

## **DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL AO DESENVOLVIMENTO LOCAL. ANÁLISE DE ALGUNS ASPECTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA REGIONAL**

*Artur Carlos Crespo Martins Cabugueira\**

*Neste artigo dedicamos a nossa atenção à problemática do desenvolvimento, não numa perspectiva conceptual, mas sim ao desenvolvimento considerado no espaço real. Quer dizer, abordamos alguns aspectos relacionados com a regionalização do processo de desenvolvimento, ou seja, analisamos alguns aspectos do desenvolvimento regional e local.*

*Partimos do estudo de alguns conceitos básicos do Desenvolvimento Regional, chegando ao estudo do desenvolvimento a nível de unidades territoriais mais restritas – o desenvolvimento local, sublinhando as políticas de desenvolvimento que aí podem ser implementadas. Nessa tarefa damos especial ênfase à participação dos actores locais, nos processos de diagnóstico e de lançamento de iniciativas comuns ou coordenadas entre si.*

*Concluimos, advogando a ideia de que, se a participação dos actores locais é fundamental no processo de desenvolvimento, ela não é suficiente de forma a efectivamente o promover. Para que as iniciativas individuais (ou de grupo) tenham viabilidade no plano técnico e no plano da comunicação interpessoal e institucional, torna-se necessária a emergência de estruturas de apoio ao desenvolvimento, ou seja, a entrada em acção de profissionais do desenvolvimento.*

**Palavras-chave:** Região, desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno, participação, actores locais.

---

\* Assistente da Universidade Trás-os-Montes e Alto Douro (Extensão de Chaves); Mestre em Extensão e Desenvolvimento Rural.

## 1. O CONCEITO DE REGIÃO E CRITÉRIOS USADOS PARA A SUA DEFINIÇÃO

Importa desde logo clarificar o conceito de região e fazer a sua classificação.

A ideia de região não tem sido aceite da mesma forma e tem sido até utilizada numa forma ambivalente.

Como afirma Simões Lopes (1995: 31): “Para alguns é uma entidade real, objectiva, concreta, que pode ser facilmente identificada, quase que uma região natural; para outros não é mais do que um artifício para classificação, uma ideia, um modelo que vai facilitar a análise permitindo diferenciar espacialmente o objecto de estudo”.

O autor faz a distinção entre espaço e região: esta tem de ser definida de uma forma mais restrita, não resultando as restrições de factores associados à dimensão, mas a razões de contiguidade: os elementos que a compõem têm de localizar-se necessariamente de forma contígua. O espaço pode definir-se a partir de um conjunto de dados económicos localizados podendo as localizações ser dispersas, porque o que dá unidade ao espaço são as suas características e a natureza das relações de interdependência.

Os teóricos das teorias alternativas à Teoria da Polarização que se distanciaram da *perspectiva difusionista* e cuja classificação tem assente essencialmente em três designações: “territorialista” (c.f. Friedmann e Weaver, 1979; Pecqueur, 1987; Henriques, 1990); “endógena” (Grefe *et. al.*, 1986); “a partir da base” (Stöhr e Taylor, 1981).

Estes teóricos têm um elemento comum que é a definição de espaço e região. Todos eles procuram operacionalizar, em termos de promoção do desenvolvimento, a noção do espaço. Entendem o espaço como espaço social e os recursos como recursos mobilizáveis pelos actores, que se transformam em factores de desenvolvimento apenas e quando há capacidade de emergência de protagonismos que permitem operacionalizá-los.

Nos territorialismos está também em causa uma noção de região que não é apenas uma partição tecnicamente justificada de um território nacional, mas uma unidade de sentido definida pela existência de laços de pertença. Daqui deriva uma análise regional assente em *regiões socioculturais*. A consideração de uma dimensão sociocultural da promoção do desenvolvimento regional é frequentemente tida como resultante de um novo paradigma regional de emergência muito recente.

A OCDE na sua publicação: “Education and Regional Development”, General Report, vol. I, 1978 distingue o conceito de região dos conceitos de *zonas e áreas*. Assim, segundo esta organização no que se refere ao conceito de região, afirma que: “na sua forma mais usual a região é a maior parte das

vezes o resultado duma demarcação político-administrativa e mostra um grau de homogeneidade sócio-histórica”.

Prieto (1994: 21-22), referindo-se à versatilidade do conceito de espaço, podendo ter várias acepções, define *espaço socioeconómico* como “compreendendo o território como uma articulação das relações sociais num espaço concreto, podendo abordar-se sob ópticas distintas, em função da análise concreta das relações sociais entre si”.

