

Mendes Baptista

A experiência de vários países vem demonstrando que a implantação de infra-estruturas de apoio às actividades económicas e a concessão de estímulos financeiros às empresas privadas não têm conduzido aos resultados esperados na solução dos problemas regionais, parecendo poder concluir-se que o crescimento das regiões mais atrasadas não poderá basear-se predominantemente em medidas de orientação espacial dos investimentos.

Neste texto, parte-se do princípio de que o principal factor que escasseia nas regiões subdesenvolvidas é a iniciativa empresarial local e apontam-se alguns elementos organizativos que se consideram adequados à mobilização das energias regionais para o desenvolvimento económico e social.

1. As políticas regionais que a partir dos anos 30 vêm sendo implementadas em vários países europeus orientaram-se normalmente pelo projecto da dedução das disparidades regionais no que respeita ao emprego e condições de vida das populações (1), embora a promoção das regiões mais desfavorecidas só ascendessem à categoria de objectivos quando as gritantes desigualdades entre as várias regiões ameaçaram pôr em causa o crescimento ou a estabilidade política a nível nacional.

Privilegiando instrumentos que actuam ao nível da componente económica do processo de desenvolvimento, as políticas regionais têm procurado intervir na lógica da localização das actividades com vista a atrair para as regiões a desenvolver os capitais necessários ao acréscimo da capacidade produtiva. A filosofia predominante de que o sector primário seria incapaz de assegurar a desejada expansão da economia e a forte dependência dos serviços relativamente aos mercados urbanos, explicam que as medidas tomadas se tenham dirigido quase exclusivamente às actividades industriais.

Num sistema económico em que predomina a iniciativa privada deu-se especial relevo aos instrumentos indirectos através da criação de infra-estruturas e da concessão de estímulos financeiros às empresas privadas, sem que, todavia, se tenham obtido os resultados esperados, o que poderá ser atribuído às insuficiências técnicas na sua aplicação. Contudo, mais do que para essas insuficiências, os resultados alcançados parecem apontar para a dificuldade em promover o crescimento das regiões mais atrasadas com base na reorientação espacial dos investimentos.

Com efeito, é reconhecida a dificuldade em intervir na localização das actividades quer por as grandes empresas exercerem um significativo controlo sobre os mercados, o que lhes permite lançar sobre terceiros desvantagens relativas artificialmente criadas, quer pela fraca mobilidade inter-regional das pequenas iniciativas empresariais. Por outro lado, a cada vez maior importância atribuída às economias de aglomeração; a escassez dos mercados das áreas mais atrasadas e maior acessibilidade aos mesmos a partir das zonas desenvolvidas; e o facto de apenas uma reduzida parcela do investimento (à volta de 1/5 a nível europeu) se destinar a investimento complementar novo (2) e, portanto, passível de ser espacialmente orientado, reforçam a ineficácia das medidas visando interferir na lógica locativa das actividades como forma de promover as áreas subdesenvolvidas.

Nos nossos dias os factores de produção atingiram uma razoável mobilidade no âmbito das fronteiras de um país. Apenas a iniciativa empresarial, por factores de diversa ordem, mantém um elevado grau de localização, sendo precisamente a inexistência de iniciativas autóctones que, em nosso entender, explica o continuado marasmo das áreas mais desfavorecidas. E as experiências estrangeiras revelam a reduzida eficácia das medidas tendentes a desviar iniciativas surgidas no «centro» a favor da «periferia».

Nestes termos, se não são de desprezar os instrumentos tradicionais da política regional enquanto criadores das condições objectivas de concretização e desenvolvimento das iniciativas que possam revelar-se, o desenvolvimento das áreas mais atrasadas terá que assentar primordialmente em actuações capazes de fazer surgir localmente essas iniciativas. Trata-se de promover o desenvolvimento a partir dos recursos e energia próprios e do comando regional dos factores que eventualmente seja necessário procurar no exterior.

Não consideramos relevante discutir aqui as alterações que esta perspectiva implica ao nível dos objectivos ou na abordagem teórica que informará a política regional. Realçaremos apenas que se pressupõe uma atenção especial às actividades tradicionais (agricultura e artesanato) procurando a dinamização destas actividades com vista a: (i) um aumento de rendimento com o conseqüente alargamento do mercado regional; (ii) um acréscimo dos meios de produção obtidos na região; (iii) a formação de uma classe de empresários sobre os quais se poderão apoiar iniciativas futuras de maior significado. A dinamização destas actividades é também condição necessária ao efectivo aproveitamento das infra-estruturas e equipamentos sociais de que a região deve, evidentemente, ser dotada.

