

J. PINTO PEIXOTO ▪ F. R. DIAS AGUDO ▪ J. TIAGO DE OLIVEIRA ▪ J. CAMPOS FERREIRA  
MARGARITA RAMALHO ▪ A. RIBEIRO GOMES ▪ ARMANDO POLICARPO ▪ F. DUARTE SANTOS  
J. GOMES FERREIRA ▪ L. A. MENDES VICTOR ▪ MANUEL LARANJEIRA ▪ M. GOMES GUERREIRO  
J. CÂNDIDO DE OLIVEIRA ▪ ROBALO CORDEIRO ▪ J. CELESTINO DA COSTA ▪ A. CASTRO CALDAS  
BARAHONA FERNANDES ▪ ARANTES E OLIVEIRA ▪ A. F. CARVALHO QUINTELA ▪ A. BARBOSA  
DE ABREU ▪ GOUVÊA PORTELA ▪ L. BRAGA CAMPOS ▪ J. J. DELGADO DOMINGOS ▪ A. F.  
OLIVEIRA FALCÃO ▪ DOMINGOS MOURA ▪ H. CAMPOS NETO ▪ A. LARCHER BRINCA ▪ J. F.  
QUINTINO ROGADO ▪ M. AMARAL FORTES ▪ M. BAPTISTA BRAZ ▪ M. PEREIRA COUTINHO  
FERNANDO ESTÁCIO ▪ P. O. PEREIRA SANTOS ▪ A. A. MONTEIRO ALVES ▪ BRITALDO RODRI-  
GUES ▪ L. AIRES DE BARROS ▪ MATOS ALVES ▪ M. PORTUGAL FERREIRA ▪ ANTÓNIO RIBEIRO  
FRANCISCO GONÇALVES ▪ TELLES ANTUNES ▪ LUÍS ARCHER ▪ J. MONTEZUMA DE CARVALHO  
J. FIRMINO MESQUITA ▪ ABÍLIO FERNANDES ▪ J. MALATO-BELIZ ▪ ARSÉNIO PATO DE  
CARVALHO ▪ A. XAVIER DA CUNHA ▪ ALLEN DEBUS ▪ J. SIMÕES REDINHA ▪ SEBASTIÃO  
J. FORMOSINHO ▪ A. M. A. ROCHA GONSALVES ▪ L. ALMEIDA ALVES ▪ OLIVEIRA CABRAL  
FRAÚSTO DA SILVA ▪ JOSÉ V. PINA MARTINS ▪ AMÉRICO COSTA RAMALHO ▪ FERNANDO  
REBELO ▪ C. ALBERTO MEDEIROS ▪ ILÍDIO DO AMARAL ▪ MANUEL GARRIDO ARAÚJO  
MANUEL VIEGAS GUERREIRO ▪ A. SIMÕES LOPES ▪ A. SOUSA FRANCO ▪ ONÉSIMO T. ALMEIDA  
JUSTINO MENDES DE ALMEIDA ▪ FRANCISCO GAMA CAEIRO ▪ RÓMULO DE CARVALHO

---

# HISTÓRIA E DESENVOLVIMENTO DA CIÊNCIA EM PORTUGAL NO SÉC. XX

III VOLUME



---

PUBLICAÇÕES DO II CENTENÁRIO DA ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA  
LISBOA • 1992

DESENVOLVIMENTO E BEM-ESTAR;  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

(O «estado das artes» no final do século XX)

ANTÓNIO SIMÕES LOPES \*

Summary

Considering the most common welfare ideas the Author points out the limitations of the economic and social welfare concepts, as far as the theoretical existing approaches are concerned. He emphasizes the persistent complexity to base operative development policies on those concepts in spite of the social progress which has already been achieved.

Taking into consideration, on the one hand, the incentive the welfare state policies have created to the improvement of the economic and social development policies; and, on the other, the blame of an excessive «over-governmental» behaviour laying on welfare state policies; the Author discusses the concept of development to emphasize the importance of social and cultural features — beyond the economic aspects — and to stress how development should always be concerned with people, where they are. This last argument is the basis to sustain that there is no development without regional development; that is, development *is* regional development.

1. *Desenvolvimento, Bem-Estar, Desenvolvimento Regional*, são conceitos com relações óbvias ao nível do conhecimento comum: em termos práticos são em regra utilizados para referir objectivos não significativamente diferentes, mas são frequentemente mal utilizados ou utilizados com falta de rigor, sem grande justificação, de resto, porque a Ciência Económica se tem encarregado de os situar, quer uns em

\* Reitor da Universidade Técnica de Lisboa.

relação aos outros, quer quanto ao carácter de «estado» ou de «processo» que assumem, quer quanto à complexidade e à organização das vias para os atingir.

A Ciência Económica, disse-se. Mais apropriadamente se diria as Ciências Sociais. Mais apropriadamente, ainda, os desenvolvimentos e as preocupações de aprofundamento das Ciências Sociais, que no entanto não terão tido sempre consequências positivas sobre o esclarecimento de ideias do domínio do «senso comum».

Numa linguagem simples poderia afirmar-se que o *desenvolvimento* ou, como adiante se sustentará, o *desenvolvimento regional*, procuram realizar-se no *bem-estar* das populações. Deixando por ora de lado o confronto dos conceitos de desenvolvimento e de desenvolvimento regional, talvez se justifique adiantar que a Ciência Económica, no seu labor, veio a «complicar» a ideia imediata e clara de bem-estar para, na versão de que o entendimento comum se apropriou, tornar tal ideia *simplista*. Pode ter-se de *bem-estar* a noção singela e convincente de situação agradável do corpo e do espírito; de ausência de privações verdadeiramente condicionantes, materiais e imateriais; de satisfação das necessidades, para além até das necessidades básicas; de prosperidade, mesmo. Mas a economia do bem-estar ou, mais ajustadamente, as preocupações dos economistas ao debruçarem-se sobre o bem-estar, promoveram por um lado uma *redução* do conceito, complicaram-no por outro em tentativas de teorização, e acabaram marginalizando-o, em termos relativos, na saudável e desejável atitude de passar da análise à política económica.

