



Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Economia Política

Desenvolvimento Local: da Génese à Operacionalização do Conceito na Acção Municipal

António Barros Mota

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Economia Social e Solidária

Orientador:

Prof. Doutor José Manuel Henriques  
Escola de Ciências Sociais e Humanas

Outubro, 2012

Para a Matilde,  
que me permite o meu desenvolvimento

## Agradecimentos

*Este trabalho não teria sido possível sem a colaboração de pessoas a quem deixo aqui uma palavra de agradecimento. Desde já, aos entrevistados das instituições do Município de Peniche, que deram do seu tempo para responder às minhas perguntas, que me ajudaram a construir uma visão geral acerca do território sobre o qual me debruçava, das suas complexidades, particularidades e contradições; pela disponibilidade que demonstraram em fornecer toda a ajuda necessária, mesmo depois de terminada a entrevista. À Rita, ao Manuel e aos meus pais pela revisão do texto, atenta e cheia de críticas construtivas. À Filipa, pela revisão do inglês, sempre necessária. Um agradecimento especial à Matilde, por toda a disponibilidade, apoio moral e paciência que teve ao longo de todo o processo; pelas revisões que fez ao texto e frutuosas discussões que daí puderam surgir, pelo questionamento constante e pela capacidade - inigualável - de me organizar as ideias. Sem ela, nada disto teria sido possível. Por fim, o meu agradecimento ao professor e orientador, José Manuel Henriques, por me "abrir os olhos" para as questões e complexidades do desenvolvimento, pelas ótimas conversas que me despertaram interesse em tantas outras matérias, pela capacidade de ouvir. Por me mostrar possibilidades de um Mundo melhor.*

# DESENVOLVIMENTO LOCAL

## DA GÉNESE À OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO NA ACÇÃO MUNICIPAL

António Barros Mota

### Resumo

Esta dissertação pretende analisar as diferentes relações que se estabelecem, ao nível de um município, entre um determinado conceito de *desenvolvimento* e a prática municipal efectiva para a sua concretização. Partindo da procura de um estudo de caso que pudesse ilustrar as interações complexas que se estabelecem a esse nível, entre "formas de pensar" e "formas de fazer" o desenvolvimento regional, escolheu-se o caso do município de Peniche. A elaboração por parte da câmara municipal de um documento estratégico de referência para o desenvolvimento do concelho no horizonte 2025 foi determinante nesta escolha: este facto vinha ao encontro das hipóteses consideradas, nomeadamente a de que uma câmara municipal tem, em Portugal, um papel a desempenhar no que respeita à promoção do desenvolvimento da região em que se encontra. Tendo isto em conta, este documento é aqui tomado como objecto de estudo. A análise foca-se nas suas vertentes teórica e prática, nomeadamente, do conceito de desenvolvimento aí apresentado e das medidas propostas para a sua efectivação, como forma de compreender de que maneira são interpretados - e operacionalizados - os dois paradigmas que polarizam, hoje em dia, a discussão em torno do *desenvolvimento regional* - os paradigmas *Territorialista* e *Funcionalista*. Argumenta-se que a falta de clareza existente entre os dois paradigmas faz surgir contradições no que respeita aos objectivos de desenvolvimento considerados, e que, neste sentido, uma compreensão mais profunda das implicações destes paradigmas é necessária para que seja possível a promoção de um desenvolvimento duradouro, ao nível municipal.

Palavras-chave: desenvolvimento, acção municipal, desenvolvimento local, integração territorial do desenvolvimento, necessidades, organização territorial.

*JEL Classification System*: O180, R580.

# DESENVOLVIMENTO LOCAL

## DA GÉNESE À OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO NA ACÇÃO MUNICIPAL

António Barros Mota

### Abstract

In this work we shall analyse the different connections that can be established at a municipal level between a certain idea of *development* and the municipal policy aiming at its promotion. Our case study, the Peniche municipality, was chosen because it adequately illustrates the complex interactions that may be established at such a level between “ways of doing” and “ways of thinking” regional development. The fact that this municipality presented a document that outlines the strategic approach for regional development between 2008 and 2025, further strengthens the considered hypothesis: namely that municipalities have some power in the promotion of its regional development. We analyse this document’s theoretical and practical aspects, namely the concept of development presented and the municipal policies proposed for its achievement, to further understand how the municipality has interpreted - and put into practice - the two paradigms that nowadays polarize the discussion around *regional development*: the territorial and the functional paradigms. We argue that there is a lack of clarity that one can often find between these two paradigms that leads to contradictions regarding the considered objectives for development and that, in order to enable the promotion of a lasting development at a municipal level, a deeper understanding of the different implications of both paradigms is needed.

Keywords: development, municipal action, local development, territorial integration of development, necessities, territorial organization.

*JEL Classification System*: O180, R580

## Índice

CONTEXTO DO PROBLEMA .....	1
1. Problemas a vários níveis territoriais .....	2
2. Que soluções? .....	4
3. Os municípios portugueses na acção para a promoção do desenvolvimento .....	7
4. Pergunta de partida .....	9
5. Caso de estudo e problemáticas .....	10
6. Acerca da estrutura .....	11
METODOLOGIAS E FONTES .....	13
ESTADO DA ARTE .....	15
I. CONCEITOS E TEORIAS .....	25
1. Paradigma "funcionalista" .....	31
1.1 Princípios .....	31
1.2 Mecanismos e Estratégias .....	32
1.3 Avaliação .....	33
2. Paradigma "territorialista" .....	36
2.1 História .....	36
2.2 Princípios .....	41
2.3 Mecanismos e Estratégias .....	43
2.4 Avaliação .....	44
II. O CASO DE PENICHE .....	47
1. Peniche .....	48
1.1 Breve descrição: localização, geografia, população .....	48
1.2 Principais actividades económicas .....	49
1.3 Problemas socioeconómicos .....	51

2. A Magna Carta - Peniche 2025 .....	54
2.1 Processo de formulação da MC .....	56
2.2 Instrumentos da MC; Objectivos e Estratégias .....	58
2.3 Vectores Estratégicos e Programas de actuação .....	62
III. PENICHE, O DESENVOLVIMENTO E A ACÇÃO MUNICIPAL .....	67
1. A interpretação do conceito de Desenvolvimento .....	70
2. A Magna Carta e o Desenvolvimento .....	73
3. Conflitos entre a teoria e a prática .....	77
4. Medidas para um desenvolvimento <i>from below</i> .....	80
5. Algumas considerações .....	85
CONCLUSÃO .....	87
BIBLIOGRAFIA .....	95
ANEXOS .....	99

## Glossário de siglas

ADEPE - Associação para o Desenvolvimento de Peniche

BM - Banco Mundial

ESTM - Escola Superior de Turismo e Tecnologia do Mar

FMI - Fundo Monetário Internacional

FEADER - Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural

FEAGA - Fundo Europeu Agrícola de Garantia

FEP - Fundo Europeu das Pescas

INE - Instituto Nacional de Estatística

NUTs - Nomenclaturas de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONU - Organização das Nações Unidas

OMC - Organização Mundial do Comércio

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAC - Política Agrícola Comum

PIB - Produto Interno Bruto

PCP - Política Comum das Pescas

UE - União Europeia

## CONTEXTO DO PROBLEMA

Com este trabalho pretende-se indagar acerca de qual o papel que os municípios portugueses podem ter na formulação de medidas e concretização de acções em prol da promoção do desenvolvimento de um concelho ou região. Recorrer-se-á à análise de mudanças recentes que se têm vindo a verificar no campo de estudos do planeamento<sup>1</sup> regional, nomeadamente em termos do paradigma<sup>2</sup> adoptado para a definição de estratégias municipais que tenham como objectivo a promoção do desenvolvimento - entendido para já como a melhoria das condições de vida da população - de uma região.

---

<sup>1</sup> Utilizar-se-á ao longo deste trabalho a expressão *planeamento* na acepção que Friedmann lhe deu: *planeamento* como a área de estudos que tem como problema principal estabelecer a ligação entre o conhecimento científico e a acção pública central, regional ou local. "[All] planning must confront the meta-theoretical problem of how to make technical knowledge in planning effective in informing public actions" (Friedmann, 1987: 36).

<sup>2</sup> Um paradigma pode ser definido como um conjunto de valores, conceitos e teorias, coerentes entre si, através dos quais se pode interpretar a realidade (Kuhn, 2009). Dois paradigmas diferentes sugerem duas formas diferentes de interpretar a realidade, duas estruturas de pensamento diferentes, apoiadas em conceitos distintos. Num novo paradigma os conceitos anteriormente utilizados deixam muitas vezes de fazer sentido.

## 1. Problemas a vários níveis territoriais

Vivem-se hoje em dia tempos de crise, a várias escalas territoriais. Uma crise que é tanto económica, como ambiental, social e política.

De um ponto de vista global, pode falar-se - apenas para dar alguns exemplos - no abrandamento do crescimento económico mundial, nos problemas ecológicos e ambientais causados pela actividade humana, nas assimetrias entre "norte" e "sul" há tantos anos existentes, nos problemas de abastecimento energético ou na existência - e persistência - de problemas como a fome e a pobreza, mesmo em países ditos desenvolvidos.

Em relação ao contexto europeu, a somar aos problemas acima citados, que afectam todos, o contexto actual é marcado por uma "crise do euro" e das instituições europeias em geral, que se manifesta, actualmente, sobre a forma de uma "crise da dívida soberana" em vários países - Portugal, Espanha, Itália, Grécia, Irlanda - e que corre o risco de se tornar numa crise europeia geral, que pode, inclusive, vir a resultar na dissolução da União Europeia, tal como a conhecemos<sup>3</sup>.

Para além disto, as transformações económicas que têm vindo a ocorrer desde os anos 70, fruto da abertura dos mercados e do levantamento das barreiras alfandegárias e possibilitadas pela existência de energia e transportes baratos, deram origem a uma nova *divisão internacional do trabalho*, resultado das deslocalizações de empresas de locais em que os factores de produção<sup>4</sup> eram mais caros, para os locais em que eram mais baratos. Isto teve como consequência, não só a perda de poder negocial por parte dos Estados perante empresas multinacionais, como também o encerramento de muitas fábricas e indústrias, o que, para além dos efeitos óbvios em termos de desemprego, contribuiu para uma diminuição das receitas fiscais dos Estados. Fruto disto, muitas regiões europeias, anteriormente símbolo

---

<sup>3</sup> Muito se tem falado, recentemente, acerca desta possibilidade: desconhecem-se as implicações concretas de uma eventual saída do Euro por parte da Grécia, por exemplo. Neste sentido, afirma Joseph Stiglitz que "Se não houver uma reforma do quadro europeu, o futuro é negro". Citado em "Stiglitz defende reestruturação das dívidas nacionais e reformas na Europa" (14 de Agosto de 2012), *in*: <http://economia.publico.pt/Noticia/stiglitz-defende-reestruturacao-das-dividas-nacionais-ereformas-na-europa-1558985>.

<sup>4</sup> Essencialmente, trabalho e recursos naturais.

do progresso e do poder industrial europeu, são, hoje em dia, áreas degradadas em que problemas sociais como o desemprego imperam<sup>5</sup>.

Em termos nacionais, e falando especificamente do caso português actual, as medidas de austeridade, apresentadas como solução para a crise da dívida soberana e impostas como condição para o financiamento por parte do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da União Europeia, têm vindo a debilitar o tecido socio-económico português (Louçã & Mortágua, 2012) e em geral, a diminuir a intervenção do Estado nas questões económicas e sociais<sup>6</sup>. As soluções de austeridade têm sido defendidas por muitas instituições internacionais como fundamentais para a resolução da crise da dívida soberana. Apesar disso, muitos autores - de que Joseph Stiglitz é apenas um exemplo - afirmam que outras soluções são possíveis, nomeadamente, soluções que passam pela reestruturação da dívida e por uma reforma do quadro europeu<sup>7</sup>.

No que diz respeito a níveis territoriais mais pequenos, já há muito tempo que problemas como o abandono da população jovem, o envelhecimento progressivo da população, a baixa qualificação dos recursos humanos, a reduzida capacidade de iniciativa empresarial, os problemas de natureza ambiental, ou o subaproveitamento de alguns recursos locais e a sobre-exploração de outros, são problemas que afectam muitas áreas em Portugal, nomeadamente na região interior do país. Estes e outros problemas não conseguiram ser resolvidos por medidas e políticas cujo objectivo principal era a promoção do crescimento económico<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Stöhr refere, por exemplo, a *German Ruhr e as English West Midlands* (Stöhr, 1990). Em Portugal, muitos exemplos de deslocalizações podem ser encontrados. Ver, por exemplo, (Matias, 2006).

<sup>6</sup> É importante referir que as medidas de *austeridade*, nomeadamente as que obrigam a um controlo orçamental apertado, fazem escassear os meios financeiros necessários ao país e às suas regiões para promover um desenvolvimento integrado. Esta investigação permitirá apontar pistas no sentido da formulação de respostas não convencionais, ainda para mais, financeiramente menos pesadas.

<sup>7</sup> Ver, por exemplo, "Stiglitz defende reestruturação das dívidas nacionais e reformas na Europa" (14 de Agosto de 2012), *in*: <http://economia.publico.pt/Noticia/stiglitz-defende-reestruturacao-das-dividas-nacionais-e-reformas-na-europa-1558985>.

<sup>8</sup> Por exemplo, a promoção do crescimento económico através do aumento do comércio, materializada em medidas como o aumento da mobilidade entre as regiões do interior de Portugal e as áreas urbanas, não conseguiu impedir a contínua desertificação e empobrecimento do interior do país.

## 2. Que soluções?

Muitos autores, ao analisarem os problemas socioeconómicos contemporâneos, colocam grande ênfase nos processos de resposta à crise capitalista estrutural dos anos 70, que moldam a globalização. Diz-nos Stiglitz<sup>9</sup>: "The problem is not with globalization, but with how it has been managed". Assim, repare-se que a abertura dos mercados nacionais à troca internacional - através, por exemplo de uma diminuição das taxas alfandegárias - e a liberalização dos mercados financeiros não representam processos inerentes à globalização, sendo antes (apenas) uma de muitas formas de responder à crise capitalista dos anos 70.

Embora a intensificação dos processos de globalização através do mecanismo de abertura dos mercados nacionais à troca internacional possa ter efeitos positivos no crescimento económico dos países<sup>10</sup>, "too often, [the international economic institutions] have approached globalization from particular narrow mind-sets, shaped by particular vision of the economy and society" (Stiglitz, 2003: 215).

Com efeito, a promoção do crescimento económico, apresentada como receita para a resolução dos problemas de desenvolvimento acima citados, não tem tido os resultados desejados. Questões como a pobreza e exclusão social, o desemprego, os problemas ambientais e as assimetrias económicas e sociais existentes entre países e entre regiões de um mesmo país continuam a ser problemas de desenvolvimento ainda por resolver, aos quais o crescimento económico não conseguiu dar resposta.

Interpretando a globalização e processos associados de uma forma bastante diferente, mas referindo aspectos importantes, Boaventura Sousa Santos chama-nos a atenção para uma questão pertinente em todos os processos que têm vindo a ocorrer desde os anos 70, nomeadamente que "a globalização das últimas três décadas (...) parece combinar a universalização e a eliminação das fronteiras nacionais, por um lado, o particularismo, a diversidade local, a identidade étnica e o regresso ao comunitarismo, por outro" (Santos, 2005: 32). Com efeito, ao mesmo tempo que se assiste a uma intensificação das respostas de âmbito global à crise económica - isto é, ao aprofundamento da integração económica das regiões em mecanismos de grande escala -, assiste-se também à acentuação da importância do

---

<sup>9</sup> Citado em (Henriques, 2006: 171).

<sup>10</sup> "(...) se olharmos os dois últimos séculos de história económica do capitalismo, os períodos de maior crescimento económico foram também os períodos de maior (...) desenvolvimento do comércio internacional" (Murteira, 1995: 18).

"local", da "especificidade" e da "resiliência" na construção de condições que permitam às diferentes regiões adaptar-se ou responder aos diferentes problemas que as afectam.

Assim, muitas são as reacções e formas de resposta aos efeitos territorialmente diferenciados associados à globalização.

Paralelamente a estas dinâmicas - acompanhando-as e reforçando-as - e indo ao encontro do que refere Boaventura Sousa Santos, as questões relacionadas com o planeamento territorial merecem destaque. Com efeito, na óptica de John Friedmann, esta é a disciplina que estabelece a "ligação" (o *link*) entre o conhecimento técnico e científico e a acção pública para a promoção do desenvolvimento (Friedmann, 1987).

Associada à redução - e eliminação, a longo prazo - das principais desigualdades de rendimento existentes entre diferentes regiões, a reflexão em torno do planeamento regional tem vindo a ser aprofundada desde os anos 50 (Friedmann & Weaver, 1979: 1). A percepção, cada vez mais evidente, dos desequilíbrios económicos e sociais existentes entre países - e entre as diferentes regiões de cada país - bem como da existência de formas de pobreza nos países "desenvolvidos"<sup>11</sup> e de problemas ambientais associados à actividade humana, e a consciência de que esses problemas não estariam a ser resolvidos pelas soluções correntes - baseadas, essencialmente, na promoção, centralizada, do crescimento económico - deram, a partir dos anos 70, novo impulso e direcção à reflexão acerca das formas de promoção do desenvolvimento. Esta inflexão está intimamente relacionada com a reestruturação (iniciada nos anos 50) do próprio conceito de desenvolvimento e implicou uma mudança qualitativa nos modelos de desenvolvimento construídos e, conseqüentemente, dos referenciais de orientação política.

Para além disso, a consciência de que os "problemas sociais contemporâneos como o desemprego, a pobreza ou a exclusão social conhecem uma complexidade crescente e tendem a manifestar-se de formas cada vez mais espacialmente diferenciadas e localmente específicas" (Henriques, 2007: 145) reforça a necessidade de se equacionarem medidas para a promoção do desenvolvimento que sejam, também elas, diferenciadas e localmente específicas. Neste sentido, cabe cada vez mais às regiões de um país a procura de soluções

---

<sup>11</sup> Associada a novas formas de pobreza nos países (considerados) desenvolvidos, a expressão "exclusão social" é empregue pela primeira vez na Europa para descrever a situação em que se encontravam alguns dos seus habitantes - nomeadamente, cidadãos alemães - sem recorrer ao uso do termo "pobreza".

inovadoras e específicas para os problemas de desenvolvimento que as afectam, por oposição à procura de soluções de abrangência puramente nacional.

Pode considerar-se que dois paradigmas - sob os quais se encontra uma grande diversidade de contribuições - informam, hoje em dia, a acção dos poderes públicos para a resolução de problemas de desenvolvimento: o paradigma *Funcionalista* e o paradigma *Territorialista* ou do *Desenvolvimento Local*.

De uma forma sintética, pode afirmar-se que o paradigma *Funcionalista* se caracteriza pelo pressuposto de que o desenvolvimento ocorre inicialmente em algumas áreas geográficas e sectores de actividade e que daí se difunde às restantes regiões e sectores; o paradigma *Territorialista* assume que o desenvolvimento só pode ser alcançado através da mobilização integral de todos os recursos de uma região, tendo como objectivo principal a satisfação das necessidades da sua população. No sentido em que as necessidades da população e os diferentes recursos são, em grande parte, específicos de um determinado território, a participação da comunidade local na identificação dessas necessidades e na mobilização de energias e recursos endógenos à região em que essa comunidade se encontra, torna-se, de acordo com este paradigma, um aspecto determinante na promoção do desenvolvimento.

A reflexão em torno da Economia Social e Solidária merece destaque quanto a esta questão. Com efeito, conhecem-se hoje em dia muitos exemplos de formas organizativas que se poderia dizer pertencerem à Economia Social e Solidária, formas organizativas essas que se têm vindo a tornar visíveis como alternativas ao Estado e aos mercados no que concerne à satisfação de certas necessidades e fornecimento de serviços "de proximidade" à generalidade da população (Laville, 2009). Desde a guarda de crianças ou bebés, ao acompanhamento dos mais idosos, desde o apoio assistencial a pessoas portadoras de deficiência, à promoção de uma maior integração destas pessoas na sociedade através da promoção de emprego inclusivo, desde as formas organizativas desenvolvidas para a satisfação de necessidades de transporte (quando os transportes públicos não conseguem assegurar esse serviço), ao estabelecimento de organizações locais de defesa do ambiente, muitos são os exemplos que se têm vindo a revelar mais eficientes e eficazes do que o Estado ou os mercados no que concerne à satisfação de necessidades, a resolução de problemas locais de desenvolvimento.

### 3. Os municípios portugueses na acção para a promoção do desenvolvimento

De acordo com o que foi dito, a capacidade organizativa local assume um papel central para a identificação de prioridades e sustentação de acções para a promoção do desenvolvimento. No entanto, a capacidade de organização e iniciativa local podem não emergir espontaneamente. Com efeito, de acordo com José Manuel Henriques,

em sociedades semiperiféricas de desenvolvimento intermédio, o Estado desempenha um papel central na regulação social e (...) a construção de novas formas de governança, envolvendo a sociedade civil para além do Estado, não é independente do papel que o próprio Estado desempenha na animação da sua constituição" (Henriques, 2007: 146).

Seguindo esta linha de raciocínio, é importante notar que a ineficácia do poder central para lidar com problemas regionais ou locais em situações de baixo crescimento económico (falta de fundos), ou de mudanças estruturais rápidas (transformação tecnológica acelerada e mercados instáveis) tem vindo a ser amplamente reconhecida<sup>12</sup>. Consequência desse reconhecimento, o crescente estabelecimento de parcerias ou formas de governança local entre o Estado e a sociedade civil<sup>13</sup>, a aposta em projectos experimentais de dimensão local<sup>14</sup>, ou as experiências de orçamento participativo efectuadas em Portugal, reflectem a importância atribuída ao "local" na identificação dos problemas que assolam as diferentes comunidades, na procura de soluções e na identificação de prioridades de acção. Assim, será importante conceptualizar a acção para o desenvolvimento como uma atribuição específica de instituições públicas que se encontrem próximas das populações.

Para além disto, é importante assinalar que o processo de integração económica (gerado, por exemplo, através da abertura de fronteiras ao comércio internacional ou do estabelecimento de uma moeda comum entre vários países - caso da União Europeia) produz efeitos diferenciados em termos espaciais e sectoriais. Por exemplo, no caso português, a

---

<sup>12</sup> Ver, por exemplo, os trabalhos de Walter Stöhr (Stöhr, 1984; 2001) ou de John Friedmann e Clyde Weaver (Friedmann & Weaver, 1979).

<sup>13</sup> Ver, por exemplo, "Programa Rede Social". Para mais informações, visitar "*Acção Social - Rede Social*" (26 de Outubro de 2012), in <http://www2.seg-social.pt/left.asp?03.06.10>.

<sup>14</sup> Ver, por exemplo, os resultados do projecto Anima@Te, desenvolvido ao longo da 2ª fase da Iniciativa Comunitária EQUAL e disponíveis em: [http://www.anima-te.org.pt/ficheiros/Animacao\\_Territorial.pdf](http://www.anima-te.org.pt/ficheiros/Animacao_Territorial.pdf) [acedido a 30 de Outubro de 2012].

adopção de uma moeda comum teve efeitos benéficos para as indústrias e sectores fortemente dependentes de importações, que se tornaram na generalidade mais baratas e teve efeitos negativos para as indústrias exportadoras, que viram os seus produtos tornarem-se mais caros nos mercados internacionais. Assim, são necessárias medidas diferenciadas ao nível das regiões para contrabalançar estes efeitos, quando necessário.

Tendo em conta que em Portugal não existem regiões político-administrativas no continente, os municípios "surgem como as únicas entidades do Estado em posição de (...) contribuir para a atenuação das consequências negativas da expressão espacial da integração económica e de contribuir para a mobilização de recursos persistentemente subutilizados". Por fim, há ainda que assinalar que, de acordo com a legislação portuguesa, os municípios têm atribuições e competências no âmbito da promoção do desenvolvimento, o que lhes concede uma autonomia relativa neste âmbito, face ao poder central (Henriques, 1990: 84-85).

#### 4. Pergunta de partida

De acordo com o que aqui foi dito, em Portugal existem vários problemas, territorialmente diferenciados, nomeadamente ao nível das regiões, problemas esses causados pela integração económica das regiões em mecanismos de grande escala; as soluções baseadas na promoção centralizada do crescimento económico não conseguiram, até à data, resolver esses problemas (tendo, em alguns casos, agravado a sua manifestação); por outro lado, existem várias alternativas de resposta aos problemas causados pela integração económica, que têm como ponto central o repensar-se a escala territorial a que ocorre a promoção do desenvolvimento.

No entanto, continuam a não estar claras quais são as diferentes alternativas que um município pode ter na promoção do desenvolvimento regional. Para além disso, embora os discursos em torno do *Desenvolvimento Local* sejam frequentes, não é clara a forma como, na prática, se pode implementar uma estratégia municipal orientada por esse paradigma. Tendo em conta que o paradigma do *Desenvolvimento Local* encontra as suas raízes na reformulação do próprio conceito de desenvolvimento, considerou-se importante perceber qual a relação estabelecida entre um determinado conceito de desenvolvimento e a prática política municipal para a sua promoção. Assim, pretende-se com esta dissertação responder à questão: *De que forma se relacionam, na acção municipal, o conceito de desenvolvimento adoptado e as práticas que concorrem para a sua promoção?*

## 5. Caso de estudo e problemáticas

Pretendendo-se, com esta dissertação, aprofundar o estudo acerca de duas formas distintas de promoção do desenvolvimento, através da comparação entre as estratégias de desenvolvimento que vingaram até aos anos 70 - cuja consistência conceptual encontra os seus fundamentos no paradigma *Funcionalista* - e as relativas ao paradigma *Territorialista*, que começaram a ganhar coerência conceptual e teórica a partir dessa altura<sup>15</sup>, procedeu-se, então, à identificação de um caso de estudo - o caso do Município de Peniche - e, mais concretamente, a visão de desenvolvimento que este assumiu para o horizonte 2025, espelhada no documento estratégico de referência elaborado pela câmara, Magna Carta - Peniche 2025. A iniciativa camarária de elaboração deste documento de referência para o desenvolvimento do concelho foi a motivação principal para a escolha de Peniche como caso de estudo. A tentativa, por parte da câmara, de ter um papel verdadeiramente activo na promoção do desenvolvimento do Concelho, fez-nos indagar acerca das características que este documento possui, nomeadamente, quais as que podem ser reportadas ao paradigma do *Desenvolvimento Local*.

Pretende-se assim, através do estudo de caso e da sua análise e leitura sob o ponto de vista do paradigma *Territorialista*, privilegiar a análise dos factores em que o município se distancia da forma "convencional" de promover o desenvolvimento - urbanização, industrialização, especialização, projectos de grande envergadura, atracção de investimento externo -, de maneira a compreender de que forma é o conceito de *desenvolvimento* interpretado por este município e que políticas são propostas de acordo com essa interpretação.

---

<sup>15</sup> Não é estanque a forma como tem vindo a ocorrer a concretização académica, política e institucional do paradigma *Territorialista*. Tendo surgido academicamente durante as décadas 70 e 80 do século XX, a partir de uma maneira diferente de pensar o desenvolvimento e como alternativa às soluções tradicionais para a sua promoção, só mais tarde alguns dos princípios do paradigma *Territorialista* começaram a ser introduzidos institucionalmente. O relatório BARCA (Barca, 2009), do qual mais tarde se falará, é disso exemplo.

## 6. Acerca da estrutura

A presente dissertação divide-se em três capítulos, para além da conclusão da metodologia e do estado da arte.

O I capítulo, "Conceitos e Teorias", abordará as questões relativas ao quadro teórico-conceptual do paradigma *Funcionalista* e aprofundará a reflexão acerca do que se designou por paradigma do *Desenvolvimento Local* ou *Territorialista* e questões teórico-conceptuais associadas. A motivação deste capítulo tem a ver com a falta de clareza ainda existente entre estas duas abordagens.

O II capítulo, "O Caso de Peniche", incidirá sobre o caso de estudo. Pretende-se fazer um levantamento acerca de qual tem sido a trajetória do desenvolvimento económico-social de Peniche desde os anos 90 do século XX e dos seus principais problemas de desenvolvimento actuais. Far-se-á ainda um levantamento das principais componentes do documento de referência estratégica, a Magna Carta - Peniche 2025, bem como das políticas de desenvolvimento que a câmara pretende seguir, espelhadas nesse mesmo documento.

No III capítulo, "Peniche, o Desenvolvimento e a Acção Municipal", retornar-se-á à teoria, analisando a Magna Carta e as políticas de desenvolvimento seguidas pelo município, sob o ponto de vista do paradigma *Territorialista*, apresentado no capítulo I.



## METODOLOGIAS E FONTES

Com este trabalho pretendeu-se estudar a relação que a Câmara Municipal de Peniche estabeleceu entre uma determinada noção de desenvolvimento e a forma como planeou concretizar esse desenvolvimento, ao nível do concelho de Peniche. Para isso, recorreu-se ao estudo aprofundado de um documento, elaborado pela câmara em 2008, a Magna Carta - Peniche 2025, e por ela considerado como o documento estratégico de referência para a persecução dos objectivos de desenvolvimento do concelho, para o horizonte 2025.

