

Fernando Guterres

A EMERGÊNCIA DO PLANEAMENTO EM ECOLOGIA HUMANA  
FACE AO PLANEAMENTO REGIONAL

EVORA  
1990

Fernando Guterres

**A EMERGÊNCIA DO PLANEAMENTO EM ECOLOGIA HUMANA  
FACE AO PLANEAMENTO REGIONAL**

Dissertação apresentada para a obtenção  
do grau de Mestre em Ecologia Humana  
pela Universidade de Évora



87000

ÉVORA  
1990

816.334.5  
GUT e

## INDICE DO TEXTO

INTRODUÇÃO . . . . .	1
1 - A PROBLEMATICA REGIONAL . . . . .	6
1.1 - Conceitos de região . . . . .	6
1.2 - Unidade e diversidade das regiões . . . . .	11
1.2.1 - Introdução . . . . .	11
1.2.2 - Desigualdade de rendimentos . . . . .	12
1.2.3 - Diferenças no desemprego . . . . .	15
1.2.4 - Perdas migratórias . . . . .	20
1.2.5 - Medição de diferenças regionais . . . . .	23
1.2.5.1 - Medidas absolutas das disparidades . . . . .	24
1.2.5.2 - Medidas relativas das disparidades . . . . .	24
1.2.5.3 - Medidas de concentração das disparidades . . . . .	25
1.3 - Principais causas dos desequilíbrios regionais . . . . .	27
1.3.1 - Introdução . . . . .	27
1.3.2 - Diferenças demográficas . . . . .	27
1.3.3 - Baixa mobilidade de mão de obra e de capital . . . . .	33
1.3.4 - Factores geográficos . . . . .	35
1.3.5 - Teorias económicas . . . . .	36
1.3.5.1 - Teoria Neoclássica . . . . .	36
1.3.5.2 - Teoria com base na exportação . . . . .	42
1.3.5.3 - Teoria da Causação Cumulativa e Circular . . . . .	52
1.4 - Regiões Críticas . . . . .	60
1.4.1 - Regiões de atraso permanente . . . . .	60
1.4.1.1 - Regiões agrícolas . . . . .	60
1.4.1.2 - Regiões reserva . . . . .	62
1.4.1.3 - Regiões periféricas ou fronteira . . . . .	63
1.4.2 - Regiões em declínio . . . . .	64
1.4.2.1 - Regiões produtoras de minerais . . . . .	65
1.4.2.2 - Regiões de têxteis . . . . .	68
1.4.2.3 - Regiões de siderurgias . . . . .	70
1.4.2.4 - Regiões de construção naval . . . . .	71
1.4.2.5 - Regiões de construção de automóveis . . . . .	71
1.4.3 - Regiões congestionadas . . . . .	72
2 - O PLANEAMENTO FACE À PROBLEMATICA REGIONAL . . . . .	79
2.1 - Tipos de regiões de planeamento . . . . .	79
2.1.1 - Regiões Programa ou Regiões Plano . . . . .	80
2.1.2 - Regiões Uniformes ou Homogéneas . . . . .	83
2.1.3 - Regiões Nodais e Funcionais . . . . .	85
2.1.4 - Regiões Mistas . . . . .	90
2.2 - Objectivos e Instrumentos da Política Regional . . . . .	92
2.2.1 - Origens . . . . .	92
2.2.2 - Objectivos . . . . .	93
2.2.3 - Instrumentos . . . . .	96
2.2.4 - Alguns impasses . . . . .	101

3 - A EMERGÊNCIA DO PLANEAMENTO EM ECOLOGIA HUMANA - ALGUMAS REFLEXÕES ACERCA DO CASO PORTUGUÊS . . . . .	104
3.1 - Nota sobre a situação recente do povoamento humano . . . . .	104
3.2 - Tendências da ocupação humana - aspectos sociais e espaciais . . . . .	110
3.3 - A Emergência do Planeamento em Ecologia Humana .	114
3.4 - Esquema de decisões estratégicas principais . . .	119
BIBLIOGRAFIA . . . . .	125

## INDICE DOS QUADROS

Quadro	Página
1 - Análise hipotética D/V para duas regiões e duas ocupações . . . . .	19
2 - Custos de produção . . . . .	44
3 - Custos de oportunidade . . . . .	44
4 - As dez maiores conurbações mundiais nos anos 1990 e 2000 . . . . .	73
5 - Instrumentos : Macro Políticas de Desenvolvimento Regional . . . . .	98
6 - Instrumentos : Micro Políticas de Desenvolvimento Regional . . . . .	99
7 - Distribuição da mão de obra portuguesa por sectores de actividade . . . . .	109

## INDICE DAS FIGURAS

Figura	Página
1 - A função de produção agregada sem progresso tecnológico . . . . .	38
2 - A função de produção agregada com progresso tecnológico . . . . .	39
3 - Pregos dos factores em autarcia . . . . .	48
4 - Pregos dos factores igualizados . . . . .	49
5 - Especialização . . . . .	50
6 - Crescimento cumulativo induzido por um aumento do crescimento mundial . . . . .	58
7 - Regiões Plano em Portugal . . . . .	82
8 - Saldo migratório : 1973 - 1981 . . . . .	107
9 - Esquema de decisões estratégicas principais . . . . .	123

## AGRADECIMENTOS

São sempre difíceis de explicitar, completamente, os agradecimentos, sem incorrecções ou omissões, pelo que se apresentam todas as desculpas possíveis pelos lapsos existentes.

Começo por agradecer a todos os Professores da Universidade de Évora do 1º Curso de Mestrado em Ecologia Humana e de Certificado Internacional, acção pioneira na Universidade Portuguesa, em especial, aos Profs. Cruz de Carvalho e J. Manuel Nazareth, pela suas disponibilidades e apoios. O que é extensivo ao Prof. Armando Antunes de Castro. Para terminar, um agradecimento especial ao meu irmão, Eng. João Guterres, pelo incitamento e entusiasmo que me transmitiu.

## INTRODUÇÃO

A formulação deste estudo obedeceu a alguns princípios metodológicos, no âmbito da teoria das Ciências e da Ecologia Humana em particular, que não se podem deixar de referir.

Foi elaborado sob uma postura socrática, a de que o saber é conjectural, admitindo uma progressão no sentido do "saber melhor" (ou da "menor ignorância"), quando há uma melhor aproximação da verdade, da verdade objectiva - aquela em que o conteúdo da asserção concorda com os factos (embora sempre sujeita à conjectura).

A lógica do conhecimento nas ciências, em geral, bem como nas ciências sociais, tem de partir da tensão entre o saber e o não saber. Considera-se que o conhecimento não tem origem nas percepções, nas observações, nem na recolha de factos ou de dados, mas sim nos problemas, na esteira de Popper (1989). Sem problemas não há saber, e não há problemas sem saber - achado da contradição entre o nosso suposto saber e a suposta realidade.

O ponto de partida para o saber é o problema, ou o descobrir o problema por intermédio da observação, inclusivé, dos problemas práticos - supressão da miséria, o desequilíbrio social e regional, etc..

O método das ciências humanas, tal como o das ciências da natureza, ou da ecologia humana, consiste na experimentação das tentativas de solução dos seus problemas específicos, sujeita ao controle da crítica (método do ensaio e erro).

Não foi discipiendo o se ter valorizado o suporte da



ciência económica neste trabalho, inclusive da sua metodologia. Julga-se, assim, que se ajudou à eliminação de aspectos subjectivos ou psicológicos que o ecologista humano pode ter tendência a carrear para os seus estudos, tendo em atenção a sua formação base.

Está-se em sintonia com Popper (1989), quando se afirma :

" A investigação lógica dos métodos da economia política conduz a um resultado aplicável à totalidade das ciências sociais. Este resultado demonstra a existência, nas ciências sociais, de um método puramente objectivo, que se poderá designar por método compreensivo-objectivo ou por lógica da situação."

"... consiste em analisar a situação do indivíduo actuante no sentido de explicar a acção a partir da situação, sem recurso a outros meios psicológicos. " "... Por outras palavras, a situação é analisada tão amplamente que os factores, de início aparentemente psicológicos, tais como, desejos, impulsos, recordações e associações, se convertem em factores situacionais. " "... O indivíduo com estes ou aqueles desejos converte-se num indivíduo a cuja situação corresponde a persecução destes ou daqueles objectivos. " "... A lógica da situação supõe, de um modo geral, um mundo físico, no qual actuamos. Este mundo contém recursos físicos à nossa disposição e de que conhecemos algo, e resistências físicas de que, de um modo geral, também sabemos alguma coisa (na maioria das vezes, não muito). Por outro lado, a lógica situacional tem de admitir, igualmente, um mundo social, dotado de outros indivíduos, sobre cujos objectivos sabemos alguma coisa (não muito, a maior parte das vezes) e, além disso,

dotado de instituições sociais. "

Em suma : a tensão existente entre o saber e o não saber, no campo da Ecologia Humana e do Planeamento Regional, conduziu o autor deste trabalho à pesquisa da problemática que, nesta matéria, se levanta, à sua selecção, à enumeração das suas causas-propensões e efeitos, e ao esquematizar das tentativas de solução, tendo sempre bem presente a lógica das situações em que se move este contexto.

De aqui decorre a "lógica" de apresentação deste estudo : detecção de problemas; sua tipificação; enumeração das suas causas-propensões e efeitos; enquadramento geográfico das soluções e solução genérica. Ao que se seguirá uma breve reflexão sobre o caso de Portugal Continental. As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, são, hoje em dia, consideradas como ultra-periféricas, e não se podem estudar senão como regiões próprias, com a sua grande especificidade.

É necessário, neste ponto, assinalar o que se entende por "propensão", qual a sua conotação com a "probabilidade" e a "causa", pondo em evidência, igualmente, o avanço na teoria do conhecimento e na lógica das ciências (e o seu reflexo na ecologia humana) alcançado devido ao contributo de Popper, e à formulação do princípio de Heisenberg.

Na realidade, antes de 1927, e da enunciação da teoria do indeterminismo de Werner Heisenberg, o problema central das ciências era o da causalidade : o princípio da causa-efeito.

A partir dessa data, os cientistas constataram que, variações minúsculas (causas minúsculas), podiam conduzir a

indeterminações de efeitos, obrigando a ciência a admitir como suporte o cálculo estatístico e das probabilidades - ou das propensões (possibilidades carregadas, ou possibilidades objectivas). Estas propensões não seriam inerentes a um objectivo mas a uma situação.

As propensões permitem analisar os processos que fazem o mundo de outro modo. " O mundo já não é uma máquina causal " mas " um processo em desenvolvimento, realizando possibilidades e desdobrando novas possibilidades. ", Popper (1989). A causalidade é uma faceta especial da propensão - o caso da propensão (probabilidade carregada) igual a 1, exigência determinante, que origina um efeito determinado.

O mundo indeterminista, já não visiona o mundo funcionando com causas que vêm de trás, do passado, atirando as pessoas para a frente, para o futuro.

Os homens não são só impelidos pelas causas que vêm de trás, mas também são movidos pela atracção do futuro, pelo que os seduz vindouramente, pelo apelo das grandes possibilidades (tentações/propensões) que eles veem entreabrir-se-lhes. É esta globalidade que mantém a vida em contínuo desenvolvimento e é, nesta perspectiva, que se julga dever ser encarada a Ecologia Humana, reforçando-se, assim, a validade do seu contributo. Tal foi tomado em linha de conta pelo autor.

Este trabalho repousa, assim, num clima de optimismo ecológico, na crença de que todos os organismos funcionam como solucionadores de problemas, cabendo, portanto, aos homens, a solução em conjunto dos seus problemas (princípio do problema

social), nomeadamente o da sobrevivência, o da liberdade de intervenção, o da conquista de melhores condições de vida, isto é, o da realização de um mundo melhor ou, diga-se, o da procura, ou construção, de nichos ecológicos mais favoráveis ou novos. Trata-se de uma concepção que se afasta do "social-darwinismo", onde prevalece a pressão selectiva provinda do exterior. É uma concepção em que se atribui o primado a uma forte pressão selectiva interior, exercida pelos organismos (ou pelo homem) sobre o mundo exterior. Esta pressão interior conduz a uma selecção de nichos, consubstanciada em opções sobre formas de comportamento, conectáveis com escolhas de hábitos de vida e do meio circundante, e dos grupos conviviais. Acredita-se na elevada probabilidade de os nichos poderem ser escolhidos activamente pelos organismos, e que a vida saia triunfante dos combates quotidianos e em harmonia com o meio ambiente. A vida, cuja propensão/probabilidade para que ocorra em qualquer outro lugar no Universo, é mínima. Trata-se, portanto, de um valor sem discussão (e único), o haver vida na Terra. Não se pode correr o risco de perder vida no Universo.

A Ecologia Humana, que as Ciências Sociais consideram um dos grandes problemas sociais contemporâneos, o do Ambiente e Política Social, é uma abordagem, incontroversamente, do âmbito da ciência da Ecologia, mas que se processa, fundamentalmente, ao nível das Populações e das Comunidades e dos respectivos biosistemas. Também se pode dizer que a Ecologia Humana é a "simbiose do homem com a terra". Foi dentro deste espírito que se tentou executar o trabalho ora apresentado.

## 1 - A PROBLEMATICA REGIONAL

### 1.1 - Conceitos de região

Definir região é sempre difícil, porque os aspectos subjectivos podem impôr-se e, numa matéria pluridisciplinar como esta, admitem-se vários tipos de aproximações, de âmbito cultural, histórico, administrativo, económico e outros. Não há, evidentemente, uma definição única. Vão-se enunciar várias, apontando para aquela que mais interessará a este trabalho. Neste capítulo, não se mencionará a metodologia da divisão regional; unicamente se fará uma aproximação ao actual conceito e às várias abordagens possíveis.

Por vezes, alguns técnicos, ou políticos, ou jornalistas, usam o termo "regiões" significando blocos de países contíguos na economia ou geografia internacional. No entanto, não é uma concepção com esta latitude que preocupa este trabalho, mas sim a que se circunscreve a uma área subnacional.

Região pode ser definida como um grande espaço geográfico de um país, segundo Browns e Burrows (1979). Neste caso, há dois aspectos a considerar. Ou porque as regiões pertencem a um mesmo país e se encontram sob a jurisdição de um mesmo governo nacional, o qual, não só se deverá preocupar com o bem estar regional, mas também com o de outras regiões e, portanto, terá de regular os interesses e conflitos regionais que possam existir. Ou porque, regiões de um mesmo país, têm normalmente relações muito mais estreitas do que as têm países diferentes. Dispõem, por exemplo, de um sistema monetário comum, de liberdade de

movimentos de pessoas, bens, serviços e capitais entre elas, além de possuírem um mesmo sistema nacional de legislação. Quando se cruzam as fronteiras internacionais há barreiras importantes que não se encontram nas barreiras intranacionais.

Nas associações entre países do tipo da Comunidade Económica Europeia (CEE), pode-se considerar que os países são as regiões iniciais do conjunto, pois, neste caso, haverá liberdade de comércio e de movimentos de pessoas, de bens, de estabelecimento e de capitais (na totalidade, em breve), logo, com algumas características de intranacionalidade.

Também se pode dizer que as regiões são as grandes divisões de um país. Esta é uma maneira muito cómoda e simplificada de definição, omissa no tocante ao real significado dessas divisões. Os países diferem muito, com frequência, tanto em tamanho como em variedades das economias e sociedades localizadas, existindo, em algumas regiões, igualmente, uma grande diversidade de pequenas sub-divisões espaciais. Estas, apresentam, claras diferenças de bem estar, interesses e vocações, zonas urbanas e rurais, zonas habitacionais de classes trabalhadoras e de classes médias, zonas industriais e de comércio e outras, separações essas a que se não deve conferir grande significado, por várias razões. Por exemplo, ou porque são muito numerosas ou porque incidem sobre áreas diminutas. Interessa, neste contexto, a análise de um problema global a nível mais amplo, dentro de um país e cuja solução contribua para a formulação de políticas regionais e nacionais apropriadas.

As grandes divisões de um país podem acarretar

inconvenientes. A lógica da sua definição apresenta um grau elevado de falibilidade. São aquilo a que usualmente se designa, do ponto de vista administrativo, como Regiões Programa ou Regiões Plano.

O critério de pulverização das regiões tendo em atenção a homogeneidade de cada espaço, com a multiplicidade de fronteiras que determina, poderá originar grandes dificuldades ao nível da gestão de planeamento e administrativo.

Uma região pode consistir de pequenas áreas subregionais as quais têm, dentro de certos limites, estruturas económicas, funções e interesses semelhantes. Ou, pode centrar-se sobre uma zona sem grandes dependências económicas de outras zonas. Numa economia avançada, num país com uma forte divisão interna do trabalho, a auto-suficiência de uma região implica que as suas partes subregionais sejam complementares umas das outras, sendo contudo, diferentes nas suas estruturas, problemas e interesses. Os dois últimos princípios parecem, portanto, antagónicos.

As áreas subregionais que são muito homogéneas dentro delas e muito diferentes de qualquer outra são, usualmente, as mais pequenas, tais como algumas zonas rurais e casos particulares de zonas habitacionais. Até no interior de uma cidade, há vários tipos de áreas diferentes nos seus aspectos sociais, políticos e económicos, entre outros.

As regiões são muitas vezes delimitadas de acordo com os interesses de carácter económico e funcional que advêm das suas indústrias de exportação e das funções existentes. É vantajoso que assim sejam definidas, tendo em conta que os grandes

movimentos diários das populações para o trabalho, assim como quaisquer movimentos frequentes mas regulares para as compras, para lazer e outros, só sejam efectuados raramente através das suas fronteiras. Estes movimentos estão entre as principais actividades que ligam as comunidades económica e funcionalmente. Este conceito coincide com a definição de região nodal, tendo em atenção o sistema de lugares e função central, Gaspar (1981), que está na base de todo este método. As regiões podem ser constituídas pelas áreas de influência de um ou mais lugares centrais, existindo normalmente, só um nó dominante ou de primeira ordem.

Mas o que torna inevitável que uma área particular seja tratada como uma região não resulta frequentemente (e na prática), de uma característica unicamente de natureza económica. A visão monodisciplinar das divisões a estabelecer, poderá conduzir a distorções.

Na prática, as regiões são também definidas por razões sociais e políticas. Assim, por exemplo, todas as pessoas ou a maioria já partilham (em muitos casos), a consciência de pertencerem a uma comunidade única. Uma consciência deste tipo é muitas vezes produzida por circunstâncias económicas, dependência de um grupo de indústrias que produzem para o exterior, por exemplo. Esta consciência também pode provir de outros diferentes factores que se têm de analisar ponderadamente, tais como a língua ou a maneira de falar, religião ou seita religiosa, raça ou tribo, usos e costumes, memória tradicional, razões geográficas (topografia ou clima semelhantes, recurso natural



comum), razões ambientais, de acordo com Brown e Burrows (1979) e Richardson (1978), por exemplo. Também podem provir da maneira de viver, o que é notório em regiões predominantemente agrícolas, ou mineiras, ou urbanas. Estes factores podem produzir fronteiras com pouca validade num só dos aspectos considerados, mas muitas vezes é necessário estabelecê-las assim, devido a já existir uma consciência regional, evitando-se, então, quebras de coesão social numa futura região.

## 1.2 - Unidade e diversidade das regiões

### 1.2.1 - Introdução

Os problemas regionais preocupam as pessoas e os governos, estando, neles, subjacente, usualmente, a qualidade e nível de vida. Apresentam, algumas vezes, fortes conotações políticas e sociais.

Um primeiro aspecto a tomar em linha de conta é o que se prende com o facto de a opinião pública de uma certa região sentir que, no estado do bem estar existente, há uma certa razão de queixa em relação ao nível geral nacional. Em segundo lugar, existem os próprios problemas relacionados com o bem estar social e económico regional, que se podem definir, principalmente, em três tipos básicos :

- desigualdade de rendimentos;
- diferenças no desemprego;
- perdas migratórias.

Estes três problemas, coexistem, em muitos casos; e são facetas de uma pobreza relativa das oportunidades sócio-económicas numa região, Browns e Burrows (1979). São questões que interessam também a nível nacional, pois se existir uma política para diminuir ou remover as suas causas, é necessário ter em atenção as implicações dentro de um país tomado como um todo.

Há outras vertentes a considerar, igualmente importantes, no âmbito regional, tais como a despesa, o produto, a balança de pagamentos, o fluxo de capitais e nível de saúde, Richardson (1978). Esta última questão é do tipo social, as outros do âmbito

económico, sendo as mais usadas na análise das regiões e como dados para a definição da política regional a seguir. No entanto, alguns destes valores são difíceis de obter, diga-se, porque a contabilidade regional é insuficiente ou não os contempla.

Será necessário, primeiramente, conhecer as regiões e só depois estabelecer as políticas regionais, (nunca seguir a metodologia inversa). Ao se tomar conhecimento dos problemas regionais antes de actuar, chega-se sempre a uma política mais coerente e eficaz.

### **1.2.2 - Desigualdade de rendimentos**

Esta é uma questão de âmbito sócio-económico. As diferenças de rendimentos entre indivíduos dentro de uma região são maiores do que as diferenças entre níveis médios regionais.

Numa cidade, as diferenças de rendimentos entre pessoas de bairros vizinhos, de classes pobres e ricas, são realmente muito maiores do que as diferenças das médias de rendimentos regionais. Este é um problema sobre o qual o governo central se terá de debruçar a nível nacional, fazendo o reajustamento das diferenças através de uma política de salários, ou através da fiscalidade, ou outras.

Outro campo a tomar em atenção, no tocante às diferenças inter-regionais de rendimentos pessoais, é o da má localização dos recursos produtivos. Se os trabalhadores ganham menos, numa determinada ocupação, numa região do que noutra, pode dizer-se que esta mão de obra deve emigrar para a região que paga melhor. Se a taxa de lucro da aplicação do capital é maior, numa dada

actividade económica, numa região do que noutra, pode dizer-se que existe má localização dessa actividade, a qual se devia deslocar para a área de maiores lucros. Se acontece que a região de menores salários coincide com a de maiores lucros, numa mesma actividade, conclui-se que a mão de obra e o capital estão mal localizados e deviam deslocar-se em direcções diferentes.

Se ambos, mão de obra e capital, rendem menos numa região e numa dada actividade, tal quer dizer que a região de menores salários é também mais pobre para essa actividade, e que estes dois factores se deviam deslocar no mesmo sentido. Essa actividade é mais pobre talvez devido a condições ambientais desfavoráveis ou por estar a maior distância efectiva do mercado de abastecimento, ou dos serviços, ou do consumo.

Mas também os baixos rendimentos pessoais podem ser devidos a razões diferentes das apontadas. Por exemplo, à falta de especialização, ou de instrução, ou a atitudes perante o trabalho, ou à organização industrial que impossibilita o incremento da produtividade. Alguns dos problemas deste tipo também se podem levantar a nível nacional. A falta de especialização ou de instrução podem ser suplementadas por ensino profissional ou geral. No caso das atitudes perante o trabalho o problema será diferente; algumas vezes existe uma grande resistência da mão de obra agrícola para se transferir para outro sector; e há problemas de perda de independência, de horário, de tempos livres e outros, muito difíceis de superar. Terá o governo central de utilizar uma política própria para os ultrapassar, ou não, consoante a melhor solução que se possa concretizar.

Algumas ocupações conduzem a altos salários, ou porque requerem qualificações pessoais que não é fácil encontrar, ou porque nelas se labora em condições de desconforto ou perigo, ou porque existem factores sociais ou institucionais que lhes restringem o acesso; outras, inclusive, condicionam a liberdade dos trabalhadores. Há, portanto, uma concentração das pessoas mais qualificadas e cultas nas maiores cidades: dicotomia metrópole-provincia. Por outro lado, as condições de acesso à cultura, reforçam a concentração populacional nas metrópoles, e produzem-se divisões culturais no país, e discriminações regionais no acesso à cultura. Só os media actuais conseguem minorar, parcialmente, este problema.

As desigualdades de rendimento podem processar-se, adentro de uma mesma qualificação, por exemplo, ou porque a escala do mercado consumidor onde o trabalho é executado é maior do que o de outra região, ou porque o produto a "tratar" é de grande valor e prestígio, ou por escassez de oferta de trabalho (com essa qualificação) numa dada área geográfica.

