Começemos por considerar o que deve entender-se por desenvolvimento regional.

Em primeiro lugar, o termo «desenvolvimento» vai ser utilizado na sua acepção mais ampla. Não se identificará com desenvolvimento económico e muito menos com crescimento, já que este sempre será aqui tomado como um meio (entre outros), um instrumento, nunca um fim. Só o desenvolvimento é fim.

Com efeito, embora a sua componente económica seja extremamente importante, o desenvolvimento não pode ser considerado como «fenómeno» puramente económico. É de natureza eminentemente social (Goulet, 1971, p. 96), impondo-se, por isso, a necessidade de uma abordagem interdisciplinar, e não admite menosprezo dos aspectos qualitativos. Pressupondo-se, como se pressupõe, que deve atingir-se em benefício das pessoas, o desenvolvimento implica a erradicação da pobreza, a criação de oportunidades de emprego diversificadas, a redução das desigualdades de rendimento, entre outros aspectos; donde, o não dever ser analisado apenas em termos globais, que podem disfarçar uma diferenciação excessiva. Ele envolve a necessidade de ter em conta a localização das pessoas, dos recursos e das actividades, o que significa ser indispensável a dimensão espacial na discussão do desenvolvimento. Na realidade, a nossa posição é a de identificar desenvolvimento regional com desenvolvimento (Lopes, 1979).

Desta forma, desenvolvimento é um processo multidimensional a exigir abordagem interdisciplinar num quadro de interdependência em que nos preocupa grandemente a variável espaço. As regiões estabelecem entre si relações que com frequência resultam em benefício de algumas apenas, mas o desenvolvimento regional não existe enquanto existirem desigualdades excessivas entre as regiões e dentro delas. De modo talvez mais expressivo: não há desenvolvimento enquanto o progresso de uma região acontecer com sacrifício de outras regiões.

E importa não esquecer a variável tempo. Também a seu respeito se dirá que o progresso registado em determinada época não deve tomar-se por desenvolvimento se de algum modo afectar desfavoravelmente gerações futuras.

Não sendo novos, os aspectos anteriores têm, no entanto, sido muito negligenciados. Convirá talvez recordar que objectivos não especificamente económicos e nem sempre quantificáveis já há mais de vinte anos eram propostos como objectivos de política económica, ainda que a esse respeito se desenhasse controvérsia. A manutenção da paz internacional, a melhoria da distribuição do rendimento real e da despesa por grupos sociais e regiões, a emancipação dos estratos mais desfavorecidos eram apenas alguns deles (Tinbergen, 1956). A sua consideração vem, é óbvio, levantar questões de compatibilidade e pôr em evidência algumas das limitações da análise económica; mas, mais importante do que isso, vem de forma enfática

ca revelar a necessidade de uma política integrada, já que «tudo depende de tudo». Na realidade, será insuficiente e errado tomar algum aspecto económico da vida dissociado dos outros aspectos económicos, embora frequentemente se assista a decisões de política relativas a um sector despreocupadas dos outros; será insuficiente e errado considerar os aspectos económicos isolados de outros aspectos sociais; será também insuficiente e quase certamente errado tomar decisões em relação a uma região sem ter em conta a interdependência regional; como será pelo menos arriscado decidir em relação ao curto prazo sem tentar avaliar as implicações no quadro do médio e longo prazo cuja perspectivação se impõe.

Que devemos então entender por desenvolvimento regional?

Desenvolvimento regional significa simplesmente acesso de cada um aos bens e serviços básicos independentemente do local em que viva (e não se entenda apenas acesso físico). Ele implica liberdade no seu sentido mais amplo, isto é, capacidade de escolha dentro de uma gama de oportunidades que se deseja sempre crescente. Ele envolve dignidade, identidade, respeito.

Nem todos os valores básicos do desenvolvimento são de ordem material, embora tendam a ser considerados desse ponto de vista. A própria dignidade e respeito são expressos frequentemente em termos de prosperidade e riqueza, em resultado de certa ausência de crítica na aceitação de valores considerados modernos (Goulet, 1971).

Acesso, liberdade, dignidade, dificilmente podem ser conciliáveis com desigualdade. Como objectivos, podem aparentemente ser mais fáceis de alcançar desde que haja crescimento, mas em casos de significativa desigualdade o crescimento económico pode acentuá-la ainda mais, provocando maior diferenciação no «acesso» e na liberdade de escolha. Há exemplos, em países com baixos níveis de rendimento, de como a produção pode afastar-se dos padrões mais desejados, e isso porque quanto mais desequilibrada a distribuição do rendimento mais a procura agregada é influenciada pelos hábitos de consumo da população afluente (Todaro, 1977). Estando em causa a comparação de regiões, basta pensar nas vantagens das economias de escala e das economias externas para concluir como facilmente o crescimento económico não controlado pode conduzir a desigualdades regionais mais acentuadas.

Desenvolvimento deve efectivamente ser tomado como um processo multidimensional a envolver, quase certamente, mudanças nas estruturas, atitudes e instituições. Um dos objectivos básicos é a redução das desigualdades. A criação de condições dignas de vida, a dignidade, ela própria, e a liberdade estão na sua base. As variáveis tempo e espaço resultam implícitas. Como processo, significa que as condições de acessibilidade devem tender para a igualdade, independentemente da localização das pessoas.

Isto, que é desenvolvimento regional, é desenvolvimento.

E qual é, afinal, a situação portuguesa?

2 — O quadro regional português

Desequilíbrios, especialmente desequilíbrios regionais, são factos bem conhecidos em relação a Portugal.

Tivemos já oportunidade de afirmar, noutro contexto (Lopes, 1976 b), que na faixa litoral portuguesa compreendendo os distritos de Braga até Setúbal, correspondente a pouco mais de um quarto da superfície total, vamos encontrar dois terços da população total e quatro quintos do PIB, nove décimos da produção das indústrias transformadoras e cerca de nove décimos do produto dos serviços. Em termos de emprego, localizam-se aí mais de quatro quintos dos profissionais científicos e liberais, sendo a proporção de pessoal administrativo ainda mais elevada. Cerca de nove décimos do pessoal dirigente superior encontra-se também nessa zona.

Como seria de esperar, os desequilíbrios são ainda mais expressivos se as comparações forem feitas entre os distritos de Lisboa e Porto e o resto do País: em menos de 6 % da superfície total (percentagem respeitante ao conjunto daqueles distritos), deparamos com 40 % da população e mais de 50 % do PIB, 40 % da produção das indústrias transformadoras e mais de dois terços do produto dos serviços. E importa ter presente que nos referimos a distritos, os quais estão longe de ser regiões homogéneas. O desequilíbrio real é certamente maior por mais expressivos que possam ser os resultados da análise estatística, porque o distrito se situa por vezes a um nível de agregação muito elevado.

Este quadro geral de desequilíbrios não tem melhorado. A análise mostra um coeficiente de correlação positivo de 0,981 quando se comparam as distribuições do emprego nas indústrias transformadoras em 1950 e 1970, e praticamente todos os indicadores de crescimento económico se comportam de modo semelhante ao da distribuição do emprego naquele sector. Poderá mesmo dizer-se que a situação de desequilíbrio se tem agravado: o rendimento *per capita*, que no distrito de Lisboa era em 1953 três vezes mais elevado do que o do distrito de mais baixa capitação, passava a ser quatro vezes mais alto em 1970; o desvio padrão da distribuição de frequências do rendimento *per capita* era de 1,9 em 1953 e 6,6 em 1970 e o coeficiente de variação passava de 35 % a 40 % no mesmo período de tempo. A análise da regressão mostra, por seu lado, que as variações líquidas na distribuição da população se encontram estreitamente dependentes da distribuição do emprego nas indústrias transformadoras e da concentração populacional em anos anteriores, havendo por isso razões para admitir que esta situação desequilibrada é já resultado de um processo cumulativo (Lopes, 1976 b).

O quadro de fluxos inter-regionais (Lopes, 1976 a) proporciona uma outra forma de análise das assimetrias. Tomando as quatro regiões-plano

ainda em vigor, chega-se ao quadro 1, onde se apresentam os coeficientes inter-regionais. Vê-se claramente como todas as regiões dependem largamente de Lisboa, mesmo a região norte, facto que há-de condicionar severamente as possibilidades de correcção dos desequilíbrios.

