GLOBALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL*

*António Simões Lopes***

“The most serious challenge for the world economy in the years ahead lies in making globalization compatible with domestic social and political stability...in ensuring that international economic integration does not contribute to domestic social disintegration”

Rodrik Dani¹

*A Economia, como ciência social, impõe que mesmo a análise do processo económico não fique confinada aos aspectos económicos; mais ainda quando está em causa o **desenvolvimento**, que não pode ser aferido apenas pelos resultados do **crecimento** da economia. Este contexto, levanta-se a dúvida sobre se a **globalização** tem estado ao serviço do desenvolvimento.*

A globalização está instalada, vem-se instalando desde sempre. Fases houve em que os portugueses contribuíram grandemente para

** CIRIUS – Centro de Investigações Regionais e Urbanas.

ela. Mas só em relação a algum nivelamento dos preços ela trouxe “convergência”. Não a trouxe em relação à distribuição da riqueza. Conviria “regulá-la” nesse sentido.

A globalização é por natureza, dada a escala que já assumiu, dificilmente controlável. Os “radicais” situam nela a causa maior da rotura dos sistemas naturais e da redução da diversidade. Mais geralmente, entende-se que a globalização, que não tem deixado subordinar-se à solidariedade, cria problemas éticos sérios: as grandes “corporações”, que dela se têm apossado, ultrapassando os limites e as capacidades dos Estados, tornam-se dificilmente “reguláveis”.

*Defende-se a necessidade de arvorar os objectivos do desenvolvimento em fins “últimos”, no quadro do **desenvolvimento regional**. Enumeram-se factores que se admite constituírem expectativas positivas nesse sentido: a nível da União Europeia, o EDEC, o 2º Relatório sobre a Coesão, o próprio princípio da subsidiariedade; o PDR e as GOP, a nível nacional. Como qualquer acção concreta só pode realizar-se no território, nas regiões, as políticas de desenvolvimento regional irão condicionar a globalização, regulando-a.*

Princípio básico é que a globalização se assuma como instrumento do desenvolvimento e não só como instrumento do crescimento.

Palavras-chave: globalização, desenvolvimento,
desenvolvimento regional, crescimento,
regulação.

1. DUAS NOTAS PRÉVIAS E UMA INTERROGAÇÃO-CHAVE

Não basta determo-nos especificamente sobre o “processo económico” para considerarmos as perspectivas e desafios que se levantam a uma qualquer economia – à economia portuguesa – nos

tempos que correm. Assente que a Economia é uma Ciência Social não podemos ficar pela análise dos aspectos económicos do fenómeno social que à Economia compete; temos de considerar os “outros” aspectos não especificamente económicos, e a sua envolvente, se queremos ser realistas.

Na recente I Convenção Nacional dos Economistas, um Ilustre Conferencista começava por identificar os principais problemas da economia portuguesa e colocava, em primeiro plano, na perspectiva da competitividade, (i) a educação, a formação de recursos humanos, a qualificação das pessoas, (ii) a justiça e a administração da justiça, (iii) o Estado e a regulação da economia (insuficiências e excessos), (iv) a legislação laboral de enquadramento². Junte-se-lhes a ética, a cidadania, os valores, e ter-se-á certamente uma panóplia enquadadora das perspectivas e dos desafios da economia, em que os aspectos económicos parece não estarem presentes.

Os problemas do desenvolvimento estão muito longe de ser apenas problemas da economia.

Num seu artigo recente, Mário Murteira começava por abrir à discussão “novidades” dos tempos mais recentes; situando-se no campo que é também nosso de que “a novidade” depende tanto ou mais do olhar de quem observa do que do seu objecto. Este, afinal, ao menos no domínio das Ciências Sociais, só em parte é realmente “objectivo” – pois é sempre dalgum modo construído pelo sujeito do conhecimento³.

Não se insista, pois, na pretensa objectividade dos técnicos, ou dos cientistas, ou na sua pretensa neutralidade; que o mesmo é dizer, não se desvalorize a importância dos factos e dos aspectos da realidade que escapam a apreciações estritamente objectivas. Mas, persiga-se a objectividade.

As notas anteriores servem de preâmbulo à reflexão que se segue, sobre globalização e desenvolvimento. Ela tem de resto o seu ponto de partida numa interrogação prévia:

Está a globalização ao serviço do desenvolvimento?

Se não está, e deveria estar, que fazer?

2. O “QUADRO” DA GLOBALIZAÇÃO

A **globalização** está aí; e está para ficar, tudo o indica, para uma permanência longa, provavelmente tão longa quanto o foi o seu percurso anterior, já que se poderá argumentar que o comportamento das sociedades humanas tem sido desde sempre no sentido do alargamento dos horizontes, da descoberta, do “achamento”, que não deixariam de ser formas de globalização com ritmos diferenciados no tempo, impulsionadas por ambições de alargamento do conhecimento, por vezes associadas à expansão da fé e de valores espirituais, mas sempre determinadas por interesses com forte dominância económica.

