

Desigualdade e espaço no capitalismo contemporâneo: uma questão de (in)justiça territorial?

Paulo Miguel Madeira

Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal

Mário Vale

Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal

p. 196-211

revista

Geo 
USP

espaço e tempo

Volume 19 • nº 2 (2015)

ISSN 2179-0892

Como citar este artigo:

MADEIRA, P.M.; VALE, M. Desigualdade e espaço no capitalismo contemporâneo: uma questão de (in)justiça territorial?. **Geosp – Espaço e Tempo** (Online), v. 19, n. 2, p. 196-211, ago. 2015. ISSN 2179-0892.

Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/102771>>. doi: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2015.102771>.



Este obra está licenciado com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

Desigualdade e espaço no capitalismo contemporâneo: uma questão de (in)justiça territorial?

Resumo

A ideia de territórios (in)justos e o conceito de justiça espacial podem ser perspetivados a várias escalas. Neste texto, discute-se a génese da ideia de justiça territorial e a sua aplicação à escala regional, à luz também das ideias subjacentes às políticas de coesão da UE, incluindo a de coesão territorial. Como exemplo de (in)justiça territorial, são apresentadas sumariamente as dinâmicas socioeconómicas nas regiões da UE na fase mais intensa da globalização neoliberal contemporânea. Finalmente, discute-se a relação fundamental entre capitalismo, direito à cidade e justiça territorial, com relação às principais variedades do capitalismo e as suas variações nacionais e sua repercussão no desempenho económico e social das regiões.

Palavras-chave: Justiça espacial. Justiça territorial. Variantes do capitalismo. Desigualdades regionais. Europa.

La desigualdad y el espacio en el capitalismo contemporáneo: una cuestión de (in)justicia territorial?

Resumen

La idea de los territorios injustos y el concepto de justicia espacial se pueden plantear a diferentes escalas. En este artículo, se discuten los orígenes de la idea de justicia territorial y su aplicación a nivel regional, a la luz también de las ideas que subyacen las políticas de cohesión de la UE, incluida la política de cohesión territorial. Como ejemplo de la (in)justicia territorial, se presentan brevemente las dinámicas socio-económicas de las regiones de la UE en la fase más intensa de la globalización contemporánea. Finalmente, se discute la relación fundamental entre el capitalismo, el derecho a la ciudad y la justicia territorial, teniendo en cuenta la literatura sobre las variedades del capitalismo y sus variaciones nacionales y su efecto sobre el desempeño económico y social de las regiones.

Palabras clave: Justicia espacial. Justicia territorial. Variedades del capitalismo. Desigualdades regionales. Europa.

Inequality and space in contemporary capitalism: a question of territorial (in)justice?

Abstract

The idea of unjust territories and the spatial justice concept can be envisaged at different scales. In this paper, we discuss the origins of the territorial justice idea and its implementation at the regional level, in the light also of the ideas behind the EU cohesion policies, including the territorial cohesion policy. As an example of territorial (in)justice, are briefly presented the socio-economic dynamics of EU regions in the most intense phase of contemporary neoliberal globalization. Finally, we discuss the fundamental relationship between capitalism, the right to city and territorial justice, bearing in mind the literature on the varieties of capitalism and its national variations and their effect on the regional economic and social performance.

Keywords: Spatial justice. Territorial justice. Varieties of capitalism. Regional inequalities. Europe.

Introdução

Uma noção abrangente de territórios (in)justos – ou de justiça espacial,¹ um conceito que parece ganhar força nos anos mais recentes (Soja, 2010) – terá necessariamente de ser pensada tendo em conta a amplitude de escalas territoriais relevantes para a existência humana. Pode-se pensar em questões de justiça espacial que emergem da atribuição e/ou utilização do espaço numa residência, num bairro, cidade, região, estado, ou que emergem a partir das próprias características desses locais ou territórios. E há também as questões de justiça que emergem das relações entre Estados e sociedades à escala continental ou global e que se refletem nos territórios, bem como características desses territórios que por vezes influenciam ou são a base dessas relações.

Num texto em que visa enfatizar explicitamente a espacialidade da justiça e da injustiça, o geógrafo Edward W. Soja (2009, p. 3) fala na:

[...] causalidade espacial da justiça e da injustiça e também da justiça e da injustiça que estão incorporadas na espacialidade, nas geografias multiescalares em que vivemos, do espaço do corpo ao doméstico, passando pelo das cidades, regiões e Estado-nação, até à escala global.

1 Usamos a expressão *justiça espacial* por fidelidade aos textos em língua inglesa e ao texto de Soja de 2009, citado neste trabalho, em que se a apresenta como um conceito diferente do de *justiça territorial*, embora se não explicita tal diferença. Dadas a distinção clássica entre espaço e território (mais comum entre os autores de línguas latinas) e a natureza da ideia de justiça, seria de esperar o uso generalizado, na bibliografia específica, de *justiça territorial* em vez de *justiça espacial*. No entanto, não tem sido assim.

Se em vez de espacialidade/espço recorrermos aos conceitos de “territorialidade” e de “território”, na linha de Haesbaert (2007), devemos focar o modo como a sociedade se relaciona com, e se apropria do, espaço. “Territórios (in)justos”, *justiça territorial* ou *justiça espacial* poderão não ser expressões rigorosamente sinónimas, mas captam na essência a(s) mesma(s) ideia(s) – há questões de justiça, no interior das sociedades ou entre diferentes sociedades, que têm impacto sobre os espaços que habitamos e em que, num sentido mais geral, vivemos ou com os quais nos relacionamos; e, em sentido inverso, as características do espaço geográfico e das territorializações refletem-se sobre a vida de cada um e/ou sobre as relações sociais e territoriais, de modos que muitas vezes podem ser qualificados como justos ou como injustos. É no fundo uma ideia afim à de que “o espacial molda o social tanto quanto o social molda o espacial” (Soja, 2009, p. 3), que o autor designa “dialética socioespacial”.

A questão da justiça territorial nas regiões e entre regiões aparentemente não merece uma atenção relevante na literatura sobre justiça espacial; simetricamente, na literatura sobre desenvolvimento e desigualdades regionais, e mais genericamente na literatura sobre geografia económica, também não se encontram facilmente referências explícitas às questões de justiça espacial. No entanto, não é difícil estabelecer uma relação entre justiça espacial, desigualdades de desenvolvimento e bem-estar à escala da região, inter-regional ou continental no quadro da economia capitalista contemporânea.

Do direito à cidade à justiça territorial

A genealogia do atual conceito de justiça espacial/territorial na literatura académica leva-nos à ideia de direito à cidade lançada quase em simultâneo pelo sociólogo e filósofo francês Henri Lefebvre nos finais da década de 1960 e pelo geógrafo britânico David Harvey na seguinte.

No entanto, olhar para uma origem mais remota de uma noção de justiça “levar-nos-ia à pólis grega e à ideia aristotélica de que ser urbano é a essência de ser político; e levar-nos-ia através da ascensão da democracia liberal e da Era das Revoluções” (Soja, 2009, p. 6). Nesse sentido, a questão do direito à cidade transcende a dos direitos relativos à vida no mundo urbano ou relativos à participação nos processos de produção dos espaços urbanos, sendo reconduzida praticamente à questão dos direitos de cidadania, se bem que numa perspetiva mais ancorada no território – o que, como se verá de seguida, é consistente quer com as perspetivas do direito à cidade quer com a extensão da vida urbana e das lógicas urbanas a porções cada vez mais vastas do globo.

A ideia de Lefebvre (1968), que surge no contexto das revoltas de Maio de 1968, em Paris, não terá sido definida em termos claros e precisos, mas pode-se dizer que no cerne da sua “conceção de direito à cidade está a sua noção da cidade como uma obra, ou como um trabalho produzido através do labor e das ações dos que vivem na cidade” (Attoh, 2011, p. 674). Não ignorando esse contributo, Harvey (2008) alarga e desvia a trajetória da perspetiva crítica espacial, que estava na origem da ideia de direito à cidade, e utiliza a de *justiça territorial*, já usada pelo planeador galês Bleddyn Davies para descrever a sua ideia sobre a espacialidade da justiça (em 1968, este avançou a ideia de *justiça social territorial* como o corolário espacial da *justiça social*) (Soja, 2009).

Basicamente, na sua primeira abordagem dessa problemática, Harvey (2008) mantém a centralidade da ideia de que o direito à cidade é um direito de transformação geral da vida urbana, que implica transformar a cidade e atribui centralidade à questão do controlo democrático

da aplicação do excedente de produção nas cidades. Assim, vê o direito à cidade como “muito mais do que a liberdade individual para aceder aos recursos urbanos”, constituindo “um direito a mudarmo-nos a nós mesmos mudando a cidade”; e também, por outro lado, como “um direito coletivo em vez de um direito individual”, pois entende que “a transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo para redefinir o processo de urbanização” (Harvey, 2008, p. 23).

Harvey entende que as cidades, desde os seus primórdios, surgiram através de concentrações geográficas e sociais de um excedente de produção, o que o leva a ver a urbanização como um fenómeno de classe, “pois os excedentes são extraídos de algum lado por alguém, enquanto o controlo sobre o seu desembolso fica em poucas mãos” (Harvey, 2008, p. 24). Sob o capitalismo, esses processos de concentração da produção e do poder de distribuição de excedentes mantêm-se com um forte vínculo entre o desenvolvimento do capitalismo e o processo de urbanização. O autor faz remontar à Paris de meados do século XIX essa lógica de absorção de sobreprodução pela urbanização, com a expansão da cidade empreendida por Georges-Eugène Haussman a pedido de Luís-Napoleão Bonaparte (dando origem à Cidade das Luzes), passando pela urbanização e suburbanização maciça dos EUA após a Segunda Guerra Mundial, até ao atual processo de urbanização ao nível global, de que a China é o caso mais avassalador.

É com base nestas ideias que defende que “estabelecer a gestão democrática do desenvolvimento urbano constitui o direito à cidade” (Harvey, 2008, p. 37), visto ser o processo urbano “um canal principal de uso do excedente”. Como o processo está estreitamente imbricado com o capitalismo, este é assim visto como o mecanismo fundamental produtor de injustiças espaciais, mas também sociais; o corolário é que a conceção de direito à cidade de Harvey põe em causa os fundamentos do capitalismo, pelo menos no que respeita ao aspeto central do controlo dos destinos dos excedentes de produção.

A ausência de controlo democrático sobre o desenvolvimento urbano decorre do direito à cidade. Com efeito, o neoliberalismo:

[...] criou novos sistemas de governação que integram o Estado e interesses empresariais e, através da aplicação do poder do dinheiro, assegurou que o desembolso do excedente através do aparelho de Estado favorece o capital empresarial e as classes altas na configuração do processo urbano (Harvey, 2008, p. 38).

Esta incursão no pensamento de Harvey sobre o direito à cidade justifica-se por ele dar conta do que pode ser visto como um aspeto central dos mecanismos contemporâneos de produção de injustiças espaciais/territoriais. Moldar o espaço urbano à imagem dos grupos sociais mais poderosos significa que muitas vezes isso acontece à custa da qualidade do espaço urbano destinado aos grupos menos poderosos, limitando mesmo a sua capacidade de acesso aos espaços de melhor qualidade. Atendendo à crescente concentração da população do planeta em espaços urbanos (a população urbana passou a ser superior à rural em 2008, segundo a ONU), não é difícil perceber que a falta de direito à cidade pela generalidade da população urbana é uma causa de injustiça territorial/espacial que afeta grande parte da humanidade, provavelmente a principal causa de injustiça territorial nos nossos dias.

A ideia de direito à cidade e o modo como ela é formulada, quer por Lefebvre, quer por Harvey, não dá muita atenção nem à “causalidade espacial da justiça e da injustiça”, nem à “justiça e injustiça que estão incorporadas na espacialidade” (Soja, 2009, p. 3), pois privilegia a análise dos processos sociais de dominação que geram uma organização e ocupação do território injustas – e que faz com que as características desses territórios sejam também fontes de injustiça. Neste último sentido, a falta de direito à cidade pode ser vista também como gerando socialmente territorialidades/espacialidades causais de (in)justiça. Trata-se de uma dialética socioespacial, segundo a qual o territorial/espacial molda o social tanto quanto o social molda o territorial/espacial (e aqui podemos incluir a territorialidade da justiça, a qual constitui também um facto geográfico) (Soja, 2010).

Isto não invalida que haja pontos de contacto fundamentais entre a ideia de direito à cidade e a de justiça espacial de Soja, o qual considera o regular funcionamento quotidiano de um sistema urbano “uma fonte primeira de desigualdade e injustiça porque a acumulação de decisões locativas numa economia capitalista tende a favorecer a redistribuição do rendimento real para os ricos em detrimento dos pobres” (Soja, 2009, p. 4). Além disso, faz eco da emergência recente de uma nova ênfase na “causalidade espacial especificamente urbana”, a qual visa “explorar os efeitos generativos das aglomerações urbanas não apenas no comportamento quotidiano mas em processos como a inovação tecnológica, criatividade artística, desenvolvimento económico, mudança social, assim como degradação ambiental, polarização social, diferenças de rendimento crescentes, política internacional e, mais especificamente, a produção de justiça e de injustiça” (Soja, 2009, p. 2). Finalmente, Soja (2009, p. 4) afirma que “a organização política do espaço é uma fonte particularmente poderosa de injustiça espacial”, exemplificando com a reconfiguração de circunscrições eleitorais por conveniência de resultados (*gerrymandering*), a localização dos investimentos urbanos, o *apartheid* territorial, a segregação residencial institucionalizada ou a criação de estruturas espaciais de privilégio centro-periferia da escala local à global.

(In)justiça territorial e desenvolvimento regional

A ligação entre o direito à cidade e a justiça espacial-territorial ficou assim mais clara. Falta, no entanto, estabelecer a relação entre esses dois conceitos e a (in)justiça espacial-territorial à escala regional. A já referida dimensão crescente das cidades e da vida urbana à escala planetária deixa perceber que, em muitas regiões, a cidade ou cidades que as polarizam são o principal facto da sua geografia, não sendo possível distinguir a lógica da região da lógica das suas principais cidades. As realidades regionais dependem cada vez mais da realidade das suas cidades, chegando mesmo a confundir-se com elas, uma tendência que se reflete na emergência da ideia de cidade-região ou da *regional urbanization* (Soja, 2014), cujas novas formas de governança estão a conduzir à constituição de novos espaços do Estado – espaços multiescalares (Brenner, 2004).

A questão que mais facilmente pode ser identificada com (in)justiça espacial – ou territórios (in)justos – à escala regional tem outra origem, a do processo de industrialização no mundo ocidental e das trocas comerciais, que se constituíram como um fator de aceleração do desenvolvimento desigual e, por essa via, de agudização das desigualdades de rendimento e de bem-estar, da escala regional à planetária.

Na bibliografia sobre justiça espacial surgem referências como “redução das desigualdades regionais”, “desenvolvimento e subdesenvolvimento geograficamente desiguais” (Soja, 2009). No entanto, são raros os textos sobre justiça espacial centrados nas questões de (in) justiça territorial subjacentes a esses processos, bem como são raras as ideias sobre como o conceito de justiça territorial pode concorrer para a sua superação. Isso apesar de Pirie (1983, p. 469) ter afirmado que, desde o início da reflexão dos geógrafos sobre esse assunto, “o referente espacial da justiça foi fixado à escala da região ou território”.

Quase simetricamente, na generalidade da literatura sobre desenvolvimento regional, políticas regionais e geografia económica encontram-se poucas referências à questão da justiça, quer em termos de justiça territorial quer de justiça social. Esta última está subjacente, geralmente de forma apenas implícita, a muita da reflexão teórica e dos estudos empíricos realizados nestas áreas – uma exceção é Kevin Morgan (2006), para quem “tratar igualmente regiões desiguais não é uma receita para a justiça espacial”.

As questões de (in)eficiência e de (des)igualdade (ou de equidade), ao contrário das de justiça, têm constituído o núcleo das preocupações da investigação no âmbito de desenvolvimento regional, quer em geografia económica quer em economia regional, tanto numa perspectiva comparativa como na perspectiva das lógicas internas das regiões e do modo como podem construir vantagens competitivas (Comissão Europeia, 2009).

Num texto de 1983, Pirie (1983, p. 470) já identificava o foco na eficiência e igualdade, em detrimento da justiça:

É de facto perverso que apesar de a preocupação com a melhor localização de quintas, fábricas, casas e lojas de retalho ocupar há muito os investigadores, os critérios de avaliação nunca sejam os da justiça, exceto na medida em que justiça e igualdade são confundidas [...]. Ao invés, são dominantes as considerações de eficiência e de igualdade.

A atenção da União Europeia (UE) às questões territoriais entronca nas preocupações mais gerais com o desenvolvimento desigual entre regiões de um mesmo Estado, que de início e durante um longo período foram preocupação dos respetivos governos nacionais, com o objetivo de diminuir as diferenças de crescimento e desenvolvimento económico recorrendo a políticas de estímulo da atividade nas regiões mais débeis. A origem da política regional europeia – que se baseia na ideia de “coesão” – encontra-se nos fundadores da então Comunidade Europeia, que inscreveram no respetivo tratado (Tratado de Roma, de 1957), o que deu o tom para as políticas que se seguiram. Assim, passou a haver na UE uma preocupação com o desenvolvimento desigual entre as regiões dos seus vários Estados-membros, mas também dentro desses Estados.

A questão da justiça territorial estava ausente – pelo menos de forma explícita – das preocupações com a coesão socioeconómica, e ausente continua das novas preocupações com a coesão territorial, que constitui, porém, uma viragem territorial das políticas europeias (Vale, 2009), procurando “alcançar o desenvolvimento harmonioso” dos muito diversos territórios da UE, bem como “facultar aos seus habitantes a possibilidade de tirar o melhor partido das características de cada um deles” (CCE, 2008, p. 3). Entende-se a coesão territorial como “um

fator de conversão da diferença em vantagem, contribuindo, assim, para o desenvolvimento sustentável de toda a UE”, permitindo “interligar eficácia económica, coesão social e equilíbrio ecológico” (CCE, 2008, p. 3).

Apesar de a ideia de justiça estar fora do âmbito dos conceitos utilizados e dos objetivos das políticas que decorrem das preocupações com a coesão – social e económica de início, territorial mais recentemente –, não se pode dizer que essas preocupações não sejam justas, ou que a sua prossecução não possa visar também objetivos de justiça, ou ajudar a reduzir as injustiças territoriais à escala regional, para a qual são expressamente formuladas. Aliás, a ideia da coesão socioeconómica pode ser vista como herdeira, em larga medida, das preocupações com a justiça social. E a (in)justiça social não pode deixar de ter consequências territoriais.

A relação ente justiça territorial/espacial e justiça social foi especificamente analisada por Marcuse (2009), o qual considera a primeira como derivando da segunda, que vê como mais ampla. E daí decorre que “abordar as causas da injustiça espacial envolve sempre abordar mais geralmente as causas da injustiça social” (Marcuse, 2009, p. 6). Mas pode-se pensar também que as injustiças sociais têm sempre consequências territoriais/espaciais e que não podem ser enfrentadas sem se enfrentarem também os seus aspetos territoriais – os quais, por sua vez, reforçam a injustiça social (Marcuse, 2009). Assim, não sendo idênticos, esses dois tipos de injustiça também não são separáveis, o que leva esse autor a defender que “os remédios espaciais são necessários mas não suficientes para corrigir as injustiças espaciais – e muito menos a injustiça social” (Marcuse, 2009, p. 6). Defende, no entanto, que a resolução da injustiça espacial pode ser uma grande contribuição para a justiça social.

Esta perspetiva da relação entre justiça social e justiça espacial permite perceber que a política de coesão da UE pode ser entendida como uma tentativa – que chegou a alguns resultados – de abordar **questões de injustiça socioeconómica** com reflexos territoriais-espaciais, ou nalguns casos de abordar questões de injustiça territorial que relevam de questões mais vastas de injustiça socioeconómica. A introdução, pela UE, do “ pilar ” territorial sugere que há uma evolução no sentido de pôr mais ênfase no aspeto territorial-espacial da coesão. Mas como, pelo menos nos anos mais recentes, a perspetiva da coesão social e económica veiculada pelas autoridades europeias tem sido “funcional e subordinada à competitividade” (Marian, 2012, p. 153), e a definição de coesão territorial avançada pela Comissão Europeia (2008) aponta aparentemente no mesmo sentido, não é de esperar que, num horizonte temporal próximo a questão da (in)justiça territorial se torne central nas políticas que vierem a ser adotadas. Mas poderíamos ter esperança em que talvez a justiça fosse um ganho colateral dessas políticas, não fosse o alargamento abissal das diferenças norte-sul dentro da UE na sequência da crise financeira e económica desencadeada em 2008, que levaram a dinâmicas próprias do desenvolvimento desigual entre o seu centro e parte a sua periferia (Rodrigues; Reis, 2012).

Este novo contexto europeu insere-se num processo, que pode ser visto como contraditório, de integração transnacional de várias frações de capital nacional coexistentes com variedades do capitalismo ao nível de cada país (Rodrigues; Reis, 2012), e portanto com diferentes configurações do relacionamento entre Estado e mercado, que pode aliás ser uma das razões do mais acentuado desenvolvimento desigual após o início da crise. Com efeito, encontramos diversas variedades de capitalismo com diferente natureza e grau de intervenção do Estado e

das instituições, pautados por distintas culturas e práticas empresariais e de envolvimento da sociedade (Hall; Soskice, 2001). Identificam-se, assim, formas locais distintas do capitalismo contemporâneo que modelam os processos de reestruturação económica e influenciam as trajetórias de desenvolvimento territorial (Peck; Theodore, 2007).

São, em regra, identificados duas variedades estilizadas de capitalismo contemporâneo com reflexos nas relações salariais, relações interempresariais, saúde, educação, habitação etc.: liberal, competitivo e comandado pelo mercado (oferta, procura, preço), do tipo anglo-saxónico; coordenado, colaborativo e assente no mercado (regulação política, redes, concertação social), do tipo europeu e mais especificamente germânico (Hall; Soskice, 2001). Na secção seguinte discute-se a existência de alguma relação entre o tipo de capitalismo prevalecente nos vários Estados da UE e os desempenhos socioeconómicos das respetivas regiões no período de globalização mais intensa.

Ganhos e perdas das regiões europeias durante a globalização: uma questão de justiça territorial?

Um critério relevante – entre vários outros também possíveis – para aferir das tendências da justiça territorial no conjunto da UE é o da distribuição de eventuais ganhos e perdas em termos de bem-estar socioeconómico dentro do seu território, a uma determinada escala, num determinado período. Por isso, apresentamos aqui sinteticamente os resultados de uma pesquisa sobre os desempenhos socioeconómicos das regiões (NUTS2) da UE durante a fase de afirmação mais intensa de atual globalização neoliberal hegemónica. Recupera-se assim a ideia de Pirie (1983, p. 470) segundo a qual “um ponto de referência territorial para a justiça é bastante apropriado para a investigação comparativa regional e para o enquadramento da política regional corretora” das injustiças e/ou desigualdades que se pretender combater.

Trata-se justamente de uma pesquisa comparativa, com base em fontes estatísticas, que permitiu captar, ainda que de forma necessariamente sumária, as grandes diferenças de bem-estar socioeconómico entre as regiões da UE, bem como a sua evolução relativa no período analisado (designada “desempenho socioeconómico regional”), a partir do qual se identificaram regiões ganhadoras e perdedoras (Madeira, 2012; 2014). Pretendia-se estudar o período que medeia entre 1991 e 2007, balizado pela queda do regime soviético e pelo início de uma crise financeira no Ocidente de proporções semelhantes à de 1929. Mas, por limitações nas fontes estatísticas, só foi analisado o período 1995-2007.

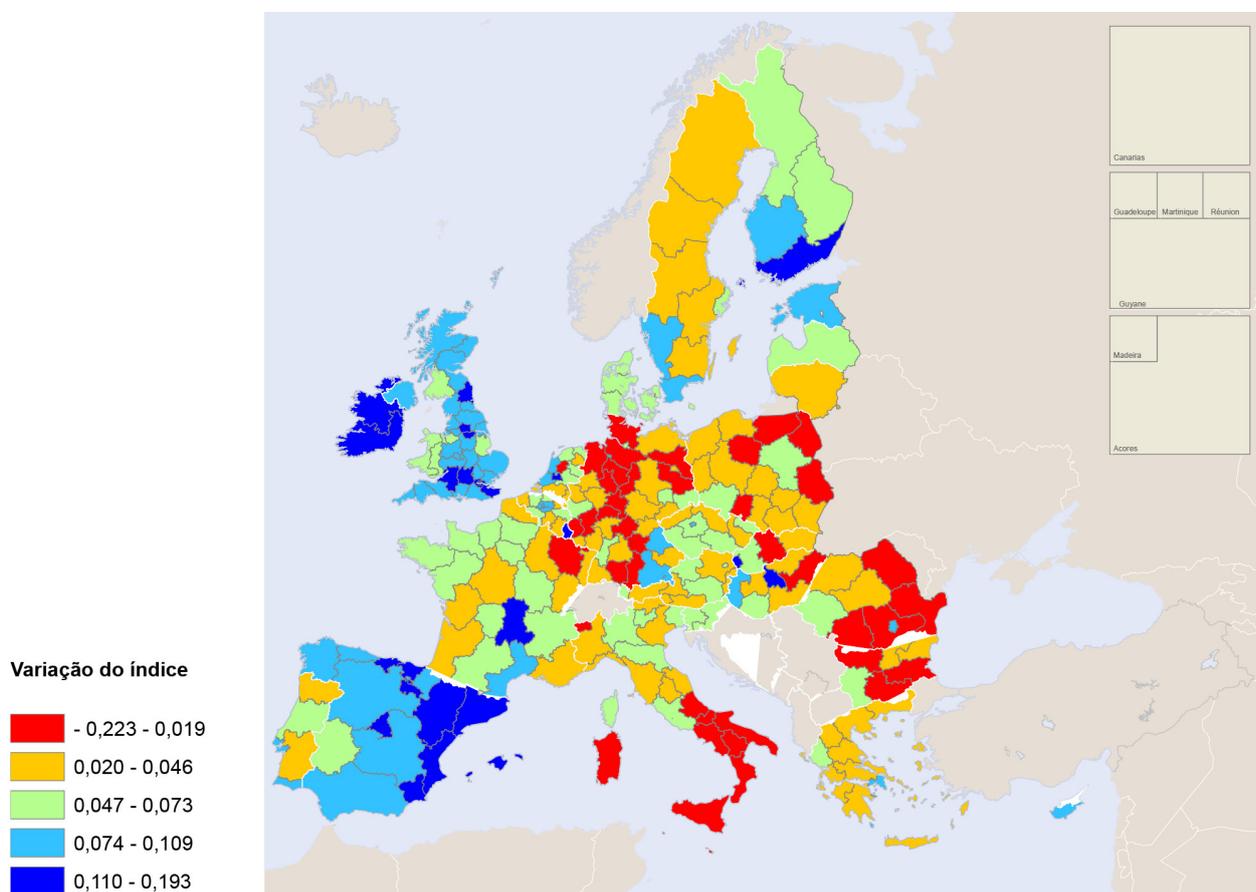
A globalização assenta num processo político que visou alterar o quadro das relações económicas à escala planetária, e também no interior dos países, no sentido da sua liberalização, reconfigurando assim em grande medida a relação entre Estado e mercado até então prevalecente. Esse processo conduziu (juntamente com outros processos que concorreram no mesmo sentido, mas menos centrais) a uma economia na qual se articulam países, regiões e locais – e também empresas –, sob regras parcialmente comuns à escala planetária e parcialmente derivadas de especificidades nacionais, regionais ou mesmo locais. As regras que foram sendo adotadas ou alteradas ao longo desse processo induziram uma maior liberdade para as empresas e para o comércio internacional, pelo que esta globalização é designada como

“neoliberal”, no sentido em que surgiu após um período de capitalismo mais regulado nos países do Ocidente – a era keynesiana – que por sua vez tinha sucedido a uma era economicamente liberal precedente.

O método adotado para estudar o desempenho socioeconómico regional (em função do qual se identificaram ganhos e perdas) assentou na construção de um indicador compósito, utilizando 11 variáveis, de natureza económica, social e demográfica, o que permitiu calcular subíndices para estas dimensões. Os dados foram obtidos essencialmente na base de dados regionais do Eurostat. Devido a lacunas e outros problemas nesta base de dados, foram recolhidos alguns dados noutras fontes e parte dos valores foram estimados. O indicador resultante, obtido através de um processo semelhante ao utilizado pelo Pnud para o cálculo do índice de desenvolvimento humano (IDH) (Pnud, 2011), foi designado índice de desempenho económico-social (Ides).

De acordo com o método adotado, ganhar traduz-se, em termos absolutos, na chegada ao final do período em análise com valores do Ides superiores aos iniciais, e também numa variação desse indicador superior à variação média das regiões consideradas – fala-se então em ganhar em termos relativos. Inversamente, perder representa, em termos absolutos, que no final do período em análise o valor do indicador compósito é inferior ao do início do período; em termos relativos, será uma evolução abaixo do ritmo médio que se registar no conjunto da área considerada.

Mapa 1 – Variação do índice de desempenho económico-social (Ides) – 1995-2007



A variação do Ides entre 1995 e 2007 foi de 15,5%, o que revela tratar-se de um período de aumento generalizado do desenvolvimento socioeconómico. Esse avanço registou-se nas dimensões económica e social, mas não na demográfica, onde se constata um recuo do índice (-9,2%) – mas menor do que as subidas de 37,2% do índice económico e de 26,0% do índice social (Madeira, 2012). Ao nível regional, constata-se que apenas 13 regiões (NUTS2) surgem como perdedoras absolutas, pois registaram decréscimos do valor do índice entre 1995 e 2007. Todas as outras podem ser vistas como ganhadoras em termos absolutos, com destaque para as da Irlanda, algumas espanholas (Madrid, leste e norte) e do Reino Unido (mais no sul), e também o Luxemburgo e as das capitais finlandesa, húngara e eslovaca, Auvergne e Utreque (Mapa 1).

As regiões mais ganhadoras e mais perdedoras em termos absolutos são também as mais ganhadoras e mais perdedoras em termos relativos. O Mapa 1 permite perceber também que uma grande maioria das regiões do leste europeu no período pós-soviético são perdedoras relativas, bem como a maioria das regiões italianas e alemãs – sendo, no entanto, na esmagadora maioria dos casos, “ganhadoras” em termos absolutos. A intensidade das perdas relativas não é homogénea, podendo-se distinguir perdas fortes (classe a vermelho, onde estão também as perdas absolutas) e moderadas (classe a amarelo). As perdas das regiões alemãs resultam essencialmente do seu recuo na dimensão demográfica.

Esse mapa das regiões ganhadoras e perdedoras não pode deixar de ser lido também à luz de outros aspetos, que se sobrepõem no tempo e também no espaço europeu. Assim, podemos ver que, entre os países com melhor evolução do Ides, dois (Espanha e Irlanda) são países do grupo dos quatro que mais beneficiaram dos Fundos de Coesão no período analisado. Não é possível isolar o efeito que esses fundos tiveram nesse contexto, mas também não é possível pensar que não terão tido um efeito positivo sobre as economias que deles beneficiaram. Por isso, não deixa de ser estranho que a evolução do Ides não tenha sido muito positiva em Portugal e na Grécia, pois ambos tiveram uma evolução muito em linha com a da média da UE. Além disso, nalgumas das regiões portuguesas e em muitas gregas essa evolução foi mesmo inferior à evolução média das regiões da UE, com as exceções de Lisboa e Atenas, que beneficiaram da concentração de investimento num quadro de integração europeia.

Sabe-se que o período do início do século XXI foi palco de várias “bolhas” na Europa, sobretudo financeiras e de consumo, estas mais ligadas ao imobiliário. Ora os Países da Coesão onde as “bolhas” se vieram a revelar mais problemáticas foram justamente a Irlanda e a Espanha, cujo sector imobiliário estava hipertrofiado e com preços inflacionados devido ao excesso de crédito bancário. Mas, antes de rebentarem, estas “bolhas” alimentaram o dinamismo económico e também algum bem-estar social, que rapidamente recuou nos anos subsequentes (pós-2009), com os programas de ajustamento das contas públicas de tipo austeritário, inspirados na interpretação do ordoliberalismo² atualmente prevalecente no Governo alemão e entre os economistas cuja opinião tem prevalecido no país (a esse respeito, ver, por exemplo, Berghahn; Young, 2013).

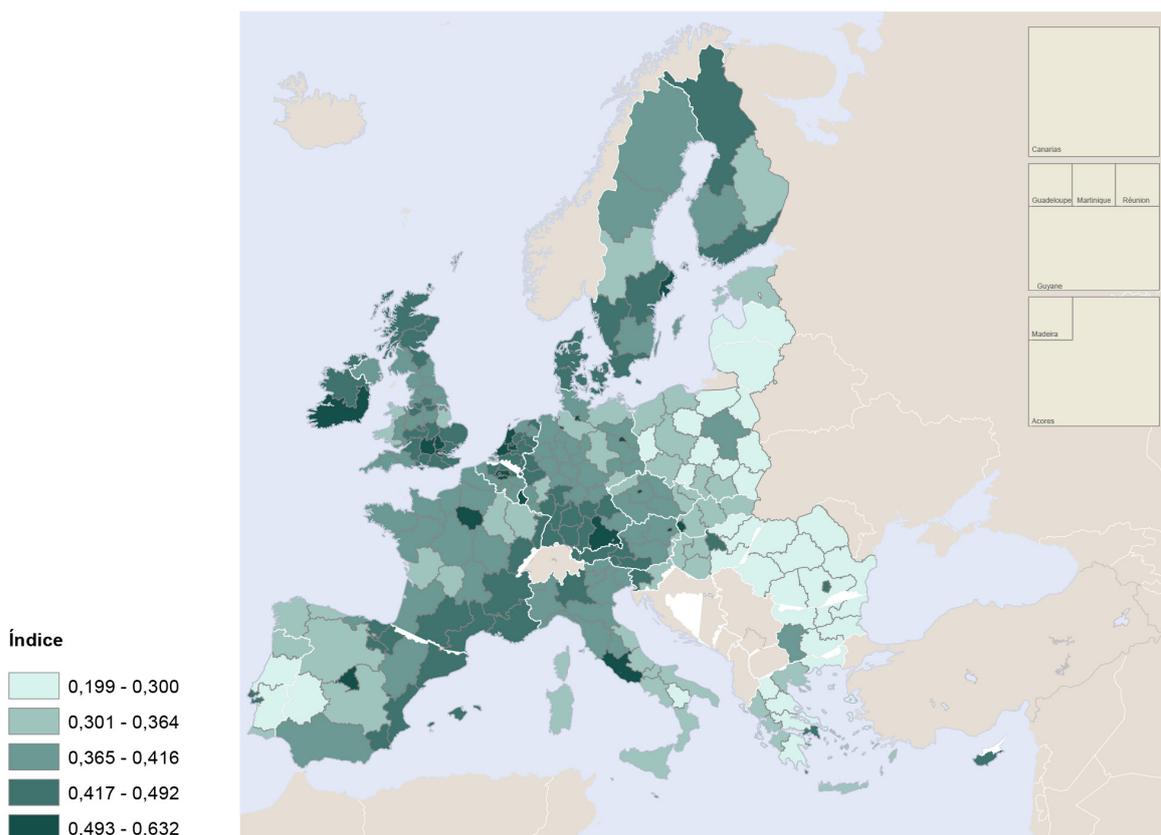
2 O ordoliberalismo é uma corrente de pensamento económico alemão que teorizou, desde pelo menos a década de 1930, a relação entre Estado e mercado. Com vários matizes em períodos distintos do último século, tem informado a relação entre Estado e mercado na Alemanha, sendo também uma das fontes inspiradoras do modelo de economia coordenada de mercado a que se referem Peck e Theodore (2007).

Os países com mais regiões ganhadoras são também sobretudo aqueles em que na Europa Ocidental mais prevalece a variedade de capitalismo típica dos países anglo-saxónicos, normalmente designada como “economia liberal de mercado” (Peck; Theodore, 2007, p. 744). Isto abrange obviamente o Reino Unido e a Irlanda, mas também a Espanha. Por outro lado, os países com economias de mercado coordenadas (típicas da Europa continental e do Japão, e também conhecidas como de modelo renano), tiveram desempenhos mais fracos, não muito distantes da média da evolução nesse período, exceto nos casos da Finlândia e da Itália, que se destacam, respetivamente, pela positiva e pela negativa. Isto permite pensar que deverá haver também alguma relação entre o tipo de capitalismo prevalecente nos vários Estados da UE e os desempenhos socioeconómicos das respetivas regiões no período de globalização mais intensa.

No entanto, essa afirmação carece de uma análise mais aprofundada, fora do âmbito deste texto, e deve ser complementada com duas notas. A primeira para sublinhar que os países ibéricos são uma exceção na Europa continental com economias de mercado consolidadas, pois têm aspetos que aproximam o seu capitalismo mais do modelo liberal anglo-saxónico do que do modelo renano. Isto percebe-se porque os sistemas de tipo liberal tendem a produzir níveis elevados de emprego e grandes desigualdades, enquanto os sistemas de tipo coordenado tendem a produzir desemprego elevado e desigualdades menos fortes (Peck; Theodore, 2007, p. 747). Ora, em Espanha a desigualdade social é das maiores no contexto do Ocidente, tal como em Portugal e na Grécia (Rodrigues, 2012). A segunda para notar que os países pós-socialistas enveredaram, desde a queda da União Soviética, por modelos de mercado hiperliberais, segundo os quais as forças espontâneas da concorrência deveriam animar mercados funcionais, mas que acabaram por falhar (Peck; Theodore, 2007).

Podemos então perguntar em que medida esse contexto e a evolução registada no Mapa 1 terá eventualmente contribuído para uma maior justiça territorial à escala regional na UE. O Mapa 2 mostra que apenas de modo muito limitado, pois a situação socioeconómica das regiões da UE em 2007 traduzia, em primeiro lugar, uma questão de centros e periferias, a que se somava uma dimensão norte-sul e outra este-oeste. Fala-se aqui em centros e periferias, e não apenas em centro e periferia, porque é evidente que há diferenciação positiva das principais centralidades nacionais, a par de uma diferenciação positiva dos países mais centrais na UE face aos restantes, e também dos países do norte face aos países do sul. Por fim, há também uma clara desvantagem das regiões do leste, sobretudo das mais periféricas, face às mais ocidentais. E, à escala subnacional, há uma clara diferenciação entre a região da cidade capital e as outras regiões nos países com menores níveis de desenvolvimento. É esse padrão é essencialmente o que tem vigorado na Europa há largas décadas.

Mapa 2 – Variação do índice de desempenho económico-social (Ides) – 2007



Mas como estabelecer a relação entre a globalização e o desempenho regional? Uma perspectiva possível é a de Harvey (2000, p. 60), que entende “o processo de globalização como um processo de produção de desenvolvimento desigual, temporal e geográfico”. Vê mesmo a ascensão preeminente do termo “globalização” como sinalizando “uma profunda reorganização geográfica do capitalismo, tornando cada vez menos significativas muitas das pressuposições em relação às unidades geográficas ‘naturais’ em que se desenvolve a trajetória da história do capitalismo” (Harvey, 2000, p. 57). A ascensão da globalização neoliberal reflete também uma mudança de paradigma na economia política mundial, em que se passou de um modelo de base keynesiana para um modelo assumidamente liberal – mais conforme à variante de “economia liberal de mercado” típica do capitalismo anglo-saxónico –, tendo sido reconfigurada a relação entre Estado e mercado a virtualmente todas as escalas. Na verdade, apesar das variedades do capitalismo contemporâneo, registam-se mudanças significativas convergentes na alteração da natureza da intervenção do Estado-nação na atual fase do capitalismo neoliberal, designadamente a privatização de serviços públicos, cortes na despesa social, desregulação salarial, liberalização financeira e controle externo financeiro (Peck; Theodore, 2007).

Nesse contexto, a Comissão Europeia (2007) identificou a existência de regiões beneficiadas pela globalização da atividade económica e outras vulneráveis a esse processo, devido sobretudo à entrada dos países em desenvolvimento nos mercados industriais, até então dominados pelos países desenvolvidos, o que significa que a globalização ajudou algu-

mas regiões a ganhar e outras a perder. A competitividade e a resiliência regionais na UE pareciam associadas a elevados níveis de desenvolvimento preexistentes, que condicionavam a evolução do desempenho socioeconómico regional de acordo com dois trajetos mais típicos. Por um lado, o das regiões ganhadoras, com economias mais qualificadas, que se diferenciam pela qualidade e podem subir nas cadeias de valor, conseguindo ganhos de emprego mesmo quando especializadas em sectores expostos à concorrência global. Por outro, o das regiões perdedoras, com menor especialização tecnológica e concorrência centrada no baixo custo, com perdas de emprego, sobretudo quando mais expostas à concorrência industrial dos países menos desenvolvidos.

Assim, num contexto em que o padrão territorial do bem-estar na UE pouco mudou (conforme se constata pela comparação dos valores regionais do Ides em 1995 e 2007),³ o confronto entre os resultados desse estudo e os relatórios europeus revela que a globalização alargou as diferenças de desempenho entre as regiões europeias à partida mais fortes e mais fracas, sobretudo ao nível económico, o que foi mitigado pela Política de Coesão europeia, sem que se perceba em que extensão. Essa é uma questão que pode ser considerada eminentemente de (in)justiça territorial: se se considerar que a desigualdade tende a ter subjacente uma componente de injustiça e pensar que nas últimas décadas a evolução da economia política internacional se deu num sentido favorável às regiões europeias à partida mais fortes e desfavorável às que já eram mais fracas não deixa de representar um acréscimo dessa injustiça.

Por outro lado, ao olhar para a evolução do Ides, não deixa de ser necessário questionarmo-nos sobre se é justo que nos quatro países que foram os destinatários prioritários dos fundos de coesão (Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda), grande parte de Portugal e da Grécia tenham registado uma evolução abaixo da média da UE (Vale, 2014). A Irlanda, a Espanha e as regiões de Atenas, Lisboa e Algarve conseguiram uma evolução significativamente superior à da média da UE no período analisado, mas com ganhos relativos mais fortes na dimensão social do que na económica – com poucas exceções, entre as quais se destacam as regiões de Lisboa, Madrid e Atenas.

A periferia teve em geral melhor desempenho relativo em termos sociais (com avanços fortes na península Ibérica, Grécia, Irlanda; e perdas mais fracas no leste) do que em termos económicos. Na Europa mais desenvolvida, a diferença entre estas duas dimensões é menor, o que é particularmente evidente na Alemanha. Talvez estas diferenças não sejam uma injustiça territorial em si mesmas, mas poderão estar agora a ajudar a um novo aprofundamento das injustiças territoriais à escala Europeia, com o já referido novo aprofundamento das diferenças norte-sul, na sequência da crise económica que se sucedeu à crise financeira de 2008, e cujo mecanismo de transmissão foi sobretudo o forte agravamento das condições de empréstimo dos mercados financeiros a alguns países periféricos (ou mesmo a sua inacessibilidade no caso da Grécia), com economias em geral mais débeis. Essa dificuldade condiciona(rá) a coesão territorial nesses países europeus periféricos e acentua(rá) a injustiça territorial.

³ Nem todos os valores estão referidos neste artigo, mas todos os resultados e uma explicação detalhada da metodologia estão em Madeira (2012).

Notas finais sobre uma aproximação à justiça territorial

A interpretação das causas da crise da zona euro a partir de 2010 reflete diferentes perspectivas políticas e mesmo ideológicas (Vale, 2014). A explicação assente na especificidade disfuncional dos arranjos institucionais da zona euro (De Grauwe, 2011) foi abafada no espaço público pela narrativa que tem justificado a opção pela austeridade como resultado de uma excessiva despesa pública dos Estados em causa, que originaria importantes desequilíbrios orçamentais. No entanto, as despesas sociais nesses países “estavam abaixo da média da UE e bem abaixo das de alguns países desenvolvidos, como a Alemanha ou a França, para não mencionar a Suécia” (Vale, 2014, p. 28).

Similarmente, uma análise do *défice público* desses países mostra que, até à crise de 2008, só Portugal e Grécia os tinham elevados (acima de 3% do PIB). Por isso, Vale (2014, p. 39) argumenta que “o fraco desempenho do setor transacionável e os défices persistentes da balança corrente são uma explicação mais plausível para a crise na periferia sul europeia”, que terá assim como origem mais remota a sua perda de competitividade no âmbito do euro.

Esse olhar sobre as regiões e o desigual desenvolvimento socioeconómico e de bem-estar, como já se viu, tem subjacentes questões de (in)justiça espacial/territorial. Mas como poderemos ir ao encontro de territórios mais justos, ou menos injustos? Marcuse (2009) defende que as soluções espaciais são necessariamente parte da solução para a eliminação das injustiças espaciais, mas insuficientes só por si. Com efeito, sem alterar as relações de poder e a desigual alocação de recursos na sociedade, dificilmente se poderão mitigar as injustiças espaciais. Essas mudanças podem ser encaradas como estando dentro do âmbito da variabilidade do capitalismo e das diferentes configurações que estabelece para a relação entre Estado e mercado.

As evoluções mais recentes na UE também levam a pensar que a variedade de capitalismo preponderante em cada um dos seus Estados-membros se reflete na evolução das desigualdades à escala regional e, por essa via, na (in)justiça territorial. Aparentemente, o modelo de economia liberal de mercado esteve em vantagem sobre o modelo coordenado até à crise de 2008. Note-se que, em 2009/10, houve no Ocidente uma resposta de tipo keynesiano ao risco de implosão do seu sector financeiro, e que só depois surgiu a crise da zona euro e a resposta de tipo austeritário de inspiração alemã. Desde então, parece que, na zona euro, tem estado menos desprotegido o modelo de economia coordenada de mercado (face ao seu contraponto liberal).

Os acontecimentos na UE, desde a ascensão do neoliberalismo global e da crise da zona euro, vêm assim dar suporte empírico à ideia de Peck e Theodore (2007, p. 747), segundo a qual, na esfera internacional, “é visualizada uma forma de coexistência funcional, com cada um dos dois sistemas [liberal e coordenado] a negociar com base nas suas vantagens comparativas institucionais”. E afirmam que, analogamente, “cada capitalismo nacional vai responder de modos distintos aos ‘choques externos’ associados à globalização”.

Por isso, e na linha dos argumentos de Harvey e Soja, ainda que distintos, sobre a relação fundamental entre capitalismo, direito à cidade e justiça territorial, poderemos pensar que as variedades do capitalismo e as suas declinações nacionais poderão ser mais ou menos consentâneas com as questões da (in)justiça territorial e da sua repercussão à escala inter-regional (objeto da análise deste texto). Assim, uma linha de pesquisa que relacione

economia política internacional e nacional, variedades de capitalismo no âmbito nacional e impactos territoriais poderá dar um contributo sobre que políticas são mais consentâneas com a justiça territorial.

Os indícios apresentados parecem sugerir que, pensando em modelos de relação entre Estado e mercado prevalentes ao nível internacional, a fase de orientação mais keynesiana teve na UE efeitos positivos nesse domínio, que entraram em recuo na fase em que ascendeu a variante neoliberal da globalização hegemónica. Se de facto assim for, é possível que as experiências mais inovadoras e social e territorialmente justas venham de outros países, onde naturalmente se inclui o Brasil! Essas são, evidentemente, linhas de futura investigação.

Referências

- ATTOH, K. A. What *kind* of right is the right to the city?. **Progress in Human Geography**, v. 35, n. 5, p. 669-685, 2011.
- BERGHAHN, V.; YOUNG, B. Reflections on Werner Bonefeld's 'Freedom and the Strong State: on German Ordoliberalism' and the continuing importance of the ideas of Ordoliberalism to understand Germany's (Contested) role in resolving the Eurozone crisis. **New Political Economy**, v. 18, n. 5, p. 768-778, 2013.
- BRENNER, N. **New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood**. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- CCE. COMISSÃO EUROPEIA. **Barca Report – An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations**. Bruxelas: Comissão Europeia/Införegio, 2009.
- _____. **Livro verde sobre a coesão territorial europeia: tirar partido da diversidade territorial**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2008.
- _____. **Regiões em crescimento, Europa em crescimento: quarto relatório sobre coesão económica e social**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007.
- DE GRAUWE, P. The Governance of a Fragile Eurozone. **CEPS Working Documents n° 346**. Bruxelas: Ceps, maio 2011.
- HAESBAERT, R. Território e multiterritorialidade: um debate. **GEOgraphia**, ano IX, n. 17, p. 19-45, 2007.
- HALL, P. A.; SOSKICE, D. (Coord.). **Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage**. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- HARVEY, D. The right to the city. **New Left Review**, n. 53, p. 23-40, 2008.
- _____. **Spaces of Hope**. Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 2000.
- LEFEBVRE, H. **Le droit à la ville**. Paris: Anthropos, 1968.

MADEIRA, P. M. Dinâmicas regionais ganhadoras e perdedoras na União Europeia durante a globalização económica. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, n. 37, p. 43-56, 3º quadrimestre 2014.

_____. **Regiões europeias ganhadoras e perdedoras na globalização económica da transição do século XX para o XXI**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2012.

MARIAN, I. Normative constructions of spatial justice. **Economics, Management, and Financial Markets**, v. 7, n. 2, p. 149-154, 2012.

MARCUSE, P. Spatial justice: derivative but causal of social injustice. **Justice Spatiale | Spatial Justice**, n. 1, p. 1-6, 2009.

MORGAN, K. Devolution and Development: Territorial Justice and the North-South Divide. **Publius**, v. 36, n. 1, p. 189-206, 2006.

PECK, J.; THEODORE, N. Variegated capitalism. **Progress in Human Geography**, v. 31, n. 6, p. 731-772, 2007.

PIRIE, G. H. On spatial justice. **Environment and Planning A**, v. 15, n. 4, p. 465-473, 1983.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Human Development Report**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2011.

RODRIGUES, C. F. (Coord.). **Desigualdade económica em Portugal**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012.

RODRIGUES, J.; REIS, J. The asymmetries of European integration and the crisis of capitalism in Portugal. **Competition and Change**, v. 16, n. 3, p. 188-205, 2012.

SOJA, E. W. **My Los Angeles: From Urban Restructuring to Regional Urbanization**. Los Angeles: University of California Press, 2014.

_____. **Seeking Spatial Justice**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2010.

_____. The city and spatial justice. **Justice Spatiale | Spatial Justice**, n. 1, 2009. Disponível em: <<http://www.jssj.org/article/la-ville-et-la-justice-spatiale/>>. Acesso em: 26 fev. 2013.

VALE, M. Economic crisis and the Southern European regions: towards alternative territorial development policies. In: SALOM, J.; FARINÓS, J. **Identity and Territorial Character: Re-Interpreting Local Spatial Development**. Valencia: Universitat de València, 2014. p. 37-48. (Colección Desarrollo Territorial 13.)

_____. Regional Survey: EU territorial cohesion green paper: member states' perspectives the EU's territorial cohesion policy. **Regions Magazine**, v. 276, n. 1, p. 10, 2009.