A redução do conceito veio a acontecer de facto, de tal modo que já hoje é comum distinguir entre bem-estar económico e bem-estar social. «Tratando-se de bem-estar económico, os critérios de avaliação dizem sempre respeito à satisfação das necessidades humanas materiais» (Mateus, 1983, p. 552), e daí o ter de se considerar o bem-estar social, de onde obviamente não podem ficar arredadas as condições materiais de vida ou, como se disse antes, as condições de satisfação das necessidades humanas materiais, e cuja objectivação ampla não tem sido plenamente conseguida.

Ainda com efeitos redutores, as tentativas de teorizar têm levado a Ciência Económica à procura da *função de bem-estar social*, transferindo-se depois para *curvas de indiferença sociais* (à Bergson) ou procurando a definição das *preferências da sociedade* partindo das preferências individuais nos diferentes estados sociais (à Arrow).

O homem comum não deixará de desabafar por lhe terem complicado, pelo menos em aparência, um conceito liminarmente simples. A procura da operacionalidade. Mas que operacionalidade lhe foi dada?

As «complicações» contudo não terminaram, porque às tentativas para dar rigor ao conceito — que conduziram à sua redução — seguem-se as da teorização e suas preocupações. Com efeito, a economia do bem-estar não dispensa o corpo de teorias da economia positiva, na sua tentativa de explicação analítica dos fenómenos e do comportamento dos agentes económicos. Mas ao apoiar-se nelas vai precisar de critérios de valor previamente definidos, até para chegar a proposições de política económica, isto é, às formas e aos critérios a sugerir pelos economistas e a adoptar pelos políticos de promover escolhas entre políticas alternativas e entre instituições e formas institucionais (Mateus, 1983, p. 552). A «Nova Economia do Bem-Estar» de Bergson e de Samuelson<sup>1</sup> veio nesta linha adoptar como critério dominante o óptimo de Pareto, que pressupõe o conceito de «eficiência económica» ou, por outras palavras, pressupõe que a economia se encontra operando na sua fronteira de produção e de consumo para todos os agentes; critério que vem a assentar na procura de uma afectação de recursos possível (um conjunto de quantidades dos diversos bens consumidos por todos os consumidores e quantidades produzidas a partir dos recursos, designadamente tecnológicos, existentes) tal que nenhuma outra afectação igualmente possível existe que em termos de utilidade lhe seja superior.

A partir daqui vêm a levantar-se interrogações importantes para a própria teoria do bem-estar (i) sobre as condições dos sistemas económicos para gerarem afectação óptima dos recursos, (ii) sobre as condições de afectação fora do mercado alternativas aos sistemas de preços, (iii) sobre a importância e relevância dos bens públicos, (iv) sobre externalidades no consumo e na produção, (v) sobre rendimentos crescentes com o aumento da dimensão, isto é, custos médios decrescentes com o aumento da produção, (vi) sobre factores de incerteza e custos de informação e transacção, na decisão de privilegiar a via do mercado ou outra.

Caiu-se assim, como seria de prever, pesadamente, na problemática da política e suas opções, embora só de modo pouco consistente se possa dizer que tenham sido focalizados com clareza suficiente os *objectivos* a prosseguir.

2. A questão, no entanto, não é nova e tem mais de dois séculos hoje, reportando-a no mínimo a Adam Smith e à sua *Riqueza das Nações*,

na via da não-intervenção: o ser humano é particularmente determinado pelo *seu* interesse pessoal; a «mão invisível» da concorrência encarrega-se de transformar o interesse individual em bem comum; a política governamental que melhor assegura o crescimento do bem (riqueza) das nações é a do «menor» governo, isto é, a da *menor intervenção*.

Sendo questão não nova é, todavia, questão perfeitamente actual. Na linha que tem raízes em Smith, há quem mantenha toda a convicção no funcionamento do mercado, defendendo o princípio de que a disponibilidade de bens e serviços na sociedade deve ficar fundamentalmente dependente de compradores e vendedores actuando em concorrência. Explicitamente ou não, o pensamento de Smith está subjacente nas políticas económicas de «desregulação» da produção, de redução dos impostos, de desnacionalização de empresas públicas, de re-estabelecimento de mercados privados onde alguma vez se tentou aboli-los, de cada vez menor intervenção governamental, em suma.

Mas a linha oposta mantém-se igualmente vigorosa, e não apenas entre os «neo-mercantilistas», defendendo a necessidade de políticas, e mesmo de um planeamento, que se sobreponham ao «laissez-faire»; porque os mercados são normalmente «monopolizados» e, entenda-se o paradoxo, a mão-invisível da concorrência é manietada na ausência de intervenção; e porque, mesmo se (e quando) concorrenciais, a existência de «efeitos externos», bens públicos e assimetrias de informação, entre outros aspectos, podem fazer com que o bem comum não seja efectivamente alcançado se as coisas ficam entregues a si mesmas; donde os maiores riscos de ver o «laissez-faire» desencadear desigualdades cumulativas intoleráveis.

Por alguma razão, um dos vectores das preocupações teóricas da economia do bem-estar se tem dirigido para a questão basilar do conceito de bem-estar e formas de o atingir, que alguns sustentam que seja o mercado, pura e simplesmente, enquanto outros, no outro extremo, defendem que sejam os processos políticos centralizados, passando pelos que argumentam em favor dos processos políticos descentralizados guiados pelas escolhas (eleitorais) dos indivíduos.

