
RUI JACINTO

Comissão de Coordenação da Região
Centro e Faculdade de Letras
da Universidade de Coimbra

AS AUTARQUIAS DA REGIÃO CENTRO FACE AO DESENVOLVIMENTO LOCAL *

207

Os efeitos espaciais, sectoriais e sociais da crise económica, vieram questionar e obrigar a repensar os modelos de desenvolvimento que vinham sendo seguidos enquanto, de forma crescente, emergiam iniciativas descentralizadas assentes no nível local.

Este texto pretende contribuir para a análise do envolvimento e do papel que as autarquias locais da Região Centro de Portugal têm

desempenhado neste processo; a abordagem orienta-se segundo três aspectos: a perspectiva dos autarcas sobre os estrangulamentos que se colocam às economias locais; o envolvimento dos municípios em iniciativas de desenvolvimento local; avaliação e obstáculos ao desenvolvimento local e os sectores económicos passíveis de futuras intervenções municipais.

A desregulação da actividade económica e o impacto espacial resultante da crise dos anos 70, veio pôr em causa e obrigou a repensar os modelos de desenvolvimento que vinham sendo seguidos, baseados em investimentos públicos de grande dimensão, fazendo emergir iniciativas descentralizadas assentes no nível local. A formulação dos novos modelos e estratégias desenhou-se sob duas perspectivas principais: a reorientação das teorias do desenvolvimento regional, no sentido de dar maior ênfase ao nível local, e o aparecimento de experiências e de novas formas de intervenção e práticas locais.

Como é sabido, as regiões e as comunidades locais constituem poliedros complexos, onde as diferentes realidades (económica, social, cultural, política, etc.) se entrecruzam e estabelecem relações de interdependência. Nesta medida, o processo de desenvolvimento, para além de atender a esta realidade, necessita de envolver diferentes instituições e actores que interpretem as realidades locais e de apelar à mobilização dos recursos disponíveis.

* Este texto foi elaborado a partir de Campos, Jacinto e Syrett (1987).

A mobilização das capacidades dos actores e o aproveitamento dos diferentes recursos endógenos para a concretização das iniciativas locais veio evidenciar dinamismos e soluções criativas, funcionando em muitos casos como verdadeiras vias alternativas para os problemas sócio-económicos emergentes.

O presente texto procura analisar o envolvimento e empenhamento das autarquias locais da Região Centro neste processo, o qual tem crescido nos últimos anos e se caracteriza por aspectos inovadores, fora da rotina habitual das actividades das câmaras municipais. Para responder a esta preocupação, efectuou-se um inquérito junto dos 77 municípios que constituem a Região Centro, tendo por finalidade analisar a atitude que adoptaram, nomeadamente, o nível de preocupação face aos problemas locais, o tipo de iniciativas desenvolvidas e a respectiva avaliação. As perguntas formuladas permitem analisar duas questões centrais que se colocam ao processo de desenvolvimento local: a identificação dos estrangulamentos com que as comunidades locais se debatem e o tipo de intervenções dos municípios com a finalidade de promoverem o desenvolvimento local. A partir da amostra obtida, pela quantidade das respostas (responderam 50 Presidentes de Câmara ou seja 65% do seu número total (cf. Fig. 1) e pela sua qualidade (respostas dadas por autarcas, conhecedores das realidades locais), é possível desenhar um quadro preciso sobre a matéria que se pretende estudar.

1. Problemas económicos locais: a perspectiva dos autarcas

A diversidade de problemas apontados pelos autarcas da Região Centro como afectando a economia dos respectivos municípios, levou à necessidade de se proceder ao seu agrupamento, consoante os diferentes sectores da actividade económica (agricultura, indústria, comércio e turismo), as infra-estruturas básicas e outros domínios económicos e sociais (cf. Quadro 1). Os problemas com incidência no desenvolvimento da actividade produtiva (45% dos mencionados) são os mais prementes e que mais preocupam os autarcas que responderam ao inquérito, com destaque para os industriais (referidos por 54% dos municípios e representando 26% das citações totais) e os agrícolas (mencionados em 34% das respostas e perfazendo 19% das citações). Este facto mostra como os autarcas têm consciência da importância local destas actividades, já que o emprego e o rendimento que geram são importantes para as populações e para o próprio município.