QUADRO 1

Coeficientes inter-regionais

(1970)

Regiões produtoras	Regiões compradoras			
	Norte	Centro	Lisboa	Sul
Norte	0,354	0,274	0,194	0,167
Centro	0,255	0,293	0,190	0,176
Lisboa	0,342	0,375	0,564	0,368
Sul	0,049	0,058	0,052	0,289
	1,000	1,000	1,000	1,000

Fonte: Lopes, 1976 a.

Mas há razões adicionais para preocupação quando se analisa a estrutura da produção das regiões-plano (quadro 2). Cerca de 50 % do PIB da região sul é originado pela agricultura e indústrias extractivas, sendo as proporções correspondentes das regiões centro, norte e Lisboa de 31 %, 17 % e 8 %. Os serviços criam, praticamente, 50 % do PIB na região de Lisboa, onde a indústria transformadora pesada é também mais importante do que em qualquer outra região.

QUADRO 2

PIB por sectores e regiões (percentagens)

(1970)

Sectores	Norte	Centro	Lisboa	Sul
1 — Agricultura e extractivas	16,6	31,2	8,3	48,4
2 — Transformadoras ligeiras	24,9	19,7	10,2	6,2
3 — Transformadoras pesadas	13,5	18,4	26,4	4,9
4 — Construção e electricidade	10,4	5,1	7,1	7,1
5 — Serviços	34,6	25,6	48,0	32,4
	100	100	100	100

Fonte: Lopes, 1978.

Mais preocupações fundamentadas surgem ainda quando se observam as estimativas das relações externas ao nível de cada uma das regiões-plano (quadro 3). Repare-se que:

Só a região de Lisboa mostra saldo positivo nas suas relações com o resto-do-mundo; nas outras, as importações chegam a representar mais do dobro do valor das exportações;

A base económica é extremamente fraca na região sul; em termos quantitativos dá lugar a uma relação da base comparativamente muito baixa (quadro 4); em termos qualitativos encontra-se extremamente dependente da agricultura (97 %) e a diversificação é praticamente inexistente;

A base económica da região de Lisboa está largamente dependente dos serviços (52 %) e da indústria transformadora; além disso, é de todas a mais diversificada.

QUADRO 3

Relações com o «exterior»*
(Exportações-importações: saldo líquido em 10⁶ Esc.)

(1970)

Sectores	Norte	Centro	Lisboa	Sul
1 — Agricultura	— 2 458,9	+ 1 736,0	— 9 217,1	+ 4 551,0
2 — Indústrias extractivas	— 983,5	— 370,2	— 2 785,1	+ 140,1
3 — Alimentação, bebidas e tabaco ...	— 4 544,0	— 3 425,6	+ 9 492,9	— 1 229,1
4 — Têxteis e calçado	+ 8 897,2	+ 895,1	— 2 814,0	— 1 499,7
5 — Madeira, cortiça e mobiliário	+ 118,5	+ 1 722,8	+ 613,3	— 29,0
6 — Outras transformadoras ligeiras ...	— 113,5	— 249,3	— 109,8	— 422,9
7 — Papel e gráficas	— 618,5	+ 991,0	+ 834,2	— 278,3
8 — Químicas e refinação de petróleo ..	— 1 788,9	— 3 416,9	+ 3 116,8	— 1 273,0
9 — Produtos minerais não metálicos ..	— 622,5	+ 1 651,2	— 230,0	— 294,7
10 — Máquinas e material eléctrico	— 4 295,1	— 3 309,8	— 3 545,1	— 1 451,4
11 — Construção	+ 13,3	— 39,9	+ 22,3	+ 4,3
12 — Electricidade	+ 1 268,4	— 324,6	— 796,9	— 146,5
13 — Comércio	— 1 633,2	— 3 052,7	+ 5 504,8	— 676,8
14 — Bancos e seguros	+ 76,4	— 891,9	+ 1 021,9	— 166,3
15 — Transportes e comunicações	— 1 359,6	— 2 209,1	+ 5 381,4	— 724,7
16 — Educação e saúde	— 113,2	— 364,9	+ 696,8	— 218,7
17 — Outros serviços	— 1 182,3	— 1 252,0	+ 2 464,9	— 64,8
<i>Totais</i>	+ 10 373,8	+ 6 996,1	+ 29 149,3	+ 4 695,4
	— 19 713,2	— 18 906,9	— 19 498,0	— 8 476,9

* Entenda-se «exterior» no seu sentido mais amplo: outras regiões do Continente e ilhas, colónias e estrangeiro.

Fonte: Lopes, 1978.

QUADRO 4

Estimativas da relação da base *

(1970)

Sectores	Norte	Centro	Lisboa	Sul
1 — Output (10 ⁶ ESC.)	91 282,8	63 913,6	171 262,5	20 440,0
2 — Exportações (10 ⁶ ESC.)	10 373,8	6 996,1	29 149,3	4 695,4
3 — Relações da base	7,8	8,1	4,9	3,3

* Sobre o conceito de relação da base ver, por exemplo, Lopes (1978 e 1980).

Os quadros regionais *input-output* dão também contribuição relevante para o estudo da diferenciação regional. Por todo o lado, as indústrias transformadoras são as que apresentam os maiores efeitos multiplicadores da produção (Lopes, 1978). No que respeita ao rendimento, os multiplicadores mais elevados vêm a encontrar-se na agricultura e na construção, em resultado de serem processos trabalho-intensivo os mais frequentemente utilizados. Mas é sobretudo relevante a observação de que, qualquer que seja o sector de actividade os efeitos multiplicadores do rendimento (tipo II) (Richardson, 1972) são sempre maiores nas regiões sul e centro (quadro 5), por oposição a Lisboa e norte, sintoma de que as actividades se desenvolvem nestas últimas mais frequentemente com recurso a processos capital-intensivo, resultado que certamente importa ter presente quando chegar o momento de delinear uma política regional para Portugal.

QUADRO 5

Efeito multiplicador do rendimento (tipo II)

(1970)

Sectores	Norte	Centro	Lisboa	Sul
1 — Agricultura e extractivas	6,354	7,197	6,355	7,553
2 — Transformadoras ligeiras	5,878	6,708	5,931	7,101
3 — Transformadoras pesadas	5,778	6,650	5,763	6,932
4 — Construção e electricidade	5,856	6,719	5,962	7,189
5 — Serviços	5,599	6,511	5,590	6,897

Fonte: Baseado em Lopes (1978).

Finalmente, pode ficar-se com uma ideia da distribuição do rendimento nas várias regiões comparando as distribuições de frequência das famílias por classes de rendimento (quadro 6). Facilmente se verifica que as classes de rendimento até 48 contos são relativamente muito mais importantes nas regiões sul e centro (principalmente na região sul), o contrário acontecendo, naturalmente, em relação às restantes, muito mais importantes particularmente em Lisboa.

QUADRO 6

Famílias por classes de rendimento

(1973)

Rendimento (Y) por classes (1000\$)	Portugal («Continente»)	Norte	Centro	Lisboa	Sul
18 > Y	1 839	483	591	435	321
30 > Y ≥ 18	2 433	625	860	540	364
48 > Y ≥ 30	3 330	801	956	1 089	432
60 > Y ≥ 48	2 493	670	641	910	232
90 > Y ≥ 60	2 787	797	574	1 160	206
120 > Y ≥ 90	1 298	385	221	581	87
180 > Y ≥ 120	957	263	141	484	49
Y ≥ 180	784	246	103	389	23

Fonte: INE (1976).

Tomando para comparação a distribuição de frequências do Continente, verifica-se (quadro 7) que a região sul apresenta a distribuição de rendimentos mais desequilibrada (os índices associados à intensidade de frequência variam de 0,272 a 1,621), logo seguida da região centro. Igualmente desequilibrada, embora em direcção oposta, a região de Lisboa evidencia também grandes desigualdades.

