

## DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS E INTEGRAÇÃO

A. Simões Lopes, Manuela Oliveira  
e Ludgero Rodrigues (\*)

1 — Que a perspectiva regional continua marginalizada nas negociações sobre a entrada de Portugal no Mercado Comum, marginalizada talvez nas próprias dúvidas dos responsáveis, é o mínimo que poderá dizer-se no momento que passa. As preocupações que se anunciam, quando se anunciam, são de âmbito sectorial ou referem-se ao dimensionamento das empresas, como se o remédio viesse a estar apenas na escala dos empreendimentos; e não se levanta minimamente o véu da questão regional, da mais do que provável incoerência entre as tentativas de resolução do problema da abertura ao exterior na perspectiva da integração e o desejo (se existe) de criar uma saudável ordem interna regional.

Com efeito, o *desenvolvimento regional*, que não é mais nem menos do que *desenvolvimento*, poderá em muitos casos impor a adopção de medidas e a incentivação de processos contrários aos que mais facilmente ocorrem como necessários à escala *macro*, na perspectiva da integração e dos problemas a ela associados. Muito concretamente, o desenvolvimento regional português passará, em muitos casos, pela necessidade de aproveitar recursos na expansão de actividades que podem não interessar em termos da «Europa»; e passará em quase todas as circunstâncias e especialmente em relação às áreas mais atrasadas pela incentivação da pequena empresa, da unidade de produção de escala reduzida, cuja tecnologia mais adequada não será considerada no grupo das tecnologias «de ponta», que produz para mercados locais e aproveita recursos locais, que não é altamente consumidora de energia e pode recorrer a fontes locais, cuja existência, em suma, se justifica em termos de problemas locais, e não em termos do problema nacional das vantagens comparativas na «Europa».

Já se tem chamado a atenção para a complexidade da questão, que impôs até o aparecimento de contradições internas no Tratado de Roma, já que o princípio insistentemente advogado de defesa da concorrência em to-

---

(\*) A. Simões Lopes é professor de Economia e Desenvolvimento Regional no ISE; Manuela Oliveira e Ludgero Rodrigues são licenciados em Economia pelo ISE, sendo a primeira assistente estagiária na Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa.

Este trabalho foi desenvolvido no quadro do funcionamento das aulas de Economia e Desenvolvimento Regional.

dos os seus aspectos não é conciliável com o desenvolvimento regional; e a introdução de políticas correctivas, de incentivos e desincentivos como instrumentos dessas políticas, contraria e contradiz aquela intenção de livre concorrência. Ainda neste contexto, convirá frisar que os objectivos a atingir em termos internos são muitas vezes inconciliáveis com os objectivos gerais em termos da Comunidade e que a eliminação de barreiras sem a definição de linhas bastante claras (e rígidas) de política interna vai acentuar necessariamente os desequilíbrios.

Atente-se no exemplo real do caso italiano, um dos mais expressivos de assimetrias dentro da CEE e um dos mais conhecidos, por mais cedo ter determinado a adopção de políticas regionais na Europa: os custos de congestionamento no Norte não podem mais disfarçar-se (mesmo em termos económicos), o mesmo acontecendo com o crescente atraso relativo do *Mezzogiorno*; daí que, internamente, se deseje privilegiar o Sul, para lá canalizando ou procurando canalizar o investimento.

Conceber e pôr no papel os tipos de incentivos a vigorar no Sul, assim como os incentivos de sinal contrário (fiscais, por exemplo) a aplicar no Norte, não foi tarefa difícil. Mas apenas o pôr no papel, já que, na prática, os desincentivos foram progressivamente esquecidos, por se ter verificado que, como é óbvio, o investimento que era «castigado» no Norte não ia preferir o *Mezzogiorno*, tendo em conta os benefícios aí oferecidos e o objectivo social que ajudaria a alcançar; ia apenas procurar noutra área do «centro» da Comunidade a localização que no Norte da Itália não era favorecida.

A Itália, de resto, é apenas um exemplo à escala das regiões-nações. É francamente tempo de nos consciencializarmos de que a «periferia» só será preferida para os investimentos preteridos pelo «centro», ou porque são altamente poluentes (e nele cresce, forte, o movimento de opinião pública em defesa da qualidade de vida), ou porque são altamente consumidores de energia (e nele é real a tendência para reduzir a dependência energética do exterior). Mas, infelizmente, não serão estas as únicas vantagens relativas que virão a «favorecer» as regiões periféricas; outras existem, suficientemente conhecidas.