De entre os problemas referidos e que se reportam ao sector industrial, destacam-se, pela sua representatividade, a falta de indústrias e de criação de novas empresas, bem como

a fraca diversificação e modernização do sector industrial. Os métodos tradicionais e a baixa produtividade, a excessiva divisão da propriedade e as deficientes estruturas de comercialização são os mais referidos para o sector agrícola; a má acessibilidade rodoviária, o desemprego, a falta de investimento e de recursos financeiros municipais, as carências de formação e de técnicos qualificados são outros estrangulamentos que se colocam ao desenvolvimento da economia local.

A fraca expressão dos restantes problemas com implicações na actividade económica local relaciona-se com a sua importância relativa restrita, muitas vezes associada a situações particulares verificadas em certas localidades e, portanto, com efeitos circunscritos a áreas bem definidas. Como exemplo, podemos referir os incêndios florestais, citados pelos autarcas de Góis e Pampilhosa da Serra, concelhos onde tiveram grande impacto. A emigração foi referida apenas em Cantanhede, Pombal e Celorico da Beira, concelhos onde este fenómeno ou, mais recentemente, o retorno de emigrantes, é particularmente sentido. O encerramento ou desactivação de empresas industriais, assinaladas em Castanheira de Pêra, Lousã e Soure, decorre da especialização em certos ramos industriais, a partir de uma raiz artesanal (têxteis, por exemplo), cuja implantação ocorreu num passado mais remoto, tendo conhecido mais recentemente situações de crise que vieram provar a necessidade de modernização das suas unidades e de reestruturação sectorial.

A espacialização dos problemas económicos locais referidos pelos autarcas (Figs. 1 e 2) reforça as conclusões de análises já efectuadas⁽¹⁾, tendo por base as unidades territoriais constituídas para servir de base a acções de desenvolvimento susceptíveis de serem espacialmente articuladas⁽²⁾.

A indústria e a agricultura, enquanto principais problemas da Região, foram citados preferencialmente por autarcas dos concelhos do litoral; no entanto, alguns concelhos do interior da Região, por motivos substancialmente diferentes, têm comportamento idêntico: Viseu/Tondela/Nelas, por um lado, Pampilhosa/Góis, pelo outro, além das referências isoladas de Figueira de Castelo Rodrigo e Vila Velha de Rodão. Em 13 outros concelhos dispersos por toda a região foram mencio-

⁽¹⁾ Cf. *Programa de Desenvolvimento da Região Centro* (1986).

⁽²⁾ «A necessidade de uma referência espacial para a apresentação e justificação dos projectos autárquicos candidatos a financiamento do Feder reforçou a definição de oito unidades geográficas onde fosse possível promover projectos e dinamizar as iniciativas locais no sentido de melhor aproveitamento dos recursos endógenos existentes. Nesta perspectiva, dinamizaram-se os Programas de Desenvolvimento a nível subregional, tendo como suporte territorial concelhos que apresentam maior convergência de recursos e problemas, justificando a implementação de determinados projectos e acções comuns para o desenvolvimento equilibrado das respectivas áreas.» Cf. Boura e Jacinto (1986:106).

2. Envolvimento municipal em iniciativas de desenvolvimento local

nados problemas que se relacionam com o sector industrial. As acessibilidades constituem igualmente um problema relevante, com destaque em 11 concelhos, localizados em áreas periféricas e/ou de montanha (subregiões do Pinhal Interior e da Raia e nos concelhos de Soure e Águeda).

As autarquias da Região Centro têm vindo, nas respectivas áreas de jurisdição e de modo crescente, a envolver-se em iniciativas de desenvolvimento local susceptíveis de gerar emprego. Apenas oito municípios (16% dos que responderam) não referiram o seu empenhamento em qualquer iniciativa e três deles revelaram a intenção de, futuramente, não se envolverem em qualquer acção deste tipo. O número de iniciativas em que cada município se empenhou é variável, representando em média 2,5 iniciativas por município.

Pelo número de iniciativas empreendidas e de municípios envolvidos, verificamos que a indústria e o turismo são os sectores privilegiados (Quadros 2 e 3), merecendo ainda atenção das Câmaras Municipais a formação profissional e o sector agroflorestal.