Quadro 7

Famílias por classes de rendimento

Intensidade de frequência *

Rendimento (Y) por classes (1000\$)	Norte	Centro	Lisboa	Sul
18 > Y	0,979	1,252	0,674	1,621
30 > Y ≥ 18	0,956	1,377	0,632	1,390
48 > Y ≥ 30	0,897	1,118	0,932	1,205
60 > Y ≥ 48	1,002	1,002	1,040	0,864
90 > Y ≥ 60	1,066	0,802	1,186	0,687
120 > Y ≥ 90	1,106	0,663	1,275	0,622
180 > Y ≥ 120	1,025	0,574	1,441	0,476
Y ≥ 180	1,170	0,512	1,414	0,272

Fonte: Quadro 6.

* Expressos pela relação entre as importâncias relativas de cada classe na região e no Continente.

Podemos então concluir que as assimetrias regionais, que têm vindo a acentuar-se, caracterizam de forma clara e dramática a economia portuguesa. As regiões com estrutura menos evoluída têm uma base económica fraca e simultaneamente muito especializada (pouco diversificada), mostram

reduzida capacidade de crescimento e evidenciam grandes desigualdades na distribuição do rendimento. Tudo isto sem ter trazido para aqui, dada a natureza precária da informação disponível, as migrações internas e a emigração que não só completariam e tornariam mais expressivos os desequilíbrios, como têm contribuído para disfarçar aspectos da gravidade da situação, particularmente quando a análise comparativa é feita em termos de capitações do rendimento.

Num quadro com estas características dificilmente poderá admitir-se que haja alguma região desenvolvida. Lisboa não pode ser tratada como excepção: embora evidencie níveis de vida mais elevados, uma estrutura económica mais evoluída, uma base económica mais diversificada, melhores equipamentos terciários e saldo positivo nas relações externas, a questão básica permanece visto haver fundadas razões para afirmar que a sua melhor situação acontece em prejuízo das outras regiões, além de que, em si mesma, mostra sinais evidentes de grande desigualdade na distribuição do rendimento. Para além do mais, e a aceitar-se o conceito de desenvolvimento proposto, Lisboa não pode ser vista abstraindo do panorama geral português e não pode admitir-se que uma região seja efectivamente desenvolvida quando alguma outra do mesmo país revela sintomas de subdesenvolvimento; e este é, realmente, o caso.

3 — Que modelo de desenvolvimento?

Dado o quadro sumariamente descrito, quais deverão ser as linhas gerais de uma política de desenvolvimento regional?

Em primeiro lugar, importa definir os objectivos claramente. Se concordarmos em que desenvolvimento implica acesso aos bens e serviços básicos, isto é, capacidade de satisfação das necessidades básicas e capacidade de escolha num ambiente de dignificação e respeito pela pessoa humana, então concordaremos também que, embora importantes, não devem ser os aspectos materiais da vida os mais relevantes; justiça e igualdade tornam-se elementos essenciais; a educação e saúde aparecem na linha das primeiras prioridades, uma vez que dão consistência aos objectivos e eficácia às medidas de política. A pobreza e a desigualdade têm de ser combatidas, assim como o desemprego, já que nada haverá mais aviltante para o ser humano do que a noção da sua inutilidade e a dependência do trabalho dos outros. E tudo isto, afinal, significa ainda acesso, não exclusivamente dependente da variável espaço mas largamente dependente dela, uma vez que as migrações devem ficar contidas dentro de limites razoáveis de modo a não se converterem facilmente, como já acontece em muitos casos, num problema concreto de desenvolvimento.

Evidentemente, quando se diz que o acesso aos bens e serviços básicos constitui o principal objectivo do desenvolvimento, presume-se, em primeiro lugar, que os bens e serviços existem para ser fornecidos — e há

que considerar cuidadosamente a capacidade produtiva; e, em segundo lugar, que não haverá grande controvérsia acerca de quais deles devem ser considerados básicos. Este último aspecto é, como o primeiro, verdadeiramente importante. O ser humano tem vindo a revelar-se demasiado exigente num contínuo alargamento da gama de bens e serviços que considera básicos, em boa medida porque se tem deixado manipular pelos interesses económicos de alguns para quem muito importa que o crescimento seja tomado por desenvolvimento, e não se pode negar que tenham tido sucesso as campanhas desencadeadas no sentido de inculcar a ideia de que não há bens ou serviços que sejam de considerar supérfluos: todos são necessários, na sua maior parte serão mesmo básicos. Em consequência, a produção, o crescimento em si mesmo, consegue arvorar-se em objectivo final.

E, no entanto, o problema da produção encontra-se longe de resolvido. A Humanidade vem a confrontar-se cada vez mais com a escassez de recursos que ainda não há muito tempo não se admitia. Pretende-se que o maior número tome a riqueza por felicidade. Contudo, «a riqueza (apenas) aumentaria a felicidade se contribuísse para aumentar os recursos mais do que aumenta as necessidades» (Lewis, 1955, p. 420).

Como quer que seja, não se duvida de que nem todas as regiões dispõem das quantidades necessárias de bens e serviços básicos, mesmo ignorando as variações nos padrões de consumo determinadas, quer em resultado das ideias «convenientemente» inculcadas pelos interesses económicos para quem produzir é o objectivo, quer em consequência das comparações que se fazem com padrões de regiões mais afluentes. Assim sendo, isto é, revelando-se a produção de bens e serviços básicos insuficiente, haverá que pensar no crescimento como meio para atingir o desenvolvimento. Mas como meio, nunca como fim.

E, aqui chegados, é o momento de reintroduzir a variável espaço. Embora se possa sempre contar com um certo grau de mobilidade em relação ao consumo e em relação à maior parte dos factores produtivos, a verdade é que há mesmo localizações e estruturas da produção tidas como convenientes que não deveriam por isso ser decididas em benefício dos interesses da produção sem consideração dos problemas do desenvolvimento. Se se pretende fazer chegar o desenvolvimento às pessoas (e essa será a forma mais conveniente de criar acesso a ele), se há razões para que algumas áreas não se despovoem e para que a concentração não aumente noutras, se a melhor utilização dos recursos é objectivo a prosseguir, então há que conseguir que os interesses da produção se submetam aos interesses sociais — ou que se façam convergir os interesses particulares para o interesse social. Não se pode deixar que as economias de escala e as economias externas se convertam em factores principais determinantes da organização produtiva. A dimensão espacial tem de ser considerada; por um lado, porque as pessoas e os recursos naturais, como as actividades,

têm localizações específicas; por outro lado, porque os problemas variam de região para região e há que encontrar soluções específicas para problemas específicos em áreas ou regiões específicas.

Tudo isto aponta para a organização espacial da sociedade como objectivo de longo prazo do desenvolvimento. O modelo conceptual é imediato e a teoria subjacente facilmente identificável (1).

Desenvolvimento implica acesso aos bens e serviços básicos; mas, em benefício da sociedade em geral, algum grau de concentração é necessário na rede de distribuição de bens e serviços. Esse mesmo grau de concentração variará de acordo com a frequência com que são procurados.

Isto significa que deve haver «pontos» convenientemente localizados por forma a cobrirem todo o espaço e a permitirem assim a satisfação das necessidades de toda a população. Chamaremos *centros* a tais «pontos». Todos eles, em princípio, deverão estar aptos a satisfazer a procura dos bens e serviços mais frequentemente necessários; em contrapartida, só alguns poderão oferecer os bens e serviços menos procurados, donde o dever esperar-se para estes uma área de cobertura mais extensa. A estas áreas de cobertura podemos passar a chamar áreas de influência ou regiões complementares dos centros. Em princípio, os bens e serviços mais frequentemente procurados devem determinar áreas de influência menores, menos extensas, já que não será legítimo obrigar a percorrer distâncias tão grandes como as que haverá que vencer no caso de bens e serviços que só raramente são procurados. Por outro lado, como os centros que oferecem bens «raros» oferecem também, em princípio, todos os bens mais frequentemente necessários, na área de influência dos primeiros caberão as dos centros de «ordem» inferior, os tais que apenas estarão apetrechados para o fornecimento de bens e serviços mais procurados.

A importância dos centros pode então ser avaliada a partir da gama de bens e serviços que podem oferecer, e o número de centros diminuirá à medida que aumentar a sua importância. Assim como os bens e serviços podem ser ordenados (pela frequência média com que são necessários), também os centros que os fornecem o podem ser, em ambos os casos se tornando possível chegar a uma hierarquia; e podem sê-lo ainda as áreas de influência, nas quais sempre se conterão as áreas de influência de ordem inferior. Em qualquer caso, será sempre possível estabelecer para cada ordem de bens — portanto para cada «ordem» de centros e para cada área de influência — o grau de acessibilidade mais baixo a exprimir, por exemplo, em termos da distância máxima a percorrer ou tempo máximo a gastar para os adquirir. E nessa distância máxima a definir para cada «ordem» se encontrará uma primeira base, essencial, da organização do espaço.

Obviamente, no próprio interesse social, não se espera que algum centro ofereça bens e serviços de determinada ordem sem ter na devida

(1) Os seus fundamentos podem encontrar-se nas teorias de Christaller e Lösch.

conta a dimensão do mercado que justifique plenamente a oferta. Isto é verdade em relação a quaisquer serviços, sejam de natureza social (educação, saúde) ou outra, uma vez que sempre estará em causa o uso de equipamentos cujo custo impõe uma utilização socialmente produtiva ou simplesmente lucrativa. O tamanho do centro e da sua área de influência assumem então, também, importância fundamental, como a distância máxima acima referida. E não se duvidará que, ao decidir sobre a organização espacial de longo prazo, nem todos os centros se encontrarão actualmente dimensionados para a «função» (ordem de importância dos bens e serviços) que devem desempenhar; alguns encontrar-se-ão subdimensionados; outros, ao contrário, estão sobredimensionados; aqui se encontrarão, então, fundamentados objectivos para as decisões a tomar acerca dos instrumentos de política apropriados para induzirem o crescimento *onde* e só *onde* é necessário e para refrearem a expansão *onde* se justifica que seja refreada.

Atente-se no percurso seguido até aqui. Começámos por estabelecer o objectivo último: *desenvolvimento*. Expressimo-lo em termos de acesso, o que nos conduziu à *organização espacial da sociedade*. A organização do espaço vem a permitir o delinear de um conjunto coerente de objectivos mais específicos expressos numa rede hierarquizada de centros e respectivas áreas de influência. A definição destas áreas pode com relativa objectividade conseguir-se a partir de padrões de acessibilidade; de forma objectiva, ainda, pode chegar-se a ordens de grandeza do dimensionamento dos centros com base nos equipamentos típicos de cada ordem hierárquica. E é agora que o crescimento como meio pode aparecer para permitir a realização de alguns objectivos. Não surgirá, então, de forma indiscriminada nem aleatória, como por vezes acontece quando as preocupações são apenas de ordem global, mas surgirá de forma muito precisa em função de aspectos concretos da localização. Não será, de resto, um qualquer tipo de crescimento que importa, mas muito objectivamente a espécie de crescimento que se ajusta aos problemas concretos da comunidade em causa. E as condições vão passar então a permitir que se tenham efectivamente em atenção questões como as dotações de factores produtivos, tipos de actividades a introduzir, mesmo a organização produtiva mais apropriada em face, por exemplo, do desemprego (ou da escassez de mão-de-obra) existente; isto é, perante os problemas concretos que a região enfrenta. A decisão sobre os instrumentos de política a utilizar aparecerá então fundamentada.

Uma das críticas menos discutíveis que pode fazer-se à política económica portuguesa respeita à sua relativa inconsistência resultante, por um lado, da falta de integração das políticas sectoriais e, por outro lado, da ausência total de uma política regional. Ora a política regional poderia precisamente proporcionar aquela integração, não apenas entre a política global e as políticas sectoriais mas entre as de longo e médio prazos (inexistentes) e as de curto prazo. Talvez ainda mais importante: a definição de

uma política regional teria a enorme utilidade de levantar a discussão acerca do País que os Portugueses desejam e, com elevada probabilidade, poderia mobilizar a população e envolvê-la nesse projecto.

4 — Políticas de desenvolvimento

Concentremo-nos por momentos nalguns problemas gerais do desenvolvimento e em algumas das políticas normalmente tidas como apropriadas. Não seria difícil demonstrar que os problemas do desenvolvimento não podem ser tomados isoladamente nem considerados de forma agregada como se fossem observados homogeneamente por todo o País; como não seria difícil demonstrar que as políticas devem ser sempre concebidas de forma integrada e compreensiva.

Consideremos o desemprego. Talvez se justificasse que, como problema, se lhe desse explicitamente um âmbito mais vasto, já que a ele se encontram extremamente ligadas questões como a desigualdade, as migrações, mesmo o nível baixo da produção agrícola para não citar outros aspectos sociais e até políticos; o desemprego é justamente um exemplo tão claro de um problema do desenvolvimento estreitamente associado a outros que podemos, sem qualquer prejuízo, partir dele para uma breve discussão das limitações de algumas das abordagens teóricas tradicionais.

Começemos pela abordagem keynesiana. Num país como Portugal, seria incontroverso que a expansão da procura agregada apoiada em aumento da despesa pública financiada por *déficit* orçamental resultaria certamente em aumento dos preços, portanto em acréscimo da pressão inflacionista. E se há casos em que a procura agregada, por insuficiente, se revela limitação fundamental, também os há em que a escassez de capital, matérias-primas, produtos intermédios e recursos humanos qualificados, assim como a insuficiência das redes de transporte e comunicações, não são menos condicionantes. Importará, além disso, ter bem presente o facto de que o emprego é criado fundamentalmente em áreas urbanas. Ora a criação de emprego urbano pode incentivar as migrações, podendo eventualmente resultar agravada a situação do sector agrícola. Em condições como as citadas, as políticas keynesianas tradicionais podem efectivamente provocar aumento do desemprego.

Por razões diferentes, também os modelos neo-keynesianos se têm revelado desajustados, especialmente nas regiões menos desenvolvidas. Apoiam-se eles em políticas destinadas a aumentar a produção através da formação acelerada de capital. O crescimento económico é explicado, por um lado, pelo efeito combinado da formação da poupança e da correspondente acumulação de capital e, por outro lado, pelo coeficiente capital/produto. O desajustamento dos modelos vem a resultar fundamentalmente do aumento da produtividade do trabalho ou, mais propriamente, das transfor-

mações tecnológicas. O aumento da produtividade do trabalho, em si mesmo, não é sempre particularmente desejado. Quando resulta da substituição de trabalho por capital, especialmente nos casos em que se recorre a equipamentos caros, dificilmente contribuirá para a solução dos problemas do desemprego, ao mesmo tempo que se pode converter num desperdício de recursos financeiros internos e de meios de pagamento sobre o exterior; simultaneamente, não vai contribuir para o desencadear de efeitos multiplicadores que levem à necessidade de criação de novas oportunidades de emprego. O que se deseja não é tanto que aumente a produtividade do trabalho, isoladamente, mas a produtividade agregada dos factores, não sendo de surpreender que com o aumento da produtividade do trabalho aumentem os custos médios da produção se reduzir a produtividade agregada (Todaro, 1977).

Não se conclua daqui, no entanto, que crescimento económico e melhor igualdade na distribuição do rendimento (ou crescimento económico e criação de emprego) são objectivos necessariamente conflituosos. Uma política de desenvolvimento orientada para a criação de emprego é provável que acelere o progresso económico, especialmente quando é determinada pelo crescimento e desenvolvimento de actividades rurais ou de actividades urbanas de dimensão reduzida: um acréscimo do rendimento das classes mais pobres, que têm uma propensão ao consumo de bens produzidos localmente relativamente elevada, levará provavelmente a um aumento significativo da procura desses bens, e o processo produtivo que os origina é em regra mais trabalho-intensivo do que o próprio das grandes unidades industriais. Há que estar consciente de que embora o desemprego apareça como problema principalmente nas grandes aglomerações urbanas, só pode ser combatido com sucesso desde que sejam aumentadas as oportunidades de emprego nos pequenos centros e no meio rural.

Mas as abordagens neoclássicas não podem satisfazer melhor pela impossibilidade de ignorar as distorções sobre os preços dos factores. Em relação ao trabalho, os preços da sua utilização são em geral mais elevados do que os preços que se formariam se as forças do mercado pudessem determiná-los livremente; ao contrário, os preços do capital são mais baixos do que então aconteceria. As políticas sociais e as pressões dos sindicatos justificam o primeiro facto; as políticas governamentais tendentes a subsidiar a formação de capital têm utilizado a mais variada gama de incentivos no sentido de reduzir o custo do capital, e justificam o segundo facto. Em consequência, o encorajamento de métodos capital-intensivos frequentemente inapropriados, e não será com eles que o desemprego se reduzirá significativamente.

Nesta referência breve a algumas abordagens teóricas do problema do desemprego e das políticas apropriadas para combatê-lo veio marginalmente confirmado que as questões do desenvolvimento não podem ser vistas de forma isolada e que as políticas devem ser concebidas e implementadas

de maneira compreensiva e integrada. Quanto à necessidade da desagregação regional, teria sido supérflua a demonstração de que os problemas não serão satisfatoriamente analisados e resolvidos globalmente uma vez que, embora todas as regiões sejam hoje em dia regiões-problema, a natureza dos problemas varia, e se é verdade que se verifica interacção dos problemas dentro das regiões, não é menos verdade serem as regiões interdependentes. A necessidade de trabalhar a um nível satisfatório de desagregação regional deve conciliar-se com a necessidade de proceder às abordagens de forma integrada num quadro de dependência inter-regional, o que, naturalmente, em termos práticos, acrescenta complexidade às questões.

No entanto, a complexidade é ainda maior dado que nenhuma economia deve ser vista de forma isolada, havendo que considerar as relações externas na definição das políticas de desenvolvimento. Tornar-se-á então necessário distinguir entre as políticas «viradas para fora» e as «viradas para dentro» (*outward* e *inward policies*) de acordo com Streeten (1973), preocupadas com largas áreas da estratégia comercial e financeira, tais como a promoção de exportações, a substituição de importações, o estabelecimento de tarifas e contingentes e os ajustamentos nas taxas de câmbio; e ainda, como é evidente, a integração económica, que pode justamente aceitar-se que combina os benefícios potenciais que resultam de olhar simultaneamente «para fora» e «para dentro».

Em termos estritamente económicos, admite-se que a integração promova crescimento por criar oportunidades para indústrias novas se instalem e para as existentes retirarem vantagem da produção em larga escala através da remoção das barreiras ao comércio entre Estados Membros. Em termos de desenvolvimento, será de esperar que a integração aumente a capacidade de satisfação das necessidades básicas, assim como assegure mais dignidade e mais liberdade, ambas contribuindo para aumentar a capacidade de escolha. Mas até onde podemos nós admitir, em teoria e através da experiência prática, que a integração abre efectivamente o caminho do desenvolvimento?

5 — A integração económica como política de desenvolvimento

Não é certamente por acaso que a maioria das pessoas preocupadas com a economia e o desenvolvimento regional tem chamado a atenção para o facto de ser elevada a probabilidade de os desequilíbrios regionais aumentarem com a integração económica. A abolição das restrições ao comércio e à mobilidade dos factores permite o reforço da atracção que as economias de aglomeração exercem em áreas altamente industrializadas, quer em relação ao trabalho, quer em relação ao capital, e a tal ponto que algumas regiões podem efectivamente perder com a integração. Há, de resto, posições bastante radicais acerca da incompatibilidade entre integra-

ção e desenvolvimento das regiões mais atrasadas⁽²⁾. E há toda uma evidência histórica que mostra que, se não forem adoptadas medidas de intervenção efectivas, agravar-se-ão as diferenças entre os níveis de rendimento, como o demonstram a experiência italiana, a francesa, a britânica, a alemã e mesmo a dos Estados Unidos (Streeten, 1964, p. 53). A intensificação das tendências aglomerativas favorece as regiões com pólos de desenvolvimento (Perroux, 1958), e isto porque há forças que desencadeiam desequilíbrios cumulativos, sejam os seus efeitos chamados *backwash effects* por oposição a *spread effects* (Myrdal) ou *polarisation effects* por oposição a *trickle down effects* (Hirschman)⁽³⁾.

Pode dizer-se que há consenso acerca do processo cumulativo de desequilíbrio e das forças que o determinam (Streeten, 1964, p. 54).

Em primeiro lugar, as regiões com um potencial económico mais elevado podem atrair factores de produção de outras regiões, deixando-as com menos recursos para desenvolvimento. Isso acontece geralmente de forma selectiva, com desvio dos recursos mais qualificados de mão-de-obra, de empresários e de capital e é o resultado de, pelo menos, economias de escala e economias externas. Em consequência, as regiões menos desenvolvidas passam a suportar um maior peso relativo de capital social corrente subutilizado, não resolvem e talvez mesmo agravem os seus problemas de subemprego e debatem-se com combinações de factores produtivos menos eficientes.

Em segundo lugar, as regiões atrasadas são sempre extremamente dependentes das que possuem uma base económica mais forte: por um lado, dependem delas para escoamento de parte significativa da sua produção; por outro lado, delas recebem parcela em regra importante dos *inputs* de que necessitam para o seu próprio processo produtivo, de tal maneira que não será de surpreender que com o crescimento se agrave a dependência.

Finalmente, será sempre difícil para a região menos desenvolvida melhorar a sua base económica, particularmente num quadro concorrencial: o investimento não será facilmente atraído dada a força que as outras regiões exercem e novas indústrias podem mesmo ver dificultada a sua instalação por acções desencadeadas por empresas já instaladas em regiões mais desenvolvidas; os padrões de consumo tendem a aproximar-se das regiões com mais elevados níveis de vida, distorcendo a estrutura produtiva e aumentando a tendência para importar delas tecnologia não apropriada, além de que, por se alterarem as vantagens comparativas, as regiões mais avançadas imporão continuamente alterações sobre a estrutura produtiva das regiões menos desenvolvidas.

(2) Ver em Balassa (1962, p. 203) a referência a Perroux.

(3) Pode ler-se «efeitos de polarização» por oposição a «efeitos de dispersão».

Parece não haver dúvidas de que «os argumentos tradicionais em favor dos benefícios resultantes da liberalização do comércio tendem a menosprezar e a subestimar a questão da sua distribuição espacial». Mas a dispersão equilibrada dos benefícios pelas várias regiões só poderá efectivamente acontecer se as hipóteses conhecidas de rendimentos decrescentes, ausência de economias externas, perfeita divisibilidade dos factores e dos produtos e pequenos desvios em relação à situação de equilíbrio forem admitidas. De outro modo, a diferenciação dentro dos grupos, sectores e regiões será cada vez mais acentuada por um processo cumulativo (Streeten, 1964).

Consideremos o caso concreto da Comunidade Económica Europeia. Não se dirá que estes problemas tenham sido ignorados ou que deles haja uma visão optimista. O Tratado de Roma estabeleceu claramente como objectivos da Comunidade (artigo 2) a promoção do desenvolvimento harmonioso das actividades económicas, expansão continuada e equilibrada das economias nacionais, estabilidade crescente, crescimento acelerado do nível de vida e, como é óbvio, relações cada vez mais estreitas entre os Estados Membros. No entanto, a Comissão (das Comunidades Europeias) já há algum tempo reconheceu que, embora tenha sido conseguida expansão continuada, não se tem verificado expansão equilibrada, o que determinou, em 1972, que os Chefes do Governo decidissem atribuir a mais elevada prioridade ao objectivo de serem corrigidas, na Comunidade, as assimetrias estruturais e regionais, para o que deveria promover-se a coordenação das políticas regionais, e, a fim de se aumentar a capacidade financeira que permitisse realizar esse objectivo, criou-se o Fundo de Desenvolvimento Regional (CEC, 1973).

A partir de então, a elaboração de uma política regional compreensiva passaria a ser considerada premente; a sua necessidade aparecia justificada por razões morais, ambientais e económicas.

As razões de ordem humana e moral encontram-se claramente expressas no preâmbulo do Tratado de Roma, quando nele se refere a necessidade de reduzir as diferenças existentes entre as várias regiões e de atenuar o atraso das mais desfavorecidas. Reconhecia-se, contudo, em 1972 (CEC, 1973, p. 4), que, «numa época em que generalizadamente se mantém que a expansão económica não deve ser considerada fim em si mesmo [...] seria impensável que a Comunidade se limitasse a incrementar o processo que leva a que a riqueza seja fundamentalmente atraída para os lugares em que já existe. A não ser que os recursos económicos se desloquem para onde se encontram os recursos humanos, permitindo assim a manutenção de comunidades locais, haverá necessariamente desencanto em torno da ideia de unidade europeia». E, afirma-se ainda, não será, de resto, legítimo admitir que os trabalhadores tenham efectiva capacidade de escolha enquanto o capital não se deslocar para as regiões menos desenvolvidas.

Mas há ainda outro aspecto da questão regional. Não seria de todo conveniente que a política regional da Comunidade fosse encarada como

se destinada a beneficiar apenas os que vivem em áreas de relativa pobreza, elevado desemprego, subemprego e emigração à custa das regiões aparentemente bem sucedidas. Com efeito, ela propõe-se ir também ao encontro dos interesses dos que vivem em grandes aglomerações urbanas, com o seu congestionamento crescente. «A pobreza fisicamente sentida por aqueles que vivem nas regiões desfavorecidas tem apenas paralelo na pobreza ambiental crescente das áreas com elevada concentração populacional. As pressões sobre a habitação, os inconvenientes das viagens casa-emprego em estradas sobreutilizadas ou em comboios superlotados, a poluição do ar e da água» exigem do mesmo modo a atenção com base em princípios de ordem moral e ambiental; e «o Fundo de Desenvolvimento Regional, a engrenagem coordenadora a montar e outros instrumentos da Comunidade que poderiam do mesmo modo criar-se, não deveriam, por isso, ser vistos como métodos pelos quais as regiões desafogadas são forçadas a subsidiar as menos felizes, porque elas estarão de facto a contribuir para uma qualidade de vida mais elevada em relação a si próprias» (CEC, 1973, pp. 4-5).

E há ainda as razões de ordem económica. A este respeito será suficiente ter presente que já é tempo de proporcionar às áreas afectadas pelos desequilíbrios regionais os meios para, por um lado, os corrigir e, por outro, lhes permitir colocar-se em situação de igualdade quanto à capacidade de concorrência. Só quando isso for conseguido será possível utilizar de forma mais integral os vários factores produtivos e as próprias infra-estruturas. Pode e deve evitar-se a situação em que um país membro se veja obrigado a reduzir os seus programas de expansão por se encontrarem sobreutilizadas as áreas «centrais» da sua economia e serem crescentes as pressões inflacionistas, enquanto nas regiões mais pobres se desperdiçam recursos. «É com demasiada frequência que as áreas já congestionadas se apresentam atractivas para os empresários: a rede de fornecedores aí está, com o mercado ao pé da porta. Mas os seus cálculos e decisões seriam certamente diferentes se fosse praticável fazê-los pagar os custos da sua expansão» (CEC, 1973, p. 6). Atraso e congestionamento incontrolado vêm a pagar-se a preço mais elevado do que o resultante de intervenção positiva no quadro da política regional. Em termos económicos, as despesas envolvidas numa política regional concebida para alcançar no longo prazo o desenvolvimento social é um bom investimento.

O facto de a Comunidade reconhecer a necessidade de incrementar a intervenção ao nível regional dispensa que se prolongue neste trabalho a discussão dos desequilíbrios regionais como problema que a integração se tem revelado incapaz de resolver e que nalguns casos terá mesmo agravado. Será por isso mais importante considerar os principais objectivos de política da Comunidade, a sua coerência e a sua possível influência (e sucesso) sobre a correcção das disparidades regionais.

Há três áreas de política principais actuantes sobre o desenvolvimento regional: as que dizem respeito à produção dos sectores primários (particularmente agricultura); as que se destinam a influenciar a localização da indústria e dos serviços, e as transferências financeiras. Contudo, tanto as decisões de política agrícola como as de localização da indústria e serviços não têm sido determinadas nem sequer orientadas por objectivos específicos de política regional; têm sido, isso sim, frequentemente subordinadas a preocupações de concorrência implícitas ou explícitas; e, além do mais, a crescente importância das multinacionais não pode facilitar a prossecução de políticas regionais consistentes, nos casos em que existam.

Quanto às transferências, admite-se que sejam utilizadas como instrumento para alcançar um desenvolvimento económico equilibrado. No entanto, os subsídios concedidos a actividades das regiões subdesenvolvidas e deprimidas tendem a ser justificados por razões de eficiência económica e não por necessidades impostas pelo desenvolvimento social; e, uma vez mais, não têm sido incluídas no arsenal específico da política regional⁽⁴⁾. Mas, além de tudo isto, dificilmente poderá admitir-se a existência de acordo claro sobre os objectivos da política regional, uma vez que «a política regional da Comunidade não pode considerar-se que substitua as políticas regionais que os Países Membros têm vindo a prosseguir ao longo dos anos» e a sua coordenação e a dos instrumentos financeiros está ainda por acontecer (CEC, 1973)⁽⁵⁾.

Ninguém admitirá que os responsáveis pela política regional da Comunidade não se encontrem conscientes destas limitações. Com efeito, lê-se nas linhas orientadoras submetidas pela Comissão ao Conselho, em 3 de Junho de 1977, que «chegou a altura de [...] decidir claramente sobre uma abordagem global da política regional da Comunidade [...] e de especificar em pormenor as medidas a adoptar no quadro dessa política». Lê-se, ainda, que «a Comissão é de opinião de que a política regional da Comunidade deve ser compreensiva [...] havendo que procurar dar dimensão geográfica a todas as outras políticas desde a sua concepção». Nessas mesmas linhas orientadoras se encontra um apelo claro à coerência entre quaisquer medidas estruturais que sejam adoptadas, coerência a garantir pela via da coordenação dos instrumentos fiscais da Comunidade. Nelas, ainda, sublinha-se enfaticamente a importância da problemática regional, uma vez que

(4) Além de que o seu montante tem de considerar-se muito reduzido. Tomando para exemplo o caso da Itália, país a que tem pertencido a proporção mais elevada de meios do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDR) — 40 % no período de 1975-1977 —, verifica-se que a contribuição do FEDR para os projectos de investimento do Mezzogiorno em 1975 e 1976 foi de 440 milhões de unidades de conta enquanto as despesas de capital do Estado e das instituições regionais italianas destinadas ao mesmo fim foram de 11 700 milhões (Pitta e Cunha, 1980, pp. 26-27).

(5) Só recentemente teve lugar uma «resolução» sobre a coordenação de políticas, entre outros aspectos (CEC, 1979).

«a persistência dos desequilíbrios regionais [...] ameaça o próprio funcionamento do Mercado Comum»; salienta-se, mesmo, que a política regional tem de ser reforçada e o seu campo de aplicação alargado, não apenas por ser desejável mas «por ser uma das condições para uma continuada integração económica» (CEC, 1977, p. 6). Em termos práticos, a Comissão propõe então a análise e a avaliação permanentes das tendências das economias regionais, o uso das políticas e dos instrumentos financeiros de uma forma coerente e convergente, a coordenação das políticas regionais dos Estados Membros, a definição de uma política no que respeita a assistência financeira, como vias necessárias para poder concretizar-se uma política regional da Comunidade. A resolução de 6 de Fevereiro de 1979 parece ter vindo, de algum modo, dar resposta a estas preocupações. Nessa data o Conselho:

Adoptou a «resolução» de que deveria passar a elaborar-se um *relatório periódico* sobre a situação e o desenvolvimento sócio-económico das regiões por forma a permitir ao Conselho discutir as prioridades e as linhas orientadoras gerais a propor pela Comissão, devendo ainda *melhorar-se o aparelho estatístico e de análise* de maneira a chegar-se a um sistema compreensivo de análise regional e de formulação das políticas regionais;

Afirmou a *intenção* de passar a ter em conta as implicações regionais ao adoptar decisões sobre as principais políticas da Comunidade;

Considerou *altamente desejável* um exame comparativo regular dos problemas regionais e da política regional da Comunidade para se chegar à coordenação dos esquemas gerais de ajuda regional (CEC, 1979).

Independentemente do facto de não se fazer referência expressa nesta «resolução» à definição de uma política de assistência financeira, parece legítima a interrogação se terão ficado criadas com a elaboração de relatórios periódicos, com as *manifestações de propósito* de melhorar o aparelho estatístico e de análise, e de tomar em conta as implicações regionais de decisões sobre as principais políticas e com o afirmar-se *desejável* um exame comparativo regular das políticas aos vários níveis, as condições necessárias para que a coesão, a coerência e a convergência dessas mesmas políticas aconteçam de facto.