Reconhecendo o papel da imitação no processo de crescimento, procurar-se-á a maior diversificação nas experiências de projectos bem sucedidos. Mas antes, e sobretudo, terão de se encontrar as formas de mobilizar as iniciativas empresariais válidas. Os obstáculos ao surgimento dessas iniciativas terão de ser procurados nos quadros institucionais, onde pontifica um escasso número de notáveis cuja posição resulta da escala de valores, ela própria obstáculo ao desenvolvimento pela posição privilegiada que concede à posse de bens imobiliários e à poupança-entesouramento. Qualquer tipo de inovação, pondo em risco a posição dos notáveis locais, levanta naturalmente sérias reservas ou mesmo hostilidade, não sendo o ambiente social das áreas subdesenvolvidas propício ao nascimento de iniciativas empresariais. E as que conseguem surgir esbarram contra as dificuldades de uma avaliação mínima dos riscos do investimento, resultantes da impreparação técnica e da inexistência da informação necessária (de carácter tecnológico e

estatístico) para uma correcta preparação dos projectos e avaliação de investimentos alternativos.

Não será exclusivamente através de estímulos financeiros à iniciativa privada que se actuará com eficácia na remoção daqueles obstáculos. Antes se exige uma prática, continuada e com horizontes de longo prazo, de programação, coordenação e orientação, o que passa pela devolução de poderes ao nível regional, pela criação de órgãos regionais de planeamento e programação, pela descentralização do crédito e implementação de instituições que concorram com a iniciativa privada na realização de projectos viáveis, criação de empresas mistas para o desenvolvimento de projectos agrícolas e aproveitamento das terras não cultivadas, criação de órgãos de informação sobre as realidades regionais e de difusão dos dados necessários às actividades empresariais, implementação de centros de formação profissional e difusão tecnológica e, sobretudo, apoio a todas as formas organizativas da população.

2. Aceitando que o desenvolvimento se *terá* de fazer a partir da mobilização das energias regionais, importa encontrar as formas organizativas adequadas a essa mobilização e devolver às regiões o poder de programar o seu futuro e de orientar a utilização dos seus recursos. A regionalização ascendeu nos últimos anos a um lugar de relevo nos debates públicos e políticos, atribuindo-se-lhe aprioristicamente um papel decisivo na resolução dos graves problemas regionais de que enferma o país. Da regionalização se espera uma maior participação dos cidadãos, mais rápidas e melhor informadas decisões, uma mais eficaz coordenação das actuações e mesmo a descentralização do poder económico subsequente à descentralização política. E considera-se que a regionalização se toma imprescindível à implementação de uma política regional e ao acesso aos apoios financeiros que a adesão à CEE poria à nossa disposição.

Não se nega que a regionalização apresente aspectos altamente positivos para o desenvolvimento regional, mas quer-se chamar a atenção para que os resultados irão depender da prática administrativa do que dos esquemas institucionais que venham a ser definidos. A participação dos cidadãos não se decreta nem se impõe a partir do nível central. E se ao nível da região não se promover uma «descentralização» horizontal e se não apoiarem todas as formas organizativas das populações, a devolução de poderes às regiões será antes de mais a partilha do poder com alguns notáveis locais que, durante o respectivo mandato, concentrarão o poder a nível da região, exercendo-o provavelmente de forma burocrática e em detrimento das autarquias municipais.

A análise das experiências de descentralização noutros países, designadamente em França e na Itália, tomaria clara a pertinência de, no processo de regionalização em Portugal, se terem em consideração os seguintes pontos:

2.1. A regionalização é, como o refere S. Lopes (3), um processo de reestruturação social cujo elemento básico é a «consciencialização para a reivindicação e uso de direitos». O primeiro objectivo do conjunto de inovações institucionais em França terá sido «mais pedagógico e psicológico do que operacional» (*), procurando-se «promover um pensamento «regional» e o aparecimento de um foco «regional» para pelo menos alguma forma de tomada de decisão» (*). E a «prudência» revelada por outros países ao conduzirem o processo de regionalização ao longo de dezenas de anos deve alertar-se contra os riscos de decisões precipitadas, quando a falência das políticas seguidas impõe a necessidade de reformas, e para a urgência no lançamento e dinamização desse processo.