Através da análise do contexto em que se desenvolveu a criação da Magna Carta - Peniche 2025 pretendeu-se perceber qual o papel da Câmara Municipal de Peniche em todo o processo, especificamente, que objectivos específicos tinham a câmara e os actores envolvidos no processo com a realização deste documento. Este objectivo foi conseguido através da realização de entrevistas semi-directivas a um conjunto de informantes-chave envolvidos na formulação da Magna Carta - Peniche 2025 e nos trabalhos que antecederam o início do processo, nomeadamente dois técnicos autárquicos e um decisor político, que nos forneceram informações relativas à metodologia usada para a realização do documento, ao papel específico da câmara ao longo do processo, aos seus objectivos iniciais, à forma como decorreram os trabalhos, e ao *output* conseguido, nomeadamente quanto ao que já vinha a ser feito, desde 2008 até à actualidade (2012). Foram definidos guiões para a realização das entrevistas - os anexos nº I, II e III -, através dos quais se pretendeu abarcar todas as questões de estudo, bem como a análise do contexto envolvente à realização da Magna Carta - Peniche 2025. O método de estudo de caso foi considerado a metodologia ideal para perceber de que forma se entrecruzam, num caso concreto, os diferentes conceitos, valores e práticas associados aos dois paradigmas cujo estudo se pretende aprofundar: embora se tenham "separado" estes dois paradigmas para efeitos de análise, é evidente que a prática política envolve sempre o uso de conceitos, ideias e valores correspondentes a ambos os paradigmas. A forma como os dois se entrecruzam ao nível da intervenção municipal é particular a cada município. O estudo de caso serve para ilustrar, num caso concreto, de que forma pode este entrecruzamento ocorrer - e que contradições podem daí advir.

Foi feita uma pesquisa bibliográfica exploratória que, depois de aprofundada, resultou no "estado da arte" que se expõe em seguida, tendo sido privilegiada a bibliografia referente à

análise dos dois paradigmas que polarizam, actualmente, a discussão em torno das diferentes formas de promoção do desenvolvimento - os paradigmas *Funcionalista* e *Territorialista*.

Além disso, foram também realizadas consultas a outros documentos, como o Diagnóstico Social do Concelho de Peniche, bem como ao sítio do INE<sup>16</sup> *online* de forma a complementar a análise do contexto sociocultural do concelho.

---

<sup>16</sup> Instituto Nacional de Estatística.

## ESTADO DA ARTE

Este trabalho aborda essencialmente três temas, que foram estudados e aprofundados ao longo da sua realização, e que se pretendem cruzar na abordagem teórica ao objecto de estudo; nomeadamente, estudos sobre Globalização, sobre Desenvolvimento e sobre Planeamento Regional.

Para uma definição de Globalização que apresente alguma consensualidade recorreremos a Anthony Giddens que define Globalização como o processo de "intensificação da interdependência e das relações sociais mundiais que unem localidades distantes de tal modo que os acontecimentos locais são condicionados por eventos que acontecem a muitas milhas de distância e vice-versa"<sup>17</sup>.

A obra de Mário Murteira, *Economia Mundial: A Emergência duma Nova Ordem Mundial*, permitiu-nos aprofundar a discussão acerca dos fenómenos de Globalização e perceber de que forma se enquadra aqui o aparecimento de novas tecnologias e transformações socioeconómicas associadas. Permitiu-nos, além do mais, perceber que processos levam à transformação de economias de crescimento em "economias de gama" (Murteira, 1995: 59), fenómeno também identificado por Stöhr ao analisar as transformações que têm vindo a ocorrer ao nível das políticas regionais: "(...) a shift in emphasis from growth-oriented to innovation-oriented regional policy in many countries" (Stöhr, 1986: 29).

Para além das obras de Giddens (Giddens, 2010) e de Mário Murteira (Murteira, 1995), para uma melhor compreensão acerca dos novos actores com poder supranacional - empresas multinacionais e instituições como a UE<sup>18</sup>, ONU<sup>19</sup>, OIT<sup>20</sup>, FMI<sup>21</sup>, BM<sup>22</sup>, OTAN<sup>23</sup>, OMC<sup>24</sup> -, e uma melhor compreensão do processo de globalização que promovem e do qual fazem parte e um melhor entendimento da reestruturação económica subsequente a esse processo, retomaram-se as obras e artigos de autores como Walter Stöhr e, para uma discussão mais

---

<sup>17</sup> Citado e traduzido em (Santos, 2005: 31).

<sup>18</sup> União Europeia.

<sup>19</sup> Organização das Nações Unidas.

<sup>20</sup> Organização Internacional do Trabalho.

<sup>21</sup> Fundo Monetário Internacional.

<sup>22</sup> Banco Mundial.

<sup>23</sup> Organização do Tratado do Atlântico Norte.

<sup>24</sup> Organização Mundial do Comércio.

recente e exemplificativa, de Joseph Stiglitz. A forma como estes autores abordam o conceito de Globalização, implicitamente ou não, difere em parte do conceito apresentado por Boaventura Sousa Santos, que considera existirem uma globalização "hegemónica" - dominante - e uma globalização "contra-hegemónica" - o conjunto das "respostas locais a pressões globais" (Santos, 2005: 80). Outros autores colocam mais ênfase nos processos de resposta à crise capitalista (estrutural) dos anos 70 (Henriques, 2006) - que moldam a globalização -, do que na globalização em si; com efeito, diz-nos Stiglitz<sup>25</sup>: "The problem is not with globalization, but with how it has been managed"<sup>26</sup>.

A obra de Joseph Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, foi importante, na medida em que procede a uma avaliação exaustiva da forma de actuação de certas instituições internacionais, como o FMI, o BM e a OMC, argumentando que, embora a promoção da globalização através do processo de abertura dos mercados nacionais à troca internacional possa ter efeitos positivos no crescimento económico dos países, esta tem sido abordada de um ponto de vista limitado e formatado por uma ideia particular do que são a economia e a sociedade (Stiglitz, 2003). A obra permitiu, além do mais, enquadrar e compreender melhor o processo de reforma português, desde o início da crise da dívida soberana em 2010 e subsequente processo de ajustamento estrutural. Stiglitz conclui que as políticas do FMI podem ser mais bem compreendidas ao considerar-se como sua principal intenção a defesa dos mercados financeiros e não a ajuda dos países em crise:

(...) by looking at the policies of the IMF as if the organization was pursuing the interests of the financial markets, rather simply fulfilling its original mission of helping countries in crises and furthering global economic stability, one could make sense of what otherwise seemed to be a set of intellectually incoherent and inconsistent policies (Stiglitz, 2003: 216).

Neste sentido, Stiglitz clama por uma reforma destas instituições internacionais. De forma a poder-se interpretar as suas conclusões no contexto da União Europeia, a discussão de Stiglitz foi reenquadrada através das leituras de autores como José Reis e João Rodrigues, que defendem que o processo de formação e construção da União Europeia, nomeadamente

---

<sup>25</sup> Citado em (Henriques, 2006: 171).

<sup>26</sup> A abertura dos mercados nacionais à troca internacional - através, por exemplo de uma diminuição das taxas alfandegárias - e a liberalização dos mercados financeiros são apenas um exemplo de gerir a crise estrutural capitalista do anos 70.

desde o Tratado de Maastricht, tem por base a ideologia neoliberal, que influencia profundamente a forma como se está a lidar com a crise da dívida (Reis & Rodrigues, 2011). Esta discussão é actual e necessária em Portugal, dado que são precisamente o FMI e a UE quem está a liderar o processo de resposta à crise, que tem vindo a acentuar desigualdades e problemas socioeconómicos.

O tema da Globalização remete-nos para os conceitos de Divisão Internacional do Trabalho e Reestruturação Económica Global, que permitem relacionar o conceito de globalização e os processos de transformação económico-social que lhe são concomitantes e a partir dos quais é possível partir, para reflectir acerca dos impactos espacialmente diferenciados que tais processos acarretam nas diferentes regiões. Em relação ao primeiro conceito, utilizar-se-á a caracterização apresentada por Giddens - *Taylorism, Fordism, Post-Fordism* (Giddens, 1993). A relação entre os dois conceitos encontra-se implícita na análise feita por Stöhr: um processo de *Reestruturação Económica Global*, iniciado como resposta aos problemas económicos dos anos 70, como o declínio do crescimento económico mundial ou o "esgotamento" dos mercados tradicionais, ao avanço das alterações tecnológicas e ao rápido aparecimento de novos produtos deu origem a uma nova *Divisão Internacional do Trabalho*, baseada em empresas multinacionais (Stöhr, 1984; 1990)

Ainda em relação ao tema da Globalização, partiu-se do princípio de que "a globalização das últimas três décadas (...) parece combinar a universalização e a eliminação das fronteiras nacionais por um lado, o particularismo, a diversidade local, a identidade étnica e o regresso ao comunitarismo, por outro" (Santos, 2005: 32), o que nos remete para o conceito de Auto-Determinação (*Self-Reliance*) (Friedmann e Weaver, 1979): "an expression of faith in the abilities of a people to guide the forces of their own evolution" (Friedmann & Weaver, 1979: 195), conceito que ganhou importância no período pós-colonial e que representa uma mudança qualitativa na forma de abordar o desenvolvimento, sendo um dos requisitos fundamentais do paradigma que aqui se pretende aprofundar.

Além de Stiglitz, o artigo de Margaret McMillan, Dani Rodrik e Karen Horn, *When Economic Reform Goes Wrong: Cashews in Mozambique*, fornece, implicitamente, um bom exemplo para se perceber a importância do conceito de *Selective Closure*. Este artigo discute as implicações da liberalização do sector do caju e da remoção das restrições à exportação de caju em Moçambique (efectuados por pressão do Banco Mundial) nos anos 90: embora tenha tido como consequência um aumento do preço do caju não transformado - o que beneficiou os seus produtores -, a liberalização do sector implicou também o encerramento de muitas fábricas de processamento de caju em Moçambique e consequente aumento do desemprego.

O artigo conclui que os benefícios atingidos com a liberalização e remoção das restrições no sector foram significativamente menores do que as perdas decorrentes do aumento do desemprego e do encerramento de fábricas. Este conceito - que é importante para a análise do objecto - é-nos apresentado por Stöhr como uma estratégia de *Development From Below* (Stöhr, 1981). O conceito foi mais tarde reformulado pelo próprio Stöhr, como *Selective Self Reliance*, dada a importância (ainda não atribuída em 1981) de factores externos - nomeadamente a importância das interdependências regionais - para o desenvolvimento regional.

Como introdução à discussão acerca da área de estudos do Planeamento Regional e, mais especificamente, para um estudo do caso português em relação a este tema, recorreu-se à obra de João Ferrão, *O Ordenamento do Território como Política Pública*, que resume quais as grandes tendências e questões actuais no seio desta disciplina e, em particular, qual a influência da União Europeia na definição de políticas públicas de planeamento regional, a nível nacional. Neste sentido, pode ler-se:

a que se deve, então, a tendência de convergência identificada (...)? De forma sintética, podemos afirmar que ela resulta do efeito conjugado de um conjunto de pressões comuns associadas, sobretudo, à globalização do conhecimento científico e técnico e à emergência de novos modelos políticos, económicos e sociais (...) («efeito Mundo») e à europeização de ideias, princípios, orientações e práticas no âmbito de políticas sob influência do processo de construção do projecto europeu («efeito Europa») (Ferrão, 2011: 45).

Importante nesta obra é também a perspectiva de que "as políticas de ordenamento do território, de desenvolvimento regional, de ambiente ou agrícola sobrepõem[-se], articulam[-se] ou até se substituem" e que as fronteiras de intervenção entre estes domínios se têm vindo a esbater (Ferrão, 2011: 28).

Para um aprofundamento acerca da disciplina de Planeamento foi imprescindível a obra de John Friedmann, *Planning in The Public domain: From Knowledge to Action*, onde se estabelece a importância desta área do conhecimento para a definição de políticas públicas. Assim, adoptar-se-á aqui a expressão *Planeamento* na acepção que Friedmann lhe deu: *Planeamento* como a área de estudos que tem como problema principal estabelecer a ligação entre o conhecimento científico e a acção pública central, regional ou local: "[All] planning

must confront the meta-theoretical problem of how to make technical knowledge in planning effective in informing public actions" (Friedmann, 1987: 36)

Para uma compreensão acerca da forma como se articulam estes diferentes domínios - bem como para uma história do Planeamento Regional - foi imprescindível a obra *Territory and Function* (Friedmann & Weaver, 1979) que apresenta uma sistematização histórica das grandes tendências ao nível do planeamento regional, desde o início do século XX até ao fim dos anos 70 desse século, mostrando de que forma e que acontecimentos históricos produziram mudanças significativas neste campo de estudos e na sua aplicação prática. Nesta obra estabelecem-se as diferenças fundamentais entre os dois modelos teóricos mais importantes de Planeamento Regional (e de integração social): o funcional e o territorial. Enquanto o primeiro é baseado no interesse próprio (*self-interest*), o segundo apoia-se nos laços sociais históricos que se estabelecem dentro de uma determinada localidade ou região (Friedmann e Weaver, 1979: 7). Estas duas formas de integração social estão na base do que muitos autores consideram ser dois paradigmas diferentes de planeamento regional: o *Funcionalista* e o *Territorialista* (Henriques, 1990).

Completo-se a introdução à disciplina de Planeamento Regional com a leitura de *Municípios e Desenvolvimento*, de José Manuel Henriques, muito importante para perceber de que forma se pode materializar a acção municipal na promoção do desenvolvimento e como se reflectem na prática as diferentes noções de desenvolvimento. Nesta obra analisam-se alguns exemplos da actuação municipal portuguesa com vista à promoção de "outro desenvolvimento" (Henriques, 1990: 11), que permitiram mostrar que o campo de possibilidades nesta área é maior do que parece à primeira vista.

Adoptar-se-á o ponto de vista de que o Planeamento Regional tem como objectivo o estudo das condições que permitem às diferentes regiões diminuir os impactos negativos, territorialmente diferenciados, da reestruturação económica global. Esta questão desdobra-se em duas perspectivas, conceptualmente distintas:

1) de que forma podem as regiões - e os diferentes níveis de poder - potenciar o uso de recursos endógenos e, apostando na sua valorização pela diferenciação, contribuir para o surgimento de iniciativas empresarias em torno de *clusters*<sup>27</sup> competitivos internacionalmente (e inter-regionalmente)?

---

<sup>27</sup> *Clusters* podem ser definidos como "groups of interconnected firms, suppliers, related industries, and specialized institutions in particular fields that are present in particular locations" (Porter, 1998: xii)

2) de que forma podem as regiões - e os diferentes níveis de poder - potenciar o uso de todos os recursos endógenos, numa perspectiva de construção das condições que permitam a menor dependência possível (até um determinado ponto de eficiência óptimo) de factores e condições externas?

Note-se, em relação à segunda perspectiva, que se fala de dependência e não de interdependência. Boaventura alude a este aspecto: "a resistência mais eficaz contra a globalização reside na promoção das economias locais e comunitárias, economias de pequena escala, diversificadas, auto-sustentáveis, ligadas a forças exteriores, mas não dependentes delas" (Santos, 2005: 77). No mesmo sentido, "[a] defensive shared collective isolation may well be the outcome" (Henriques, 2006: 292).

Pode imputar-se a Stöhr o estudo e aprofundamento da primeira perspectiva, que nesse sentido desenvolve o conceito de *Regional Innovation Complexes* (Stöhr, 1986) como explicação do surgimento de sistemas de inovação em regiões que não as tradicionais *core areas*<sup>28</sup> (Stöhr, 1986). Através da caracterização da estrutura de inovação existente em regiões "desfavorecidas" ou periféricas, e partindo da análise de incongruências entre a teoria tradicional do comércio internacional<sup>29</sup> e observações empíricas, Stöhr conclui que a sinergia entre diferentes sectores<sup>30</sup> territorialmente identificados - e não a existência isolada de determinados factores - é potenciadora de processos de inovação. Noutra obra Stöhr afirma, citando Michael Porter, que

clusters (...) in essence are a further development of the growth-centre concept (...). Clusters are therefore, burdened with similar problems for regional development as are growth centres (...) [Although] cluster areas may accelerate their own growth and innovation rate, they may at the same time (...) contribute to a widening of intranational and intraregional disparities and to increased backwash effects from peripheral areas (Stöhr, 2001: 37-38).

Fica, assim, pouco clara qual a sua posição quanto a esta questão.

A segunda perspectiva - a que coloca a tónica numa diminuição da dependência com o exterior - é defendida, por exemplo, por Friedmann e Weaver (Friedmann & Weaver, 1979), o

---

<sup>28</sup> Áreas geográficas em que há grande concentração de sistemas de transporte e comunicação.

<sup>29</sup> Baseada no princípio de que os países se especializam em sectores nos quais têm maior abundância de recursos disponíveis.

<sup>30</sup> De investigação, financiamento, formação, produção e gestão.

que levou o primeiro, mais tarde, a desenvolver o conceito de *Empowerment* (Friedmann, 1992), como o processo de reforço do poder social, político e psicológico das famílias e dos seus elementos, que tem por objectivo promover um desenvolvimento alternativo, através do aumento da supervisão (por parte da população) sobre as acções do Estado, do reforço dos poderes da sociedade civil na gestão dos seus problemas e do aumento da responsabilidade social das empresas. Adoptar-se-á aqui a perspectiva de que o *empowerment* da população - a tomada de consciência, por parte da sociedade civil, de que "a organização é poder" - é uma condição necessária ao início do processo que permitirá a diminuição da dependência social, económica, política e institucional face ao exterior.

Na resposta à questão anterior residem, então, formas distintas de encarar os objectivos programáticos de um município. Parte-se da evidência de que não é possível adoptar um só paradigma e uma só metodologia na definição de formas de actuação municipal. No entanto, considerar-se-á aqui que a segunda perspectiva tem um potencial de intervenção mais forte - porque estrutural - na resposta aos problemas específicos que assolam as regiões e, nomeadamente, na integração espacial do desenvolvimento. Com efeito, se - como é hipótese aceite - o desenvolvimento desigual entre regiões é reforçado precisamente pela reestruturação económica global e pelas respostas dadas de acordo com a política regional tradicional (Stöhr, 1984; Friedmann & Weaver, 1979), a linha proposta por Stöhr, ao não abandonar o paradigma da competição - produtos inovadores, regionalmente diferenciados, com bastante valor acrescentado, para serem vendidos em mercados "abertos" - vai reproduzir (em regiões que não as actuais) os mesmos efeitos que a estratégia de desenvolvimento seguida até anos 70: um "desenvolvimento polarizado" (Friedmann & Weaver, 1979).

Assim, nesta dissertação partir-se-á do princípio de que, embora de um determinado ponto de vista esta questão saia fora do âmbito de estudo do Planeamento Regional - já que o seu objectivo principal é perceber de que forma podem as diferentes regiões de um país desenvolver-se de uma forma equilibrada, *dentro de um sistema social e económico específicos* -, a prática política, informada por alterações recentes neste campo de estudos, pode concorrer para a transformação desse sistema social e económico.

O tema do Desenvolvimento remete-nos para os conceitos de Agência, Recurso e Pobreza.

Da tese de doutoramento de José Manuel Henriques, *Global Restructuring and Local Anti-Poverty Action: Learning from European Experimental Programmes*, apoiar-nos-emos ainda nos conceitos de Agência (*Agency*) e de Recurso, bem como na relação que estabelece

entre os dois. Aí, considera-se o conceito de *Recurso* como "contexto-dependente", ou seja, dependente da "capacidade de visão", da identificação de possibilidades de acção, de tornar visíveis e mobilizar recursos anteriormente inexistentes, porque conceptualmente "invisíveis" (Henriques, 2006). Assim, um recurso não é só algo que se usa, isto é, que existe *à priori*, mas sim que depende da capacidade de identificar possibilidades de acção ("a visão faz o recurso")<sup>31</sup>.

A identificação dos recursos e a sua mobilização para a transformação são identificados como a capacidade de ter *Agência*. Neste sentido,

Agency refers not to intentions people have to do things but to their capability of doing those things. That is why agency implies power (...) Power is the means to 'get things done' and it is directly implied in human action (...). But 'getting things done' has to be understood in relation to a particular understanding of social context and of possibilities of change. The 'causal powers' proper to agency itself are those powers that enable people to reflect upon their social context and act reflexively towards it. Human beings become 'agentially effective' (...) by evaluating their social context, creatively envisaging alternatives, and collaborating with others to bring about its transformation. (Henriques, 2006: 90)

Para uma teoria do valor, fomos buscar a Karl Marx (Marx, 1990) a distinção entre Valor (de troca) e Valor de Uso<sup>32</sup>, este último estratégico do ponto de vista do *Desenvolvimento Local* (Friedmann & Weaver, 1979). Pretende-se aqui, principalmente, chamar a atenção para a existência de esferas de regulação económica e social para além da esfera económica do mercado. Polanyi chama-lhes troca, que corresponde à esfera do mercado; redistribuição, que corresponde à esfera do Estado; e reciprocidade, que corresponde à esfera da economia social e solidária (Polanyi, 1957). Esta classificação permite-nos pensar acerca da existência de necessidades humanas que podem ser - e muitas vezes são - satisfeitas de outras formas, que não através do consumo no mercado. Seguindo este raciocínio, é importante assinalar que, em termos epistemológicos, optar-se-á pela noção

---

<sup>31</sup> Por exemplo, no âmbito da Economia Solidária - e do *Desenvolvimento Local* - a organização da população em torno de associações, cooperativas e qualquer outro tipo de organização social - mais geralmente, "comunidades de interesses" (Henriques, 1990) - é conceptualizada como um recurso potencial.

<sup>32</sup> Use values: "material goods and services that satisfy specific human needs and are available for use without the intermediary role of money" (Friedmann & Weaver, 1979: 191).

substantiva de economia - economia como a ciência social que estuda as condições materiais em torno das quais a sobrevivência humana é possível - por oposição à sua noção formal:

o estudo de como as pessoas e a sociedade decidem empregar recursos escassos, que poderiam ter utilizações alternativas, para produzir bens variados e para os distribuir para consumo, agora ou no futuro, entre as várias pessoas e grupos da sociedade" (Samuelson & Nordhaus, 1988: 6).

Como exemplo do que aqui se disse, repare-se na análise feita por Manuel Teles Grilo, acerca dos usos do fumeiro, na zona de Vinhais: "[o porco] era um autêntico seguro familiar, servia, *inclusive*, para pagar dotes de filhas casadeiras, já que garantia produto para todo o ano que se podia guardar" (Grilo, 2011: 19).

Por fim, em consonância com o referido, considerar-se-á que é a falta de recursos (entendidos numa perspectiva abrangente) e não a falta de capital que determina as situações de pobreza. Esta noção de pobreza vai de encontro à definição de "necessidades humanas básicas" como relativas ou subjectivas, categorização efectuada por Alfredo Bruto da Costa na sua obra, *Um Olhar sobre a Pobreza*. Nesta obra o autor identifica três categorias diferentes de "necessidades humanas básicas", ou três visões diferentes do conceito: uma visão absoluta (somente definível pelo rendimento), e as visões relativa (que corresponde à análise, de um ponto de vista exterior, do que é que uma determinada sociedade considera como necessidades básicas) e subjectiva (que corresponde à inquirição directa à própria sociedade ou ao individuo acerca do que é que este considera uma necessidade básica) (Costa, 2008). Relacionando os conceitos de pobreza e de "necessidades humanas básicas", pode-se afirmar que o conceito de pobreza apresentado está mais próximo de uma visão das necessidades humanas básicas como algo relativo ou subjectivo, por oposição à sua definição como algo absoluto.



## I. CONCEITOS E TEORIAS

A noção de desenvolvimento tem vindo a ser debatida desde meados do século XX, tendo sofrido várias transformações ao longo do tempo. Muitos autores contribuíram para este debate, que se centra em torno do conceito e da sua pluralidade, das estratégias políticas que o promovem e das suas implicações. Pode afirmar-se que, actualmente e em relação ao tema do desenvolvimento, o debate institucional e académico e a prática política - central, regional ou local - se encontram polarizados em torno de dois paradigmas distintos, o *Funcionalista* ou *From Above*<sup>33</sup> e o *Territorialista*<sup>34</sup>, *From Below*<sup>35</sup> ou *Desenvolvimento Local*<sup>36</sup>.

Tradicionalmente encarada como uma função central do Estado, a promoção do desenvolvimento era abordada sob um ponto de vista estritamente económico, colocando-se a ênfase, em termos das políticas de desenvolvimento, na criação de condições de promoção da industrialização, historicamente associada ao crescimento económico. Acreditava-se que o crescimento económico continuado permitiria o fim da pobreza sem a necessidade de recorrer a políticas de redistribuição: impostos sobre rendimento, consumo e capital; e a redistribuição desse dinheiro, via Estado. Estas políticas eram vistas pela teoria económica dominante - teoria neoclássica - como uma interferência do Estado na economia, que afectaria a eficiência dos mercados na alocação de recursos, alterando o seu regular funcionamento e diminuindo a taxa de crescimento económico. De acordo com a teoria neoclássica as políticas de redistribuição promovidas pelo Estado são desnecessárias e até contraproducentes, já que, numa situação de crescimento económico a força de trabalho tem tendência a estar toda empregada, o que exerce uma pressão na economia no sentido do aumento dos salários dos trabalhadores<sup>37</sup>; ou seja, se não existirem interferências nos mercados (especificamente no mercado de trabalho, através, por exemplo, do subsídio de desemprego), a redistribuição será "naturalmente" gerada, conferindo um aumento do nível de vida para todos.

Tendo em conta este quadro teórico, o sentido da investigação académica, bem como da prática política, consistia em perceber quais as condições que permitiam e facilitavam processos de industrialização. Ao planeamento regional colocava-se a questão de saber qual a

---

<sup>33</sup> Stöhr, 1981

<sup>34</sup> Henriques, 1990

<sup>35</sup> Stöhr, 1981

<sup>36</sup> Henriques, 2006

<sup>37</sup> De acordo com a teoria neoclássica, sendo fácil encontrar emprego os trabalhadores "movem-se" dos trabalhos menos bem pagos para os trabalhos mais bem pagos.

melhor localização (isto é, a mais rentável possível) para uma determinada fábrica ou indústria: as variáveis em jogo teriam a ver, principalmente, com a distância geográfica entre os recursos naturais e a fábrica e a distância entre esta e potenciais mercados de consumo. A especialização sectorial das regiões com base nos seus recursos naturais específicos e mais abrangentes era vista como um factor que potenciava a produtividade e que era necessário já que, dada a importância que se atribuía - e atribui - ao comércio internacional, as regiões deveriam especializar-se em sectores nos quais teriam, em comparação com as outras regiões, uma disponibilidade maior de recursos mais baratos, o que lhes permitiria adquirir, assim, uma vantagem comparativa sobre as demais (Porter, 1998).

Cada região teria, então, uma *função* mais ou menos delimitada no quadro nacional, definida por instituições hierarquicamente superiores - ou *from above* -, que teriam como motivação principal o aumento de riqueza (nacional), principalmente através da dinamização de sectores exportadores e, portanto, de acordo com a importância atribuída pela procura mundial a determinados sectores e recursos.

Particularmente importante para este debate, a década de 70 do século XX representou uma mudança de direcção na forma como se encaravam, tradicionalmente, as questões do planeamento regional. Associadas à evidência do fracasso que as políticas tradicionais de planeamento representavam em termos de distribuição de rendimentos entre regiões e à existência de pobreza mesmo nos países considerados desenvolvidos e o facto de muitas das regiões industrializadas estarem a definharem passados alguns anos, novas correntes foram sendo apresentadas. Dois dos factores importantes de diferenciação entre estas correntes e as tradicionais (as correntes mais próximas da perspectiva *Funcionalista*), tinham a ver com a importância dada à mobilização de *todos* os recursos de uma região e à participação dos seus cidadãos na concepção, planeamento e promoção do seu próprio desenvolvimento. O local, o território, a região e, nomeadamente, as especificidades históricas, culturais e sociais de cada lugar, surgem assim como factor de análise determinante na concepção de políticas para o desenvolvimento regional. Aliás, associada a esta mudança, a ideia de *política regional* - e de *região* - adquiriu verdadeiro significado, na medida em que para sua conceptualização passou a ser importante a escala a que se pensava o desenvolvimento e o nível de intervenção considerado para a sua promoção (Friedmann, 1992: 3-4).

Paralelamente, implicando e sendo implicado por esta discussão, o debate em torno do que se considera desenvolvimento ganhou relevância.

Marcado por discussões onde intervêm um grande número de áreas disciplinares e por questões ideológicas fortes, o tema do desenvolvimento tem merecido aceso debate desde os anos 20 do século passado, tendo sido pautado pela existência de visões que são muitas vezes contraditórias, tanto nos princípios como na concretização.

Em termos de produção académica e científica a discussão em torno do conceito de desenvolvimento conheceu progressos importantes durante a década de 60 do século XX. Sendo apenas um dos exemplos a assinalar, o artigo apresentado por Dudley Seers em 1967, *The Meaning of Development* (Seers, 1969) representa bem a mudança em curso. Dois aspectos se destacam neste artigo: por um lado, a noção de desenvolvimento e, em última análise, a forma como se mede, não poderiam continuar ancorados no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB); por outro lado, haveria vários caminhos para se "alcançar" o desenvolvimento, pelo que não se poderia ter apenas em conta - e impor a outros países - uma noção "ocidental" de desenvolvimento.