Para Simões Lopes (1995: 29) o espaço pode definir-se a partir de um conjunto de dados económicos localizados, podendo as localizações ser dispersas, porque o que dá unidade ao espaço são as suas características e a natureza da interdependência.

Para o autor o *efeito de contiguidade* aparece a dominar objectivamente a noção de região e a distingui-la do conceito de espaço; apenas permanecerão, tanto em relação a uma como a outro, os problemas da escala. Como classificar o conceito de região? Qual deve ser a sua dimensão?

Ainda baseando-nos em Simões Lopes (1995: 32), o autor refere-se a estas questões dizendo que, como método de classificação o conceito de região passou por duas fases distintas. Numa primeira fase existiu a intenção de construir *regiões formais*; ou seja, áreas geográficas dotadas de uniformidade relativa ou uniformidade face a determinado atributo ou variável, que começou por ser predominantemente físico para, mais tarde, ser de ordem económica e, ainda mais tarde, de ordem social e política. Numa segunda fase as preocupações orientam-se para o funcionamento das regiões no sistema e procuram-se as *regiões funcionais*, áreas geográficas dotadas de coerência funcional a avaliar a partir das relações de interdependência. Na base da definição de regiões funcionais estão preocupações associadas à natureza e intensidade das interacções de ordem económica, em regra identificadas no espaço por pólos (industriais), nós (de comunicação) ou centros (de serviços), “pontos” de elevada intensidade de relações.

Na definição de regiões formais dominam preocupações de *homogeneidade*. Assim, surgem dois critérios fundamentais para a definição de regiões: *o critério da homogeneidade e o critério da polarização*. Mas, e ainda segundo Simões Lopes (1995: 33), quando os objectivos estejam associados ao controlo da evolução do sistema, isto é, quando razões de intervenção determinem a formulação de políticas e o planeamento, um terceiro critério será necessário – o *critério de política, planeamento ou programação*, devendo as regiões-plano revelar coerência ou unidade perante decisões de política económica (Boudeville, cit. por Simões Lopes, 1995: 33).

No que se refere ao primeiro critério (homogeneidade), para que uma região seja homogénea exigir-se-á que a variabilidade dos elementos que a

compõem se contenha dentro de determinados limites (Simões Lopes, 1995). Evidentemente que quanto mais reduzido for o número de variáveis a considerar mais simples é a delimitação da regiões, mas de menor interesse como abordagem da realidade.

Para Richardson (1969: 15) o conceito de região homogénea está baseado no ponto de vista de que as áreas geográficas podem estar ligadas como uma região única quando partilham de características uniformes. Essas características podem ser *económicas* (estruturas de produção semelhantes, por exemplo), *geográficas* (topografia ou clima semelhantes, por exemplo) ou mesmo *sociais ou políticos* (como uma “identidade” regional ou uma fidelidade partidária tradicional).

Para Boudeville (cit. por Diniz, 1995: 65) uma região diz-se homogénea se unidades espaciais separadas podem ser ligadas por características comuns. Algumas são-no por características físicas, geográficas e recursos naturais comuns.

Já para Hansen (id., *ibid.*) são as características económicas e sociais comuns que são mais importantes, como, por exemplo: o padrão de consumo, a distribuição ocupacional de força de trabalho, a existência de um recurso natural dominante, a topografia, o clima, o nível de rendimento *per capita*, os comportamentos sociais.

Contudo, áreas que são uniformes sob alguns aspectos podem ser dissemelhantes noutros e esta tem sido uma das dificuldades dos geógrafos para determinarem os limites de regiões homogéneas. Também outra limitação deste critério é o facto das relações económicas internas e externas, assim como os efeitos resultantes de um determinado tipo de estrutura ficarem ausentes das preocupações dos seus defensores. Outra dificuldade ainda apontada por determinados autores reside no facto da maioria das regiões conterem tanto áreas urbanas como rurais.

Assim, há a necessidade de serem utilizados outros critérios como o antes referido critério da polarização. A delimitação de regiões funcionais envolve o agrupamento de unidades geográficas contíguas que revelem um grau de interdependência elevado. A uniformidade relativa deixa de ser preocupação para passarem a interessar os fluxos e as relações de interdependência.

“A região polarizada pode ser definida como uma área na qual as relações económicas internas são mais intensas do que as estabelecidas entre regiões exteriores a elas” (Simões Lopes, 1995: 37).