2.2. A implementação dos órgãos regionais previstos na constituição é, deste modo, tarefa prioritária independentemente da delimitação regional que venha a ser adoptada. À delimitação das regiões «assente a estratégia e decididas as grandes opções da Política Regional, pode sempre proceder-se em base experimental, admitindo reajustamentos posteriores fundamentados» (3). Não sendo clara a existência de comunidades regionais objectivamente identificáveis, qualquer delimitação de regiões será sempre muito artificial, pelo que não se deverá deixar que a polémica sobre este assunto resultante da contagem de votos e avaliação de influências, entrave o avanço do processo.

Afirma-se geralmente que abaixo de determinada dimensão não é possível as regiões exercerem algumas funções, em especial as de planeamento macro económico. Não iremos negar a existência desse mínimo. O que se põe em causa é a não consideração das relações de dependência e a fixação desse mínimo à volta do milhão de habitantes. Em Itália, em 1971, 5 regiões estavam abaixo desse valor, tendo o Valle d'Aosta pouco mais de 100 000 habitantes e a região de Molise pouco mais de 300000. Em nossa opinião a actuação das instituições regionais será tanto mais eficaz quanto menor for, garantidos evidentemente os limiares das funções que lhes competem, as respectivas áreas de actuação e, sobretudo, se nessa área se não verificarem importantes desníveis de desenvolvimento.

2.3. Os órgãos regionais, cuja implementação se impõe, deverão colocar-se numa perspectiva mais de desenvolvimento do que distributiva. Deste modo, a sua principal função deverá ser de planeamento, coordenação e orientação das actuações regionais dos diversos serviços da Administração. Será, portanto, de evitar a transferência para as regiões de funções administrativas que envolvem actuações de carácter burocratizante, que possam representar uma redução da autonomia municipal e que envolvam elevados encargos de gestão. A racionalização do exercício destas funções poderá passar pela transferência das mesmas para os municípios ou pela desconcentração dos serviços do Estado.

Para o exercício das suas funções de planeamento e orientação as regiões deverão ser dotadas de um orçamento (cujo mínimo haverá que determinar mas que se pensa não ter que ser necessariamente muito significativo) que a Região possa gerir livremente e se destine primordialmente a participar no financiamento de investimentos realizados conjuntamente por vários municípios cujos recursos deverão ser reforçados.

A prática revelará caso a caso as funções que poderão ser transferidas da Administração Central para os órgãos regionais, sendo simultaneamente transferidos os meios humanos e financeiros.

2.4. Nas actuais condições da administração pública portuguesa a implementação da orgânica regional

parece ser a única possibilidade de criar as condições para o planeamento regional participado e de preparar o conjunto de programas necessários ao desenvolvimento regional e ao aproveitamento dos recursos financeiros que a adesão à CEE poderá colocar à nossa disposição. Não significa, todavia, que o Estado possa prescindir de toda a acção regional, devendo, pelo contrário, com a colaboração dos órgãos regionais proceder à definição da estratégia de ordenamento do território que enquadre a acção das regiões e implementar os programas espacialmente selectivos de infra-estruturas, equipamentos e medidas de apoio às actividades económicas com vista a reduzir os graves desequilíbrios regionais. Tal como em Itália, a descentralização reforçará o papel do Plano Nacional sendo necessário procurarem-se os adequados mecanismos de compatibilização e eventualmente clarificar o sistema de planeamento que se pode deduzir dos preceitos constitucionais e do estabelecido na lei 31/77.

3. A implementação dos órgãos de poder regional correrá o risco de se transformar apenas na criação de possibilidades de acesso ao poder por parte de alguns notáveis locais se não se apoiarem nas formas de participação das populações e não promoverem a criação de organismos através dos quais possam actuar.

A Constituição (1976) prevê a criação de um conselho regional como órgão consultivo da região onde sejam adequadamente representadas as organizações culturais, sociais, económicas e profissionais existentes na respectiva área. Julga-se que para intensificar a participação das populações se deveria, em colaboração com os municípios e freguesias, dinamizar as organizações populares de base territorial. E da criação de Associações para o Desenvolvimento Regional se poderia esperar que congregassem individualidades que pelas funções desempenhadas ou pela posição que ocupam pudessem contribuir, ainda que defendendo interesses de grupo, com os seus estudos, propostas e reivindicações para a formação da consciência regional e para a actuação das instituições autárquicas.