Em relação ao primeiro aspecto referido, Seers chama a atenção para o facto do PIB ser uma medida claramente insuficiente para medir o grau de desenvolvimento de um país. Esta constatação parte da observação de que não há uma correlação positiva entre o PIB de um país e o seu grau efectivo de desenvolvimento. Considerando-se uma noção mais abrangente de desenvolvimento, isto é, que envolva variáveis de ordem social, política e económica (e, portanto, não apenas economicista), é possível apontar tanto países que não sendo desenvolvidos, têm um PIB alto, como países mais desenvolvidos que outros, mas com um PIB menor. Neste sentido, Seers estabelece três parâmetros fundamentais para se poder medir o grau de desenvolvimento de um país: rendimento, emprego e igualdade. Na sua opinião, independentemente da variação do PIB de um país, se não houvesse uma "melhoria" desses parâmetros (mais rendimento, mais emprego, mais igualdade) não se poderia falar de um maior desenvolvimento; caso contrário poder-se-iam apresentar situações absurdas, como por exemplo a de se considerar que um determinado país se estaria a desenvolver, embora houvesse cada vez mais gente na pobreza, não houvesse mais emprego e a desigualdade entre a população estivesse a aumentar.

Para além destes aspectos, seria também necessário considerar que muito do que se fazia em termos de políticas internacionais para o desenvolvimento tendia a "copiar" uma

noção ocidental de desenvolvimento, reproduzindo as estratégias económicas e políticas<sup>38</sup> seguidas pelos países considerados desenvolvidos. Por contraponto, definiam-se políticas para os países "menos desenvolvidos" (que eram, muitas vezes, impostas como condição para a existência de ajuda internacional) que reflectiam uma noção de desenvolvimento que não a sua e que muitas vezes - talvez por isso - não resultaram nos objectivos desejados.

Segundo Seers havia, tanto em termos políticos como académicos uma clara confusão entre desenvolvimento, desenvolvimento económico e crescimento económico. Assim, Seers chamava a atenção para a importância de se definirem políticas que não tivessem apenas como objectivo o crescimento do PIB e que fossem, principalmente, direccionadas para a resolução dos problemas concretos e objectivos das populações.

Embora tenha resultado numa reformulação profunda do conceito, a discussão académica iniciada no fim da década de 50 não produziu efeitos significativos no que concerne às políticas de desenvolvimento, o que pode ser facilmente atestado pelas recomendações feitas pela ONU para as décadas que ficaram conhecidas como a primeira e segunda décadas de desenvolvimento<sup>39</sup> da ONU - de 1961 a 1970 e de 1971 a 1980, respectivamente. Nessas mesmas recomendações o objectivo principal de desenvolvimento é colocado em termos da taxa de crescimento do PIB nacional - mínimo de 5% na primeira década<sup>40</sup> e de 6% para a segunda<sup>41</sup>. Mais recentemente, a ligação entre crescimento económico e desenvolvimento pode ser encontrada em diversos canais de comunicação<sup>42</sup>. A relação entre crescimento económico e desenvolvimento continua ainda amplamente enraizada no discurso público, sendo muitas vezes usados como sinónimos.

Uma das consequências desta confusão é o facto de, na prática, continuarem a imperar políticas direccionadas para a resolução de problemas sociais, económicos e ambientais que

---

<sup>38</sup> Por exemplo: desenvolvimento tecnológico da agricultura, industrialização, urbanização, atracção de investimentos e capitais externos e abertura dos mercados ao comércio externo.

<sup>39</sup> Para mais informações, visitar "*World Development Information Day*" (23 de Agosto de 2012), in <http://www.un.org/en/events/devinfoday/docs.shtml>.

<sup>40</sup> Para mais informações, visitar "*Economic and Social Development - First UN Development Decade*" (12 de Julho de 2012), in <http://www.nationsencyclopedia.com/United-Nations/Economic-and-Social-Development-FIRST-UN-DEVELOPMENT-DECADE.html#b>.

<sup>41</sup> Informação recolhida em "*UN Documents Cooperation Circles - Gathering a Body of Global Agreements*" (23 de Agosto de 2012), in <http://www.eytv4scf.net/a25r2626.htm>

<sup>42</sup> Os *media* transmitem muitas vezes mensagens que associam desenvolvimento a crescimento económico. Apenas para um exemplo, ver (Bom, 2012).

têm como fundamento um quadro teórico no qual são "conceptualmente invisíveis" precisamente as questões sociais, ambientais e económicas que essas políticas pretendem resolver. A título de exemplo, repare-se que se continua a atribuir à inexistência ou insuficiência de políticas regionais a responsabilidade pela manutenção das condições que promovem a desertificação dos territórios e que, contudo, a promoção da mobilização dos factores de produção - e, em particular, dos trabalhadores - é precisamente um dos requisitos básicos, uma das estratégias fundamentais e um dos argumentos que fornece consistência conceptual à política de desenvolvimento regional tradicional<sup>43</sup> (Henriques, 1990, p.34). Isto é, de acordo com o paradigma *Funcionalista*, o desenvolvimento de um país e, conseqüentemente, de todas as suas regiões, só pode ser atingido quando todos os factores de produção - nomeadamente o trabalho - puderem mover-se livremente (no caso do trabalho, das áreas de menores salários para as áreas de maiores salários), promovendo-se, precisamente, a desertificação de alguns territórios nacionais.

Assim, actualmente, apesar da entrada no vocabulário político de termos como *desenvolvimento sustentável*, *cidadania*, *democracia participativa*, *necessidades básicas*, *coesão territorial*, *exclusão social*, *pobreza*, *governança* ou *auto-determinação*, a evidência mostra que a discussão académica em torno do planeamento regional não tem tido repercussões assinaláveis na formulação de políticas públicas de planeamento, assistindo-se com frequência ao uso dos termos, conceitos e estratégias correspondentes ao paradigma de desenvolvimento dominante até aos anos 70 - o paradigma *Funcionalista*.

Com efeito, as propostas de política regional continuam muitas vezes a ter por base uma ideologia económica (neoclássica) e um paradigma (*Funcionalista*) através dos quais não é possível interpretar esses conceitos nem identificar possibilidades de acção "local" e "descentralizada" com vista à resolução de problemas de desenvolvimento de dimensão não económica. A tentativa de resolução de problemas sociais, políticos e ambientais - problemas esses, mediados por conceitos pertencentes a um determinado paradigma - através de práticas

---

<sup>43</sup> Note-se, a este respeito, que a sistemática referência à importância fundamental da construção de novos canais de comunicação entre as regiões mais pobres e as áreas metropolitanas para a promoção do desenvolvimento das primeiras é um exemplo concreto do que aqui se disse. Ora, este tipo de políticas já se mostrou ineficaz, pelo menos quando tomadas isoladamente. A construção de estradas (por exemplo) é com certeza importante (pelo menos para zonas muito isoladas), mas se não for acompanhada de políticas de desenvolvimento mais abrangentes, promotoras de um desenvolvimento socioeconómico mais integrado, poderá ter efeitos contrários aos esperados. Veja-se o caso nacional, em que a construção de estradas que ligam o interior ao litoral não impediu a continua desertificação das regiões do interior do país.

que se baseiam numa noção puramente económica do que significa desenvolvimento<sup>44</sup> - e portanto limitadas na sua esfera de "visão" e actuação - gera muitas vezes confusão e resultados que não seriam os esperados.

Na medida em que grande parte da prática política para a promoção do desenvolvimento se encontra, ainda actualmente, mergulhada numa falta de clareza conceptual em torno dos dois paradigmas sucintamente apresentados, vai proceder-se em seguida a uma clarificação do quadro teórico subjacente a ambos - através da análise dos seus princípios, objectivos, formas de actuação e resultados.

Esta clarificação é tão mais importante quanto se constata que "a «qualidade» de [várias experiências portuguesas] poderá mostrar-se inapreensível à luz dos valores e quadros teórico-conceptuais que hoje dominam na sociedade portuguesa" (Henriques, 1990: 11), os pressupostos do paradigma funcionalista.

---

<sup>44</sup> Desenvolvimento como aumento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*.

## 1. Paradigma *Funcionalista*

Historicamente associadas ao desenvolvimento (económico) do "mundo ocidental", a industrialização, a urbanização e a modernização tecnológica da agricultura são considerados os três factores determinantes de desenvolvimento de um país. Esta noção parte de uma concepção linear da História, porque apenas admite um conceito universal de desenvolvimento e um só "caminho" para a sua promoção.

Sinteticamente, o paradigma *Funcionalista* "caracteriza-se pelo pressuposto de que o desenvolvimento (quer espontâneo, quer induzido) é desencadeado inicialmente apenas em alguns sectores, ou áreas geográficas e se difunde com o tempo aos outros sectores e a todo o sistema espacial" (Henriques, 1990: 35).

### 1.1 Princípios

Alicerçado no modelo neoclássico da economia, o paradigma *Funcionalista* considera que as disparidades de rendimento entre as diferentes regiões são consequência das diferentes acessibilidades aos mercados e aos factores de produção e que, a longo prazo, essas disparidades tenderão a atenuar-se se a mobilidade do factores de produção - dos locais em que são pior remunerados para os locais em que são melhor remunerados - for facilitada.

O paradigma *Funcionalista* ou *From Above* parte, então, de um entendimento puramente economicista do conceito de desenvolvimento. A falta de literatura que discuta o tema e a consequente confusão entre desenvolvimento, desenvolvimento económico e crescimento económico, entre meios e fins, são implicações directas deste entendimento do conceito. De acordo com esta forma de entender o desenvolvimento, considera-se que todas as necessidades humanas podem ser satisfeitas através do acesso aos mercados e que, portanto, o rendimento *per capita* é uma variável fundamental para se medir o desenvolvimento de um país, sendo considerado o objectivo principal a atingir. Note-se que este raciocínio implica uma visão puramente material das necessidades humanas.

A ideia fundamental subjacente ao paradigma *Funcionalista* é a de que o crescimento económico continuado tem o potencial de permitir que todos possam usufruir da riqueza criada, bastando para isso que se facilite o acesso aos mercados por parte da população. As políticas públicas de redistribuição do rendimento (impostos sobre rendimento, consumo e capital; e a redistribuição desse dinheiro, via Estado) são consideradas obsoletas e até

contraproducentes, na medida em que tornam menos eficiente a alocação de recursos por parte dos mercados, afectando o seu normal funcionamento e, conseqüentemente, impedindo a maximização do crescimento económico.

## 1.2 Mecanismos e Estratégias

De acordo com este paradigma, "regional development policies for the reduction of spatial disparities in living levels [are] essentially based on the spatial extension of development impulses from highly developed to less developed areas" (Stöhr, 1984: 461). Ou seja, de acordo com o paradigma *Funcionalista*, para o desenvolvimento poder ocorrer em todas as regiões de um país, deve começar nas regiões mais industrializadas e com maior poder de crescimento económico, e daí difundir-se às regiões e sectores menos desenvolvidos - mecanismo de *spread* ou *trickle down*<sup>45</sup>. Este processo de difusão deve começar no sistema mundial através da procura mundial e do processo de *divisão internacional do trabalho* e daí passar para níveis mais pequenos - do nível mundial para o nacional e daí para os níveis regional e local - através da hierarquia urbana, de relações *input-output* (aumento da procura nas regiões menos desenvolvidas), dos canais internos de multinacionais (difusão de tecnologia e conhecimento) ou através das organizações governamentais (redistribuição de rendimentos; política fiscal) (Stöhr, 1981).

Assim, de forma a facilitar a difusão espacial do desenvolvimento e a criar condições que facilitem ou induzam a industrialização das áreas menos desenvolvidas ou periféricas, as políticas públicas de desenvolvimento regional devem concorrer para o aumento da mobilidade dos recursos e factores de produção (especialmente, capital, trabalho e tecnologia) e facilitar o acesso aos mercados externos por parte da população. Assim, coloca-se ênfase na criação de infra-estruturas de comunicação e mobilidade entre os centros industriais e/ou urbanos e as zonas de periferia e nos incentivos financeiros públicos para a colocação de empresas e indústrias nas regiões menos desenvolvidas. Na medida em que estas políticas concentram muitas vezes a sua actuação numa sub-região específica, permitem a criação do que ficou conhecido como pólos ou centros de crescimento ou parques industriais. Todas

---

<sup>45</sup> Ambos os termos se referem ao mesmo processo de "difusão" da riqueza e desenvolvimento criados, embora tenham sido cunhados por autores com perspectivas e ideologias diferentes. O termo *spread* foi cunhado por Gunnar Myrdal; o termo *trickle-down*, por Albert Hirschman. (Friedmann & Weaver, 1979: 114-115)

estas políticas devem permitir às diferentes regiões especializar-se em determinados sectores, condicionados pela procura mundial e relativos aos factores/recursos em que estas regiões têm uma vantagem comparativa sobre as demais.

Às regiões e às suas instituições específicas é atribuído um papel passivo, na medida em que a sua acção deve cingir-se a permitir e facilitar a "entrada" do desenvolvimento que vem "de fora", não lhes cabendo um papel activo na promoção do seu próprio desenvolvimento.

### 1.3 Avaliação

A análise efectuada por Stöhr permite concluir que esta forma de promover o desenvolvimento era assistida por um conjunto de condições externas, tais como taxas de crescimento económico altas, baixos custos de transporte e energia, disponibilidade de fundos públicos em abundância e a disponibilidade de “espaços livres” para a externalização dos custos ambientais, políticos e económicos do desenvolvimento, muito importantes para o "bom funcionamento" dos mecanismos de difusão espacial do desenvolvimento (Stöhr, 1984).

Para além disso, este processo de desenvolvimento era baseado num conjunto de pressupostos: concepção do desenvolvimento como um processo centrífugo que precisa de começar em alguns sectores económicos e áreas geográficas; assumpção de que a tecnologia moderna é apenas eficientemente aplicável em grande escala; assumpção de que todas as unidades de uma empresa se localizam numa mesma área geográfica; assumpção de que a tendência do desenvolvimento é previsível; e confiança de que o Estado pode gerir eficazmente os incentivos financeiros e os fundos públicos que permitem a difusão espacial do desenvolvimento (Stöhr, 1984).

A acentuação da liberalização económica, a crise do petróleo, a perda de capacidade por parte do Estado em gerir as suas receitas fiscais, o aparecimento de tecnologia aplicável em pequena escala, a maior consciência por parte da população dos problemas ambientais e sociais causados por este tipo de políticas e o desaparecimento ou diminuição de "espaços livres" para a externalização dos custos do desenvolvimento, tornaram inválidas, a partir dos anos 70 estas condições externas e pressupostos.

Para além disso, esta estratégia não teve os efeitos desejados, pois problemas como a pobreza, o desemprego e a desigualdade social continuaram a existir, mesmo nos países ditos mais desenvolvidos e os pólos de crescimento não promoveram o crescimento desejado, não

tendo as regiões sido capazes de impedir o efeito de *backwash*<sup>46</sup> (Stöhr, 1981) provocado pela concentração do crescimento económico em determinadas regiões: muitas fábricas encerram ou são deslocadas para regiões onde os salários são mais baixos e os recursos mais baratos ou onde a facilidade de transporte de mercadorias é maior, quando deixam de existir subsídios para a sua localização numa determinada região.

Pode dizer-se que os mecanismos de *spread* não conseguiram contrabalançar os de *backwash*.

Resumindo, o paradigma *Funcionalista* assenta numa estratégia de desenvolvimento baseada na industrialização, urbanização, atracção de investimentos externos e na difusão para as áreas "menos desenvolvidas" da riqueza e impulsos de desenvolvimento criados nas áreas "mais desenvolvidas" - a *difusão espacial do desenvolvimento (spread effects)* (Friedmann & Weaver, 1979: 114)<sup>47</sup>. Pressupõe um papel passivo por parte das regiões na recepção destes impulsos, não lhes concedendo qualquer tipo de relevância na promoção do seu próprio desenvolvimento. À luz deste paradigma e, portanto, de acordo com as políticas de desenvolvimento regional convencionais,

dois objectivos centrais se colocam à Política Regional: minimização das consequências negativas das consequências espaciais da integração funcional (vertical) socio-económica; e redistribuição do crescimento das áreas centrais desenvolvidas para as áreas menos desenvolvidas (Henriques, 1990: 41).

Dito de outra forma, é requerido às regiões que facilitem a internalização dos custos ambientais, sociais e urbanísticos do desenvolvimento (Stöhr, 1984: 466) e que facilitem a "entrada" do desenvolvimento, nomeadamente através da alteração das suas instituições

---

<sup>46</sup> Mecanismo provocado pela migração de trabalhadores e capital para as áreas mais desenvolvidas, normalmente cidades, e que concorre para o enfraquecimento económico de uma região (a região "perdedora"). Neste processo, não são também de ignorar os efeitos provocados pela troca (comércio) entre regiões, muitas vezes mediada por relações de poder desiguais.

<sup>47</sup> Referem-se aqui à obra de Gunnar Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, de 1957.

políticas, institucionais e culturais<sup>48</sup>, muitas vezes vistas como barreiras a essa mesma "entrada".

Assim, e de acordo com estas observações, começaram a ser pensadas - essencialmente a partir dos anos 70 - outras estratégias de promoção do desenvolvimento. É nesta altura que surgem uma série de contribuições teóricas em torno de modelos alternativos de desenvolvimento.

---

<sup>48</sup> Por exemplo: mercado de trabalho muito rígido, leis ambientais muito restritas, sindicatos fortes, etc.

## 2. Paradigma *Territorialista*

O paradigma *Territorialista*, *From Below* ou *Desenvolvimento Local* encontra os seus fundamentos no reconhecimento de que a política regional tradicional - fundamentada a partir do paradigma *Funcionalista* - é incapaz de permitir uma harmonização do rendimento entre as diferentes regiões, na análise dos problemas ambientais, políticos e económicos causados pela integração funcional das regiões em mecanismos de grande escala<sup>49</sup> e na tentativa de (re)conceptualização do próprio conceito de desenvolvimento.

O ponto de partida do paradigma *Territorialista* é bastante diferente do ponto de partida do paradigma *Funcionalista*: enquanto o último, fundamentando-se essencialmente na ciência económica (Friedmann & Weaver, 1979), parte da aceitação, com base na experiência "ocidental", de que a industrialização e a urbanização são os factores determinantes para a promoção do desenvolvimento de uma região e que o efeito de *spread* é o mecanismo privilegiado de desenvolvimento das regiões envolventes, o paradigma *Territorialista* considera que a satisfação das necessidades humanas é o referencial pelo qual se devem explicitamente guiar as políticas de desenvolvimento, assentando, conseqüentemente, numa multiplicidade de contribuições de várias áreas do conhecimento como a psicologia, a sociologia, a antropologia, a animação sociocultural ou a ciência política, e não apenas na ciência económica. Assim o paradigma *Territorialista* confere uma importância acrescida - poderia dizer-se fundamental - aos cidadãos e à sua participação enquanto actores da sua própria vida e da região em que vivem.

Sinteticamente, "o paradigma *Territorialista* pressupõe (...) que o desenvolvimento se alcança através da mobilização integral dos recursos das diferentes regiões para a satisfação prioritária das necessidades das respectivas populações" (Henriques, 1990, p.51).

### 2.1 História

A noção de que as necessidades da população e que outras variáveis para além do PIB e do rendimento seriam importantes na forma como se encara o desenvolvimento, parte da discussão iniciada nos anos 50 sobre este conceito. Um dos exemplos desta discussão pode

---

<sup>49</sup> Stöhr refere que as disparidades regionais existentes são consequência de uma integração económica de grande escala, que não teve em conta os diferentes níveis de desenvolvimento a que se encontravam as regiões (Stöhr, 1981).

ser encontrado em Dudley Seers que em 1967 chamou a atenção para o facto do PIB ser uma medida insuficiente de desenvolvimento; variáveis como o emprego e a igualdade na distribuição de rendimentos teriam que ser levadas em conta (Seers, 1969). "Seers' speech marked the beginning of a very serious search for ways of ameliorating the consequences of unequal development and, ultimately, for replacing the conventional models" (Friedmann & Weaver, 1979: 164).

Muitas foram as contribuições para este campo de estudo durante as décadas de 60 e 70, que se reflectiram nas estratégias seguidas e propostas por várias instituições, adoptando-se medidas e fazendo-se recomendações que não só eram direccionadas para a promoção do crescimento económico, como também para a criação de emprego e para uma distribuição mais equitativa da riqueza. Exemplos deste tipo de contribuições podem ser encontradas em instituições como a OIT - Organização Internacional do Trabalho<sup>50</sup> e o Banco Mundial<sup>51</sup>.

No entanto, a estratégia de promoção de emprego e de melhoria da redistribuição do rendimento nos países em desenvolvimento não teve os efeitos desejados: "the poverty of many rural people was increasing not only in relative but in absolute terms" (Friedmann & Weaver, 1979: 170). Note-se que, embora pretendessem ser uma resposta ao desenvolvimento desigual entre regiões, os modelos que combinavam crescimento económico, emprego e redistribuição continuavam alicerçados na ideia, fundamental, de que promoção do desenvolvimento realiza-se através do crescimento económico em algumas áreas "seleccionadas" e da sua difusão para as restantes regiões. Pretendiam acrescentar ao modelo de desenvolvimento vigente medidas que melhorariam o efeito de *spread*, mantendo a estrutura já existente.

---

<sup>50</sup> "The 1969 report of the ILO director-general was devoted to a detailed analysis of the employment and poverty problems in developing countries which led to the ILO initiative in the form of the World Employment Program. The WEP established by the ILO provided interagency advisory employment missions, a global research program, regional employment teams and national projects. Its objective was to make productive employment for large numbers of people a major goal of national and international policies for development. During the 1970s, the ILO has promoted new development strategies that were described using the terms "employment oriented", "basic human needs" and "redistribution with growth". *The world employment programme – Report of the Director-General to the international labour conference (Geneva: ILO) (ILO, 1969)* (31 de Julho de 2012) in [http://www.ilo.org/public/english/century/information\\_resources/download/lapeyre.pdf](http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/lapeyre.pdf).

<sup>51</sup> Em 1974 Hollis Chenery, então vice-presidente do Banco Mundial, escreveu um livro intitulado *Redistribution With Growth*.

Assim, propostas como as de *Another Development*, ou de um *Agropolitan Development*, apresentadas durante os anos 70 e 80, vão no sentido de pensar o desenvolvimento de uma forma holística e integrada, abrangente a *todas* as regiões, ancorada no território e nas suas potencialidades. Surgiram contribuições para este campo de estudos baseadas em novos conceitos, como os de auto-determinação (*self-reliance*) e necessidades-básicas (*basic needs*) (Friedmann & Weaver, 1979: 7), qualitativamente diferentes dos que tinham sido sugeridos até à altura.

### *Another Development*

Publicado em 1975 pela Fundação Dag Hammarskjöld, o relatório *What Now: Another Development*, lança o mote para se repensar a questão do desenvolvimento. Preparado para a 7ª assembleia geral da ONU, e seguindo uma série de declarações, fóruns e trabalhos realizados ao abrigo das Nações Unidas o relatório apresenta uma solução global para os problemas (ambientais, alimentares, económicos, de "limites para o crescimento", pobreza, alienação, etc.) que afectam a maioria da população e o Mundo. O relatório enfatiza a necessidade de se pensar um desenvolvimento virado para a satisfação das necessidades básicas da população, que aumente a capacidade de auto-determinação dos países "em desenvolvimento", através da transformação das estruturas sociais e económicas (locais, nacionais e internacionais) e da inovação tecnológica. Acrescenta ainda a importância de se contar com a mobilização dos recursos locais para uma melhor utilização de todos os factores de produção, em "harmonia" com o ambiente. Coloca ênfase, por fim, na reestruturação das instituições internacionais, como a ONU: "The United Nations system, as the only universal instrument available, should be reorganized and moulded into an effective instrument geared to the objectives of another development and renewed international cooperation" (Dag Hammarskjöld Foundation, 1975: 20).

A partir desta corrente, o conceito de necessidades-básicas ganha importância como referencial fundamental das estratégias de desenvolvimento. Também a necessidade de equilíbrio nas relações de poder entre os países, nomeadamente no estabelecimento das trocas internacionais, encontra aqui um enquadramento.

### *Agropolitan Development*<sup>52</sup>

Proposto por John Friedmann e Mike Douglass em 1979, este modelo de "necessidades-básicas" pretendia fornecer uma alternativa de desenvolvimento direccionada para a generalidade dos países asiáticos e africanos, que envolvia uma estrutura social cuja principal característica seria a "junção" do rural e do urbano (e, eventualmente, o fim dessa dicotomia). Colocava como condições fundamentais para a promoção do desenvolvimento, uma maior regulação - e mais auto-determinada - da mobilidade de factores de produção e capitais (mecanismo que Stöhr denomina por *Selective Territorial Closure*), a socialização dos factores de produção e o acesso às bases do poder social.

Desta corrente, provém a ideia de uma unidade territorial mínima para a promoção do desenvolvimento - o *agropolitan district* -, bem como o conceito de *empowerment* (desenvolvido mais tarde por Friedmann), como o processo de reforço do poder social, político e psicológico das famílias e dos seus elementos, que tem por objectivo promover um desenvolvimento alternativo, através do aumento da supervisão (por parte da população) sobre as acções do Estado, do reforço dos poderes da sociedade civil na gestão dos seus problemas e do aumento da responsabilidade social das empresas. (Friedmann, 1992: 31)

Actualmente, acompanhando as mudanças e acontecimentos referidos, têm surgido relatórios, publicações e iniciativas comunitárias e extra-comunitárias que apontam num sentido de mudança em torno das políticas de desenvolvimento regional, ao tornarem explícita a relevância das iniciativas locais para a promoção do desenvolvimento, contribuindo para a definição de políticas nacionais de desenvolvimento mais integradas, prospectivas, estratégicas e participativas (Ferrão, 2011: 33). Apenas para exemplificar, são de referir o programa EQUAL<sup>53</sup> e o relatório BARCA (Barca, 2009) a nível europeu, e, no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e da

---

<sup>52</sup> Para mais informações ver o trabalho de Mike Douglas (Douglass, 1981).

<sup>53</sup> Para uma perspectiva sobre a iniciativa EQUAL, visitar "EQUAL - Arquivo" (12 de Agosto de 2012), in [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/equality\\_between\\_men\\_and\\_women/c10237\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10237_pt.htm) ou "Validação de Produtos Inovadores" (12 de Agosto de 2012), in [http://ec.europa.eu/employment\\_social/equal/data/document/0706-msf-pt-leaf\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/equal/data/document/0706-msf-pt-leaf_pt.pdf).

Organização Internacional do Trabalho (OIT), os programas LEED<sup>54</sup> - *Local Economic and Employment Development* e LED<sup>55</sup> - *Local Economic Development*, respectivamente.

A iniciativa comunitária EQUAL (2000-2006) teve como objectivo a eliminação das desigualdades e discriminações no acesso ao mercado de trabalho e como princípios orientadores: o *trabalho em parceria*, a *inovação*, o *empowerment*, a *transnacionalidade*, o *mainstreaming* e a *igualdade de género*. No caso português desenvolveu-se ao longo da 2ª fase do Equal, o projecto Anim@Te, "focalizado na disseminação e *mainstreaming* de resultados «transversais» [a projectos anteriores, permitindo] (...) [ilustrar] possibilidades de acção" (Henriques, 2009: 193).

O relatório BARCA, elaborado entre 2008 e 2009 por iniciativa da Comissão Europeia, pretende promover "a place-based development strategy aimed at both economic and social objectives" (Barca, 2009: VII)

O programa LEED tem como missão "to contribute to the creation of more and better jobs through effective policy implementation, innovative practices, stronger capacities and integrated strategies at the local level"<sup>56</sup>

O programa LED tem como motivação o facto de

communities, cities and governments around the world increasingly turn to Local Economic Development (LED) strategies in response to the challenges of globalization and the drive for decentralization." e pretende "more than just economic growth (...) promoting participation and local dialogue, connecting people and their resources for better employment and a higher quality of life for both men and women."<sup>57</sup>

As iniciativas referidas são importantes dada a influência que a União Europeia e as instituições internacionais têm sobre a definição de políticas nacionais. Com efeito, de acordo

---

<sup>54</sup> Para uma perspectiva sobre o programa LEED, visitar "LEED Programme (Local Economic and Employment Development)" (12 de Agosto de 2012), in <http://www.oecd.org/cfe/leedprogrammeloocaleconomicandemploymentdevelopment/>.

<sup>55</sup> Para uma perspectiva sobre o programa LED, visitar "Local Economic Development (LED)" (12 de Agosto de 2012), in <http://www.ilo.org/empent/areas/local-economic-development-led/lang--en/index.htm>.

<sup>56</sup> in [http://www.oecd.org/department/0,3355,en\\_2649\\_34417\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34417_1_1_1_1_1,00.html) (9 de Julho de 2012).

<sup>57</sup> Para mais informações, visitar "*Local Economic Development (LED)*" (9 de Julho de 2012), in <http://www.ilo.org/empent/areas/local-economic-development-led/lang--en/index.htm>.

com João Ferrão "há uma tendência para a existência de linhas de convergência recentes em torno de (...) características [referentes] à concepção de ordenamento do território (...)", através "do efeito conjugado (...) do («efeito Mundo») e [da] europeização de ideias, princípios, orientações e práticas (...) («efeito Europa»)" (Ferrão, 2011: 43-45).

Por outro lado, embora as políticas europeias possam exercer um efeito "positivo" quanto à definição de políticas públicas de desenvolvimento regional no sentido da promoção de um "outro" desenvolvimento, a questão da ingerência europeia na política nacional e, nomeadamente, na definição de políticas regionais para a promoção de um estilo de desenvolvimento alternativo, deve ser pensada e realizada com cautela, atendendo-se à importância - de acordo com o paradigma *Territorialista* - do carácter particular e local das estratégias de desenvolvimento. Atenda-se, por exemplo, ao "efeito Europa" quanto à questão da definição de *NUTs*<sup>58</sup> a nível europeu - portanto, com um tamanho "normalizado" a nível europeu -, sistema que muitas vezes não faz corresponder, no caso português, as regiões estatísticas às unidades administrativas, o que levanta dificuldades no levantamento e tratamento de dados estatísticos concelhios.