Mas há dois outros vectores fundamentais das preocupações teóricas que importa enfatizar.

Um deles dirige-se para a questão crucial de saber até onde se pode esperar que o bem comum seja o resultado do funcionamento de uma economia assente na concorrência de compradores e vendedores<sup>2</sup>. A teoria elaborou a este respeito e pode na base dela argumentar-se que,

se todos os indivíduos e todas as empresas se comportarem de forma egoísta na defesa dos seus interesses próprios, face aos preços do mercado, como «price-takers», o equilíbrio concorrencial assim determinado é um «ótimo» de Pareto.

Teorema fundamental, nesta linha, da economia do bem-estar, ele é no entanto de validade contestada, entre outros aspectos, (i) por menosprezar o facto de as preferências dos consumidores não serem *dadas* mas *criadas*, isto é, poderem ser «manipuladas», (ii) porque a economia nunca está realmente em equilíbrio, (iii) porque o comportamento em concorrência é em muitas circunstâncias substituído por comportamento monopolístico, (iv) porque há «externalidades» e bens públicos, e, sobretudo (v) porque ignora as questões da *distribuição*. O «laissez-faire» pode determinar um ótimo de Pareto; mas há vários ótimos de Pareto, uns mais justos do que outros (Feldman, 1987, p. 890).

E é aqui, sobre as questões da distribuição, que se desenvolve outro vector fundamental das preocupações teóricas: pode conseguir-se o bem comum apenas com alguns ajustamentos nos mecanismos do mercado, ou deve, radicalmente, encontrar-se alternativa para esses mecanismos?

Claramente, a própria forma de levantar a interrogação abre vias à «intervenção», arredando assim justificação para radicalismos. Da política económica se espera respostas, competindo ao sistema político a opção por estratégias, por meios e em particular por instrumentos que assegurem o alcance dos objectivos e tenham a operacionalidade garantida. Com a certeza de que a teoria se encarregou de demonstrar que, com recurso a «transferências» entre os indivíduos e os grupos (não sendo indiferente o tipo e a forma das transferências) «é possível alcançar praticamente todo e qualquer ótimo de Pareto de equilíbrio» (Feldman, 1987, p. 891).

Mas a passagem ao bem-estar social, que se pode dizer determinada pela necessidade de considerar os problemas da distribuição, traz consigo os notáveis desenvolvimentos teóricos de Arrow (1963) e arrasta à conclusão deprimente de que não existe qualquer forma logicamente infalível de promover a agregação dos interesses individuais; por extensão, «não existe caminho logicamente infalível para resolver o problema da distribuição» (Feldman, 1987, p. 894).

Deixando para outras oportunidades o privilegiar da teoria económica ou da política económica no que respeita ao bem-estar, a questão que permanece é a de situar, referenciar objectivamente, concretizar,

o bem-estar social; mesmo o bem-estar económico, por natureza menos amplo, mais facilmente objectivável, passível de mais clara concretização.

3. Quando, no início dos anos «quarenta», o termo «sociedade de bem-estar» ou «estado de bem-estar» (*Welfare State*) deu entrada na linguagem técnica — e na linguagem mais comum — a ele passou a associar-se a responsabilidade do Estado em conseguir o bem-estar individual, «do berço à cova»<sup>3</sup>, embora se possa reportar ao séc. XIX, na Alemanha, os esquemas financeiros de segurança social<sup>4</sup> e aos anos «vinte», ainda na Alemanha, o termo de «estado de bem-estar» (*Wohlfahrtsstaat*). Mas o conceito não é de definição fácil, até porque envolve simultaneamente objectivos e meios, isto é, a responsabilidade do Estado pelo bem-estar dos indivíduos e a organização institucional e as práticas que lhe dão conteúdo.

Gough, tanto no seu trabalho de 1979 como na sua contribuição de 1987, refere a tentativa de definição de Briggs (1961) que aponta para um Estado em que o poder organizado é deliberadamente utilizado no sentido de tentar influenciar o jogo das forças do mercado em pelo menos três direcções: garantindo aos indivíduos e famílias um rendimento mínimo, reduzindo as margens de insegurança dos indivíduos e famílias perante «contingências sociais» do tipo doença, velhice, desemprego, e assegurando a todos os indivíduos acesso às melhores prestações num leque bem definido de serviços sociais.

Como seria de esperar em matéria desta natureza, a controvérsia surgiu em torno desta definição de objectivos, sobre os mínimos a garantir em termos de rendimento, sobre a extensão das margens de segurança perante «contingências», sobre o âmbito das políticas sociais e dos serviços a incluir nelas. Ao menos, no entanto, assenta-se em que há responsabilidades que impendem sobre o Estado no sentido de assegurar níveis mínimos de bem-estar dos indivíduos, na base dos direitos de cidadania (Gough, 1987, p. 895), se não dos direitos humanos.

A operacionalidade do «welfare state» fica assim transferida para os meios, que vão condicionar os mínimos; sendo todavia certo que, até por pressão de organizações internacionais, benefícios ao nível da segurança social, assistência social, apoio à família, saúde e, nalguns casos, educação e habitação, passaram a fazer parte do leque de objectivos específicos a associar a meios e instrumentos susceptíveis de clara identificação.

