

Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento regional

1. A DIMENSÃO ESPACIAL DO DESENVOLVIMENTO

«Analisar o espaço como expressão da estrutura social é estudar a sua constituição pelos elementos do sistema económico, do sistema político e do sistema ideológico, suas combinações e as práticas sociais que destes decorrem.»¹

A estrutura da produção, do consumo e das trocas e os processos de gestão articulam-se com o sistema político-institucional, organizando as relações essenciais que definem o sistema. A organização social do espaço pode ser compreendida a partir da determinação das formas espaciais, pela combinação dos elementos das instâncias económica, político-jurídica e ideológica.

O processo de desenvolvimento tem uma dimensão espacial. Desenvolvimento compreendido como introdução de inovações num sistema espacial, transformando sua estrutura. Se não há mudança estrutural, há expansão (crescimento), e não desenvolvimento. O sistema espacial é compreendido como um conjunto de relações de autoridade-dependência exercidas a partir das grandes cidades. Os centros (ou *core regions*) definem relações de dependência com a sua periferia. O centro organiza a dependência da periferia, capturando recursos e difundindo impulsos de desenvolvimento para todo o sistema espacial². No estágio inicial da industrialização, o desenvolvimento é concentrado em uma ou duas cidades onde fluem os recursos da periferia (desequilíbrio estrutural). Num segundo estágio, a industrialização é travada por limitações do mercado interno; os interesses da *core region* implicam na extensão geográfica dos mercados, com o aproveitamento de recursos, o que origina impulsos de inovação (*spread effects*).

A drenagem de recursos (*back wash effects*) e os impulsos de desenvolvimento (capital mais tecnologia mais inovação) processam-se entre as unidades espaciais e o seu balanço configura vários tipos de regiões. A *core region*, quando, através de impulsos, transforma parcialmente a direcção

¹ M. Castells, *La Question Urbaine*, Maspero, 1972, p. 247.

² B. Becker, *Desigualdades Regionais do Desenvolvimento*, IBGE, Rio de Janeiro, 1977.

dos fluxos, esfacela a antiga estrutura da periferia em «arquipélagos». Configuram-se regiões periféricas dinâmicas ou em desenvolvimento, de lento crescimento, deprimidas, fronteira de recursos, segundo atraem mais *spread effects* do que perdem por drenagem.

A cidade não absorve apenas excedentes de capital gerados no campo, mas também contingentes de mão-de-obra liberados pela racionalização da produção agrícola. As relações cidade-campo têm, portanto, papel importante na diversificação da produção (e na da procura) e no ritmo de inovação tecnológica (variável dependente do processo de aumento da produtividade do trabalho) proporcionada pela crescente acumulação do capital e aumento na divisão social e técnica do trabalho³.

A difusão no espaço dos aumentos da produtividade do trabalho será acompanhada pelo aparecimento de novas actividades e outras funções integradoras, que serão determinantes na hierarquização da rede urbana.

Os factores que provocam a expulsão de contingentes agrícolas são basicamente de duas ordens: estagnação da produtividade do trabalho ou introdução de tecnologia inovadora (e racionalizadora). Enquanto nas economias desenvolvidas predomina o segundo factor (neste caso, as regiões de economia de subsistência são desprezáveis), nas economias subdesenvolvidas há uma combinação dos dois factores. Neste último caso, o *factor estagnação* actua de forma mais lenta, em função de um acréscimo demográfico não reprodutível localmente (se bem que o próprio êxodo gere uma dinâmica, com a variável informação e o comportamento de grupo). O *factor inovação* origina o desemprego «tecnológico», em função do aumento da especialização e da produtividade do trabalho. Isto não significa que a inovação implique automaticamente desemprego tecnológico; há inovações que, ao contrário, intensificam o trabalho, como, por exemplo, o regadio, certas culturas, a agro-indústria, etc. Estamos analisando, por agora, a inovação que causa efectivamente uma expulsão.

Ainda que estes dois factores possam provocar o mesmo fluxo campo-cidade, são distintos os processos originados pela estagnação e pela inovação. Enquanto o movimento causado principalmente pela inovação tecnológica pode ser compensado (mesmo que não automaticamente) pelo aumento do emprego produtivo urbano, tanto pelo aumento da componente da procura interindustrial como pelo aumento e diversificação da procura no sector agrícola, o mesmo já não se pode dizer do movimento causado principalmente pela estagnação (em confronto com o crescimento vegetativo da população e a disponibilidade de terra). Neste caso, a resultante principal será um aumento do subemprego e marginalidade urbana e um inflar desmesurado do sector terciário (incluindo aí diversos serviços ocasionais, trabalho de domésticas, etc.). A capacidade do subsistema do centro hierarquicamente superior de atrair e manter estes contingentes de reserva de trabalho e, simultaneamente, a sua tendência para concentrar espacialmente a inovação tecnológica constituem um entrave real para o desenvolvimento de centros de nível hierárquico intermédio.

As migrações internas são, em grande parte, determinadas pelos fluxos de capital e pelas características do desenvolvimento económico e têm papel de importância nas transformações socioeconómicas, coincidindo muitas

³ Paulo Haddad, *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento no Espaço*, IPEA, Rio de Janeiro, 1975. O autor introduz uma dimensão espacial nas análises de C. Furtado e Gunder Frank sobre o subdesenvolvimento.

vezes a mobilidade espacial com a mobilidade social, produzindo transformações na composição e na estrutura das classes sociais.