2 — O problema dos desequilíbrios regionais a nível da Comunidade Económica Europeia e de cada um dos seus membros, porque nunca satisfatoriamente resolvido e porque contraditório nos seus objectivos com outros objectivos comunitários, é frequentemente objecto de referência e de expressões de preocupação pelas instituições da CEE. A criação, relativamente recente, do Sistema Monetário Europeu (início de 1979), na senda da União Económica e Monetária, trouxe-o mais uma vez para plano de evidência.

A decisão do Conselho de 22 de Março de 1971 sobre a realização da União Económica e Monetária denunciava claramente a necessidade de

equilíbrio entre as economias dos países constituintes da União<sup>(1)</sup>, equilíbrio que estava ainda longe de existir em 1979 e cuja falta poderia mesmo considerar-se determinante do agravamento dos próprios desequilíbrios estruturais e regionais. Faure e Gelée (1980), por exemplo, afirmam que, apesar das políticas de intervenção dos Estados membros, o desvio entre as capitações do produto das regiões ricas e das regiões pobres da Comunidade parece ter-se agravado depois de 1970. E, no entanto, o próprio Conselho (das Comunidades) considerava a correcção dos principais desequilíbrios regionais como condição essencial para a realização da União Económica e Monetária, sendo esta uma das razões que terá levado à criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, destinado a criar meios financeiros de intervenção com vista à eliminação, ou pelo menos redução significativa, das assimetrias, potencialmente afectadoras da efectiva realização daquela União<sup>(2)</sup>. A problemática é verdadeiramente importante e mostra como a convicção existe, no seio da Comunidade, acerca da imprescindibilidade de resolução da questão regional.

A decisão do Conselho de 22 de Março de 1971, já referida, propunha para a União Económica e Monetária um objectivo *monetário* (convertibilidade total e taxas de câmbio fixas e irreversíveis) e objectivos *económicos*, nomeadamente de crescimento, pleno emprego, estabilidade interna, equilíbrio externo e redução dos desequilíbrios regionais; estes, de resto, podem ter-se como grandemente responsáveis de diferenciações verificadas entre os Estados membros quanto às tendências inflacionistas (Cros, 1973) e são, sem dúvida, afectadores do alcance dos objectivos económicos, qualquer que seja a forma como se referenciam (Faure e Gelée, 1980).

Com efeito as assimetrias regionais afectam o crescimento tanto em termos quantitativos como em termos qualitativos. Em termos quantitativos, porque o desenvolvimento precário de certas zonas reduz as capacidades produtivas para níveis muito inferiores aos das suas potencialidades, deixando recursos inaproveitados e condicionando também a dimensão do respectivo mercado; e porque o congestionamento noutras zonas gera custos económicos (e sociais) muito elevados em resultado das necessidades em infra-estruturas, dos desperdícios de recursos e dos estrangulamentos em geral. Em termos qualitativos, porque o crescimento em situação de desequilíbrios regionais tem custos humanos extremamente elevados, já que,

---

(1) Naquela decisão do Conselho, publicada no *Journal Officiel*, n.º C28, de 27 de Março de 1971, dizia-se que a realização da União Económica e Monetária implicaria que, no termo do processo, a Comunidade viesse a constituir uma *zona* no interior da qual as pessoas, os bens, os serviços e os capitais circulassem livremente, sem distorções da concorrência e sem dar origem a desequilíbrios estruturais e regionais. Repare-se na intenção de juntar ao princípio de filosofia de base da CEE — a livre concorrência — o não agravamento dos desequilíbrios regionais, o que revela a consciência de que a primeira afecta desfavoravelmente os últimos.

(2) Regulamento n.º 724/75 do Conselho, de 18 de Março de 1975, publicado no *Journal Officiel*, n.º L73, de 21 de Março de 1975.

não chegando às pessoas de forma minimamente homogénea, obriga-as a deslocarem-se para ele, assim agravando as assimetrias e reduzindo a diversidade na estrutura produtiva, cada vez mais estiolada, por se tornar progressivamente dependente das zonas mais «avançadas».

Os desequilíbrios regionais constituem também obstáculo importante à realização do pleno emprego, ainda de um duplo ponto de vista quantitativo e qualitativo. Em regra, as regiões atrasadas registam excesso de oferta de mão-de-obra, enquanto as mais evoluídas podem registar escassez, para além do desajustamento qualitativo entre as necessidades destas e os excedentes das primeiras; e esse desajustamento leva a que as migrações, independentemente dos custos económicos e sociais que acarretam, não garantam de modo algum o estabelecimento do equilíbrio. Mas os custos económicos e sociais referidos têm de ser devidamente ponderados em si mesmos, porque a mobilidade geográfica para além de certos limites é extremamente onerosa, humanamente degradante e menos produtiva do que seria uma melhor distribuição geográfica dos factores de produção facilitada por novas unidades produtivas a instalar, mais adequadas aos recursos existentes e, decerto, dinamizadoras da economia da região, pelo menos em termos potenciais.