De qualquer modo, parece não haver dúvidas sobre que, excepto no que respeita à educação elementar e um ou outro aspecto pioneiro, o «welfare state» é de facto um produto do séc. XX, embora seja significativamente marcada a diferença de âmbito das políticas prosseguidas mesmo entre os países que mais cedo as adoptaram; assim como não merece dúvida terem sido elas, no pós-guerra, as de implicações mais pesadas no crescimento do sector público em relação ao Produto Interno Bruto. Em todos os principais países da OECD, excepto no Reino Unido, a despesa «social» ultrapassava 50% da despesa pública no fim da década de «setenta» e a tendência era para a subida, embora grandes esforços tenham sido feitos para contê-la a partir de 1973. Em 1981, no entanto, a despesa «social» excedia ainda  $\frac{1}{3}$  do PIB na Holanda, na Dinamarca, na Suécia e na Alemanha; mas o Japão e os Estados Unidos encontravam-se muito longe desses lugares cimeiros (Gough, 1987, pp. 895-896).

A teoria procurou situar e explicar o desenvolvimento tão generalizado do «welfare state» partindo naturalmente de fundamentação e hipóteses significativamente diversas e não podendo conter-se em ópticas disciplinares restritas. Por exemplo, as tentativas que se podem considerar mais próximas e mais próprias da teoria económica não deixam de ter em conta a concorrência, pelo voto, a nível político, apesar da baixa incidência de custos sobre o eleitor devida em geral à relativamente fraca incidência dos impostos e à pressão de grupos de interesses, designadamente sindicatos e associações profissionais em sentido mais amplo (Mishra, 1984); e embora não expliquem satisfatoriamente as enormes disparidades registadas entre países, dão explicação razoável para a expansão do «estado de bem-estar» após a Segunda Grande Guerra.

As teorias sociológicas interpretam o «welfare state» como resposta necessária aos requisitos estruturais da modernização; mas partem, na base, do crescimento económico, da sua incidência sobre a divisão do trabalho e consequente fragilização das funções de cobertura da insegurança contingencial tradicionalmente desempenhadas pela família e pelas comunidades mais próximas.

As teorias marxistas relacionam a forma e o incremento do «estado de bem-estar» com a estrutura e o desenvolvimento do modo de produção capitalista, considerando, em geral, por um lado, a capacidade do estado capitalista para enquadrar a população e as políticas nas transformações exigidas pelo capital e, por outro lado, a pressão exercida pelos trabalhadores para modificar o jogo das forças do mercado

no sentido de melhorar o nível de satisfação das necessidades e do bem-estar social.

4. Não deverá no entanto deixar-se sem referência os dois grandes blocos interpretativos que se têm construído em torno das consequências do «estado de bem-estar» nas economias capitalistas modernas (Gough, 1987).

De uma parte, insiste-se nos papéis de incentivo à economia e à integração social das políticas de «welfare state»: estado de bem-estar e capitalismo formam uma combinação harmoniosa que tem sustentado em muitos casos o crescimento económico e a estabilidade social, sem que se desmintam os efeitos «perversos» da crise de «73».

De outra parte, atribuem-se às políticas de bem-estar as culpas dos insucessos dos governos, e principalmente da «sobregovernação», destacando-se a inflação, o não alcance dos objectivos sociais, a erosão da responsabilidade individual e a consequente «desestabilização» das democracias, apontando-se exemplos concretos nas estratégias políticas recentes do Reino Unido e dos Estados Unidos, visando a redução da despesa pública e dos impostos.

Terá entretanto interesse referir, em contraponto a estas últimas posições, os resultados de análises do impacto das políticas de bem-estar efectuadas por George e Wilding (1984) que permitem interpretações no sentido de terem sido significativamente exageradas as consequências negativas do «welfare state», largamente compensadas, de resto, pelos resultados positivos, designadamente pela estabilidade política que em muitos casos relevantes se lhe pode justamente atribuir.

Terá chegado o momento de relacionar quanto se disse acerca do bem-estar com o desenvolvimento.

5. E as ligações são tão estreitas quanto óbvias. Apenas importa deixar bem claro quanto seria (e tem sido) errado: (i) tomar o desenvolvimento como um *estado* porque ele é, há-de ser sempre, simplesmente, um *processo*; (ii) encará-lo numa perspectiva *estática* quando só uma perspectiva *dinâmica* faz sentido, (iii) situá-lo em contexto *económico*, estrito, sendo ele de significado *social*, o mais amplo; (iv) vê-lo como conceito *quantificável* e repousar assim na quantificação dos estados em que se situe, quando os aspectos *qualitativos* e muitos deles não quantificáveis são tantas vezes dos que melhor o caracterizam; (v) fazer com base nele comparações simplistas de níveis ou graus de

desenvolvimento sem ter em conta as *escalas de valores* sobre que deve assentar; (vi) apontar-lhe padrões normativos, sempre redutores, quando ele se enriquece justamente na diversidade e pela diversidade.

Claro que, como processo, o desenvolvimento não dispensa, momento a momento, a verificação das condições de vida das populações, designadamente nos aspectos mais comuns às formulações mais diversas das teorias e das políticas de bem-estar; mas transcende-as. Não apenas porque são nele determinantes os objectivos de ordem social, para além dos de ordem económica, condicionamento de resto inerente a muitas das formulações do bem-estar que buscam a satisfação individual no quadro do bem comum. Sobretudo porque o desenvolvimento se exprime por objectivos sociais que podem ter expressão em variáveis pouco susceptíveis ou mesmo insusceptíveis de quantificação, porque se submete a escalas de valores naturalmente diferenciadas, porque não pode dispensar a via prospectiva, criando restrições à existência de estádios de bem-estar que sacrifiquem hipóteses de futuro; porque, num mundo cada vez mais aberto, as questões éticas se lhe põem em termos de não ser lícito falar de desenvolvimento se ele acontece à custa dos «outros» — sejam eles, no planeta em que habitamos, os nossos vizinhos de hoje ou os locatários de amanhã (Lopes, 1987, especialmente o capítulo 3).