No caso das regiões polarizadas é necessário a utilização de um número de variáveis superior (relativamente às regiões homogéneas), dado ser difícil avaliar o grau de integração interna utilizando um só indicador. Regra geral são dois os tipos de abordagens realizadas: a análise de *fluxos* com os quais se pretende avaliar as acções empreendidas pelos sujeitos e a utilização de

modelos para avaliar o que teoricamente eles deveriam fazer (Glasson, cit. por Simões Lopes, 1995: 39).

Boudeville (1968: 27-30) define espaço polarizado como um conjunto de unidades ou pólos que mantêm relações com um pólo próximo de hierarquia superior ou da mesma ordem.

Um aspecto característico das regiões polarizadas é o facto de serem compostas por unidades heterogéneas mas, funcionalmente, ligadas entre si através de fluxos. Estes fluxos podem referir-se a dados relativos a comunicações (contactos telefónicos e transportes); a movimentos da população, a transacções comerciais, etc ...

Richardson (1969: 62) é um dos autores que analisa com mais profundidade este tema da não homogeneidade da economia espacial. Assim, afirma a este propósito: “A aceitação da falta de uniformidade na economia espacial e o reconhecimento de que ela pode ter significado económico conduzem-nos ao conceito de *regiões nodais ou polarizadas*. As regiões nodais são compostas por unidades heterogéneas (uma hierarquia de centros populacionais – grandes cidades, pequenas cidades, aldeias e áreas mais escassamento e povoadas), mas que se encontram estreitamente inter-relacionadas com cada outra funcionalmente. Essas interconexões funcionais são reveladas em fenómenos de fluxos, os quais não ocorrem a taxas uniformes no espaço. Os fluxos mais fortes tendem a polarizar-se no sentido do nódulo (ou nódulos) mais dominante e, a partir deste, em geral grandes cidades. Em torno de cada nódulo haverá uma zona de influência ou campo espacial no qual se verifica uma interacção de muitas espécies. Contudo, à medida que a força da distância se faz sentir as densidades de fluxo declinam à proporção que nos afastamos do centro de controle”.

Portanto, esses fluxos variam directamente com a dimensão (ou atracção) do nódulo e inversamente com a distância dele. Esta constatação está na base *dos modelos gravitacionais*, a técnica mais operacional para a análise da polarização.

Como já referimos anteriormente, a *ideia de polarização* foi inicialmente introduzida por Francois Perroux, em 1955, partindo da constatação empírica de que “o crescimento não aparece por toda a parte; manifesta-se em pontos ou pólos de crescimento, com intensidades variáveis; expande-se por diversos canais e tem efeitos terminais variáveis no conjunto da economia” (Perroux, 1964: 143).

A constatação de Perroux projectou-se numa proposta que pode apresentar-se nos seguintes termos: se o crescimento económico acontece de forma desequilibrada, surgindo através de pólos que se propagam; então a promoção do desenvolvimento regional deve passar pela consideração de quais os espaços que reúnem melhores condições para se transformar em

pólos de crescimento e pelo investimento na constituição desses pólos, gerando um processo de crescimento económico por *difusão* dos efeitos de um determinado investimento concentrado no conjunto da economia.

Nessa proposta, a base do processo de difusão é a existência de uma *unidade motriz* (que tanto pode ser uma empresa como um conjunto de empresas ou actividades que induzem inovações no seu meio circundante) que produz inovação e se relaciona com outras unidades, “arrastando-as” no processo que induz, no mesmo ou noutra espaço.

À noção de que o crescimento económico é promovido pela optimização das condições de difusão da inovação junta-se a ideia de que o organismo privilegiado para a sua promoção é o Estado e/ou organismos dele dependentes, colocados em defesa de interesses gerais, acima de interesses específicos.

A produção teórica de Perroux é contemporânea de outras análises (Myrdal, 1957; Hirschman, 1958), que desenvolvem a mesma perspectiva.

Os trabalhos destes autores, desenvolvendo a imagem da polarização, não só são associados ao “desenvolvimento polarizado” como os tornam fundadores solidários da perspectiva que será designada por *functional integration* (Friedmann e Weaver, 1979), *centre-down development paradigm* (Hansen, 1981) ou “paradigma funcionalista” (Henriques, 1990).