2. RESERVA DE TRABALHO E DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA

O desenvolvimento do comércio e da manufatura, por um lado, e a desagregação das relações feudais, por outro, foram processos que se alimentaram mútua e contraditoriamente. Assim como o aumento da circulação de mercadorias e da moeda, o crescimento da divisão e da produtividade do trabalho e o florescimento dos burgos e de uma nova classe — a burguesia comercial — estão na origem da decadência do feudo, é justamente a desagregação das relações feudais, rompendo os vínculos do servo à terra e ao senhor feudal, que vai proporcionar a mão-de-obra «livre» (no sentido de despossuída) para o desenvolvimento do artesanato e da manufatura e, num momento seguinte, para o arranque da revolução industrial.

Assim, a expropriação de camponeses e a expulsão de parceiros e meeiros das terras, como o processo que deu origem às *enclosures* na Inglaterra (e, muito mais tarde, a expropriação das terras comunais indígenas no México e, mais recentemente, a expulsão de alguns milhões de camponeses, meeiros e jornaleiros dos latifúndios dos Sudeste brasileiro, que originaram os chamados «bóias-frias») ⁴, foram sendo a forma de constituição de um mercado de trabalho de trabalhadores «livres».

Este «exército de reserva» não será exclusivamente a base de arranque da produção capitalista, mas será ciclicamente esgotado e reproduzido. É conhecida a importância atribuída por Marx à reserva de trabalho: «O exército industrial de reserva, durante os períodos de estagnação e prosperidade média, restringe o exército do trabalho activo; durante os períodos de superprodução e euforia impede que as suas pretensões se elevem. A população excedente relativa é, portanto, o eixo sobre o qual gira a lei da procura e oferta do trabalho.»

O carácter cíclico do movimento de absorção e reconstituição do exército de reserva está relacionado com os mecanismos que determinam o nível da taxa de lucro e, conseqüentemente, a propensão a investir dos capitalistas.

Para continuar existindo reprodução do capital em base alargada a partir do ponto em que se atinge o pleno emprego, esta teria de ser intensiva em capital, com conseqüente aumento da composição orgânica e da capacidade produtiva justamente no momento em que a taxa de crescimento do consumo tende a estagnar ou cair. Considerando o sistema aberto, o recurso à importação de mão-de-obra aumenta a elasticidade do potencial efectivo de produção, sem alterar na base o seu funcionamento cíclico (tomar como exemplo a atracção e actual repulsão de trabalhadores emigrantes na França, Alemanha, etc.). A proximidade do pleno emprego e o risco de decréscimo na taxa de crescimento do consumo, conjugados com

⁴ Assim chamados por viverem em favelas semi-rurais circundantes às empresas agrícolas e por trabalharem quando aí chegam camiões solicitando braços por um ou mais dias, para tal levando uma marmita com comida fria para a alimentação durante estes dias.

o facto de que, neste momento, um aumento generalizado na taxa de salário teria um efeito negativo sobre a taxa de lucro esperada, farão retrair os investimentos no sector produtor de bens de produção, o que desencadeará uma série de efeitos em cadeia que conduzirão à crise. No entanto, é a própria crise, ao reproduzir um exército de reserva, originar capacidade produtiva subutilizada e fazer baixar a taxa de juros, a taxa de salários, etc., que recriará as condições para um novo período de recuperação.

O papel da reserva de trabalho para o desenvolvimento capitalista é o de permitir a reprodução alargada do capital predominantemente extensiva, representando simultaneamente uma saída para o processo de produção da mais valia (mão-de-obra abundante e barata) e para o seu processo de realização (crescimento da produção paralelo ao crescimento do emprego e do consumo).

A descrição sumária que fizemos do ciclo corresponde, em linhas gerais, à fase concorrencial do capitalismo. Com a intervenção do Estado na economia e a concorrência monopolística, através do controlo da taxa de juros, do nível do emprego, de subsídios e investimentos estatais, o capitalismo consegue ter fases de crescimento mais longas e menos acentuadas e fases de depressão mais curtas e menos agudas. «Um alargamento das funções do governo, relacionado com a tarefa de influir na propensão ao consumo e estimular os investimentos, pareceria a um publicitário do século XIX ou a um financista americano de hoje uma espantosa violação dos fundamentos do individualismo; eu, pelo contrário, defendo isto como o único meio possível de evitar a destruição total das formas económicas actuais e como condição para que a iniciativa privada funcione com êxito.»⁵

**Utilização da capacidade produtiva e desemprego
(E. U. A., 1950-63)**

[QUADRO N.º 1]

Ano	Utilização da capacidade produtiva (1950 = 100)	Percentagem de desemprego em relação à força de trabalho
1950	100	5,0
1951	103	3,0
1952	99	2,7
1953	98	2,5
1954	87	5,0
1955	92	4,0
1956	89	3,8
1957	85	4,3
1958	76	6,8
1959	81	5,5
1960	81	5,6
1961	80	6,7
1962	83	5,6
1963	83	5,7

Fontes: Federal Reserve Board e Council of Economic Advisers.