Vastos atropelos aos valores humanos, como hoje os vemos, ela levou a cometer, e a escravatura como a segregação ficaram a demonstrá-los. De facto, a globalização e crescimento diferenciado entre as comunidades – designadamente entre países, entre regiões e entre continentes – têm uma longa história, aqui e além interrompida.

Focando a atenção em épocas mais recentes⁴, será de reter que no século que antecedeu a 1ª Grande Guerra as transformações tecnológicas e a política económica impulsionaram significativamente a globalização, com resultados desiguais e desequilibrados em termos de distribuição do rendimento. A 1ª Grande Guerra, fragmentando a economia internacional, interrompeu o processo de globalização por mais de uma geração porque as tentativas do após-guerra para a restaurar terminaram desastrosamente em depressão, autarcia e nova guerra. A globalização viria no entanto a emergir de novo como tendência e, desde então, a convergência a nível dos preços parece ter tido algum sucesso que não se registou a nível dos rendimentos.

Por várias razões, o impacto da globalização foi predominantemente assimétrico. A produção em massa adoptada pela economia americana e muito replicada noutros quadrantes havia de impulsionar mais a globalização; e a integração dos processos produtivos havia de gerar as grandes “corporações”, levando-as a assumirem-se como “multinacionais”.

Neste contexto, pode dizer-se que a globalização se confronta hoje com alguma oposição; mas tem apoios convictos, havendo quem expressivamente afirme que tentar evitá-la é como tentar evitar o movimento da terra.

A oposição mais viva vem, naturalmente, dos sectores mais “fundamentalistas”.

3. LEITURAS “PREOCUPADAS” DA GLOBALIZAÇÃO

Leituras recentes de “radicais”⁵ levam-me a encontrar os que asseguram que a globalização – porque é “onda”, porque é “moda” – não é sustentável. As ondas “sobem”, mas voltam a cair, desfazem-se na areia; as modas, porque aparecem subitamente nas páginas da história, têm elevada probabilidade de desaparecer com igual rapidez, porque o que não é feito com o “tempo” o tempo se encarrega de desfazer. Mas a globalização não apareceu subitamente nas páginas da história.

A escala própria da globalização é demasiado ampla para permitir qualquer espécie de controlo racional. Daí que muitos dos radicais defendam o estabelecimento de uma “ordem” do que é pequeno, não porque o pequeno seja necessariamente belo, mas por proporcionar às pessoas, por todo o lado, a possibilidade de acompanhar, controlando, os acontecimentos. Numa escala “gigante” qualquer veleidade de controlo é posta em causa pelo próprio factor “escala”. A necessidade, incontroversa, de fazer despertar a mente e o sentir humanos para as aspirações **humanas**, para a dignidade **humana**, impõe que nos situemos em escalas compatíveis com a capacidade humana de controlo.

Não só para os mais radicais, mas particularmente para eles, a instalação da globalização aparece associada à desintegração e rotura fatais dos sistemas naturais – organismos biológicos, famílias, comunidades, ecossistemas, biosfera, bem como o substrato geológico e o ambiente atmosférico. Para eles, a ciência, a tecnologia, perante

tais problemas, apenas conseguem mascarar os sintomas e “prolongar a agonia”. A mudança climática aí vem, aí está, e possíveis catástrofes a acompanharão se as grandes “corporações” continuarem sem controlo em ambiente de globalização, elas que sempre se propõem, e quase só, à maximização da produção e do crescimento.

E surgem assim os conflitos e as contradições da “aldeia global”.

Todos integramos de facto uma mesma comunidade, sendo de todos nós todos os seus problemas. Justifica-se então que a integração espacial seja perseguida para ser conseguida, até porque há problemas que não se circunscrevem nem cabem dentro de quaisquer barreiras ou fronteiras, como sucede com muitos dos problemas ambientais; assim como há outros que têm a ver com a redução e possível extinção de parte do património mundial de bens de capital, que o são muitos dos recursos naturais e não apenas os não renováveis. Além disso, a comunidade global que constituímos não deve ser reduzida na sua diversidade.

“Aldeia global” será, mas em sentido diverso do que se tem entendido desde sempre para as comunidades que, de facto, as tradicionais aldeias sempre foram.

Com menos radicalismo, embora, as mesmas preocupações se exprimem⁶ alargadamente perante a rápida aceleração do processo globalizador que os meios trazidos pelo progresso das tecnologias da informação têm facilitado. A emergência de novos problemas éticos é em si inevitável, problemas que vão desde o défice de humanização profissional em conjuntura que favorece o individualismo e enfraquece as lealdades, à “erosão das comunidades tradicionais por força da penetração do mercado (e a globalização é a mundialização do mercado) que atinge o próprio Estado. O Estado-nação perde todos os dias capacidade para exercer eficazmente as suas funções de regulação, o que coloca problemas éticos fundamentais: quem zela pelo bem comum? E quem se preocupa com os que ficam à margem do progresso económico, à escala interna dos países como à escala internacional?”

A internacionalização das empresas suscita também problemas no plano da ética empresarial, problemas que se transferem para o meio social e para o meio ambiental, com a violação fácil dos direitos dos trabalhadores e dos direitos do ambiente. E tudo isso acontece, para o bem e para o mal, com uma mudança radical no conceito de “soberania nacional” a que estávamos habituados; está afirmado o direito – e até o dever – de intervenção da comunidade internacional quando estejam em causa direitos fundamentais das pessoas, levantando-se designadamente a partir daí a questão de saber quem tem legitimidade para actuar em nome da comunidade internacional.

“Mas o essencial é isto: num mundo globalizado, quem cuida do bem comum mundial?”... “Sem uma evolução no sentido de construir um enquadramento político para a globalização, os mercados acabarão por prevalecer”. Algumas empresas multinacionais são mais poderosas – até politicamente – do que muitos Estados. “Os mercados globais ditam cada vez mais a sua vontade aos políticos das nações... Sem algum controle democrático sobre os mercados à escala internacional, será a economia a prevalecer sobre a política”.

Ora o mercado será “um meio de uma extraordinária eficácia – mas não deve funcionar no vazio político”. Se assim for, a globalização tornar-se-á “selvagem”.

No entanto, o escândalo maior do nosso tempo são as desigualdades que persistem numa época em que os progressos da ciência e da técnica permitiriam saciar a fome a todos; e a nova economia global envolve riscos sérios de agravamento de assimetrias, ela que pesadamente se apoia sobre a concorrência desregulada. Os pobres não estarão a ficar mais pobres, em termos absolutos, mas estão decerto a ficá-lo em termos relativos, porque está a marcar-se a diferença, a divisão, entre os beneficiários da impropriamente chamada “nova economia” e os excluídos da globalização e da chamada sociedade de informação. “A decisão política de os poderes públicos se preocuparem a sério com os excluídos passa pela ética”.

Até onde a globalização, que traz associada a competitividade, vai ser marcada pela solidariedade?

4. A RELEVÂNCIA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

É neste contexto de uma clara e quase obsessiva entrega à globalização, com marginalização preocupante das mais que prováveis consequências à escala interna dos países e à escala internacional, pela negligência da ética e dos valores e pelo perder de vista das pessoas, que importará discutir a relevância das políticas de desenvolvimento regional. Por mim irei mais longe, e sustentarei a tese de que hoje, mais do que nunca, o Desenvolvimento Regional é indispensável, ao menos como elemento crítico dos efeitos da globalização desregulada e, mais do que isso, como um dos instrumentos reguladores da própria globalização. Temos de nos aproximar o mais possível das pessoas, assumindo como objectivo, no quadro dos valores humanos, o Desenvolvimento Local, ou o Desenvolvimento Regional, orientando a globalização para o aproveitamento dos recursos endógenos; para ter presentes as pessoas. E é necessário fazê-lo sobretudo enquanto a maioria, conscientemente ou apenas passivamente, aceitar que a onda de globalização se propaga pacificamente, sem freio e sem rédeas.

Será possível que os objectivos da globalização ultrapassem os meros desejos de crescimento? Será possível impor o desenvolvimento ao crescimento, deixando a este o papel de **instrumento**, nunca o de **objectivo**? Será racional abdicar do exercício da regulação?

Alguma relevância se espera de vozes de responsáveis políticos que por vezes se fazem ouvir. Na sua mensagem aos Economistas, proferida na Conferência Anual da Royal Economic Society – 2000 –, o Chancellor of the Exchequer deixava expresso: “the answer is not no rules but the right rules”; e defendia a reabilitação das teorias da regulação, afirmando que não só aos membros do Governo é cada vez mais necessário o domínio dos princípios básicos da economia como, por razões múltiplas, é cada vez mais necessário que a administração (“civil servants”) compreenda a complexidade e a necessidade da economia da regulação⁷.

4.1. Clarificação de conceitos

Na perspectiva de subordinar o crescimento ao desenvolvimento, impondo os objectivos deste como orientações reguladoras gerais (“guide-lines”), duas preocupações devem guiar-nos: a da objectividade e a da operacionalidade dos conceitos que utilizamos.

A objectividade ganha-se afastando confusões, e uma há que deve ser liminarmente rejeitada: desenvolvimento não é crescimento.

O desenvolvimento é **fim** e o crescimento é apenas **meio**.

O crescimento será frequentemente necessário ao desenvolvimento, mas para o servir; do que resulta não ser qualquer crescimento, o crescimento em qualquer lado ou o crescimento a qualquer preço necessariamente útil ao desenvolvimento.

Depois, o desenvolvimento não é estritamente “económico”. Será socioeconómico, será social (que naturalmente envolve o “económico”), deverá ser humano, porque às pessoas se destina. Assim, será sempre redutor adjectivá-lo de “económico”, mesmo de “socioeconómico”. Será sempre redutor adjectivá-lo.

O conceito de desenvolvimento envolve dimensões que transcendem a económica: a liberdade, a justiça, o equilíbrio, a harmonia são-lhe inerentes⁸, de tal modo que não pode considerar-se desenvolvida a sociedade, por mais rica em termos médios e materiais, onde a opressão e as desigualdades se instalaram, onde o bem-estar de alguns acontece à custa da pobreza de outros. Até onde a sensibilização existe para que a globalização respeite os objectivos do desenvolvimento?

E acrescente-se, sem margem para discussão, que o desenvolvimento é para as pessoas **onde estão**. Isto é, o desenvolvimento tem de chegar a elas, não devendo continuar a contar-se despreocupadamente com a possibilidade de algumas disporem de mobilidade para procurarem o desenvolvimento, até porque as mais carenciadas de meios são também as que mais carecem de capacidade de deslocação.

Adicionalmente, o desenvolvimento tem de ser **sustentável**, sendo também a sustentabilidade inerente ao conceito. Não é desenvolvida a sociedade em que o bem-estar de hoje possa pôr em causa o bem-estar de amanhã; onde o património de recursos que sejam bens de capital⁹, ou que se comportem como tal (pense-se nos recursos renováveis consumidos a ritmo superior ao da sua capacidade de renovação), seja utilizado pelas gerações de hoje em termos de comprometer oportunidades das gerações de amanhã. Se, como se disse antes, não pode considerar-se desenvolvida a sociedade em que o bem-estar de alguns é atingido à custa das privações dos outros, também não será desenvolvida a sociedade quando o bem-estar das gerações de hoje redundar em redução de oportunidades para as gerações futuras.

Por tudo isto mantenho ser dispensável, podendo ser mesmo redutor, adjectivar o termo “desenvolvimento”. Desenvolvimento é desenvolvimento regional, é desenvolvimento local, é desenvolvimento humano. Desenvolvimento tem de ser sustentável, se não, não é desenvolvimento.

E vem, de seguida, a operacionalidade do conceito, em que alguns teimam em acreditar apenas se, e quando, lhe for dada expressão quantitativa.

É obviamente também demasiado redutor querer exprimir um conceito como o de desenvolvimento em termos quantificados. Desde logo, valores tão fundamentais como os da liberdade e os da justiça só muito artificialmente poderiam quantificar-se. Não tanto a justiça social, enquanto referida às condições materiais de vida, porque para ela poderão sempre apontar-se padrões mínimos de comportamento expressos em níveis máximos de desigualdade aceitáveis.

Em geral, porém, se a reivindicação existe para se exprimirem quantitativamente os níveis de desenvolvimento, sob pena de invocação da falta de operacionalidade do conceito, não há senão que fazer-lhe face. Tenho por isso vindo a propor, de longa data¹⁰, que o desenvolvimento se traduza por acesso, por ser inquestionavelmente possível medir a acessibilidade, qualquer que seja a sua natureza: acessibilidade financeira, ou económica, para que no mínimo se pode

dispor dos indicadores de rendimento; acessibilidade física, facilmente convertível em medidas de distância ou de tempo, por natureza quantificáveis. E com estes pressupostos tenho defendido que se exprima o **desenvolvimento** em termos de **acesso das pessoas, onde estão, aos bens e serviços e às oportunidades que lhes permitam satisfazer as suas necessidades básicas**.

Releve-se o esmiuçar do conceito e o repisar da sua operacionalidade:

- Desenvolvimento é **acesso**, e a acessibilidade é mensurável.
- Desenvolvimento é **acesso das pessoas**, porque o desenvolvimento é para as pessoas.
- Desenvolvimento é **acesso das pessoas, onde vivem**, porque não é legítimo contar apenas com a possibilidade de algumas se deslocarem a procurar o desenvolvimento quando este não lhes chega; seriam de resto as mais desfavorecidas a ter menos capacidade para o procurar, já se disse.
- Desenvolvimento é **acesso das pessoas, onde vivem, aos bens e serviços e às oportunidades que permitem satisfazer as suas necessidades básicas**, incluindo-se nas “oportunidades”, por exemplo, o emprego e a formação, como necessidades verdadeiramente básicas, e no conjunto dos bens, serviços e oportunidades, a fruição de bens e serviços culturais – outro exemplo.

O conceito de desenvolvimento, quando associado às necessidades básicas, tem além do mais a vantagem de ser evolutivo, não estacionário, já que as necessidades básicas hão-de situar-se, progressivamente, a níveis de cada vez maior exigência à medida que o desenvolvimento acontece.

Por outro lado, ao integrar-se no conceito a determinante localização, vem corroborar-se a asserção de que o desenvolvimento é desenvolvimento regional, e é desenvolvimento local. Só há um conceito de desenvolvimento, não sendo por isso necessário adjectivá-lo, já o deixámos claro. Se o fazemos, no entanto, é para afastar a displicência de alguns que pretendem fixar-se, simplisticamente, em

valores médios globais, raramente representativos, portanto sem relevância assegurada.

Aposta-se, assim, na objectividade e operacionalidade do conceito de desenvolvimento; e acredita-se que a onda da globalização, que sem controlo tende a afastar-nos das pessoas, possa ser de algum modo contida, regulada, estimulando-a à consideração dos objectivos de desenvolvimento, incentivando-a a fixar-se neles. São as questões éticas a impô-lo.

Matéria relevante passa então a ser a da avaliação da oportunidade para contrapor as políticas de desenvolvimento, como instrumento de regulação, à “onda” da globalização, enquanto esta não for susceptível de se assumir como instrumental, apenas, do desenvolvimento.

4.2. Possibilidades do Desenvolvimento Regional

Numa apreciação breve considero que há hoje factores francamente favoráveis ao advento das políticas de desenvolvimento regional – do desenvolvimento –, embora haja também factores que lhe são desfavoráveis.

De entre os factores favoráveis referenciarei, embora muito limitado ainda ao enunciado de princípios para a acção, de filosofias de procedimento, de metodologias da política, o “**Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário**”¹¹ (EDEC) emanado da Comissão das Comunidades, verdadeiro guião de condução das políticas económicas de desenvolvimento a que falta a conveniente e porventura ainda utópica imposição do seu cumprimento. Mas, apesar disso, nunca se avançou tanto – e é uma instância comunitária a fazê-lo – na demonstração da indispensabilidade de considerar a dimensão espacial como determinante e condicionante das medidas de política.

Irei mais longe porém, na consideração dos factores “favoráveis”. Ainda a nível da União Europeia – e a União Europeia é verdadeiramente um espaço supranacional, concreto, de exercício da globalização – foi possível adquirir o princípio da subsidiariedade,

assente no pressuposto lógico e de aceitação fácil de que há níveis de competência adequados para as várias medidas ou atribuições de política; e, nessa base, só faz sentido que caibam ao nível “central” algumas delas, assim como aos escalões “nacionais” caberão também só algumas, isto é, as que mais adequadamente possam ser exercidas a esse nível, se estão em causa, entre outras, preocupações de eficiência e eficácia.

Este princípio da subsidiariedade, incontestado quando se confrontam escalões de decisão supranacionais e níveis de decisão nacionais, tem de ser assumido em plenitude, sob pena de ferirmos de incoerência e de incongruência a sua aplicação a nível nacional e supranacional. E é por isso que, agora internamente, à escala dos países, passamos a ter por adquirido que as decisões de política e as políticas a adoptar devam ser atribuídas aos níveis decisoriais mais competentes – o nacional, o regional, o local –, de acordo com a natureza das matérias.

De lamentar que só acidentalmente, e sempre de forma muito negligenciada, o débil debate sobre a regionalização que antecedeu o referendo não tenha colocado a questão da descentralização neste contexto, que é o da procura da adequação das atribuições às competências, por forma que pudesse de facto decidir-se sobre o interesse da criação de um nível decisional intermédio (perante o nível nacional e o local). Tudo pareceu centrar-se então, e de forma ainda assim deficiente, na questão do número e da delimitação geográfica das regiões, questão certamente menor mas que, por mal conduzida, foi bem aproveitada para inviabilizar a regionalização. E, no entanto, a regionalização poderia ter-se convertido em passo decisivo da reforma da Administração.

O princípio instituído da subsidiariedade e a assunção sem reservas da relevância da dimensão espacial nas políticas económicas e, mais globalmente, nas políticas de desenvolvimento, favorecem a meu ver a emergência do desenvolvimento regional, ao menos como instrumento regulador do exercício da globalização, desenvolvimento regional que deveria de resto ser assumido como objectivo e não como

instrumento. Mas há ao nível comunitário (da Comunidade Europeia) e também ao nível nacional outras indicações interessantes, por positivas, da importância que começa a ser dada ao factor espacial.

A nível da União Europeia, o Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social é particularmente relevante, porque faz assentar a construção da Europa na solidariedade dos povos e na diversidade dos territórios; e assume o desenvolvimento como objectivo na perspectiva dos espaços, das regiões, das pessoas.

A nível nacional não só o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) veio, melhor do que nunca, espacializar a análise e espacializar as medidas de política, como teve sequência nas Grandes Opções do Plano (GOP) que, pela primeira vez, surgem também com preocupações de espacialização embora sobretudo na análise-diagnóstico, muito mais do que no consubstanciar da estratégia.

Apesar de tudo não pode escamotear-se que a ausência de medidas de política regional tem vindo a gerar efeitos perversos por força das assimetrias instaladas, factor necessariamente desfavorável à implantação do desenvolvimento regional como síntese das políticas de desenvolvimento, além de lhe dificultar a eficácia.

Com efeito, a permanência e, em muitos casos, o agravamento dos desequilíbrios determinou o empobrecimento em recursos humanos das áreas mais desfavorecidas, empobrecimento que se traduz, quantitativamente, no seu envelhecimento e na perda dos seus elementos dinamizadores mais válidos. De facto, o atraso em fazer chegar o desenvolvimento às pessoas tem levado as mais capazes a procurar o desenvolvimento, tantas vezes ilusoriamente, por força das imagens frequentemente distorcidas que os mais potentes instrumentos de comunicação social lhes levam. A esse movimento de procura entregam-se sobretudo, como já se disse, os mais válidos e capazes, os melhor dotados, os que possuem espírito empreendedor; também, os que têm níveis de instrução e de preparação em geral mais elevados.

O depauperamento dos meios humanos é assim quantitativo e qualitativo; e há simultaneamente, a todos os níveis, o

depauperamento adicional das regiões em resultado do subaproveitamento de outros recursos, designadamente os naturais, e o subaproveitamento das infra-estruturas instaladas.

O progressivo esvaziamento em recursos humanos das “áreas de drenagem” traz consigo redução significativa da força de pressão necessária para fazer valer os objectivos de desenvolvimento em base espacial; mesmo em ambiente democrático, e particularmente nele, porque é determinante a força do voto. Simultaneamente, as “bacias de recepção”, de que as áreas metropolitanas são a forma dominante e a mais expressiva, reforçam o seu potencial humano de todos os pontos de vista; e porque a “recepção” não foi preparada, aos problemas de subaproveitamento dos recursos e infra-estruturas das áreas de emigração passam a somar-se os problemas de sobreutilização, também de recursos e infra-estruturas das áreas de imigração, a traduzirem-se em congestionamentos e sobrecargas os mais diversos – na habitação, no ensino, na saúde, no tráfego, no abastecimento de serviços em geral. Só que, no estabelecimento de prioridades para a resolução dos problemas, porque os ciclos temporais da política são curtos, não se perseguem, se se formulam, objectivos de longo prazo, ficando-se a política quando muito pelo médio prazo, que é em geral demasiado curto.

Assim, porque os problemas das áreas metropolitanas são mais expressivos, porque não são escamoteáveis nem escamoteados, porque são mais imediata e visivelmente graves e, sobretudo, porque a força de pressão do voto é aí progressivamente mais marcada dado que a população não diminui e tem grande capacidade reivindicativa, o risco está eminente, existe, de concentração da atenção e dos meios na resolução dos problemas da “metropolitaneidade” deixando, na prática, como menos relevantes, os da “interioridade” que nunca encontraram força suficiente para serem resolvidos.

Não pode dizer-se, por isso, que a conjuntura seja favorável à instalação de práticas políticas que combatam definitivamente os desequilíbrios regionais. O próprio conceito de desenvolvimento regional que antes enunciei e defendi começa a revelar-se importante,

porque sendo o desenvolvimento para as pessoas, **onde vivem**, a problemática das áreas metropolitanas não lhes pode escapar e a grande maioria das pessoas vive actualmente nelas. A prioridade que deveriam merecer as áreas menos desenvolvidas arrisca-se assim a continuar adiada perante a efectiva prioridade que as áreas congestionadas vão exigir.

4.3. A necessidade de regulação

Neste contexto, a racionalidade impõe que as políticas de desenvolvimento, norteadas pelo refrear dos desequilíbrios, sejam chamadas a “regular” os efeitos nefastos da globalização que, sempre acompanhada da procura desenfreada da competitividade, há-de estimular a curto prazo e porventura também a médio prazo o crescimento desigual e, numa óptica interna, pernicioso, das regiões metropolitanas.

No entanto, tempo virá, se não está já aí, em que nos valores do desenvolvimento hão-de pesar cada vez menos as condições materiais de vida, em que as necessidades básicas, satisfeitas as mais elementares e primárias, passem a situar-se aos níveis de exigência mais elevados do conhecimento, da cultura, do ambiente, da qualidade de vida; e assistir-se-á então à procura pressurosa dos espaços geográficos deixados antes. Importante será, contudo – é a racionalidade a justificá-lo –, que não se deixem degradar mais tais espaços, por inércia, por incúria, por falta de voluntarismo, porque será então muito mais elevado o preço a pagar pela sua fruição, e porque a sua descaracterização gerando empobrecimento, é um risco real no arrastamento da sua degradação.