## 2.2 Princípios

O paradigma *Territorialista* ou *From Below* concorre para uma mudança de paradigma no seio dos estudos de Desenvolvimento Regional, estando associado às propostas de um desenvolvimento regional endógeno. Essa mudança assenta numa noção multi-disciplinar de desenvolvimento que envolve vectores sociais, culturais, políticos e económicos. Isto implica uma forma menos economicista de encarar a noção de desenvolvimento, estando o conceito, de acordo com este ponto de vista, centrado na satisfação de necessidades básicas, na criação de emprego, na diminuição da pobreza e na diminuição das disparidades sociais.

A ideia de que o impulso para o desenvolvimento de uma região não pode vir de fora (isto é, o impulso para o desenvolvimento não pode estar subordinado às condições externas, como o aumento da procura de um determinado produto, por exemplo), mas sim, partir de

---

<sup>58</sup> NUTs - Nomenclaturas de Unidades Territoriais para fins Estatísticos; do francês, Nomenclature d'Unités Territoriales Statistiques; "The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) was established by Eurostat to provide a single uniform breakdown of territorial units for the production of regional statistics for the European Union". Para mais informações, visitar "Glossary of Statistical Terms" (30 de Julho de 2012), in <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6259>.

dentro da própria região, através da mobilização integral de todos os seus recursos, é fundamental. Considerando que o desenvolvimento se materializa ao nível local (isto é, no sítio onde as pessoas vivem), que os diferentes problemas de desenvolvimento são espacialmente diferenciados e partindo das hipóteses de que é ao nível local que esses problemas são mais bem resolvidos e que "é ao nível local (...) que a consciência da insatisfação de necessidades se pode articular com comportamentos colectivos ou individuais, orientados para a sua satisfação" (Henriques, 1990: 33), o paradigma *Territorialista* coloca ênfase na participação organizada da população, em torno de associações, cooperativas, organizações informais ou outras, para a identificação dos principais problemas de desenvolvimento, na procura de soluções e no estabelecimento de prioridades de acção. Assim, o paradigma *Territorialista, From Below* ou *Desenvolvimento Local* pode ser considerado como

um processo de diversificação e de enriquecimento das actividades económicas e sociais sobre um território a partir da mobilização e da coordenação dos seus recursos e das suas energias. Será o produto dos esforços da sua população e pressuporá a existência de um projecto de desenvolvimento integrando as suas componentes económicas, sociais e culturais. Finalmente fará de um espaço de contiguidade física um espaço de solidariedade activa (Henriques, 1990: 29).

A ideia de um desenvolvimento *Territorialista, From Below* ou *Local* pode de alguma forma resumir-se no princípio da subsidiariedade. De acordo com este princípio "those processes and decisions that can best be performed at local or regional levels should be executed there. Only those that cannot be performed satisfactorily at lower levels should «delegated» to higher levels" (Stöhr, 2001: 36). Este princípio é, aliás, fundamental para o funcionamento da União Europeia, sendo um dos princípios que medeia a relação entre a UE e os diferentes Estados<sup>59</sup> - as suas diferentes regiões. O paradigma *Territorialista* advoga uma extensão deste princípio às relações entre o Poder Central e os Poderes Locais nacionais e entre estes e as diferentes regiões, consideradas aqui como o menor espaço geográfico onde é possível equacionar satisfatoriamente estratégias de desenvolvimento.

---

<sup>59</sup> Visitar, por exemplo, "O Princípio da Subsidiariedade" (25 de Agosto de 2012) in [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0017\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_pt.htm).

### 2.3 Mecanismos e Estratégias

Uma estratégia de desenvolvimento *From Below* tem como objectivo principal a mobilização de todos os recursos de uma determinada região, de uma forma integrada, e a consequente dinamização da economia local para assegurar a satisfação das necessidades básicas (inicialmente) e para a resolução de certos objectivos de desenvolvimento (posteriormente). Um dos factores mais importantes para que esta estratégia seja possível é a retenção, ao nível da região, da maior parte do valor acrescentado nela criado, de forma a promover a dinamização de circuitos económicos regionais, criando-se, assim, impulsos de desenvolvimento. De acordo com Stöhr, o redireccionamento dos transportes e redes urbanas será necessário para a manutenção destes impulsos: em vez de se promover sistemas de transportes e redes urbanas centralizados e direccionados "para fora", a política regional deve promover uma maior interacção entre as diferentes regiões e dentro das próprias regiões.

A dinamização dos circuitos económicos regionais, bem como o aumento da capacidade de interacção entre diferentes estruturas são ainda factores importantes para promover processos de inovação. A este respeito, note-se a análise efectuada por Stöhr: a inovação pode emergir não só em *core areas* (áreas urbanas ou industriais, com grande acessibilidade e concentração de serviços) mas também em áreas periféricas (baixo potencial de acessibilidade), o que depende da existência de *redes regionais de interacção sinérgica* (*synergetic regional interaction networks*) em regiões periféricas (Stöhr, 1986) Os casos analisados pelo autor - especificamente, *Mondragon*, "*Third-Italy*" e *Japanese Technopolis* - permitem concluir que, mais do que a existência *pontual* de certos factores (como centros de investigação, de produção ou de financiamento), é a *sinergia* entre diferentes sectores de actividade que determina o aparecimento de formas de inovação. De acordo com os casos estudados, as componentes mais importantes destas redes de inovação regional são: as instituições de educação e treino, de desenvolvimento e pesquisa (científicas), de consultoria tecnológica e de gestão, de financiamento de risco, de produção e de estruturas de decisão locais. Em todos os casos estudados a cooperação e interacção entre diferentes empresas e sectores (dentro da rede regional) era intensa, sendo apontada como causa da promoção de inovação. Os sistemas analisados (que representavam várias formas de organização social: empresas, cooperativa, etc.) são mais ou menos fechados, permitindo a adaptação de tecnologia exterior ao contexto socioeconómico onde se vai inserir, ao mesmo tempo respeitando o contexto cultural. Para o mesmo sentido concorre o conceito de *clusters*, delineado por Michael Porter (Porter, 1998).

A análise dos factores que potenciam a inovação (necessária para lidar com as rápidas transformações tecnológicas e a instabilidade nos gostos do consumidor) permite perceber de que forma se podem direccionar as políticas regionais, da promoção do crescimento (baseada nas vantagens comparativas) para a promoção da inovação (baseada nas vantagens competitivas).

Outro dos factores importantes para desenhar uma estratégia de desenvolvimento *From Below* é o estabelecimento de mecanismos de controlo dos efeitos de *backwash*. Este processo, relacionado com a existência de diferentes graus de desenvolvimento entre as regiões, provoca um enfraquecimento económico das regiões "menos desenvolvidas" através da migração de trabalhadores e da transferência de capitais das regiões de menor crescimento económico para as regiões onde o crescimento económico é maior. Neste sentido, é a capacidade de negociação entre as regiões e as diferentes instituições quanto ao grau e tipo de interacção que deve ser fortalecida (Stöhr, 1981).

Concluindo, as políticas públicas para o desenvolvimento devem colocar ênfase nos serviços de necessidades básicas, no desenvolvimento rural de vilas e aldeias, na promoção de actividades trabalho-intensivas e no desenvolvimento e aplicação de tecnologia que respeite as condições socioculturais locais.

## 2.4 Avaliação

É importante assinalar que, provavelmente, muitas experiências de *Desenvolvimento Local* não são suficientemente conhecidas e reconhecidas dada a pequena escala a que ocorrem - o que deriva dos seus pressupostos. "Este tipo de marginalização não será alheio à influência do predomínio de ideologias teóricas oriundas do pensamento económico em que (...) os valores subjacentes privilegiam a grande escala dos empreendimentos" (Henriques, 1990, p.71).

O paradigma *Territorialista* carece ainda de um modelo formal e de uma estrutura coesa em termos de metodologias de acção, questão que não é alheia à necessidade de suporte por parte de uma variedade de disciplinas, o que levanta dificuldades metodológicas (Stöhr, 1981).

No mesmo sentido, refere José Manuel Henriques que "alguns aspectos teóricos do paradigma «territorialista», assim como algumas das suas inconsistências lógicas, parecem carecer ainda de significativo aprofundamento" (Henriques, 1990: 72). Reportando-se aos

trabalhos de Ernst Brugger, o autor identifica cinco aspectos que merecem ainda aprofundamento: potencial endógeno, relações inter-regionais, processos e estruturas de decisão económica e política, complexidade dos "espaços de vida" e escala de análise. De que forma se articula o potencial endógeno com o interesse territorial?; se as relações inter-regionais são portadoras de repercussões negativas nas regiões periféricas, de que forma se pode concertar o princípio de uma escala territorial para o desenvolvimento o mais pequena possível com a noção de que quanto menor for o tamanho de uma região, maior a sua dependência das trocas inter-regionais?; se a economia se internacionaliza e desterritorializa, como permitir às instituições municipais subordinar os interesses de multi-nacionais aos interesses territoriais?; qual a escala de análise óptima a que se deve pensar os problemas específicos de desenvolvimento? Essa escala existirá e será única ou, pelo contrário, será necessário equacionar as diferentes estratégias de desenvolvimento regional a níveis territoriais diferentes?

Respostas a estas e outras perguntas poderão apenas ser possíveis através da análise de situações concretas, caso a caso.

No entanto, é de assinalar, que no quadro do paradigma *Territorialista*, os municípios têm potencial para intervir, sendo actores chave no processo de desenvolvimento, nomeadamente, na animação de formas endógenas de organização social, na mediação de conflitos e interesses individuais e na sua articulação com o interesse territorial, na dinamização de redes económicas locais, na defesa do interesse territorial local a níveis territoriais maiores, na procura de soluções para a satisfação de necessidades da população e na articulação territorial do processo de desenvolvimento, nomeadamente, através da participação em estruturas de poder que se encontrem a níveis de intervenção maiores (por exemplo, associações de municípios).

Por fim, é importante ressaltar que as políticas de *Desenvolvimento Local* não se podem resumir à construção de infra-estruturas e equipamentos públicos (para combater carências sociais), ao acesso a fundos estruturais ou à simples promoção de empreendimentos regionais.

As infra-estruturas físicas são obviamente um factor importante e necessário para o desenvolvimento, mas não são suficientes para a promoção do *Desenvolvimento Local*, nomeadamente para a satisfação de necessidades da população. A este respeito, note-se a análise efectuada por José Manuel Henriques, em que se conclui que a intervenção do Estado nos "sectores sociais" (saúde, educação, etc.) pode inclusive "conduzir à perpetuação de situações estruturalmente determinantes de formas de insatisfação" (Henriques, 1990: 23).

O argumento de que o acesso a fundos estruturais - ou, em geral, a transferência de capital para as regiões - é condição suficiente para a promoção do *Desenvolvimento Local* parte do princípio de que os trabalhadores migram "automaticamente" de sítios em que os salários são mais baixos para os sítios em que os salários são mais altos, algo que já se mostrou empiricamente não ser verdade: como explicar, neste caso, que as empresas preferam localizar-se nas cidades - em que o preço dos terrenos e factores de produção tendem a ser mais altos - em vez de nos meios rurais? Além disso, tendo em conta as condições de financiamento actuais, que envolvem muitas vezes o co-financiamento por parte das autarquias, o acesso aos fundos estruturais implica o "desvio" de fundos camarários que poderiam ser utilizados em projectos de menor envergadura, mas com um impacto mais positivo em termos da economia local. Por exemplo, ao invés da exclusividade da construção de grandes vias de comunicação entre os meios rurais e as cidades os fundos camarários poderiam também ser utilizados para o melhoramento das comunicações intra-regionais, algo que segundo Stöhr é considerado essencial para a promoção do *Desenvolvimento Local* ou *From Below* (Stöhr, 1981).

A lógica das "empresas regionais", isto é, empresas que mobilizariam recursos endógenos à região é também insuficiente para a promoção do *Desenvolvimento Local*. Com efeito, aqui, a tónica continua a ser colocada na promoção do crescimento económico - condição que já se mostrou ser insuficiente para a promoção do desenvolvimento. Para além disso, o facto de existirem iniciativas e empreendimentos regionais não é condição suficiente para a mobilização de *todos* os recursos endógenos à região: operando sob a mesma lógica de mercado e, muitas vezes dando primazia à lógica da exportação, estas empresas teriam tendência a utilizar os recursos endógenos importantes para a manutenção de actividades que têm como principal motivação, factores exógenos à região e, portanto, seleccionados *from above*.

## II. O CASO DE PENICHE

O estudo de caso, usado como método de investigação usado como metodologia de investigação, para além de possibilitar a ilustração de um caso específico de intervenção municipal em Portugal, permite também analisar a forma como se entrecruzam, num "contexto real", os dois paradigmas atrás distinguidos. Com efeito, o "real" e, mais especificamente, a intervenção municipal em prol do desenvolvimento regional, nunca se encontra verdadeiramente polarizada em torno destes dois paradigmas. Pelo contrário, ao nível de intervenção das instituições locais a relação entre os dois não é estanque, podendo-se observar uma realidade bem mais complexa do que a sugerida pela separação artificial atrás efectuada, realidade essa em que tanto surgem valores, conceitos e acções de um paradigma, como de outro - muitas vezes "ao mesmo tempo" ou numa mesma ideia.

Tendo em conta os objectivos definidos, nomeadamente o de perceber de que forma se podem entrecruzar ideias, conceito e valores tão diferentes - e que contradições podem advir daí - este método surgiu como a maneira ideal para se proceder à investigação. Com efeito, diz-nos Judith Bell: "um estudo de caso interessa-se sobretudo pela interacção de factores e acontecimentos (...) [podendo surgir] como meio de identificação de questões-chave merecedoras de uma investigação mais aprofundada" (Bell, 1997: 23).

## 1. Peniche

### 1.1 Breve descrição: localização, geografia, população

Peniche é um concelho administrativamente integrado no distrito de Leiria e que pertence à sub-região Oeste, por sua vez integrada em termos administrativos na Região de Lisboa e Vale do Tejo. Em termos geográficos, insere-se no corredor litoral entre as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

O concelho de Peniche é constituído por seis freguesias no total; três que constituem a principal zona urbanizada (Ajuda, Conceição e São Pedro) e que formam a cidade de Peniche e três de cariz "urbano-rural" (Atouguia da Baleia, Ferrel e Serra D'El -Rei) (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 11).

O Concelho tem uma população de 27.312 habitantes e a sua dimensão ronda os 77,7 Km<sup>2</sup>.<sup>60</sup> Da sub-região Oeste, Peniche é o concelho que apresenta maior densidade populacional<sup>61</sup> e, embora apresente uma taxa de mortalidade superior à de natalidade, a variação do seu crescimento populacional tem sido positiva, fruto de movimentos migratórios. Apesar disso, a evolução cronológica da estrutura etária revela uma tendência para o envelhecimento da população, factor que se tem vindo a reflectir - embora pouco - na diminuição do número de profissionais em certas actividades económicas, como a pesca e a agricultura, pouco prestigiadas entre a população mais jovem. Esta situação é comum a muitas outras regiões, já que tanto a pesca como a agricultura são actividades muito associadas a tempos de pobreza, a "condições económicas e sociais bastante adversas" (Delgado, 2001: 62).

Em termos geomorfológicos, Peniche apresenta algumas particularidades, nomeadamente, o facto de ser um cabo, o que dificulta as entradas e saídas da cidade e, conseqüentemente, o bom escoamento de produtos. Apesar disto, de um ponto de vista muito diferente, a sua forma em cabo pode ser contemplada como uma vantagem: com efeito, é esta geografia que condiciona o tipo de ondas que se formam em Peniche, nomeadamente a Sul da cidade (do cabo). Como se verá adiante, o tipo de ondas existentes nas praias do concelho são propícias à realização de desportos de deslize - nomeadamente o Surf -, o que tem vindo a ser

---

<sup>60</sup> Informação recolhida em <http://www.cm-peniche.pt/custompages/showpage.aspx?pageid=7a3a8b83-f3ab-454b-8eba-5fa0717e6370&m=b41> (4 de Agosto de 2012).

<sup>61</sup> Informação referente a 2004 (Câmara Municipal de Peniche, 2009).

aproveitado pelo município através da promoção da realização destes desportos no concelho<sup>62</sup>.

Vale a pena referir ainda a existência ao largo da costa de Peniche de um arquipélago composto por três grupos de ilhéus - as Berlengas. Este arquipélago constitui uma reserva natural, facto que propicia a realização de actividades de investigação e turismo. Contudo, as Berlengas são palco de algumas tensões e conflitos entre diferentes actores na região: pescadores, ambientalistas e agentes turísticos estão muitas vezes em desacordo quanto ao destino a dar a estas ilhas e à sua forma de utilização<sup>63</sup>.

## 1.2 Principais actividades económicas

Historicamente, a pesca foi desde sempre uma das principais actividades económicas de Peniche. A acompanhar o desenvolvimento deste sector, outras indústrias e actividades foram-se desenvolvendo, nomeadamente, as ligadas ao fabrico de redes de pesca, à construção e reparação de barcos e à indústria conserveira e de frio. A estrutura social do concelho reflecte esta realidade: em 1991, 41,8% da população de Peniche trabalhava - directa ou indirectamente - nos sectores da pesca e da agricultura; em 2001, embora o segmento profissional mais frequente tenha deixado de ser o dos trabalhadores da pesca e da agricultura, muitas pessoas continuavam ainda indirectamente ligadas a estas actividades, através das indústrias associadas: 23,9% trabalhavam na indústria ou artesanato, num total de mais de 4000 pessoas (35,1% da população) ligadas ao sector primário (Câmara Municipal de Peniche, 2994: 102). Peniche é assim, uma cidade ligada à pesca em particular, e ao mar em geral, tanto historicamente, como económica e socialmente. Talvez devido ao direccionamento imediato da população para estas actividades económicas e profissionais, a escolaridade não tenha assumido um papel preponderante neste concelho. Efectivamente, Peniche é um dos concelhos com maior taxa de analfabetismo do país.

---

<sup>62</sup> A praia dos "Super Tubos" é exemplo do que aqui se diz: esta praia, que se situa a Sul do concelho, é, actualmente, um dos locais onde se realiza uma das provas do campeonato mundial de Surf.

<sup>63</sup> 1) "Berlengas: Ambientalistas contestam turismo de massas" (4 de Agosto de 2012) *in* <http://www.destakes.com/redir/9129a8f477a40f40e255d163ab0b9ddf>

2) "79 pescadores [levantam questões] (...) sobre os condicionamentos já existentes e outros previstos para o exercício das actividades da pesca na área da Reserva" ("Plano de Ordenamento da Reserva Natural das Berlengas" (4 de Agosto de 2012) *in* <http://www.icnf.pt/cn/NR/rdonlyres/C047901D-BE1B-4722-8C4A7125A54FED74/0/RelatórioPonderaçãoPORN.B.pdf>)

Para além do sector das pescas, também a agricultura é uma actividade económica importante, sendo que esta actividade está principalmente direccionada para o abastecimento local e da zona da grande Lisboa. O facto de em Peniche a maior parte das explorações agrícolas serem explorações familiares e a observação de que 78,5% da população ligada à actividade agrícola, a realiza a tempo parcial - como complemento de outra actividade - reflecte a importância social desta actividade económica, que serve muitas vezes de complemento a outros rendimentos.

Com cerca de 815 explorações, de dimensão média equivalente a 3,8 hectares, Peniche produz predominantemente produtos hortícolas, através de culturas temporárias, destacando-se a cultura de batata, presente em 51% das explorações. Devido à grande dificuldade de escoamento e comercialização dos produtos e tendo em conta o pequeno tamanho das explorações e a diversidade de culturas existentes, o que dificulta a venda dos produtos nos mercados, um estudo recente<sup>64</sup> propõe a diminuição da variedades de produtos plantados - concentrando-se a produção em 6 espécies hortícolas<sup>65</sup> - de forma a alcançar-se a concentração e homogeneização necessárias à comercialização e exportação.

Esta questão mereceria, no entanto, uma análise mais aprofundada. Embora permita potenciar a comercialização destes produtos, o aumento do tamanho das explorações e a diminuição da variedade de espécies produzidas pode ter efeitos adversos para a população que usa a agricultura como uma forma alternativa de sustento. De facto, a comercialização de produtos normalmente usados para auto-consumo e a industrialização ou mecanização das práticas "tradicionais" de produção pode dificultar a transmissão de conhecimentos (muitas vezes efectuada entre gerações) e desestruturar as redes informais (de troca, trabalhos comunitários através da inter-ajuda, ou a transmissão de saberes) muitas vezes estabelecidas em torno de tais práticas<sup>66</sup>. Por outras palavras, aquilo que pode corresponder a um ganho em termos puramente económicos (aumento da produção de valores de troca) pode corresponder,

---

<sup>64</sup> Estudo "Desenvolvimento de Técnicas de Produção Integrada de Horticultura Protegida e de Ar Livre para a Região Oeste", desenvolvimento pela Associação Interprofissional de Horticultura do Oeste -AIHO. (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 87)

<sup>65</sup> Couve coração de Boi "Cape Horn", Brócolo "Marathón", Couve Lombardo "Savoy Ace", Alho porro "Asthon", Alface "intensity", Tomate redondo "Amaral e Rastilho"

<sup>66</sup> Note-se, a este respeito, o trabalho efectuada por Manuel Teles Grilo (Grilo, 2011) sobre os impactos da comercialização de enchidos produzidos na zona de Vinhais, nas estruturas socioeconómicas e culturais que mediavam os processos de produção e uso "tradicionais" desses enchidos.

simultaneamente, a uma perda em termos socioeconómicos ou ecológicos (menor produção de valores de uso; menor diversidade ambiental).

Pode concluir-se que o padrão de especialização económica de Peniche é fortemente baseado na exploração de recursos naturais, sendo que as actividades ligadas ao sector primário apresentam em Peniche, ainda actualmente, uma média em termos de emprego, superior à média nacional (isto é, relativamente ao nº de empregados, a pesca, a agricultura e a silvicultura apresentam em Peniche uma percentagem maior do a média nacional).

### 1.3 Problemas socioeconómicos

Actualmente, e principalmente desde os anos 90, tanto a actividade pesqueira como a actividade agrícola têm vindo a sofrer um declínio, fruto de constrangimentos ambientais, imposições europeias em termos das quotas de pesca e perda do estatuto social das profissões ligadas ao 1º sector (Câmara Municipal de Peniche, 2009). Assim, a economia local tem vindo a sofrer transformações, assentando hoje em dia, principalmente no sector terciário (comércio e serviços) e na construção imobiliária, o que pode ser atestado pelo número de estabelecimentos existentes no concelho para a realização destas actividades<sup>67</sup>. Apesar disto, em termos de emprego, o sector secundário tem ainda um peso significativo: em 2004, o sector de actividade das Indústrias Transformadoras ocupava cerca de 24,8% da população.

Estas transformações, e nomeadamente a terciarização da economia, podem considerar-se abrangentes a todo o território nacional, pelo que não são específicas de Peniche. No entanto, sendo este um Concelho onde o sector primário tinha - até há pouco tempo - um peso muito significativo, em que o sector secundário estava fortemente relacionado com as actividades primárias desenvolvidas e em que os níveis de instrução da população se encontram abaixo da média nacional<sup>68</sup> (Câmara Municipal de Peniche, 2009), são de esperar dificuldades acrescidas nesta transição, dada a existência de infra-estruturas físicas, instituições e estruturas sociais (baixas qualificações escolares e qualificações profissionais desadequadas para as novas actividades) fortemente condicionadas por este contexto.

---

<sup>67</sup> Em 2004, 36% dos estabelecimentos pertenciam ao sector de actividade do Comércio por Grosso e a Retalho, 16% à Construção e 13,5% ao Alojamento e Restauração. O sector da Agricultura, Silvicultura e Pescas ficava-se pelos 4,5%. (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 71)

<sup>68</sup> Dados relativos a 2004.

As dificuldades de financiamento por parte dos diferentes agentes do sector, a baixa qualificação dos trabalhadores, a obsolescência de alguns equipamentos e a dificuldade na modernização, bem como o endurecimento da concorrência no mercado internacional resumem no essencial os principais problemas do sector das pescas e da agricultura.

A estrutura etária dos profissionais da pesca e da agricultura, o nível de escolarização e de formação profissional, a dimensão das explorações agrícolas (considerada pequena), a pluriactividade<sup>69</sup>, a incipiente gestão profissionalizada, os constrangimentos ambientais, a pressão sobre os preços dos produtos no produtor, o facto de serem actividades pouco atractivas para jovens (mal remuneradas e pouco reconhecidas socialmente) e as políticas nacionais e europeias relativas à agricultura e pescas são os factores apresentados como condicionantes às actividades agrícola e pesqueira.

A política europeia relativamente à agricultura e pescas<sup>70</sup> - que condiciona fortemente a política nacional - merece destaque, já que, não só contribui significativamente para o desmantelamento do sector primário "tradicional"<sup>71</sup> através da política de abate de embarcações e da definição de quotas de pesca, como também condiciona a reestruturação deste sector através da apresentação, sugestão e financiamento de soluções "europeias" para problemas locais causados pela própria integração europeia nacional. Soluções locais para problemas locais - isto é, espacialmente diferenciados - são dificilmente observáveis ou postas em prática neste contexto: não só se torna mais fácil recorrer aos fundos europeus<sup>72</sup> para a resolução dos problemas gerados, fundos esses que envolvem muitas vezes a existência de contrapartidas e o co-financiamento das câmaras (que assim, alocam recursos monetários para poder aproveitar o financiamento europeu, desviando recursos que poderiam, eventualmente, ser mais bem aproveitados) como também, se tornam mais difíceis de concretizar - dados os entraves burocráticos e legais envolvidos - soluções locais, potencialmente "mais baratas", para problemas que são, muitas vezes, espacialmente diferenciados e que, portanto, poderiam

---

<sup>69</sup> A agricultura, por exemplo, é uma actividade realizada maioritariamente a tempo parcial.

<sup>70</sup> PAC - Política Agrícola Comum e PCP - Política Comum das Pescas.

<sup>71</sup> Com "tradicional" quer-se referir as actividades tradicionalmente ligadas ao sector das pescas e da agricultura. Cada vez mais, as actividades ligadas ao mar deixam de pertencer ao sector primário (pescas e actividades directamente associadas) para pertencerem aos sectores secundário e terciário (indústrias, turismo e investigação).

<sup>72</sup> FEAGA - Fundo Europeu Agrícola de Garantia, FEADER - Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural e FEP - Fundo Europeu das Pescas.

ser mais bem resolvidos usando recursos e soluções locais<sup>73</sup>. A pergunta: as reformas efectuadas são no interesse de quem? (UE, Portugal, Peniche?) torna-se pertinente.

Para mais, estas políticas dificilmente são negociáveis ao nível de um Concelho, pelo que sobre elas Peniche terá pouca influência. Neste sentido, é importante perceber de que forma se podem construir condições que permitam às regiões (nomeadamente ao Concelho de Peniche) e às suas instituições, contrabalançar as relações de poder existentes. Um processo de transferência de competências do poder central para o poder local (para as câmaras, juntas de freguesia e órgãos desconcentrados do Estado), no sentido do reforço do papel das câmaras municipais nas negociações inerentes à aplicação das medidas e disposições europeias, a nível nacional, bem como à sua articulação com as diferentes regiões do país, poderia ajudar neste processo.

Em termos económicos e sociais, Peniche encontra-se hoje num dilema: se por um lado as actividades económicas mais relevantes até ao fim do século XX perderam peso e, portanto, Peniche tem necessidade de redefinir a sua estrutura económica, transformando-a, por outro, a estrutura social do concelho encontra-se hoje em dia desfasada em relação aos desafios que se colocam, sendo que muitas são as pessoas que sempre viveram da pesca e que "só" sabem trabalhar neste sector, sendo assim dificilmente mobilizáveis para outras actividades (turismo, pesca desportiva, serviços, imobiliário), o que acarreta vários problemas sociais (desemprego, desadequação das habilitações às novas actividades, pobreza, exclusão social). Assim, vale a pena reflectir acerca das consequências para a população do abandono, por parte do governo local e central, da promoção e defesa da pesca e da agricultura tradicionais como actividades económicas importantes.

---

<sup>73</sup> Por exemplo, a promoção de emprego local entre a população mais desfavorecida, em torno de actividades de pesca - contribuindo assim para a diminuição da dependência de assistência social - é dificilmente realizável, já que são proibidas novas empresas no sector pesqueiro tradicional.

## 2. A Magna Carta - Peniche 2025

Tendo como pano de fundo as questões levantadas no capítulo anterior, começou a ser pensada, no início do século XXI, a forma como Peniche poderia adaptar-se às transformações que estavam a ocorrer, perspectivando-se ao mesmo tempo o seu desenvolvimento futuro, mais precisamente no horizonte 2025. Elaborou-se então, entre 2005 e 2007, um documento que pretendia responder a essas questões - a Magna Carta - Peniche 2025. A Magna Carta (MC) é considerada um "documento estratégico"<sup>74</sup>, de referência para as acções e medidas futuras a serem tomadas por parte do município de Peniche, em prol da promoção do desenvolvimento do Concelho.

Este documento começou a ser elaborado em 2006 sob a direcção do actual presidente da câmara, António José Correia. Nas palavras de um dos entrevistados, enquanto líder da oposição, António Correia tinha defendido que Peniche necessitava de um "instrumento [estratégico] de planeamento a médio longo prazo (...) que não existia"<sup>75</sup>, sendo que, neste sentido, a elaboração da MC foi uma das prioridades do seu primeiro mandato.