Os desequilíbrios regionais são ainda um obstáculo à estabilidade económica. Eles comprometem a realização do objectivo de estabilidade dos preços e das paridades monetárias: nas zonas de maior concentração, em regra, pelos efeitos derivados dos custos dos factores de produção; nas zonas menos desenvolvidas, particularmente pela pressão da procura e, nomeadamente, através do «efeito demonstração»; e sempre, em quaisquer delas, pela subida no custo das infra-estruturas (Faure e Gelée, 1980, para maior desenvolvimento). E não serão de negligenciar os efeitos das assimetrias sobre a estabilidade política e social, directa e indirectamente, dadas as repercussões que as diferenças económicas têm sempre sobre o clima sócio-político.

Em termos da Comunidade Económica Europeia, os desequilíbrios regionais são apresentados como obstáculos sérios ao equilíbrio do próprio comércio externo, porque os seus efeitos sobre o crescimento, o pleno emprego e a estabilidade económica se conjugam para reduzir a competitividade da Comunidade, que depende, em larga medida, das relações com o exterior. Mas as assimetrias provocam, além disso, evoluções diferenciadas na produtividade e no nível geral dos preços, certamente afectadoras da posição concorrencial dos países membros. A União Económica e Monetária virá, por essa via, certamente comprometida, uma vez que os desequilíbrios poderão determinar, e certamente determinarão, medidas de política económica tendentes a reajustar a balança de pagamentos e a moeda, tanto mais frequentes quanto mais prolongada for a situação de desequilíbrio.

3 — As questões dos desequilíbrios regionais em Portugal têm vindo a ser abordadas por alguns de nós com persistência, mesmo na óptica da integração na CEE (Lopes, 1980 a, por exemplo). É preocupante a indiferença com que a política económica os tem considerado no nosso país, preocupação acrescida pelo facto de se terem vindo a agravar e de haver fundadas razões para admitir que fazem já parte de um processo cumulativo (Lopes, 1976). É a este último aspecto que iremos prender de novo a nossa atenção. Independentemente do tratamento mais elaborado que nos propomos empreender, em breve, no sentido de demonstrar a cumulatividade do processo, deter-nos-emos desde já sobre o problema numa perspectiva próxima da abordagem causal e numa aproximação em que procuraremos ter em conta o comportamento desfasado de algumas variáveis que possam considerar-se, nesta fase, significativamente explicativas dos desequilíbrios registados. A análise desfasada será explorada com a intenção de proporcionar achegas que se crêem válidas para a discussão da cumulatividade referida do processo de desequilíbrios regionais em Portugal.

Recorremos ao modelo econométrico de regressão linear múltipla, procurando ter em conta as limitações e cuidados que a própria análise exige na interpretação dos resultados.

Na escolha da variável endógena procurou-se que, a par da tradução dos desequilíbrios, se ficasse com domínio significativo sobre a sua evolução. Isso levou-nos às técnicas *shift-share* de desdobramento das componentes da variação, deixando-nos como hipóteses de trabalho as «variações líquidas globais» em termos de população e as «variações líquidas sectoriais» mais próximas das componentes (Lopes, 1980 b, pp. 60-67). O período de análise teve de confinar-se a 1960-1970, dadas as características do sistema estatístico nacional e as suas limitações.

Este último aspecto conduz-nos à justificação dos agregados a considerar para efeitos de análise. Embora preferencialmente se desejasse trabalhar com unidades regionais mais homogéneas, as disponibilidades de informação estatística levaram-nos à adopção da desagregação distrital, da qual podem resultar limitações para o modelo, dado o reduzido número de unidades a observar (os 18 distritos do continente) numa abordagem *cross-section* como a presente.

Finalmente, importa determo-nos sobre a escolha das variáveis potencialmente susceptíveis de virem a ser incluídas no modelo como explicativas do comportamento da variável endógena, o que obviamente partiu de uma discussão de ordem teórica sobre a natureza do fenómeno em análise, expresso pelas variações líquidas globais da população.