O ano de 1986 é particularmente significativo para o processo de desenvolvimento local na Região Centro, verificando-se, a partir de então, que as entidades públicas locais se envolvem num número cada vez maior de iniciativas. Este envolvimento é testemunhado por uma tendência para apoiar, igualmente, um leque mais diversificado de sectores. Como foi dito, o ano de 1986 acelera o envolvimento autárquico no processo de desenvolvimento local, através do incremento das suas iniciativas; esta participação continua a privilegiar o aprovisionamento de infra-estruturas, sendo estas, no entanto, de apoio a actividades económicas. A indústria e o turismo são os sectores que têm merecido prioridade dos executivos locais: as iniciativas locais têm-se concentrado nas infra-estruturas, seja de apoio à actividade industrial (áreas industriais, terrenos e edifícios), seja de apoio ao turismo (parques de campismo). Apesar de as infra-estruturas continuarem a ser privilegiadas pelas autarquias, surgem domínios alternativos em todos os sectores económicos (desde o agrícola à formação profissional) que terão conhecido, entretanto, maior expressão, pois correspondem a domínios susceptíveis de merecer o apoio dos fundos estruturais da C.E.E. (FEDER, FEOGA e FSE). A adesão à C.E.E. proporcionou desde 1986 maior disponibilidade em recursos financeiros, viabilizando deste modo a concretização de muitos projectos autárquicos que não se realizariam de outra forma.

Além das acções deste tipo, orientadas predominantemente para o desenvolvimento económico, as entidades locais

têm promovido e apoiado iniciativas que se enquadram noutros campos, procurando, assim, satisfazer preocupações, objectivos e aspirações bem diferentes. O fortalecimento da identidade local e da investigação sobre o seu próprio passado justificam o apoio dado às acções no âmbito da cultura e das tradições locais (Quadro 4).

São ainda de realçar a procura de novas formas de relacionamento com outros actores e agentes locais, o que conduziu a formas de organização alternativas (cooperativas, etc.), o apoio a grupos sociais mais segregados com problemas de emprego (incapacitados ou jovens desempregados) e, finalmente, acções de preservação do meio ambiente.

A concretização de iniciativas tão diversas e, em muitos casos, fora da esfera de actuação tradicional das autarquias, requer novas formas de relacionamento e cooperação (Quadro 5), tanto formais como informais, entre as diferentes entidades (públicas, privadas ou de outro tipo). O apoio das entidades públicas continua a ser determinante para a concretização das iniciativas municipais, destacando-se o apoio prestado por instituições de âmbito supramunicipal e regional (Gabinetes de Apoio Técnico e Comissão de Coordenação Regional) face ao concedido pela Administração Central (diferentes ministérios e outras entidades públicas). É ainda de registar a importância assumida pela cooperação intermunicipal, começando as empresas privadas, as cooperativas e as universidades a ser interlocutores das autarquias na concretização de alguns projectos.

A avaliação pedida aos autarcas sobre as iniciativas que concretizaram (Quadro 6) aponta, na generalidade, para o seu sucesso, pois apenas 6 municípios acharam negativos os resultados obtidos. Convém salientar que a avaliação efectuada é subjectiva e qualitativa, onde os aspectos sociais foram valorizados em detrimento da análise económica. Os motivos apontados para o sucesso verificado decorrem de múltiplos aspectos, particularmente pelo seu impacto no desenvolvimento sócio-económico do concelho, pelo contributo para a melhoria das condições de vida das populações e pelo aprovisionamento em infra-estruturas básicas.

Segundo os autarcas, as iniciativas deparam, no entanto, com alguns obstáculos para a sua concretização (Quadro 7), de entre os quais se destacam os que se relacionam com as limitações com que as autarquias se debatem em termos financeiros, organizativos e de apetrechamento técnico. Os de ordem burocrática ou decorrentes do próprio contexto local são entraves igualmente existentes.