Os problemas, muitas vezes, resumem-se na oferta e procura de mão de obra e capital, que podem conduzir a grandes diferenças de métodos de produção. Se há excesso de oferta de mão de obra conduzindo a baixos salários, há emigração para outras regiões que paguem melhor, podendo resultar, daí, falta de mão de obra, eventuais aumentos de rendimentos pessoais, bem como prejuízos nas indústrias devido ao aparecimento de vagas por preencher.

No caso de diferentes países em que a emigração mútua é fácil, caso da futura CEE, menores salários absolutos na mesma

indústria num dado país em relação a outro, terão de ser indexados ao custo de vida local para poderem ser comparados, pois também a unidade monetária e os impostos não são os mesmos.

### 1.2.3 - Diferenças no desemprego

Este problema reveste-se de acuidade quando as disparidades regionais das taxas de desemprego são elevadas. As estatísticas oficiais publicadas, das taxas de desemprego, não são sempre fáceis de interpretar. Podem, por exemplo, apresentar valores altos, ou porque um certo tipo de trabalhadores está sujeito a curtos períodos de desemprego (por exemplo na construção civil) ou porque um (recente) não muito grande número de trabalhadores encara a hipótese de um longo período de desemprego (por exemplo em indústria em crise).

O âmbito das estatísticas pode variar muito. Nalguns países só se incluem aqueles que estão seguros contra o desemprego, excluindo um largo número de pessoas que estiveram empregadas mas que já não o estão. Outras vezes, só se encontram registados os desempregados que querem receber o correspondente subsídio e que precisam de novo emprego. Noutros casos, por exemplo nos EUA, os estudos são baseados em amostragens estatísticas feitas à população em idade laboral, chegando-se a valores próximos da realidade, podendo-se determinar as taxas relativas às pessoas que trabalham e às das que, não estando empregadas, procuram insistentemente ou não uma nova ocupação, bem como a duração do desemprego. Em muitos países, exclue-se quem tem emprego ocasional (por exemplo, mulheres casadas) e quem, de momento, não

procura emprego. Mas, em muitos casos, também se incluem desempregados registados mas a trabalhar não oficialmente.

De qualquer dos tipos de estatísticas existentes nos vários países, obtêm-se sempre alguns tipos de indicadores e dados acerca das variações que interessa assinalar, nos aspectos sociais e económicos, no tocante à diferenciação entre uma região e as outras. Maiores taxas de desemprego significam para os trabalhadores, empregados ou não, um maior risco de expectativa de falta de trabalho num tempo futuro, logo, menos segurança para os que têm trabalho e menos esperança para os que o procuram.

Maiores níveis de segurança e de esperança têm de ser encarados como partes substanciais dos custos sociais de alta taxa de desemprego numa dada região, sendo, no entanto, difíceis de quantificar. Considera-se mais fácil de quantificar o produto potencial perdido devido ao desemprego durante uma certa época, o que os desempregados podiam ter produzido (em termos de mais valia), se estivessem a trabalhar. Levanta-se a dúvida das perdas do desemprego não registado nas estatísticas, mas a sua importância não é relevante.

A nível nacional, reveste-se sempre de grande acuidade o problema de haver desemprego, não só o de ser maior numa região do que noutra, mas também o de ser uniforme em todo o país.

A nível humano interessa, principalmente, o problema da região com desemprego de longa duração, em segundo lugar o existir uma maior concentração de desemprego numa determinada região e, por último, o facto de haver um desemprego uniforme em todo o país. O desemprego gera sempre pobreza, sendo mais gravoso

se fôr de longa duração.

As causas de desemprego podem ser de vária ordem, o que se terá de ter em conta na futura política regional a desenvolver, Armstrong e Taylor (1980) e Silva (1986). Há quatro tipos base :

- Hipótese tradicional (estrutura)
- Cíclico - deficiência de procura
- Friccional
- Desencontro estrutural

O caso da hipótese tradicional (estrutura) é devido à inexistência de estruturas de produção que provoquem uma procura de mão de obra. Há uma falta de investimento na região, não existindo indústrias em quantidade. Ocorre, normalmente, no caso de regiões de atraso permanente.

O desemprego cíclico pode apresentar-se em três casos. Quando há ciclos económicos regionais : logo convem implementar a retoma regional com apoios próprios. Quando aparece nas indústrias de exportação com forte dependência e que, de momento, estão com problemas ou mesmo em declínio. Por fim, surge também quando a elasticidade-rendimento dos produtos é baixa.

O desemprego friccional acontece quando, na mesma região, existem desempregados com uma determinada qualificação e vagas de emprego com a mesma qualificação (isto é, dentro de uma razoável e aceitável distância, habitação/emprego). Isto pode suceder devido a três razões : à falta de informação, à procura de um emprego óptimo ou, devido a um alto subsídio de desemprego. Este caso é fácil de resolver, ou aumentando a informação ou diminuindo o referido subsídio, em condições a ajustar.



O desemprego dito de desencontro estrutural, pode suceder em três casos diferentes. É do tipo - Qualificação, quando os desempregados têm qualificações das quais não há procura na região mas há procura de outras qualificações - resolve-se com formação profissional adequada ou reconversão profissional, tendo em conta as necessidades da zona. É do tipo - Localização, quando os desempregados têm qualificações que não têm procura na região onde residem, mas têm-na noutra. Neste caso, é necessário promover a informação sobre os empregos noutros locais, dar incentivo à mobilidade de mão de obra (arranjar casas, subsídios de transporte de mobílias, escolas novas no local certo e outros). O terceiro caso é o do desemprego do tipo - Qualificação e Localização (simultaneamente). Esta questão é mais difícil de resolver, a única solução que se entrevê terá de compatibilizar, sequencialmente, a mudança de região e a adequada formação profissional.

Dada a importância deste tipo de desemprego estrutural, do ponto de vista humano, apresenta-se, a seguir, um exemplo, extraído de Armstrong e Taylor (1980), o qual, esclarece com nitidez os mecanismos de desajustamento estrutural.

Considere-se o exemplo simples de duas regiões e dois tipos de ocupação, representado no quadro 1.

Para simplicidade é excluída a deficiência total na procura de desemprego, sendo iguais os totais dos números de desempregados e de vagas não preenchidas.

Como o desemprego friccional inclui os desempregados qualificados, para preencher uma determinada vaga que existe na

Quadro 1 - Análise hipotética D/V para duas regiões e duas ocupações

Ocupação	Norte		Sul		Total
	D	V	D	V	
mecânico	250	150	250	100	Dm=500 Vm=250 Dc=500 Vc=750
contabilista	250	150	250	600	
Total	Dn=500	Vn=300	Ds=500	Vs=700	D=1000 V=1000

Notas : D = número de desempregados  
V = número de vagas por preencher  
Deficiência na procura de desemprego = 1000-1000 = 0

mesma região, tem-se o seguinte número total :

desempregados mecânicos no Norte .....	150
desempregados mecânicos no Sul .....	100
desempregados contabilistas no Norte ...	150
desempregados contabilistas no Sul .....	250
TOTAL DE DESEMPREGO FRICCIONAL .....	650

Portanto, sobram 350 desempregados do tipo de desemprego estrutural, mas também sobram 350 vagas por preencher de contabilistas no Sul, que podem vir a ser ocupadas, conforme já definido antes.

Desemprego estrutural do tipo Qualificação conduz a 150 desempregados mecânicos no Sul, com qualificações de que não há procura na região, mas há procura de outra qualificação, que é a de contabilista na mesma região. Do tipo Localização há 100 desempregados contabilistas no Norte, os desempregados têm qualificações que não têm procura na região onde residem, mas têm-na em outra, no Sul. Do tipo Qualificação e Localização

(simultaneamente) há 100 desempregados mecânicos no Norte, sobrando, no entanto, 100 vagas de contabilistas por preencher, mas no Sul.

#### 1.2.4 - Perdas migratórias

A emigração é, sem dúvida, um dos fenómenos da conduta humana mais impressionantes, Hawley (1975). Alguns especialistas sugerem que todos os homens têm um instinto migratório (ou tendência para mudar de lugar), que os impele a sair do seu ambiente habitual. Outros consideram o homem como um ser eminentemente estável, que só abandona o seu habitat de origem em circunstâncias gravosas. Considerar que o homem actual é um ser eminentemente sedentário pode estar mais próximo da realidade, mas revela uma percepção incompleta. É necessário estudar as razões porque abandona a sua terra natal. Pode-se dizer que os peregrinos puritanos emigraram, da Inglaterra para a América, para assegurarem a liberdade religiosa, ou que os alemães do Palatinado o fizeram para encontrar a liberdade de expressão em matéria política - estes homens emigraram para não perderem a sua coesão, como grupos sociais, assegurando a defesa e a manutenção de valores culturais próprios. Ao invés, razões de ordem material, radicadas em exíguas oportunidades sócio-económicas, obrigaram ao "grande salto" dos portugueses nos anos 60 (embora não se desconheça que se possa invocar a fuga à guerra colonial como motivação para emigrar, entre a população muito jovem).

Há, portanto, o caso de emigrantes não voluntários, que forçados pela falta de oportunidades e pelas dificuldades

materiais (problemas que também afectam os familiares e os amigos), têm uma razão óbvia para emigrar, Brown e Burrows (1979). Também sucede haver emigrantes, principalmente jovens, que não se movimentam por razões tão lógicas; arriscam a sua deslocação para longe da terra natal a fim de conhecerem diferentes partes do mundo e aí, poderem tirar partido para a sua valorização.

Indústrias locais em declínio, atiram os trabalhadores para o desemprego e oferecem oportunidades, praticamente nulas, de reemprego na especialidade e na região. Provoca-se, assim, uma certa pressão para a emigração, podendo haver, neste caso, alguma emigração voluntária.

A partida de pessoas de uma dada zona, causa desânimo e alarme às que ficam, se não for contrabalançada pela chegada de outras pessoas. Em todos os países, uma proporção considerável do emprego numa região (em países mais desenvolvidos, metade dele) é gerada pela procura dos residentes nessa região. A redução da população local, ou a saída das pessoas de maiores rendimentos, em conjunto (ou não), com a entrada de pessoas com baixo poder de compra, é uma razão de alarme para aqueles cujo meio de vida depende do mercado local. Este alarme, devido a uma substancial emigração (ou, pelo menos, de emigração líquida) espalhar-se-á pelas autoridades locais e pelos contribuintes.

A nível nacional, a perda de população numa dada zona, devido à falta de oportunidades sócio-económicas, pode gerar redução de subsídios de desemprego (ou de pobreza) para as pessoas de fracos recursos que já emigraram.

Também, a nível nacional, têm de se analisar os prejuízos advinentes da emigração líquida de uma determinada região. Se a emigração se dirige para fora do país, levanta problemas a nível nacional e regional, os quais, muitas vezes são empolados. Se é interna, de uma região para outra, o caso é diferente. Há dificuldades para os recém chegados se instalarem e se adaptarem à sua nova localização. Pensam vir a obter, mais tarde, condições que não eram possíveis na sua terra de origem, dando aos seus descendentes melhores condições materiais e culturais. Os comerciantes da zona de partida começam a ter dificuldades, ao invés dos que estão estabelecidos na zona em expansão.

A deslocação das populações para áreas de melhores oportunidades sócio-económicas, com o concomitante acréscimo dos rendimentos pessoais, propicia o aumento do próprio produto nacional bruto.

As pessoas vivendo em comunidades têm, uma capacidade limitada de aceitar mudanças sociais e económicas ou de valores e de condutas, sem que se desencadeiem antagonismos de inserção. Isto aplica-se a áreas de grande imigração, onde as velhas comunidades reagem a alguns aspectos da mudança, entrando em conflito com os novos "intrusos". Estes começam a ter problemas de adaptação, descrendo das oportunidades que pensavam poder vir a usufruir (não tão pacificamente como o julgariam). As cidades do mundo em rápida expansão tornam-se mais agressivas (e in-comunitárias), Vieira (1983), assim como as áreas em declínio deixam de ser comunidades animadas.

Não se afigura difícil, o demonstrar-se que, o maior

crescimento do produto nacional bruto, poderá ser conseguido, em termos teóricos, se quase todo o desenvolvimento sócio-económico se localizar na região mais rica, mesmo à custa da transferência de grandes quantidades de populações providas de outras zonas. Mas as populações, vivendo ainda nas suas áreas de origem, e identificando-se com a sua própria região, lutarão pela exigência de uma "justiça regional", isto é, pela distribuição de uma parcela "justa" do desenvolvimento sócio-económico e do bem estar. Porque, prioritariamente, as pessoas defendem a permanência e a vivência no seu território. Será forçado, a Etologia também assim o sugere, o pensar-se que os indivíduos são facilmente "desterritorializáveis", mesmo no interior de um país. De facto, não o são. E prova-se à sociedade, a importância que até os emigrantes conferem à permanência e à prosperidade das suas comunidades regionais mesmo quando já lá não residem (ou se ainda não regressaram).

A manutenção "dolorosa" de acentuados desequilíbrios regionais, potenciada por culturas próprias a par de uma ligação física e emocional das pessoas às suas comunidades de origem, poderá conduzir a quebras de coesão social num país e ao surto de tensões separatistas.

#### **1.2.5 - Medição de diferenças regionais**

Os processos de medir a extensão e a profundidade das desigualdades, ou diferenças, ou disparidades ou desequilíbrios regionais podem ser de vários tipos, mas as mais usadas são as a seguir indicadas, segundo Silva (1986).

### 1.2.5.1 - Medidas absolutas das disparidades

- Amplitude de variação dos valores extremos, que é definida como a diferença entre os valores extremos de uma série (Xi) :

$$X_{\max} - X_{\min}$$

Este coeficiente tem a desvantagem de ser influenciado exclusivamente por estes valores extremos, os quais podem ser largamente ocasionais e dependentes até de falta regional em dados.

- Amplitude dos quantis extremos definida como a diferença entre os quantis extremos de uma série, por exemplo a média dos 10% superiores da série menos a média dos 10% inferiores.

- O desvio médio, que é a medida mais simples que relaciona cada observação separada em relação à média da série inteira, e definido como :

$$\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})$$

onde n é o número de regiões consideradas.

- O desvio padrão que é a mais usada medida de dispersão, definido como se segue :

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2}{n}}$$

### 1.2.5.2 - Medidas relativas das disparidades

- O ratio min max que é definido como o cociente entre os valores extremos da série. Este coeficiente tem a mesma desvantagem, indicada no primeiro caso anterior, de ser algumas

vezes influenciado por alguns valores extremos ocasionais.

- O ratio dos quantis extremos que é definido como o cociente dos quantis extremos da série, por exemplo a média dos 10% superiores dividida pela média dos 10% inferiores.

- O desvio médio relativo que é definido como se segue :

$$\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left| \frac{X_i - \bar{X}}{\bar{X}} \right|$$

- O coeficiente de variação simples que é o desvio padrão expresso como o cociente dos valores médios da série :

$$C_v = \frac{\sigma}{\bar{X}}$$

- O coeficiente de variação ponderado que é calculado com a base da transformação de dados iniciais, definindo-se como se segue :

$$W_{Cv} = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n \frac{(X_i - \bar{X})^2 \cdot P_i / P}{\bar{X}}}{n}}$$

em que  $P_i$  é a população da região  $i$  e  $P$  a população total das regiões.

### 1.2.5.3 - Medidas de concentração das disparidades

- O coeficiente de concentração é definido, para o rendimento, como :

$$R = \frac{\sum_{i=1}^n (P_i - Y_i)}{2 \sum_{i=1}^n P_i}$$

em que  $P_i$  é a parte da população da região  $i$  e  $Y_i$  é a parte do rendimento da região  $i$ . O valor de  $R$  varia entre zero (quando há distribuição equitativa para os habitantes) e 1 (o produto sendo produzido virtualmente numa só região).

- O coeficiente de Florence ou da associação geográfica, que para o rendimento é definido por :

$$F = 1 - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |P_i - Y_i|$$





que varia entre 1 (igualdade completa) e zero (desigualdade completa). Este coeficiente tem forte semelhança com o anterior.

- T - coeficiente de Theil, que usa a entropia de duas séries de números. Por exemplo, em relação aos valores regionais do rendimento por habitante, o indicador de Theil é definido para este caso como :

$$T = \sum_{i=1}^n \frac{Y_i}{Y} \log \frac{Y_i/P_i}{Y/P}$$

em que  $Y_i/Y$  representa a parte de cada região no rendimento da soma total das regiões e  $(Y_i/P_i)/(Y/P)$  a relação do rendimento por habitante de cada região pelo rendimento por habitante da soma total das regiões.

O valor de T pode variar entre zero e  $\log(P/P_i)$ , sendo menor quando a concentração da série for maior e vice-versa. Ao valor zero corresponde o caso em que o rendimento regional por habitante seja o mesmo do que a média do total das regiões. O valor  $\log(P/P_i)$  corresponde ao caso do máximo das desigualdades do rendimento regional por habitante, isto é, o total do rendimento estará concentrado na região onde a população é menor.

O índice de Theil tem ainda a vantagem de poder ser desagregado ou então agregado em subconjuntos, por exemplo, países ou grupos de regiões, o que tem um interesse particular do ponto de vista das desigualdades regionais, Richardson (1978).

## **1.3 - Principais causas dos desequilíbrios regionais**

### **1.3.1 - Introdução**

Não há uma explicação geral aceite, acerca do porquê das diferenças regionais. Também não existem os mesmos tipos de diferenciação entre regiões, os quais conduzem a diferentes situações de bem estar e de oportunidades sócio-económicas.

Há dois caminhos principais que têm sido desenvolvidos nesta matéria. Os economistas viram-se para os modelos usuais macroeconómicos de crescimento, e têm-nos convertido em modelos regionais. Estes modelos são abstractos e altamente teóricos, e a sua utilidade tem sido limitada por pressupostos prévios restritivos. A montagem dos modelos tem sido dificultada pela não existência de dados regionais acessíveis.

O segundo caminho, tem sido seguido por economistas e historiadores, sociólogos, geógrafos e ecologistas humanos, em conjunto, com metodologias de orientação mais pragmática. Procuram-se as causas primárias e secundárias, responsáveis pela mudança do modelo geográfico e humano da actividade sócio-económica, ao longo do tempo, em determinadas regiões. Nesta hipótese, não se modeliza uma solução geral e única, mas sim, abordam-se as causas, região a região. No entanto, o apoio dos economistas continua a ser indispensável, embora num contexto pluridisciplinar.

### **1.3.2 - Diferenças demográficas**

Parte das diferenças regionais podem explicar-se porque a

taxa de aumento natural da população (e a respectiva taxa de aumento da população em idade laboral) ser maior do que a taxa de aumento de empregos.

O aumento ou diminuição natural da população podem depender de vários factores, institucionais ou não.

O factor económico é talvez o mais estudado e especulado ao longo do tempo. Com relação à taxa de fertilidade, começou, principalmente, com a primeira edição em 1798 do livro "Ensaio Sobre o Principio da População", de Thomas-Robert Malthus. Assim, a frase que provocou escândalo, "os pobres não têm direito a viver", não é consequência do egoísmo dos ricos, nem da falta de clarividência dos governos, mas da escassez dos meios, Nazareth (1988). Malthus veio a atenuar a sua posição, à medida que as edições do Ensaio se sucederam.

Hoje, as pessoas pensam no número de filhos possível, tendo em atenção o bem estar e o nível económico a atingir. Pensam nos custos totais relativos a ter um grande número de filhos, ou poucos, ou nenhum, optando pelo tamanho da família que lhes interessa. Mas enquanto que algumas destas decisões são pesadas fortemente pelas questões económicas, há outros problemas que podem ter importância simultânea, tais como cultura, etnia, religião, residência rural ou urbana e outros, Zopf (1984).

Em algumas comunidades agrícolas, caso da Índia, o valor dos filhos ainda é muito grande. Servem como trabalhadores nos campos familiares e como fontes de segurança para os pais na velhice. Nessas sociedades as taxas de mortalidade infantil são muito altas, obrigando a criar ainda mais filhos, para que os filhos

adultos varões sobrevivivos sejam o número que se deseja.

Noutras situações, os juízos de índole económica não influem nas decisões dos casais. Se em zonas de manutenção de grandes taxas de fertilidade, melhorarem as condições médico-sanitárias diminuindo as taxas de mortalidade infantil, isto pode provocar o aumento explosivo da população (é inevitável), criando-se graves problemas sócio-económicos e de diferenças regionais, ou entre países.

Os princípios religiosos também podem influenciar as taxas de nascimento. Em algumas zonas onde prepondera a religião Católica, ou Muçulmana, ou outras confissões, encontram-se altas taxas de fertilidade. Nalguns países Católicos, particularmente na América Latina, a reprovação total religiosa de quaisquer métodos "artificiais" de controle de nascimentos, mantem as taxas de fertilidade muito altas. Criam-se contradições ao nível dos valores naqueles que pretendem limitar o tamanho da família.

Muitos Católicos não conseguem aceitar (na íntegra), a reprovação total da contracepção artificial, nomeadamente nos países mais desenvolvidos e também nas classes média e alta dos outros. Nos estratos mais pobres segue-se, quase sempre à risca, o preceituado, agravando-se, assim, o problema da sobrepopulação mundial.

Muitos países Muçulmanos apresentam, igualmente, altas taxas de fertilidade, ou devido a existirem prémios em relação ao número de filhos, ou devido ao estatuto da mulher, ou, também devido a serem povos rurais.

A religião Hindu valoriza a existência de filhos varões, o

que provoca o nascimento de muitos filhos até se atingir o número de varões desejado. Noutras religiões também existem conceitos valorativos sobre a masculinidade e o número de filhos, o que se traduz na obrigação de formar famílias grandes.

Os factores derivados da classe social e da cultura já foram mencionados dentro dos temas económico e religioso, onde se encontram em simultâneo. Também estão muito ligados ao tema apresentado a seguir.

O nível de educação é outro aspecto. Constata-se que, as pessoas com maior educação, são aquelas que normalmente controlam a sua taxa de fertilidade; nesses estratos há menor mortalidade infantil. Tal é devido às novas percepções dos papéis do homem e da mulher, ao facto da residência ser rural ou urbana, aos níveis de rendimento e a outras variáveis, no sistema complexo sócio-cultural, que influenciam os modelos geográficos.

Por exemplo, se uma sociedade perde o seu carácter agrícola e o ganha em urbanismo, o seu nível de educação tende a subir e os nascimentos a decrescer. Os filhos perdem a sua "utilidade" e prosseguem estudos em escolas de nível, em geral, superior ao das que os pais frequentaram. Qual dos dois factores é mais importante, o da urbanização ou o da escolarização, para o decréscimo da fertilidade? Devido a este facto e à imigração para as cidades, assinala-se o caso de Paris, em que há mais enterros do que nascimentos, sendo o índice de substituição de 0,94, Olivier (1981).

Em face da menor descendência, os pais (filhos da anterior geração), com melhor educação, já podem proporcionar aos seus

filhos, maiores cuidados e cultura. O número de raparigas com boa instrução sobe muito; elas passam a ter acesso a novas ocupações, as quais lhes eram vedadas na sociedade anterior. O que, também, ajuda a minorar o interesse pela maternidade, nas próprias mulheres, em detrimento da sua ocupação e valorização sócio-profissional.

Maiores níveis de cultura potenciam maiores aspirações, o que também se deseja para os filhos, logo ambiciona-se para estes, um máximo de educação possível. Isto também acontece, porque os filhos, quando novos, não precisam de começar logo a trabalhar, para aprender e apoiar a ocupação não citadina dos pais, ficando livres para os estudos. Também, em comunidades rurais, sucede, com frequência, que as escolas básicas não são próximas, e as escolas de nível superior se localizam a grandes distâncias.

As políticas nacionais também podem facilitar o decréscimo da taxa de fertilidade. A limitação do número de nascimentos foi pela primeira vez referida por um neomalthusiano, Francis Plate em 1822, Nazareth (1988), no livro "Ilustrações e Provas do Princípio da População". Aquelas políticas, são, normalmente, apoiadas pelas Nações Unidas nos países em vias de desenvolvimento, e tiveram início na década de 50 na Índia. Usualmente, são do tipo quase persuasório, mas há casos, como o do governo da China que pressiona os casais no sentido de terem no máximo um filho, o que acarreta problemas sócio-culturais se o primeiro filho não for varão. Em muitos outros países em vias de desenvolvimento existem programas estatais, também de intervenção

directa, de que se estão a colher bons resultados, tal como no México, Brasil e outros países da América Latina, assim como na Ásia e África.