Os trabalhos iniciados por Perroux, Hirschman e Myrdal, continuados nas décadas seguintes por diversos autores e desenvolvidos em várias versões, completam um ciclo que conciliou numa “ciência regional” a teoria económica espacial, a teoria do crescimento económico e um quadro normativo para a intervenção das autoridades públicas na promoção do desenvolvimento regional.

Esta ciência regional, baseada na teoria de desenvolvimento polarizado, estima que “os efeitos de dispersão que irradiam de “pontos” espacialmente localizados transmitem impulsos de crescimento a outros “pontos” – efeitos de dispersão – que podem ultrapassar os efeitos de polarização, isto é, a reabsorção dos efeitos de dispersão pelo próprio ponto “(Simões Lopes, 1995: 295).

Com o tempo foram-se avolumando as críticas à teoria do crescimento polarizado. A visibilização dos efeitos exaustores dos pólos foi reforçada pelas tendências da evolução das grandes empresas no desenvolvimento capitalista do pós-guerra. A consideração do saldo entre efeitos exaustores e difusores foi influenciada por um problema novo, resultante de os dinamismos económicos serem progressivamente mais definidos ao nível transnacional pelas estratégias das grandes empresas. A progressiva transnacionalização das grandes empresas - precisamente aquelas que no raciocínio de polarização teriam melhores condições para se tornarem

indústrias - chave – levou a que a materialização do crescimento económico tivesse passado a fazer-se em espaços muito amplos, numa integração mundial progressiva e não ao nível subnacional implícito na proposta de polarização. Ou seja, a escala de funcionamento da empresa e os efeitos industrializadores que esta possa ter deixaram de ser locais, regionais e mesmo nacionais, passando a poder materializar-se os efeitos de arrastamento, hipoteticamente, numa rede internacional, o que implica, ao nível espacial, a manutenção de dinâmicas diferenciadas. A crítica da polarização não se limitou à constatação da incapacidade de produção de difusão. Pelo contrário, aprofundou-se em várias outras direcções, uma delas centrada directamente na concepção de desenvolvimento subjacente à perspectiva difusionista.

A persistência das desigualdades regionais, a par da persistência das desigualdades a nível mundial, e a integração dessas persistências no quadro crítico identificado levaram a reflexão sobre o desenvolvimento regional para uma transição conceptual.

O desenvolvimento polarizado justificara a intervenção centralizada na época das reconstruções nacionais do pós-guerra e estivera associado ao crescimento espectacular das regiões centrais, sem que os efeitos de difusão fossem maciços. De igual forma impunha-se agora uma reflexão sobre a promoção do desenvolvimento regional para os tempos de crise e para os espaços “restantes” nos países centrais, aos quais se juntava o “espaço restante”, a nível mundial, em que habitava a maior parte da população.

A consideração dos tempos da crise económica e dos espaços da crise do desenvolvimento constitui possivelmente o principal elemento de partida para a crítica contemporânea da perspectiva difusionista do desenvolvimento.

Finalmente, o último critério para a definição de regiões é o critério de planeamento. No critério da homogeneidade e não da polarização vão encontrar-se as bases do *critério de planeamento*. Com efeito, este é habitualmente considerado um critério “compromisso”, que procura aproveitar as vantagens que os dois anteriores podem trazer, orientando-as no sentido de estabelecer o quadro regional mais adequado para que os objectivos de natureza política sejam atingidos (Simões Lopes, 1995: 42-45). Para o autor, três condições mínimas devem verificar-se na criação de regiões no quadro do planeamento:

- a) dimensão equilibrada e número não muito elevado de regiões;
- b) mínimo de homogeneidade;
- c) existência em cada uma de um pólo (pólo ou centro, dependendo do modelo de planeamento) dinamizador da região.

De acordo com Kuklinski (cit. por Simões Lopes, 1995: 273), na problemática do desenvolvimento regional podem distinguir-se dois grandes

grupos de razões que justificam a necessidade da formulação e implementação da política regional e dos planos: em primeiro lugar, e de forma directa, as dificuldades que se levantam às políticas de âmbito nacional em face da existência de regiões-problema; em segundo lugar, e de forma indirecta, a necessidade generalizadamente sentida de dar concertação e eficiência às acções de política global e de política sectorial e de criar uma base espacial integradora para as próprias acções de política urbana.