3. Auto-avaliação e perspectivas de intervenção municipal em iniciativas de desenvolvimento local

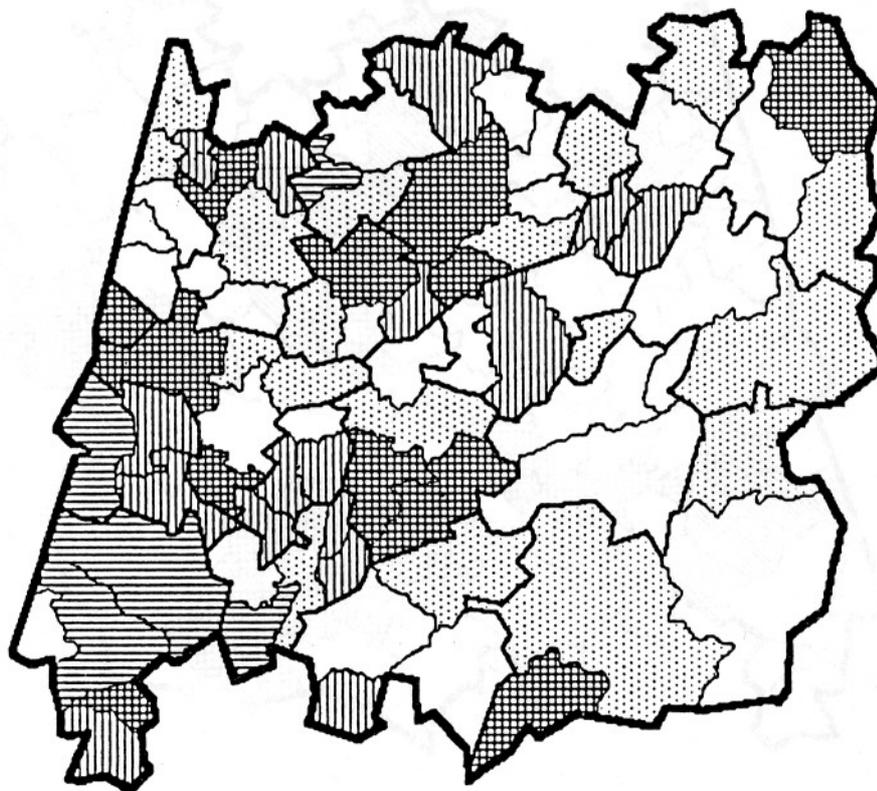
As autarquias admitem poder intervir em variados domínios da economia local (Quadro 8), com destaque para os ligados às actividades produtivas (indústria, agricultura, floresta, etc.) ou em áreas como o cooperativismo e a formação. Se exceptuarmos a provisão em infra-estruturas, os restantes sectores de intervenção extravasam os domínios tradicionais de actuação deste nível da administração.

Colocados perante certas afirmações, os autarcas evidenciam algum consenso quanto a algumas questões básicas do envolvimento municipal no processo de desenvolvimento. Enquanto profundos conhecedores do ambiente sócio-económico local (problemas, necessidades, recursos) e com ligações privilegiadas a vários organismos e ao sector privado local, os municípios devem desempenhar um papel relevante na promoção da economia e definição da estratégia de desenvolvimento local, não se restringindo a sua actuação apenas ao fornecimento de serviços ou infra-estruturas básicas às populações ou outros agentes.

As carências financeiras que se colocam aos municípios, como já foi referido, são uma limitação ao seu empenhamento na resolução dos problemas económicos locais, apesar de reconhecerem que a sua posição é ideal para desencadear ou colaborar em iniciativas que para tal concorram. Os autarcas reconhecem a influência que a política económica, definida a nível nacional, tem na estrutura económica local, evidenciando a dependência e abertura das economias locais ao exterior. Os domínios onde as posições mais se dividem referem-se ao enquadramento legal que regula a actividade municipal, o qual, segundo alguns autarcas, os impede de um envolvimento mais directo na actividade económica local. A existência de apoios suficientes à actividade empresarial, nomeadamente à criação e gestão de pequenas e médias empresas, é outro aspecto de concordância diversa.

Do exposto, pode concluir-se que o desenvolvimento continua a ter no sector industrial a principal referência, se atendermos à pertinência com que os problemas deste sector são referidos ou ao tipo de iniciativas onde o município pensa intervir. Por outro lado, fica-nos a convicção que, em muitos casos, as iniciativas de intervenção autárquica surgem de uma necessidade imediata e não de uma política de desenvolvimento local previamente definida e devidamente assumida pelo município.