Também nos países mais desenvolvidos, Estados Unidos, Japão, Rússia e outros países europeus, existem programas oficiais de difusão de técnicas de controlo natalício, o que tem baixado a fertilidade nesses países. No entanto, nestes casos, parte da redução da fertilidade resulta da iniciativa dos próprios casais, pois não utilizam o apoio de programas oficiais. Hoje em dia, talvez só metade dos casais do mundo, tenha informação suficiente sobre planeamento familiar.

Um dos mecanismos de estabilização do aumento populacional é a emigração. Os emigrantes, de regiões de insuficientes oportunidades sócio-económicas e de grande incremento da população, são na sua maioria jovens adultos, nos anos mais saudáveis e férteis da vida. Assim, numa dada região, pode diminuir a taxa de fertilidade e aumentar a de mortalidade, alterando-se consequentemente, a demografia dos locais de partida e as respectivas pirâmides de idades, Nazareth (1988). Estes indicadores variam, em sentido contrário, nas regiões de chegada, locais de melhores oportunidades. É do maior interesse a análise das alterações da população trabalhadora nas duas zonas. Muitas vezes a emigração não produz todos os efeitos mencionados; em parte da África, por exemplo, o fluxo dos trabalhadores do campo para a cidade, é, em grande parte, emporário, consistindo principalmente de homens, que ou voltam para casar, ou deixam as famílias, inicialmente, no lugar de origem.

### 1.3.3 - Baixa mobilidade de mão de obra e de capital

Muitas vezes, esquece-se uma rigidez existente: os trabalhadores não reagem, imediatamente, às diferenças de salários entre as regiões. Noutros casos, a resposta é lenta e incompleta. Por exemplo, se numa região a procura de mão de obra aumentar mais depressa do que a oferta, mesmo incluída a da imigração, os salários sobem nessa zona, alargando-se ainda mais, a diferença de rendimentos pessoais em relação a outras regiões menos favorecidas.

As discrepâncias, entre regiões industriais podem, com frequência, justificar estas diferenças. Devido à elasticidade dos rendimentos ser muito maior, para os produtos industriais do que para os agrícolas, a procura de trabalhadores na indústria também tende a aumentar mais depressa do que na agricultura. Este raciocínio também pode ser extensivo à comparação entre diferentes sectores industriais, ou para a desigual elasticidade de rendimentos derivada da procura de produtos industriais e de serviços. Estas diferenças de procura, em conjunto com a relativa imobilidade da mão de obra, podem originar permanentes e razoáveis diferenças nos rendimentos regionais.

Muitas vezes, considera-se o factor capital como muito móvel. Ora tal não é verdade, senão todos os empresários pensariam só em montar as novas indústrias nas regiões de mais baixos salários, ou em mudar para lá as existentes. O que provocaria um determinado equilíbrio, alternado ou não, mesmo com taxas de crescimento desiguais.



Conclue-se que a baixa mobilidade de mão de obra (a fraca resposta dos trabalhadores a alterações regionais de procura de mão de obra) e, também de capital, são duas importantes causas das diferenças regionais no tocante a rendimentos e emprego.

Algumas notas se devem apresentar, Vanhove e Klaassen (1978). Primeiro, o factor trabalho não é completamente imóvel. Os milhões de italianos e de portugueses que trabalham noutros países da CEE, ou na Suíça, ou noutras partes do mundo, são prova do contrário. No entanto, a mobilidade da mão de obra não é suficiente, já se referiram atrás, parcialmente, algumas das razões para que tal suceda. O que aqui se alude, a âmbito internacional, também é verídico dentro dos próprios países.

Em segundo lugar, a inflação e o desemprego caminham a par, devido à baixa mobilidade da mão de obra e de capital. Se a procura de mão de obra excede a oferta, nas regiões em expansão, aparecem as pressões inflacionárias; se a oferta é maior do que a procura de mão de obra, nas áreas de menor expansão, aparece o desemprego agravado. Mesmo contrariando o modelo de Phillips, mencionado por Samuelson (1977), a inflação e o desemprego podem ser simultâneos - por exemplo, no caso da estagnaflação.

Terceiro, parece forçoso que uma alta de crescimento regional conduzirá, não só a uma maior mobilidade de capital mas, também, a uma menor taxa média de desemprego. Neste caso, as esperanças de lucro nas diversas regiões são derivadas, não só pelo nível dos custos, salários e preços por zona, mas também pela disponibilidade de mão de obra adequada, isto, também, influenciando a mobilidade do capital.

Em quarto lugar, vários factores contrariam a teoria clássica dos mecanismos do mercado, isto é, não existem todas as condições preenchidas para a livre concorrência. Ou porque se criaram barreiras institucionais, tais como taxas alfandegárias e cotas de importação; ou porque surgiram grandes sistemas de comunicações de acesso fácil, baratos e rápidos, em zonas um pouco isoladas.

Por último, porque o rápido desenvolvimento do sector terciário (e a sua alta concentração), provoca o perigo real do aumento das desigualdades. A elasticidade do rendimento para a procura para o sector terciário (bancos, seguros, consultorias, universidades, agências de viagens, etc.), é em muitos casos enorme.

#### **1.3.4 - Factores geográficos**

Muitas das explicações para as desigualdades, vão-se procurar a factores geográficos. Para começar, pensa-se no isolamento geográfico de certas regiões em relação ao centro económico do país. Hoje chamam-se-lhes regiões periféricas, ou regiões fronteiras, aparecendo agora, na CEE, a designação de regiões ultra-periféricas, casos da Macaronésia, arquipélagos da Madeira, Açores e Canárias. Não é surpresa que quase todas as regiões periféricas dos países da CEE tivessem sido consideradas regiões problema durante os anos 50, e que, a maioria delas ainda o sejam, Vanhove e Klaassen (1979). Também se chama região fronteira a este tipo de regiões.

Outro factor geográfico condicionante é o que resulta das

poucas potencialidades que certas regiões detêm para o desenvolvimento económico - por exemplo, áreas montanhosas e um solo agricolamente pobre, ou áreas de solo e subsolo desprovidas de riquezas minerais de qualquer tipo.

### **1.3.5 - Teorias económicas**

Este capítulo, como o seu título menciona, restringe-se, praticamente, ao âmbito da ciência económica. Ciência que deverá estar sempre presente, na análise pluridisciplinar, como já se referiu. De aí o interesse na exposição que se segue.

Usam-se aqui várias bibliografias, que se mencionam desde já, Armstrong e Taylor (1980), Brown e Burrows (1979), Mexia (1986), Neto (1986), Samuelson (1977), Sodersten (1979) e Vanhove e Klaassen (1979). Não se expõem as teorias exaustivamente, pois, tal não cabe no âmbito deste trabalho. Só se apresenta o que se considera suficiente, para a compreensão das teorias.

#### **1.3.5.1 - Teoria Neoclássica**

A base dos modelos neoclássicos de crescimento é a função de produção agregada. Existem vários pressupostos, que são a livre concorrência, emprego total dos factores de produção e mobilidade total do trabalho e capital. Para além disto, tem de se considerar que os factores são perfeitamente substituíveis e que os preços dos factores são perfeitamente flexíveis. Existe uma função de produção e dois factores de produção, já mencionados, o trabalho e o capital.

Não entrando em linha de conta com o progresso tecnológico,

a versão mais simples assenta em que a produção é função do trabalho e do capital a ela afectados :

$$Q = F (K, L)$$

onde  $Q$  é a produção,  $K$  o capital e  $L$  o trabalho. Se  $\alpha$  for a produtividade marginal do capital e  $1-\alpha$  a do trabalho, tem-se :

$$Q = a K^\alpha L^{1-\alpha}$$

desde que exista uma função de produção linear e homogénea ou retornos constantes à escala (se se duplica a entrada de ambos, capital e trabalho, duplica a produção, ou se se aumenta 10% tanto o capital como o trabalho, também aumenta 10% a produção). Derivando em relação ao tempo tem-se :

$$\dot{Q} = \alpha \dot{K} + (1 - \alpha) \dot{L}$$

em que  $\dot{Q}$ ,  $\dot{K}$  e  $\dot{L}$  significam as taxas de crescimento respectivas.

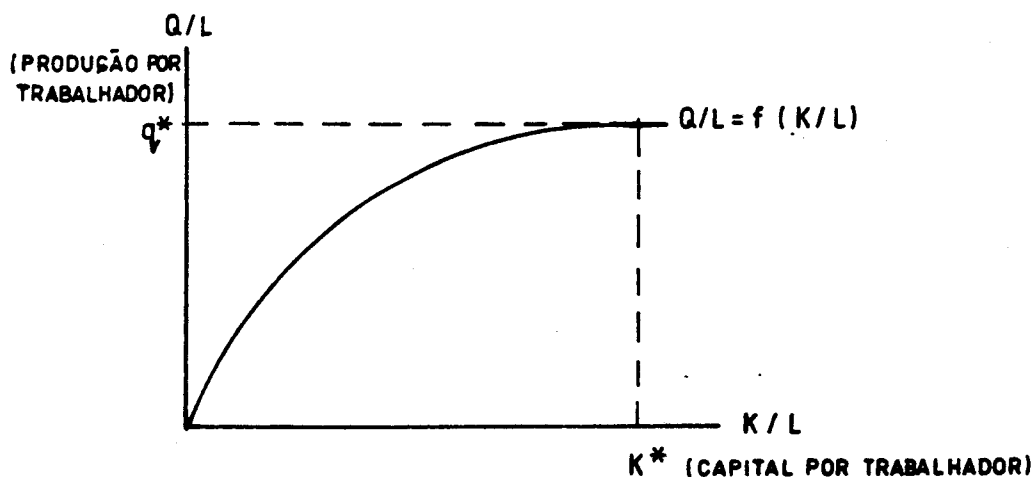
Para se obter a taxa de crescimento da produção, por trabalhador, subtrai-se a ambos os membros da equação, a taxa de crescimento do trabalho :

$$\dot{Q} - \dot{L} = \alpha (\dot{K} - \dot{L})$$

o que mostra que a produção por trabalhador só pode aumentar se a taxa de crescimento devida ao capital exceder a taxa de crescimento devida à oferta do trabalho ( $\dot{K} - \dot{L} > 0$ ). Isto é, o cociente capital/trabalho (capital por trabalhador) tem de aumentar para a produção por trabalhador poder crescer. Esta relação positiva entre capital por trabalhador e produção por trabalhador é a da figura 1.

Várias ilacões se podem tirar a partir desta curva. A produção por trabalhador aumentará desde que cada trabalhador seja provido de mais capital/equipamento, isto é,  $Q/L$  aumenta se

K/L aumentar. Mas este incremento não se pode dar indefinidamente. O capital, tal como o trabalho, sofre de rendimentos marginais decrescentes. A figura 1 mostra que, o aumento de produção por trabalhador está numa taxa decrescente.



Nota :  $Q = F(K/L)$  implica  $(Q/L) = f(K/L)$  desde que se assuma também uma função de produção linear e homogénea do 1º grau

Figura 1 - A função de produção agregada sem progresso tecnológico

Provavelmente, a partir de uma dada posição como  $k^*$ , que é chamada o limite crítico da entrada de capital,  $Q/L$  será constante no longo prazo.

No princípio da curva, a quantidade de capital cresce mais rapidamente do que a quantidade de trabalho. A partir de um certo ponto sucede o contrário.

Outras conclusões se extraem. A primeira, é que a produção aumenta, sem limite, desde que haja fornecimento de capital e trabalho. A segunda, é que a produção por trabalhador ( $Q/L$ ) só pode aumentar, desde que haja aumento de capital por trabalhador. A última, é que a longo prazo,  $Q/L$  será constante, desde que se

estabeleça um equilíbrio do capital por trabalhador.

Esta Teoria Neoclássica é um pouco mais realista se se entrar em linha de conta com o progresso tecnológico, que é uma fonte de crescimento importante, mas não o "maná dos ceus", como muitas vezes se pode fazer crer. A maneira mais lógica é encarar esta fonte como um elemento adicional e separado na função de produção. Admite-se que cada unidade de capital e de trabalho beneficia, igualmente, do progresso tecnológico (A). A fórmula do modelo típico é :

$$Q = A(t) F(K, L)$$

Da mesma maneira que, sem entrar em linha de conta com o progresso tecnológico, desenvolve-se a teoria, chegando-se a fórmulas semelhantes neste caso :

$$\dot{Q} = \dot{A} + \alpha \dot{K} + (1-\alpha) \dot{L}$$

$$\dot{Q} - \dot{L} = \dot{A} + \alpha (\dot{K} - \dot{L})$$

e à figura 2 :

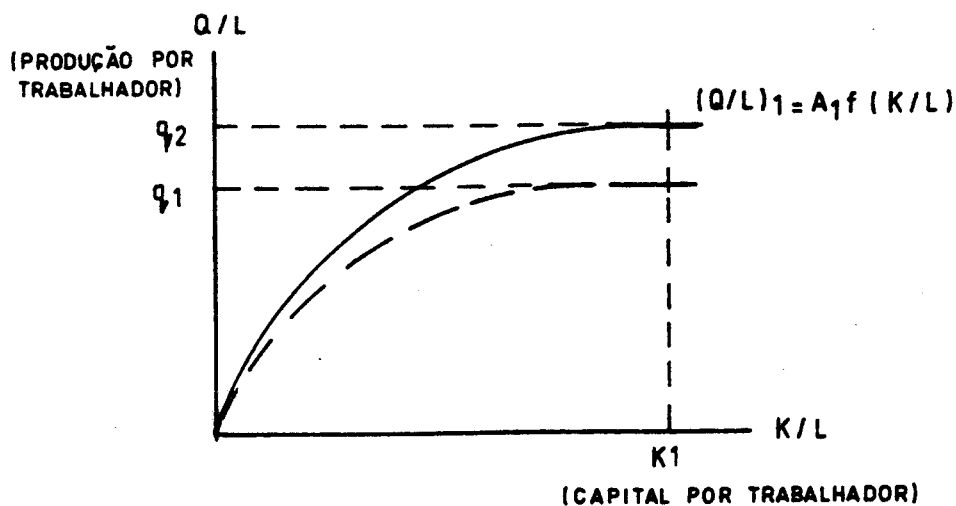


Figura 2 - A função de produção agregada com progresso tecnológico

Conclue-se que, se as quantidades de capital e de trabalho

crecerem à mesma taxa, a produção por trabalhador crescerá desde que exista progresso tecnológico ( $A > 0$ ). O efeito causado na função produção, pelo progresso tecnológico, é um aumento de produção por trabalhador, de  $q_1$  para  $q_2$  no caso  $k_1$ , ou em qualquer outro caso, conformé figura 2.

No longo prazo,  $Q/L$  será constante, devido às mesmas razões já aduzidas no caso anterior.

Esta teoria pode ser sempre aplicada às regiões, tendo em conta os dados existentes. Uma região pode crescer mais do que outra se tiver maiores quantidades de capital investido por trabalhador e/ou progresso tecnológico.

Num contexto regional, o crescimento de capital e de trabalho depende, não só das alterações locais na oferta dos factores, mas também dos movimentos interregionais. Claro, que a capacidade de mobilidade destes factores é uma condição essencial no crescimento regional.

O trabalho e o capital, como já se viu, não respondem instantâneamente às diferenças dos rendimentos regionais. Dado que o capital tem mais mobilidade do que a mão de obra, a teoria neoclássica de migração, prevê que o capital se movimentará mais depressa para as regiões de menores salários do que a mão de obra para as regiões de maiores salários. Mas às vezes, nem a maior mobilidade do capital se manifesta, como se viu em capítulos anteriores. Logo, os pressupostos desta teoria, de perfeita mobilidade do capital e da mão de obra, podem conduzir a imprecisões.

Também se levanta o problema de qual será a mobilidade do

progresso tecnológico. Como princípio, espera-se que seja muito móvel, implicando que a taxa do progresso tecnológico deva ser semelhante em todas as regiões. Mas os analistas da difusão geográfica do progresso tecnológico, inclinam-se, cautelarmente, no sentido de sugerir que a referida difusão do progresso tecnológico entre as regiões não é mesmo instantânea, parecendo seguir linhas bem definidas.

Uma séria desvantagem desta teoria consiste no facto de o modelo ser muito agregado. Não admite a mudança de mão de obra entre, por exemplo, uma indústria em declínio com baixa produtividade laboral para outra em expansão com alta produtividade de mão de obra. Esta é uma das razões da diferenciação das regiões, como já se viu.

Outra crítica : é que ao se explicarem as diferenças de crescimento regional há uma excessiva concentração na influência dos factores de oferta. Tal pode estar mais certo, em termos nacionais, mas, em termos regionais a procura interna e externa são muito importantes.

Outra fraqueza desta teoria reside na consideração de que há rendimentos constantes à escala, de que a função de produção seja linear e homogénea. Isto não é admissível ao longo do tempo, existindo grandes diferenças no caso de concentração e de polarização, das actividades sócio-económicas.

A aceitação de que há homogeneidade nos dois factores de produção considerados também pode conduzir a imprecisões. Há máquinas que rendem mais do que outras, há mão de obra mais rentável do que outra, etc..



### 1.3.5.2 - Teoria com base na exportação

Na bibliografia inglesa também se lhe chama "export-led growth". Esta teoria diz que o crescimento diferenciado tem uma raiz histórica. Uma região pode tender a crescer mais rapidamente do que outra porque possui um recurso para o qual há tendência para haver mais procura externa. Aparece aqui o termo procura que não é tomado em linha de conta na teoria anterior.

Existe uma especialização regional que é considerada neste caso. A tese central é a de que o estímulo inicial para o desenvolvimento económico regional pode ser encontrado na exploração dos seus factores ou recursos naturais. A distribuição geográfica dos recursos naturais também pode explicar porque é que as regiões crescem a ritmos diferentes.

Em primeiro lugar, tem de se analisar porque é que as regiões se especializaram. Há vários tipos de especialização a considerar, conforme o factor base seja uma matéria prima, ou ambiental, ou produto, ou serviço. Parte-se sempre do princípio de que se está num mercado de livre concorrência, dentro das fronteiras nacionais.

Há quatro teorias sobre a especialização regional ou nacional. Neste caso, a economia internacional é adaptada com facilidade à economia regional, e sempre que aparecer a referência país pode entender-se como região.

A primeira teoria, a mais antiga, é a da Vantagem Absoluta de Adam Smith, que pôs em evidência as vantagens do comércio em geral e entre as nações. Adam Smith afirmou que um alfaiate não

faz os seus próprios sapatos; ele troca um fato por sapatos. Portanto, tanto o sapateiro como o alfaiate ganham com a troca, porque cada um tem a sua especialização. E mais, Smith argumentou, que um país inteiro pode ganhar com o comércio com outros países. Esta teoria apareceu no livro "A Riqueza das Nações", de 1776, em plena era do Mercantilismo, do sistema nacionalista fechado.

Se, para a produção de uma unidade do bem A (produto ou mercadoria), for necessário empregar 10 unidades de trabalho no país X, ou 20 unidades de trabalho no país Y, e se, para o fabrico de uma unidade do bem B, forem necessárias 20 unidades de trabalho no país X mas somente 10 unidades de trabalho no país Y, então, ambos os países podem ganhar se comerciarem.

Se os dois países trocarem os dois bens na proporção de um para um, o país X troca uma unidade do seu bem A com uma unidade do bem B do país Y. Com esta troca cada país ganha 10 unidades de trabalho por cada unidade de bem trocado, implicando, tal facto, que os dois países podem ter maiores quantidades dos dois bens, com um mesmo esforço, se comerciarem.

Trata-se de uma teoria simples e aliciante, onde se conclui que entre países, ou entre regiões (como se referiu), se poderiam oferecer melhores condições de bem estar.

Posteriormente, David Ricardo formulou a teoria da Vantagem Comparada. Não criticou a análise feita por Smith, mas aprofundou-a. Demonstrou que, se um país puder produzir todos os bens com menos custos de mão de obra do que outro, continuará a haver benefícios se os dois países comerciarem.

Ricardo usou dois países como exemplo na sua demonstração, por sinal, a Inglaterra e Portugal, conforme quadro a seguir.

Quadro 2 - Custos de produção

País	Custos de produção (horas)	
	1 un. de vinho	1 un. de vestuário
Portugal	80	90
Inglaterra	120	100

De acordo com este modelo, Portugal tem uma vantagem absoluta nos dois bens, vinho e vestuário, porque os custos de produção de cada unidade dos dois produtos são sempre menores neste país.

Foi necessário introduzir o conceito de custo de oportunidade para mostrar que o comércio entre os dois países conduzia a ganhos para ambos. O custo de oportunidade para o bem X é a quantidade de outros bens da qual se prescindia para produzir uma (adicional) unidade de X. O quadro 3 dá os custos de oportunidade para produzir vinho e vestuário, em Portugal e Inglaterra. Estes custos foram determinados com base na informação contida no quadro 2.

Quadro 3 - Custos de oportunidade

País	Custos de oportunidade	
	Vinho	Vestuário
Portugal	$80/90 = 8/9$	$90/80 = 9/8$
Inglaterra	$120/100 = 12/10$	$100/120 = 10/12$

Um país tem uma vantagem comparada em produzir um bem se o custo de oportunidade para produzir o bem é maior no próprio país do que no outro. O quadro 3 mostra que Portugal tem o menor custo de oportunidade em produzir vinho, enquanto a Inglaterra tem o menor custo de oportunidade em produzir vestuário. Então, Portugal apresenta uma vantagem comparada em produzir vinho e a Inglaterra na produção de vestuário.

Ricardo afirmou que quando um país tivesse desvantagem absoluta na produção de ambos os bens em relação a outro, devia especializar-se no produto e na exportação do bem em que a sua desvantagem absoluta fosse menor. Como se viu, este é o bem no qual o país tem vantagem comparada. Esta é uma das leis famosas e antigas da Economia, ainda não contestada.

A teoria do custo de oportunidade diz que o custo de um bem é a quantidade de um segundo que tem que ser sacrificada a fim de libertar exactamente os factores de produção, ou os recursos suficientes, para produzir uma unidade adicional do primeiro bem. O país com menor custo de oportunidade para determinado bem tem uma vantagem comparada nele e uma desvantagem comparada no outro, quadro 3.

A terceira teoria da especialização deriva da anterior, fazendo a análise do salário/eficiência, pois há salários diferentes entre regiões e, também, entre países. São importantes as diferenças entre os valores absolutos dos salários para a análise dos custos de oportunidade e das vantagens comparadas. Neste caso, ter-se-ia de jogar com valores reais ou simulados dos câmbios das moedas dos dois países.

A quarta teoria é a de Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS), a qual não assenta, unicamente, nas diferenças de produtividade de um só factor de produção, o trabalho, para justificar o comércio interregional ou internacional. Esta teoria é formulada com base em dois factores de produção, o trabalho e o capital. Nalguns casos, é possível generalizar para mais do que estes dois factores, o que obrigará ao recurso a matemáticas avançadas e à utilização de potentes meios informáticos.

O modelo HOS é do tipo  $2 \times 2 \times 2$ , 2 bens, 2 factores de produção e 2 regiões (países). Tem cinco pressupostos iniciais, a saber :

- 1 . Não há custos de transportes ou outros impedimentos ao comércio;
- 2 . Há uma concorrência perfeita em ambos os bens e factores de mercado;
- 3 . Todas as funções de produção são homogéneas do primeiro grau;
- 4 . As funções de produção são tais que os dois bens têm intensidades de factores diferentes;
- 5 . As funções de produção diferem entre as comunidades, mas são as mesmas em cada um dos países, isto é, o bem A é produzido com a mesma técnica nos dois países, o mesmo acontecendo para o bem B.