Sem ignorar a sua associação com as noções de bem-estar tradicionais, a de *desenvolvimento* quer-se assim mais ampla e será também mais rica, mesmo em termos de conceito, sem perder naturalmente operacionalidade. Embora ligada às necessidades básicas, caracteriza-se a flexibilidade em relação à sua definição e conteúdo; amarra-se a políticas, é certo, mas deixa-lhes ainda flexibilidade, se pretende que se respeite os «outros», no espaço e no tempo.

6. Como noutras oportunidades tive ocasião de afirmar, por muito abordada que tenha sido até hoje, a questão do desenvolvimento continua a justificar detença. Os economistas têm sido muito criticados por, com as suas preocupações mais ou menos tecnicistas, terem comprometido perspectivas de futuro de qualidade de vida. Terão sido movidos particularmente pelas questões da produção (e do aumento da produção), sem curarem de medir as suas consequências, no médio e no longo prazo especialmente, num mundo em que todos os recursos são escassos e em que só alguns são renováveis — mesmo assim a ritmos condicionadores.

Ora a verdade é que os economistas têm ideias assentes sobre que a produção e o seu ritmo de aumento — isto é, o *crescimento* — não podem ser identificados com desenvolvimento. Em primeiro lugar, e como se disse já, o desenvolvimento é um *processo*<sup>5</sup> que tem em vista as pessoas como realidades concretas e actuantes e na sua diversidade; em segundo lugar, ele propõe-se como fins estados qualitativos de *identidade, dignidade, justiça social, liberdade*, para além da disponibilidade (crescente, se possível) dos bens que respeitam a verdadeiros valores, o que também se tem de traduzir em *oportunidades e acesso* aos bens e serviços tidos como necessários. Num quadro como este, o crescimento que em regra tem que ver apenas com a produção só terá lugar como *meio* e não pode confundir-se com desenvolvimento, que pressupõe harmonia e justiça na distribuição (Lopes, 1983, p. 10).

Como foi lembrado recentemente por Carrier, o desenvolvimento depende da dimensão cultural e ética do progresso humano e não pode reduzir-se a uma operação económica ou a um projecto meramente tecnológico; exige mesmo «uma generosa mobilização de solidariedade entre os povos»<sup>6</sup>, uma mudança das mentalidades; o dinamismo ético e cultural tem de chegar à vida económica, social e política. «É certo que o desenvolvimento requer o contributo de especialistas e técnicos altamente treinados, mas este é apenas um dos requisitos necessários para programas de desenvolvimento eficazes. É por isso que nós temos de combater as ideias de muitos que julgam os valores morais e espirituais de somenos importância. É demasiado frequente os especialistas não terem em conta senão os aspectos económicos e técnicos do desenvolvimento deixando totalmente de lado forças muito mais importantes do que as económicas: referimo-nos aos *factores culturais*. E, no entanto, a dureza dos factos começa a dar-nos uma lição: de que é impossível conseguir o desenvolvimento sem considerar as suas *dimensões culturais*» (Carrier, 1989, p. 124). Revela-nos isso a magreza dos resultados concretos de muitos dos mais vultuosos projectos de desenvolvimento.

Não é apenas a Igreja a alertar para o problema; as organizações internacionais reconhecem-no também, designadamente a ONU pela voz do seu Secretário Geral que, ao lançar o Decénio Mundial do Desenvolvimento Cultural sublinhou não dever continuar a ignorar-se a realidade complexa das relações, crenças e motivações que formam o substracto duma cultura. «Nós não devemos considerar apenas o crescimento económico, mas é necessário olhar o homem na sua totalidade física, espiritual, individual e social... Entre os desafios do desenvolvimento, nós

temos de incluir também a ignorância, o medo, a intolerância, a recusa de inovação, a ameaça aos valores éticos básicos comuns a todas as sociedades sobre o planeta»<sup>7</sup>.

O património mais precioso duma comunidade, que é a sua identidade cultural, tem de ser defendido. As transformações culturais não podem passar à margem do seu respeito e preservação o que implica a adopção de uma mentalidade nova, particularmente nos países que não sofrem as penas pesadas das carências materiais, mas que não estão imunes, de há muito, às crises de menosprezo do seu próprio processo cultural. Necessita-se de um novo «ethos» (não se resiste a transcrever de novo Carrier), que «implica o repensar um novo modo ou processo de trabalho, produção e consumo; o repensar o papel da família e da educação; o repensar da informação dos cidadãos e da sua participação nos assuntos sociopolíticos; da deslocação dos cidadãos das áreas rurais para as urbanas; dos novos modos de governar as comunidades humanas e a nação;» que podem apontar-se como aspectos culturais do desenvolvimento.

7. Mas se a harmonia, a liberdade, a dignidade, a justiça distributiva são seus elementos essenciais, se os aspectos culturais lhe são subjacentes, então o *processo* que o desenvolvimento é tem de ser encarado pelo menos nas suas determinantes temporal e espacial:

— não é desenvolvimento produzir para as gerações de hoje sacrificando o leque das oportunidades das gerações de amanhã; muito ao contrário, ele será tanto mais *desenvolvimento* quanto mais garantias der de aumento das oportunidades em relação ao futuro;

— não existe desenvolvimento enquanto coexistirem situações de marcada desigualdade que levem a que tenham de ser as pessoas (e serão então as mais desfavorecidas) a ter de deslocar-se para adquirir as condições de oportunidade e de acesso mais vantajosas que outras possuem noutras áreas; o desenvolvimento deve chegar também às pessoas.

Isto quer dizer que não há necessidade de procurar termos novos<sup>8</sup> ou de adjectivar os existentes para qualificar os estados de organização social desejados: *desenvolvimento regional é desenvolvimento; não há desenvolvimento se não houver desenvolvimento regional*<sup>9</sup>.