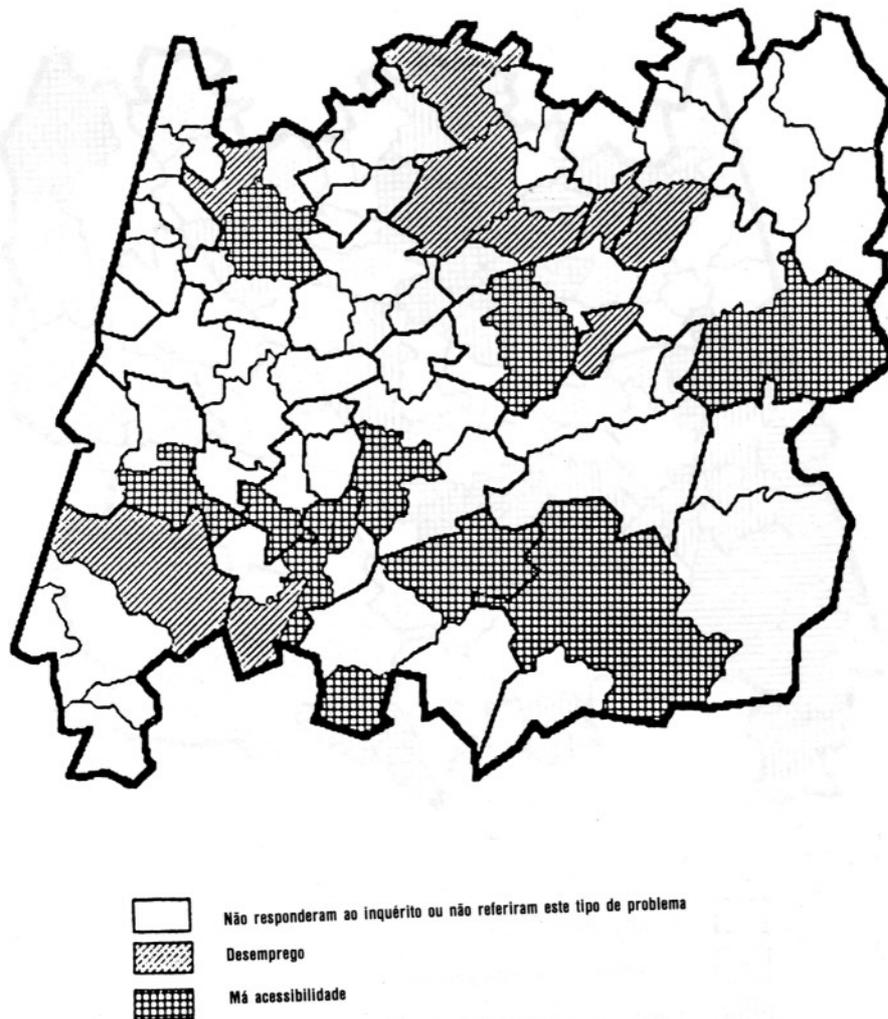
Fig. 1 — Problemas económicos locais (indústria e agricultura)
referidos pelos autarcas



213

-  Não responderam ao inquérito
-  Não referiram qualquer destes problemas
-  Referiram problemas relacionados com a INDÚSTRIA
-  Referiram problemas relacionados com a AGRICULTURA
-  Referiram problemas relacionados com a INDÚSTRIA e a AGRICULTURA

Fig. 2 — Problemas económicos locais (desemprego e acessibilidades) referidos pelos autarcas



QUADRO 1

Problemas económicos locais citados pelos autarcas da Região Centro

Número de problemas	0	1	2	3	4	5	6	Total
Número de municípios	5	10	11	15	5	3	1	50

PROBLEMAS MENCIONADOS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	% TOTAL RESPOSTAS
INDÚSTRIA		
1. Falta de indústrias e de criação de novas empresas	15	30
2. Pouca diversificação e modernização do sector	7	14
3. Encerramento/desactivação de empresas	4	8
4. Falta de infra-estruturas industriais	3	6
• Total de menções	29	—
• Total de municípios	27	54
AGRICULTURA		
5. Métodos tradicionais e baixa produtividade	8	16
6. Falta de estruturas de comercialização e industrialização	5	10
7. Elevada percentagem de população na agricultura	5	10
8. Excessiva divisão da propriedade (minifúndio)	5	10
9. Floresta (incêndios)	2	4
• Total de menções	22	—
• Total de municípios	17	34
COMÉRCIO		
10. Sector comercial pouco desenvolvido	5	10
TURISMO		
11. Falta de infra-estruturas	3	6
INFRA-ESTRUTURAS		
12. Má acessibilidade	11	22
13. Falta de infra-estruturas	4	8
OUTROS SECTORES ECONÓMICOS E SOCIAIS		
14. Desemprego/Subemprego	9	18
15. Falta de investimento e de incentivo a novos investimentos	7	14
16. Falta de recursos financeiros	7	14
17. Falta de formação e de técnicos qualificados	7	14
18. Emigração e regresso de emigrantes	3	6
19. Crise económica e financeira (nacional/internacional)	2	4
20. Outros: falta de apoio do governo, ecológicos e ausência de planos de desenvolvimento	4	8

215

FONTE: Inquérito directo, 1987.