Em relação a estas condições, pode afirmar-se que a primeira é uma abstracção para facilitar a análise, querendo dizer que os preços dos bens serão os mesmos nas duas regiões, depois de o comércio se implementar. Quanto à segunda, já definida

anteriormente, implica que os factores de produção são móveis dentro de cada região, também se definindo que os gostos são idênticos nas duas regiões. O terceiro ponto, já foi completamente explicitado antes. Sobre o ponto quatro, este infere que são usadas diferentes afectações de factores nas duas indústrias, uma é mais capital intensivo e a outra trabalho intensivo, não havendo inversão de factores. Sobre a última, o seu efeito é o de que o progresso tecnológico é muito móvel e viaja livremente, não havendo impedimentos na sua difusão e utilização.

Esta teoria desenvolve-se com base nas curvas de possibilidade de produção, em que se entra em linha de conta com a oferta e a procura, e as curvas de indiferença comunitária. Tal conduz à utilização dos pontos de equilíbrio, em que as produtividades marginais dos dois factores são iguais, portanto em livre concorrência. Com o auxílio do diagrama caixa ou diagrama de Edgeworth, demonstra-se que os preços dos dois bens tendem a igualar-se nas duas regiões (países) e que os rendimentos dos dois factores de produção tendem a aproximar-se.

Diz-se que um factor é mais abundante ou mais rico numa região, se esse factor for mais barato do que o outro nessa região (em termos de preços dos factores), ou se a relação da quantidade desse factor relativamente à do outro, for maior do que na outra região (em termos de quantidades físicas dos factores).

Não se considera importante formular a teoria integral deste modelo; representa-se na figura 3 o caso de duas regiões ainda

isoladas, em autarcia, na caixa diagrama. Este diagrama refere-se a um exemplo em que a região I é mais rica em capital, e a região II, por outro lado, mais rica em trabalho.

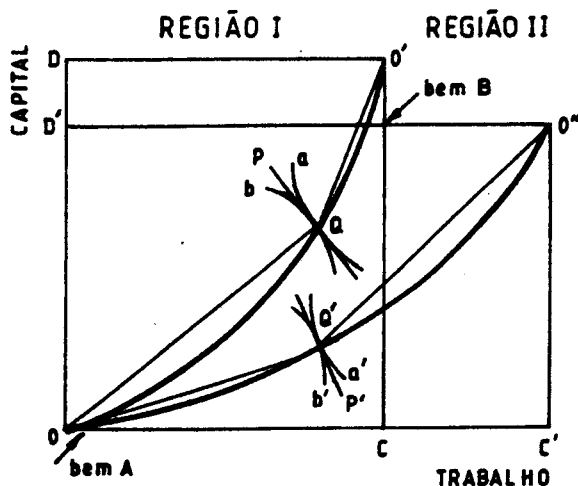


Figura 3 - Preços dos factores em autarcia

As curvas a e b são as isoquantas dos bens A e B, as rectas P e P' são as dos ratios dos preços dos bens, os pontos Q e Q' são os pontos de equilíbrio, nos quais o ratio entre as produtividades marginais dos dois factores de produção são iguais. As designações sem plica são da região I e com plica da região II. As rectas OO e OO' são as intensidades dos factores do bem A e do B na região I e as OO'' e O'O'' as equivalentes na região II. Verifica-se que o bem B é capital intensivo, até porque as rectas de intensidade dos factores do bem B são mais inclinadas. As curvas OQO' e OQ'O'' chamam-se-lhes as curvas de contrato nas regiões.

No caso da figura 4, depois de existirem trocas comerciais, já existe a igualização dos preços dos factores.

As duas regiões vão produzir nos novos pontos T e T', sendo as rectas OT e OT' paralelas (claro, coincidem em parte), e as





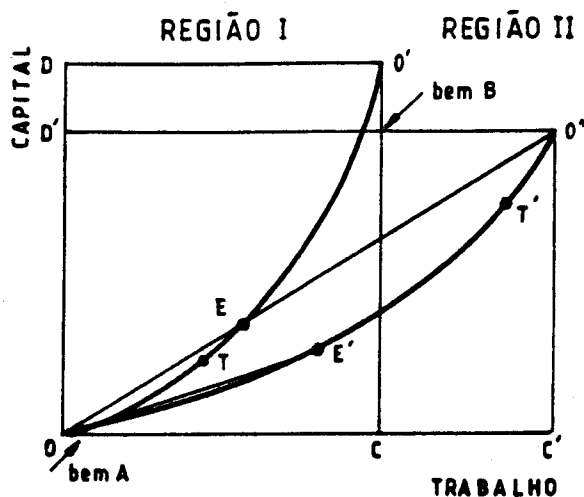


Figura 5 - Especialização

Conclue-se que "as regiões tendem a especializar-se em produtos cujo sistema de produção utilizam mais intensamente o factor mais abundante na região". Também se lhe chama a vantagem comparada de Heckscher-Ohlin-Samuelson.

Esta teoria da especialização, apesar de ser a mais completa, também não explica totalmente a especialização regional. No caso dos EUA, a mão de obra abundante localizava-se no Sul, e o capital mais abundante no Norte. As indústrias de base e capital intensivo foram para o Sul. Porque, aqui, os recursos eram abundantes, aí se fixando as indústrias capital intensivo, justificação de carácter geográfico.

Uma vez que a especialização já exista, o papel da procura externa, para os produtos regionais, passa a tornar-se muito importante. A propósito, julga-se ser necessário, aqui, estabelecer uma distinção entre emprego "básico" e emprego "não básico" (ou local), segundo Brown e Burrows (1979). O emprego não básico é aquele que está comprometido, directa ou indirectamente, em produzir bens e serviços que necessariamente acabam por ser absorvidos localmente, ou, no contexto seguido, regionalmente. A

construção de habitação, serviços médicos e outros serviços pessoais, distribuição de electricidade local e retalhistas, são exemplos óbvios deste tipo de emprego não básico.

O outro tipo de emprego, o básico, é o que está ligado à produção de bens vendidos fora da região, predominantemente. Contribuições indirectas também devem ser conectadas com este tipo de emprego. Por exemplo, a parcela de emprego no transporte, que esteja ligada à produção de bens para exportar (para fora da região), ou relativa a produtos para integrar noutros para exportação, é do tipo de emprego básico. Por outro lado não o são, os empregos adstritos à distribuição local de bens de consumo, ou a transportes locais. Algum emprego produz bens, directa ou indirectamente, os quais só em parte são consumidos localmente - trata-se de emprego básico.

A relação entre o aumento do emprego total (local mais básico) e o aumento do emprego básico, é a relação conhecida como o "multiplicador do emprego básico". O importante deste multiplicador é, pode-se dizer, que o crescimento do emprego numa região depende só do aumento do emprego básico.

O crescimento deste processo é justificado na teoria a seguir apresentada.

No entanto, o crescimento regional não é ilimitado, pois o recurso abundante pode esgotar-se ou vir a ser preterido por outro de maior eficiência ou de menor custo, podendo-se assim, vir a criar uma região em declínio. Tendo em atenção que os preços dos factores são flexíveis, e também que os factores se tornem suficientemente móveis, entre as indústrias, a lei da

vantagem comparada permitirá à região a sobrevivência através da reconversão dos factores produtivos para bens mais viáveis de exportação. Durante este período de recolocação, a região poderá perder trabalho e capital em favor de regiões de crescimento maior.

#### **4.5.3 - Teoria da Causação Cumulativa e Circular**

Esta difere das anteriores por três razões. Primeiro, porque está principalmente ligada às condições conducentes ao reforço do incremento das diferenças entre as regiões. Segundo, porque dá importância a um largo campo de variados mecanismos que podem contribuir para a perpetuação do crescimento das diferenças regionais. Por último, porque tanto se lhe pode chamar uma teoria como uma hipótese, consistindo num grupo de ideias, conceitos e de segmentos retirados de várias teorias, Armstrong e Taylor (1980).

As economias de escala conduzem a vários mecanismos simples, em princípio. Por exemplo, uma actividade económica torna-se mais eficiente se se tornar maior. Mas a eficiência, pode também ser provocada por grandes concentrações regionais de uma indústria ou dum complexo delas, ou de indústrias e mercados e serviços em conjunto, com tendência a aumentarem, às vezes à custa de outras unidades mais pequenas. Assim, se cria um efeito sequencial de causas e efeitos, cumulativos e contínuos, conduzindo ao aparecimento de diferenças acrescidas entre as regiões.

As economias de concentração provêm da associação geográfica de um grande número de actividades económicas, que não são

necessariamente agregáveis na mesma indústria. Resultam da grande concentração de muitas instalações servindo, em conjunto, diferentes indústrias. Cumulativamente com a grande aglomeração de população com alto poder de compra de bens de consumo, de importação ou não, gerando comércio e serviços em profusão. O que origina regiões com acentuada diferenciação, como já se referiu, embora sejam fontes de atrito do tipo metrópole-província. Reforça-se a capacidade de oferecer serviços a uma grande comunidade, para benefício dos seus habitantes, o que dificilmente poderá acontecer se se tratar de uma pequena comunidade, como já se aludiu - serviços do tipo educação, investigação, saúde, cultura, lazer e outros. Estes atractivos conduzem a um forte efeito tendente à localização de novos investidores, quadros e emigrantes. Assim, também nestas zonas, há disponibilidade de mão de obra especializada. O efeito final é um auto-reforço e continuação do ciclo, já não dependente de um só tipo de actividade económica.

A grande concentração de pessoas pode criar, por outro lado, o fardo da congestão, de que se fala noutra parte deste trabalho.

A polarização pode não ser só de natureza geográfica, mas também económica. Existe quando há um conjunto de indústrias fortemente ligadas no espaço económico, nas relações entrada-saída (input-output), com uma capacidade de crescimento muito superior à média da região, ou país. Existem ligações económicas de integração vertical, mesmo com uma certa disseminação geográfica. Normalmente há uma forte indústria propulsora no polo, com grande tecnologia, com elasticidade grande de

rendimento dos seus produtos e com desenvolvimento muito superior à média. Como exemplo, aponta-se uma fábrica do sector automóvel, a qual dá lugar ao surto de indústrias inter-ligadas, de vidros, estofos, tintas, metalo-mecânicas e outras.

Hoje em dia, o conceito de centro de crescimento (ou polo), está conotado com estes conglomerados de actividades económicas, onde há indústrias estreitamente relacionadas, tanto no espaço económico como no geográfico.

Há outras causas que podem potenciar a cumulatividade. Uma delas é a existência de grande acumulação de capital nas regiões em franco desenvolvimento. Este factor tende não só a manter-se nestas zonas, como também a migrar vindo de outras regiões, pois a que está em expansão é fortemente atractiva.

As comunidades em crescimento provocam o aumento da construção de urbanizações e de habitações, portanto, da própria actividade interna.

Outro reforço provem da aplicação das finanças públicas. Os maiores impostos cobrados nas regiões em crescimento são aplicados nelas, totalmente pelas autarquias, na quase totalidade pelo governo central (devido às pressões). Nas regiões empobrecidas, a qualidade dos serviços é sempre menor do que nas outras. O ciclo vicioso criado só pode ser rompido pelas autoridades centrais, nunca pelas locais.

Outro factor fundamental é a existência de largos espaços físicos, livres e disponíveis. Se os há, a expansão é possível, pois possibilita-se a implantação de novas unidades económicas. Se o território é exíguo, casos das "Cidades-Estado" (Singapura,

Macau), ou quando haja limitações do tipo orográfico (Los Angeles), ou outras, o crescimento poderá ter limites precisos.

O modelo desta teoria é composto, na base, por quatro equações. A primeira exprime o processo da causação cumulativa, tendo em atenção o explicar a taxa de variação da produtividade do trabalho :

$$\dot{q} = a + \lambda \dot{O} \quad (1)$$

onde :  $\dot{q}$  = taxa da variação da produtividade do trabalho

$a$  = parâmetro independente do crescimento da produtividade

$\lambda$  = uma constante conhecida como o coeficiente de Verdoon

$\dot{O}$  = taxa de crescimento da produção

Esta equação é designada por Lei de Verdoon, formando a base do modelo. Significa que quanto mais cresce a produção mais cresce a produtividade do trabalho.

Na segunda equação do modelo, a taxa de crescimento da inflação interna é definida como a diferença entre a taxa de crescimento da inflação dos custos (inflação dos salários mais a taxa de variação do lucro nos custos dos salários) e a taxa de variação da produtividade do trabalho :

$$\dot{P} = \dot{C} - \dot{q} \quad (2)$$

$$\text{(ou } \dot{P} = \alpha \dot{C} + \beta \dot{q}, \text{ com } \alpha > 0 \text{ e } \beta < 0)$$

onde :  $\dot{P}$  = taxa de crescimento da inflação interna (da própria região)

$\dot{C}$  = taxa de crescimento da inflação dos custos

Esta expressão diz que os custos podem subir o que se quiser, mas só se se aumentar a produtividade do trabalho.

A terceira equação é referente à procura da exportação e

mostra (demonstra) que a taxa de crescimento do volume das exportações depende, principalmente, da taxa de crescimento da inflação interna, da taxa de crescimento da inflação das outras regiões (ou países) e da taxa de crescimento do rendimento mundial :

$$\dot{X} = \eta \dot{P} + \delta \dot{P}_f + \epsilon \dot{Z} \quad (3)$$

onde :  $\dot{X}$  = taxa de crescimento do volume das exportações

$\dot{P}_f$  = taxa de crescimento da inflação das outras regiões  
(ou países)

$\dot{Z}$  = taxa de crescimento do rendimento mundial

De notar que a expressão (3) é a derivada da equação da procura, em que o valor de  $\eta$  é negativo e os valores de  $\delta$  e  $\epsilon$  são positivos. Significa que quanto maior for a taxa de crescimento do rendimento mundial, e que quanto menor for a taxa de crescimento da inflação interna em relação à do resto do mundo, maior é a taxa de crescimento do volume das exportações. Logo, convém que se fabriquem produtos de alta elasticidade em relação ao rendimento mundial.

A quarta e última equação, exprime a teoria com base na exportação, ligando o crescimento da produção com o crescimento da exportação :

$$\dot{Q} = \gamma \dot{X} \quad (4)$$

Esta expressão significa que se devam promover as exportações, o que constituirá um poderoso auxiliar sempre necessário, como é evidente.

Nas quatro equações espera-se que  $\lambda$ ,  $\delta$ ,  $\epsilon$  e  $\gamma$  sejam sempre positivos e que  $\eta$  seja negativo. As razões são óbvias.

Resumindo, o modelo repousa sobre quatro equações, a saber :

$$\dot{q} = a + \lambda \dot{Q} \quad (1)$$

$$\dot{P} = \dot{C} - \dot{q} \quad (2)$$

$$\dot{X} = \eta \dot{P} + \delta \dot{P}F + \epsilon \dot{Z} \quad (3)$$

$$\dot{Q} = \gamma \dot{X} \quad (4)$$

Para se verificar como funciona este modelo, considere-se o efeito de um aumento do crescimento do rendimento mundial. Isto tem um efeito positivo no crescimento da exportação, o que, por sua vez, se traduz no aumento da taxa de crescimento da produção regional. Este último aumento conduz ao incremento da taxa de crescimento da produtividade do trabalho, do qual, em sequência, resulta um aumento da competitividade da região, porque se reduz a taxa de inflação interna. É neste ponto que começa a segunda volta, apontada na figura 6 - a melhoria da competitividade da região conduz a um posterior aumento das exportações. A figura mostra os efeitos da primeira volta, resultantes de um aumento do crescimento do rendimento mundial. A segunda volta e as restantes voltas terão o mesmo aspecto, excepção feita ao facto de que os acréscimos adicionais serão cada vez mais pequenos, durante cada volta, e para o mesmo produto. Assume-se, claro, que o modelo é estável.

Como se mostrou, o processo de crescimento cumulativo e circular de algumas regiões, em detrimento de outras, é do tipo iterativo - causas produzem efeitos, os quais produzem causas, e, etc.. Uma vez iniciado o crescimento, numa determinada região, ele tende a auto-continuar-se, devido ao jogo das causas e efeitos já aludidos.



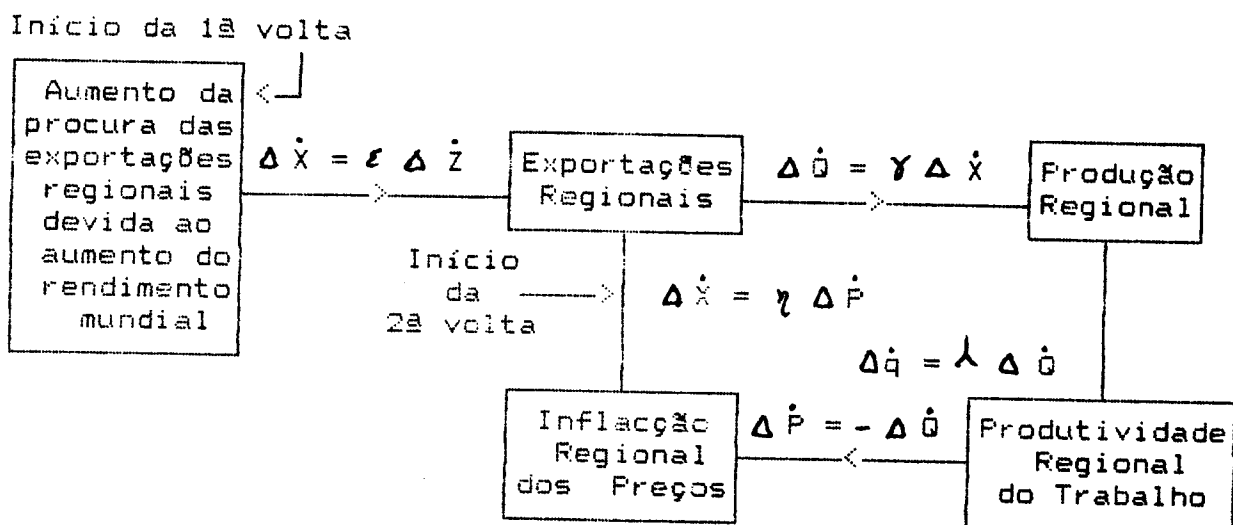


Figura 6 - Crescimento cumulativo induzido por um aumento do crescimento do rendimento mundial

Como se disse, este modelo interliga as teorias com base na exportação e a da causação cumulativa e circular. O modelo dá ao sector regional de exportação um papel crucial, expresso na equação (4), por outro lado, a equação (1) mostra que o processo de crescimento pode auto-alimentar-se. Em algumas circunstâncias, a situação pode ser a de um crescimento explosivo ou, ao invés, pode cair-se num estado limite de deterioração irreversível. Este caso acontece na hipótese da procura decrescente do único (ou quase) produto de exportação de uma região, ou de exaustão da matéria prima extraída na zona. Este modelo já entra com o factor mercado de um modo mais objectivo.

O modelo contém algumas imprecisões, próprias da teoria com base na exportação. Não explica o como se determina a especialização da exportação, nem como ela muda com o tempo. O coeficiente de Verdoon ( $\lambda$ ) pretende reflectir a influência das economias de escala, internas e externas.

Como conclusão, pode-se dizer que cada uma das teorias

apresenta uma explicação diferente da análise das disparidades regionais. A teoria neoclássica enfatiza o papel da oferta dos factores e da mobilidade do trabalho e do capital. A teoria com base na exportação dá importância à necessidade de existir um viável sector de exportação em expansão, para que a região cresça com rapidez. A teoria da causação cumulativa mostra a necessidade de criar condições dentro de uma região com problemas, as quais sejam capazes de fornecer um crescimento auto-alimentado.

Todas estas teorias, com bases diferentes, mostram que a velocidade com que uma região cresce está relacionada com os laços que a ligam às outras regiões. Isto traduz que é impossível examinar o crescimento de uma região isolada das outras. O modelo neoclássico realça o papel da oferta dos factores na determinação da velocidade de crescimento de uma região, devendo permitir-se a migração interregional do trabalho, capital e tecnologia, para além do crescimento da oferta dos factores locais. As outras duas teorias dão relevo à procura exterior de bens produzidos regionalmente, como factor primário e determinante do crescimento, e aos laços comerciais entre regiões.

Como se deixou entrever, esta teoria foi formulada considerando-se como mista, relativamente à anterior, tal como é, hoje em dia aceite. Assinale-se a sua feição englobante que possibilita o entrar-se em linha de conta com variáveis sociais, geográficas e económicas, cumulativamente.

## **1.4 - Regiões Críticas**

### **1.4.1 - Regiões de atraso permanente**

#### **1.4.1.1 - Regiões agrícolas**

Falar de regiões agrícolas como se se tratasse de áreas de atraso permanente, não é rigorosamente exacto. Há regiões agrícolas puras de altos rendimentos, assim como agro-pecuárias, ou agro-industriais. A explicação de tal facto tem a ver com o meio ambiente e, também, com o homem.

Nas regiões agrícolas, é, muitas vezes, precário o acesso dos seus habitantes à formação profissional própria, que possibilite o aumento dos seus rendimentos, mesmo no tocante a uma ocupação agrícola mais rentável.

Em geral, o aumento da procura de produtos agrícolas, mesmo apesar dos incrementos da população e dos rendimentos per capita, tem sido menor do que o aumento da procura dos produtos não agrícolas. Por um lado, a expansão da tecnologia conduziu à substituição de produtos agrícolas por não agrícolas, como por exemplo, a utilização de fibras sintéticas em vez do linho, da seda e da lã. Por outro lado, conforme o nível de vida sobe, a proporção da procura de outros bens aumenta, isto é, diminui a percentagem do rendimento gasto em alimentação.

A produtividade do trabalho estritamente agrícola é normalmente baixa. Há épocas em que o trabalho é pesado, mas também existem outras em que é lento ou nulo. Isto, é notório em regiões agrícolas que utilizam os métodos tradicionais, como

acontece sempre em agricultura de subsistência, e em outros casos onde existe um sistema de relações económicas primitivas, ou quase. Mas, em contraste, nos últimos tempos, a produtividade da mão de obra na agricultura em países desenvolvidos, tem subido rapidamente. Tal tem sucedido nos países da Europa central e norte e nos EUA, nos quais o aumento da produtividade se tem processado mais depressa do que o correspondente aumento de produtividade por pessoa ocupada em sectores não agrícolas tomados como um todo. Devido a este facto, tem vindo a diminuir a percentagem de mão de obra ocupada na agricultura, em relação ao total. De notar, que em vinte e dois anos, no período de 1950-72, houve uma diminuição de dezasseis milhões de pessoas trabalhando na agricultura, na Europa central e norte, Brown e Burrows (1979).

Mas, normalmente, as áreas agrícolas situam-se em regiões atrasadas, onde não existe mão de obra qualificada para o trabalho do tipo industrial. O género de vida e as relações sociais num meio agrícola são muito diferentes dos do meio urbano, o que agrava as dificuldades iniciais para o movimento das pessoas em direcção a outras paragens. São zonas onde não há, com frequência, boas infraestruturas gerais, vias de comunicação e transportes, saneamento básico (distribuição de água potável, drenagem e tratamento de esgotos e controle de resíduos sólidos) e distribuição de electricidade. Cria a falta de atracção potencial para a instalação de indústrias, falta quase tudo.

A CEE implementou, desde o seu início em 1958, uma linha de acção própria para a agricultura, o Programa Agrícola Comum

(PAC). Este programa, chegou a consumir 2/3 do orçamento anual comunitário, o que já não acontece hoje. Em Portugal, os apoios concedidos à agricultura, até à sua entrada na CEE, em 1986, foram praticamente inexistentes. A partir desta data, Portugal tem participado na acção conjunta comunitária, no que concerne aos apoios estruturais, servindo-se, igualmente, da secção Garantia do PAC.

#### **1.4.1.2 - Regiões Reserva**

Trata-se de áreas geográficas de grande interesse biocénótico. São parques naturais, onde coexistem condições ecológicas e ambientais muito importantes e de várias ordens, as quais importa preservar através de uma legislação rígida e apertada.

Há problemas sociais a resolver quando residem na região reserva populações permanentes. Sendo impossível a agricultura intensiva e a instalação de indústrias de qualquer tipo, mesmo as ligadas à agricultura, coloca-se a questão da possibilidade da melhoria de nível dos seus habitantes. A solução tem sido, na generalidade dos casos, a emigração com o conseqüente despovoamento.

Em Portugal existe um caso relevante que é o caso do Parque Natural da Peneda-Gaia, no interior do qual existem várias localidades. Estarão as suas populações destinadas a emigrar, com perda de culturas antropológicas específicas e de grande interesse comunitário?

