

José Reis

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Centro de Estudos Sociais.

Territórios e coesão territorial: há soluções inclusivas para a crise

Entre as experiências deixadas pelas crises económicas das últimas décadas do século passado há uma que merece o consenso daqueles que analisam a sociedade e a economia dando valor aos aspectos territoriais. Pareceu claro que as transições ou adaptações do modelo de desenvolvimento originadas por aquelas crises implicaram quase sempre a emergência de lógicas descentralizadoras, enfatizando o papel dos territórios infra-nacionais na criação de novas oportunidades, em geral de tipo inovador, e das quais resultaram capacidades para a superação dos problemas e para o lançamento de trajetórias originais de organização social.

Nesses períodos de bloqueamento do modelo de desenvolvimento, regiões e vários tipos de comunidades locais puderam encontrar espaço para novas formas de inserção nos processos nacionais e internacionais, as quais terão ajudado a aumentar o grau de coesão, tanto territorial como social.

Uma análise da forma como evoluiu o quadro nacional português ao longo das passadas décadas de setenta e oitenta não negaria uma perspectiva deste tipo. Pelo contrário, permitiria ilustrá-la com múltiplos exemplos, tanto à escala municipal como a uma escala regional mais ampla. Foi então que experiências de industrialização local relativamente assinaláveis tiveram acelerações muito significativas (dê-se, por todos, os exemplos bastante estudados da Marinha Grande, com o que se passou nos moldes, ou de Águeda, com as indústrias metalomecânicas) ou que, em múltiplos outros casos, se verificou uma socialização de comunidades mais tradicionais com o emprego não agrícola, industrial ou terciário, desenvolvendo qualitativamente esses meios e conferindo-lhe qualidades urbanas que a sua natureza difusa não deixaria adivinhar.

Para além do plano local, foi também certo que a articulação dos grandes espaços em que geralmente representamos a estrutura territorial do país – as cinco regiões de planeamento do Continente e as regiões autónomas – se reconfigurou, em benefício de um maior equilíbrio, com ganhos para o crescimento e o emprego e para a superação de situações insustentavelmente periféricas. Dito de outro modo, os territórios insulares, o Alentejo, as zonas interiores das regiões Norte e Centro alteraram significativamente a sua condição económica e social, ao mesmo tempo que foram um factor positivo no modelo de desenvolvimento do país.

No plano internacional também não faltam registos de casos em que o território se revela um elemento matricial da vida colectiva, dando expressão positiva à proximidade, ao reforço das capacidades organizativas e à geração de formas de eficiência colectiva pela integração de uma grande variedade de actores e pela articulação de cadeias de valor. O território é, de facto, o lugar onde o microeconómico se robustece e a dispersão avulsa se contraria. Silicon Valley, a tão celebrada Finlândia, a Itália dos distritos industriais marshallianos ou, em geral, aos vários "milagres" nunca previstos por ciências tão ciosas da sua normatividade, como é o caso da Economia, contam-se entre os múltiplos exemplos em que é necessário chamar o território, a descentralização e a mobilização daquilo a que alguns chamam capital social para se compreender devidamente o processo económico e social em causa e as raízes das capacidades que se revelaram.

Uma crise patológica: recriar a economia a partir do desenvolvimento inclusivo

A crise actual, originada na desmanda financeira, assumiu uma forma patológica quando se tornou num clima perverso contra a economia – isto é, contra a criação de riqueza, a promoção do emprego, a provisão de bens e serviços, a circulação de activos reais com que se aprofunda a capacidade organizativa das sociedades. De facto, é bem sabido como a obsessão orçamental e ortodoxia monetarista criaram uma lógica recessiva cujas consequências talvez apenas parcialmente possam ser avaliadas.

Haverá então, neste ambiente de falta de perspectivas e de oportunidades, neste ambiente de aversão ao que faz das sociedades entidades dinâmicas, um lugar positivo para o território e para o papel que este possa assumir para desencadear inovação e coesão?