⁵ John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, ed. Fondo de Cultura Económica, México.

Mesmo com este alargamento das funções económicas do governo, como propôs Keynes, com o crescente papel do Estado como investidor, consumidor e regulador dos mais importantes mecanismos económicos, podemos ver a manutenção de margens de capacidade ociosa e de reserva de trabalho, ainda em períodos de prosperidade, como foi o período de 1950 a 1963 nos EUA ⁶.

Nesta fase de hegemonia do capital financeiro e do capitalismo monopolista de Estado, outros factores terão importância crescente, relacionados com a reserva de trabalho: a exportação de capitais dos países do centro para a periferia, em busca de mão-de-obra abundante e barata e de expansão do mercado e a questão da importação de mão-de-obra. Não nos propomos tratar estes pontos de forma aprofundada no âmbito deste ensaio.

3. O SECTOR AGRÍCOLA E A URBANIZAÇÃO

A produção de um excedente alimentar é uma condição necessária, mas por si só insuficiente para o surgimento da cidade. A transferência de parte deste excedente através de impostos ou requisições, uma fase de arranque e de troca por certos serviços reais ou imaginários (governo, religião, segurança, etc.) numa fase seguinte, pressupõe a criação de instituições sociais e de relações de dominação, com o próprio processo de constituição de uma classe, que, por ser dominante, está livre das obrigações da produção directa ⁷.

Segundo Castells, os elementos fundamentais que originaram o processo da urbanização ligada à primeira revolução industrial são a desagregação das estruturas sociais agrárias, com o fluxo da população para os centros urbanos já existentes e a passagem duma economia «doméstica» a uma de manufactura e posteriormente de fábrica, concentrando a mão-de-obra e criando um mercado.

Esta análise deveria ser completada pelos processos sucessivos de aumento da divisão do trabalho, com conseqüente aumento da especialização e da dependência, e também pela análise da reconstituição cíclica de «bolsões» de reserva de trabalho urbano (desemprego e marginalidade), o que é determinado pelo ritmo de transferências do *stock* de mão-de-obra do sector tradicional de subsistência para o sector urbano-industrial.

A aglomeração urbana permite grande intensificação do processo de divisão do trabalho. Com o desenvolvimento de técnicas e a especialização dos ofícios, e também com a redução dos custos de transporte, a cidade vai constituir-se como um núcleo dinâmico, capturando actividades até então exercidas em meio rural e incorporando-as no seu complexo produtivo em expansão.

Do ponto de vista das relações intersectoriais (indústria-agricultura), o aumento da divisão do trabalho e da especialização, ligado ao processo de «captura» de actividades do campo pela cidade, vai transformar o processo original de apropriação do excedente (impostos e requisições em

⁶ P. Baran e P. Sweezy, *O Capitalismo Monopolista*, ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1970, p. 245.

⁷ P. Singer, *Imperialismo y Urbanización en America Latina*, ed. Era, México, 1973. P. Singer faz um paralelo entre o desenvolvimento da cidade e a constituição de uma estrutura de classes.

espécie) para um esquema no qual a própria actividade de transformação dos elementos da natureza pelo homem passa a ser somente iniciada no campo e concluída no centro urbano-industrial.

A economia de subsistência pode ser esquematicamente dividida em três secções: uma (SI) produtora dos meios e instrumentos de trabalho (adubos animais, ferramentas agrícolas artesanais, etc.); outra (SII) da produção agro-pastoril (caça e pesca, processo de cultivo, criação de animais, etc.); e uma terceira (SIII), responsável por pequenas transformações (peles, queijos, etc.). O processo de transferência e especialização leva a indústria urbana a apropriar-se da primeira e da terceira secções e a transformar substancialmente a organização e a produtividade da segunda ⁸.

Em contrapartida, o sector agrícola deve fornecer excedentes de mão-de-obra para o sector industrial e também bens intermédios e alimentos a baixos preços, possíveis de serem praticados pelo aumento da produtividade do trabalho na agricultura. O efeito das reduções sucessivas dos custos dos bens intermédios e alimentares será o de uma redução geral nos custos de produção e, em especial, nos custos da reprodução da força de trabalho.

O sector agrícola teria, em consequência, um aumento da composição orgânica do trabalho (relação trabalho complexo/trabalho simples), o que significaria uma alteração no perfil da procura de bens de consumo duráveis e não duráveis, representando assim um mercado para o sector da economia urbano-industrial produtor de bens de consumo.

O aumento da produtividade do trabalho, necessário para aumentar a produção e diminuir os preços unitários e simultaneamente liberar mão-de-obra, seria acompanhado por um consumo crescente, por parte da economia agrícola, de novos instrumentos de trabalho, fertilizantes, etc., constituindo-se desta forma um mercado para o sector da economia urbano-industrial produtor de bens de produção.