Uma situação "exemplar" é a das regiões reserva dos

ameríndios nos EUA. Trata-se de grandes áreas com utilização turística, servidas por bons acessos desde o exterior, e no seu interior. Os ameríndios que aí residem, na impossibilidade de, localmente, conseguirem a melhoria do bem estar a que aspiram, veem-se forçados ou a participar no "folclore turístico" da zona ou a emigrar para fora da reserva como alternativa tendo em vista um aumento dos seus rendimentos próprios.

Julga-se que há muito a pensar e a fazer no tocante à compatibilização entre um certo radicalismo legislativo e a necessidade de impedir o definhamento do povoamento humano de certas reservas habitadas ex-ante.

#### **1.4.1.3 - Regiões periféricas ou fronteira**

Segundo a teoria de Kirsh, "o mundo é uma planície, mas redonda", mencionado por Silva (1986). A partir do centro, a fronteira é a distância máxima, logo, os custos de transportes são maiores.

Hoje em dia, empregase o termo de regiões ultra-periféricas, para áreas ainda mais excêntricas, tais como, os arquipélagos atlânticos de Portugal e de Espanha, adentro do contexto da CEE.

No entanto, muitas destas regiões periféricas são agrícolas, com economias relativamente primárias, por estarem bastante distanciadas dos grandes centros de consumo. Outras são zonas montanhosas, com fracas potencialidades agrícolas e de difícil, caro e moroso acesso. É o caso da fronteira natural da Espanha com a França, os Pirinéus.

Com o desenvolvimento do mercado único da CEE, algumas destas regiões tendem a perder a conotação de fronteiras ou periféricas, pois deixarão de o ser, a médio/longo prazo. Regiões fronteira de Portugal e Espanha estão, neste momento, a ser objecto de programas conjuntos (para a fronteira comum), de modo a se atenuarem disparidades e a se obterem sinergias de integração.

Keeble (1976), adverte que, vários estudos de decisão locacional para firmas industriais, apontam para o facto de que a localização otimizada está estritamente articulada com a proximidade de grandes mercados de consumo ou especializados, este é o caso da polarização geográfico-económica.

Na CEE existem, através do FEDER, em conjunto ou não com o BEI, e com o apoio dos Estados Membros, várias linhas próprias de suporte às regiões de fronteira/periféricas, assim como às ultra periféricas. Existe, igualmente, outro tipo de assistência própria, designada por Plano Integrado do Mediterrâneo (PIM), do qual Portugal tem também colhido benefícios.

#### **1.4.2 - Regiões em declínio**

São zonas que já foram líderes em determinada actividade, regiões de carvão, de têxteis e de produção de outros tipos de bens. Mas porque houve uma mudança na procura de um determinado produto, que se esgotou ou foi substituído por outro mais barato, ou porque a correspondente procura quase se extinguiu, a situação de liderança dessas regiões foi abalada e o seu declínio foi inevitável.

#### 1.4.2.1 - Regiões produtoras de minerais

Este caso é geral, pois qualquer das razões já apontadas pode tornar a região crítica.

São áreas cuja actividade económica está dependente da incerteza do mercado mundial. Em países em vias de desenvolvimento, a pobreza e a insegurança não são só os flagelos que assolam estas regiões. Com frequência, tendo em atenção as diferenças de interesses relativamente às outras regiões do mesmo país, criam-se problemas de separatismos com o seu cortejo de lutas civis, fome e morte. Foram os casos do Catanga no Zaire, do Zimbabwe (ex Rodésia do Norte) na Federação Central Africana e do Biafra na Nigéria - regiões líderes dos respectivos países, subsidiando e alimentando o bem estar das outras, devido aos impostos e lucros que geravam.

Nos países mais desenvolvidos, os problemas são de vária ordem, ou porque as regiões se tornaram dominantes por serem mais prósperas que as que lhes são confinantes, obrigando-se no entanto a partilhar a sua riqueza, ou, também, porque aquando da exaustão dos seus recursos minerais ou da diminuição dos preços no mercado mundial dos seus produtos minerais, perdem os seus principais meios de subsistência. Assim, muitas "cidades fantasmas", que já foram florescentes devido à mineração, encontram-se, actualmente, desertas.

De notar que, muitas regiões mineiras ocorrem em áreas montanhosas, de difícil acesso e de fraco potencial agrícola, ou em desertos, ou na plataforma marítima continental. São zonas que



restam totalmente abandonadas quando se deixa de extrair o recurso mineral existente.

As zonas de extracção de carvão podem constituir regiões críticas exemplares - as minas são normalmente volumosas e a população que lhes é adstrita é assinalável. Estas regiões são caracterizadas por um povoamento não muito concentrado, com ausência de grandes cidades, antes, com uma certa dispersão dos aglomerados. No entanto, o recente aumento do consumo de energia sob a forma de electricidade, tem contribuído para a recuperação parcial destas áreas, a despeito do primado dos hidrocarbonetos.

O petróleo destronou o carvão como fonte principal de energia, devido em parte à sua facilidade de transporte. Há uma certa nuclearização, principalmente em torno das actividades de refinação, que apesar de serem do tipo capital intensivo, com pouca mão de obra, atraem e induzem para a sua vizinhança, outras indústrias petroquímicas e de subprodutos. No entanto, como os produtos finais destes complexos são, também, facilmente transportáveis, não se têm desenvolvido grandes cidades nas suas proximidades.

A extracção do minério de ferro pode trazer para a sua vizinhança as indústrias siderúrgicas e metalo-mecânicas, quando se conclua ser mais rentável a sua instalação "à boca da mina". Neste caso, podem-se formar alguns grandes centros urbanos nas suas imediações.

Algumas regiões, entrando em declínio, ainda se conseguem reconverter à agricultura - são, geralmente, áreas de bom potencial agrícola e, eventualmente, pecuário, e com uma

densidade populacional baixa.

Em Portugal, país rico em volfrâmio, não se revestiu de significativa acuidade social, a quebra da procura desse minério, nos finais da Segunda Guerra Mundial. Não só porque as minas eram muito disseminadas e, de pequena grandeza, e laboraram durante um lapso de tempo relativamente curto, como, igualmente, porque a extracção incidiu, muitas vezes, em zonas agrícolas de razoável aptidão, as quais, nunca perderam as suas características eminentemente agrícolas. O fenómeno não assumiu, assim, aspectos marcadamente declinantes, quando cotejados com outras áreas do país. Como, por exemplo, o da exaustão das minas de S. Domingos no Baixo Alentejo, que gerou o declínio, ou o abandono, não sómente da zona envolvente das minas, como também da área de embarque fluvial do minério, no Pomarão e de toda a corda ribeirinha que desemboca no porto de Vila Real de S. António, onde se procedia ao "transhipment". Reportando ainda ao Baixo Alentejo, vem, a talhe de foice, assinalar que o surto recente de laboração das minas de pirites de Neves-Corvo, está a vitalizar, aparentemente, a área deprimida de Aljustrel (até quando?), para além de proporcionar o acesso da sua população trabalhadora a uma melhor formação profissional (com a sua consequente reconversão), por meio de acções adequadas.

No âmbito da CEE, não se encontram previstos apoios específicos aplicáveis à recuperação de regiões mineiras em declínio. Contudo, as mesmas poderão ser consideradas como assistidas, consoante as decisões das políticas de planeamento regional, definidas pelos respectivos Estados Membros.

#### 1.4.2.2 - Regiões de têxteis

O sector industrial de têxteis e de vestuário é altamente trabalho intensivo; logo, a Europa, devia ter uma vantagem comparada nesta indústria. No entanto, devido à liberalização desencadeada nos anos 60 e após a recessão dos anos 70, houve perda de empregos generalizada na Europa. O desenvolvimento dos países do Oriente, de mão de obra barata, ganhando grande competitividade nos produtos de mão de obra intensiva, provocou o declínio deste tipo de indústria. O que foi agravado com o aparecimento de produtos de substituição - caso das fibras sintéticas.

A alteração para técnicas mais capital intensivo, nesta indústria, continuará, independentemente das condições de comércio existentes. Muitos comentadores e especialistas económicos notam que, actualmente, a principal perda de mão de obra nos têxteis é devida à subida de produtividade no trabalho, devido à alteração da indústria para formas menos trabalho intensivo. Consideram que este facto é mais importante para a perda de mão de obra, do que o do aumento das importações.

As primeiras medidas proteccionistas surgiram em 1961, trata-se do Acordo de Curto Prazo para o Algodão, seguido, em 1962, pelo de Longo Prazo. O primeiro Acordo de Multi-Fibras é de 1973, tendo-se-lhe introduzido alterações em 1977 e procedido à prorrogação do seu prazo de validade, após o que, se celebraram vários acordos, com relevância para os internos e externos da CEE, onde Portugal está integrado.

Está-se perante um problema de regiões em depressão, mas não muito difícil de resolver. A mão de obra desempregada nestas regiões é do tipo industrial, já especializada, e não do tipo agrícola ou mineira. O tecido social desagrega-se, a radicalização de conflitos agudiza-se, devido ao desemprego de pessoas que possuíam níveis de vida acima da média. São áreas dotadas de infraestruturas boas, de comunicações, saneamento e electricidade, e de equipamentos urbanos, logo aptas para a melhoria, dentro do possível, das indústrias existentes, e atractivas no tocante à implantação de novas indústrias. Formação profissional adequada pode reconverter a mão de obra, de modo a integrá-la noutras indústrias. Poderá, portanto, haver unicamente, uma readaptação da estrutura existente.

Quando estas regiões estão em declínio, deverão ser tomadas como assistidas; a política regional, a elas dirigida, tem que assegurar um tempo de permanência lógico, condição base para se ter sucesso.

Estudos recentes no âmbito da Comunidade Europeia, tendo em vista o fim do Acordo Multi-Fibras, parecem apontar para o facto das indústrias têxteis da Holanda, Alemanha e Itália manterem o seu dinamismo e, ao invés, para o apagamento dessa indústrias nos restantes países da CEE, o que para Portugal seria calamitoso, atendendo à percentagem de trabalhadores nesta indústria relativamente ao total do emprego no sector secundário.

Na CEE, entre 1973 e 1980, o emprego no sector têxtil passou de 3,1 milhões para 2,3 milhões de trabalhadores. Desde 1977, todos os Estados Membros, estão convidados a não distribuírem

apoios financeiros que possam conduzir a aumentos de produção de fibras sintéticas. Também todos os planos de reconversão da indústria têxtil terão de ser analisados e aceites pela CEE, para se evitarem distorções à concorrência.

Em Portugal, estas regiões encontram-se na Covilhã - Guarda e no triângulo Santo Tirso - Famalicão - Guimarães (bacia do rio Ave), principalmente. Os têxteis e vestuário representam 25% das exportações portuguesas, em valor.

#### **1.4.2.3 - Regiões de siderurgias**

São regiões que entram em crise aberta, na Europa, sobretudo a partir de 1974, devido sobretudo ao efeito do primeiro choque do petróleo de 1973, à baixa do consumo mundial e à perda de competitividade relativamente a outros produtores do Extremo Oriente, Taveira (1986). Esta foi a época da primeira estagnoflacção.

Surgiram, assim, graves crises de desemprego em trabalhadores que tinham um razoável nível de vida. Na CEE a 9, entre 1974 e 1982, o número de trabalhadores baixou de 789.000 para 517.000. Em Portugal, tal estado de coisas reflectiu-se no distrito de Setúbal, bem como ao nível da indústria metalomecânica ligeira, principalmente em Abrantes.

A partir de 1976, a CEE, com base no Tratado da Comissão Europeia do Carvão e do Aço (CECA), impôs que todos os auxílios nacionais às siderurgias não implicassem aumentos de produção, o que anulou, na prática, a implementação do Plano Siderurgico Nacional e a sua articulação com as jazidas de ferro de Moncorvo.

#### **1.4.2.4 - Regiões de construção naval**

É um sector em declínio, em Portugal, também devido ao primeiro choque petrolífero de 1973, à baixa da procura mundial e à perda de competitividade. No resto da Europa já estava em crise há algum tempo. Os países concorrentes são principalmente o Japão, e, mais recentemente, a Coreia do Sul.

Na CEE, o número de trabalhadores no sector diminuiu, entre 1975 e 1981, de 205.000 para 125.000. A partir de 1978, a CEE proíbe todos os auxílios susceptíveis de aumentar a produção.

Em Portugal, a região mais afectada foi a dos estuários do Tejo e do Sado, para além de Viana do Castelo. Este sector instalou-se predominantemente perto da siderurgia, como é lógico, e já foi referido.

#### **1.4.2.5 - Regiões de construção de automóveis**

Estas regiões aparecem como críticas, na Europa, devido à concorrência japonesa. No entanto, as crises revestem-se de algumas características cíclicas. A indústria europeia tem melhorado tecnologicamente, e lutado em pé de igualdade com as suas rivais, tendo-se acentuado o seu pendor capital intensivo. Talvez devido ao seu não controlável aspecto cíclico, a CEE ainda não tomou medidas de fundo específicas a este respeito.

Em Portugal, esta indústria está sediada, fundamentalmente, em Mangualde, Guarda, Cacia e Setúbal. Julga-se que haverá que impedir, a todo o custo, o seu desaparecimento já previsível, nas duas localidades do interior do país, acima mencionadas.

### 1.4.3 - Regiões congestionadas

Podem ser regiões ou parte delas, sendo ambas referidas indiferentemente, neste texto.

Por definição, pode-se dizer que são zonas que cresceram de tal forma que os custos ambientais e sociais apresentam já um grande peso face aos custos económicos. Congestão quer dizer que há grande concentração de actividades humanas, nos seus vários tipos. Uma zona congestionada é um ecossistema muito desequilibrado.

O homem é escravo da sua domesticidade desde o Neolítico, o que se veio a agravar na civilização das megalópoles, Vieira (1983). As grandes concentrações habitacionais envolveram zonas fabris, ou trouxeram-nas para perto.

Quase todos os habitantes das cidades se queixam de viver nelas, mas os dos meios rurais desejam reunir-se aos cidadãos. Há, em regra, uma grande atracção pelas cidades, provocando fluxos migratórios poderosos. Essa atracção pode ser provocada pela procura de emprego, ou às vezes, pela de um emprego mais bem pago, julgado mais fácil de obter nos aglomerados urbanos.

As cidades antigas, ou as pequenas localidades actuais, eram, e são, lugares de trocas solidários com os campos circundantes. Hoje, como consequência da industrialização e do aumento demográfico, da extensão das aglomerações urbanas (e conurbações), estes centros populacionais perderam as suas funções de então e converteram-se em grandes polos de consumo de energia, devido ao desenvolvimento dos sectores terciário e

secundário, que lhes são internos ou vizinhos. São zonas onde se defrontam e antagonizam as leis da ecologia e da economia.

A título de exemplo, repare-se que as cidades de Londres e de Pequim têm uma densidade populacional de 70.000 habitantes por km<sup>2</sup> e que Hong Kong já alcançou os 300.000 hab/km<sup>2</sup>. E que, nos países em vias de desenvolvimento, algumas cidades têm taxas anuais de aumento de população de 7%, conduzindo à sua duplicação em cada dez anos. Segundo dados e previsões, Nazareth (1987), das dez maiores aglomerações urbanas do mundo em 1975, seis eram de países mais desenvolvidos; mas, no ano 2000, só duas é que o serão, e nenhuma delas é europeia, quadro 4. No ano 2034 só restará uma, Tóquio, e, em último lugar, Bouvier (1984).

Quadro 4 - As dez maiores conurbações mundiais nos anos de 1975 e 2000 (em milhões de habitantes)

1975		2000	
Nova Iorque	19,2	México	31,0
Tóquio	17,7	São Paulo	25,8
México	11,9	Tóquio	24,2
Xangai	11,6	Nova Iorque	22,8
Los Angeles	10,8	Xangai	22,7
São Paulo	10,7	Pequim	19,9
Londres	10,4	Rio de Janeiro	19,0
Buenos Aires	9,3	Calcutá	17,7
Rhin-Ruhr	9,3	Bombaim	17,1
Paris	9,2	Djakarta	16,6

Fonte : Nações Unidas, Patterns of Urban and Rural Population, N. York, 1980, mencionado por Nazareth (1987)

No princípio do século, em 1900, das dez maiores aglomerações urbanas do mundo seis eram europeias, três dos EUA e Tóquio, não aparecendo nenhuma cidade de um país em vias de desenvolvimento, segundo a mesma fonte. Neste países, 1/4 a 1/3



dos habitantes das cidades vivem, na época actual, em bairros de lata ou altamente degradados, Brown e Burrows (1979).

Dados actuais permitem prever que cerca de 70% da população vive em meios urbanos, em países mais desenvolvidos, mas, ao mesmo tempo, assinalam a tendência, em curso, para a diminuição dessa percentagem, nos mesmos países. Assim, neste caso, os habitantes, por força das técnicas modernas de planeamento regional e urbano, em congregação com alterações dos quadros mentais em que se movem, têm ido ocupar, ou reocupar, as regiões menos densamente povoadas.

Felo contrário, os cerca de 29% de população vivendo em áreas urbanas, em países em vias de desenvolvimento, tenderão a aumentar, e de uma forma explosiva. São necessários, neste momento, 90.000 novos empregos por ano nas zonas urbanas da América Latina, só para manter as taxas de desemprego iguais às actuais. No ano 2000, prevê-se que, nesta região, as necessidades atinjam o valor de 200.000 novos empregos anuais nessas zonas, Nazareth (1987). Também no ano 2000, se prevê que metade da população mundial viva em zonas citadinas, Bouvier (1984).

Nos países em vias de desenvolvimento, a taxa de desemprego nas zonas urbanas é sempre maior do que a média do respectivo país. Nos outros países, pode acontecer ser maior ou menor, sendo às vezes cíclicas estas possibilidades. Segundo Brown e Burrows (1979), na Bélgica, Dinamarca, Holanda e Itália, o desemprego nas urbes é menor do que a média nacional respectiva, acontecendo o inverso na Alemanha e França. É maior ou menor, ou é cíclico, em Portugal, Espanha e Reino Unido.

Nos grandes aglomerados urbanos, as infraestruturas encontram-se, muitas vezes, em rotura - sistemas de transportes; saneamento, distribuição de energia, telecomunicações, equipamento habitacional, urbano, administrativo e espaços livres. Os custos necessários para superar este estado de coisas são muito elevados e repercutem-se nos impostos locais. Igualmente, sobem em flecha os custos por metro quadrado de terreno para construção, ou de área já construída, ou de aluguer. Há outros custos, entre os quais se mencionam os da criminalidade aumentada e o da despoluição, na maioria, custos sociais e ambientais, que se tornam incomportáveis, face aos custos económicos, tendo de ser internalizados nas empresas. A melhoria das economias de escala de que as empresas beneficiam, dada a sua recíproca proximidade geográfica e a polarização económica em que se inserem, o que já foi mencionado, não é, em muitos casos compensatória. Face a isto, o nível dos preços nestas zonas, de todo o tipo de artigos, é mais elevado do que nas zonas não congestionadas, afectando a população na zona.

Os tempos perdidos nos transportes, de e para o emprego, elevam-se muito, não só devido à lentidão a que a congestão obriga, assim como ao aumento das distâncias habitação - emprego. Segundo estudos feitos em Inglaterra, e referidos por Watt (1982), as larguras de corredores necessárias para movimentar 50.000 pessoas por hora e num sentido, é, para cada tipo de transporte utilizado, de :

linha de caminho de ferro . . . . .	5,2 m
autocarros com a média de 30 ocupantes . . . . .	23 m

veículos ligeiros com a média de 3 ocupantes . . .	30	m
veículos ligeiros com a média de 1,5 ocupantes . . .	82	m
veículos ligeiros com a média de 1 ocupante . . . .	124	m

Estes valores, com alguns pequenos acertos devidos a condições locais, podem servir para verificar as sub-condições existentes em muitos acessos existentes.

O acréscimo de poluição geral nas cidades, é combatido, a nível individual, pelo aumento de higiene, devido às condições que se podem usufruir, normalmente. Segundo cuidadosos estudos estatísticos nos EUA, citados por Watt (1982), abrangendo 38 cidades e algumas zonas rurais, analisando níveis de poluição do ar e vários estratos económicos da população entre os 50 e os 69 anos, chegou-se à conclusão que a taxa de morte por doenças nas vias respiratórias é 50% maior nas zonas poluídas do que nas que não o são. Mas que significado tem só a poluição do ar, nas zonas congestionadas, para o homem? Segundo os mesmos estudos, 10% de diminuição da poluição do ar, conduziria ao aumento de esperança de vida em 17 semanas (um terço de um ano), nos EUA.

Os grandes desastres da poluição do ar já verificados, não atribuíveis a uma fonte única, Vale do Mosela (Bélgica) em 1930, Donora (EUA) em 1948, Poza Rica (México) em 1950, Londres (Inglaterra) em 1952, Los Angeles (EUA) por várias vezes, devido ao smog fotoquímico, conduziram à verificação, após a realização de autópsias, durante os dias subsequentes ao início dos sinistros, em habitantes cujas causas de morte não estavam comprovadas, de que essas mortes eram originadas por lesões no aparelho respiratório. Segundo testes feitos a jovens, Olivier

(1981), quando da inspecção militar, a capacidade respiratória (espirometria) dos cidadãos é menor do que a dos que o não são.

As grandes aglomerações habitacionais e industriais provocam, com mais frequência, o fenómeno da inversão térmica do ar em altitude, com os nefastos efeitos da manutenção da poluição do ar ao nível do solo. Que dizer dos efeitos verificados nos materiais de revestimento pétreos nos prédios da cidade do Barreiro, sobre a saúde humana? Em Tóquio, os pequenos cães não podem sobreviver muito tempo nas ruas de algumas zonas, devido à concentração junto ao solo de chumbo e de enxofre.

A poluição da água, que normalmente existe em volta das grandes aglomerações urbanas, é também assustadora. Isto, tanto no caso dos países em vias de desenvolvimento como nos outros. O problema é devido à insuficiência, parcial ou total, de tratamento dos efluentes líquidos gerados pela aglomeração.

Também, os resíduos sólidos (lixos), provocam poluição da água, além de poluição do solo e do ar. Os sistemas de recolha, transporte, tratamento e controle final dos resíduos sólidos são sempre considerados auto-suficientes economicamente pelas autarquias. Mas isto nunca aconteceu em nenhuma cidade do mundo, conduzindo a colapsos, com todos os inconvenientes, de vários sistemas existentes.

Para avaliação destas situações utiliza-se o conceito de Bem Estar Económico Líquido (BEEL), Samuelson (1977). Para se manterem condições razoáveis de vivência, é necessário suportar maiores custos sociais, ambientais e económicos, diminuindo assim o bem estar económico, até ao patamar do BEEL. Devido aos

aumentos de todos os custos, já referidos, o BEEL poderá ser menor nas zonas congestionadas do que nas outras.

Em Portugal, as áreas urbanas de Lisboa e do Porto já são zonas congestionadas. Compulsando os dados do recenseamento de 1981 e Gaspar (1987), conclui-se que a Área Metropolitana de Lisboa continha 2,5 milhões de habitantes e a do Porto 1,1 milhões, o que já representavam 39% da população total do Continente. Pouco se tem feito para minorar a congestão destas áreas. Pelo contrário, tem-se permitido o agravamento das suas condições, por inércia na acção e carência de coordenação de planeamento, tanto das autoridades centrais como das autárquicas.

As grandes metrópoles contêm, no seu interior, designadamente nas antigas áreas centrais, bolsas de estagnação, com os seus equipamentos habitacionais e urbanos já degradados, como resultado da deslocação das suas funções centrais desses aglomerados para zonas onde é possível a inovação urbana (ex-novo ou recuperação), a qual, necessariamente, terá de acompanhar e de suprir os requisitos exigidos pelo avanço tecnológico, nomeadamente, ao nível da organização das instalações e dos serviços. Como exemplos deste tipo de situação, apontam-se o centro de Budapeste, parcelas da Ilha de Manhattan, Barredo e Ribeira no Porto, Alfama, Mouraria, etc., em Lisboa.