Quando nos referimos às regiões, tomadas isoladamente, porque elas são parte integrante de um conjunto (sistema), não há lugar a considerar desenvolvidas as regiões «mais evoluídas» se a sua «maior evolução» fica a dever-se ou é conseguida à custa da «menor evolução»

ou do estágio «menos evoluído» de outra ou outras do mesmo conjunto. Por outras palavras, não é desenvolvida a região que se aproveita das vantagens estruturais que lhe confirmam as relações de interdependência. Não há desenvolvimento regional enquanto houver disparidades regionais excessivas; a justiça social, a harmonia, a dignidade, também devem verificar-se a esse nível<sup>10</sup>.

O desenvolvimento, avaliado assim pela acessibilidade das pessoas, onde quer que vivam, aos bens e serviços e às oportunidades do nosso tempo, é totalmente objectivável; como é objectivamente possível avaliar até onde se está comprometendo o património das gerações futuras, visto que mesmo o cálculo económico permitirá distinguir os recursos de *capital* no conjunto dos recursos.

Claro que, por esta via, continua pelo menos em aparência a privilegiar-se a criação e manutenção das condições materiais de vida; em aparência, de facto, porque o alargamento às *oportunidades*, em sentido amplo, torna a extensão imediata a objectivos tão fundamentais para a realização humana como o do emprego, por exemplo; e deixa margem, sem restrições, aos aspectos culturais e éticos.

Mas já se introduziu o pensamento de base relativamente ao termo Desenvolvimento Regional: desenvolvimento regional é desenvolvimento; não há desenvolvimento se não houver desenvolvimento regional.

Justificar-se-á algum maior pormenor?

8. O termo tem sido utilizado de forma de tal modo desprezada e limitativa, que bem merece consideração um pouco mais alargada.

As preocupações com o desenvolvimento regional surgiram e acentuaram-se com o reconhecimento da falência da política económica na resolução dos problemas específicos de certas áreas, assim como na redução dos desequilíbrios regionais em certos países. Outras preocupações acresceram entretanto, porque alguns problemas regionalizados se agudizaram apesar das medidas que deviam resolvê-los e porque uma cada vez maior internacionalização da economia e a criação de blocos económicos constituídos por países em estádios de desenvolvimento marcadamente diferentes alertaram para os mesmos sintomas a outros níveis.

A tipologia tradicional dos problemas ditos «regionais» mantém-se em toda a extensão: continua a haver, a todas as escalas, problemas de desenvolvimento, de depressão, de congestionamento; e não são as políticas económicas globais e as políticas económicas sectoriais espacialmente indiferenciadas que virão a resolvê-los. O *espaço* é elemento activo

na vida económica, na medida em que afecta e condiciona o funcionamento da economia, e não simples «objecto» que passivamente aceita o impacto das actuações de política. Não é já possível ignorar a localização das pessoas, dos recursos, das actividades, que não acontecem por acaso.

Por outro lado, o insucesso mais ou menos vincado de certas decisões de política económica, que fica parcialmente a dever-se à falta de integração das políticas sectoriais, pode ser atenuado pela consideração efectiva do espaço como elemento integrador, uma vez que *nenhuma acção concreta pode deixar de ter lugar num contexto espacial físico concreto*, e porque as regiões nas suas relações de interdependência, se condicionam mutuamente, embora de forma desigual, já que a algumas delas têm estado reservadas posições de «dominância».

O desenvolvimento regional só pode entender-se, por isso, como desenvolvimento *das* regiões, no sentido do sistema de regiões, e não como desenvolvimento de uma dada região apenas. Sendo desenvolvimento das regiões tem de preocupar-se com o estágio de progresso já atingido por cada uma e com as relações de interdependência que entre elas se estabelecem e que condicionam a sua evolução.

Como *desenvolvimento*, tem de ser avaliado em termos do comportamento quantitativo de certos indicadores (por exemplo, indicadores de nível de vida) e em termos também qualitativos, porque o desenvolvimento só faz sentido em função das pessoas e tem de preocupar-se com «grandezas» tão dificilmente quantificáveis como as já referidas justiça social, dignidade, liberdade. Não pode por isso — e relevar-se-á a insistência — confundir-se com crescimento, porque é conceito de ordem superior a ele, no sentido de que o crescimento só deve ser entendido como instrumento ou meio ao serviço do desenvolvimento. De resto, se entregue a si mesmo, o crescimento pode ser gerador de desequilíbrios, fomentador de desigualdades, criador de injustiça social, em suma.

Sendo dirigido para as pessoas, *onde* vivem, não podendo ignorar a sua localização nem a localização dos recursos e das actividades, o desenvolvimento tem de identificar-se com desenvolvimento regional. Como se dizia acima: *não há desenvolvimento se não houver desenvolvimento regional* (Lopes, 1984).

9. Uma das grandes dificuldades em atacar a problemática do desenvolvimento tem residido na controvérsia dos indicadores a utilizar e, sobretudo, na referida impossibilidade de quantificação de alguns

deles, o que tem levado, com argumentos de ordem pragmática, a confundir desenvolvimento com crescimento e, por vezes, a privilegiar até este conceito. Outra dificuldade está na tendência frequente para se ficar na formulação de políticas globais e sectoriais (ainda globais) centralizadas, a maioria das vezes não compatibilizadas nem coordenadas entre si.