Em 2006 começou então a pensar-se a elaboração deste documento. Foram feitos "convites direccionados"<sup>76</sup> às pessoas que iriam constituir a equipa de elaboração da MC e em Janeiro de 2007 foram assinados "protocolos de cooperação com a Associação Inovação, Desenvolvimento e Ciência do Instituto Politécnico de Leiria e com o Centro de Formação Profissional para a Indústria de Cerâmica (CENCAL)"<sup>77</sup> que teriam como objectivos assegurar os serviços de consultoria e disponibilizar os recursos técnicos necessários ao processo de elaboração do documento. De acordo com a informação recolhida durante as entrevistas realizadas, o presidente quis constituir uma equipa própria para pensar a elaboração da Magna Carta, que trabalharia na câmara e em estreita ligação com os seus diferentes sectores - por oposição à contratação deste serviço a uma empresa externa à

---

<sup>74</sup> Retirado de "Magna Carta do Desenvolvimento Futuro de Peniche" (2 de Agosto de 2012), *in*: <http://www.cm-peniche.pt/CustomPages/ShowPage.aspx?pageid=d6287886-9402-4aa2-bbbe-9210225a58b9& m=a46>.

<sup>75</sup> Citação referente à entrevista no anexo II.

<sup>76</sup> Citação referente à entrevista no anexo II.

<sup>77</sup> Retirado de "Magna Carta do Desenvolvimento Futuro de Peniche" (2 de Agosto de 2012), *in*: <http://www.cm-peniche.pt/CustomPages/ShowPage.aspx?pageid=d6287886-9402-4aa2-bbbe-9210225a58b9& m=a46>

câmara. Foram convidados o Dr. Oliveira das Neves<sup>78</sup> para coordenar os trabalhos e os professores José Manuel Henriques (especialista sectorial nas questões sociais), João Serra<sup>79</sup> (especialista nas questões da história e património de Peniche e Urbanismo) e José Luís Almeida e Silva<sup>80</sup> (especialista na prospectiva territorial<sup>81</sup> e no método de trabalho com os *stake holders*).

Para além da necessidade de dotar o Concelho de Peniche de um documento de orientação estratégica que permita assistir à definição de políticas de planeamento, a importância da MC é evidenciada pelo facto de o quadro institucional em que se realizam investimentos no Concelho ser cada vez mais exigente: não só a altura é de crise e, portanto, os investimentos externos efectuados no Concelho necessitam de uma avaliação cuidadosa das potencialidades oferecidas pela região, como também os próprios recursos da região são limitados, pelo que o seu uso tem que ser efectuado com racionalidade. É referido na Magna Carta que a fase em que se desenrolou a elaboração deste documento é pertinente, visto que, a nível regional e nacional estavam a desenrolar-se uma série de eventos, como a melhoria do quadro de acessibilidades do Concelho de Peniche, a elaboração do PROT<sup>82</sup>, ou ainda o desenvolvimento turístico na envolvente do concelho. Esses eventos poderiam ser coordenados e apoiados pela realização da MC.

De assinalar ainda, que a MC é um documento através do qual a câmara pretende "ganhar" poder na negociação perante o Estado central e outras instituições. Com efeito, tendo sido votado na Câmara e na Assembleia Municipal, o documento, no qual constam

---

<sup>78</sup> Presidente do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), é licenciado em Economia e Mestre em Planeamento Regional e Local.

<sup>79</sup> Professor na Escola Superior de Artes e Design das Caldas da Rainha (Instituto Politécnico de Leiria) e membro do Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (investigador externo).

<sup>80</sup> Membro da direcção do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), é licenciado em Economia (área de Planeamento e desenvolvimento Regional), mestre em Economia e e Gestão de Ciência e Tecnologia e doutorado em Economia.

<sup>81</sup> A prospectiva territorial define-se como "un proceso sistemático, participativo, generador de conocimiento sobre el futuro y creador de visiones a largo-medio plazo dirigido a apoyar la toma de decisiones presente y a movilizar acciones conjuntas. Así, la prospectiva no sólo produce estudios sobre el futuro, sino que también involucra a los agentes clave del cambio y establece redes de expertos con el propósito de desarrollar visiones estratégicas y de configurar una inteligencia anticipadora" (Asociación Plan Estratégico Ciudad de Burgos, 2009: 2).

<sup>82</sup> Plano Regional de Ordenamento do Território.

muitas medidas que já se encontravam presentes no imaginário de Peniche, permite à câmara legitimar essa luta:

Peniche tem vantagem em estabelecer um quadro de referência de desenvolvimento futuro que tire partido dos factores favoráveis identificados, com base numa atitude pró-activa que permita qualificar os seus argumentos locativos, a partir da identificação de elementos estruturantes , do (re)ordenamento do seu território heterogéneo (...) e do reforço dos elementos objectivos de coesão social e territorial (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 9).

Pode afirmar-se que, de uma forma geral, a MC pretende ser um diagnóstico dos problemas sociais e económicos do concelho, uma exploração das suas potencialidades e recursos, uma avaliação dos seus caminhos futuros possíveis e uma definição das políticas e medidas públicas necessárias para a persecução das orientações escolhidas. Assume-se, assim, como uma forma de planeamento do concelho.

Far-se-á em seguida uma descrição abreviada da Magna Carta, focando-se esta descrição nas suas facetas consideradas mais relevantes: os seus objectivos principais e o tipo de estratégias que define, a sua articulação com as políticas e medidas "exteriores" ao concelho, a forma como incorpora a resolução das necessidades do concelho e da sua população.

## II. 2.1 Processo de formulação da MC

Pretendeu-se, desde o início, que a elaboração da MC fosse um processo o mais participado possível<sup>83</sup>. Neste sentido, lançou-se a "Plataforma Digital da Câmara Municipal de Peniche" que tinha como intuito facilitar a disponibilização de documentos pertinentes à realização da MC, bem como permitir a participação dos munícipes através do envio de sugestões, que poderiam vir a ser incorporadas na MC.

---

<sup>83</sup> Numa intervenção em Janeiro de 2007, António Correia apelou "à participação de toda a comunidade na elaboração daquele que será «o rumo para Peniche nas próximas duas décadas, independente das alterações políticas que se venham a verificar nesse período»" Citado em "Magna Carta do Desenvolvimento Futuro de Peniche" (3 de Agosto de 2012) *in* <http://www.cm-peniche.pt/CustomPages/ShowPage.aspx?pageid=d6287886-9402-4aa2-bbbe-9210225a58b9&m=a46>

Para além disso, integrados no processo e metodologia usados para a elaboração da MC, foram realizadas várias convenções, chamadas "Sou de Peniche" e os "Ateliers de Prospectiva".

Os "Ateliers de Prospectiva" foram reuniões de cariz técnico, que tinham como objectivo traçar e definir os diferentes cenários possíveis para o concelho no horizonte 2025 - exercício de cenarização<sup>84</sup>. A participação nos *ateliers* foi "abrangente (...) a todos os espectros políticos e económicos"<sup>85</sup>, tendo sido convidadas as entidades consideradas essenciais para o concelho<sup>86</sup> e cidadãos que participavam activamente na vida do concelho (os "*opinion makers*", sendo que eram também abertos a quem quisesse participar. Realizaram-se quatro "Ateliers de Prospectiva", subordinados aos temas: Ambiente Social, Dinâmicas Locais, Economia e Mar.

As convenções "Sou de Peniche" nasceram no seio das discussões acerca da metodologia a usar para a elaboração da Magna Carta. São, actualmente, eventos anuais, que tiveram como objectivo inicial envolver a população na discussão da Magna Carta bem como informar os munícipes do trabalho que estava a ser feito nesse âmbito. Pretendia-se alargar as formas de participação e envolvimento da população, para dessa forma, através de um processo de *democracia participativa*, potenciar a mobilização dos munícipes em torno dos objectivos fixados e recolher os seus diferentes contributos para a elaboração da Carta.

A primeira convenção "Sou de Peniche"<sup>87</sup> - organizada pela câmara - tinha por objectivo apresentar os resultados da MC, que tinham por base os "Ateliers de Prospectiva". Em entrevista, um dos entrevistados refere que a Câmara tinha por objectivo assegurar que as

---

<sup>84</sup> A cenarização é um método da prospectiva que tem por objectivo a descrição de cenários, entendidos aqui como um "conjunto formado pela descrição de uma situação futura e do encaminhamento dos acontecimentos que permitem passar da situação de origem à situação futura (...) [que apresenta] uma certa coerência" (Godet, 1993: 70). Classificando o tipo de cenários, pode fazer-se a distinção entre cenário tendencial ou de referência - aquele "que corresponde à extrapolação das tendências" (Godet, 1993: 71) - e cenário contrastado - aquele que corresponde à "exploração de um tema voluntariamente extremo, (...) um caminho antecipativo, normativo, imaginativo" (Godet, 1993: 71).

<sup>85</sup> Citação referente à entrevista no anexo II.

<sup>86</sup> Associações comerciais, escola básicas e escola superior, Instituto portuário dos transportes marítimos, etc.

<sup>87</sup> As convenções tiveram vários formatos diferentes. Num dos anos, por exemplo, foi feito um concurso junto dos alunos do politécnico, da escola superior e da escola secundária para submeterem trabalhos que tivessem feito durante o ano, que seriam escolhidos para serem apresentados na convenção.

convenções seguintes seriam organizadas pela sociedade civil, passando a câmara a ser apenas mais um participante. No entanto, por razões de ordem política - "assim [a câmara] consegue [mostrar] iniciativa e trabalho"<sup>88</sup> e porque "a sociedade civil (...) às vezes não tem a iniciativa que nós gostaríamos que tivesse"<sup>89</sup> - as convenções foram sempre organizadas com grande apoio da câmara. Durante 2010 e 2011 a ADEPE<sup>90</sup> foi a principal responsável pela organização das convenções, em parceria com a câmara<sup>91</sup>, envolvendo também uma estreita colaboração com a ESTM<sup>92</sup> através da apresentação de trabalhos e professores convidados.

## 2.2 Instrumentos da MC; Objectivos e Estratégias

O objectivo principal da Magna Carta é o de "reflectir sobre o posicionamento estratégico do concelho, num contexto de acentuada transformação estrutural das economias e das sociedades contemporâneas, e perspectivar as margens de intervenção de Peniche e do seu sistema de actores nessa transformação" (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 6), dotando o concelho de um "instrumento de orientação estratégica" (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 7).

A Magna Carta assume-se assim como um instrumento de planeamento, ao serviço da câmara e dos actores responsáveis pelo desenvolvimento do concelho, consubstanciando-se num processo de construção de quatro cenários possíveis de evolução do concelho<sup>93</sup>, isto é, quatro narrativas de futuros possíveis, e pela escolha<sup>94</sup> do cenário que serviria de referência à definição dos *Vectores Estratégicos e Programas de Actuação*.

Os quatro cenários construídos assentam na definição de dimensões, sendo que estas são decompostas nas suas configurações possíveis (imagens de futuro possíveis ou

---

<sup>88</sup> Citação referente à entrevista no anexo II.

<sup>89</sup> Citação referente à entrevista no anexo II.

<sup>90</sup> Associação para o Desenvolvimento de Peniche.

<sup>91</sup> De realçar que esta parceria foi realizada no âmbito das "Parcerias para a Regeneração Urbana", um instrumento que representa um dos quatro vectores do Programa Comunitário "Política de Cidades Polis XXI". O regulamento deste programa exigia o estabelecimento de parcerias entre a câmara e outras instituições.

<sup>92</sup> Escola Superior de Turismo e Tecnologia do Mar.

<sup>93</sup> Este processo denomina-se *cenarização*. A *cenarização* é uma das ferramentas usadas no exercício da *prospectiva territorial*.

<sup>94</sup> Não fica claro, pela leitura da Magna Carta, de que forma foi escolhido o cenário de referência.

desejáveis). As dimensões consideradas relevantes para a construção do cenário futuro de Peniche foram:

1) Desenvolvimento da União Europeia: evidentemente, o futuro da União Europeia e, em particular, a evolução do seu regime monetário e fiscal, irá influenciar o futuro de Peniche através da quantidade de transferências sociais e do acesso aos fundos estruturais de coesão. Na medida em que cada vez mais a UE define políticas e medidas a serem integradas nos modelos políticos nacionais, também a direcção que estas tomam serão de extrema importância para Peniche. No cenário escolhido preconiza-se uma Europa social, equilibrada económica e socialmente, isto é, uma Europa em que os desequilíbrios sociais e económicos entre os países se foram esbatendo. Para além disso, a minimização dos constrangimentos orçamentais, a estabilização do câmbio do Euro e diminuição das crises financeiras e monetárias internacionais por acção dos reguladores tiveram um efeito positivo no concelho;

2) Modelo da agricultura e da pesca europeia: especificamente, a evolução da PAC (Política Agrícola Comum) e da PCP (Política Comum das Pescas), que pode vir a determinar os apoios dados ao concelho para a persecução das políticas relacionadas com a pesca e agricultura vão ser muito importantes. No cenário escolhido, a PAC continua a apoiar os rendimentos dos agricultores, com base nas suas práticas, valorizando as produções sustentáveis, locais e tradicionais;

3) Modelo dominante de mercado no país: preconiza-se, para o cenário escolhido, um modelo de mercado regulado pelas instituições internacionais, nacionais e regionais;

4) Modelo de desenvolvimento regional e local: as questões relacionadas com a regionalização assumem grande importância nesta dimensão, na medida em que este processo implica uma transferência substancial de fundos e poder de decisão, do nível nacional para os níveis regional e local. No caso do cenário escolhido, em 2025 a regionalização estaria completa, resultando numa governação de proximidade e na participação activa da população na resolução dos problemas do concelho;

5) Modelo de desenvolvimento do Oeste: o Oeste é a sub-região em que Peniche se integra, e com a qual tem importantes ligações políticas e económicas. A forma como Peniche se pode vir a integrar economicamente com o Oeste terá influência na sua evolução socio-económica. No cenário escolhido, a economia de Peniche estaria perfeitamente integrada com a economia do Oeste, resultando daí a dinamização de redes de produção-consumo importantes para a economia de Peniche;

6) Políticas de financiamento estrutural da região: considerou-se, no cenário escolhido, que a UE seria a principal fonte de fundos estruturais, complementados com financiamentos nacionais e formas de financiamento "endógenas" (recursos regionais);

7) Modelo do sistema de ensino a nível nacional: considerou-se que o melhor modelo seria misto, entre um sistema de ensino privado e público. Importante para esta questão é a perspectiva da Escola Superior de Turismo e Tecnologia do Mar vir a estar mais integrada na cidade, participando no seu desenvolvimento através do apoio científico e tecnológico às empresas da região;

8) Infra-estruturas logísticas: em 2025 as acessibilidades e logísticas serão feitas usando maioritariamente recursos não fósseis e renováveis (carros eléctricos, bicicletas, barcos de pequena dimensão movidos a energia renovável);

9) Porto de Peniche: o Porto de Peniche seria alargado, passando a integrar não só os barcos de pesca, como também uma marina urbana com capacidade para receber embarcações de tráfego desportivo regional, nacional e internacional;

10) Prioridade da estratégia turística do concelho: pretende-se apostar fortemente na dinamização do turismo no concelho, nomeadamente através da valorização da gastronomia local, na promoção dos desportos náuticos na região e na dinamização de actividades diversas relacionadas com o mar, promovendo-se desta forma o aparecimento de novas actividades empresarias e a diminuição do desemprego na região;

11) Desenvolvimento agrícola do concelho: pretende-se uma maior colaboração por parte da ESTM no apoio à agricultura, nomeadamente através da investigação de técnicas inovadoras de produção hortícola e na sua promoção junto dos agricultores;

12) Desenvolvimento industrial do concelho: pretende-se continuar a apoiar os sectores tradicionais. Para além disso, aposta-se também na promoção de novas indústrias (nomeadamente, a biotecnologia, associada à exploração de novos recursos marinhos) e nas energias renováveis;

13) Animação do concelho: neste ponto refere-se a intenção de organizar um evento ligado ao mar, que reunisse especialistas de diversas áreas relacionadas com este tema e amantes de desportos náuticos, que realizariam conferências e *workshops*. Refere-se o objectivo de Peniche vir a ter as condições necessárias para poder receber a parte dos participantes que viria por via marítima. Também se inclui neste ponto a intenção de organizar pequenos eventos culturais ao longo do ano, como forma de animar a vida na cidade;

14) Criação de um pólo de inovação regional: este pólo de inovação estaria relacionado com as actividades sustentáveis ligadas ao mar e à agricultura e constituiria um dos pólos do Parque de Ciência e tecnologia do Oeste (a construir), estando directamente associado aos centros de saber locais, nacionais e internacionais;

15) Medidas de preservação ambiental: esta dimensão está relacionada com a necessidade de se definirem e aplicarem critérios mais restritos para o uso do transporte individual, bem como com a promoção do uso de veículos "limpos";

16) Fixação e captação de população jovem: pretende-se, nesta dimensão, a criação de condições que permitam a fixação de população jovem no concelho (atribuição de incentivos para a fixação, criação de creches e infantários, etc.);

17) Política urbana e bairros sociais: considerou-se que em 2025 o tecido urbano de Peniche e as suas zonas rurais estarão ligados por acessos pedonais e vias rodoviárias; o centro histórico e os bairros mais degradados foram transformados com a ocupação de famílias de diferentes estratos sociais. Foi penalizada a construção em altura e a construção para residentes temporários, através da criação de uma taxa municipal.

Em relação aos cenários construídos com base nestas dimensões, considerou-se assim que o que mais se adaptava à perspectiva de desenvolvimento do concelho era o cenário que equilibrava as medidas ambientais necessárias à manutenção dos recursos naturais disponíveis, com um modelo de desenvolvimento económico e social sustentável, que privilegiava também as necessidades socioeconómicas dos agentes locais. A este cenário convencionou chamar-se *Sardinha Viva*; um cenário que

prevê um município com elevada sustentabilidade, capaz de compatibilizar o desenvolvimento económico e social com o ambiente e de assegurar o fortalecimento e crescimento da actividade económica tradicional combinado com outras actividades económicas emergentes mais directamente ligadas à sociedade do conhecimento e ao turismo (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 256).

De acordo com o cenário escolhido, considerou-se, por fim, que a envolvente global, europeia e nacional seriam, no horizonte 2025, bastante favoráveis para o Concelho de Peniche.

De notar que a estratégia definida terá um grande enfoque no mar. Actualmente, em termos económicos, a aposta da câmara tem-se focado na promoção e facilitação da

reconfiguração das actividades ligadas ao mar, através de uma (re)conceptualização do mar como recurso económico com elevado potencial. O mar deixa de ser visto como servindo apenas o turismo de praia e as actividades de pesca, para passar a ser um recurso que possibilita o aparecimento de novas actividades, que vão desde a aposta nos sectores tradicionais até à exploração de novos recursos marinhos, a aposta nos desportos de deslize ou a promoção de actividades ligadas à energia das ondas<sup>95</sup>. Estas actividades "novas" reflectem em parte, desejos já existentes na comunidade de Peniche, bem como - a nível nacional - uma importância acrescida dada ao mar como recurso económico, importância essa que se manifesta no apoio à energia das ondas, na investigação científica, no alargamento do espaço marítimo, no aumento da dimensão dos portos nacionais ou nas possíveis explorações petrolíferas. É também através do mar, nomeadamente através da promoção de Peniche e das suas praias para a realização de desportos de deslize, que a câmara pretende promover o concelho no exterior. Fruto disso, Peniche é neste momento (2012) um dos locais onde se realiza uma das etapas do Campeonato do Mundo de Surf.

### 2.3 Vectores Estratégicos e Programas de Actuação

Tendo em conta o cenário futuro escolhido - *Sardinha Viva* - descrito no capítulo anterior, três vectores estratégicos foram definidos para o concelho: *Mar de Peniche - Inovação e Competitividade*; *Peniche Cidade - Qualificação Urbana e Integração Regional*; *Peniche Solidário - Coesão Social e Territorial*. Afirma-se que o desenvolvimento dos três vectores estratégicos será norteado pelo princípio da sustentabilidade.

Com o vector *Inovação e Competitividade* pretende-se essencialmente apostar no recurso *Mar* - recurso considerado como o maior factor de diferenciação de Peniche - como estruturador das novas actividades económicas desenvolvidas:

A prática de actividades relacionadas com o mar será a pedra de toque para a afirmação de Peniche, pelo reconhecimento de condições únicas a nível mundial associadas à constituição de infra-estruturas de suporte como a ampliação da Marina, a instalação do Centro de Alto Rendimento do Surf ou a dinamização do Porto de Pesca. A valorização do património marítimo, arqueológico, natural e cultural, dos percursos terra-mar e dos

---

<sup>95</sup> Note-se contudo que, embora o ambiente sociocultural de Peniche esteja intrinsecamente ligado ao mar, as actividades que se têm vindo a desenvolver e que a câmara quer apoiar são substancialmente diferentes das efectuadas até ao fim do século XX.

roteiros de natureza, permitirão desenvolver uma oferta de valor central, cada vez mais exigida por turistas e visitantes (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 257).

Ainda considerando o Mar, Peniche pretende apostar na sua qualificação como "Porta do Mar", que está definida no PROT-OVT<sup>96</sup> e é uma das estratégias nacionais para o Mar.

De resto, pretende-se apostar na investigação e nas novas tecnologias, considerando-se que permitirão uma valorização dos produtos endógenos e um incremento das cadeias de valor regionais.

Com o vector *Qualificação Urbana e Integração Regional*, pretende-se apostar num desenvolvimento urbano integrado, através da valorização dos recursos patrimoniais, da qualificação e recuperação dos espaços públicos e dos espaços urbanos desqualificados, da melhoria da mobilidade urbana, e na dinamização das dinâmicas locais de emprego.

Para além disto, no contexto da integração regional, Peniche pretende apostar no seu desenvolvimento no sentido de vir a funcionar como "nó estruturante" a partir do desenvolvimento de um conjunto de funções e serviços "que contribua para o fortalecimento do policentrismo da região do Oeste e vale do Tejo" (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 260).

Por fim, quanto ao vector *Coesão Social e Territorial*, pretende-se apostar num desenvolvimento equilibrado do território através da partilha de equipamentos e serviços. Como factores importantes para o desenvolvimento deste vector, referem-se ainda a constituição de redes e uma maior articulação entre os mundos rural e urbano.

Destes três vectores, resulta a definição dos *Programas de Actuação*, que constituem as medidas necessárias para a implementação ou operacionalização dos *Vectores Estratégicos*. Como factor estruturante da definição de medidas de actuação, considera-se indispensável "uma nova atitude de parceria e cooperação entre os actores do território" (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 269).

Consideram-se objectivos gerais dos *Programas de Actuação* os seguintes pontos: valorizar o Mar como vector estruturante das actividades económicas; criar condições de suporte ao desenvolvimento da Economia do Mar; promover o ensino e investigação ligada

---

<sup>96</sup> Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo.

aos recursos marinhos e energéticos; apostar nas energias renováveis particularmente na energia das ondas; afirmar Peniche como Centro Náutico de Excelência; posicionar Peniche como centro de excelência do Surf; diversificar e valorizar a oferta turística de Peniche; promover a preservação do património; desenvolver uma cultura de educação ambiental; melhorar o ambiente urbano; qualificar o nível de vida da população; requalificar os bairros sociais; promover a integração da cidade na região envolvente; promover o emprego e empreendedorismo; incrementar a qualificação e formação profissional; promover a inclusão social; desenvolver a estratégia de *marketing* territorial; promover a cooperação inter-urbana; promover o funcionamento em rede e a participação dos actores locais; e, por fim, a definição de um sistema de gestão e monitorização (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 272-292).

Neste sentido, consideram-se os seguintes projectos e acções como sendo de natureza estruturante<sup>97</sup>:

- 1) constituição de uma Agência Municipal de Investimento e Promoção Externa;
- 2) conceber e instalar um Parque de Actividades e Negócios Estruturante;
- 3) conceber e instalar um Centro de experimentação e investigação em recursos energéticos dos oceanos;
- 4) desenvolver e implementar um Plano Local de Acção para a Energia;
- 5) criar um Parque Mundial de Energia das Ondas;
- 6) ampliar a marina;
- 7) construir uma "aldeia piscatória" (que junte restaurantes, lojas de artesanato, produtos típicos do mar e de artigos desportivos);
- 8) construir um Centro de alto Rendimento de Surf;
- 9) promover a formação de empresários;
- 10) implementar candidatura a Reserva da Biosfera (em relação às Berlengas);
- 11) valorizar e recuperar o património histórico-militar;
- 12) implementar um "Centro Ciência Viva" dedicado às temáticas do Mar e Energia;
- 13) assegurar a ligação de Peniche à linha férrea nacional;
- 14) recuperar e valorizar o fosso da muralha;
- 15) regenerar a área histórica;
- 16) promover a actividade económica urbana;
- 17) proceder à reabilitação física e urbanística dos bairros;

---

<sup>97</sup> A informação acerca dos projectos de natureza estruturante encontra-se entre as páginas 272 e 292 da Magna Carta - Peniche 2025.

- 18) implementar o "Programa Estratégico de acção para o Emprego";
- 19) implementar uma micro-agência local e um modelo de governância;
- 20) construir um espaço para a apresentação de exposições e espectáculos;
- 21) resolver problemas ainda existentes ao nível das infra-estruturas básicas;
- 22) estudar e implementar um sistema de circulação e mobilidade urbana;
- 23) desenvolver e implementar um "Plano de Acção para o Desenvolvimento do Artesanato Local";
- 24) dinamizar um plano de formação;
- 25) qualificar as sedes de freguesia;
- 26) implementação de pequenos equipamentos e infra-estruturas de âmbito local.



### III. PENICHE, O DESENVOLVIMENTO E A ACÇÃO MUNICIPAL

Até agora vimos, através da Magna Carta, de que forma a Câmara Municipal de Peniche pretende promover o desenvolvimento do concelho, tendo em conta o horizonte 2025. Analisámos os principais problemas socioeconómicos do concelho e tentámos perceber de que forma se consubstancia a actuação da câmara com vista à resolução desses problemas.

No caso português, dois argumentos justificam uma intervenção activa por parte de uma câmara municipal: primeiro, de acordo com o novo paradigma que se desenha - o *Territorialista* ou *Desenvolvimento Local* - a promoção do desenvolvimento deve ser feita ao menor nível territorial possível, tendo em conta o princípio da subsidiariedade. Nas palavras de Stöhr, "[subsidiarity] can be defined as a social order, oriented against the totalitarian and centralist state, in which the larger community acknowledges the potentials of the subordinate ones and exercises only those tasks which the latter cannot fulfill" (Stöhr, 2001: 39); segundo, no caso português, na ausência de regiões administrativas ou de um processo actual de regionalização, as câmaras municipais são a instituição pública mais próxima dos cidadãos, com competência e recursos suficientes para agir. O papel da câmara na promoção de um desenvolvimento económico, social e cultural sustentáveis deve ser activo, nomeadamente em três frentes: na animação económica, na intervenção e animação social e na defesa dos interesses gerais da região e da sua população.

Admite-se que muitas experiências de *Desenvolvimento Local* são pouco conhecidas, dada a pequena escala a que ocorrem, tornando-as, portanto, pouco visíveis a nível nacional: "este tipo de «marginalização» não será alheio à influência do predomínio de ideologias teóricas oriundas do pensamento económico em que (...) os valores subjacentes privilegiam a grande escala dos empreendimentos" (Henriques, 1990: 71).

Apesar disso, especificamente em Portugal, muitas iniciativas municipais para a promoção de um "outro" desenvolvimento podem ser encontradas. Em *Municípios e Desenvolvimento*, José Manuel Henriques dá-nos alguns exemplos: animação de "oficinas de futuro" ou "conferências de pesquisa" em Castanheira de Pêra, como forma de mobilizar as "energias contidas e bloqueadas pelos processos sociais de controlo e alienação" (Henriques, 1990: 134); ainda em Castanheira de Pêra, a criação de uma empresa municipal - a RIBEIRAPÊRA - com o objectivo de mobilizar as poupanças locais (através da compra de acções), reinvestindo o dinheiro em actividades geradoras de emprego na região; a criação do "Núcleo para o Desenvolvimento Concelho" em Portel ou, na Moita, em Gavião ou em

Manteigas, a elaboração de estudos sobre as potencialidades dos respectivos concelhos, como forma de avaliar as interações no local entre as influências exógenas e endógenas e assim contribuir para "o reforço da autonomia municipal para o desenvolvimento" (Henriques, 1990: 136); projectos de educação para a saúde, em alguns municípios do distrito de Setúbal, em Alcácer do Sal ou em Grândola; a intervenção directa na construção local, por parte do Município de Coruche, através da aquisição de uma fábrica de cerâmica; ou, no caso do Município de Valongo, a participação na animação de organizações e processos de economia social e solidária<sup>98</sup> através da criação de uma cooperativa, a PSE - Cooperativa de Produtos e Serviços.