## 2 - O PLANEAMENTO FACE À PROBLEMATICA REGIONAL

### 2.1 - Tipos de regiões de planeamento

Decidir a delimitação de regiões é sempre uma tarefa controversa, do ponto de vista social. Obriga ao estabelecimento de uma grelha de compromissos, inevitavelmente. A abordagem dos vários factores intervenientes, históricos, culturais, políticos, administrativos, económicos ou outros, nunca poderá vir a satisfazer gregos e troianos. Existem sempre desencontros entre os geógrafos, ecologistas humanos e economistas, e mesmo dentro de cada especialidade.

Muitas vezes só se conhecem dados em algumas zonas do país. O que dificultará bastante as decisões a tomar, perante os estudos parciais e de vários tipos existentes.

Os diversos analistas deste tema consideram, genericamente, que o número de regiões num país, deve variar entre cinco e quinze, como limites. Claro, existem excepções, principalmente tendo em atenção as regiões metropolitanas e o tamanho do país, caso dos EUA. Não se devem sobrepor, mas devem atingir a totalidade de um território nacional. Em alguns casos, especialmente em sistemas políticos nacionais federais, a divisão regional tem de ter em atenção as realidades políticas, para se evitarem conflitos com as administrações subnacionais.

Uma região não pode ser tratada como um sistema fechado, mas sim como um sistema que tem fronteiras que são intranacionais; portanto, os objectivos regionais têm de estar ligados aos nacionais, tendo estes de estar articulados aos internacionais,

pois nem as fronteiras internacionais são fechadas.

Os contornos de fronteiras a delimitar resultarão, assim, e numa larga cópia de casos, da ênfatização da vertente sócio-política, nomeadamente quando se dá como adquirida a pré-existência de uma consciência regional.

Em Portugal, é bastante aceitável, fazer coincidir as fronteiras das regiões de planeamento com os limites concelhios. Não é significativo dividir as autarquias entre duas regiões de planeamento, o que se considera desnecessário, devido à razoável uniformidade interior e ao seu pequeno tamanho.

Algumas considerações sobre este tema já foram feitas na parte inicial deste trabalho, as quais se consideram pertinentes aqui.

### **2.1.1 - Regiões Programa ou Regiões Plano**

São regiões de planeamento com fronteiras administrativas, oriundas das grandes divisões antigas, as quais aparecem com alguma lógica, embora sujeitas a controvérsia. Quando se estabelecem os objectivos e os instrumentos de política regional, há falta de polos base em algumas regiões, ficando, assim, dependentes de outras. Criam-se fronteiras impróprias, já não de acordo com o avanço verificado nas relações, de várias ordens, estabelecidas. Isto pode conduzir à insuficiente coordenação entre zonas vizinhas de regiões diferentes, que mantêm fortes ligações.

No entanto, como já se referiu, o problema das fronteiras, em qualquer tipo de divisão, é sempre difícil de equacionar. Elas

existem, mas têm de ser fluídas, dada a sua intranacionalidade.

As Regiões de Planeamento em Espanha são um caso típico deste género de divisões. Foram limitadas segundo os contornos das províncias que existiam, às quais, se acrescentou a Área Metropolitana de Madrid. Explica-se, parcialmente, esta divisão, devido ao sistema semi-federal existente neste país.

Tal também é o caso das actuais cinco Regiões Plano portuguesas, que agregam províncias ou distritos, ver figura 7, na página a seguir. As divisões não cumprem sempre as divisões distritais. A Região Norte contém bastantes concelhos abaixo do rio Douro, excepto o da fronteira, o de Figueira de Castelo Rodrigo. É interessante notar, que esta região, é fortemente polarizada, encontrando-se aí, várias categorias de polos, Silva (1986). A Região Centro contém o restante dos concelhos dos distritos de Aveiro, Viseu e Guarda, os de Coimbra e Castelo Branco e uma grande fracção dos de Leiria (excepto a parte litoral Sul). A região de Lisboa contém parte do distrito de Leiria, os distritos de Lisboa e Santarém, e o de Setúbal até ao estuário do Sado. A Região do Alentejo contém os concelhos que sobram do distrito de Setúbal, e os dos distritos de Portalegre, Évora e Beja. Finalmente a Região do Algarve contém todo o distrito de Faro; segundo a opinião geral, esta é uma região cuja definição é inquestionável. As Comissões Coordenadoras das Regiões em Portugal, têm poucos poderes, face ao estipulado pela CEE - a descentralização é ainda precária.



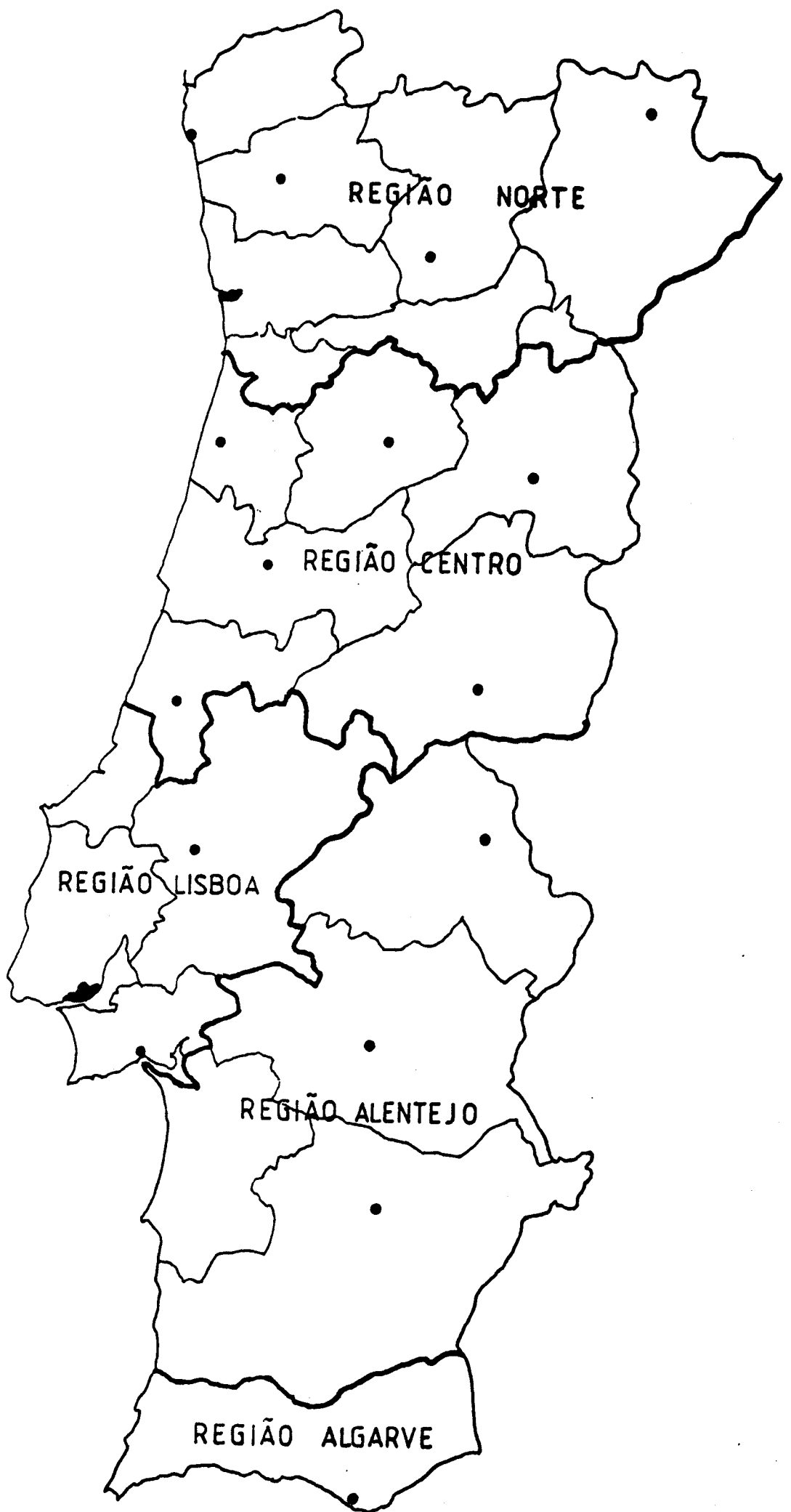


Figura 7 - Regiões Plano em Portugal

### 2.1.2 - Regiões Uniformes ou Homogéneas

São definidas a partir de características comuns, nelas detectadas. Várias características se podem usar para o seu delineamento, indicando-se, a seguir, as mais importantes :

- actividade predominante
- produto per capita
- rendimento per capita
- saldo migratório
- taxa de desemprego
- condições geográficas
- condições ecológicas e ambientais (a preservar)
- recurso mineral
- imaginário sócio-político
- aspirações de cariz sócio-económico
- desenvolvimento comum histórico
- cultura
- etnia
- língua ou dialecto

A definição de regiões é, em alguns casos, resultante da conjugação simultânea de duas destas características, no máximo três, dado que, a partir deste limite, a análise levará à fixação de um muito elevado número de regiões, podendo conduzir a confusões e erros.

O critério da actividade predominante é, teóricamente interessante, mas pouco prático. Em Portugal, por exemplo, conduziria a inúmeras regiões.

O do produto bruto per capita pode levar a erros, pois o que se produz em algumas regiões é derivado de técnicas muito capital intensivas e não é consumido dentro delas. É o caso do distrito de Bragança, muito pobre, mas que tem uma produção enorme de energia hidroeléctrica que não é, na prática, aí consumida e que não induz à formação de emprego nesse distrito. A consideração simultânea do rendimento per capita, do saldo migratório e do desemprego, tem um grande interesse sócio-económico, em áreas sub-regionais. Surge, deste modo, a noção de "região assistida", ou "área assistida", muito importante em planeamento regional. São zonas ou regiões que têm instrumentos próprios, aceites pela CEE, podendo-se assinalar, em Portugal, o caso actual da região deprimida de Setúbal. No entanto, o critério de usar uma, ou até as três características indicadas, conduziria a dividir Portugal em litoral (com bolsas), interior (com divisões) e Algarve. Portanto, tem utilidade o enfoque segundo estes critérios, mas não para o todo.

As restantes características também podem ser consideradas pertinentes, mas, usadas isoladamente ou em associação, conduzirão a grande número de divisões, ou a divisões que poderiam provocar atritos devido as diferenciações utilizadas. Por exemplo, o primado do critério do recurso mineral, criará, facilmente, problemas com os vizinhos ou com o governo central, inclusivé; poderá motivar apetências do tipo separatismo.

A busca de regiões homogéneas ou uniformes, apresenta, sempre, muito interesse. Poderá ser conjugada com outro critério que se tome por relevante para a área em estudo, o que

constituirá, certamente, factor de enriquecimento da proposta de confinamento.

Em Portugal, uma proposta de divisão regional deste tipo, foi apresentada por Nazareth (1989). Considera nove regiões, onde se incluem as duas Regiões Autónomas, da Madeira e dos Açores. Estas duas regiões também não são discutíveis, como a do Algarve. Esta proposta, "prospectiva da dimensão espacial da modernização", não é, já, baseada, unicamente nos princípios da homogeneidade.

#### **2.4.3 - Regiões Nodais e Funcionais**

São definidas de acordo com a funcionalidade e hierarquia, existindo neste título um duplo conceito. A vertente nodal, significa que há "nós" ou "polos", com vários graus de hierarquia, articulados, entre si, por intermédio de polarizações de natureza geográfica, tecnológica e económica. Encarada sob a óptica funcional (humana), a delimitação da região, terá em conta os fluxos diários das populações, assim como quaisquer movimentos com outra periodicidade, de natureza administrativa, de saúde, de ensino, de compras, etc., na perspectiva de ser mínimo o fluxo através das suas fronteiras, de acordo com uma rede urbana que tenha em atenção o sistema de hierarquia de lugares e o conceito de função central, havendo então lugar à introdução do conceito de nó funcional ou polo funcional.

Estes dois modos de analisar as áreas regionais conduzem, muitas vezes, a resultados semelhantes. Aqui, enfatiza-se a componente espacial e as relações humanas e económicas nela

inseridas.

O conceito de nó ou polo, é atinente a uma aglomeração urbana cuja actividade económica, contenha uma ou várias actividades líderes (com crescimentos superiores à média regional/nacional, normalmente exportadoras), polo de 1ª ordem, que estabelece ligações com outras zonas ou áreas, polos de ordem diferente, no aspecto económico, ou geográfico ou tecnológico. Uma das economias muito importantes que se obtêm neste tipo de localização próxima, polarização geográfica, provem da concentração de actividades económicas dentro da mesma indústria, portanto, com ligações na vertical. O que implica uma variada gama de economias de escala :

- as internas às firmas;
- as externas às firmas, mas internas à indústria;
- as externas à indústria (economias de aglomeração/  
/urbanização);
- as de transferência devidas à proximidade recíproca.

As do primeiro tipo, resultam do aumento da produção para um determinado nível de investimento, isto é, da optimização da capacidade produtiva. Num gráfico de custos/produção, vai-se produzir no ponto de custo médio unitário mínimo, com vantagens competitivas, tanto na exportação como junto do mercado próximo.

O segundo tipo, é o que se verifica no triângulo têxtil do Norte, Famalicão / Santo Tirso / Guimarães. Há indústrias complementares próximas (como as metalo-mecânicas), há também uma reserva local de mão de obra especializada, do que resulta uma maior eficiência na indústria.

As economias externas à indústria provêm da existência, nas proximidades, de instituições financeiras, de seguradoras, de consultorias, de transitários, de universidades, de centros de investigação e de outras actividades suplementares.

As economias de transferência têm a ver com o abaixamento dos custos de transporte (mercados próximos) e com os custos das trocas de entrada / saída (input / output) com as firmas complementares.

Faz-se notar que as duas primeiras economias são do tipo de polarização geográfica, e que as duas últimas são do tipo de concentração. Estas economias de escala podem tornar-se mais preponderantes no que concerne à competitividade do que o próprio tamanho de uma actividade económica.

Existem polos de três tipos : pontos de crescimento (uma única indústria líder), polos de crescimento e eixos de crescimento. É sempre obrigatório ter bons acessos ao exterior, por terra, mar e ar, devido à função exportação. Se uma zona tiver infraestruturas boas, nunca as poderá perder, pois são fixas.

Um novo polo tem de ser sempre um conjunto funcional capaz de actuar contra o estabelecimento regional existente, com um efeito cumulativo, conduzindo a uma transformação estrutural da região onde se insere.

Este sistema de divisão regional conduz, assim, a uma dimensão espacial, não só em planta, como, também, no que toca à explicitação de relações de vária ordem. É um tipo de divisão que obriga à adopção de estratégias, ou a partir do existente ou a

partir do que se propõe, tendo em atenção os dados disponíveis.

O impacto dos polos em crescimento na área respectiva produz os efeitos de polarização e de difusão. Há várias formas de polarização, que deverão ser consideradas a partir de um polo de 1ª ordem, onde exista uma ou mais indústrias propulsoras, que têm, usualmente, grande capacidade de crescimento, grande tecnologia, grande taxa de inovação, grande elasticidade de rendimento e vendendo para o exterior. As formas de polarização são dos seguintes teores :

- Polarização técnica
- Polarização do rendimento
- Polarização psicológica
- Polarização geográfica

No primeiro, existe um efeito potenciador motivado pela concentração técnica. No segundo, o aparecimento de um efeito multiplicador, o aumento do rendimento e do consumo produz o incremento da procura, que melhora e aumenta a produção, baixando os custos. O terceiro, é dependente de vários factores - publicidade, mudança de mentalidades, variações cambiais (valorização da moeda, caso dos EUA quando o dólar subiu). O último surge quando se implanta uma indústria propulsora numa região atrasada, provocando o efeito da aproximação de outras, com relações económicas verticais, e não só.

As componentes da difusão são, fundamentalmente, as que se enumeram :

- Descentralização das fábricas
- Descentralização da população

- Descentralização da inovação
- Descentralização do investimento
- Descentralização da atitude psicológica

Ao criar-se um novo polo, o impacto da polarização, gera a atracção do trabalho (migração), do capital e da tecnologia, empurrando estes factores para o seu centro, e subtraindo-os aos polos secundários ou às zonas adjacentes. É o efeito de centripetação, que se manifesta inicialmente e que rompe os equilíbrios pré-existentes. De seguida, com a propagação do efeito da difusão, atinge-se, ao longo do tempo, o tão esperado efeito de centrifugação, fundamental para a consolidação do processo de nuclearização. Assim, a partir de certa fase, o núcleo central começa a ficar congestionado, as novas instalações deslocam-se para a periferia do polo de crescimento. Dá-se, então, a centrifugação, que se alarga, cada vez mais, às regiões envolventes. Para este efeito aparecer, decorrem, normalmente, 15 a 20 anos.

Neste capítulo, não se quer ainda, deixar de assinalar que a difusão é função de vários factores, a saber :

- Mecanismos de transmissão de informação
- Tempo necessário à adopção de medidas resultantes da informação
- Resistências iniciais à mudança
- Exaustão do polo central

factores esses, cujo controle, exige da sociedade civil envolvente e do governo central um esforço planeado e persistente, ao longo de dezenas de anos. Não se pode "abandonar"



um Programa Regional a meio da sua tramitação. A medida dos efeitos de polarização, existente ou desejada, poderá ser determinada não só no que respeita à sua caracterização humana (funcional), bibliografia Gaspar (1981) e Beaujeu-Garnier (1983), como, também, no que concerne à quantificação no âmbito geográfico/económico, bibliografia Armstrong e Taylor (1980), Silva (1986), Streit (1969) e Vanhove e Klaassen (1979).

#### **2.1.4 - Regiões Mistas**

O chamado método das regiões mistas é aquele que não se limita a um tipo de visão, tentando compatibilizar os dois métodos anteriores.

Devem-se dividir as regiões em várias sub-regiões (ou não), com características de homogeneidade (ou não). Há que verificar quais as zonas regionais críticas, congestionadas e a assistir (se as houver), de modo a se proporcionarem as condições para uma melhor intervenção futura.

Repete-se, que se deverá evitar, na medida do possível, a separação regional de zonas homogéneas. A aplicação simultânea dos critérios que subjazem à delimitação de zonas nodais e funcionais, e de regiões homogéneas, possibilitará melhores opções estratégicas e a obtenção de resultados positivos, porque, assim, se facilita a aplicação dos instrumentos disponíveis, para a área em estudo, o que poderá minorar o tempo necessário para se atingirem as metas previstas. Liminarmente, poderá afirmar-se que todas as regiões deverão ser encabeçadas por um polo funcional de 1ª ou 2ª ordem.

Em Portugal, só há dois polos funcionais de 1ª ordem, as Areas Metropolitanas de Lisboa e do Porto - trata-se de um dado à partida, para a concepção do Planeamento Regional no país.

## 2.2 - Objectivos e Instrumentos da Política Regional

### 2.2.1 - Origens

Apesar de relativamente recente, a política económica regional já atingiu foros de cidadania, fruto das preocupações sócio-económico-políticas de muitas nações. Não só na CEE como, também, em diversas partes do mundo.

Antes da crise dos anos 30, acreditava-se que a distribuição geográfica do desenvolvimento económico era determinada por circunstâncias naturais. Pensava-se, sob um ponto de vista teórico, que os desequilíbrios regionais eram, unicamente, de tipo temporário, e que haveria sempre um sistema automático de correcção das desigualdades. Estava-se, portanto, perante um tipo de pensamento determinista e de "laissez faire", em que se prescindia das intervenções do governo central, e cuja aplicação, nesta área, permitiu o agravamento das disparidades regionais, pois o tal sistema automático de correcção quase nunca "funcionou".

Na década de 30, durante a crise, os governos centrais foram obrigados a partir do pressuposto de que detinham o poder e a responsabilidade de agir neste campo, precavendo-se, não só contra uma nova crise geral como contra os desequilíbrios regionais onde só se enfatizava, na época, a componente relativa às diferenças das taxas de desemprego das várias regiões. Foi com os apoios da "revolução Keynesiana" e com o avanço posterior da macroeconomia, que se começou a estruturar e a desenvolver a Política Regional, tendo, como primeiro objectivo geral, a

correção dos desequilíbrios entre regiões. O Reino Unido foi pioneiro na implantação das políticas regionais.

### 2.2.2 - Objectivos

A política regional deve conter objectivos ligados não só à política nacional, como à inserção desta na cena internacional. Começou-se pelo objectivo único de minorar as diferenças das taxas regionais de desemprego, mas, com o avanço das ideias, os objectivos passaram a ser mais latos, adentro de um contexto geral e nacional, o que muito limita, hoje em dia, a formulação de metas ditas de puramente regionais. Objectivos "nacionais puros" são, principalmente, os seguintes :

- crescimento
- eficiência
- igualdade
- estabilidade
- qualidade de vida
- participação dos cidadãos

Um dos principais fitos da política regional é o de obter um melhor equilíbrio da distribuição geográfica da população e das actividades económicas, nas diferentes regiões de um país, tanto por razões sociais como estratégicas de política geral. A resolução dos problemas regionais e urbanos é tomada em conjunto, pois os casos de congestão urbana têm de ser encarados dentro da política regional.

Tendo em atenção a vária bibliografia existente, pode-se dizer que os objectivos regionais são os seguintes, Armstrong e

Taylor (1980), Richardson (1978) e Silva (1986) :

- 1 - Redução das taxas de desemprego nas regiões onde estão persistentemente elevadas;
- 2 - Redução da pressão populacional nas áreas congestionadas;
- 3 - Aumento da taxa média de utilização dos recursos nacionais;
- 4 - Redução das diferenças regionais da procura agregada, para conter as pressões inflacionistas;
- 5 - Defesa e fortalecimento da identidade e da cultura regionais;
- 6 - Obtenção de um melhor equilíbrio entre a população e o ambiente;
- 7 - Diminuição de pressões separatistas ou "macro-bairristas".

Atingem-se outros fins, como consequência da aplicação destes objectivos, tais como a diminuição da criminalidade (relacionada com o desemprego), a melhoria da balança de pagamentos e da eficiência sócio-económica (relacionados com a melhor utilização dos recursos), para além de outros.

Os objectivos mencionados são extremamente vastos nos seus âmbitos. Incluem temas ambientais, sociais, económicos e políticos.

O perigo de se proporem objectivos tão gerais tem de ser minimizado, através da sua especificação e quantificação, com o fim de se lhes ministrar um valor prático. É necessário, também, quantificar as metas a atingir e temporizá-las, de modo a que se

controle, dinamicamente, o processo emergente da aplicação das políticas pré-determinadas.

Suponha-se, por exemplo, que se utiliza a taxa de desemprego como indicador da política regional, com o fim de definir áreas assistidas. Se se fixa uma taxa, a partir da qual, as áreas passam a ser consideradas como assistidas, corre-se o perigo de o valor apresentado se tornar demasiado rígido. Há variações nacionais, que podem ocasionar alterações anuais dos indicadores relativos às áreas assistidas. Note-se que, inclusivé, aquele valor pode conter incorrecções - a sua determinação, acusa diferentes graus de precisão, de área para área em cada país, e pode ter por base o desemprego oficial registado, não se entrando em linha de conta com o não registado e o emprego temporário. Mas, prefixando-se a meta a atingir, com uma certa margem de manobra, relativamente ao ponto de partida, elide-se a rigidez do modelo.

No Reino Unido, Itália e Canadá, os estudos encaminharam-se no sentido de o critério adoptado ser o da análise conjunta de três indicadores já apontados : taxa de desemprego, rendimento per capita e saldo migratório. A partir dos quantis percentuais desses indicadores, verificou-se a quase coincidência ou sobreposição geográfica, dos seus valores mais gravosos, o que fez com que recaísse a escolha das áreas assistidas sobre aquelas que evidenciavam as "piores" acumulações desses valores.

A terminar não se quer deixar de discorrer, embora sucintamente, acerca da querela que, hoje em dia, inquieta os planeadores e que se prende com a axiomatica que subjaz às

primeiras opções de política regional. A saber : deve a política regional ser dirigida para as áreas (conceito de "prosperidade local") ou para os indivíduos (conceito de "prosperidade das pessoas")? Ou, até : deve o modelo de integração de Portugal na CEE ter o enfoque dos cidadãos (ajudas aos rendimentos) ou o dos locais de produção (ajudas à produção)?