Este modelo, no entanto, nunca se verifica de forma pura. Uma série de factores da instância ideológica e político-institucional vão interferir: alianças de classe entre grandes agrários e o sector dinâmico-industrial, que permitem a manutenção de estruturas arcaicas na agricultura; o baixo custo de reprodução da força de trabalho na agricultura (muitas vezes com o recurso a um complemento de economia doméstica de subsistência), que desincentiva investimentos em bens de produção substitutivos de força de trabalho; o desvio dos excedentes acumulados na agricultura para a esfera especulativo-financeiro-imobiliária, que não contribui para a modernização da agricultura (Portugal antes do 25 de Abril e mais intensamente de 1968 a 1973); transferências compulsórias de parte do excedente agrícola para o sector industrial-exportador, numa economia dependente em fase de arranque da industrialização, sem produção industrial de bens capazes de aumentar a produtividade na agricultura (ver o exemplo do «confisco cambial» no Brasil de 1937 a 1955) ⁹

⁸ Esquema apresentado por M. Mazoyer no curso de pós-graduação de Desenvolvimento Agrícola, no Instituto de Estudos de Desenvolvimento Económico e Social, Paris-I, Sorbonne, 1974.

⁹ Tema desenvolvido na tese: *Intervenção do Estado na Economia Brasileira de 1930 a 1974*, apresentada no IEDES, Paris-I, em 1975, por C. Baumfeld. O «confisco» em si poderia ter um papel positivo se acompanhado por transformações na estrutura agrícola e por uma direcção distinta no processo de industrialização.

A industrialização e a modernização da agricultura conduzem, principalmente nos países do Centro industrializado, a tal nível de especialização, que cada exploração agrícola restringe a sua produção a um número reduzido de culturas, de maneira a não poder sequer assegurar, de forma autónoma, os alimentos para a reprodução da força de trabalho que utilizam.

A substituição da tracção animal pelo tractor e a do adubo animal pelo mineral permitem a dissociação da actividade agrícola da criação de animais. Este processo de aumento de nível de divisão do trabalho e da especialização faz não só que os núcleos urbano-industriais concentrem o excedente alimentar produzido no campo, mas também que *toda a produção agrícola*, que é drenada para a cidade, passe por processos de transformação industrial e parte dela vá ser então comercializada para o próprio sector agrícola ¹⁰.

Este processo, levado às últimas consequências, conduz a uma situação em que grande parte da população «rural» se dedica a funções que cada vez menos podem ser distinguidas das demais actividades urbanas. O grau de concentração e de centralização do capital nos países mais desenvolvidos do Centro leva praticamente à anulação das diferenças entre os vários segmentos do território nacional no que se refere a índices tecnológicos, indicadores de consumo, indicadores gerais de desenvolvimento, etc. Esta homogeneização ocorreu precisamente no caso norte-americano, por ser este o país líder da economia mundial. «[...] a face interna do imperialismo é essa incoercível tendência à homogeneização do espaço económico, enquanto a sua face externa, na maioria das vezes, não apenas aproveita das diferenças regionais reais, como as cria para seu próprio proveito.» ¹¹

4. INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O processo de industrialização não pode ser reduzido a combinações tecnológicas que aumentem a produtividade do trabalho e aprimorem e diversifiquem o produto final. Antes de tudo, este processo implica uma profunda readequação da divisão social do trabalho, na desagregação de certas classes sociais, na constituição de outras e na transformação dos mecanismos institucionais de apoio à acumulação do capital, e também uma substancial alteração na distribuição espacial das actividades.

A aglomeração espacial das actividades industriais deve-se, entre outros factores, à complementaridade entre diferentes unidades industriais, originando economias externas, à utilização comum de uma série de infra-estruturas e serviços especializados, à disponibilidade de força de trabalho e à existência de mercado.

Como exemplo, só em 1942, no Brasil, o Estado confiscou 64 % dos lucros dos exportadores de café.

¹⁰ Este tema é desenvolvido por P. Singer em *Urbanização e Classes Sociais*; o autor analisa as transformações sociais originadas da penetração do capitalismo na agricultura, nomeadamente a transformação do camponês em agricultor especializado.

¹¹ Francisco de Oliveira, *Sudene, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes*, edição Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977. O autor, que foi superintendente da Sudene, faz uma análise política dos desequilíbrios regionais, analisando uma evolução histórica desde a colonização e das economias de «enclave», inserida na divisão internacional do trabalho.

Assim, as cidades que vieram a constituir-se em centros industriais eram geralmente as que desempenhavam uma função comercial de certa importância, possuindo, em consequência, certos serviços e infra-estruturas, bem como vias de comunicação com a região circundante. A transferência gradual de actividades do campo para a cidade (que descrevemos anteriormente), combinada com o aumento da complexidade dos processos de fabrico e da dimensão das unidades (economias de escala), oferecendo novas oportunidades de trabalho (e, em consequência, um maior mercado), conduziram a uma ainda maior concentração espacial das actividades económicas, contrapartida do processo de concentração do capital.

Mas a cidade, que se constituirá em centro industrial, não é somente um somatório de esgotos, estradas, trabalhadores e estabelecimentos comerciais, «a cidade é o lugar geográfico onde se instala a superestrutura político-administrativa de uma sociedade [...] o que pressupõe a existência de um sistema de classes sociais; um sistema político que permita simultaneamente o funcionamento do conjunto social e a dominação de uma classe; um sistema institucional de investimentos [...]; um sistema de trocas com o exterior»¹².

Esta concentração, por um lado, exige um aumento e uma diversificação dos serviços existentes, do número de especialistas e funcionários «não produtivos» a tempo completo, do aperfeiçoamento dos sistemas de impostos e dos canais de relação com o exterior; por outro lado, vai aumentar o grau de *dependência* da região envolvente em relação ao centro urbano-industrial.