Mais recentemente, e apenas para referir dois exemplos, podem encontrar-se iniciativas de actuação municipal para a promoção de um "outro" desenvolvimento nos exemplos dos municípios de Mértola e de Óbidos. Em Mértola, a dinamização, por parte do município, do projecto "Não precisas, preciso eu!!" que pretende recolher "bens e equipamentos que por diversos motivos deixaram de ter utilidade para uns e são essenciais para outros"<sup>99</sup> de forma a colmatar as necessidades dos mais desfavorecidos através do uso de recursos locais. Em Óbidos, a iniciativa municipal "Óbidos Solar" que pretende "apoiar os seus munícipes, sobretudo os de menor condição económica, no acesso a tecnologias de ponta de produção de energia proveniente de fontes renováveis (...) [o] que permitirá reduzir, quase na totalidade, a sua factura energética, com o aquecimento de água e a produção de energia eléctrica."<sup>100</sup>

A importância de se equacionar a promoção do desenvolvimento enquanto uma atribuição específica de órgãos institucionais que se encontrem a níveis territoriais mais pequenos que o nacional tem vindo a ser reconhecida também no seio da União Europeia. A importância da memória e do conhecimento, da especificidade e dos empreendimentos locais, a inovação de base territorial, a contribuição das micro e pequenas empresas para a criação de emprego, a importância da economia social e solidária para o desenvolvimento e a necessidade de uma intervenção pública mais localizada e relacionada com os problemas concretos dos cidadãos, são áreas que têm vindo a ganhar relevância enquanto resposta aos

---

<sup>98</sup> Organizações informais, associações, cooperativas, mutualidades ou organizações da sociedade civil em geral.

<sup>99</sup> Informação recolhida em "Não precisas, preciso eu!!" (30 de Outubro de 2012), *in*: <http://www.cm-mertola.pt/viver-em-mertola/accao-social/projecto-qnao-precisas-preciso-euq?Name=Value>.

<sup>100</sup> Informação recolhida em "Óbidos Solar - Enquadramento" (30 de Outubro de 2012), *in*: <http://www.cm-obidos.pt/CustomPages/ShowPage.aspx?pageid=3264344d-2172-4311-a524-676346f791a2>.

impactos negativos da integração económica nacional. Por isso mesmo, têm suscitado interesse a nível europeu, dando origem, por exemplo, a programas experimentais<sup>101</sup> e relatórios<sup>102</sup> que apontam no sentido da promoção de um "outro" desenvolvimento.

No entanto, continuam a não estar claras quais as possibilidades que existem em torno das possíveis estratégias municipais para a promoção de um "outro" desenvolvimento: assim, enquanto o discurso público sobre estas matérias envolve cada vez mais o uso de conceitos que estão na base de uma noção multidimensional de desenvolvimento, a prática municipal continua muitas vezes ancorada na ideia de que a entrada de capital na região ou a "abertura" da região ao exterior para a promoção do crescimento económico são factores determinantes para promover o desenvolvimento requerido - quando, na verdade, várias observações mostraram que o crescimento económico não implica necessariamente desenvolvimento<sup>103</sup>.

É neste contexto que, em seguida, se pretende analisar de que forma se enquadram os conceitos e as medidas propostos na Magna Carta no contexto dos paradigmas apresentados. Pretende-se, com esta análise, perceber de que forma foi interpretado pela câmara o conceito de desenvolvimento e de que forma foi interpretado o sentido da acção municipal - o que pode ser a prática de uma câmara - na promoção do desenvolvimento da região.

---

<sup>101</sup> Por exemplo, em Portugal, o projecto Anima@Te, ao abrigo do Programa de Iniciativa Comunitária EQUAL.

<sup>102</sup> Por exemplo, o Relatório BARCA.

<sup>103</sup> Vejam-se, por exemplo, os trabalhos de Walter Stöhr (Stöhr, 1981; 1984; 1986), de Dudley Seers (Seers, 1969) ou de John Friedmann e Clyde Weaver (Friedmann & Weaver, 1979).

## 1. A interpretação do conceito de Desenvolvimento

Development would need to be considered again as an integral process of widening opportunities for individuals, social groups, and territorially organized communities at small and intermediate scale, and mobilizing the full range of their capabilities and resources for the common benefit in social, economic, and political terms (Stöhr, 1981: 39-40).

A citação apresentada resume bem o essencial do paradigma *Territorialista*, relacionando a (re)conceptualização do conceito e as novas ideias acerca de desenvolvimento, considerado aqui como um "processo integral", com as novas propostas de acção para o desenvolvimento, que têm a ver com o "aumento de oportunidades", a "organização territorial", a "pequena escala", o "benefício comum", a "mobilização de capacidades e recursos".

Como já foi referido, o paradigma *Territorialista* encontra os seus fundamentos na tentativa de (re)conceptualização do conceito de desenvolvimento, antes encarado, em termos teóricos e práticos, de uma forma puramente economicista, como aumento do produto interno bruto *per capita*, ou aumento do crescimento económico. Se a promoção do crescimento económico não é suficiente para garantir um desenvolvimento duradouro, podendo até ser contraproducente para a sua promoção (Seers, 1969), é necessária, então, a definição de políticas explicitamente direccionadas para a resolução de problemas de ordem social, política e ambiental, já que, não só são estas as áreas que compõem a "nova" definição de desenvolvimento, como também são, muitas vezes, as áreas negativamente afectadas pela promoção do crescimento económico (problemas ambientais, desigualdade de rendimentos, sobre-exploração de alguns recursos e subutilização de outros, perda da identidade local e perda de poder negocial por parte do sector público ou por parte das organizações de economia social, etc.).

Para além disto, é importante afirmar que um dos factores de distinção entre os dois paradigmas apresentados, tem a ver com a forma de actuação das instituições públicas que se encontram em níveis territoriais inferiores ao nacional: enquanto que de acordo com o paradigma *Funcionalista*, as regiões - ou, para o caso português, as autarquias - têm um papel passivo em relação à promoção do seu desenvolvimento, cabendo-lhes apenas facilitar a "entrada" de riqueza e desenvolvimento produzidos em sectores e regiões nacionais específicas, no caso do paradigma *Territorialista*, as câmaras municipais devem ter um papel

activo quanto à promoção do seu próprio desenvolvimento, nomeadamente na forma como este se vai efectuar.

É dentro deste espírito que se encontra a realização da Magna Carta. Pode afirmar-se que, através deste documento - bem como a atitude com que foi realizado (ao invés de se contratar uma empresa que produzisse o documento de referência, foi a câmara, através do seu presidente, a gerir a escrita da Magna Carta) - a câmara pretende ter uma atitude activa na promoção do desenvolvimento do concelho.

Com a escrita deste documento a câmara pretende, antes de mais, dotar o município de uma "visão de futuro"<sup>104</sup>, atitude que poderá desde já ter uma influência positiva no que concerne ao desenvolvimento de Peniche: ao criar uma visão para o concelho no horizonte 2025, em cooperação com a população, a câmara torna mais fácil a tomada de decisões futuras, já que os objectivos que se pretendem atingir estão desde já definidos e foram aceites pelos próprios habitantes, que ajudaram à sua definição.

A respeito do que aqui se disse, note-se o que refere José Manuel Henriques: "local authorities or other agencies may act as formal leaders animating the local community around "visions" of desirable future" (Henriques, 2006: 294). No mesmo sentido, esta estratégia é também defendida por Michel Godet:

A prospectiva é uma reflexão para iluminar a acção presente à luz dos futuros possíveis. (...) a antecipação impõe-se por motivos dos efeitos conjugados de dois factores principais: em primeiro lugar a aceleração da mudança técnica, económica e social necessita de uma visão a longo prazo (...); em segundo lugar, os factores de inércia ligados às estruturas e aos comportamentos mandam que se semeie hoje para colher amanhã (Godet, 1993: 22-23).

A "visão de futuro" criada e aprofundada em Peniche apresenta uma cidade sustentável, social e territorialmente coesa, onde a actividade económica se baseia na investigação, no turismo de qualidade, na energia das ondas e em actividades inovadoras em torno de produtos "tradicionais". Esta visão foi mais tarde votada em sede de câmara e assembleia municipais, o que permitiu um fortalecimento político das decisões apresentadas na Carta. Com efeito, através das entrevistas realizadas, percebeu-se que muitas das ideias e medidas que se podem

---

<sup>104</sup> A criação de "visões de futuro" - ou construção de cenários - é uma das ferramentas da Prospectiva Estratégica.

encontrar na Magna Carta estavam já presentes - embora de forma dispersa - no imaginário da comunidade de Peniche. Tendo sido compiladas, através de um processo que envolveu uma forte participação popular e tendo o documento sido aprovado em sede de câmara e na Assembleia Municipal é de esperar que a câmara ganhe algum poder de negociação junto de órgãos e instituições (públicas) que influenciam as tomadas de decisão camarárias (por exemplo, nas negociações inerentes ao desenho do PDM<sup>105</sup> e à sua articulação com os restantes documentos de planeamento regional, inter-regional e nacional).

---

<sup>105</sup> Plano Director Municipal.

## 2. A Magna Carta e o Desenvolvimento

A concepção do desenvolvimento como crescimento económico, redonda numa noção materialista do conceito de necessidades: o crescimento económico implica (nos casos em que a variação demográfica é nula) um aumento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*; se o PIB *per capita* aumenta, aumenta o poder de compra da população. É a esse aumento de poder de compra que se atribui uma maior satisfação de necessidades. Portanto, implicitamente, considera-se que todas as necessidades são materiais e que podem todas ser satisfeitas através do consumo nos mercados.

Uma noção mais abrangente de desenvolvimento implica considerar que: nem todas as necessidades são materiais (igualdade, liberdade, participação política, etc.); e que nem todas podem, ou têm que ser satisfeitas através do acto de compra (educação, saúde, qualidade ambiental, etc.). Assim, de acordo com esta noção, o crescimento do PIB *per capita* não implica, necessariamente, um maior desenvolvimento. Aliás, o crescimento económico pode até concorrer para a degradação das condições consideradas necessárias para o "aumento dos níveis de desenvolvimento", tal como nos adverte Dudley Seers (1969)<sup>106</sup>. [ver capítulo I]

Estas considerações são importantes já que é a partir da noção que se tem de desenvolvimento, isto é, da forma como se pensa o desenvolvimento, que se desenham políticas para a sua persecução.

Através da análise da Magna Carta pode verificar-se que todo o documento é permeado por uma noção multidimensional de desenvolvimento, que envolve aspectos sociais, culturais, políticos, ambientais e económicos. Assim, uma noção puramente economicista do conceito de desenvolvimento é rejeitada ao ter-se em conta, explicitamente, "a qualidade de vida das populações" (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 257) e "o combate à pobreza e exclusão nos bairros sociais, por via de acções integradas de apoio à formação, ao emprego e à inclusão" (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 259) - o que nos remete para a questão da satisfação das necessidades da população, importante do ponto de vista da (re)conceptualização do conceito de desenvolvimento e da promoção de um desenvolvimento "alternativo".

Refere-se ainda, explicitamente, que o território deve desenvolver-se de uma forma equilibrada: "um desenvolvimento equilibrado do território relacionado com o acesso aos

---

<sup>106</sup> Para aprofundamento desta temática, ver capítulo I.

serviços e equipamentos colectivos" (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 260), pressupondo-se, além disso, que a promoção da coesão social e territorial é um factor importante de desenvolvimento. Com estas considerações está implicitamente a considerar-se que o desenvolvimento deve ocorrer em todas as pequenas unidades territoriais do concelho (por exemplo, em cada junta de freguesia) - como é sugerido pelo paradigma *Territorialista* -, e não apenas em algumas regiões e sectores específicos<sup>107</sup>, como sugerido pelas estratégias de desenvolvimento *From Above*, que implicam um desenvolvimento desigual ou "polarizado" (Friedmann & Weaver, 1979) do território, isto é, um desenvolvimento que ocorre primeiro em algumas áreas seleccionadas e que daí se "espalha" ao restante território, através dos mecanismos de difusão espacial do desenvolvimento.

As questões relacionadas com a sustentabilidade ambiental são também tidas em conta sendo, aliás, transversais a todas as medidas propostas. Esta questão é de extrema importância, estando directamente relacionada com a forma como se usam os recursos locais e com a prioridade dada à mobilização integral dos recursos endógenos. Assim, para além de se dar prioridade ao uso de recursos renováveis (como é o caso do mar), subordinam-se os interesses económicos no uso de recursos locais à renovabilidade desses mesmos recursos - condição fundamental na promoção de um desenvolvimento duradouro e da manutenção da base ecológica que sustenta a vida na região. Ou seja, de acordo com o documento produzido, os interesses económicos devem subordinar-se aos interesses territoriais e da população<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Se seguida a nível nacional, uma estratégia que promovesse um desenvolvimento equilibrado em todas as regiões, poderia diminuir processos de *backwash*, mitigando-se assim os efeitos negativos produzidos pela concentração de crescimento económico em certas regiões. Pensando especificamente no concelho de Peniche, seria talvez importante abandonar o binómio campo-cidade (três freguesias urbanas e três rurais), passando a promover-se o desenvolvimento de toda a região, de uma forma integrada. Tal como está, o plano concorre tendencialmente para a promoção de um desenvolvimento "urbano" (construção de infra-estruturas, localização de empresas, etc.) das freguesias do concelho que já são urbanas e de um desenvolvimento "rural" (restauração do património existente, aposta na agricultura, etc.) das freguesias rurais.

<sup>108</sup> Em relação à questão ambiental, refere-se na Magna Carta o conceito de *eco-eficiência* (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 261). De acordo com Tim Jackson, em *Prosperity Without Growth* (Jackson, 2009), a eco-eficiência, que espelha o conceito de *decoupling* relativo, não é uma solução para os problemas ambientais, no sentido em que, somente um *decoupling* absoluto produziria o efeito desejado, isto é, uma redução em termos absolutos das emissões de CO<sub>2</sub> e não apenas relativa ao crescimento económico. O *decoupling* absoluto está longe de ser alcançado. A eco-eficiência é importante para que as actividades humanas possam ser mais sustentáveis, mas não é suficiente no longo prazo.

Para além disto, a defesa dos interesses da região está também presente como um factor importante, nomeadamente no que concerne ao enquadramento do desenvolvimento de Peniche com o PROT-OVT<sup>109</sup> - através do qual Peniche pretende definir-se como "Porta do Mar" - e com o Programa Territorial de Desenvolvimento do Oeste<sup>110</sup>, documentos que definem e enquadram em larga medida a forma como o desenvolvimento pode ocorrer na região. Ora, como já foi referido, ao estabelecer um conjunto de vectores estratégicos e programas de actuação *à priori*, apoiados pela participação popular e definindo, assim, o que se quer para o concelho no horizonte 2025, a câmara adquire um documento através do qual ganhará poder de negociação junto do poder central ou de outras instituições, como a Associação de Municípios, que se encontram a um nível territorial superior.

Por fim, em relação aos aspectos da participação política (em geral) e da democracia (em particular), note-se que a própria realização da Magna Carta, pela forma como foi conduzida, é identificada por um dos entrevistados<sup>111</sup> como um exercício de democracia participativa, ou seja, a realização da Magna Carta pela câmara municipal permitiu alargar o campo de possibilidades para a participação política da população na vida do município, um factor importante do ponto de vista da formulação de estratégias para a promoção de um "outro" desenvolvimento, nomeadamente numa abordagem ao princípio da auto-determinação.

No discurso público (através do documento), fica assim rejeitada a ideia de que apenas grandes investimentos, a construção de vias de comunicação entre Peniche e os grandes centros urbanos (Lisboa e Porto) ou a atracção de investimento externo são suficientes para garantir o desenvolvimento da região. Mesmo que estes sejam considerados factores necessários, fica explicitada a importância de se dar atenção à criação de emprego, à

---

<sup>109</sup> Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo, que "constitui um instrumento de gestão do território que dá orientações para a elaboração dos planos especiais, intermunicipais e municipais de ordenamento do território" (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 261).

<sup>110</sup> "O Programa Territorial de Desenvolvimento do Oeste (2008-2013), elaborado por iniciativa da Associação de Municípios, constitui um documento de programação estratégica de investimentos de base intermunicipal que contém, para a região Oeste, a visão, as opções estratégicas e o plano de acção onde são indicados um conjunto de projectos a desenvolver naquele horizonte" (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 261).

<sup>111</sup> Citação referente à entrevista no anexo III.

sustentabilidade ambiental, à diminuição da pobreza, às questões de distribuição de rendimento e à integração territorial e social do desenvolvimento.

### 3. Conflitos entre a teoria e a prática

Peniche deverá ser capaz de catalisar efeitos positivos que decorrem do seu posicionamento (...) em resultado das boas acessibilidades a Lisboa, ao norte e ao interior do país (com ligação rápida e fácil a Espanha pelo IP6), de investimentos emergentes na envolvente territorial sobretudo em matéria de turismo, que transformam a região num dos mais promissores destinos de golf (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 260).

No entanto, e apesar de apresentar uma proposta de desenvolvimento abrangente e multidimensional e de pretender ter uma atitude activa na sua promoção, as medidas concretas definidas na Carta são tendencialmente favoráveis à promoção do desenvolvimento económico. Assim, na prática e na definição de medidas concretas para o desenvolvimento do concelho, continua a atribuir-se grande importância à atracção de investimento externo, à construção de "grandes obras" e à promoção de Peniche no exterior. É significativo que as medidas definidas na carta como "estruturantes" tenham principalmente a ver com a promoção de Peniche no exterior, através da promoção de Peniche como "Cidade do Mar" ou da instalação de um Centro de Alto Rendimento do Surf, com a construção de infra-estruturas para a localização de empresas, para a promoção do turismo (ampliação da Marina e a dinamização do Porto de Pesca) ou para a realização de investigação, com o restauro de algum património imóvel (recuperação do Fosso da Muralha e a conservação do património histórico-militar, como a Fortaleza de Peniche) e com a requalificação urbana, principalmente do centro histórico e dos bairros sociais.

Para além disso, continua a imperar a ideia de que a localização de Peniche é importante na medida em que o concelho se encontra entre os grandes centros urbanos de Lisboa e Porto. A importância da localização de uma região é um factor que pode ser mais bem entendido a partir das referências conceptuais inerentes ao paradigma *Funcionalista*. A aposta na mobilidade de pessoas, capitais e mercadorias já se mostrou ineficaz, pelo menos quando não acompanhada do reforço das condições que permitam às empresas ou redes económicas locais (muitas vezes, menos competitivas que as empresas localizadas nos grandes centros urbanos) sobreviver num ambiente mais competitivo. Realce-se, assim, a possibilidade de uma crescente desestruturação de economias locais e regionais, fruto da sua abertura pouco controlada a mercados mais competitivos. O caso do interior do país e da forte aposta na construção de vias de comunicação com o litoral durante os anos 90 do século XX, factor que

não impediu a continua desertificação das regiões no interior, é paradigmático do que aqui se pretende expor.

De resto, embora "o combate à pobreza e à exclusão nos bairros sociais, por via de acções integradas de apoio à formação, ao emprego e à inclusão" (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 259) esteja presente enquanto preocupação, não se definem medidas concretas para a persecução destes objectivos.

Repare-se no que refere José Manuel Henriques:

The 'passive', or 'active', adaptation to 'exogenously' determined restructuring processes, aimed at 'attracting' exogenous capital is the most usual interpretation of the possibilities of action. It often leads to blocking the emergence of local initiative and organizational capacity pushing on 'local disintegration' (Henriques, 2006: 295).

Um exemplo de uma adaptação "activa" por parte da câmara de Peniche a processos de reestruturação "exógenos" pode ser encontrado, muito recentemente (2012), na tentativa, encabeçada pela câmara, de impedir o encerramento de cerca de 250 postos de trabalho por parte da ESIP, uma empresa que pertence a um grupo multinacional tailandês desde 2010. A câmara pretende oferecer melhores condições de produção à ESIP, isto é, condições que permitam à empresa reduzir os seus custos de produção para assim não ter de deslocalizar as suas fábricas (neste caso, para Marrocos).

Em 2010, data em que a empresa foi comprada pela multinacional tailandesa - ou no final dos anos 90 do século XX, altura em que a empresa passou pela primeira vez a pertencer a capitais estrangeiros - a câmara poderia ter tido uma intervenção directa no processo, por exemplo, através da participação, como concorrente, no acto de compra da empresa<sup>112</sup>, ou da dinamização da população local para, através de uma organização ou conjunto de organizações locais, participarem no acto de compra da empresa. Desta forma, o seu poder de negociação não teria diminuído, já que os interesses dos proprietários e os da câmara seriam, à partida, semelhantes - a criação ou manutenção do emprego existente na região -, não se

---

<sup>112</sup> Um exemplo, em Portugal, desta forma de agir por parte de uma câmara, pode ser encontrado em *Municípios e Desenvolvimento*, de José Manuel Henriques: de forma a impedir o desmantelamento de uma empresa e a transferência do equipamento para fora do concelho, o município de Castanheira de Pêra decidiu, contra os interesses de um empresário local, participar no acto de compra da empresa. "(...) um parecer jurídico pedido pela Câmara viria a confirmar ter a sua intervenção caído dentro da legalidade para a defesa dos interesses locais" (Henriques, 1990: 115).

tendo de se sujeitar, agora, à criação de condições que permitam que as fábricas<sup>113</sup> da empresa não sejam deslocalizadas (por ser mais vantajoso para o grupo multinacional tailandês).

Assim, de uma forma geral, pode concluir-se que, embora a câmara pretenda ter um papel activo na promoção do desenvolvimento da região, o seu papel foi encarado de uma forma limitada: "(...) current planning remains strongly dependent on ‘the production of the plan’, rather than on processes of collective self-empowerment in order to facilitate intentional change, for example" (Henriques, 2006: 15).

Resumindo, embora a Magna Carta apresente uma noção de desenvolvimento que tem em conta factores de ordem ambiental, social, cultural e política, as medidas consideradas vão essencialmente no sentido de promover o desenvolvimento económico na região. Esta questão assume grande relevância: já se mostrou que o desenvolvimento de uma região não depende, essencialmente, de medidas que promovam o seu desenvolvimento económico. Para além disso, é importante reafirmar que, embora necessário nos casos de regiões muito pobres dado que os mercados continuam a ser um aspecto crucial na distribuição de bens e serviços e que, para se aceder aos mercados é necessário que a população tenha um rendimento mínimo que o possibilite, a mera promoção do crescimento económico, pode ter efeitos negativos no que concerne precisamente aos restantes factores que se pretendem resolver - a promoção do desenvolvimento social, cultural, político e ambiental.

Neste sentido, procurar-se-á em seguida perceber que medidas concretas poderia a câmara ter definido com o objectivo de alcançar o desenvolvimento pretendido.

---

<sup>113</sup> Numa altura em se começa a dar cada vez mais atenção ao sector das conservas (o que se tem manifestado no aparecimento de restaurantes *gourmet* que apenas servem conservas) as fábricas da empresa existentes em Peniche possivelmente geram lucro.

#### 4. Medidas para um Desenvolvimento *From Below*

A incapacidade das instituições centrais lidarem com problemas locais tem vindo a ser amplamente reconhecida. Para além disso, um movimento de transferência de competências "para cima" (para a UE e instituições internacionais) e um movimento de transferência de competências "para baixo" (para o sector público regional, para o sector privado ou para as organizações da economia social e solidária) - embora muitas vezes sem a correspondente transferência de fundos - têm retirado ao poder central algumas das suas competências e capacidades para agir (Stöhr, 2001: 41).

Em *Decentralization and Subsidiarity*, Stöhr identifica alguns pontos nos quais se pode considerar vantajoso a acção para a promoção do desenvolvimento ser efectuada a nível regional ou local - no caso português, a nível municipal - em vez de ser determinada ao nível do poder central.

No caso português, uma câmara municipal tem vantagens quanto à percepção dos diferentes problemas locais, na capacidade para gerar uma acção na qual a intensidade de interacção com a população e com outros organismos (privados, públicos, ONGs,...) seja forte, na potencialidade de acções económicas e sociais locais, na formulação de estratégias e na promoção de sistemas de aprendizagem, marketing e comercialização comuns às várias pequenas e médias empresas existentes na região.

##### Percepção Directa dos problemas

Como já foi referido, de acordo com o paradigma *Territorialista*, o enfoque das medidas de desenvolvimento tem que ser colocado, explicitamente, na satisfação das necessidades sentidas como insatisfeitas pela população de uma região: a satisfação de necessidades "básicas" é um dos referenciais da acção para o desenvolvimento.

Como refere Stöhr, a percepção dos diferentes problemas a resolver, isto é, das diferentes necessidades por satisfazer, é mais bem entendida a nível local. Neste sentido, a câmara deveria tomar acções concretas para perceber que problemas são esses, mas também de que forma estão a ser resolvidos pela medidas concretas definidas pela Magna Carta. Assim, seria importante uma reavaliação contínua da Carta e dos impactos das medidas definidas. No entanto, por falta de verbas e porque "a prioridade política já não ia tanto para

isto"<sup>114</sup> essa avaliação, que estava, aliás, incluída como medida na Magna Carta, não foi - e não está a ser - feita.

#### Intensidade de Interação com a população e outros organismos

A forma e a intensidade com que as diferentes organizações de um território interagem é um factor identificado por Stöhr como fundamental para o desenvolvimento de sistemas de inovação, essencial para promover a competitividade. O efeito sinérgico resultante duma interação forte entre diversas instituições, identificadas com o território, é indicado, em três casos - Mondragon, "*Third Italy*" e *Tecnhopolis Japonesa* -, como sendo o factor preferencial no que concerne ao potenciamento de processos de inovação (Stöhr, 1986).

Em relação à construção de condições que permitam às empresas locais tornarem-se competitivas nos mercados internacionais, através de processos de inovação, repare-se que não se definiram medidas concretas para a promoção de processos de inovação, nomeadamente, o apoio à sinergia entre diversos sectores de actividade locais (escola superior, instituições de crédito, fábricas locais, etc.). Antes, a inovação está essencialmente associada à investigação científica "de grande porte" ou "financeiramente pesada" (energia do mar, utilidade comercial de novas espécies marinhas, etc.). Assim, deverá ser equacionada com mais atenção o peso que as pequenas empresas têm na criação de novo emprego. Portanto seria importante dinamizar junto destas processos de inovação.

No mesmo sentido, a câmara tem também vantagens no estabelecimento de formas de aprendizagem comuns, muitas vezes o resultado destes processos sinérgicos e de uma identificação territorial entre os diferentes actores na região. A marca "Peniche, Capital da Onda" poderia actuar como catalisador desta identificação.

#### Potencialidade de acções económicas e sociais locais

Para além do mar que, como já se referiu, é o recurso que se encontra no centro da reestruturação económica que a câmara pretende desenvolver nos próximos anos (até 2025), a Carta explicita a importância do uso de outros recursos, endógenos à região. No sentido de promover o uso destes recursos, a câmara pretende apostar na certificação de produtos

---

<sup>114</sup> Citação referente à entrevista no anexo II.

regionais, nomeadamente de alguns produtos hortícolas e das Rendas de Bilro<sup>115</sup>, factor que é importante na produção e retenção na região do valor acrescentado aí criado.

Como já foi referido, a mobilização de *todos* os recursos endógenos é uma estratégia importante no que concerne à promoção de um desenvolvimento "alternativo". No entanto, é importante assinalar que, embora o uso dos recursos presentes na região (como é o caso do mar ou dos produtos hortícolas) seja um factor considerado importante para a promoção do desenvolvimento, não se encontram definidas medidas que visem o uso de todos os recursos da região: pretende-se usar mais recursos disponibilizados pelo mar (por exemplo: a captura e uso de novas espécies marítimas com potencial valor comercial, ou a energia das ondas), bem como dinamizar o uso de outros recursos (como é o caso de certos produtos hortícolas), mas a selecção dos recursos a serem usados é principalmente ditada "de cima para baixo", isto é, continuam a ser seleccionados os recursos que mais importância têm nos mercados externos à região<sup>116</sup> (os grandes centros urbanos, por exemplo). Como consequência, é grande o enfoque dado aos "turistas e visitantes" (Câmara Municipal de Peniche, 2009: 257). No mesmo sentido, é considerada muito importante a construção do novo eixo de estrada - o IP6 - que liga Peniche à auto-estrada A8, factor que poderá promover um melhor escoamento de produtos. Do ponto de vista do *Desenvolvimento Local*, é mais importante promover uma boa circulação de pessoas e produtos dentro da própria região (e não entre a região e o seu exterior) de forma a potenciar a formação de circuitos económicos locais (Stöhr, 1981).

Expressed in terms of employment at a given level of productivity, the size of the exchange economy is a function of aggregate demand. Insufficient demand, as Keynes has taught us, will lead to a redundancy of labour. On the other hand, the size of the use-value economy, expressed in terms of hours of work performed, is virtually unlimited" (Friedmann & Weaver, 1979: 192).

---

<sup>115</sup> Actualmente está a ser criado um Museu da Renda de Bilro em Peniche (Anon, 2012).

<sup>116</sup> Um das consequências do processo de integração económica - fortemente acelerado a partir dos anos 70 - é que a utilização dos recursos existentes numa região é seleccionada *from above*, tendo em conta condições e interesses de instituições externas à região. Como consequência, alguns recursos são usados em demasia (podendo esgotar-se) e outros - muitas vezes os mais abundantes - estão subaproveitados, por procura insuficiente, ou falta de valor de mercado, ou por não terem interesse económico. No entanto, muitos recursos há que, não só apenas podem ser usados localmente - e para benefício local - como é o caso do mar em Peniche ou o céu nocturno no Alentejo, como também poderiam ser usados para suprimir necessidades por satisfazer - promovendo o desenvolvimento de uma região.

Ainda em relação aos diferentes recursos, é necessário equacionar o uso dos recursos endógenos para consumo interno da região, nomeadamente através da produção de valores de uso, uma das estratégias apresentadas por Friedmann e Weaver e por eles considerada uma estratégia importante de *Desenvolvimento Local*<sup>117</sup>: não só permite a criação de emprego, como também a satisfação de certas necessidades da população.