Naturalmente, há que esperar pela evidência empírica, dado que as decisões anteriores foram tomadas recentemente. De qualquer modo, e por um lado, as preocupações de desenvolvimento regional harmónico ou equilibrado expressas no Tratado de Roma (artigos 2, 80, 92 e 226) são efectivamente desvios aos princípios gerais; elas estão em contradição com os objectivos fundamentais de encorajamento da liberdade de comércio, de

criação de condições de concorrência livre e de liberalização dos movimentos dentro da CEE. Por outro lado, parece suscitar poucas dúvidas o facto de os ministros se terem vindo a interessar mais pela questão da dimensão do Fundo Regional comum e pelos problemas que levantam os pagamentos para ele, e a partir dele, do que pelos princípios modeladores da política regional (Cairncross, 1974), o que certamente não contribui para inspirar optimismo acerca do que pode vir a acontecer.

Detendo-nos um pouco mais nas contradições mais básicas, há razões para crer que nalguns países se têm agravado os problemas regionais pela relutância dos governos nacionais em interferir nas localizações industriais existentes com o receio de reduzirem a competitividade económica. Isso pode, de resto, explicar as razões por que os países parecem mais preocupados com o crescimento das regiões atrasadas ou deprimidas do que com o congestionamento das mais industrializadas. O exemplo francês de abrandamento das medidas de *contrôle* do crescimento do emprego em Paris na década de 60 pode tomar-se para ilustrar o caso. Do mesmo modo, o exemplo italiano, já que os desincentivos para o crescimento industrial do Norte nunca foram vigorosamente aplicados, dada, por um lado, a possibilidade de sair enfraquecida a capacidade concorrencial italiana e, por outro lado, porque as firmas a quem fosse recusada autorização para se expandirem no Norte poderiam, em vez de se instalarem no Mezzogiorno, deixar pura e simplesmente a Itália para se fixarem na bacia do Reno ou nalguma outra área do «centro» (Clout, 1976, p. 54).

Parece então chegado o momento de considerarmos conjuntamente os vários aspectos abordados, detendo-nos, por isso, sobre os problemas do desenvolvimento regional, no caso concreto de Portugal e na perspectiva da sua admissão na Comunidade.

6 — Para uma política de desenvolvimento regional em Portugal

Limitar-nos-emos à consideração dos problemas regionais tendo em atenção:

- a) O nosso conceito de desenvolvimento e a forma de explicitá-lo como objectivo de longo prazo, e
- b) A experiência conhecida da CEE e o que pode esperar-se das suas orientações mais recentes em matéria de política regional.

Não pode haver dúvidas de que, no estágio actual de desenvolvimento em que se encontra Portugal, o acesso aos bens e serviços básicos depende grandemente das melhorias a introduzir no sistema de distribuição e produção. Em termos de actividades, a reestruturação agrícola exige esforço prioritário, assim como a educação e a saúde e as infra-estruturas físi-

cas. Tudo significa investimentos e meios financeiros que só a Comunidade pode facultar numa base de *solidariedade* através dos seus principais instrumentos de intervenção⁽⁶⁾. De qualquer modo, não se pode ignorar que os princípios básicos da Comunidade são, à partida, dificilmente conciliáveis com os objectivos da política regional: comércio livre, livre concorrência e mobilidade sem limitações podem certamente tornar-se obstáculos de monta para quaisquer tentativas de equilíbrio se entretanto não for implementada uma política decisivamente forte de desenvolvimento regional.

Parece, no entanto, que ainda não terá chegado o momento de pôr de pé uma tal política. Várias indicações, já referidas, apoiam a dúvida.

Por exemplo, está assente que a política regional da Comunidade não deve propor-se substituir a de cada um dos Estados Membros, o que, parecendo sinal de fraqueza, poderia, no entanto, ser convenientemente aproveitado para lhe dar força. Mas, independentemente deste aspecto, a assistência prestada, quer pelo Fundo Agrícola (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund), quer pelo Banco Europeu de Investimentos, ou mesmo pelo Fundo Social, que sempre terá impacte regional, não se encontra submetida a qualquer tipo de condicionamento decisivo imposto pela política regional. Além disso, embora possa aceitar-se que a política de concorrência da Comunidade tenha sido algumas vezes utilizada no passado para apoiar os esforços informais da Comissão no sentido de coordenar as políticas regionais individuais dos Estados Membros, um facto fundamental permanece: o enquadramento geral da actuação da Comunidade no sentido de defender em todos os casos a concorrência tem resultado em submissão de muitos aspectos da política regional, de tal modo que a diferenciação regional se tem efectivamente agravado (Armstrong, 1978).

Haverá então realismo em admitir-se que valerá a pena correr os riscos de um aumento das assimetrias regionais na perspectiva dos benefícios potenciais que podem obter-se de uma contribuição financeira da Comunidade eventualmente muito significativa? E haverá mesmo processo de minimizar esses riscos?

⁽⁶⁾ No que respeita à agricultura, o Fundo Agrícola (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund), concebido como instrumento para financiamento da política agrícola comum através da sua acção de «garantia» (para apoiar o mercado ajudando a manter os preços) e de «orientação» (concebida para ajudar a melhorar as estruturas agrícolas) tem sido da maior importância, que bem se traduz no facto de ter representado em 1978 mais de dois terços do orçamento total para «intervenção». O Fundo Social, estabelecido em 1958 para ajudar a resolver problemas de desemprego e de mobilidade da mão-de-obra é outro instrumento financeiro muito importante, tal como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, concebido para proporcionar ajuda adicional às operações e projectos das autoridades nacionais com vista ao desenvolvimento regional. Além disso deve ainda ter-se presente o apoio do Banco Europeu de Investimentos, cujos empréstimos são particularmente destinados a fins regionais nos termos do artigo 130, alínea a), do Tratado de Roma, e a assistência financeira da Comunidade Económica do Carvão e do Aço.

Como é óbvio, a decisão de entrada na CEE será sempre uma decisão política, e a experiência mostra que os políticos têm vindo a preocupar-se em Portugal com a situação económica apenas em termos globais, como se o País fosse um todo homogéneo e como se o desenvolvimento pudessem ser identificado com crescimento. Começou já a ser tarde para considerar com todo o cuidado a dimensão espacial; e se os políticos insistirem no pedido de adesão, resta esperar que a Comunidade exija de Portugal uma definição clara, decisiva, não ambígua da estratégia de desenvolvimento regional de longo prazo e das correspondentes políticas de médio e curto prazos (7). Uma tal exigência teria que ver com os interesses da Comunidade, que deveria ter em conta o peso económico, social e político que para ela representará a situação de desequilíbrio praticamente crónico que alguns portugueses têm procurado não ver; será certamente no próprio interesse de Portugal, já que o escândalo da desigualdade crescente é em si mesmo indignificante. Retirar-se-á daqui uma conclusão fundamental: qualquer que seja a decisão a tomar acerca da adesão à CEE, o primeiro passo a dar consiste em analisar os nossos problemas internos e conceber para a sua resolução uma estratégia que tem de ser implementada por forma que no longo prazo se chegue a um desenvolvimento regional por natureza equilibrado.

Quais as linhas gerais de uma tal estratégia?

Não iremos além de sumariar o que foi dito na secção 3 e noutras ocasiões (Lopes, 1976, 1979).

Em primeiro lugar, o fim último: *desenvolvimento regional*, significando com esta expressão acesso de cada um, qualquer que seja o local em que vive, aos bens e serviços básicos da civilização.

Em segundo lugar, os objectivos a prosseguir por forma a atingir o fim último: *organização espacial da sociedade*, significando assim o estabelecimento de uma rede hierarquizada de centros (e de regiões associadas a eles) equipados por forma a permitir às pessoas razoável acesso àqueles bens e serviços básicos e, também, uma gama razoável de oportunidades de emprego. Fundamental se torna a conciliação entre um certo grau de concentração dos equipamentos e um nível de acessibilidade satisfatório.

Em terceiro lugar, os objectivos mais próximos, de médio e de curto prazos, a exprimir pela dimensão desejável dos centros e regiões e pelo escalonamento das acções a desenvolver.

Finalmente, os instrumentos de política apropriados a cada conjunto de circunstâncias.