Quem, na economia e na sociedade, valorize a variedade dos processos de desenvolvimento e a ache um elemento genético dos processos dinâmicos; quem dê valor à eficiência colectiva, à criação de externalidades organizacionais e às lógicas de "clusterização" que o território potencializa; quem entenda que as formas de desenvolvimento territorial comportam poderosos factores de produção de coesão e que esta é condição essencial para um desenvolvimento inclusivo não hesitará em dizer que sim. Que sim, que há soluções sociais que terão de emergir da crise com as quais se reinventarão quadros organizativos refractários face às lógicas recessivas, discrepantes relativamente às convicções descarnadas da regulação mercantil esquemática, alternativos por contraposição ao poder desproporcionado que cabe à especulação e à finança, em detrimento da criação de riqueza e da provisão de bens e serviços úteis.

As condições de vitalidade deste tipo de soluções estão há muito identificadas – pelo menos desde que Alfred Marshall (1842-1924) estudou certas aglomerações industriais inglesas e verificou que havia meios produtivos em que se formava *uma cultura técnica* (uma combinação de saberes tácitos e de saberes codificados) disponível para o uso generalizado por um conjunto de empresas, se aprofundava *uma especialização* e se estabelecia *um sistema de relações interindustriais* que articulava entre si as várias unidades micro-económicas, gerando uma divisão técnica do trabalho, e que tudo isto conferia especiais capacidades a estes sistemas locais. Vistos enquanto territórios estes eram, portanto, contextos para o desenvolvimento de externalidades positivas e eram um factor poderoso de criação de riqueza e até, dir-se-ia hoje, de inovação. Os territórios contavam, pois, para a capacidade de crescimento da economia.

Uma nova urgência de descentralização em Portugal

Mas os territórios não contam só enquanto meios de dinamização da economia, numa escala que também tem sido designada meso-económica – algo que supera a dimensão micro das unidades produtivas que os constituem e que, entretanto, funciona num plano infra-macro. Nas suas diferenças, os territórios são também elementos de organização essencial da economia globalmente considerada. À escala nacional, cada território pode ser encarado como um contribuinte específico para uma espécie de perequação de que resulta a lógica (boa ou má; melhor ou pior) da própria economia, no seu conjunto. Quer dizer, os territórios representam contributos específicos para o modelo de desenvolvimento. E pode admitir-se que o modelo seria menos capaz na ausência dessa diversidade de soluções territoriais.

Por exemplo, no Portugal de hoje é notório que é da diferenciação das formas de organização territorial que resulta um especial alargamento dos mercados do trabalho, pois, por comparação com a média nacional, são muito diferentes as intensidades de prestação de trabalho e de geração de emprego observadas nas NUTE III que constituem o país. Entre os casos mais salientes estão regiões de industrialização e urbanização difusas, assim como

algumas do interior. E o mesmo se passa com outras variáveis e relações, como o produto e o consumo ou as exportações.

Em geral, é admissível dizer-se que o território exprime a possibilidade de definir políticas descentralizadas cujo principal mote seja mobilizar capacidades de diferente natureza e, assim, criar compósitos de organização e produção que se supõem mais ricos e mais enriquecedores do que os modelos homogéneos.

A validade de um princípio desta natureza parece-me particularmente justificada em Portugal. O Quarto Relatório sobre a Coesão Económica e Social (Maio de 2007) mostra uma muito clara hierarquia regional em Portugal. A riqueza por habitante criada na região Lisboa é já 106% da média comunitária, colocando-a entre indicadores nacionais como os da Espanha e da França ou da Itália, mas obviamente a uma grande distância das regiões e dos países europeus mais desenvolvidos. A Madeira (91%) destaca-se igualmente. No Continente, o facto marcante desta hierarquia regional é a condição do Norte como região mais pobre do país (59% da média dos 27), no culminar de um processo de regressão das suas capacidades, ilustrado também por uma taxa de crescimento média anual no período 1995-2004 significativamente mais baixa (1.8%) que a do país (2.6%) e as das restantes regiões.