Como já se referiu, nem todas as necessidades podem ser satisfeitas através do consumo, por serem "não mercantilizáveis" ou constituírem procura insuficiente; no mesmo sentido, e principalmente em situações de pobreza, é importante perceber de que forma se podem atender necessidades através de um consumo mínimo. Ora, se se centra a acção para o desenvolvimento em torno da satisfação das necessidades "básicas", é importante equacionar formas de as satisfazer que não passem somente pelo consumo nos mercados. A câmara pode ter aqui um papel fundamental, através da dinamização de redes de apoio informais, de solidariedade e de troca.

Destas duas considerações decorre que "the poor no longer appear as 'consumers' (low-income persons) but also as producers of their livelihood. Therefore, the production of use value becomes central in the analysis of the production of livelihood." (Henriques, 2006: 56)

Como exemplo do que aqui se refere, repare-se que não está equacionada nenhuma forma de dinamizar as pequenas produções (familiares) que existem no concelho e que são identificadas como sendo importantes no complemento do salário de muita da população que aí habita; ou na promoção de pequenas embarcações de pesca, que seriam importantes para colmatar situações de pobreza e fome<sup>118</sup>.

Por fim, resta assinalar que a dinamização da economia local está presente enquanto preocupação fundamental, mas que, no entanto, em termos de medidas concretas, a acção camarária resume-se à construção de infra-estruturas (o caso da escola de alto rendimento de surf, por exemplo) e à atracção de investimentos externos, através, por exemplo, da

---

<sup>117</sup> Friedmann e Weaver chamam-lhe, *Agropolitan Development*. A produção de valores de uso é por eles considerada muito importante no caso de sociedades ainda fundamentalmente agrárias (e pobres). No entanto, não há razão para não se considerar esta estratégia para outros países e regiões.

<sup>118</sup> A este respeito, mais recentemente, o presidente tem tentado dinamizar a criação de pequenas empresas de pesca desportiva, que poderiam pescar algum peixe para auto-consumo. É curioso pensar que, não sendo possível criar empresas no sector tradicional das pescas (dado os entraves legais, impostos pela U.E.) são necessárias "formas criativas" para poder permitir e apoiar - através da actividade pesqueira - pessoas com poucos recursos.

construção de uma Agência Municipal de Investimento e Promoção Externa ou de um Parque de Actividades e Negócios Estruturantes e da promoção de Peniche como "cidade do mar" ou da promoção de investigação acerca da energia das ondas.

Assim, pouca atenção é tida quanto à mobilização de factores endógenos para a promoção económica. Medidas como o reforço de circuitos económicos locais (através do reforço do abastecimento local de restaurantes, por exemplo; ou a dinamização de mercados locais), a promoção da qualidade dos produtos locais (e não apenas de certas espécies hortícolas), ou a aplicação de medidas que promovam a criação local de emprego (através da mobilização integral das poupanças locais e do seu uso em actividades geradoras de emprego; ou o reforço da manutenção na região do valor acrescentado aí criado), ou a participação municipal directa no investimento produtivo local, não foram tidas em conta.

## 5. Algumas Considerações

Faltam, essencialmente, medidas que promovam a capacidade interna - ou "endógena" - de animar e sustentar os impulsos de desenvolvimento criados, processos nos quais as organização da economia social e solidária e as organizações populares em geral - as "comunidades de interesse" (Henriques, 1990) - têm grande importância.

Muitas são as necessidades, localmente específicas, que não se encontram satisfeitas, nem pelo acesso aos mercados (por não constituírem procura solvente, ou por não terem "interesse económico"), nem pelo sector público. Nestas situações, é necessário contar com outras formas de fornecer bens e serviços à população.

A economia solidária tem um papel a desempenhar na reflexão acerca da importância económica de formas de organização popular (associações, cooperativas, mutualidades, etc.) que promovam - se possível em cooperação com os sectores público e privado - a satisfação de necessidades através destas formas organizativas. Formas organizativas - informais ou não - que promovem a partilha e cooperação são, com efeito, um recurso muitas vezes "invisibilizado" precisamente pela ideia de que as necessidades são apenas materiais e só se podem satisfazer através da compra ou pela acção do sector público. Para além disso, a reflexão em torno das questões relacionadas com a Economia Social e Solidária, os valores e conceitos que advoga, permitem um olhar mais abrangente mesmo sobre o "espaço económico convencional". Com efeito, a importância da qualidade relacional nas relações económicas, a relevância das especificidades socioculturais para a promoção da inovação de base territorial, os novos modelos de governância na relação entre os sector público, social e privado ou a promoção da satisfação de necessidades com base em modelos alternativos ao do consumo no mercado<sup>119</sup> são questões que não só nos permitem um novo olhar sobre o "espaço económico convencional" (olhar esse que o transforma e que permite perceber a existência de

---

<sup>119</sup> Exemplos concretos da influência da Economia Social e Solidária no estabelecimento de formas alternativas de prestação de serviços, podem ser facilmente encontrados. Note-se por exemplo, uma notícia do *Público*: "Voltámos ao tempo das trocas sem dinheiro" (30 de Outubro de 2012), *in*: <http://economia.publico.pt/Noticia/voltamos-ao-tempo-das-trocas-sem-dinheiro-1528158>. Ai pode ler-se: "Uma empresa precisa de um site novo. Outra quer reparar o ar condicionado. Uma necessita de publicidade. Outra precisa de alugar ou comprar um carro. E se todas pudessem fazer isso, sem ter de gastar dinheiro? Simplesmente trocando bens e serviços umas com as outras? Em Portugal, há uma empresa responsável por gerir este comércio recíproco multilateral (...) Um negócio que está a ganhar fôlego com a actual crise e com as crescentes dificuldade de liquidez das empresas".

economias fundadas nas relações sociais e não só no "interesse próprio"), como também contribuem para o aperfeiçoamento de modelos empresariais convencionais<sup>120</sup>.

No caso de Peniche, concelho com mais associações e associados *per capita* em Portugal, a possibilidade de animar as associações existentes no sentido da identificação de problemas de desenvolvimento e na procura de soluções (endógenas) para esses problemas, ilustra bem a possibilidade de aprofundamento que a perspectiva *Territorialista* oferece à acção municipal. Com efeito, esta forma de actuar viria mais ao encontro dos pressupostos do paradigma referido. Tendo em conta que as soluções "endógenas" para os problemas locais, muitas vezes não surgem espontaneamente, cabe à câmara animar as diferentes organizações locais e ajudar à construção de condições de emancipação e resiliência - dinamizando processos de organização, mediando conflitos e gerindo diferentes interesses sobre o território. O sector associativo confere "resistência" e "resiliência" ao território, na medida em que corresponde à tentativa "endógena" de satisfação de necessidades e resolução de problemas específicos de desenvolvimento. É uma forma de autonomia em relação ao estado e ao mercado: o uso de um recurso - a organização local - para a resolução de uma qualquer necessidade. Repare-se no que refere José Manuel Henriques: "initiatives from the 'autonomous sector' may help reduce 'market-dependency' and increase opportunities to income-earning activities in meeting intermediate needs" (Henriques, 206: 294)

Está assim em falta a mobilização de factores endógenos para a criação de condições que permitam a realização do futuro desejável e de um desenvolvimento duradouro.

[Development From Below] means a clear departure from the primarily economic concept of development held in the 1950s and 1960s with its ensuing pressure on individuals, social groups, and territorially organized communities to develop only a narrow segment of their capabilities and resources as determined 'from above' by the world system, and neglecting other capabilities and self-determined objective in order to retain a competitive position in economic and political terms vis-à-vis the rest of the world (Stöhr, 1981: 40).

---

<sup>120</sup> Note-se, por exemplo, no pensamento de Michael Porter a influência da importância atribuída ao "local" e às relações de parceria de base territorial (ou *clusters*) no desenvolvimento das vantagens competitivas de uma região ou empresa, ou a tendência, mais ou menos recente, junto do sector empresarial, no estabelecimento de formas de gestão mais horizontais e participativas.

## CONCLUSÃO

Satisfying attempts to make explicit the content of 'local development' can hardly be found. 'Local development' is increasingly the object of explicit discourse, though in ways which are not always clear. In fact, beyond action at local level, the mobilization of local actors and the adoption of integrated strategies aiming at employment, one cannot see clearly neither which is the kind of contextual change that is implicitly aimed at nor which are the factors and conditions which this contextual change may depend on (Henriques, 2006: 221-222)

Como já foi referido, ao perspectivar a promoção do desenvolvimento de uma forma centralizada, economicista e a níveis territoriais cada vez maiores, o paradigma *Funcionalista* confere (teoricamente) pouco espaço de manobra a uma câmara ou a órgãos institucionais que trabalhem a níveis de intervenção territoriais inferiores ao nacional (caso das regiões político-administrativas, em vários outros países da União Europeia, por exemplo) na persecução de objectivos de desenvolvimento. Neste caso, o papel de uma câmara cinge-se à adaptação passiva a processos de desenvolvimento exogenamente criados. Pelo contrário, o *Desenvolvimento Local* propõe uma atitude activa por parte das câmaras (no caso português) ou das regiões político-administrativas (no caso de vários outros países) na persecução de objectivos de "outro" desenvolvimento<sup>121</sup> e, mais concretamente, na defesa activa dos interesses da região onde se insere (processo de *selective closure*).

Neste sentido, não só o paradigma do *Desenvolvimento Local* é mais indicado na leitura e análise da acção municipal portuguesa com vista à promoção do desenvolvimento regional, como também tem uma maior potencialidade em informar os municípios na definição de medidas concretas de desenvolvimento.

Assim, procurámos neste trabalho compreender de que forma é interpretado este paradigma ao nível de uma câmara municipal - o município de Peniche - e como poderia este paradigma informar os municípios na procura de soluções "inovadoras" para a persecução de objectivos de desenvolvimento.

Tendo em conta que as raízes do *Desenvolvimento Local* podem ser encontradas na própria reformulação do conceito de desenvolvimento, considerou-se importante, então, perceber qual a relação que a câmara estabeleceu entre o conceito de desenvolvimento

---

<sup>121</sup> Diminuição da insatisfação de necessidades, criação de emprego, controlo ambiental, etc.

apresentado e as medidas para a sua concretização.

Concluiu-se que, embora o conceito de desenvolvimento apresentado refira, explicitamente, noções que vão muito para além da necessidade de promover o crescimento económico, na prática, as medidas definidas estão preferencialmente localizadas em torno de temas tendencialmente conducentes à promoção do crescimento económico: não só há poucas medidas explicitamente direccionadas para a resolução de problemas não económicos, como as medidas definidas continuam a encaixar num modelo de actuação municipal que é ou passivo ou se limita a ser activa na sua adaptação a factores exógenos.

Para a realização destes objectivos recorreu-se, como já se referiu, à análise em pormenor de um documento elaborado pela câmara de Peniche em 2008 - a Magna Carta, Peniche 2025 - que não só espelha as concepções do município quanto àquilo que considera ser desenvolvimento, como também define em larga medida as direcções a serem tomadas para se atingirem os objectivos de desenvolvimento definidos.

No caso do município de Peniche, este documento ter-se-á constituído como uma primeira abordagem à promoção de um papel activo por parte da câmara municipal na persecução do desenvolvimento do concelho. A determinação dos principais problemas socioeconómicos do concelho, o estabelecimento de metas e objectivos no horizonte 2025 e a definição de medidas a serem executadas com a cooperação activa da câmara municipal para a concretização dos objectivos propostos, são sinais da competência que a câmara assume para si no processo de promoção do desenvolvimento do concelho.

No entanto, a análise efectuada permite concluir que, apesar da aparente atitude activa por parte da câmara na persecução de um "outro" desenvolvimento, as medidas concretas definidas partem de um entendimento economicista do conceito de desenvolvimento. O estudo de caso serve como ilustração das ambiguidades e contradições que podem advir desta questão: ao agir somente como "facilitadora" da entrada do desenvolvimento, a câmara está a contribuir, ao mesmo tempo, para o reforço das condições que diminuem a sua capacidade de intervir para a promoção de um "outro" desenvolvimento, gerado a partir da mobilização integral de factores e energias endógenas. O caso das negociações entre a câmara e uma empresa multinacional tailandesa a propósito do encerramento de postos de trabalho em Peniche é disto exemplo<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> Ver capítulo III, 3.

Muitas razões podem ter contribuído para o desfasamento verificado entre a "teoria", isto é, o conceito de desenvolvimento apresentado, e a "prática", isto é, a acção municipal para a promoção desse desenvolvimento.

Por um lado, a falta de modelos claros de aplicação do paradigma *Territorialista* - e o "experimentalismo" de algumas propostas - é um factor dissuasor do seu uso, enquanto instrumento para informar os municípios na sua acção.

Por outro lado, a impossibilidade de se equacionarem, em termos matemáticos, comportamentos humanos e relações sociais (que são a base das propostas existentes para um modelo de desenvolvimento alternativo) e a importância actual dada à "matematização" de modelos (tendência que se tem vindo a verificar, por exemplo, na forma como se pensa a economia convencional, hoje em dia) são dois factores que potencialmente concorrem para a inibição da actuação política com vista à acção concreta para a promoção de um "outro" desenvolvimento.

Além destas questões, também a necessidade de equacionar o recurso a uma variedade de outras disciplinas e áreas do saber para além da economia (sociologia, psicologia, antropologia, animação sociocultural, etc.) para informar a acção e o necessário estabelecimento de parcerias entre diferentes instituições (câmara municipal, juntas de freguesia, centros de emprego, organizações da sociedade civil, etc.) levantam dificuldades tanto metodológicas, no que concerne à investigação, como práticas, no que concerne à actuação política local.

Por fim, a falta de visibilidade pública de algumas das opções políticas à disposição pode ter um efeito dissuasor da acção: politicamente, são mais favoráveis as medidas que têm um impacto "visual" directo (como é o caso das "grande obras públicas") do que medidas que, não só não são visíveis como também só poderão apresentar resultados a longo prazo (e dificilmente quantificáveis), com certeza, já fora do mandato de quem as implementou. A própria realização da Magna Carta é disso exemplo: depois de passado o entusiasmo inicial criado no concelho em torno desta iniciativa, algumas das medidas aí definidas - como por exemplo, o estabelecimento de uma forma de avaliação contínua do impacto da Magna Carta no concelho<sup>123</sup> - foram abandonadas. Para o mesmo sentido concorre a tendência para a

---

<sup>123</sup> Não chegaram a ser equacionadas formas "alternativas" de recolha de dados (por exemplo, através de uma cooperação com os CTT locais) que poderiam ser relevantes para a (re)definição das estratégias municipais definidas na Magna Carta.

invisibilidade de medidas com baixo retorno financeiro (embora com um "retorno social" potencialmente alto, a longo prazo).

Hoje, o *Desenvolvimento Local* é, cada vez mais, alvo de discursos sobre e para as regiões, discursos esses proferidos a vários níveis territoriais e interpretados por responsáveis políticos, pelos *media*, pela academia e pela generalidade do senso comum, que associa *Desenvolvimento Local* à promoção do desenvolvimento (noção muitas vezes não explicitada) a um nível territorial pequeno. Neste sentido o conceito em pouco se diferenciaria da promoção do crescimento económico de uma região através da utilização dos seus recursos endógenos. É essa, com efeito, a principal interpretação que se faz deste paradigma.

Por outro lado, esta instrumentalização do conceito revela a sua importância:

O conceito *Desenvolvimento Local* é um conceito apelativo, na medida em que sugere, à generalidade da população, uma preocupação acrescida por parte da comunidade política sobre os problemas específicos das regiões. É, por exemplo, com base na ideia de um desenvolvimento "local" que práticas de certificação de certos produtos regionais são justificadas.

Em termos dos municípios e, nomeadamente, através dos discursos europeus sobre o tema, é também fácil perceber o uso do conceito. Em Portugal, onde o processo de regionalização está por ser discutido (e, eventualmente, executado), os municípios tendem a ser as instituições que mais têm a ganhar com este discurso e preocupação acrescida com as regiões: com efeito, no caso português, são os municípios os principais intermediários entre as ideias de um desenvolvimento "local" e a sua prática efectiva, no terreno. Constitui-se, para além disso, como uma estratégia política de afirmação das regiões.

Do ponto de vista das instituições, e nomeadamente dos municípios, os discursos em torno do *Desenvolvimento Local* e de conceitos associados são importantes por constituírem, actualmente, aspectos centrais das candidaturas a fundos europeus. O estabelecimento de parcerias - que são uma exigência das candidaturas a muitos fundos - pode ser um factor importante no desenvolvimento de uma capacidade organizativa de base territorial. No entanto, as próprias disposições legais em torno das candidaturas podem perverter os objectivos iniciais: originalmente, as parcerias não seriam um meio para atingir um fim (ter acesso a um subsídio), mas um fim em si mesmas, de forma a que, terminados os subsídios, a acção para a promoção do desenvolvimento pudesse ser continuada com base na capacidade organizativa criada durante a duração do projecto. Como consequência da perversão criada, não se usam todas as potencialidades que as parcerias de génese territorial têm para a

promoção do desenvolvimento de uma região, nomeadamente a sua potencialidade para "gerar" inovação na acção. A promoção de redes de colaboração ou a facilitação e animação da comunicação entre diferentes actores da região seriam medidas simples (e baratas) que poderiam ser implementadas pela câmara e ter implicações importantes ao nível, por exemplo, da promoção da inovação de base territorial.

Uma compreensão mais aprofundada das implicações do paradigma do *Desenvolvimento Local* é necessária: se não se atender às suas especificidades, nomeadamente a necessidade de uma transformação estrutural dos mecanismos que potenciam o desenvolvimento regional, o desenvolvimento "polarizado" manter-se-á: o facto do concelho de Peniche conseguir "desenvolver-se", a partir dos seus próprios recursos e com base na sua capacidade de atracção de investimentos externos e turismo, não implica que outras regiões na envolvente do concelho se venham a desenvolver da mesma forma ou que não venham a sofrer de problemas causados precisamente pelo desenvolvimento de Peniche.

Por fim, note-se que, em termos económicos, é evidente que uma câmara municipal não pode controlar, por si só, processos de inflação, de desemprego ou de dependência nacional em relação às importações. No entanto, localmente podem ser tomadas medidas que diminuam os impactos negativos da reestruturação económica global - e os seus efeitos espacialmente diferenciados<sup>124</sup> - ao mesmo tempo que contribuem, localmente e como consequência, para a satisfação de necessidades "básicas", para o aumento da resiliência local e, de uma forma geral, para o desenvolvimento da região.

Por outro lado, fica por responder de que forma pode o paradigma *Territorialista* informar os poderes públicos na persecução de objectivos de desenvolvimento nacional - e não apenas regional. Duas pistas são apontadas: primeiro, é necessário que o conjunto de *todos* os municípios tome medidas de desenvolvimento activas na defesa dos seus interesses próprios; segundo, para terem impacto nacional, as medidas preconizadas pelo paradigma *Territorialista*, teriam que ser coordenadas a escalas territoriais superiores, tendo-se sempre em conta os interesses das escalas territoriais mais pequenas, isto é, a aplicação do princípio da subsidiariedade: "our description of salient elements of the agropolitan development traces the contours of a possible development which confronts directly the need for combing local spontaneity with state organization" (Friedmann & Weaver, 1979: 194).

---

<sup>124</sup> Sobre-exploração de alguns recursos e subaproveitamento de outros, desemprego, deslocalização de empresas, poluição, desertificação, etc.

No sentido do que aqui se disse duas perspectivas de aprofundamento se desenham: por um lado, a necessidade de dotar os modelos de *Desenvolvimento Local* de um maior rigor, nomeadamente quanto à definição dos conceitos base envolvidos e quanto à forma que assume a sua concretização, ao nível de um concelho e das políticas possíveis para a promoção do desenvolvimento regional; por outro lado, a necessidade de se aprofundar a discussão quanto à forma e substância de uma política *nacional* para a promoção do desenvolvimento *regional*. Não só de que forma pode uma política nacional reforçar os poderes e competências dos municípios quanto à sua actuação com vista à promoção do desenvolvimento regional, como também de que forma pode o poder central coordenar as iniciativas regionais para a persecução de um "outro" desenvolvimento.

O trabalho aqui começado pode e deve ser continuado: para além da análise do papel da câmara no processo de desenvolvimento do concelho, pretendemos perceber quais os impactos socioeconómicos que já se poderiam observar no Concelho, decorrentes do processo iniciado com a *Magna Carta*. Para a realização deste objectivo, teria sido necessário, para além da análise de dados estatísticos considerados relevantes, a recolha de outros dados bem como o seu tratamento estatístico e subsequente construção de indicadores - por exemplo, coeficientes e quocientes de localização. No entanto, dada a dificuldade encontrada na pesquisa dos dados necessários - estatísticas sobre o emprego criado desde 2008, bem como, especificamente, estatísticas acerca das características das empresas em que foi criado novo emprego, desde 2008 - não foi possível realizar este objectivo. A dificuldade no levantamento de dados estatísticos relevantes para o concelho foi, aliás, uma das causas apontadas (durante as entrevistas realizadas) como barreira à realização de alguns dos objectivos presentes na própria *Magna Carta*, nomeadamente a sua contínua (re)avaliação para apoio às tomadas de decisão e gestão futuras. Embora não se possa estabelecer uma ligação causal a partir dos dados recolhidos (isto é, não é possível inferir acerca da relação de causalidade entre a formulação da *Magna Carta* e as transformações socioeconómicas que ocorreram no concelho de Peniche), a análise destes indicadores poderia apontar pistas que ajudassem à actuação da câmara. Num cenário de austeridade, em que a exigência na alocação de meios é grande, poderia ser vantajoso para a câmara perceber, por exemplo, qual o tipo de empresas que têm vindo a criar emprego nos últimos anos em Peniche, por exemplo. Embora possa ter grande interesse para o concelho, este trabalho envolve a recolha de dados, algo que se poderá revelar difícil no momento actual. Assim, fica a pergunta: que tipo de formas organizativas pode a

câmara municipal animar no sentido de potenciar a recolha de dados estatísticos relevantes para o concelho?

Os estudos provenientes da área da Economia Social e Solidária, bem como as políticas públicas por ela informadas, são ainda embrionários e iniciam ainda o percurso de se estabelecerem com impacto similar ao das ainda hegemónicas teorias clássicas da Economia. Porém, defende-se aqui que o aprofundamento desta área é fundamental, não só para o enriquecimento da disciplina de Economia, como também para o exercício de uma sociedade democrática, sinónimo de pluralidade de visões e orientações de acção.



## BIBLIOGRAFIA

- Anon (2012), "Câmara de Peniche vai Criar Museu da Renda de Bilro", *Público*, 17 de Outubro, p.30a.
- Asociación Plan Estratégico Ciudad de Burgos (2009), Estudio de Prospectiva Territorial para la Ciudad de Burgos, Burgos, Politécnica. (Online) Disponível em: <http://burgosciudad21.org/adftp/informe%20definitivo%20GUELL%20NOV%2009.pdf> [acedido a 3 de Agosto de 2012].
- Barca, Fabrizio (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Relatório independente preparado a pedido de Danuta Huebner, comissária para a Política Regional, CEC, Bruxelas. (Online) Disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-09-642\\_pt.htm?locale=fr](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-642_pt.htm?locale=fr) [acedido a 21 de Janeiro de 2012].
- Bell, Judith (1997), *Como Realizar um Projecto de Investigação: Um Guia para a Pesquisa em Ciências Sociais e da Educação*, Lisboa, Gradiva.
- Bom, L. (2012), A Nova Era de Desenvolvimento em Angola. *Expresso - Caderno Economia*, 27 de Outubro. p.39.
- Câmara Municipal de Peniche, (2004), *Diagnóstico Social do Concelho de Peniche 2004*. Relatório preparado para o concelho de Peniche em Julho de 2004. (Online) Disponível em: [http://www.cm-peniche.pt/\\_uploads/RedeSocial/DiagnosticoSocialConcelhoPeniche\\_2004.pdf](http://www.cm-peniche.pt/_uploads/RedeSocial/DiagnosticoSocialConcelhoPeniche_2004.pdf) [acedido a 30 de Outubro de 2012].
- Câmara Municipal de Peniche, (2009), *Magna Carta - Peniche 2025: Diagnóstico Estratégico, Estratégia de Desenvolvimento e Programas de Actuação*. (Online) Disponível em: [http://www.cm-peniche.pt/\\_uploads/PDF\\_MagnaCarta/Magna\\_Carta\\_Peniche2025\\_vFinal\\_imp\\_08\\_2011.pdf](http://www.cm-peniche.pt/_uploads/PDF_MagnaCarta/Magna_Carta_Peniche2025_vFinal_imp_08_2011.pdf) [acedido a 20 de Janeiro de 2012].
- Capello, Roberta e Peter Nijkamp (2009), "Introduction: regional growth and development theories in the twenty-first century - recent theoretical advances and future challenges", em Roberta Capello e Peter Nijkamp (orgs.), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Costa, Alfredo Bruto, *et al* (2008), *Um Olhar sobre a Pobreza: Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Gradiva.
- Dag Hammarskjöld Foundation, (1975), *What Now: Another Development*. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation. (Online) Disponível em: [http://www.dhf.uu.se/pdf/filer/75\\_what\\_now.pdf](http://www.dhf.uu.se/pdf/filer/75_what_now.pdf) [acedido a 24 de Agosto de 2012].
- Delgado, Nelson (2001) "Desenvolvimento Local e Extensão Rural e Pesqueira: Reflexões Metodológicas", *Estudos Sociedade e Agricultura*, s.a. (Online) Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/esa/art/200104-062-073.pdf> [acedido a 4 de Agosto de 2012].

- Douglass, Mike (1981), "Agropolitan Development: An Alternative for Regional Development in Asia", *The Himalayan Review*, 13. (Online) Disponível em: [nepjol.info/index.php/HR/article/download/4494/3749](http://nepjol.info/index.php/HR/article/download/4494/3749) [acedido a 24 de Agosto de 2012].
- Eco, Umberto (1977), *Como se faz uma Tese em Ciências Humanas*, Lisboa, Editorial Presença.
- Ferrão, João (2011), *O Ordenamento do Território como Política Pública*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Friedmann, John (1987), *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton, Princeton University Press.
- Friedmann, John (1992), *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Cambridge, Blackwell Publishers.
- Friedmann, John e Clyde Weaver (1979), *Territory and Function*, London, Edward Arnold Ltd.
- Giddens, Anthony (1993), *Sociology*, Cambridge, Blackwell Publishers.
- Giddens, Anthony (2010), *Sociologia*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Godet, Michel (1985), *Prospective et Planification Stratégique*, Paris, Économica.
- Godet, Michel (1993), *Manual de Prospectiva Estratégica: da Antecipação à Acção*, Lisboa, Dom Quixote.
- Grilo, Manuel (no prelo), *Das Matanças do Porco à Feira do Fumeiro de Vinhais: Patrimonialização e transformações sociais de um produto alimentar artesanal*, Dissertação de Mestrado em Antropologia: Cultura Material e Consumos, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - Universidade Nova de Lisboa. (Online) Disponível em: [http://run.unl.pt/bitstream/10362/6961/2/Tese\\_%20MTG\\_das%20matanças%20à%20feira%20do%20fumeiro%20de%20Vinhais.pdf](http://run.unl.pt/bitstream/10362/6961/2/Tese_%20MTG_das%20matanças%20à%20feira%20do%20fumeiro%20de%20Vinhais.pdf). [acedido a 12 de Fevereiro de 2012]
- Henriques, José (1990), *Municípios e Desenvolvimento*, Lisboa, Escher.
- Henriques, José (2006), *Global Restructuring and Local Anti-Poverty Action: Learning from European Experimental Programmes*, Tese de Doutoramento em Economia do Desenvolvimento, Lisboa, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa. (Online) Disponível em: [http://repositorio-iul.iscte.pt/bitstream/10071/273/1/Tese%20de%20Doutoramento\\_José%20Manuel%20Henriques.pdf](http://repositorio-iul.iscte.pt/bitstream/10071/273/1/Tese%20de%20Doutoramento_José%20Manuel%20Henriques.pdf).
- Henriques, José (2007), "Governança, "desintegração local" e governança: discursos e possibilidades" em Isabel Salavisa, Walter Rodrigues e Sandro Mendonça (orgs.), *Inovação e Globalização: Estratégias para o Desenvolvimento Económico e Territorial*, Porto, Campo das Letras.
- Henriques, José (2009), "Inovação Social e Animação Territorial: Contributos da Iniciativa Comunitária Equal em Portugal", *Revista Sociedade e Trabalho*, 12.
- Henriques, José (2010), "Crise, Economia Social e Solidária e 'Integração Económica' na

- Acção Contra a Pobreza", *Revista de Economia Solidária*, 2.
- Jackson, Tim (2003), *Prosperity Without Growth*, London, Earthscan.
- Kuhn, Thomas (2009), *A Estrutura das Revoluções Científicas*, Lisboa, Guerra & Paz.
- Laville, Jean -Louis (2009), "A Economia Solidária: Um Movimento Internacional", em *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 84, pp.7-47.
- Louçã, Francisco e José Caldas (2009), *Economia(s)*, Porto, Edições Afrontamento.
- Louçã, Francisco e Mariana Mortágua (2012), *A Dívida(Dura) - Portugal na crise do Euro*, Lisboa, Bertrand.
- Lopes, António (1995), *Desenvolvimento Regional*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Matias, L., 2006. "Opel da Azambuja fecha amanhã ao fim de 43 anos", *Diário de Notícias*. (Online) Disponível em: [http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content\\_id=650296](http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=650296) [acedido a 17 de Outubro de 2012].
- McMillan, Margaret, Dani Rodrik e Karen Horn (2003), "When Economic Reform Goes Wrong: Cashews in Mozambique", *NBER Working Paper*, 9117. (Online) Disponível em: [http://www.nber.org/papers/w9117.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w9117.pdf?new_window=1) [acedido a 5 de Julho de 2012].
- Marx, Karl (1990), *O Capital - Primeiro Volume, Livro I*, Lisboa, Edições Avante!.
- Murteira, Mário (1995), *Economia Mundial: A Emergência duma Nova Ordem Mundial*, Lisboa, Difusão Cultural.
- ONU, (1970), *International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade*. (Online) Disponível em: <http://www.eytv4scf.net/a25r2626.htm> [acedido a 24 de Maio de 2012].
- Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.
- Porter, Michael (1998), *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press.
- Reis, José e João Rodrigues (2011), "A Crise como Oportunidade?", em José Reis e João Rodrigues (orgs.), *Portugal e a Europa em Crise: Para Acabar com a Economia de Austeridade*, Lisboa, Actual Editora.
- Rodrigues, João (2010), "A Economia Política da Austeridade Orçamental", em José Reis e João Rodrigues (orgs.), *Portugal e a Europa em Crise: Para Acabar com a Economia de Austeridade*, Lisboa, Actual Editora.
- Samuelson, Paul e William Nordhaus (1988), *Economia*, Lisboa, McGraw-Hill.
- Santos, Boaventura (2005), "Os processos da globalização", em Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?*, Porto, Edições Afrontamento.
- Sen, Amartya (2003), *Desenvolvimento como Liberdade*, Lisboa, Gradiva.
- Seers, Dudley (1969), "The Meaning of development". *Institute of Development Studies*, Communication 44.