Estas relações de dependência acentuam-se, segundo Hilhorst¹³, pois os critérios de localização industrial com base no mercado e nas economias de escala vão reforçar a hierarquia existente (ao contrário do critério de localização com base na proximidade de recursos naturais, que poderia gerar novos pólos de actividades), aumentando a especialização e a dominação da periferia. Por exemplo: o comerciante da aldeia depende do grossista; a produção de produtos agrícolas deterioráveis depende do momento e da disposição de compra do intermediário; a venda de matéria-prima de uma região periférica para um centro depende da capacidade de processamento, do mercado, etc.

Com o desenvolvimento tecnológico dos transportes (e barateamento de seus custos), o critério de localização industrial mais importante passa a ser o da proximidade dos centros de decisão existentes, que, além de atraírem, polarizam as actividades realizadas em outros locais que dependem das suas decisões.

A não compreensão destes mecanismos pode conduzir a análises como a de Ferreira do Amaral (engenheiro director-geral dos Serviços Industriais em 1969), que, consternado pelo facto de certas empresas multinacionais terem abandonado a ideia de se instalarem em Viseu, optando pelos arredores de Lisboa, propõe como solução a instalação nas cidades do interior

¹² M. Castells, *La Question Urbaine*. Castells analisa neste capítulo (o fenómeno urbano) o processo de produção social da cidade de um ponto de vista histórico e económico.

¹³ Prof. J. Hilhorst, *A Razão de Ser do Planeamento Regional*. Neste texto, do curso intensivo de Planeamento Regional da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, 1972, Hilhorst articula a teoria da dependência (centro-periferia) com a teoria da dominação, de F. Perroux, destacando a importância da *variável disponibilidade de informação*.

de meios de ensino oficial de língua inglesa ou alemã «onde os filhos daqueles que virão a ser responsáveis pelas gestões fabris encontrem processo de iniciar ou de prosseguir seus estudos»¹⁴, tal como existem em Lisboa. E conclui: «[...] cremos estar aqui a chave do problema.»

Dada a análise anterior, é escusado explicar o que esta «solução» tem de simplista. No entanto, não podemos desconhecer que em numerosos casos em que existem alternativas equivalentes, no sentido do «óptimo económico», a decisão adoptada elege geralmente o local onde há vida urbana mais desenvolvida, e isto porque esta vida é mais atraente para os que tomam a decisão e muitas vezes terão de instalar-se nas proximidades de nova fábrica.

Myrdal¹⁵ demonstra como as regiões favorecidas não cessam de acumular vantagens e os efeitos de difusão do progresso se fazem sentir numa área territorial restrita.

Os mecanismos institucionais vão ter influência determinante, ao concentrarem espacialmente os empréstimos, créditos, participações e financiamentos nos centros urbano-industriais, através da cobrança de taxas e impostos de todo o território nacional. Desta forma, as maiores cidades tornam-se organismos de carácter predador¹⁶ em relação ao conjunto do País.

Estes mecanismos institucionais constam de outros elementos que podem eventualmente ter até maior importância, como a participação estatal no custo de reprodução da força de trabalho, através de fundos e serviços sociais, cuja distribuição também possui uma dimensão espacialmente hierarquizada (habitação social, formação técnica da mão-de-obra, saúde, etc.), assim como toda uma gama de serviços de infra-estruturas, comunicações e transportes postos à disposição das empresas ou fornecidos a preços subvencionados.

Voltamos agora ao tema, tratado anteriormente, dos factores responsáveis pelos fluxos campo-cidade. Tratados isoladamente, sem uma abordagem sistémica, tanto a intervenção do centro (inovação) como a sua não

¹⁴ Eng. Ferreira do Amaral, «O futuro da industrialização do País, o desenvolvimento regional e as empresas estrangeiras», in revista *Urbanização*, vol. 4, n.º 3, de Setembro de 1969. «[...] Os pesados relatórios de peritos imparciais assim têm deduzido não poucas vezes. Algumas fábricas têm sido erigidas em Portugal em consequência daqueles estudos; mas, eleita Viseu como a melhor solução, os estabelecimentos acabam por se situar a distância que não tem sido superior a meia centena de quilómetros de Lisboa ou do Porto. Porquê? Oferecemos a nossa resposta aos responsáveis pela política do desenvolvimento social das regiões da nossa província: porque não há nas nossas cidades do interior meios de ensino [...] onde os filhos [...]»

¹⁵ Gunnar Myrdal, *Teoria Económica e Regiões Subdesenvolvidas*, cap. III.