Tem de considerar-se um falso argumento o que atribui às dificuldades de quantificação a impossibilidade de tratar o desenvolvimento de modo operativo porque o desenvolvimento, em termos reais, pode sempre exprimir-se pelo *acesso* das populações, onde quer que vivam, aos bens e serviços que não-de satisfazer as necessidades básicas e às oportunidades do nosso tempo. Este acesso é perfeitamente quantificável, e não apenas nos seus aspectos físicos, espaciais; no que a estes respeita, é função do grau de dispersão dos equipamentos que não-de fornecer os bens e serviços e da acessibilidade das populações a eles. Por isso, uma política de desenvolvimento regional não dispensará uma política de centros e uma política de transportes e comunicações que, com outras, devem ser formuladas de forma tanto quanto possível integrada.

Não será falaciosa a segunda das dificuldades apontadas, apenas porque alguns aparelhos estatais têm visto com extrema dificuldade tanto a desconcentração como, e sobretudo, a descentralização. Mas, se por acto lúcido de gestão política elas acontecerem, então poderá dar-se passo decisivo na operacionalidade do conceito de desenvolvimento e das políticas de desenvolvimento. Atente-se, de resto, que a partir do momento em que se aceite que o desenvolvimento tem de preservar a dimensão cultural e tem de se apoiar nela, não se encontrará outra saída realista que não seja — para compreensão, respeito e preservação da identidade cultural — a diversificação espacial, que melhor assegurará o conhecimento dos problemas, variados, e a procura de soluções certamente diferenciadas. A descentralização é exigida, para garantia da eficácia do processo de desenvolvimento, juntamente com alguma desconcentração, visto que sempre haverá *atribuições* que só caberão ao «centro», que as tem que ver, no entanto, de forma diferenciada, espacial, em correspondência com a forma espacialmente diferenciada como os problemas se manifestam.

A *regionalização*, entendida como processo e não como simples acto de delimitação de regiões, pode dar corpo substantivo à análise e à política de desenvolvimento, isto é, de desenvolvimento regional. Mas

a política regional não poderá então ser, como por vezes se pensa, apenas mais um tipo de políticas. Em toda a sua complexidade, ela é integradora das políticas globais e sectoriais, em regra formuladas de forma parcelizada; ela deve promover a síntese que as políticas sectoriais não prosseguem; ela impõe a consideração da realidade concreta, diferenciada mas interligada, dos problemas específicos, em áreas específicas, a exigir soluções específicas. Tudo começa nas regiões e termina nas regiões, porque há necessidade de a política se aproximar das pessoas. A política regional, insiste-se, é fundamental, e não é mais uma categoria de políticas: é a síntese das políticas que dela necessitam para se efectivarem de forma concreta e consistente em face dos objectivos — porque o desenvolvimento nacional é afinal a resultante do desenvolvimento regional, é o desenvolvimento regional (Lopes, 1987).

10. Do mesmo modo como seria inaceitável colocar a política regional ao nível das outras políticas, designadamente sectoriais (veja-se, por exemplo, a importância hoje atribuída pela Comissão das Comunidades aos Planos de Desenvolvimento Regional), nunca a política regional deveria ser concebida como somatório das políticas das regiões nem deveria confundir-se, como se sublinhou já, regionalização e política regional. A regionalização que, entre outros aspectos, se espera altamente fomentadora da consciencialização para a participação das populações e mobilizadora das vontades é instrumental para a política regional, e profundamente condicionadora da sua eficácia. Ela própria deve ser assumida como processo de re-estruturação da sociedade, numa perspectiva de desenvolvimento, visando ainda e naturalmente, o cimentar da democracia no plano multivariado — político, cultural, social, económico.

Retomando reflexões feitas há anos atrás (Lopes, 1983), conviria ter presente que a democracia é profundamente afectada, como tudo o mais, pelas questões da escala, porque com o aumento da dimensão se vai diluindo a sua eficácia podendo mesmo chegar-se à degenerescência do conceito.

Constitui, por vezes, matéria de divertimento, que no nosso tempo alguém deseje fazer-se ouvir pessoalmente, como indivíduo, relativamente às questões políticas que o afectam, num qualquer país, especialmente num grande país. A dimensão, impondo a democracia representativa, reduz-lhe as possibilidades e a própria expressão «representativa» vai perdendo sentido.

Não está naturalmente em causa debater os méritos da democracia que, sejam quais forem as limitações, proporciona sem dúvida «maior estabilidade, participação, responsabilidade, eficiência, diversidade, justiça, liberdade e felicidade do que qualquer outro sistema de governação conhecido». Mas a representação está longe de satisfazer os objectivos da democracia, embora possa ser dos instrumentos menos inadequados para espaços de grande dimensão; pode não ter nada a ver com participação. De Rousseau tem sido lembrado que os eleitos não são representantes do povo mas seus agentes; e que um povo perde sempre alguma da sua liberdade quando delega em representantes.

Continuando a lembrar o que afirmava há já seis anos, uma democracia exige sociedades pequenas. A regionalização viabilizá-la-á. Uma regionalização entendida como instrumental da política de desenvolvimento que é, tão só, desenvolvimento regional; desenvolvimento regional que, como processo, se guia por objectivos de bem-estar, mais do que económico, social, condicionados intransigentemente por uma dimensão ética e por uma dimensão cultural espacialmente diferenciada.

#### Notas

<sup>1</sup> «Nova» de meio século: Bergson (1938) e Samuelson (1948). Surgiu em contraponto ao utilitarismo de Bentham.

<sup>2</sup> A presença do pensamento de Adam Smith é inquestionável: os indivíduos, em Smith, procedem por forma a elevarem o mais possível a riqueza social, embora não o façam determinados pelo interesse público; eles têm em vista o seu próprio benefício mas são, nesta como noutras circunstâncias, guiados por uma «mão invisível» que tudo encaminha no sentido do interesse geral. (Ver em A. Smith, *A Riqueza das Nações*, o Livro IV).