Da globalização sempre se desejará retirar apenas o que sejam vantagens para o desenvolvimento humano, e a abertura dos espaços que à globalização é inerente não pode deixar de ser vista como promissora de uma comunidade mais “global”, mais interactuante e, espera-se, mais solidária (o “global” deveria ser, na acepção do

poeta¹², o “local sem paredes”). Ponto é que ela não radique em princípios de competitividade deixados à solta, que sem dificuldade abafarão a solidariedade sobretudo quando os estádios de partida são globalmente desequilibrados, a deixarem o campo franco a processos cumulativos de desequilíbrio. Por isso a já referida necessidade de criar mecanismos de regulação, no mínimo compensatórios dos efeitos nefastos de uma globalização que os tem, indiscutivelmente, se entregue a si mesma; efeitos nefastos que, por maior que seja a utopia ou o simples optimismo, serão os de verificação mais provável, por mais fácil, e os de realização mais desejada e conseguida para alguns. É também aqui que a **cidadania** faz falta¹³.

Ao desenvolvimento regional e às políticas de desenvolvimento deverá ser atribuída essa tarefa de regulação dos processos de globalização, particularmente quando a via da competitividade é a privilegiada.

Se queremos que o desenvolvimento chegue às pessoas; se convictamente achamos que a liberdade, a justiça, a procura de equidade são valores do desenvolvimento a defender e sobretudo a colocar ao nível dos objectivos; se aceitamos o princípio ético básico de que não é legítimo que as gerações futuras vejam reduzido o seu leque de oportunidades face à nossa, e por causa da nossa; então não há senão que perspectivar, sob a forma de cenários de desenvolvimento e na base do princípio enunciado os quadros de vida de longo prazo e definir as trajectórias de médio prazo que devem nortear as políticas de curto prazo, em base espacializada de decisões que garantam que a globalização, mesmo utilizando a competitividade como instrumento, se oriente para dar a todos, onde quer que estejam, acesso aos bens e serviços e às oportunidades que, nos tempos vindouros, hão-de permitir a satisfação das necessidades então consideradas como básicas.

E há dois cenários possíveis que se desenham como alternativos¹⁴:

- o cenário da modernização dependente
- o cenário da valorização da diferença

A política regional terá de facto condicionado a globalização; terá sobretudo procurado explorar dela as potencialidades que a levem a convergir para objectivos de desenvolvimento, reforçando se possível o seu alcance.

5. A GLOBALIZAÇÃO INSTRUMENTO DO DESENVOLVIMENTO

Será uma globalização condicionada uma verdadeira globalização?

Alguns dirão que não o será, de facto; mas a verdade é que, embora sem optimismos, haverá no mínimo que enquadrar a globalização nos valores sociais e humanos do desenvolvimento, nos princípios da cidadania, orientando-a no sentido de objectivos determinados pelas pessoas e minorando o peso dos interesses particulares dos que, refugiados nas grandes escalas, sabem poder escapar a qualquer tipo de regulação ou controlo.

É de todo evidente que, não sendo fácil fazer adoptar pela globalização um código ético que a regule, até porque a montante se situam grandes dificuldades na própria elaboração desse código, só resta procurar submeter os processos seus característicos a estímulos e incentivos de conduta determinados por objectivos de desenvolvimento.

Tudo continua a depender, hoje como ontem, antes de a globalização se apresentar como **problema**, da vontade política de uma política regional que seja a síntese das políticas a executar em base espacial concreta¹⁵. O que parece claro é que a globalização não só não veio facilitar as soluções para o desenvolvimento como veio agravar a natureza do próprio problema. Se os mercados não devem funcionar sem regulação, como discipliná-los num mundo “globalizado”?

Parece não haver alternativa: a globalização tem de ser regulada, que outro tanto é dizer, tem de ser contida nos efeitos assimétricos que provoca. Ou, o que será porventura assustador para os seus adeptos,

ela que não deveria nunca ser fim em si mesma tem de ser convertida em **instrumento** do desenvolvimento.

Não é via que tenha vindo propriamente a ser ensaiada. Aceitando a globalização tal como vem sendo praticada, têm-se realizado exercícios espacializados, um tanto sectoriais, embora nalguns casos com busca meritória de integração, um tanto **ad-hoc**, que se aproveitam de especificidades regionais ou locais “endógenas” para reforçar as economias locais. Lançam-se experiências do tipo “local clusters” ou, mais arrojadamente do ponto de vista conceptual, do tipo dos “sistemas produtivos locais”¹⁶.

Instrumentos úteis ao desenvolvimento regional, sem dúvida; mas, paradoxalmente ou não, grande parte dessas experiências parece terem sido concebidas mais para criar acesso de certos “locais” à “globalização”, ou para resistir aos efeitos negativos dela, do que para constituírem base espacialmente estruturada de uma política de desenvolvimento.