¹⁶ Martins Barata desenvolve a ideia de que o Orgurb (organismo urbano) é um explorador colonialista do território do País em *A Doença da Cidade*, ed. Horizonte, Lisboa, 1977. Sugere um esquema de «canalizações» (p. 132) elucidativo do sentido dos fluxos da rede das instituições de crédito e da rede de drenagem das tributações. Mas, por ironia do destino, o próprio Martins Barata, falando como vereador da Câmara Municipal de Lisboa, num colóquio no Centro de Estudos Geográficos, em Janeiro de 1978, defendeu a ideia de que o Município de Lisboa estava falido, entre outras coisas, por prestar a todo o território o serviço de ser a capital nacional, e chegou a sugerir a cobrança de uma taxa suplementar aos outros municípios por Lisboa, pela «prestação deste serviço». Isto vem reforçar a tese da «mão invisível do sistema», levando, no caso citado, o intelectual crítico a defender posições opostas à sua teoria do «Orgurb predador», quando está colocado numa posição de agente responsável pelo funcionamento do sistema.

intervenção (a estagnação) produziriam aparentemente os mesmos efeitos. Isto leva a que alguns cientistas sociais, preocupados com a questão da crescente marginalidade urbana nos grandes centros (principalmente de países do chamado terceiro mundo), proponham reduções no ritmo de crescimento industrial como solução para a diminuição dos fluxos cidade-campo, responsáveis pela marginalização e subemprego urbano.

Esta é uma solução francamente conservadora e economicamente muito pouco elaborada, pois, reduzida a taxa de crescimento, a própria oferta de trabalho para a população urbana progrediria a taxas proporcionalmente inferiores.

A análise que conclui que a estagnação é devida a uma não intervenção do centro é igualmente equivocada. A intervenção institucional concentradora de serviços, infra-estruturas e funções especiais nos centros urbanos de hierarquia superior, e portanto influenciando na direcção dos fluxos de capital, combinada com uma política de créditos e subsídios e com o poder de fixação dos preços (com a consequência de promover transferências inter-regionais de excedentes), constitui um tipo determinado de intervenção.

A não compreensão destes mecanismos conduz muito frequentemente a uma visão da sociedade «dual», ou de economia «dual»¹⁷, ou de estrutura «dual» (análise da CEPAL), sendo o denominador comum destas análises a constatação no interior de uma sociedade de um pólo desenvolvido e um pólo atrasado, sem um aprofundamento das relações existentes entre o desenvolvimento dum sector e o subdesenvolvimento do outro.

A análise dos fluxos inter-regionais (de capitais, recursos, mão-de-obra), desde a acumulação primitiva até ao momento actual, permite relacionar o subdesenvolvimento (ao nível de regiões ou de países) de um subsistema com o desenvolvimento do outro subsistema considerado¹⁸.

No entanto, à medida que aumenta a concentração espacial do capital, aumenta a densidade da ocupação humana de uma restrita área do território nacional, o que traz como consequência para a Administração Pública custos crescentes em matéria de obras cada vez mais sofisticadas e intervenções de diversa ordem: aproveitamento de vias fluviais cada vez mais distantes, para o abastecimento da grande cidade, túneis, viadutos e transporte subterrâneo, tratamento de esgotos e outras técnicas antipoluentes, etc. Isto implica custos marginais crescentes, ou seja, cada novo habitante custará mais caro à Administração que o precedente. Qualquer empresa capitalista que detectasse este andamento na produção em escala fecharia a empresa ou transformaria toda a linha de produção¹⁹.

A intensidade da concentração de capital e de recursos humanos provocada pela industrialização com o suporte institucional, que a viabiliza, atinge frequentemente níveis superiores aos exigidos pelos limiares da tecnologia industrial. Como este processo origina custos marginais crescentes e restringe espacialmente o mercado nacional²⁰, é perfeitamente viável a existência de planos e programas de desenvolvimento regional, com alte-

¹⁷ J. Hilhorst, em *A Razão de Ser do Planeamento Regional*, critica estas concepções com base na análise da dinâmica centro-periferia.

¹⁸ Entre outros autores que criticam a análise dualista, ver Samir Amin, *Le développement inégal*, ed. Minuit, e A. Gunder Frank, *O Desenvolvimento do Subdesenvolvimento*, ed. Zahar.

¹⁹ Martins Barata, *op. cit.*

²⁰ Bloqueando a segunda fase da industrialização segundo Myrdal e B. Becker, *op. cit.*

ração de alguns dos fluxos de créditos e investimentos para certos núcleos das regiões periféricas, com o objectivo de descongestionar o centro urbano-industrial e ampliar o mercado interno.

Geralmente, as consequências desta mudança parcial na direcção de certos fluxos será concentrada em um ou alguns pontos da periferia que tenham já algumas características favoráveis, tais como:

- Recursos naturais importantes;
- Um grupo social local com dinamismo e certa autonomia de decisão;
- Uma região nodal ao nível das comunicações e transportes ²¹;
- Disponibilidade de mão-de-obra técnica;
- A existência de uma certa acumulação autónoma.

Isto significará uma mudança dos fluxos migratórios internos e, como as distâncias entre os pontos de partida e os novos pontos de chegada diminuem, os fluxos podem até aumentar quantitativamente, dependendo do dinamismo económico destes novos centros intermediários em ascensão.

Esta alteração provoca geralmente uma redefinição dos subsistemas e de suas áreas de influência e reproduzirá os efeitos de drenagem deste novo centro intermédio em relação à sua periferia, mantendo-se as transferências entre este centro intermédio e o centro urbano-industrial hierarquicamente superior. A integração do mercado nacional passa por sucessivas redivisões regionais do trabalho, impostas pela necessidade de acumulação alargada do capital e expansão dos mercados.