Para a dinamização das iniciativas empresariais as Regiões terão que procurar os mecanismos adequados.

Pensa-se que neste campo poderão ser importantes organismos cuja finalidade não seja gastar uma determinada dotação financeira mas gerir um património próprio, pelo que se realça o papel de empresas de economia mista que os órgãos regionais possam orientar mas de onde não estejam ausentes critérios de rentabilidade. Referiremos somente o papel que poderia ser desempenhado pelas Sociedades de Desenvolvimento Regional (SDR) e pelas «Sociedades de Aproveitamento Fundiário».

4. Sob a designação de Sociedade de Desenvolvimento Regional ou outra semelhante, encontramos, na França e na Itália desde há mais de duas dezenas de anos e na Espanha num período mais recente, sociedades por acções nas quais se congregam capitais públicos e privados com o fim de pôr à disposição das empresas regionais os recursos financeiros necessários, quer através da aquisição de participações, quer mediante concessão de empréstimos em condições vantajosas ou prestações de garantias à obtenção desses empréstimos. Em Portugal estas sociedades para bancárias foram criadas pelo Decreto-Lei 499/80, esperando-se que da acção das SDR resultasse uma dinamização de poupança regional e a orientação desta e dos recursos constituídos noutras zonas do país ou no estrangeiro para aplicações produtivas em cada região.

A experiência de outros países revela a fraca capacidade destas instituições para interferirem na formação e captação das poupanças não apenas por o seu objectivo não ser compatível com uma remuneração vantajosa dos seus capitais próprios, mas também por as formas previstas para a captação das poupanças - emissão de acções e obrigações - não serem instrumentos vulgarizados nas economias das áreas subdesenvolvidas. E duvida-se também do seu papel enquanto meros intermediários financeiros num país onde existem limitações ao crédito e onde as áreas mais atrasadas poderiam ver anuladas as suas desvantagens no acesso ao crédito por uma simples regionalização dos plafonds impostos às instituições bancárias.

O facto de defendermos a implementação das SDR no nosso país não resulta tanto de se considerarem estas sociedades como uma razoável solução na regionalização do crédito, mas por considerarmos que serão um instrumento privilegiado na identificação e mobilização de iniciativas empresariais. Este papel é perfeitamente identificável na experiência espanhola, onde, ao fim de 5 anos de experiência, as 4 Sociedades de Desenvolvimento Industrial - das quais três actuam em áreas de fronteira com Portugal - poderiam apontar como resultados a criação de 122 novas empresas e a participação num total de 188 com um volume de emprego superior a 10 000 pessoas; e onde na última reunião geral das SODI se podia concluir: «a iniciativa própria das SODI tende a substituir a geração de projectos por parte do empresariado da região e a passar de «receber» projectos a «propiciá-los» (5). Com efeito, sendo a área de actuação das SDR geograficamente limitada e não se verificando no seu âmbito significativos desníveis de desenvolvimento, a necessidade de procurar aplicações rentáveis para os seus capitais exigirá um esforço de identificação de iniciativas empresariais. As Sociedades de Desenvolvimento Regional poderão ser «excelentes preparadores de projectos» (5) para os quais deverão procurar financiamento e que poderão ser incluídos nos programas a apresentar ao financiamento da CEE. O papel das SDR será, deste modo, o de suprir a inexistência de iniciativas empresariais nas áreas subdesenvolvidas.

Contudo, o desempenho desse papel impõe que as SDR se orientem por critérios de eficácia empresarial, sejam dotadas da adequada capacidade técnica - aconselhável parece ser a participação do LAPME - e sejam libertadas de algumas imposições legais, como a da participação minoritária, e estabeleçam como norma genérica de actuação a participação temporária nas empresas como forma de conquistar a confiança dos capitais privados.

Controladas pelas autarquias locais para que os critérios de rentabilidade não excluam a análise dos efeitos sociais, as Sociedades de Desenvolvimento Regional poderão ser um importante instrumento para a criação da necessária capacidade empresarial e de gestão que, como atrás dissemos, é elemento determinante no desenvolvimento regional.