E as interrogações permanecem:

Estaremos ainda a tempo de conter, ao menos regular, direccionar, disciplinar a globalização?

A vontade política que até hoje só debilmente se interessou pela política regional existirá agora para a afirmar?

A consciência dos riscos da globalização desenquadrada está adquirida?

A globalização poderá ser, para alguns, “onda” que mais cedo ou mais tarde se desfaz, ou “moda” que mais tarde ou mais cedo vai passar. Mas, ainda assim, deverá pacientemente, passivamente, esperar-se que a onda se desfaça ou a moda passe? Porque a globalização está aí, e está para ficar.

NOTAS

* Este texto começou por ser preparado para base de uma comunicação apresentada no IV Curso Livre de História Contemporânea promovido pela

Fundação Mário Soares e pelo Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa.

Com alguns aditamentos e correcções foi ainda base da comunicação apresentada no Colóquio “Economia Portuguesa: Perspectivas e Desafios”, promovido pelo Centro Regional das Beiras da Universidade Católica Portuguesa, no seu Pólo de Viseu (5 e 6/12/2001).

¹ Rodrik, D. (1997) “Has globalization gone too far?”, Institute for International Economics, Washington. Citado por Mário Murteira “Transições no Contexto Português. Conhecimento e Inovação: chaves do (nosso) futuro?” in “Inovar para Competir”, *Economia e Prospectiva*, n.º 17, p. 43-57, GEPE, Lisboa, 2001.

² Comunicação apresentada pelo Prof. António de Sousa. As referências são feitas “de memória”.

³ Murteira, M. (2001), *op. cit.*, p. 44.

⁴ As experiências e as tentativas de globalização têm história longa. Vd. O’Rourke, K. H. e Williamson, J. G. *Globalization and History: The Evolution of a Nineteenth Century Atlantic Economy*, MIT Press, 1999. Vd. ainda a apreciação à obra anterior em Harley C.K. “A review of O’Rourke and Williamson’s *Globalization and History*”, in *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII (2000), n.º 4, p. 926-935.

⁵ *Fourth World Review*, vol. 103/2000; em particular:

- o Editorial “Our task”, p. 3-6.

- E. Goldsmith “The fight must go on”, p. 7-10.

⁶ As ideias que se seguem, designadamente as citações, são pesadamente apoiadas no trabalho de F. Sarsfield Cabral, “A globalização e os novos desafios éticos”, em *Brotéria*, vol. 151, n.º 4 (p. 339-347) – Outubro 2000.

⁷ *Royal Economic Society Newsletter*, issue III, October 2000, p. 5.

⁸ Estes princípios não são de hoje e a eles se vem fazendo referência insistente. Ver, por exemplo, LOPES, A., S. *Desenvolvimento Regional*, (1ª ed.), F. C. Gulbenkian (1980) e TODARO, M. P., *Economics for a Developing World*, Longman (1977).

O reconhecimento da obra de Amartya Sen veio trazer novas esperanças quanto à respeitabilidade do conceito de desenvolvimento. De AMARTYA SEN ver, por exemplo, *Development as Freedom*, Oxford U. P. (1999).

⁹ Não é difícil defender que até os recursos renováveis são bens de capital. Vd. BROWN, G.M. “Renewable natural resource management and use without markets”, in *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII (2000), n.º 4, p. 875-914.

¹⁰ Ver, por exemplo, LOPES, A.S. “Desenvolvimento regional: problemas e estratégias para uma política de desenvolvimento em Portugal”, in *Conferência Internacional sobre a Economia Portuguesa*, F. C. Gulbenkian 1979, p. 587-622; ou ainda, do autor, a 1ª edição (e seguintes) de *Desenvolvimento Regional: problemática, teoria, modelos*, F. C. Gulbenkian.

¹¹ EDEC – *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário*, publicado pela Comissão Europeia, aprovado no Conselho informal de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território, em Potsdam, Maio de 1999.

¹² Miguel Torga. Ver, por exemplo no *Diário*, as “entradas” de 20 de Março de 1987 e 27 de Junho de 1991. Na verdade, Miguel Torga refere-se ao “universal”, como “o local sem paredes”.

¹³ Vd. Barata Moura, J. “Sobre a cidadania – Umas notas mal alinhavadas de filosófica política”, in *Vertice*, vol. 96 (Julho-Agosto 2000), p. 65-69.

¹⁴ Murteira, M. (2001), *op. cit.*, p. 52.

¹⁵ Ver, por exemplo, LOPES A. S., *Desenvolvimento Regional* (op. cit.).

¹⁶ Ver, por exemplo, a documentação do “Congrés Mondial des Systèmes Productifs Locaux”, Paris, 23-24 Janeiro 2001.