Partindo da hipótese simplificadora de que as alterações populacionais em termos de saldos fisiológicos afectam de forma não muito diferenciada todos os agregados em causa<sup>(3)</sup>, as variações líquidas serão em grande parte explicadas por componentes dos movimentos populacionais; e a estes

(3) As diferenciações distritais são mais pronunciadas em termos de natalidade do que em termos de crescimento fisiológico.

andam associados factores como o nível de vida, o emprego em sectores de actividade específicos, o grau de urbanização e concentração da população em geral, os investimentos novos, etc., de influência decisiva provável nas variações líquidas da população. Na dependência da informação estatística normalmente disponível e tendo a preocupação de recorrer apenas a indicadores relativos, foram as seguintes as variáveis explicativas seleccionadas, referindo-se para cada uma o ano a que se reportam, determinado pela disponibilidade dos dados e pela preocupação de averiguar até onde os desequilíbrios, em certo período, são resultado da situação verificada em período ou momento anterior:

- Produto *per capita* (1959);
- Percentagem de famílias com rendimento  $\geq 60$  contos (1960);
- Percentagem de emprego na construção (1960);
- Percentagem de emprego nos serviços (1960);
- Percentagem de emprego nas transformadoras ligeiras (1960);
- Grau de urbanização (1960);
- Habitantes por cama de hospital (1960).

Além destas variáveis, recorreu-se ainda às variações líquidas no terciário (1960-1970), com a preocupação de discutir até onde as variações líquidas num determinado sector (neste caso o terciário) poderiam contribuir para explicar as variações líquidas globais.

A procura da estrutura do modelo mais adequada levou, logo na fase exploratória da sua construção, ao abandono de variáveis com peso explicativo reduzido, para as quais o teste «T» deixava admitir a hipótese de nulidade dos respectivos coeficientes. De salientar que, desde os primeiros ensaios, a importância relativa do emprego nas transformadoras ligeiras e na construção e o grau de urbanização surgiram como variáveis com capacidade explicativa significativa; e, também desde os primeiros passos, os riscos de multicolinearidade se apresentaram elevados, como se antevia.

O recurso aos ensaios Farrar e Glauber veio esclarecer acerca das variáveis afectadas e do esquema de colinearidade. O produto *per capita*, o grau de urbanização, o emprego nos serviços e as variações líquidas nesse mesmo sector revelaram-se como variáveis afectadas; quanto ao esquema de colinearidade, que determina a situação de multicolinearidade, os ensaios denunciavam, como seria de esperar, a existência de «vínculo forte» nas relações entre o grau de urbanização, quer com o emprego, quer com as variações líquidas no terciário e entre estas duas últimas variáveis; e com «vínculo fraco», as relações entre produto *per capita* e grau de urbanização e entre as mesmas capitais e as variações líquidas no terciário.

Perante os ensaios efectuados, optou-se pela exclusão de variáveis cujo poder explicativo não se revelou satisfatório e, ainda, pela introdução de variáveis não consideradas anteriormente.

Chegou-se, finalmente, à seguinte estrutura estimada:

$$\hat{X} = -94\,103.1 + 6258.04 x_1 + 2554.84 x_2 + 3441.77 x_3 + 2.774\,18 x_4$$

(2.706)            (7.300)            (3.392)            (2.569)

correspondendo-lhe um coeficiente de determinação  $R^2 = .976$  e em que a multicolinearidade entre as variáveis explicativas se mostrou pouco expressiva. Ou seja, as variações líquidas da população ( $X$ ) — bom indicador dos desequilíbrios e da sua evolução — revelam-se com dependência significativa do emprego na construção ( $x_1$ ), do grau de urbanização ( $x_2$ ), do emprego nas transformadoras ( $x_3$ ) sempre no início do período e até das variações líquidas nas transformadoras em período anterior (1950-1960) ( $x_4$ )<sup>(4)</sup>, o que nos leva a não poder rejeitar a hipótese de que os desequilíbrios regionais se processam já de forma cumulativa. Com efeito, são coincidentes no País as regiões onde é mais elevado o grau de concentração populacional com aquelas em que se verificam as percentagens mais altas de emprego nas indústrias transformadoras e na construção, assim como as que registam as variações líquidas no emprego das transformadoras mais acentuadas.

Conclui-se, pois, pela não rejeição do modelo, dado que os desajustamentos entre os resultados por ele propostos e a evolução das variações líquidas não invalidam a sua adequabilidade. No entanto, são evidentes limitações como as que decorrem do número reduzido de observações e do facto de o modelo ser confrontado com um único espaço, quer geográfico, quer temporal; daí o interesse em testá-lo noutras realidades sócio-económicas e noutros períodos de tempo, uma vez que eventuais relações causais a detectar poderão não se manter noutras circunstâncias.

4 — Detectado o carácter cumulativo que assume a evolução dos desequilíbrios regionais em Portugal<sup>(5)</sup>, e que se evidencia inclusivamente no seio da própria CEE, o desenvolvimento regional só será possível num quadro de modificação das relações de dependência entre as regiões e das estruturas produtivas regionais. A adopção de processos e políticas que ignorem esta realidade, na perspectiva da integração de Portugal na CEE,

---

(4) Entende-se dever destacar esta variável. Com efeito, enquanto reportada ao mesmo período das variações líquidas globais, não se revela significativa.

(5) Processo cumulativo esse com raízes históricas e que assenta basicamente:

Na ausência de uma política de desenvolvimento regional que lhe inverta a tendência;

Na efectiva divisão inter-regional do trabalho, de que resulta uma maior diversificação da base económica das regiões mais desenvolvidas (actividades secundárias e terciárias), em oposição à crescente especialização das regiões mais atrasadas (actividades do sector primário), com a consequente dependência destas em relação àquelas.

acabará por acentuar as disparidades regionais já existentes, quer a nível interno, quer intra-CEE, pois a integração, por si só, não se traduz necessariamente em desenvolvimento regional, como o demonstram diversas experiências.

Efectivamente, a par dos aspectos político-sociais de que se reveste o processo de integração, o mínimo a suceder no campo económico será o aumento absoluto e relativo de regiões e sectores de estruturas diferenciadas quanto ao seu grau de desenvolvimento, suficiente para desencadear um «choque de interesses», cujos efeitos prováveis se traduzirão num reforço dos desequilíbrios regionais. Se a existência de tais desequilíbrios nos diversos países membros constitui motivo de apreensão quanto ao próprio funcionamento da Comunidade, poder-se-á concluir que a integração de Portugal virá reforçar essa apreensão, em virtude de, a par da ausência de definição de objectivos regionais e em resultado de a política e o planeamento regional nunca terem existido no País, persistir o desconhecimento dos mecanismos de manipulação dos instrumentos de política regional.

Recebido em Outubro de 1980.

#### REFERÊNCIAS

- CROS, J. (1973) — «Les déséquilibres géographiques dans la CEE face aux objectifs de l'Union Économique et Monétaire», *Congrès International des Économistes de Langue Française*, Montpellier.
- FAURE, E., e GELÉE (1980) — «L'Union Économique et Monétaire et les déséquilibres régionaux», in *Revue du Marché Commun*, pp. 481-486.
- LOPES, A. S. (1980 a) — «Regional development and integration», in *Proceedings of the Second International Conference on the Portuguese Economy*, F. C. Gulbenkian, Lisboa.
- LOPES, A. S. (1980 b) — *Desenvolvimento Regional: Problemática, Teorias, Modelos*, F. C. Gulbenkian, Lisboa.



**Quadro dos valores observados para as variáveis do modelo**

Distritos	X	x <sub>1</sub>	x <sub>2</sub>	x <sub>3</sub>	x <sub>4</sub>
Aveiro .....	34 428,1	7,568	7,899	9,56	10 756,3
Beja .....	— 65 176,2	2,569	5,671	1,21	— 2 744,7
Braga .....	28 334,4	8,095	10,759	9,82	— 2 498,3
Bragança .....	— 46 909,5	4,458	3,459	0,65	— 2 457,3
Castelo Branco .....	— 53 860,1	5,614	11,983	3,06	— 1 861,5
Coimbra .....	— 22 876,4	6,340	13,183	3,50	— 1 166,2
Évora .....	— 35 666,0	4,253	10,979	1,35	— 2 665,3
Faro .....	— 38 524,7	4,603	14,946	3,33	— 621,2
Guarda .....	— 64 457,1	4,105	3,218	1,58	— 2 942,0
Leiria .....	— 16 926,8	5,034	7,285	4,43	3 113,9
Lisboa .....	221 415,3	7,692	65,129	20,43	7 592,7
Portalegre .....	— 37 982,3	3,867	12,075	1,21	— 2 873,3
Porto .....	147 562,4	10,045	37,724	24,48	3 360,2
Santarém .....	— 21 575,0	6,395	3,563	4,16	— 1 658,3
Setúbal .....	102 284,2	7,843	40,171	6,85	5 970,0
Viana do Castelo .....	— 19 936,8	9,600	5,174	1,59	— 1 430,8
Vila Real .....	— 51 200,2	4,483	7,198	0,84	— 3 105,9
Viseu .....	— 58 939,6	5,357	3,516	1,95	— 4 768,4

- X — Variações líquidas da população total (1960-1970).  
x<sub>1</sub> — Percentagem de emprego na construção (1960).  
x<sub>2</sub> — Grau de urbanização (1960).  
x<sub>3</sub> — Percentagem de emprego nas transformadoras (1960).  
x<sub>4</sub> — Variações líquidas nas transformadoras (1950-1960).