5. A estagnação e decadência das actividades agrícolas, tem sido decisiva na repulsa populacional verificada nas áreas subdesenvolvidas do interior, assistindo-se ao abandono de vastas porções de terras agrícolas. A dinamização e modernização da agricultura, tem-se chocado com uma estrutura da propriedade distorcida e com a resistência dos proprietários à introdução de inovações, resistência que muitas vezes é incapacidade. Toma-se, assim, necessário encontrar as formas para que, sem violentar as populações, se consigam explorações minimamente adequadas, se aproveitem as terras incultas e se proceda à introdução de novas culturas e de formas de exploração mais racional. Julgamos que um organismo semelhante às «Sociétés d' Aménagement Foncier et d'établissement Rural» (SAFER) (6) francesas poderia contribuir para esses objectivos. Estas sociedades, que designamos por «Sociedades de Aproveitamento Fundiário», seriam empresas de economia mista com participação do Estado e das Regiões para a compra ou aluguer de terras incultas ou postas no mercado pelos seus proprietários com o objectivo de as cederem a agricultores que as quisessem explorar, de acordo com programas de cultura estabelecidos e garantindo a estes um rendimento mínimo, ou para exploração directa pela Sociedade.

Conseguir-se-ia, deste modo, não apenas uma valorização dos recursos regionais mas também a introdução, através do exemplo, de novas culturas e tecnologias e a formação da mão-de-obra adequada.

6. Não serão de desprezar as medidas tradicionais visando orientar projectos de investimento para as áreas a desenvolver e será necessário encontrar esquemas de apoio financeiro às iniciativas que forem surgindo. Em particular, será necessário programar as infra-estruturas para responderem antecipadamente à procura, pesando que, no respeitante à indústria, os parques industriais poderão ser uma boa solução. Contudo, será da dinamização da iniciativa local através das Sociedades de Desenvolvimento Regional, das «Sociedades para o Aproveitamento Fundiário» e/ou de outras instituições semelhantes sob a orientação e programação dos órgãos de poder regional que se poderá esperar um desenvolvimento auto-sustentado a longo prazo.

O desenvolvimento é essencialmente um processo de inovação para que contribua a difusão da informação técnica e estatística.

A inovação e difusão da informação técnica poderá assentar essencialmente nos centros universitários que as Regiões não deixarão de reclamar, os quais, para além do ensino, deverão ser organismos de prestação de serviços à comunidade.

Para um melhor conhecimento das realidades regionais e difusão da informação de natureza estatística, sugere-se a criação de «observatórios regionais», integrados no Sistema Estatístico Nacional, capazes de recolher e tratar a informação referente à respectiva área de actuação e de garantir um rápido acesso aos dados de outras regiões e a informação de nível nacional ou supra-nacional.

7. O subdesenvolvimento regional não poderá ser ultrapassado, em especial quando se impõem objectivos de crescimento a nível nacional, se não for possível criar as condições para o surgimento e concretização das iniciativas regionais. Nesse sentido impõe-se a criação de uma consciência regional através da institucionalização dos órgãos regionais que a Constituição (1976) prevê e a devolução progressiva de poderes a esse nível e da divulgação esclarecedora das realidades regionais, o que pressupõe uma actuação regionalizada dos órgãos de comunicação social.

E impõe-se também a criação de órgãos que actuem de forma sistemática na mobilização das energias regionais. Deixa-se à discussão o papel de alguns desses órgãos, convictos de que «a participação mobilizada é o meio mais garantido do sucesso, quase tanto quanto a sua ignorância ou menosprezo o poderão comprometer» (3).

- Este texto parte de uma comunicação que, sob o mesmo título, foi apresentada ao Seminário sobre Ordenamento do Território promovido pela CIUR na Covilhã em 1982.

REFERÊNCIAS

- (1) CEP/NEUR - *Avaliação de Políticas Regionais: Incentivos Regionais ao Investimento*. 1981
- (2) Stuart Holland - *Capital Versus Regions* - The Macmillan Press Lts, 1977
- (3) S. Lopes - *Desenvolvimento Regionalização* - Universidade do Algarve, 1982
- (4) Georg W. Ross, Stephen S. Cohen - *The politics of French Regional planning*, in J. Friedman, W. Alonso - *Regional Policy: Readings in theory and applications*, 1975
- (5) SODI - *Boletim informativo de las Sociedades para el Desarrollo Industrial Regional*, n.º 4, Setembro 1981 - discurso proferido por Lopez Pinto Ruiz no encerramento da VI Reunião Geral das SODI
- (6) Jacques de Lanversin - *L'Aménagement du territoire et la Regionalisation* - *Librairies Techniques.Paris 1970*