O planeamento regional emerge então como uma forma de intervenção do Estado sobre as contradições entre a reprodução do capital em escala nacional e em escala regional, que, no entanto, se revestem de uma aparência de conflitos inter-regionais; o planeamento não é, portanto, a presença de um Estado mediador, mas, ao contrário, a de um Estado hegemónico (ou não) pelas formas mais adiantadas da reprodução do capital, para forçar a passagem rumo a uma homogeneização, geralmente descrita na literatura sobre planeamento como «o rumo da integração nacional» ²².

5. PLANEAMENTO E DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS

O alargamento das funções do Estado influenciando na própria organização da iniciativa privada, numa tentativa para diminuir a frequência e a amplitude das crises capitalistas e das contradições da reprodução do capital em escala nacional e regional, deu novos rumos ao planeamento regional.

Definiram-se regiões (deprimidas, subdesenvolvidas, sobrecongestionadas) com objectivos declarados de redução dos desequilíbrios sociais e regionais.

«[...] a grande depressão económica dos anos 30 mostrou que a concepção tradicional de planeamento físico e urbano não podia ser adaptada para resolver os complexos problemas socioeconómicos que se puseram nas

²¹ Hilhorst, *op. cit.*, na análise dos sistemas de fluxos, atribui fundamental importância à região nodal — a intercepção de vias de comunicação — para a atracção de actividades.

²² Francisco de Oliveira, *Sudene, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes*. O autor analisa as determinantes políticas do processo de planeamento.

regiões onde as consequências nefastas da grande depressão eram particularmente graves e onde as taxas de desemprego ao nível essencialmente regional eram particularmente elevadas [...]»²³

No entanto, quando as próprias leis da economia capitalista contrariam os objectivos acima formulados, o carácter dos planos não pode ser senão indicativo²⁴, sendo não poucas vezes ultrapassado na prática por uma série de planos privados, que contam a prazo com a força da aprovação do aparelho político-institucional, ganhando carácter normativo.

Quando estas regras de jogo não são respeitadas, como, por exemplo, sucedeu nos EUA, com o Tennessee Valley Authority (TVA), onde a intervenção governamental invadiu os domínios da iniciativa privada, o próprio sistema se encarrega de aniquilar a experiência e providenciar para que tal não volte a repetir-se²⁵.

Sendo um dos objectivos a atingir por diversos processos de planeamento, tal como, por exemplo, aponta a Constituição Portuguesa, a alteração da estrutura socioeconómica, há que conhecer-se, antes de mais nada, as actuais estruturas, bem como os processos que lhes deram origem.

Investir em determinados pontos do sistema sem conhecer o seu funcionamento e sem modificar a sua dinâmica interna provoca, geralmente, o seu crescimento nos moldes anteriores, reforçando as tendências que já se verificavam.

A falta de um estudo sistemático sobre a organização espacial portuguesa restringe o fundamento da programação económica aos conhecimentos empíricos que se possam ter acerca do seu funcionamento, o que vem conjugado com a justificativa de que «a máquina tem de continuar a trabalhar» para a continuação de uma política concentracionista.

Foi apresentado em 1977²⁶ um método de estimativa simples de fluxos inter-regionais através de um quadro de dupla entrada. A matriz dos coeficientes inter-regionais obtida foi a seguinte:

[QUADRO N.º 2]

Regiões vendedoras	Regiões compradoras			
	Norte	Centro	Lisboa	Sul
Norte	354	274	194	167
Centro	255	293	190	176
Lisboa	342	375	564	368
Sul	049	058	052	289
Total	1000	1000	1000	1000

²³ A. Kublinski, *Regional Development, Regional Politics and Regional Planning*, vol. IV, 1970, p. 269.

²⁴ V. Marrama, *Problemas e Técnicas da Programação Económica*, Clássica Editora, Lisboa, 1970.

²⁵ Tema desenvolvido em C. M. Baumfeld, «A programação económica e o socialismo de mercado — o caso da Jugoslávia», in *Economia e Socialismo*, n.º 18, Lisboa, 1977.

²⁶ A. S. Lopes, *Desenvolvimento Regional: Problemas e Estratégias para Uma Política de Desenvolvimento em Portugal*, Conferência Internacional sobre a Economia Portuguesa, Fundação C. Gulbenkian, 1977, Lisboa.

O que mostra a extrema dependência de todas as regiões em relação a Lisboa e à região norte (atreve-mo-nos a dizer Porto). No entanto, até aqui não há nada mais do que a quantificação daquilo que todos nós já sabíamos.

Apesar de tudo isto, é a seguinte a distribuição regional dos investimentos do sector público empresarial para 1976-80 ²⁷:

[QUADRO N.º 3]

Regiões	10 ⁶ contos	Porcentagem
Norte	34,9	16,3
Centro	25,4	11,8
Lisboa	142,7	66,5
Sul	11,5	5,4
Total	214,5	100,0

Há que conhecer os fluxos decorrentes das actividades do homem no espaço e sua estrutura, para que se possa agir sobre ela, modificando-a e avaliando qual a reacção do sistema a uma intervenção. Em analogia com a física, tudo depende da sua elasticidade e da intensidade da força actuante.

Sendo o espaço um produto de determinadas relações sociais, ele está impregnado de significado histórico de uma sociedade específica. Foi ela quem o produziu, sobre as bases traçadas pelas gerações anteriores, sob a direcção de grupos dominantes, objectivando o controlo do seu funcionamento com os menores custos.