Como é óbvio, tem de haver lugar à consideração das políticas global e sectoriais. No entanto, a sua implementação — que sempre acontecerá em áreas concretas do espaço físico — deverá submeter-se e inserir-se na

(7) O que não significa que se seja optimista ao ponto de se acreditar que uma tal exigência seja efectivamente feita.

referida estratégia a que deverá dar-se a configuração de *plano*, plano que venha a permitir o *contrôle*, no seu sentido mais amplo, dos vários aspectos do processo de implementação. Só num enquadramento deste tipo será possível delinear uma política regional compreensiva, coerente e consistente que, usando os próprios termos da Comissão das Comunidades Europeias, «aponte para dar dimensão geográfica a todas as políticas, desde a sua concepção». A partir dela se tornaria possível a coordenação dos instrumentos financeiros, ao mesmo tempo que se conseguiria coerência entre todas as medidas estruturais.

Se uma tal política integrada não for prosseguida, os «benefícios» da entrada na Comunidade tornarão provavelmente mais difíceis de alcançar os objectivos de longo prazo. Tais benefícios reverterão para as regiões mais desenvolvidas, cujas estruturas económicas são mais flexíveis e dinâmicas e, portanto, mais capazes de tirar vantagem das oportunidades oferecidas por um mercado mais vasto. Daí que sejam indispensáveis políticas correctivas na ausência das quais a liberalização (nos seus diferentes aspectos) pode conduzir à anulação dos esforços de desenvolvimento nas regiões mais pobres; os fluxos migratórios podem então intensificar o ritmo de despovoamento nas áreas mais atrasadas (CEC, 1978 a).

As linhas gerais para uma estratégia de desenvolvimento regional devem ainda ser consideradas de um outro ponto de vista.

À rede hierarquizada de centros sobre a qual deveria basear-se a organização espacial como objectivo de longo prazo apenas poderá chegar-se por fases. Isto significa que devem estabelecer-se prioridades por forma que o esforço de desenvolvimento possa, até certo ponto, ser concentrado em determinadas localizações, a começar pelas correspondentes aos níveis intermédios da hierarquia. Estes centros deverão ser concebidos para actuar como elementos de um sistema de pólos de desenvolvimento localizados estrategicamente a serem complementados mais tarde por pólos secundários correspondentes aos lugares centrais de ordem inferior. O planeamento cuidadoso, por um lado, e a acção urgente que permita explorar a inércia para emigrar, ainda existente em certos estratos da população, por outro, são condições prévias de sucesso extremamente importantes.

Em termos sectoriais, a prioridade deveria ser dada à agricultura e às infra-estruturas básicas, incluindo as infra-estruturas físicas (transporte, comunicações em geral, energia), e à educação e saúde — estas simultaneamente no quadro de uma política de recursos humanos.

A prioridade à agricultura justifica-se por ser um sector com elevado volume de emprego, onde as modificações estruturais são necessárias e os resultados lentos a revelarem-se, além de que muito há a esperar desse sector no que respeita à redução do *deficit* da balança de pagamentos. A necessidade de criar e melhorar as infra-estruturas físicas é evidente em si mesma, como o é a necessidade de valorização dos recursos humanos

de que dependem largamente todos os outros sectores da actividade económica. Está perfeitamente diagnosticado que a fraqueza das estruturas de qualificação profissional, assim como a falta de adequação dos serviços (especialmente sociais) e das infra-estruturas, além de factores sociais e culturais, reduzem a capacidade de Portugal para se aproveitar de ajuda financeira externa (CEC, 1978 b).

Tudo considerado, pode dizer-se que é fundamental a necessidade de actuar urgentemente num quadro compreensivo e integrado, num quadro que assegure que se procederá no curto prazo de forma adequada aos objectivos de médio e longo prazos, um quadro em que o espaço e o tempo são dimensões decisivas que asseguram consistência e coerência às políticas individuais a prosseguir para se chegar ao desenvolvimento como fim último. É óbvio que o crescimento aparecerá em resultado dessa acção, mas não como objectivo, como diria Joan Robinson, e, melhor distribuído, já que se encontra submetido aos interesses da política de desenvolvimento. Não deverá então acontecer que alguma vez a expansão se faça à custa do desequilíbrio.

Estar-se-á ainda a tempo de construir em Portugal uma comunidade estável e progressiva, cujos valores básicos assentem nos aspectos sociais, humanos e morais da vida, e não nos «valores» quantitativos e materiais altamente destrutivos a que nos vamos habituando? Deveremos efectivamente correr o risco de aceitar deliberadamente a concorrência como regra para alcançar daqueles valores centrais, sabendo, como se sabe, quanto a concorrência é incompatível com eles?

Sem dúvida que, potencialmente, há muito a esperar para Portugal da adesão como membro à Comunidade Económica Europeia, desde que consigamos estabelecer os nossos próprios objectivos e definir a nossa estratégia para atingi-los. Mas o desenvolvimento regional tem-se revelado um campo de tal modo negligenciado em Portugal que não podemos deixar de, à partida frustrados, insistir em que a primeira grande vantagem que desejáramos obter da entrada na Comunidade seria a *exigência* da definição da nossa própria política de desenvolvimento regional, embora se chegasse assim à situação curiosa de solicitar a adesão à Comunidade a fim de nos ser pedido que olhemos por nós próprios.

Porque não começar por aí, já?

REFERÊNCIAS

- ARMSTRONG, H. W. (1978), «Community regional policy: a survey and critique» *Regional Studies*, vol. 12, n.º 5.
- BALASSA, B. (1962), *The Theory of Economic Integration*, Londres.
- CAIRNCROSS, A., e outros (1974), *Economic Policy for the European Community*, Macmillan.
- CEC (Commission of the European Communities) (1973), *Report on the Regional Problems in the Enlarged Community*, Bruxelas.
- CEC (1977), *Community Regional Policy: new guidelines*, supl. 2/77 do *Bulletin of the European Communities*, Bruxelas.
- CEC (1978-a), *Enlargement of the Community: general guidelines*, supl. 1/78 do *Bulletin of the European Communities*, Bruxelas.
- CEC (1978-b), *Opinion on Portuguese Application to Membership*, supl. 5/78 do *Bulletin of the European Communities*, Bruxelas.
- CEC (1979), *Principal Regulations and Decisions of the Council of the European Communities on Regional Policy*, Bruxelas.
- CHRISTALLER, W. (1933), *Central Places in Southern Germany*.
- CLOUT, H. (1976), *The Regional Problems in Western Europe*, Cambridge.
- GOULET, D. (1971), *The Cruel Choice: a new concept in the theory of development*, Atheneum, Nova Iorque.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (1976), *Inquérito às Despesas e Receitas Familiares*, Lisboa.
- LEWIS, W. A. (1955), *The Theory of Economic Growth*, Londres.
- LOPES, A. S. (1976-a), «Sobre as relações de dependência à escala regional», *Cadernos de Análise Regional — 1*, Lisboa.
- LOPES, A. S. (1976-b), «Regional development: problems and guidelines for a development policy in Portugal», *Proceedings of the First International Conference on the Portuguese Economy*, F. Gulbenkian, Lisboa.
- LOPES, A. S. (1978), «Perspectivação dos desequilíbrios regionais: Um ensaio com recurso à quadros input-output», CESUR, Lisboa.
- LOPES, A. S. (1979), «Desenvolvimento: Desenvolvimento regional» *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, Coimbra.
- LOPES, A. S. (1980), *Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Modelos*, F. C. Gulbenkian, Lisboa.
- LÖSCH, A. (1954), *The Economics of Location*, Yale.
- PERROUX, F. (1958), *La Coexistence Pacifique*, Paris.
- PITTA E CUNHA (1980), *O Desafio da Integração Europeia*, Lisboa.
- RICHARDSON, H. W. (1972), *Input-Output and Regional Economics*, Londres.
- STREETEN, P. (1964), *Economic Integration*, Leida.
- STREETEN, P. (1973), «Trade strategies for development: some themes for the seventies», in P. STREETEN (ed.), *Trade Strategies for Development*, Londres.
- TINBERGEN, J. (1956), *Economic Policy: Principles and Design*, N. Holland.
- TODARO, M. (1977), *Economics for a Developing World*, Longman.