- Stiglitz, Joseph (2003), *Globalization And Its Discontents*, Nova Iorque, Norton & Company Ltd.
- Stöhr, Walter (1981), "Development from Below: The Bottom-Up and Periphery-Inward Development Paradigm", em Walter Stöhr e D. R. Taylor (orgs.), *Development from Above or Below?*, Chichester, John Wiley & Sons Ltd.
- Stöhr, Walter (1984), "Changing External Conditions and a Paradigm Shift in Regional Development Strategies?", *Estudos de Economia*, IV (4), pp.461-484.
- Stöhr, Walter (1986), "Regional Innovation Complexes", *Papers of the Regional Science Association*, 59, pp.29-44.
- Stöhr, Walter (1987a), "The spatial division of labour and entrepreneurial strategies", em Herman Muegge e Walter Stöhr (orgs.), *International Economic Restructuring and the Regional Community*, Aldershot, Avebury.
- Stöhr, Walter (1987b), "Regional economic development and the world economic crisis", *Papers of the Regional Science Association*, XXXIX (2), pp.187-197.
- Stöhr, Walter (1989), "Regional Policy at the Crossroads: An Overview", em Louis Albrechts, Frank Moulaert *et al* (orgs.), *Regional Policy at the Crossroads*, Londres, Jessica kingsley Publishers.
- Stöhr, Walter (1990), "On the Theory and Practice of Local Development in Europe", em Walter Stöhr (org.), *Global Challenge and Local Response: Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*, Londres, The United Nations University.
- Stöhr, Walter (1992), "Local initiative networks as an instrument for the development of peripheral areas", em Markku Tykkyläinen (org.), *Development Issues and Strategies in the New Europe*, Aldershot, Avebury.
- Stöhr, Walter (2001), "Subsidiarity: A Key Concept for Regional Development Policy", em Walter Stöhr, Josefas Edralin e Devyani Mani (orgs.), *New Regional Development Paradigms - Volume 3*, London, Greenwood Press.

## Anexos

I) Guião da entrevista semi-directiva ao entrevistado A (técnico camarário) e síntese da entrevista

II) Guião da entrevista semi-directiva ao entrevistado B (técnico camarário) e síntese da entrevista

III) Guião da entrevista semi-directiva ao entrevistado C (decisor político) e síntese da entrevista

I)

## 1) Guião da entrevista semi-directiva ao entrevistado A (técnico camarário)

### 1 - (quem participou na elaboração da carta?)

. De que forma decorreram as reuniões preparatórias da Magna Carta? (que tipo de reuniões, quantas reuniões, com que objectivos, tipo e forma de participação, ...)

. Foram convidados actores específicos para participarem nos trabalhos que deram origem à elaboração da Magna Carta? Se sim, quais?

. Quantas entidades e pessoas participaram nas reuniões ("ateliers de prospectiva", sessões temáticas do Jogo de Actores e Convenções "Sou de Peniche) em que se procedeu à elaboração e escolha do cenário desejável?

. De que forma esteve o sector associativo ("3º sector") envolvido no processo de elaboração da Carta?

### 2 - (porquê esses actores?)

. Procurou-se ter conhecimento de quais eram as necessidades básicas sentidas pelos participantes como insatisfeitas?

### 3 - (qual o papel da câmara no processo?)

. Foi a câmara que mobilizou as energias para a realização da carta?

. Que dificuldades foram sentidas durante o processo?

### 4 - ("pós-2008")

. Que medidas propostas na Carta já começaram a ser executadas (desde 2008)?

. Para além dessas medidas, tem conhecimento de alguma outra acção da câmara?

. Em que sectores têm aparecido maior número de empresas?

. Quantas empresas foram criadas desde 2008?

. De que tipo são? (pequenas, médias, grandes)

. Quantos novos postos de trabalho foram criados desde 2008?

. Qual a evolução do emprego no Concelho nos últimos quatro anos?

. Quantas empresas/actividades novas ligadas ao mar foram criadas?

. Qual a variação do turismo nas melhores alturas para fazer surf?

. Há algum sinal de inovação tecnológica nos sectores ligados ao mar?

### 5 - (outras)

. Tem-se conhecimento do nível de poupança da população?

. Que formas de financiamento para promover a execução das medidas definidas na Magna Carta estão pensadas?

## 2) Síntese da entrevista

O entrevistado participou na realização da Magna Carta, nomeadamente durante sessões de trabalho realizadas com um conjunto de actores institucionais e profissionais ligados à área

social e onde foram solicitadas questões sobre aspectos socioeconómicos do concelho de Peniche, feitos o levantamento de problemas e necessidades e a identificação de pistas futuras para desenvolvimento do concelho. O objectivo era ajudar à construção dos diferentes cenários.

Além disso, participou activamente, como cidadão, nas convenções "Sou de Peniche" pelo que pôde fornecer um bom *insite* acerca da forma como decorreram estas convenções e da sua utilidade para a formulação da Magna Carta. Identificou as convenções "Sou de Peniche" como sendo necessárias para "fazer a devolução [à população] daquilo que ia sendo o trabalho no âmbito da Magna Carta e [para potenciar o] envolvimento (...) da população na discussão da Magna Carta, na construção daquilo que eram os desafios a lançar e a fazer constar da Magna Carta".

Em relação às convenções, refere que "[estavam lá muitas] pessoas que de outra forma não teriam acesso a determinadas informações sobre a Carta e ai percebe-se que houve um investimento por parte da câmara em tornar públicas [as convenções] (...) por correio electrónico, mas há também uma divulgação muito mais alargada a nível dos meios locais de divulgação das Convenções (...) a rádio, os jornais locais (...) não [houve] uma divulgação restrita para um determinado tipo de pessoas (...) houve uma divulgação ampla".

Refere também que a participação nas Convenções "Sou de Peniche" se estendeu "a um conjunto diversificado de destinatários (...) não só a população, mas também as organizações e estamos a falar não só de organizações sem fins lucrativos, como também outras organizações não governamentais e também empresas locais" e que "[as Convenções] suscitaram sempre participação (...) até pela pertinência das questões que a Magna Carta toca e pela forma como as coisas foram conduzidas, nomeadamente, recorro a parte da apresentação dos cenários a que se chegou com a Magna Carta, com as metáforas em torno dos peixes, o cenário da sardinha (...) os cenários foram traçados com imagens que diziam particular respeito (...) à realidade de Peniche (...) a questão do peixe (...) isto tudo serviu para suscitar interesse. Nas sessões as pessoas levantaram questões, tomaram posição (...) houve uma participação activa sempre que foi abordada a questão da Magna Carta"

Apesar da tentativa de ampla divulgação por parte da Câmara, o entrevistado refere que "a participação das classes populares foi mais ténue (...) é evidente que a mensagem não terá chegado de igual forma às diferentes classes sociais" referindo, para além disso que as "classes sociais" mais pobres não estavam representadas por qualquer tipo de organização da sociedade civil.

Em relação aos dados estatísticos disponíveis, o entrevistado refere que "O INE tem esse tipo de informação" e que o problema dos dados tem a ver com a periodicidade da sua actualização. Refere que "no que diz respeito às actividades económicas nós [a Câmara] não temos muita informação"

Em relação a algumas actividades que têm vindo a ser desenvolvidas pela Câmara desde 2008, o entrevistado refere que "a questão de "Peniche - Capital da Onda" cresceu e tem-se vindo a consolidar (...) a câmara tem vindo a apoiar os desportos de deslize ou que têm a ver com a

"exploração da onda". A Câmara está a criar um Centro de Alto Rendimento de Surf ... um dos factos perceptíveis nos últimos anos tem sido o crescimento das escolas de surf ... lojas de surf com artigos de surf ... se há indústria que se percebe que tem vindo a crescer ... essa é uma delas, umas das actividades que tem estado em expansão ... os complexos com dormidas e ao mesmo tempo com uma série de serviços oferecidos em volta do surf (...) ao longo do ano é perceptível o aumento do número de surfistas nas nossas costas.

Quando questionado acerca das iniciativas que a câmara tido no sentido de favorecer a formação profissional de trabalhadores, o entrevistado refere que "as respostas não são directamente da Câmara. Indirectamente participamos junto aos nossos parceiros que são promotores de formação ... quer na identificação dos destinatários, quer no funcionamento e logística dos cursos (...) temos a funcionar um grupo de trabalho [no âmbito da Rede Social] que se chama "emprego, formação e empreendedorismo" e é no âmbito desse grupo que articulamos as questões ligadas à área da formação ... alfabetização também já temos (...) no âmbito desse grupo (...) nós não promovemos [a formação] mas estamos em comunicação com os parceiros locais, também através do centro de emprego.

## II)

### 1) Guião da entrevista semi-directiva ao entrevistado B (técnico camarário)

#### **1 - (Porquê uma estratégia?)**

. Em 2008, de que forma se estava a reflectir a crise económica no Concelho?

#### **2 - (Porquê esta estratégia?)**

. Porque é que se escolheu esta solução (porquê o Mar)?

. Quais são as prioridades da câmara ao pensar o desenvolvimento do concelho?

#### **3 - (quem participou na elaboração da carta?)**

. De que forma decorreram as reuniões preparatórias da Magna Carta? (que tipo de reuniões, quantas reuniões, com que objectivos, tipo e forma de participação, ...)

. Foram convidados actores específicos para participarem nos trabalhos que deram origem à elaboração da Magna Carta? Se sim, quais?

. Quantas entidades e pessoas participaram nas reuniões ("ateliers de prospectiva", sessões temáticas do Jogo de Actores e Convenções "Sou de Peniche) em que se procedeu à elaboração e escolha do cenário desejável?

. De que forma esteve o sector associativo envolvido no processo de elaboração da Carta?

#### **4 - (porquê esses actores?)**

. Qual o critério de selecção dos actores que participaram nas reuniões preparatórias?

. Foram auscultadas quais as necessidades sentidas pelos participantes?

#### **5 - (qual o papel da câmara no processo?)**

. Foi a câmara que mobilizou as energias para a realização da carta?

. Qual o papel da câmara no processo de elaboração da carta?

. Que dificuldades foram sentidas durante o processo?

#### **6 - ("pós-carta")**

. Que medidas propostas na Carta já começaram a ser executadas (desde 2008)?

. Para além dessas, tem conhecimento de outras medidas tomadas pela câmara que contribuam para a efectivação do cenário escolhido?

#### **7 - (outras)**

. Depois da implementação dos factores considerados prioritários na Magna Carta (ex: iniciar a construção do centro de alto rendimento de surf; inscrição de Peniche nos circuitos mundiais de surf), o papel da câmara tem sido activo na promoção do desenvolvimento?

. Em que moldes? (ex: "estrutura para a sinergia", relação entre a cidade e a ESTM, criação de novas empresas, apoios à distribuição, uso dos baldios, mobilização de emigrantes, financiamento "alternativo", cooperação das comunidades (associativismo))

## 2) Síntese da entrevista

O entrevistado B esteve envolvido na elaboração da Magna Carta, como técnico e coordenador de alguns trabalhos, ao longo de todo o processo. Em seguida apresenta-se um resumo, estruturado por temas, das conclusões da entrevista.

Considerações gerais:

. A distância física entre as instituições e as regiões ou sectores que administram é apontada como causa das más políticas ou da inexistência de políticas para a resolução de problemas: "longe da vista, longe do coração";

. É realçada a importância das pessoas que vêm de fora, por poderem "desfazer algumas ideias negativas que as próprias pessoas [de um determinado sítio] têm de si próprias";

. É referido que um dos problemas da pesca é o facto "dos operadores locais da pesca não [terem] qualquer papel na gestão da zona portuária"

### Peniche

. Especificidades de Peniche: existência de um CAT - Centro de Atendimento a Toxicodependentes; Peniche foi um Concelho piloto na aplicação do rendimento mínimo garantido, porque o nº de beneficiários era muito elevado; Peniche tem 7 bairros sociais, com uma dimensão "enorme", geridos por entidades diferentes - Segurança Social, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, etc; a existência das Berlengas como zona de conflitos entre pescadores, empresas turísticas e ambientalistas.

. O grande *boom* da pesca e das fábricas de conserva ocorreu no início do século XX, tendo havido migração para Peniche de pessoas vindas da Figueira da Foz, Nazaré, norte do país, Algarve, etc.

. Neste momento (5 de Junho de 2012) está a fazer-se a "Carta do Associativismo Local" que vai permitir "regulamentar melhor a maneira como cada uma das entidades é apoiada em função do número de sócios e das actividades que desenvolve"

### Magna Carta

. uma das motivações para a realização da Magna Carta era criar um "instrumento [estratégico] de planeamento a médio longo prazo".

. O presidente quis constituir uma equipa própria (que trabalharia na câmara e em estreita ligação com os diferentes sectores da câmara) para pensar a Magna Carta (por oposição à contratação de uma empresa), tendo feito vários convites direccionados.

. Havia uma plataforma *online* onde se iam colocando documentos e que permitia a participação das pessoas.

. A carta serviu também como um "repositório de ideias", "algumas das quais já existiam há décadas".

. "Estabelecer uma estratégia em torno do Mar foi uma ideia do presidente, que foi presidente da ADEPE antes de ser presidente de câmara e que trabalhou numa cooperativa que tinha embarcações de pesca - a UNICOOPESCA. Na ADEPE teve a seu cargo a gestão do projecto ISTMO, ligado ao mar. Este projecto tinha como objectivos, entre outros, trazer jovens para a actividade da pesca, já que a falta de trabalhadores (má remuneração, trabalho difícil, pouco reconhecido socialmente) era um dos problemas do sector. Portanto, o presidente já estava muito ligado às questões do mar e "sempre se identificou, enquanto vereador da oposição,

com a náutica de recreio e os desportos náuticos. Já havia no programa da CDU da altura, enquanto oposição, [a] identificação desses objectivos e [da] especificidade de Peniche que deveria ser estimulada e desenvolvida. Para além disso sempre houve a ligação de Peniche ao Mar e à questão das pescas. Mas havia aquilo que se considerava ser uma oportunidade que não estava tão desenvolvida, que seriam estas actividades (...) ligadas ao mar, que deveriam ser o futuro (...) A altura em que em Peniche se começou a falar do mar coincidiu com a "estratégia nacional para o mar" e o processo de extensão da plataforma continental, que já estavam a ser pensadas e que foram acompanhadas por Peniche".

. Ao ser questionado quanto às competências da Câmara para aplicar os vectores estratégicos definidos, o entrevistado refere que "Aí é o maior problema. Porque a equipa que elaborou já não está constituída ... houve uma segunda fase que está prevista que é a estrutura de implementação e de acompanhamento e isso não existe. Existem duas coisas: a câmara enquanto entidade que encomendou e que é dona, mas que não é o único actor responsável por pôr em prática a magna carta, embora a câmara seja daquelas que tem mais poder e mais capacidade sobre o território e sobre as pessoas por diversos motivos, é um dos principais actores responsáveis por aplicar a MC e a câmara e as pessoas que trabalham na câmara deveriam absorver ... ou seja devia haver uma transferência dos objectivos da MC do papel para os diversos serviços e responsáveis pelos serviços, tanto os políticos como os técnicos. isso foi mais conseguido nuns casos do que noutros (...)"

. "É um documento, não é um plano. Falta uma monitorização (...), que não foi constituída porque na altura em que se deveria ter constituído, já se estava numa fase em que já havia outras coisas a começar e a prioridade política já não ia tanto para isto"

. "Algumas instituições, mas sobretudo alguns serviços dentro da câmara integraram por iniciativa própria[as directivas da Magna Carta] e alguns foram obrigados a integrar por acção política aquilo que a Magna Carta definia para Peniche. Mas se de facto houvesse uma estrutura que garantisse continuamente a avaliação e implementação ..."

. A fase de elaboração demorou "dois ou três anos"

. A MC foi votada em sede de Câmara e Assembleia Municipal.

. É realçada a importância do facto da "elaboração da carta ter sido muito acompanhada em termos políticos (e não ter sido algo pedido a uma empresa externa...), o que fez com que a visão espelhada fosse uma visão que já existia tanto dos eleitos locais como da comunidade (...) A MC reforçou e legitimou e tornou oficiais e interiorizou através da votação em Câmara e Assembleia Municipal visões para Peniche que já existiam antes"

. "O momento foi muito mau... Desde a aprovação da MC até agora... nós tínhamos aqueles cenários e o que foi escolhido foi o Sardinha Viva, mas eu não sei se estamos no contexto nacional e europeu do Robalo Voraz ..."

. "A própria carta falava da possibilidade de ajustamentos, mas para isso era preciso que existisse a tal estrutura de acompanhamento que fizesse isso oficialmente e neste momento não vejo, a um ano e meio de eleições... é uma fase complicada para tomar esse tipo de decisões"

. Na opinião do entrevistado, "determinado tipo de projectos ou determinado tipo de orientação da Magna Carta pode ter tido alguma influência [no Concelho], mas por outro lado se não houvesse Magna Carta penso que já havia uma cultura ou um reconhecimento da comunidade que realmente era por ali. Aquilo é apenas reconhecer que era aquilo [que se queria] oficialmente"

. "Os desportos náuticos, (...) as novas actividades do mar, investigação que a ESTM e outras instituições de âmbito nacional e internacional têm feito para novos recursos marinhos, a

energia das ondas... são coisas que já vinham de trás. A MC veio legitimar isto tudo, tudo o que já tinha começado."

### *Ateliers de Prospectiva*

. Houve 4 *ateliers* de prospectiva, para os quais foram convidados um conjunto de entidades (associações comerciais, escolas básicas e superior, Instituto Portuário dos Transportes Marítimos) consideradas essenciais, bem como cidadãos que participam activamente, sendo que os *ateliers* também estavam abertos a quem queria participar. A participação nos *ateliers* de prospectiva foi "abrangente (...) a todos os espectros políticos e económicos. Foi no âmbito dos *ateliers* de prospectiva, através da participação, debate e apresentação de ideias que se começaram a traçar e definir os diferentes cenários possíveis"

### Convenções "Sou de Peniche"

. A câmara, que organizou a primeira convenção "sou de Peniche", tinha por objectivo assegurar que, mais tarde, a convenção passasse a ser organizada pela sociedade civil, sendo a câmara "só um participante (...) Só que isso acaba por ser difícil por diversos motivos... tanto a câmara politicamente não quer abandonar porque assim consegue (...) ser ela a ter iniciativa, mostrar trabalho... e isto tem sempre objectivos políticos (...) e conseguir gerir os conteúdos e quem convida e quem não convida porque às vezes há sempre ideias incómodas e participantes incómodos, não é? Isto é mesmo assim... Por outro lado a sociedade civil também às vezes não tem a iniciativa que nos gostaríamos que tivesse"

. O entrevistado refere que "A ADEPE organizou as convenções "Sou de Peniche" nos últimos dois anos, em parceria com a câmara. Esta parceria foi realizada no âmbito dos fundos comunitários ("parcerias para a regeneração urbana"), já extintas, cujo regulamento exigia o estabelecimento de parcerias entre a câmara e outras instituições sem fins lucrativos, com alguns meios financeiros para a realização de projectos materiais e imateriais"

### Pós-2008

. "O aumento do nº de turistas tem sido enorme (...). Não tenho a percepção do nº de turistas, mas nós temos dados próprios, para além dos dados do INE, por exemplo, as entradas no parque campismo e do posto de turismo. Mas ao nível da oferta (...) o número de escolas de *surf*, *surf camps* e *hostels* (...) tem crescido como cogumelos. Esta dinâmica é identificada por muita gente, estando inclusive a gerar alguns conflitos entre as diferentes empresas (que partilham espaço na praia e no mar). Foi constituída uma associação local - Associação de Surf Camps e Escolas de Surf de Peniche - para se diferenciarem dos outros que surgem de uma forma [descontrolada]. Mais do que pela quantidade, nota-se a mudança porque já não há só turistas no Verão: estão em Peniche o ano todo. As escolas estão muito orientadas para o mercado externo"

. "A pesca tem problemas, mas não há desemprego na pesca. Pelo menos há dois ou três anos era assim: havia era falta de pessoas para trabalhar na pesca."

. "Por leis europeias e constrangimentos ambientais (...) diminuiu o tamanho da frota, a quantidade de pescado capturado. Mas o nº de pescadores também diminuiu muito, o que já obrigou as embarcações a recorrerem a reformados"

. Quando questionado acerca de medidas de apoio à agricultura, o entrevistado refere que "houve uma iniciativa que depois não se conseguiu... por falta de recursos... tentou-se em parceria com uma instituição de ensino e investigação, que era estabelecer um manual de boas

práticas agrícolas para tentar valorizar os produtos, ou seja, tentar fazer uma agricultura mais sustentável e tinha até uma área de aplicação prioritária, que era na bacia hidrográfica do rio São Domingos, porque temos uma barragem de abastecimento de água, e era tentar sensibilizar os agricultores que têm actividade nessa área para práticas mais sustentáveis, com recursos a menos químicos, herbicidas, etc, até porque isso tem influência na qualidade da água (...) mas isso não teve qualquer resultado e que eu tenha conhecimento isso acabou por não avançar".

. Quando questionado quanto à dinamização circuitos económicos locais, o entrevistado refere que "há o mercado municipal e depois há mercados locais, mais pequenos (...) mas não há nenhuma medida que eu me esteja a lembrar, concreta, que estimule isso. Deveria ser um objectivo ... penso que é mesmo por falta de recursos que não se faz mais. Há esta tendência para estas empresas (...) por exemplo a HORTAPRONTA (...) comprarem muita da produção dos médios agricultores. Normalmente o que eles fazem é comprarem o campo cultivado e são responsáveis pela colheita e o processo seguinte (...) o agricultor trabalha até à fase da colheita"

. O entrevistado refere que algumas empresas (NIGER) evoluíram de processamento de congelados, para fazerem refeições pré-cozinhadas congeladas. No entanto, a relação (a integração) entre estas empresas e agricultores é muito pequena.

#### Recursos, Financiamentos e Programas

. "Um dos problemas para a menor implementação da MC é a falta de recursos para tal (...) e esses recursos não tinham de ser todos da câmara. Por exemplo um dos recursos que não é da câmara e que a câmara lutou muito para o ter é o Grupo de Acção Costeira [GAC] que são os fundo comunitários destinados à pesca - programa operacional das pescas - que tem vários eixos. O eixo 4 do PROMAR é para a aplicação no desenvolvimento das comunidades locais da pesca e tem um modelo de aplicação diferente do resto do PROMAR (...) [que] é gerido a nível local. E para isso foram constituídos os GAC (...) as freguesias consideradas "litorâneas" eram elegíveis no âmbito dessa constituição dos GAC (...) Peniche constitui um GAC, a nível do Oeste: o GAC-OESTE. A este GAC foi atribuído um montante financeiro para gerir e aplicar (...). [Do GAC-OESTE fazem parte a] ADEPE, parceiro líder, as associações de produtores, as câmaras municipais de Peniche e da Nazaré"

. "[a GAC] funciona como um organismo intermédio, que abre concursos para candidaturas [para] projectos relacionados com a pesca, ... aquilo chama-se estratégia de desenvolvimento sustentável para as zonas de pesca, ou seja, é um bocado (...) e tinha linhas orientadoras para conceber a estratégia (...) para a pluriactividade, para a pequena pesca, para actividades sustentáveis relacionadas com o mar, ou seja, para tentar diminuir os impactos da pesca mas, criar novas actividades, pequenas e médias empresas, valorizar os produtos da pesca que já existem, tentar capturar novas espécies que actualmente não têm qualquer valor comercial (pilado - que é um caranguejo) mas que podem vir a ter, as actividades turísticas (...) pequenas actividades que possam servir para as pessoas que estão a sair da pesca ou para diminuir os impactos da pesca feita de forma mais industrializada"

. "Este programa já teve uma 1ª fase de candidaturas. Neste momento [Junho] encontra-se aberta a 2ª fase de candidaturas" (o dinheiro disponível para a 1ª candidatura, sobrou).

. "Em termos de formas alternativas de financiamento, houve o FINICIAOESTE (...) mas não correu bem. Houve muitos entraves, demorou muito tempo (...) Tinha como parceiros algumas câmaras municipais do Oeste, o BES - banco Espírito santo, a ADRO - Associação de Desenvolvimento Regional do OESTE (...) da qual o presidente da câmara é presidente da direcção (...) e a GARVAL e a LIZGARANTE, que são duas empresas mutualistas"

. "Existia também um projecto, que decorreu da MC, mas que depois não se conclui, que era o PADAP - Plano de Apoio ao Desenvolvimento do Artesanato de Peniche. A actividade artesanal - as rendas de bilros, a construção naval de modelos de embarcações, os nós, ... - foi identificada como importante. Foi feito um regulamento para a atribuição de apoios nestas áreas. O objectivo era identificar uma rua com habitação degradada e abandonada, que a câmara compraria e renovaria, de forma a construir uma rua do artesanato, com galerias e lojas por baixo e *atliers* por cima. Essas casas teriam renda controlada, de acordo com a quantidade de actividade. Isso depois não avançou, embora se tenha feito todo o trabalho de diagnóstico (...).

III)

1) Guião da entrevista semi-directiva ao entrevistado C (decisor político)

**1 - Actuação do sector associativo no âmbito da Magna Carta**

- . De que forma participou a ADEPE na realização da Magna Carta?
- . De que forma decorreu a organização, em parceria com a câmara, das convenções "sou de Peniche"? Que papel desempenhou a ADEPE nessa organização?

**2 - Parcerias entre a câmara e o sector associativo**

- . Nos últimos quatro anos, quais foram as parcerias estabelecidas entre a ADEPE e a câmara?
- . Qual das instituições tomou a iniciativa de estabelecer as diferentes parcerias?

**3 - Projectos da ADEPE**

- . Qual o papel da ADEPE no âmbito do GAC-Oeste?
- . Qual a % de fundos executados até agora, no âmbito do PROMAR [2007 - 2013, 325 milhões €] - Programa Operacional das Pescas, integrado no Fundo Europeu das Pescas?
- . Pode dar exemplos de projectos empresariais que tenham sido originados no através do PROMAR e do Oeste Empreendedor?
- . Houve cooperação por parte da ESTM - Escola Superior de Turismo e Tecnologias do Mar de Peniche com as empresas/actividades que se originaram no âmbito do PROMAR? De que forma?
- . E no âmbito do projecto "Oeste Empreendedor"?

**4 - Importância do sector associativo em Peniche**

- . Na sua opinião, porque é que Peniche tem uma estrutura associativa tão forte?
- . Acha que essa estrutura tem capacidade para contribuir para o desenvolvimento do Concelho?
- . Acha que a câmara tem aproveitado essa estrutura? Porquê?

2) Síntese da entrevista

Esta entrevista foi mais curta e sucinta. O entrevistado esteve envolvido nos trabalhos que deram origem à Magna Carta, nomeadamente enquanto coordenador das relações entre a ADEPE e a Câmara Municipal de Peniche. Participou, além disso, nas discussões em sede de câmara e assembleia municipais que antecederam a votação da Magna Carta.

Pôde-se concluir que existe há muito tempo uma boa relação entre a câmara municipal e a ADEPE, sendo esta associação um parceiro privilegiado da câmara. Neste sentido - e por ter

capacidade organizativa suficiente - a ADEPE ficou responsável por realizar as convenções "Sou de Peniche", de 2010 a 2013. Fê-lo através do recurso a fundos europeus ("parcerias para a regeneração urbana"), em parceria com a câmara. O entrevistado afirmou que a parceria entre a câmara e a ADEPE para a realização das convenções foi uma das maneiras encontradas de poder ter acesso aos fundos europeus referidos.

O entrevistado descredibilizou a importância do GAC-OESTE, tendo referido que "fizeram-se umas coisas, mas muito pouco", tendo a maior parte do financiamento sido direccionado para o abate de embarcações. Apesar disso, referiu alguns projectos originados nesse âmbito, nomeadamente a renovação de alguns barcos e transformação de barcos de pesca em barcos turísticos e um projecto que envolveu a tentativa de valorizar algumas espécies marinhas ainda não aproveitadas comercialmente.

Em relação ao sector associativo de Peniche, referiu que, embora haja muitas associações, a maior parte delas não tem qualquer tipo de actividade, ou servem apenas "para vender uns cafés e jogar umas cartas".