Rui
Jacinto

216

QUADRO 2

Sectores onde as autarquias da Região Centro promoveram iniciativas

Número de iniciativas	0	1	2	3	4	5	6	7	8	Total
Número de municípios	8	8	13	8	5	5	1	1	1	50

SECTORES	N.º DE MUNICÍPIOS	TOTAL	INÍCIO DOS PROJECTOS					PREVISTOS ANOS SEGS.
			ANTES 83	84	85	86	87	
INDÚSTRIA	33	54	5	5	3	12	19	10
AGRICULTURA/FLORESTA	10	14	—	—	—	3	5	6
TURISMO	18	27	2	—	—	1	8	16
FORMAÇÃO	16	19	—	—	—	11	2	6
PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL	8	9	—	1	—	2	3	3
TOTAL	—	123	7	6	3	29	37	41

FONTE: Inquérito directo, 1987.

QUADRO 3

Iniciativas empreendidas pelas autarquias da Região Centro

TIPO DE INICIATIVAS	TOTAL	INÍCIO DOS PROJECTOS						PREVISTOS ANOS SEGS.
		ATÉ 1987	ANTES 83	84	85	86	87	
INDÚSTRIA	54	44	5	5	3	12	19	10
1. Áreas industriais	18	12	2	2	1	4	3	6
2. Apoio geral (não especificado)	15	14	1	1	—	2	10	1
3. Terreno e Edifícios	10	9	2	2	—	2	3	1
4. Subsídios e outros apoios financeiros	7	5	—	—	2	2	1	2
5. Investimento directo pelo município	4	4	—	—	—	2	2	—
AGRICULTURA/FLORESTA	14	8	—	—	—	3	5	6
1. Comercialização e Agro-indústria	5	4	—	—	—	1	3	1
2. Melhoramentos (regadios e caminhos)	5	1	—	—	—	—	1	4
3. Actividades florestais	4	3	—	—	—	2	1	1
TURISMO	27	11	2	—	—	1	8	16
1. Parque de campismo	7	3	1	—	—	1	1	4
2. Promoção geral (não especificada)	7	2	1	—	—	—	1	5
3. Alojamento	4	1	—	—	—	—	1	3
4. Restaurante/café	3	3	—	—	—	—	3	—
5. Termas	3	2	—	—	—	—	2	1
6. Programas de desenvolvimento turístico	3	—	—	—	—	—	—	3
FORMAÇÃO	19	13	—	—	—	11	2	6
1. Cursos do F.S.E.	15	11	—	—	—	11	—	4
2. Cursos não especificados	3	1	—	—	—	—	1	2
3. Centro de formação	1	1	—	—	—	—	1	—
PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL	9	6	—	1	—	2	3	3
1. Iniciativas desenvolvimento local (ILE)	5	4	—	1	—	1	2	1
2. Promoção (feiras)	2	2	—	—	—	1	1	—
3. Planos/estudos sobre desenvolvimento	2	—	—	—	—	—	—	2
TOTAL DAS INICIATIVAS	123	82	7	6	3	29	37	41

217

FONTE: Inquérito directo, 1987.

QUADRO 4

Outras acções em que os municípios estão envolvidos

	ACÇÕES	N.º DE MUNICÍPIOS
218	0. Não responderam	15
	1. Cultura e tradições locais	21
	2. Ajudas a indivíduos com problemas a nível de emprego	17
	3. Novos tipos de organização e associação	12
	4. Melhoria do ambiente	7
	5. Empresas socialmente úteis	2

FONTE: Inquérito directo, 1987.