<sup>3</sup> *Beveridge Report*, Beveridge (1942).

<sup>4</sup> O primeiro esquema de segurança social, de Bismarck, foi introduzido em 1883. Para uma análise das origens e evolução do «estado de bem-estar» ver Rimlinger (1971) e Flora e Heidenheimer (1981).

<sup>5</sup> Não é um processo determinístico, como certas teorias admitiram para o crescimento; é antes um processo condicionado por relações de interdependência, o que leva a considerar o seu quadro teórico em sector bem oposto ao das teorias determinísticas ou quase-determinísticas.

<sup>6</sup> Da Encíclica *Sollicitudo Rei Socialis* com que o Papa João Paulo II decidiu celebrar o 20.º aniversário da Encíclica *Populorum Progressio* de Paulo VI. (Ver Carrier, 1989, p. 123).

<sup>7</sup> Transcrição, ainda, de Carrier (1989, p. 127).

<sup>8</sup> Riddel (1981, pp. xii e 5, por exemplo), receando que desenvolvimento não esteja suficientemente demarcado de crescimento, propõe o termo «ecodevelopment». Ao explicá-lo chama-lhe também «growth development with a progressive component of environmental concern»; e, ainda, «appropriate development» (p. 108). Qualquer destas propostas é, a meu ver, desnecessária.

<sup>9</sup> «L'approche régionale renouvelle la théorie du développement» ... «Une remise en question des théories du développement ... est en jeu à travers l'approche régionale» (Perrin, 1974, pp. 5-6).

<sup>10</sup> Claudius-Petit citado por Massé (1964, p. 3), afirmou que a organização do espaço é a organização da Sociedade.

#### Referências

1. ARROW, K. J. (1963) *Social Choice and Individual Values*, Wiley & Sons, New York.
2. BERGSON, A. (1938) «A reformulation of certain aspects of welfare economics» in *Quarterly Journal of Economics*, 52, pp. 310-334.
3. BEVERIDGE, W. H. (1942) *Social Insurance and Allied Services*, HMSO, Londres.
4. BRIGGS, A. (1961) «The welfare state in historical perspective» in *Archives Européennes de Sociologie*, vol. 2, pp. 221-259.
5. CARRIER, H. (1989) «O significado cultural do desenvolvimento» in *Brotéria*, vol. 128, n.º 2, pp. 123-137.
6. FELDMAN, A. M. (1987) «Welfare economics» in *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*, vol. 4, MacMillan Press, Londres.
7. FLORA, P. e HEIDENHEIMER, A. J. (eds.) (1981) *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick.
8. GEORGE, V. e WILDING, P. (1984) *The Impact of Social Policy*, Routledge & Kegan Paul, Londres.

9. GOUGH, I. (1979) *The Political Economy of the Welfare State*, MacMillan, Londres.
10. GOUGH, I. (1987) «Welfare state» in *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*, vol. 4, MacMillan Press, Londres.
11. LOPES, A. S. (1983) «Regionalização e desenvolvimento» in *O Papel da Universidade no Processo de Regionalização e de Desenvolvimento Regional*, Univ. do Algarve, Faro.
12. LOPES, A. S. (1984) «Desenvolvimento regional» in *POLIS, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, pp. 196-202, Lisboa.
13. LOPES, A. S. (1987) *Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Modelos*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
14. MASSÉ, P. (1964) «L'aménagement du territoire, projection géographique de la société de l'avenir» in *Revue d'Économie Politique* (número especial), pp. 1-29, Paris.
15. MATEUS, A. M. (1983) «Bem-Estar» in *POLIS, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, pp. 551-556, Lisboa.
16. MISHRA, R. (1984) *The Welfare State in Crisis*, Wheatsheaf Books, Brighton.
17. PERRIN, J. C. (1974) *Le Développement Régional*, P. U. F., Paris.
18. RIDDEL, R. (1981) *Ecodevelopment*, Gower, Hampshire.
19. RIMLINGER, G. V. (1971) *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, Willey, New York.
20. SAMUELSON, P. A. (1948) *Foundations of Welfare Economics*, Harvard.

## O PENSAMENTO FINANCEIRO EM PORTUGAL NO SÉCULO XX

ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO \*

### Summary

The author deals with three important stages in Portuguese thought on Public Finance, while emphasising that this is an area of thought which is always importante (mainly due to demand from practical reality, where the questions of Public Finance have always been the object of great preoccupation and argument), that scientific opinion is situated in the confluence between Economy and Law; also that in this field the Portuguese academic world is relatively reduced in dimension; and, finally, that scientific opinion cannot be understood unless accompanied by a reference to the evolution of Portuguese financial reality.

The first period corresponds to a phase in which the main concrete problems are the traditional problems of the last century — the budget deficit and the state debt. The authors who deal with them adopt a scientific perspective which is predominantly neo-classical. This is combined with a multidisciplinary methodology and strongly marked by institutional, juridical and institutional trends, as well as by two principal aims of the research, which is not directed at a reduced academic world but at two different publics, the academic public and the ordinary public, both concerned about these problems. The great authors who mark this period are Marnoco e Sousa, Oliveira Salazar — who was later to become, for many years, the Minister for Finance and author of a long experience of financial orthodoxy which covered the period from the 30's to the 70's — both eminent lecturers at the University of Coimbra; and Armindo Monteiro, the founder of this area at the University of Lisbon.

The 20's are marked by the works of these authors, the 30's and 40's being the object of a poorer political, ideological and publishing production, inspired by the bringing about of financial stability and the clearance of the debt as a result of the coming to power of Dr. Salazar.

---

\* Presidente do Tribunal de Contas, Professor Catedrático das Faculdades de Direito de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa.