

Desenvolvimento e poder local em Penamacor*

Anselmo Cunha**

Introdução

O pressuposto central deste artigo é que o poder local pode assumir um papel mais activo na promoção do desenvolvimento das economias que manifestem um elevado índice de estática e às quais se costuma aplicar o adjectivo "deprimidas". A Beira Interior engloba um grande número de concelhos cujas economias enfermam de uma atrofiadora falta de dinâmica e nas quais aquele pressuposto tende a validar-se. O que aqui me vai servir de referência é o concelho de Penamacor que, como se verá, articula um conjunto de características socio-económicas indiciadoras da sua debilidade económica, com uma preocupante apatia empresarial por parte dos seus agentes, situação que compromete seriamente as perspectivas do seu desenvolvimento. A intervenção do poder local surge então como a solução mais pertinente e viável para despertar o processo de desenvolvimento do concelho, designadamente no que toca à mobilização das suas potencialidades endógenas.

Começa-se então por expôr, de forma necessariamente sucinta, algumas das características socio-económicas do concelho de Penamacor, ilustrativas da sua débil estrutura económica. Num segundo ponto ensaia-se uma breve discussão do conceito de desenvolvimento local, concretamente dos princípios que deve assumir por forma a garantir que o crescimento económico conduza efectivamente a uma melhoria qualitativa das condições de vida da população local. Finalmente no ponto três, sustenta-se que uma boa articulação entre este conceito e a especificidade do concelho, pode caber ao poder autárquico, apesar das limitações que lhe são impostas pela Administração Central.

* Este artigo é uma versão da comunicação apresentada nas III Jornadas da Beira Interior, realizadas na Covilhã, em Outubro de 1990.

** Finalista de Sociologia no ISCTE

1. Concelho de Penamacor: Algumas características socio-económicas

Nas suas características mais significativas, o concelho de Penamacor apresenta uma situação não muito diferente da de outros concelhos localizados nesse grande espaço menos desenvolvido do País que é a Beira Interior.

Com uma área de 556 Km², o concelho sofre, em termos demográficos, de uma generalizada baixa de densidade populacional, bem como de pronunciado envelhecimento da sua população. Em 1950 possuía 18860 habitantes, 30 anos depois já registava uma redução em cerca de 50%¹ e em 1986 contabilizavam-se 9524 indivíduos², o que permite achar uma densidade de 17.1 hab/Km².

A perda de população fica a dever-se, como é sabido, ao movimento emigratório ocorrido ao longo das três últimas décadas, envolvendo sobretudo os principais detentores da força de trabalho, e que constituiu a resposta das populações à falta de dinamismo que caracterizava - e ainda caracteriza - a economia local, impotente para deter o movimento. Como consequência, verifica-se um saldo fisiológico negativo, contribuindo para que a população do concelho venha acusando um progressivo envelhecimento. A taxa de natalidade sofreu uma quebra considerável e, ao invés, cresceu a taxa de mortalidade, como consequência lógica do aumento significativo da população idosa. Por seu turno, a actual taxa de fecundidade leva a crer que existe uma impossibilidade real de se realizar a substituição das gerações.

No âmbito económico, a distribuição da população por sectores de actividade revela o peso do sector primário na economia do concelho, ocupando cerca de metade da população activa. O sector secundário abarca 20.7%, predominantemente inserida nas inúmeras pequenas unidades industriais como sejam as padarias, serralharias, etc. Finalmente, o terciário engloba 22.3% da população activa do concelho maioritariamente ocupada nos serviços da Administração Local³.

Ressalta daqui que a agricultura constitui o principal recurso do concelho, bem como a principal actividade económica, o que é atestado pelo número de indivíduos que lhe estão afectos: a população agrícola familiar representa 60% da população total⁴.

No entanto, e algo paradoxalmente, a agricultura ocupa uma posição secundária enquanto fonte de rendimento das famílias. A partir do Recenseamento Agrícola ao Continente de 1979, é possível saber-se que apenas 6.5% das explorações agrícolas de tipo familiar - predominantes no concelho - são utilizadas como única fonte de rendimento, ao passo que em cerca de 75% as explorações agrícolas familiares⁵ representam menos de metade do rendimento familiar global.

Esta subalternização da agricultura como fonte de rendimento, pode explicar-se invocando uma série de factores, entre os quais a estrutura fundiária afecta à grande maioria da população agrícola, bem como ao tipo de utilização da terra. Estes factores estão na base do baixo nível de produtividade do trabalho e da terra a que não serão alheios outros, como sejam a fraca utilização de tecnologia ou a deficiente estrutura de escoamento da produção.

As principais fontes de rendimento da população do concelho de Penamacor em geral, e da sua população agrícola em particular, encontram-se pois fora da exploração agrícola. Uma delas é, sem dúvida, o Estado, através das pensões de reforma à terceira idade e de outros subsídios. Outra fonte de receitas não desprezível são as remessas dos emigrantes. Todavia, ambas parecem produzir um fraco efeito na dinâmica económica do concelho uma vez que, tendencialmente, se destinam ou a sustentar o consumo ou a manter elevado o nível de poupança registado, atitude esta que, aliás, reflecte bem a incapacidade de investimento da população penamacorense.

A fonte de rendimento mais importante para a economia familiar parece assentar na utilização da força de trabalho ou, se se quiser, na pluriactividade. Na verdade, o fenómeno da pluriactividade em busca do plurirendimento deverá afectar cerca de 3/4 da população activa do concelho. Isto se se tiver em conta que, à excepção do terciário, os outros sectores de actividade pautam-se por uma grande instabilidade do seu mercado de trabalho, uma vez que as actividades se realizam normalmente à revelia de qualquer contrato de trabalho de base legal.

A principal função da agricultura no concelho de Penamacor tende, pois, a reduzir-se à produção e reprodução de força de trabalho, função essa que, aliás, vem assumindo desde há três décadas, traduzida no êxodo rural e no movimento emigratório. Pode enumerar-se um conjunto de factores que condicionaram decisivamente a evolução do sector.

Em primeiro lugar, os próprios factores naturais, ou seja, as condições climáticas e a pobreza do solo do concelho em geral, que comprometem, desde logo, o pleno êxito da actividade agrícola.

Daqui resulta uma posição de partida extremamente desfavorecida da produção agrícola do concelho, no mercado. O terceiro aspecto diz respeito aos mecanismos de transporte e comercialização da produção agrícola, comprometida que está, entre outros factores, pela degradação e deficiente estado da estrutura viária e de comunicações em geral, o que contribui decisivamente para elevar os custos de produção, uma vez que os mercados de escoamento e as unidades agro-industriais se situam distantes do território do concelho. Um quarto factor remete para a dimensão cultural da população local que sugere a persistência de uma certa resistência à lógica capitalista de realizar o investimento. Um quinto e último factor, talvez o mais decisivo, relaciona-se com as políticas agrícolas levadas a cabo pelo poder central, as quais, nunca conseguiram resolver os problemas estruturais da agricultura portuguesa e que são bem visíveis em Penamacor⁶.

Em suma, a economia do concelho de Penamacor apresenta uma estrutura produtiva bastante débil, conseguindo a sua integração na economia global essencialmente por via da força de trabalho. A situação provoca uma grande dependência em relação ao exterior, quer em termos do consumo propriamente dito, quer em termos do próprio mercado de trabalho. Em relação ao consumo, e à parte alguns produtos alimentares fornecidos pela agricultura, o concelho

está fortemente dependente da produção gerada no exterior, sobretudo nas regiões industrializadas. Quanto ao mercado de trabalho, são conhecidos os movimentos pendulares para as campanhas do tomate e do tabaco na campina de Idanha e, também com relativo significado, o trabalho sazonal no estrangeiro⁷. No interior do espaço administrativo do concelho, assumiu há algum tempo uma certa importância, em termos de mercado de trabalho, a tão polémica plantação de eucaliptos. Resta saber com que efeitos.

2. Equacionar o desenvolvimento

Teoricamente, o conceito de desenvolvimento não oferece grande celeuma. Segundo alguns autores (Murteira, 1983; Lopes, 1982) desenvolvimento deve significar "igualdade de oportunidades e de acesso aos bens e serviços tidos como necessários; pressupõe harmonia e justiça na distribuição; tem em vista estados qualitativos de liberdade, dignidade, identidade e justiça social"⁸. O conceito de desenvolvimento regional integra obviamente estes objectivos, mas enquadra-os num determinado espaço, variável esta que adquiriu um estatuto fulcral na reorientação da política económica com vista ao desenvolvimento local.

Nessa perspectiva, todo o desenvolvimento deve centrar-se no Homem, o que impõe a consideração das pessoas e a aproximação aos seus problemas reais. O Homem não é um robot que reaje uniformemente às situações económicas como pretendia a Economia Clássica; ele organiza-se em unidades activas, não é apenas objecto dentro de um espaço, é acima de tudo sujeito, porque o transforma. O espaço é obra do Homem, é resultado da sua acção diferenciada e diferenciadora, tal como o é, aliás, a Economia. Por outro lado, o espaço em si acaba por ser também sujeito da actividade económica, na medida em que possui uma identidade e reaje naturalmente à acção das unidades activas. Homem e espaço estabelecem assim uma relação de afinidade que qualquer modelo de desenvolvimento tem de ter em conta.

As assimetrias regionais que vitimam a Beira Interior (na verdade todo o interior de Portugal), não deixam de ser o resultado da aplicação de um modelo de desenvolvimento que não teve em consideração essa afinidade entre Homem e espaço. Modelo esse que foi concebido pelo poder central em função dos interesses da nação, raramente coincidentes com os interesses regionais e locais. Este foi, no fundo, o princípio orientador da política económica fundada na filosofia corporativista do Estado Novo e que privilegiava o interesse nacional em detrimento dos interesses regionais e locais, fazendo deles as vítimas da "regulação estatal".

Entretanto, o esgotamento dos modelos centralizados de desenvolvimento como que ficou consumado com a evolução conjuntural recente, e que levou à "redescoberta" do local como espaço com uma natureza específica, segmentada e diferenciada, em termos de organização económica e social. A democracia

trazida por Abril de 1974 e a adesão de Portugal à CEE marcam dois passos decisivos nesse processo.

Pode então afirmar-se que o avanço mais significativo na concepção do desenvolvimento reside na importância concedida ao "espaço local" enquanto realidade multidimensional particular. O desenvolvimento regional emerge então como desenvolvimento local a diferentes escalas territoriais, não em função do interesse nacional mas dos interesses e problemas específicos que se colocam num determinado espaço. Equivale isto a assumir que cada realidade exige um modelo próprio de desenvolvimento, um modelo que enquadre positivamente o fenómeno da "desintegração regional"⁹, provocada inevitavelmente pelo processo de integração funcional na economia nacional.

Todavia, o consenso que se verifica ao nível da concepção teórica do processo de desenvolvimento está longe de se ver reflectido ao nível da prática, onde se colocam problemas bastante graves que os modelos parecem não conseguir resolver. A "ausência de um quadro de referências para o desenvolvimento local" dificulta a opção clara por uma estratégia de desenvolvimento por parte dos nossos autarcas: "a satisfação de carências básicas das populações e a busca de consensos facilmente realizáveis criam, assim, como que uma descoincidência entre a satisfação das necessidades mais evidentes, a nível municipal, e a criação urgente das bases para o desenvolvimento local, entre a vida social e a vida económica nos concelhos"¹⁰.

Veja-se, por exemplo, a questão da identificação entre desenvolvimento e industrialização: promover a industrialização é ou não é factor de desenvolvimento?

Não é, certamente, se essa industrialização tiver a sua origem exclusivamente no exterior, ou seja, se fizer parte de uma estratégia de expansão do investimento cujo objectivo seja apenas utilizar o espaço local como mero suporte físico para se obterem ganhos de produtividade aproveitando os baixos salários que esse espaço permite praticar.

Promover a industrialização extrovertida significa mobilizar quase exclusivamente o recurso força de trabalho, mas de uma forma que de alguma maneira pode ser considerada positiva e integradora. É certo que se produziram alguns efeitos positivos ao nível do mercado de trabalho, todavia, este não resume os problemas que a realidade local enfrenta no seu todo. Uma industrialização deste tipo não deixaria de induzir efeitos ao nível da regulação social, devido às modificações nos ritmos e nos padrões de vida que acarreta consigo.

Porém, parece-me lícito classificar de utópica a perspectiva oposta, isto é, são praticamente nulas as hipóteses de se iniciar o processo de desenvolvimento de um concelho que conte apenas com as suas potencialidades endógenas. Provavelmente este será um dilema sentido por uma boa parte dos mais conscienciosos autarcas das regiões mais desfavorecidas¹¹. Ao nível do teórico, mais uma vez, podem apontar-se alguns aspectos a ter em conta na resolução desse dilema. O primeiro deles passa por uma atitude política que permita a mobilização das condições inscritas espacialmente, que consiga uma articula-

ção forte entre elas, designadamente com os modos locais de reprodução social. A criação de uma estrutura industrial, por exemplo, que integre de forma positiva esses modos de reprodução social, exige o aproveitamento dos recursos locais, quer naturais quer humanos. Isso passa também, obviamente, pela efectiva modernização da agricultura e consequente criação de condições favoráveis ao escoamento e mercantilização da produção agrícola. Tal estratégia exige uma força interventora que a assuma e concretize. O Poder Local, pela legitimidade que o mecanismo democrático lhe confere, surge bem colocado para desempenhar essa missão.

3. Desenvolvimento e poder local

A eficácia da intervenção autárquica no processo de desenvolvimento local joga-se em duas frentes: a primeira tem a ver com a definição de um modelo próprio, a segunda diz respeito à relação que estabelece com a Administração Central.

Quanto à concepção de um modelo de desenvolvimento já vimos que, teoricamente, ele tem de integrar positivamente as especificidades locais, por forma a mobilizar os recursos endógenos considerados estratégicos.

O modelo definido pela autarquia de Penamacor sugere uma certa preocupação em atrair o investimento exterior, tendo inclusivamente já dado forma a um parque industrial à semelhança, aliás, de tantos outros concelhos no interior do país. No entanto, não está definida nenhuma estratégia bastante agressiva que consiga uma efectiva atracção desse investimento exógeno. Ela resume-se à venda do terreno na Zona de Expansão Industrial (ZEIP) a um preço simbólico, desprezando até os característicos incentivos fiscais e financeiros disponibilizados por algumas autarquias da região¹².

Ora, a ausência de investimento exógeno compromete seriamente o aparecimento de iniciativas locais capazes de sustentar um processo de desenvolvimento. Isto porque as características socio-económicas do concelho de Penamacor, como se viu, inviabilizam o desenvolvimento dessas iniciativas, já que elas produzem uma certa desmotivação nos agentes económicos e alimentam a ausência de uma dinâmica empresarial na população. Será então talvez aí que a intervenção autárquica deverá concentrar os seus esforços, no sentido de criar um ambiente favorável à mobilização das potencialidades existentes, fomentando uma cultura empresarial, promovendo a formação dos recursos humanos (empresários, quadros, operários) e a mobilização de capitais, nomeadamente das poupanças realizadas com base nas pensões do Estado e nas remessas do emigrantes¹³, bem como o aproveitamento dos recursos dos próprios migrantes os quais continuam a manter uma forte ligação à origem, o que é atestado pelos contactos regulares e até pela dinâmica que empenhadamente emprestam à vida social local¹⁴.

Há pois que criar as condições favoráveis para que o investimento exógeno responda ao apelo da autarquia, venha efectivamente catalizar algumas inicia-

tivas locais e a utilizar outros recursos além da mão-de-obra. As vias de o concretizar passam, entre outras medidas, por colocar à disposição dos agentes locais determinados serviços estratégicos de animação da actividade económica e também por apoiar directamente os projectos que se perfilam quer no âmbito da agricultura, da indústria, ou do turismo rural. A propósito deste último recurso, realçe-se que a conjuntura actual deixa transparecer uma certa germinação de alguns processos que vão levar a uma nova perspetivação do espaço rural¹⁵, de que é exemplo cabal o aparecimento de uma ideologia ecológica conferindo ao campo "novas" funções, designadamente como espaço de lazer, residencial, reserva ecológica, etc.. As potencialidades do concelho neste âmbito são conhecidas, constituindo uma via a explorar.

Todo o processo de desenvolvimento não prescinde da activação de certos mecanismos de divulgação de informação acerca dos incentivos financeiros disponíveis, nomeadamente dos programas específicos que a Comunidade Europeia concebeu com vista à redução dos desequilíbrios regionais¹⁶. A circulação de informação assume assim, na minha opinião, uma importância capital na motivação dos agentes e na promoção daquela cultura empresarial. Estou em crer que é a falta de informação que está na origem, no concelho de Penamacor em particular, mas também de outros na Beira Interior, do reduzido número de projectos a usufruírem dos fundos estruturais (FEDER, FSE, FEOGA). O facto de os gabinetes de apoio se situarem nos grandes centros urbanos não será alheio a que as populações do interior tenham um fraco conhecimento das condições e meios de acesso aos incentivos comunitários e nacionais. O concelho de Penamacor, concretamente, está "longe" de Coimbra, cidade onde se situa a sede do CCRC. A posição periférica do concelho parece estar a ser ainda mais acentuada por um outro movimento: a juntar às assimetrias inter-regionais está a cimentar-se uma assimetria intra-regional. Senão, repare-se no desenvolvimento registado pelos centros urbanos que constituem o que se pode chamar "eixo central" da Beira Interior, e que são servidos pelo IP2 (Guarda, Belmonte, Covilhã, Fundão, Castelo Branco), em detrimento das suas orlas periféricas: a oeste, a zona do Pinhal, e, a leste, a Raia Central onde se inclui Penamacor. O contexto faz emergir, pois, a responsabilidade do Poder Local na promoção do desenvolvimento. Pode admitir-se que a estrutura do Poder Local não facilita a concretização destas medidas. A Autarquia tem ela própria de saber encontrar formas de contornar os problemas causados pela excessiva tutela da Administração Central, sem pôr em causa, contudo, o desenvolvimento do concelho, o que pode ser conseguido com criatividade e vontade política. Isto conduz-nos à segunda frente em que se joga a intervenção autárquica.

Apesar de poder ser considerado como um sistema político local, na medida em que goza de uma certa autonomia, há que ter em consideração que o Poder Local "integra-se institucional, política e socialmente no sistema político nacional"¹⁷. A relação que estabelece com o Poder Central pode ser problematizada a partir de dois aspectos.

No primeiro, os problemas colocam-se sobretudo ao nível da actuação dos responsáveis autárquicos e das relações que estabelecem com os chamados grupos de influência e de pressão, quer os que se inscrevem no espaço local (vulgo, os notáveis), quer os que derivam do aparelho partidário. Será lícito admitir-se que os nossos autarcas são tentados a orientar a gestão do município, mais por imperativos ideológico-partidários do que por uma racionalidade conducente a um efectivo desenvolvimento da área à sua responsabilidade. De facto, a tendência quase generalizada é a de levar a cabo uma estratégia eleitoralista, mediante a intervenção em domínios tradicionais, dando resposta a solicitações imediatas capitalizáveis em dividendos políticos¹⁸. Ao fim e ao cabo, o poder pode ser entendido como um produto que se submete às leis do mercado, logo, alvo de uma estratégia de marketing adequada à sua "procura". É certo que isto se pode tomar como um risco da democracia, contudo, penso que a coragem política de tomar medidas de maior alcance para o efectivo desenvolvimento do concelho, é também um risco da democracia que tem de ser definitivamente assumido pelos responsáveis autárquicos.

Num segundo nível, os problemas enfrentados pelo Poder Local, resultam sobretudo da ambiguidade da legislação emanada e concebida pelo Poder Central. Essa ambiguidade tem repercussões a diversos níveis, designadamente no que concerne às suas atribuições e competências, à sua autonomia financeira, aos instrumentos de planeamento, em suma, a todo o processo de descentralização. São ainda essas ambiguidades que subvertem o objectivo primordial que presidiu a esse mesmo processo de descentralização: a redução das assimetrias regionais. A democracia em Portugal já conta 17 anos e, mais que nunca, esse objectivo continua por atingir.

Notas

- 1 Precisamente 9274 habitantes segundo o *Recenseamento Geral da População*, INE, 1981.
- 2 Dado colhido de um estudo sobre o *Índice do Poder de Compra Regional (IPCR)*, realizado pelo SELGEC/CIDEC, 1986.
- 3 *Idem*.
- 4 *Recenseamento Agrícola ao Continente (RAC/79)*. Entende-se por população agrícola familiar o conjunto de todas as pessoas dos agregados domésticos dos produtores agrícolas.
- 5 Entende-se por exploração agrícola familiar a que utiliza principal ou exclusivamente força de trabalho familiar.
- 6 Cf. Varela, A. Santos, 1988.
- 7 Cf. Reis, Nave, 1986. Neste artigo, os autores mostram bem a importância e a persistência do trabalho sazonal em França, praticado por um número significativo de emigrantes regressados, da freguesia do Meimão, concelho de Penamacor.
- 8 Cf. Lopes, 1982, p.520.
- 9 Stohr, Walter, *citado em* Henriques, 1989.
- 10 Mozzicafreddo et al, 1991, p.112.
- 11 Cf. Henriques, 1990. Nesta obra o autor sistematiza a problemática do desenvolvimento regional em torno de dois paradigmas: o "funcionalista", associado à difusão espacial do desenvolvimento e o "territorialista", dirigido para o desenvolvimento endógeno.

- 12 Castelo Branco é um caso paradigmático, pela agressividade da sua estratégia a qual, até ao momento, parece estar a dar bons resultados. É claro que o espectacular crescimento registado comporta sérios riscos, uma vez que está a ser conseguido à custa de uma perigosa e excessiva dependência do capital transnacional.
- 13 Cf. Ferrão, 1989.
- 14 Esta afirmação constitui a hipótese central do Seminário de Sociologia Rural, cuja finalização me permitirá obter a licenciatura em Sociologia. Entretanto, penso já possuir dados suficientes que sustentam a sua veracidade.
- 15 Cf. Mormont, Marc, 1987. O concelho de Penamacor está contemplado em dois programas operacionais destinados ao desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas: o da Raia Central e o Transfronteiriço. O primeiro está a sofrer fortes contestações por parte dos responsáveis autárquicos devido a certas condições impostas pela Administração Central, resultantes do atraso das negociações: o segundo, ainda não teve divulgação pública, à data da redacção deste artigo.
- 16 Mozzicafreddo, 1989, p.51.
- 17 Mozzicafreddo, 1991, p.195.

Bibliografia

- FERRÃO, João (1989) "Industrialização em meios rurais. Da diversidade de situações à multiplicidade de políticas". CCRC. Coimbra.
- GUERRA, Isabel et al (1988) "Poder autárquico e desenvolvimento local", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.25/26, Coimbra.
- HENRIQUES, José M. (1990) *Municípios e Desenvolvimento*, Escher, Lisboa.
- HENRIQUES, José M. (1990) "Subdesenvolvimento local, iniciativa municipal e planeamento territorial". *Sociedade e Território*, n.12, Lisboa.
- Índice do Poder de Compra Regional*, 1986, CELGEC/CIDEC
- LOPES, A. Simões (1982) "Regionalização e Desenvolvimento" *Estudos de Economia*, Vol.II, n.4, Lisboa.
- LOPES, A. Simões (1984) *Desenvolvimento Regional*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- MORMONT, Marc (1987) "Rural nature and urban natures", *Sociologia Ruralis*, vol xxvii.
- MOZZICAFREDDO, Juan et al (1988) "O grau zero do poder local", *Sociologia-Problemas e Práticas*, n.4, Lisboa.
- MOZZICAFREDDO, Juan et al (1989) "Modelos de gestão e legitimidade no sistema político português", *Sociologia-Problemas e Práticas*, n.6, Lisboa.
- MOZZICAFREDDO, Juan et al (1991) *Gestão e legitimidade no sistema político local*, Escher, Lisboa.
- MURTEIRA, Mário. (1983) *Lições de Economia Política do Desenvolvimento*, Presença, Lisboa.
- PORTAS, Nuno (1988), "Sobre alguns problemas da descentralização", *R.C.C.S.*, n.25/26, Coimbra.
- Recenseamento Geral da População*. 1981, INE.
- Recenseamento Agrícola ao Continente*, 1979, INE.
- REIS, Manuela, NAVE, J.Gil (1986) "Camponeses emigrados e emigrantes regressados". *Sociologia-Problemas e Práticas*, n.1. CIES/Relógio d'Agua, Lisboa.
- VARELA, A. Santos. (1988) *A Política Agrícola Comum e a sua aplicação à agricultura portuguesa: Política de estruturas e reformas*, D. Quixote, Lisboa.