Hoje, as disparidades regionais do PIB *per capita* (representando a riqueza produzida por habitante) entre NUTE III em Portugal, medidas pelo índice de Gini, estarão próximas da média da OCDE (0,14 vs. 0,15) e não muito distantes das de países europeus como a Alemanha, a Espanha, a Itália, a Áustria ou o Reino Unido. Mas já a disparidade, também entre NUTE III, do volume do PIB regional (índice de Gini, 0,57) é muito mais elevada do que aquela média (0,48), afastando-se dos países referidos (OCDE, 2008: 39).

Quer isto dizer que os territórios infranacionais que compõem o país têm *massas* económicas ou demográficas muito diferentes, e que os seus pesos respectivos nas dinâmicas económicas, social e política são igualmente diversos. De facto, a concentração espacial de factores cruciais para a equidade é forte e persistentemente forte, quer se trate da população, da criação de riqueza ou de emprego. A Grande Lisboa representa 31.4% do PIB nacional (para 19.1% da população e 22.2% do emprego) e, juntamente com o Grande Porto, somam 43.6% da riqueza produzida (33.8% do emprego e 31.2% da população). A Península de Setúbal (4.3%, 4.7% e 7.4% de cada um destes indicadores) é a única unidade territorial com *massa* ainda significativa, mas é claro que o seu principal significado é somar-se à Grande Lisboa, no quadro metropolitano. Tudo isto significa, inversamente, que os restantes territórios estruturados (NUTE III) têm uma dimensão abaixo dos 5%, incluindo o Algarve (que também é uma NUTE II) e as Regiões Autónomas insulares.

O quadro regional português, encarado a partir destes indicadores, pode pois descrever-se do seguinte modo: presença de *massas* regionais muito diferentes, o que aponta para uma forte concentração dos recursos em poucas unidades territoriais, especialmente quando se trata da criação de riqueza; uma também forte concentração da população e do emprego; uma forte assimetria da distribuição territorial do capital humano, num contexto de crescimento médio significativo, de tal forma que só três NUTE III (Grande Lisboa, Grande Porto e Baixo Mondego) se colocam acima da média nacional.

Mas o desenvolvimento regional é também uma questão de *dinamismos territoriais*, aspecto que assenta menos nos resultados consolidados e mais nos factores que, num determinado contexto económico, é possível mobilizar regionalmente. Como vimos, a hierarquia regional alterou-se muito em Portugal, nas últimas décadas. Destacaram-se positivamente Lisboa, o Algarve e a Madeira, que, com particular evidência, no período 1995-2001, cresceram significativamente acima da média nacional. Destacou-se o Norte que, de segunda região do país em 1983, passou para última nos dias que correm.

Finalmente, o desenvolvimento regional é uma questão de *políticas públicas*, isto é, de acções voluntaristas dirigidas a fins e objectivos determinados através do uso de recursos colectivos. Eles tanto podem ser o desenvolvimento das regiões mais necessitadas, para combater assimetrias graves (princípio da coesão), como podem ser a aposta nas regiões mais eficientes, para alcançar resultados globais mais positivos (princípio da competitividade). O que aqui se procurou defender é que há perdas potencialmente fortes quando se recusa valorizar o conjunto dos factores que o território oferece. Em geral, pode cair-se no erro do afunilamento das soluções. Em contextos de crise como as de hoje, pode subestimar-se o conjunto dos recursos com que se reforce o lado sustentável do funcionamento colectivo – aquele em que se cria riqueza, se assegura a provisão de bens e serviços úteis, em que se usam e valorizam os recursos humanos e em que se aumentam as capacidades colectivas, tanto as materiais como as imateriais.