QUADRO 5

Entidades que cooperaram com os municípios na realização das iniciativas

N.º de entidades	0	1	2	3	4	5	6
N.º de municípios	24	6	7	5	2	4	2

ENTIDADES MENCIONADAS	N.º DE MUNICÍPIOS
1. Gabinetes de Apoio Técnico (GATs)	20
2. Diferentes Ministérios da Administração Central	16
3. Comissão de Coordenação da Região Centro	15
4. Outros municípios	8
5. Outras entidades públicas	8
6. Empresas privadas	5
7. Cooperativas	2
8. Universidades	2

FONTE: Inquérito directo, 1987.

QUADRO 6

Auto-avaliação do sucesso das iniciativas desenvolvidas pelos municípios

PRINCIPAIS ASPECTOS	N.º DE MUNICÍPIOS	
Não responderam	10	219
Avaliação negativa	6	
Razões apontadas para o sucesso das iniciativas:		
Avaliação positiva	34	
0. Não especificaram	17	
1. Desenvolvimento sócio-económico/fixação das populações	10	
2. Melhoria geral das condições de vida das populações	7	
3. Criação de infra-estruturas e de condições básicas para o desenvolvimento do concelho	7	
4. Criação/manutenção de postos de trabalho	4	
5. Sociais e culturais	4	
6. Formação	3	
7. Apoio a jovens no mercado de trabalho	2	
8. Mobilização das populações	1	

FONTE: Inquérito directo, 1987.

QUADRO 7

Principais obstáculos ao desenvolvimento das iniciativas

OBSTÁCULOS	N.º DE MUNICÍPIOS
0. Não especificaram	16
1. Falta de meios financeiros	15
2. Não assunção do risco do investimento/Fraco nível de poupança local	3
3. Deficiente organização administrativa	10
4. Falta de apoio técnico e de recursos humanos	7
5. Feder: pedidos de pagamento e prioridade aos projectos da adm. central	8
6. Problemas locais (políticos e culturais) para a introdução de novas iniciativas	

FONTE: Inquérito directo, 1987.

QUADRO 8

Sectores da economia local onde os municípios acham que podem intervir

SECTORES	N.º DE MUNICÍPIOS
Sim	34
Não	5
Não especificaram	11
1. Indústria	4
2. Agricultura	9
3. Turismo	9
4. Apoio geral e dinamização de iniciativas	6
5. Floresta	4
6. Cooperativismo	4
7. Comércio	3
8. Provisão de infra-estruturas	3
9. Formação	3
10. Construção civil	2
11. Sectores socialmente úteis	1

220

FONTE: Inquérito directo, 1987.

QUADRO 9

Concordância ou discordância dos autarcas com determinadas afirmações

	1	2	3	4	5
0. Não responderam — 4					
1. Os municípios têm um papel importante na promoção do desenvolvimento da economia local	26	20	—	—	—
2. Os municípios, pelas ligações que têm com o sector privado e com outros organismos locais, são úteis na estratégia de desenvolvimento local	24	20	1	1	—
3. Os municípios não têm suficientes recursos financeiros para resolver os problemas da economia local	33	11	—	2	—
4. Pelo profundo conhecimento dos problemas, necessidades e recursos, os municípios encontram-se em boa posição para tomar iniciativas	15	26	2	3	—
5. A solução dos problemas económicos do concelho são resolvidos por uma política económica nacional	18	22	1	5	—
6. A lei constringe um papel mais activo dos municípios na economia local	2	18	14	12	—
7. Já existem suficientes serviços que fornecem informação, dinheiro e apoio técnico para ajudar à criação e gestão de pequenas e médias empresas	2	14	3	21	6
8. O papel dos municípios é a provisão de serviços públicos e não a dinamização da economia local	3	4	1	27	11
1. Concordo fortemente		2. Concordo	3. Sem opinião	4. Discordo	5. Discordo fortemente

FONTE: Inquérito directo, 1987. ■

**Referências
Bibliográficas**

- | | | |
|---|------|---|
| Boura, Isabel;
Jacinto, Rui | 1986 | «O Acesso da Região Centro ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional», <i>Actas do IV Colóquio Ibérico de Geografia</i> , IEG, Coimbra. |
| Campos,
Bernardo;
Jacinto, Rui;
Syett, Stephen | 1987 | «Desenvolvimento Local: política da administração central e envolvimento autárquico — o caso da Região Centro», Comunicação ao Colóquio Internacional Espaço e Periferia, Lisboa. |
| <i>Programa de
Desenvolvimento
da Região Centro</i> | 1986 | Vol. II e III, Coimbra, Comissão de Coordenação da Região Centro. |