No entanto, para apreender o estágio concreto real, há que analisar a produção do espaço numa sucessão descontínua de análises particulares perante os fenómenos históricos de maior impacte nas relações sociais e na articulação económica.

BIBLIOGRAFIA

- A. Gunder Frank, *O Desenvolvimento do Subdesenvolvimento*, ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1973.
- A. Simões Lopes, *Desenvolvimento Regional*, cadernos da Associação de Estudantes do Instituto Superior de Economia, Lisboa, 1977.
- Arghiri Emmanuel, *Le profit et les crises*, Maspero, Paris, 1975.
- Bertha Becker, *Desigualdades Regionais do Desenvolvimento*, IBGE, Rio de Janeiro, 1977.
- C. Bettelheim, *A Planificação Socialista da Economia*, Edições 70, Lisboa, 1975.
- C. Baumfeld, «A programação económica e o socialismo de mercado — o caso da Jugoslávia», in *Economia e Socialismo*, n.º 18, Lisboa, 1977.
- C. Baumfeld, *A Intervenção do Estado na Economia Brasileira de 1930 a 1974*, IEDES, Paris, 1975.
- C. Baumfeld, «Planeamento em Cuba», in *Economia e Socialismo*, n.º 23, Lisboa, 1978.

²⁷ Só foram contabilizados os investimentos com a sua localização regional inequívoca. PISPE (76/80).

- C. Baumfeld, «Les nationalisations au Portugal», in *Critique de l'économie politique*, n. s., n.º 2, ed. Maspero, 1978.
- Franisco de Oliveira, *Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes*, ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.
- G. Chadwick, *A sistem view of planning*, ed. Pergamon Press, Oxford, 1977.
- G. Myrdal, *Teoria Económica e Regiões Subdesenvolvidas*, ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1974.
- Henri Lefèbvre, *Le droit à la ville*, ed. Anthropos, Paris, 1968.
- H. Richardson, *Economia Regional*, ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1973.
- Horst Siebert, *Por Uma Teoria do Desenvolvimento Regional*, ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1973.
- J. Labasse, *L'Organization de l'espace*, ed. Hermann, Paris, 1966.
- Jorge Gaspar, *A Area de Influência de Évora*, Centro de Estudos Geográficos, Lisboa, 1972.
- J. Hilhorst, *Planeamento Regional — Um Enfoque de Sistemas*, cadernos do curso de Planeamento Regional da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, 1972.
- J. Hilhorst, *Estratégias de Desenvolvimento Regional*, idem.
- J. Hilhorst, *A Razão de Ser do Planeamento Regional*, idem.
- Josef Barat, *Política de Desenvolvimento Urbano*, IPEA, Rio de Janeiro, 1976.
- Josef Barat e outros, *Desenvolvimento e Política Urbana*, IBAM, Rio de Janeiro, 1976.
- J. P. Martins Barata, *A Doença da Cidade*, ed. Horizonte, Lisboa, 1977.
- Lúcio Kowarik, *Capitalismo, Dependência e Marginalidade na América Latina*, cadernos CEBRAP, São Paulo, 1974.
- Manuel Castells, *La question urbaine*, Maspero, Paris, 1972.
- Manuel Castells, *Sociologie de l'espace industriel*, ed. Anthropos, Paris, 1975.
- Michel Rochefort, C. Bidault e M. Petit, *Aménager le territoire*, Ed. Seuil, Paris, 1970.
- O. Sunkel, *Desarrollo, subdesarrollo, dependencia y desequilibrios espaciales*, ed. Fondo de Cultura Económico, México, 1971.
- P. Baran e P. Sweezy, *O Capitalismo Monopolista*, ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1970.
- Paulo Singer, *Economia Política da Urbanização*, ed. CEBRAP, São Paulo, 1973.
- Paulo Singer, *Desenvolvimento Económico e Evolução Urbana*, Ed. Nacional, São Paulo, 1974.
- Paulo Singer, *Dinâmica Populacional e Desenvolvimento*, ed. CEBRAP, São Paulo, 1970.
- Paulo Singer, *Imperialismo y urbanización en América Latina*, ed. Era, México, 1973.
- Paulo Haddad, *Desequilíbrios Regionais e Descentralização Industrial*, IPEA, Rio de Janeiro, 1975.
- Pierre George, *Précis de Géographie Urbaine*, PUF, Paris, 1961.
- R. Ledrut, *L'espace social de la ville*, ed. Anthropos, Paris, 1968.
- T. A. Broadbent, *Planning and profit in the urban economy*, ed. Methuen, Londres, 1977.
- V. Marrama, *Problemas e Técnicas da Programação Económica*, Clássica Editora, Lisboa, 1970.
- W. Isard, *Location and space economy*, ed. Wiley, Nova Iorque, 1956.
- W. Isard, *Methods of regional analysis*, ed. M. I. T. Press, Massachusetts, 1963.
- Institut d'Etudes Politiques, *Aménagement du territoire et développement régional*, vol. v, Grenobla, 1972.
- Cadernos de Análise Regional*, n.º 1, CEUHDP, Ministério do Equipamento Social, Lisboa, Janeiro de 1976.