É convicção do autor que só uma visão do Planeamento Regional fundamentada sobre a Ecologia Humana - na procura do bem estar geral do indivíduo em harmonia com o desenvolvimento dos nichos ecológicos, poderá compatibilizar estas atitudes face ao Planeamento.

### **2.2.3 - Instrumentos**

Não se pretende apresentar este tema exaustivamente, pois tal não está no âmbito deste trabalho. No entanto, apresentam-se as base dos instrumentos.

Em Portugal, o planeamento regional não está ainda institucionalizado, de acordo com os Regulamentos da CEE, Nos. 2052/88 e 4254/88. Estes obrigam a uma desconcentração administrativa tal que os Estados Membros têm que indicar quais as autoridades regionais, por eles designadas a nível nacional, regional, local ou outro, responsáveis pela concretização das acções, não se exigindo, no entanto, a descentralização administrativa e económica. Criaram-se sim, em Portugal, organismos dependentes de vários Ministérios, que apoiam ou, também, coordenam os auxílios comunitários próprios, do tipo PEDAP (agricultura) e PEDIP (indústria), acordados a partir de

planeamentos específicos.

Os apoios, actuais e futuros da CEE, estão dependentes das ajudas simultâneas dos estados membros. Estas, em síntese, são de dois tipos : as de Macro Políticas e as de Micro Políticas de desenvolvimento regional, e são esquematizadas nos quadros 5 e 6. Os apoios dos Estados Membros têm que ser inseridos, a tempo, nos respectivos orçamentos gerais, como garantia mútua das contrapartidas providas da CEE e, igualmente, orçamentadas, no seu próprio orçamento, quando for caso disso.

Para este efeito, a CEE dispõe de várias instituições. O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), apoia a agricultura e a pesca, através de duas secções, a Orientação e a Garantia. Estão em regressão os valores orçamentados para esta última secção, que está vocacionada para a garantia de preços de produtos. Ao invés, a secção Orientação tem conhecido uma ligeira melhoria orçamental, devido ao alargamento do seu âmbito e numa postura de apoio directo aos produtores.

O Fundo Social Europeu (FSE), cuja atribuição é a da "promoção no interior da Comunidade de facilidades de emprego e da mobilidade geográfica e profissional dos trabalhadores", segundo o Tratado de Roma, apoia a formação profissional, principalmente.

O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), criado em 1975, existe para coordenar, apoiar e até certo ponto, controlar, as políticas regionais dos Estados Membros e os auxílios concedidos.

Anteriormente à formação da CEE, embora, hoje em dia, nela



## POLITICAS DESCRIMINATÓRIAS REGIONAIS DE IMPOSTOS E DESPESAS

Instrumentos Automáticos	Impostos Directos Pagamentos Segurança Social
Instrumentos Discricionários	Contratos de despesa preferencial (de contas públicas) Programas de despesa em sectores localizados em regiões deprimidas (saúde, agricultura, infraestruturas, etc.)

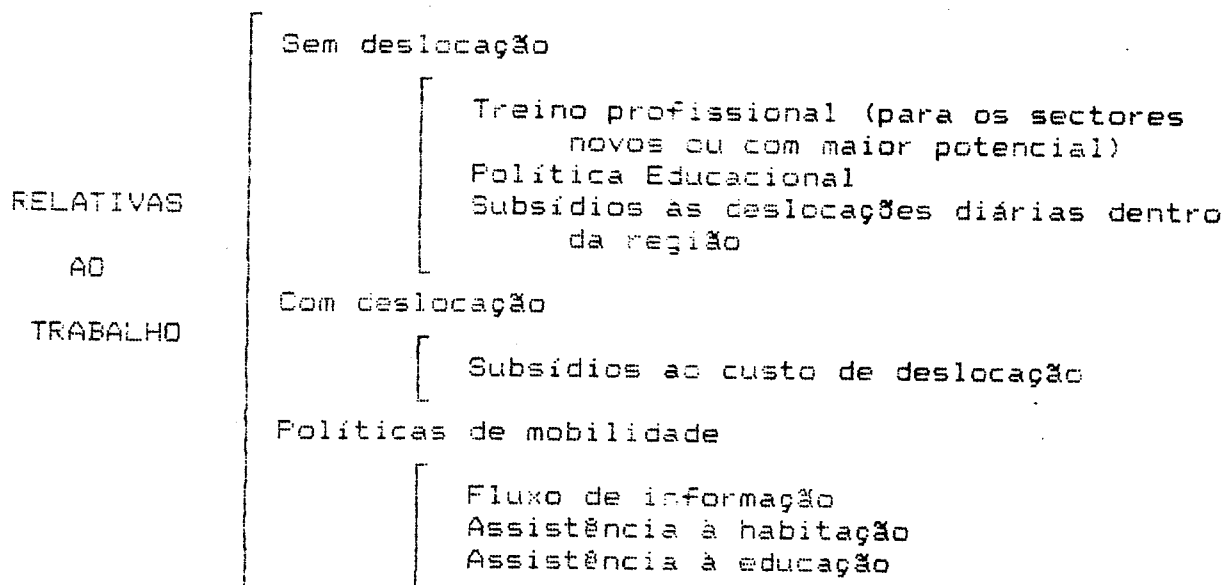
## POLITICAS MONETARIAS DISCRIMINATÓRIAS

Facilidades de crédito para regiões deprimidas	Juro bonificado Limite de crédito superior Maior quantidade de créditos .....
--	--

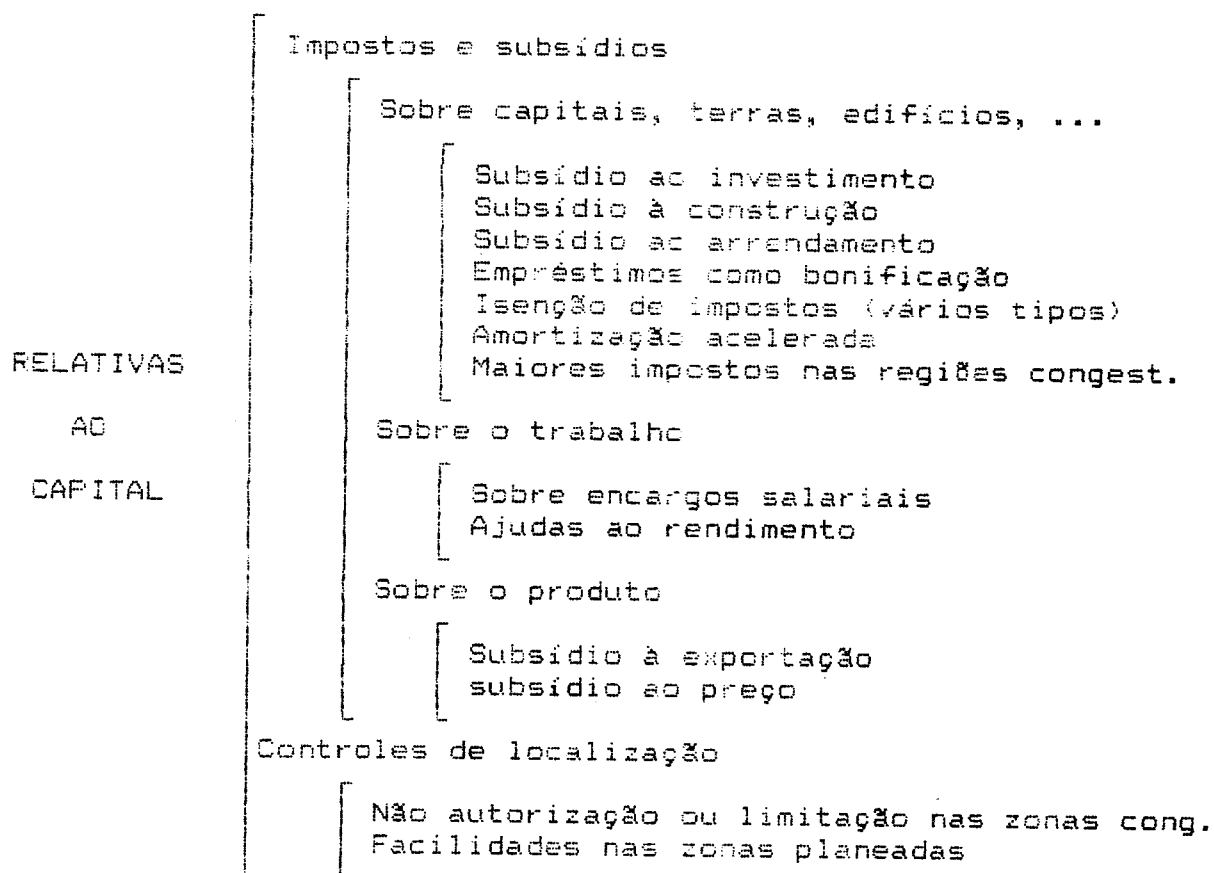
## POLITICAS TARIFARIAS E DE CONTROLE DE COMÉRCIO EM FAVOR DAS REGIÕES DEPRIMIDAS

Imposição de tarifas e controles sobre importação Subsídios à exportação
---

Quadro 5 - Instrumentos : Macro Políticas de Desenvolvimento Regional



INFRAESTRUTURAS



Quadro 6 - Instrumentos : Micro Políticas de Desenvolvimento Regional

integrada, a Comissão Europeia do Carvão e do Aço (CECA), suporta e controla as políticas em execução nos ramos de actividade que lhes são adstritos.

O Banco Europeu de Investimentos (BEI), é uma instituição financeira pura, que concede empréstimos, em condições favoráveis, para todos os tipos de actividades económicas comunitárias, complementarmente às instituições financeiras locais.

O Novo Instrumento Comunitário de Contractação e Concessão de Empréstimos (NIC), criado em 1978, foi concebido, preferencialmente, para apoio às PME's na indústria, serviços e a utilização racional de energia, e para o suporte a infraestruturas com grande reprodução a nível produtivo. Este instrumento é gerido pelo BEI.

Em 1983, surgiram os Programas Integrados Mediterrânicos (PIM). Este instrumento tem por objectivo acelerar o desenvolvimento das regiões mediterrânicas não urbanas, através da acção conjunta do FEDER, FEOGA e FSE. A incidência é, prevalentemente, sobre a melhoria das estruturas de produção e de comercialização dos produtos agrícolas e sobre o desenvolvimento das PME's em geral, e da pesca, artesanato e turismo rural.

Faz-se notar que, à excepção da secção Garantia do FEOGA, que chegou a mobilizar 2/3 do orçamento comunitário, todos os outros instrumentos da comunidade têm vindo a aumentar, anualmente, a sua percentagem adentro do orçamento global da CEE.

### 2.2.3 - Alguns Impasses

O impacto da implementação da política regional conduzirá à atenuação ou ao agravamento das disparidades regionais? Por exemplo, com a abolição das barreiras impeditivas da livre movimentação das pessoas, de bens e de capitais, pensava-se que, entre os diversos países membros da CEE, se desse uma aproximação entre o bem estar e os níveis de actividade económica entre as diversas regiões integrantes. Tratar-se-ia de uma perspectiva de confiança no funcionamento do modelo neoclássico, já referido. Mas, na prática, tal não sucedeu. Houve mesmo um acréscimo da diferenciação entre os valores extremos. Várias razões teóricas se aduziram para justificar este comportamento. O aparecimento do FEDER, do NIC e dos PIM, após 1975, não é estranho a este fenómeno, nem aos alargamentos sucessivos da comunidade, que carrearam para o seu seio, muitas áreas críticas dos novos Estados Membros.

Um impasse difícil de solucionar é o que surge em épocas de depressão económica nacional. Neste caso, não há lugar para políticas de regionalização e de descentralização; os governantes preocupam-se, fundamentalmente, em proteger as zonas de indústria de maior eficiência. O que provocará, inevitavelmente, o aumento das divergências regionais, dado que os objectivos nacionais "esmagam" os objectivos regionais.

Outro impasse : o crescimento rápido, a estabilidade de preços e o equilíbrio da balança de pagamentos, são objectivos quase antagónicos e difíceis de atingir simultaneamente. Algumas

vezes, é necessário sacrificar a curto/médio prazo certos objectivos das regiões, tendo em atenção outras metas nacionais, tal como a balança de pagamentos - caso de Portugal entre 1982 e 1985.

Por outro lado, o incremento de polos funcionais em regiões deprimidas, pode originar grandes diferenciações no seu interior, as quais se têm de controlar, à custa de um planeamento e intervenções adequados.

Noutras situações, podem-se cometer erros de condução do processo, como, por exemplo, se observou no apoio a áreas assistidas/críticas agrícolas, em que verificaram aumentos dos rendimentos dos proprietários ausentes, residindo noutra região. Foi o que aconteceu no apoio ao Mezzogiorno Italiano - os donos de algumas terras eram milionários que viviam no Norte. Neste caso, a política deve ser dirigida à "prosperidade das pessoas", dentro do espírito da secção Orientação do FEDGA da CEE, mas não da secção Garantia.

Implementar grandes obras públicas em regiões assistidas pode conduzir, igualmente, a distorções. Foi o que sucedeu, também, no Mezzogiorno Italiano. As firmas adjudicatárias foram as sediadas no Norte, e utilizaram os seus técnicos e sua mão de obra qualificada própria, tendo empregado, unicamente, como mão de obra não especializada, os trabalhadores do Sul. O que gerou, a curto e médio prazo, mais enriquecimento no Norte do país, por não se ter, previamente, desenvolvido um programa de formação profissional dos habitantes do Mezzogiorno, nem se terem desencadeado acções de promoção de pequenos empreiteiros e

subempreiteiros, que fossem adquirindo "know how" em pequenas obras, lançadas antes dos grandes trabalhos públicos.

Outro impasse, resulta, em alguns casos, da imobilidade relativa da mão de obra, por existirem barreiras naturais ou linguísticas entre países, e mesmo, entre regiões, casos de forte diferenciação cultural, entre outros. Por exemplo, no Reino Unido, os naturais do País de Gales não emigram para a Inglaterra, a Irlanda do Norte ou a Escócia. Em Portugal, este problema não é candente, como se demonstra em Gaspar (1987).

### 3 - A EMERGÊNCIA DO PLANEAMENTO EM ECOLOGIA HUMANA - ALGUMAS REFLEXÕES ACERCA DO CASO PORTUGUÊS

Estas reflexões cingem-se, estritamente, a Portugal continental, como já se referiu.

#### 3.1 - Nota sobre a situação recente do povoamento humano

A - A população de Portugal, no seu todo, era de cerca de 10.300.000 habitantes em 1985, Nazareth (1987). A população portuguesa decrescera, grosso modo, de 250.000 habitantes, na década de 60, a que, se seguiu um aumento de 1.200.000 entre 1970 e 1981. De notar que esta recuperação demográfica se deveu, em larga quota, ao retorno após 1973, nomeadamente ao provindo de África. A sua taxa de crescimento natural anual média é de 0,5%, o que só é superado, na CEE, pela Espanha (0,6%) e pela Irlanda (1,0%). Os correspondentes valores da taxa bruta de natalidade e da taxa bruta de mortalidade, situavam-se, em 1985, em 14% e em 9%, respectivamente.

Embora a pirâmide de idades apresente, no topo e na base, patamares que não indiciam o envelhecimento, tem-se :

- 11% da população com mais de 65 anos, e
- 26% da população com menos de 15 anos,

a verdade é que, o indicador da descendência média, desceu até 1,8 (1986), portanto, abaixo do nível de reposição - 2,1.

Nazareth, na obra citada, ao efectuar a desagregação dos dados demográficos, por diversas regiões do país, conclue que é todo o interior, de Norte a Sul, que aparece envelhecido no topo. Ressalva, no entanto, duas regiões ditas jovens, em 1980, o Norte

Litoral e a Área Metropolitana do Porto, as quais o eram, igualmente, no topo. Mas aqui, sublinhe-se, na corda litoral Norte, a descendência média é significativamente mais alta do que a média do país, atingindo cotas superiores a 2,5. Por outro lado, no Alentejo, a rarefação tem sido acentuada e constante, encaminhando-se, a sua população, prioritariamente, para as áreas de Lisboa e Setúbal.

B - A mobilidade geográfica da população portuguesa, nos anos 60 e 70, foi a mais forte dos países europeus, tanto no interior como para o exterior do território, Gaspar (1987).

De 1960 a 1974, emigraram 1.400.000 habitantes, a que se seguiu o retorno de, aproximadamente, 500.000 a 600.000 refugiados do Ultramar e o regresso, de 1976 a 1985, de emigrantes do exterior, cerca de 430.000, segundo Silva (1985). Ultimamente, e após o segundo choque petrolífero, tem-se vindo a acentuar a quebra da emigração portuguesa. Citando Nazareth (1987) e, em ordem a se avaliar o quanto, no contexto mundial, a emigração tem flagelado os portugueses, estimativas das Nações Unidas apontam para a existência de, aproximadamente, 35 a 40 milhões de emigrantes no mundo (incluindo famílias) e de 12 milhões de refugiados de guerra. Veja-se o peso de Portugal - 2 milhões de emigrantes, no mínimo, e 500 a 600 mil refugiados (aos quais se poderão ter que acrescentar, futuramente, outro tanto, regressados da África do Sul?).

C - No que respeita à mobilidade interna, o panorama em síntese



é, consoante Gaspar (1987), o seguinte :

- Tem havido forte movimentação na direcção da Área Metropolitana de Lisboa e, em menor grau, na da Área Metropolitana do Porto;
- O Norte Litoral e o Centro Litoral têm mantido um certo equilíbrio, quanto aos movimentos internos;
- O Norte Interior e o Centro Interior têm-se esvaziado;
- O Alentejo continua a perder população;
- O Algarve apresenta uma dinâmica positiva.

O mapa que se anexa, figura 8, extraído de Gaspar (1987), é elucidativo, neste capítulo.

D - O desequilíbrio na distribuição espacial dos habitantes, acentuou-se, devido à mobilidade interna, com a litoralização do povoamento no continente (concentração/rarefação), constatando-se que este processo de assimetria litoral/interior, em termos demográficos, não se alterou desde 1940/1950, Nazareth (1987). E com contornos ainda mais fortes, de há uns anos a esta parte, ao observar-se que o retorno se fixa, prioritariamente, no litoral, em detrimento do interior.

E - O fenómeno da litoralização agravou-se, a partir de 1960, com a bipolarização urbana (áreas congestionadas de Lisboa e do Porto).

Entre 1960 e 1981, a Área Metropolitana de Lisboa acolheu mais 980.000 habitantes, mais 64,3%, isto é, acima do aumento

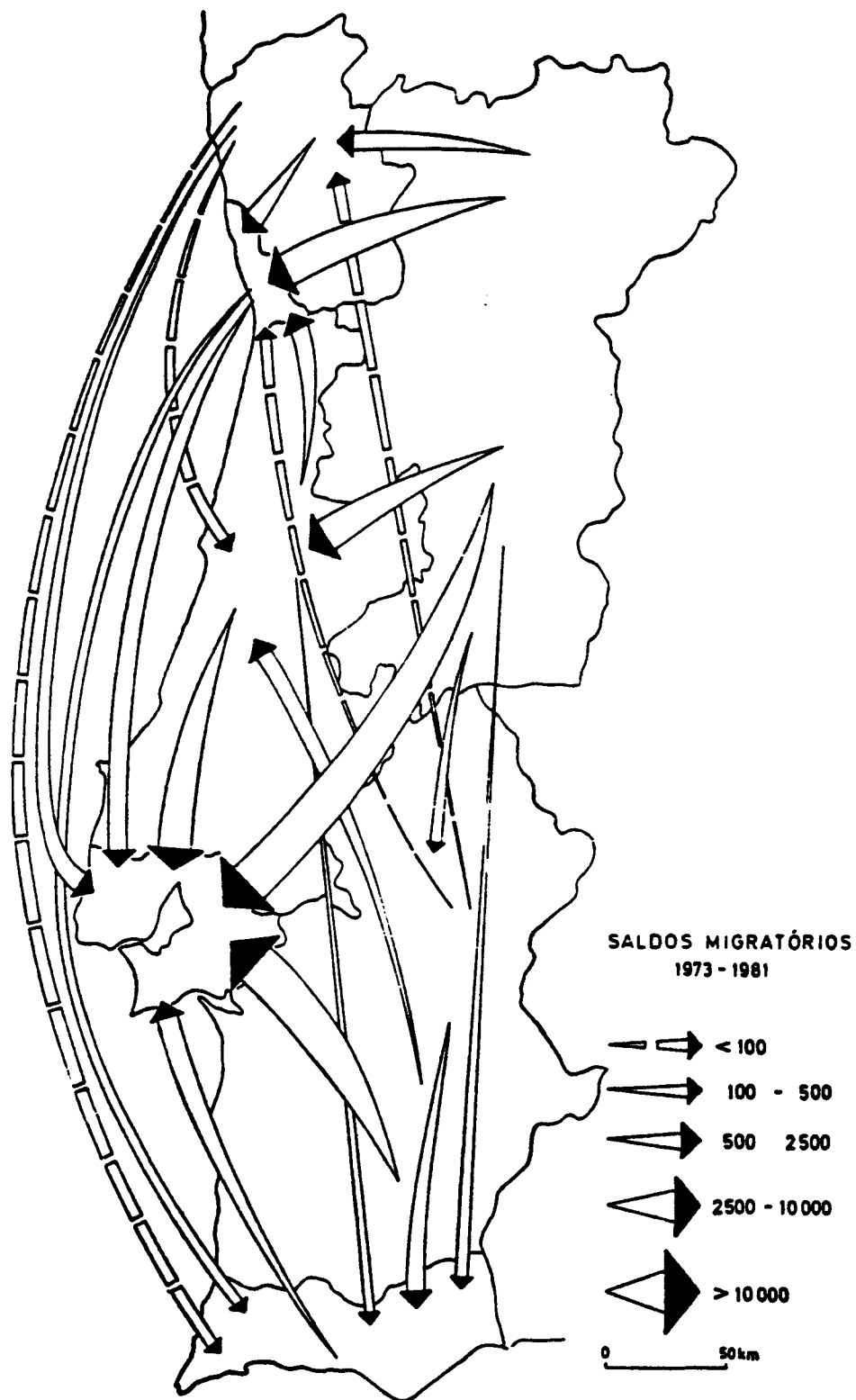


Figura B - Saldos migratórios : 1973-1981

total da população do país, no mesmo período, e que se cifrou em 950.000 habitantes, números redondos. No outro polo de atracção, a Area Metropolitana do Porto, observou-se um incremento populacional de +33,7%, para aquele lapso temporal.

Trata-se de zonas geográficas com parcelas já muito congestionadas, de "continuum" urbano-industrial, onde os custos extra, sociais e ambientais, se elevam, ano a ano.

F - A evolução recente da economia portuguesa, mostra que o seu crescimento, nos últimos quatro anos, foi superior, em cerca de 50%, à média comunitária. A produção aumentou, nestes anos, 20%, prevendo-se que duplique no período 1985-2000. Entre 1985-1989, a taxa de desemprego desceu de 10, 0% para 4,7%, tendo-se criado, entretanto, 250.000 novos postos de trabalho, e o investimento cresceu à taxa média anual de 15%. Julga-se que, em 1990, a taxa de crescimento económico de Portugal possa ser a segunda mais elevada (a seguir ao Japão), entre os países da OCDE, o que permite entrever a possibilidade de, futuramente, se conter a emigração.

Pode afirmar-se que o dinamismo da economia portuguesa é, na actualidade, incontroverso. Aliás, a "modernização" da economia vem-se processando, lentamente, desde os anos 60, para o que basta atentar no quadro 7 que se segue, referente à distribuição da mão de obra pelos três sectores de actividade, Gaspar (1987).

Quadro 7 - Distribuição da mão de obra portuguesa por sectores de actividade (em %)

Sectores	Anos	1960	1970	1981
Primário		43,7	32,8	19,2
Secundário		29,1	33,4	39,0
Terciário		27,0	33,9	41,8

Fonte : Gaspar (1987)

Assinala-se, no entanto que, até à data, se desconhece a existência de qualquer modelo de industrialização para o Alentejo e para as áreas do Nordeste do país.

### 3.2 - Tendências da ocupação humana

A - A esperança de vida deverá elevar-se de 73 anos para 80 ou 85 anos no ano 2000, Nazareth (1987). O que parece poder confirmar, tomando em linha de conta, igualmente, vários indicadores, nomeadamente o da descendência média, que o modelo da evolução etária da população portuguesa é tendente ao envelhecimento, a par e passo com o da Europa Ocidental, mas com uma certa desfazagem no tempo.

A prospectiva indicia, dado o desenvolvimento económico previsto, uma quase paragem da emigração, prevendo-se que a população continue a crescer.

B - Continuará a acentuar-se, indiscriminadamente, a assimetria litoral/interior e a bipolarização do país. Aliás, três factos recentes, entre outros, o potenciam :

- a prioridade conferida à execução do IP1, de Valença a Castro Marim, em detrimento do IP2;
- a execução do PEDIF, o qual, apesar dos incentivos regionais, tem levado à concentração da maioria dos investimentos solicitados nas áreas industriais próximas da costa, sem gerar implantações de áreas de desenvolvimento industrial ex-novo, ou de reforço de outras existentes, por exemplo, em zonas geográficas do interior delas carenciadas;
- o facto da directriz da rede de gás natural, prevista no PDR, se inscrever unicamente desde o litoral Norte

até ao litoral Centro-Sul. Faz-se notar que a utilização da rede de gás natural incrementará a competitividade das actividades económicas que dela se servirem.

Aliás, independentemente do acima apontado, prevê-se o aumento das disparidades inter-regionais, Gaspar (1987).

C - Por outro lado, prospectiva-se um aumento das interdependências territoriais, com maior integração geográfica devido não só, às novas tendências de comunicação como ao lançamento da nova rede fundamental rodoviária - interdependências ao nível da economia, da cultura, dos desportos e dos lazeres. No entanto, a distorção que se está permitindo ao lançar o IPI e em parte o IPS, manterá o país "coxo" por ausência da via Norte-Sul do interior, o que, por longo tempo, não possibilitará a desejada permeabilidade, entre as áreas interiores do Norte e do Sul. Sem a construção integral do IP2, ex-ante os IPs transversais, os país ficará cortado em "fatias", preferencialmente ligadas a Espanha.

D - A ampliação das interdependências regionais conduzirá ao alargamento, a uma escala inferior, das bacias de emprego, o que já se verifica actualmente - maior raio do campo de pendulação (trabalho a maior distância), o que é referido por Gaspar (1987), especificando, inclusivé, os casos :

Covilhã/Castelo Branco

Visou

Abrantes/Tomar/Torres Novas

Faro

Braga/Bacia do Ave

Aveiro/Agueda/S. João da Madeira/Feira

E - Por outro lado, o excessivo peso demográfico sobre a costa, continuará a acentuar a rotura da caracterização biocenótica do litoral português, nomeadamente na área da orla marítima, e, nos cursos de água directamente afectados pelas zonas congestionadas. Sendo, precisamente nestas zonas, que a tendência para a procura de espaços livres é, como se sabe, ainda mais forte, o que, cada vez se torna mais difícil de conciliar, face à escassez de território próprio disponível e à deterioração dos ecossistemas envolventes.

Realce-se, entretanto, o esforço legislativo desenvolvido, que possibilitou a defesa e a conservação de variadas áreas geográficas de reserva e protecção ambiental, embora de escassa população.

F - A tendência, no âmbito da cultura política, é a da rápida substituição de uma cultura de sujeição, ligada ao autoritarismo e à pobreza (anterior a 1974 e que se estendeu até aos começos dos anos 80), por uma cultura de participação, conotada com uma certa riqueza e com o florescimento da poliarquia. A poliarquia que só muito recentemente se está firmando em Portugal, entendida como o governo de um grande número, que permita aos cidadãos participarem das escolhas dos dirigentes e em "ajustamento"

pacífico dos diferendos, segundo a definição de Robert A. Dahl, citado por Schwartzberg (1979). Dahl formulou a seguinte lei : a poliarquia cresce com o PNB por habitante, isto é, quanto maior for o crescimento económico do país, mais forte será a poliarquia e, conseqüentemente, mais rapidamente se caminhará para a igualdade de participação dos cidadãos, naturalmente organizados dentro da sua região, e se procederá à substituição da "antiga" cultura de sujeição (inclusive de sujeição a macro polos decisoriais - tipo Terreiro do Paço), por uma cultura de participação e de diálogo. Se as sociedades subdesenvolvidas tendem para o superpoder e as superdesenvolvidas tendem para subpoderes, nada disto acontece por acaso. Não é, por acaso que se deve, minimamente, proceder à desconcentração administrativa sob a direcção de autoridades regionais. Neste capítulo, a tendência tem sido no sentido de manter a inércia centralizadora que há cinco séculos, quase ininterruptamente, vigora, de facto, na "velha casa lusitana".



### 3.3 - A Emergência do Planeamento em Ecologia Humana

Existem alguns princípios perenes, aplicáveis em todas as épocas, no processo de produção espacial directamente desenvolvido pelo homem, e citados por Gaspar (1987) :

- a do menor esforço, formulado pelo psicólogo norte americano Z. Zipf : em qualquer lugar, e em qualquer época, o homem procura atingir os seus objectivos com o menor dispêndio de energia, inclusivé ao nível da ocupação do território e da sua organização;
- o da natureza focal da actividade humana, atribuído ao geógrafo norte americano A. Philbrick : os homens, isolados ou em grupo, desenvolvem as suas actividades com base num foco ou nó (casa, aglomeração urbana, etc.), rarefazendo-se essa actividade do nó para a periferia.

Mas, o homem, não é intrinsecamente, determinista. A ocupação do espaço não é razão para existir uma pressão selectiva do exterior; o homem é eminentemente um ser activo, e também consciente (racional). Logo, tem de haver uma pressão, do interior, sobre o "pseudo determinismo" da ocupação do nicho ecológico. A intervenção tem de ser activa, melhorando o bem estar dos seus congéneres, pois possui-se esse poder de intervenção. O combate do homem com o ambiente que o rodeia não é às cegas, é consciente, planeado, admitindo-se a inovação, mas na continuidade dos usos e costumes, que se perdem nos tempos.

A concepções ultrapassadas :

- a pressão selectiva exercida do exterior conduz à competição selvagem e cruel, tomando o meio ambiente como hostil,
- os organismos são totalmente passivos, embora sejam seleccionados activamente,
- vive-se em selecção natural, num ambiente hostil que produz alterações através da evolução e de eliminações cruéis,

contrapõe-se, um enfoque actual, optimista e dinâmico :

- a pressão selectiva activa, exercida do interior, é a procura de melhores meios ambientes e nichos ecológicos : a vida também melhora o ambiente,
- os organismos, estão permanentemente preocupados na resolução dos problemas, na renovação ou construção do nicho ecológico em harmonia com o meio ambiente.

Neste contexto, a emergência da intervenção correctiva, ao nível do planeamento, sob a óptica da ecologia humana, é inadiável face às tendências de ocupação humana detectadas, que irão agravar, ainda mais, os desequilíbrios já existentes.

Nomeadamente, no tocante a :

- excessivo envelhecimento do interior, fronteiramente a uma vizinha Espanha mais jovem;
- excessiva mobilidade geográfica da população;
- litoralização das actividades económicas e, conseqüentemente, do seu povoamento, em contraponto à inexistência de qualquer modelo de industrialização

para o Alentejo e para o Nordeste do país;

- surto das áreas congestionadas nas conurbações de Lisboa e do Porto;
- relativo abandono, do ponto de vista ecológico, das áreas congestionadas ou com recente crescimento industrial;
- relativa inércia decisional no que concerne à descentralização e à participação conjunta das autarquias no planeamento regional.

Esquemáticamente, o país, deverá evoluir dentro de cenários que se antevêm :

- aumento das trocas comerciais internacionais, crescimento dos países desenvolvidos e convergência das suas produtividades;
- compatibilização entre os imperativos ecológicos e o ritmo de crescimento económico, previsto sob o signo das mutações do cenário tecnológico;
- reequilíbrio do povoamento - primado da solidariedade social acima dos egoísmos regionais, acréscimo da participação e descentralização, ao mesmo tempo que aumentarão as trocas entre as regiões;
- desenvolvimento da cultura de mercado : decisão em pluralidade com múltiplas opções no consumo material e cultural;
- nova trajectória cultural com a explosão de movimentos sociais no âmbito da cultura do ambiente, da qualidade de vida e do reforço da sociedade civil.

Nestas circunstâncias e, em síntese, julga-se que os objectivos gerais a atingir serão os seguintes :

- Eliminação, na medida do possível, do sofrimento social, como preocupação básica da ecologia humana;
- Evitar o desencadeamento de uma nova vaga emigratória. Portugal não resistirá a uma segunda hemorragia dirigida para o exterior, tal como a dos anos 60, sem se descaracterizar, colocando em perigo a sua identidade;
- Viabilizar, do ponto de vista económico, uma rápida integração europeia, ao reconhecer-se a aceleração histórica que o "mito europeu" introduziu no imaginário dos cidadãos;
- Defesa do rectângulo português, sob um ponto de vista sistémico, mantendo completa permeabilidade para o exterior;
- Aplicação dos princípios da "lei do menor esforço" de Zipf e "da natureza focal da actividade humana" de Philbrick (citados anteriormente);
- Respeito pelo peso mesológico e pelo peso histórico, na determinação dos itinerários-fluxos da actividade humana e nas opções quanto aos aglomerados populacionais considerados prioritários para o acolhimento ou distribuição desse fluxos;
- Melhoria das condições gerais das áreas congestionadas, com a formação de polos ou eixos de desenvolvimento, alternativos;

- Prioridade no que concerne ao cumprimento da Carta Europeia do Litoral, com integração na paisagem de todas as ocupações humanas, a sua rarefacção com a aproximação da linha de costa e a despoluição do ambiente;
- Preservação de todas as Regiões Naturais já delimitadas, ou a criar, entretanto;
- Prioridade quanto à despoluição da Ria de Aveiro e de todas as linhas de água do território, num quadro legal criteriosamente definido;
- Formulação de legislação sobre poluição do ar;
- Superação do transporte por via terrestre, insistindo na previsão de ligações complementares, aéreas e marítimas, de modo a minorar a excentricidade do país, no contexto europeu, e a atenuar o efeito de periferia, relativamente à Península Ibérica.

### 3.4 - Esquema de decisões estratégicas principais

O desenvolvimento dentro de cada região e o seu reequilíbrio geral, processar-se-ão ao longo dos principais ordenadores viários da região, fundamentalmente, através dos IPs - itinerários principais e dos ICs - itinerários complementares. O equilíbrio entre as regiões ocorrerá por intermédio dos dois eixos fundamentais de comunicação rodoviária, IP1 e IP2, de direcção Norte-Sul, postados a Poente e Nascente do território.

Enfatizou-se, nesta estratégia, a importância dos maiores aglomerados urbanos localizados junto à raia terrestre - conurbação da Covilhã/Fundão/Tortozendo/Teixoso (30 a 40 km), e de Évora. Admitiu-se, igualmente, que se justificava conferir a primazia à área da Guarda-Celorico (30 km), devido à dinamização previsível, dada a posição estratégica que ocupa, assim como, mais por imperativos de redistribuição de população e dos recursos, aos eixos Mirandela-Macedo de Cavaleiros (25 km) e Viana-Valença do Minho (50 km). É que, em termos de dinâmica humana, verifica-se que se pode confiar na capacidade de reconversão dos aglomerados urbanos com um porte significativo, os quais, oferecem grande resistência ao seu declínio, nas suas sucessivas circunstâncias históricas, Gaspar (1987).

Julga-se, assim, que se poderá "contar" com os pontos fortes (ou menos débeis) da Rede Urbana portuguesa, ao longo da fronteira e no miolo do país, como "praças fortes" que sustentem um bem estar mais bem distribuído, no território. Nesta ordem de ideias, curou-se de privilegiar as maiores aglomerações urbanas,

a meio caminho de Espanha - os eixos Amarante/Felgueiras (25 km), Vila Real/Régua/Lamego (40 km), Viseu/Mangualde/Tondela (40 km) e Torres Novas/Tomar/Entroncamento/Abrantes (40 a 60 km) - áreas de distribuição, passíveis de contribuir para a regulação das migrações.

Preocupação estratégica primordial consistirá no reordenamento ecológico de áreas de grande valor natural, hoje degradadas, implementando, "ab initio", acções de protecção específica, de despoluição e de recuperação na Ria de Aveiro (de Ovar a Mira) e no Rio Vouga, na orla costeira em geral, no Rio Douro e nos rios que correm a Norte dele, nos afluentes do troço terminal do Rio Tejo, nos estuários dos Rios Tejo e Sado, e nas zonas húmidas do Algarve. O que obrigará, por exemplo, ao repensar do ordenamento territorial do distrito de Aveiro, a uma certa contenção do seu processo de desenvolvimento e, muito provavelmente, ao abandono do Porto de Aveiro, em favor do da Figueira da Foz, como porta marítima do hinterland do Centro do país. E, finalmente, à formação no interior, de polos de actividade alternativos ao litoral de Aveiro. Aliás, na linha de outra decisão estratégica, a de se proceder ao aligeiramento da função direccional que tem estado cometida aos polos de 1ª ordem de Lisboa e do Porto, transferindo-a, em certo grau, para uma distância de 100 km da costa, grosso modo, criando, aí, polos alternativos secundários, a saber :

- Relativamente à A. M. do Porto e a Braga : em torno de Vila Real, em Amarante e, em parte, em Viana do Castelo;

- Relativamente à A. M. do Porto e ao litoral de Aveiro : em Viseu;
- Relativamente à A. M. de Lisboa e ao Norte do distrito de Setúbal : no eixo Torres Novas-Abrantes e em Évora e, eventualmente, na Ota (tecnópole).

Neste contexto global e, sem que se fira o actual confinamento das Regões-Plano, propõe-se em primeira prioridade, a criação de polos secundários junto à fronteira, com o estatuto de Áreas Assistidas Prioritárias :

- Évora;
- eixo da Covilhã-Fundão (Cova da Beira);
- eixo da Guarda-Celorico;
- eixo de Mirandela-Macedo;
- eixo de Viana-Valença.

ao mesmo tempo que, com semelhante estatuto, se lançariam os polos secundários no meridiano central do país :

- eixo Torres Novas-Abrantes;
- eixo Viseu-Mangualde-Tondela;
- eixo Vila Real-Régua-Lamego;
- eixo Amarante-Felgueiras.

e se reforçariam os polos terciários de Beja, Elvas, Portalegre, Castelo Branco, Bragança e Chaves.

Sugere-se, ainda e, tendo em vista a posição estratégica de Lisboa, no tocante à utilização intensiva do transporte aéreo, o início do estudo de um Projecto de Instalação de uma grande Tecnópole, com apoio de I & D, a localizar em áreas a designar, relativamente próximas do futuro aeroporto da Ota.



Nesta ordem de ideias, as prioridades a conceder, no que respeita à construção de grandes infraestruturas gerais, são as que se seguem :

- No que se refere à Rede Portuária : ampliação e reapetrechamento dos portos de Viana, Figueira da Foz, Setúbal e Sines;
- No que se refere à Rede Rodoviária :
  - Construção do IP2 e acabamento de construção do IP1 e IP5;
  - Construção do IP4 (em auto-estrada do Porto até Amarante e em via rápida de sentidos separados de Amarante a Vila Real);
  - Construção do IP7 (em auto-estrada de Marateca a Montemor o Novo);
  - Construção do IP3;
  - Construção do IP6;
  - Construção do IP9 e do itinerário complementar Mirandela-Chaves;
  - Construção do IP8.
- No que se refere à Rede de Gás Industrial : para além do lançamento da conduta entre Valença e Sines, a construção de derivações, a partir daquela, para :
  - Vila Real (100 km) e, eventualmente, Mirandela (mais 70 km);
  - Viseu-Guarda-Covilhã (200 km);
  - Abrantes (40 a 60 km);
  - Évora (100 km).

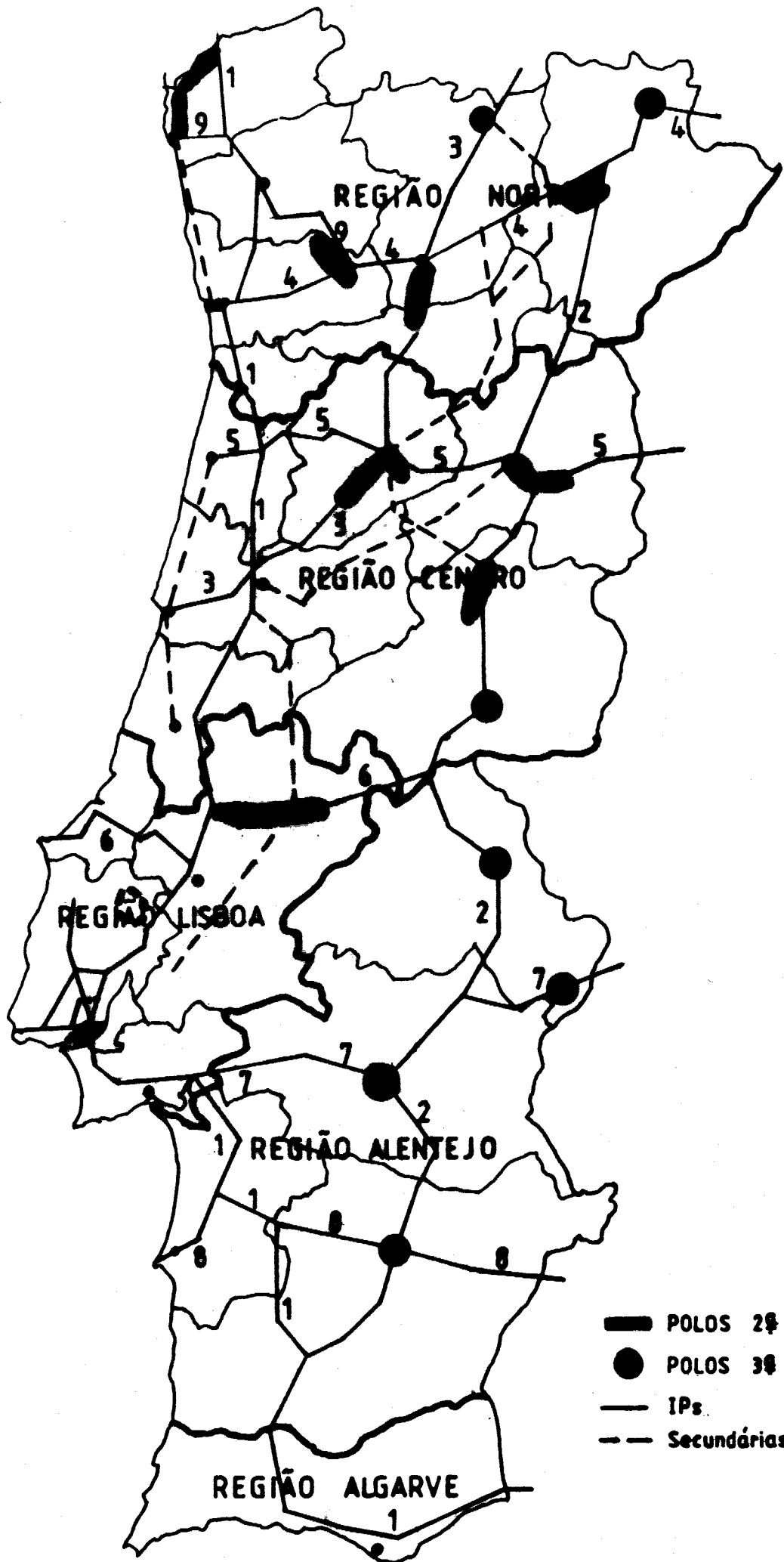


Figura 9 - Esquema de decisões estratégicas principais

No mapa que se anexa, figura 9, visualiza-se, "sobre o terreno", toda esta proposta de actuação.

Faz-se notar que os Polos e Eixos preconizados se encontram em áreas deprimidas, ou em declínio. Esteve, sempre, fora das intenções deste estudo, não cabendo no seu âmbito, não só a formulação de propostas dirigidas para as zonas mais desenvolvidas, como também a especificação do "modus faciendi" das acções de relançamento dos três sectores básicos da actividade económica.

De qualquer modo, e como se verifica, é emergente a introdução da Ciência da Ecologia Humana no Planeamento Regional em Portugal, face ao agravamento, que se tem permitido, de tendências negativas na geografia humana e na repartição espacial do bem estar. Julga-se que a estratégia que tem sido seguida pelos Governos não é a mais correcta e afasta-se, claramente, da esboçada neste texto.

## BIBLIOGRAFIA SUMARIA

- Armstrong, H. W., e Taylor, J. (1980), *Regional Economic Policy & Its Analysis*, London
- Beaujeu-Garnier, Jacqueline (1983), *Geografia Urbana*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa
- Bouvier, Leon F. (1984), *Planet Earth 1984-2034 : A Demographic Vision*, *Population Bulletin*, Vol.39 No.1
- Brown, A. J., e Burrows, E. M. (1979), *Regional Economic Problems*, George Allen & Unwin, London
- Gaspar, Jorge (1981, 2ª edição), *A Area de Influência de Évora*, Instituto Nacional de Investigação Científica, Lisboa
- Gaspar, Jorge (1987), *Portugal - Os Próximos 20 Anos*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa
- Hawley, Amos H. (1975), *Ecologia Humana*, Editorial Tecnos, S.A., Madrid
- Keeble, D. E. (1976), *Industrial Location and Planning in Britain*, Methuen, London
- Mexia, António (1986), *Economia Internacional*, Apontamentos do 6º Curso de Estudos Económicos da CEE, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa
- Nazareth, J. Manuel (1987), *O Agregado Humano*, documento policopiado, ao qual se teve acesso por gentileza do autor
- Nazareth, J. Manuel (1988), *Princípios e Métodos de Análise da Demografia Portuguesa*, Editorial Presença, Lda., Lisboa
- Nazareth, J. Manuel, et alia (1989), *Portugal - O Desafio dos Anos 90*, Editorial Presença, Lda., Lisboa
- Olivier, Georges (1981), *La Ecologia Humana*, Oikos, Vilassar de Mar (Barcelona)
- Pearce, Joan, e Sutton, John (1986), *Protection and Industrial Policy in Europe*, Routledge & Kegan Paul, London
- Richardson, H. W. (1979), *Regional and Urban Economics*, Penguin Books, London

- Samuelson, Paul A. (1977, 3ª edição), *Economia*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa
- Schwartzzenberg, Roger-Gérard (1979), *Sociologia Política*, Difel/Difusão Editorial, S.A., Rio de Janeiro
- Silva, A. Neto da (1980), *Efeito da Adesão à C.E.E. nos Desequilíbrios Regionais da Grécia, Portugal e Espanha*, C.C.R.N., Porto
- Silva, A. Neto da, e Rego, L. A. (1984), *Tecnia e Prática da Integração Económica*, Porto Editora, Lda., Porto
- Silva, A. Neto da (1985), *Consequências da Adesão à C.E.E. sobre os Desequilíbrios Regionais em Portugal*, Instituto Nacional de Administração, Deiras, documento policopiado, ao qual se teve acesso por gentileza do autor
- Silva, A. Neto da (1986), *Política Regional, Apontamentos do 6º Curso de Estudos Económicos da CEE da Universidade Católica Portuguesa*, Lisboa
- Sodersten, Bo (1979), *International Economics*, The Macmillan Press, London
- Streit, M. E. (1969), *Spacial Associations and Economic Linkages Between Industries*, *Journal of Regional Science*, Vol.9, No.2
- Tarlet, J. (1985), *La Planification écológica - Méthodes et Techniques*, Edition économique, Paris
- Taveira, Elise (1986), *A Maximização das Vantagens das Empresas no Âmbito Europeu*, Curso do Centro de Estudos Europeus, Universidade Católica Portuguesa, Porto
- Vanhove, N., e Klaassen, L. H. (1979), *Regional Economics*, Penguin Books, London
- Vieira, A. Bracinha (1983), *Ecologia e Ciências Humanas*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa
- Watt, Kenneth E. F. (1982), *Understanding the Environment*, Allyn and Bacon, Inc., Boston
- Zopf, Paul E. (1984), *Population - An Introduction to Social Demography*, Mayfield Publishing Company, Palo Alto, California