Richardson (1969: 101) dá-nos uma definição de região de planeamento nos seguintes termos: “uma região de planeamento é uma área na qual se aplicam decisões económicas, dando este facto uma unidade à área”. Após várias considerações sobre a questão da delimitação das áreas de planeamento, Richardson (1969: 101-102) aponta para algumas soluções:

- a) “Embora as regiões de planeamento devam ser aceites como são, podem ser mal delimitadas se os seus limites não obedecerem às fronteiras das regiões económicas naturais;
- b) “o motivo disso é que a unidade de planeamento ideal variará de acordo com a natureza do problema em investigação”;
- c) “de maneira semelhante, a unidade óptima depende do horizonte de tempo de planeamento. Decisões a curto prazo (quase administrativas) podem ser adoptadas no âmbito de áreas bem pequenas, decisões sobre investimento a médio prazo (quatro a dez anos) podem ser tomadas dentro de regiões existentes, enquanto os problemas de desenvolvimento a longo prazo que exigem a coordenação da infra-estrutura e de outros investimentos básicos requerem áreas de investimento muito grandes (possivelmente abrangendo várias regiões).

De acordo ainda com Boudeville (cit. por Diniz, 1995: 67), uma região plano é um espaço contínuo que permite a persecução de um certo objectivo económico, seja ele a maximização dos fluxos comerciais; o nível de rendimento urbano, o alargamento das fronteiras do pólo com vista à obtenção de uma melhor exploração colectiva num âmbito mais alargado.

A questão da escolha do critério mais adequado para a definição de uma região foi debatida por muitos outros autores, tais como Barkin (1959), Hansen (1968), Klaassen (1985). Não sendo nosso objectivo aprofundarmos muito este assunto, vamos, para finalizar este ponto, apresentar sinteticamente as ideias destes três autores. Barkin (cit. por Diniz, 1995: 67) recorre a dois elementos para a definição de uma região: o nível de rendimento em comparação com o rendimento nacional; a taxa de crescimento esperada em comparação com a nacional.

Hansen (1968), tal como Boudeville (1968), estabelece protótipos de região e, de acordo com certos indicadores, dos quais se destacarão a taxa de



crescimento nacional e o nível de rendimento regional, comparativamente ao nível de rendimento nacional.

Passemos agora a outra questão: se é certo que existem diferenças de desenvolvimento entre as diversas regiões de um determinado território, então quais serão as causas de tal facto? Ou, se se quiser colocar a questão de outra perspectiva, conforme o fazem Nunes, R. e Évora, C. (1998: 31), o que leva um local a crescer e outro a estagnar, ou a regredir, ou a ficar excluído do movimento? A regionalização é factor explicativo?

A pista para as respostas, de acordo com os autores, *estará antes, na história, na tecnologia, nas comunicações, nos recursos humanos qualificados, em massas e dimensões críticas – de pessoas, capitais e territórios –, na disponibilidade de habitação, de colégios para os filhos dos quadros estrangeiros, até no acaso.*

Os autores que se dedicam ao estudo desta problemática apontam, geralmente, dois tipos de factores: primários e secundários. Estes últimos são considerados secundários, não por serem menos importantes do que os primeiros, mas por serem consequência deles.

Entre os factores primários dos desequilíbrios regionais são considerados, entre outros, os seguintes:

- ?? falta de mobilidade dos factores (trabalho e capital);
- ?? a estrutura económica de cada região: pode a mesma estar orientada para sectores em estagnação ou em declínio, o que arrasta consigo problemas no domínio do emprego;
- ?? localização periférica duma região, situação que pode ser uma desvantagem em termos de custos de transporte acima da média e, conseqüentemente, preços mais elevados e/ou lucros mais baixos; acesso a mercados mais limitados e insuficiente informação sobre os mesmos; inexistência de economias de escala; condições naturais de certas regiões não favoráveis montanhas, solos pobres, etc.;
- ?? factores institucionais, políticos e psicológicos.

Quanto aos factores secundários são apontados, entre outros, factores como as economias externas, os aspectos demográficos e a rigidez dos custos e dos preços.

Para finalizar este assunto podemos dizer que a ideia principal a reter é a seguinte: as forças do mercado tendem a aumentar e não a diminuir as desigualdades entre as regiões. A expansão económica de uma região pode ter uma influência negativa nas regiões vizinhas, nomeadamente, pelo efeito das migrações, dos movimentos de capital e do comércio. O processo cumulativo beneficia as regiões em crescimento em prejuízo das mais atrasadas.

Em conclusão e de acordo com Kuklinski (cit. por Simões Lopes, 1995: 273), na problemática do desenvolvimento regional podem distinguir-se dois grandes grupos de razões que justificam a necessidade da formulação e implementação da política regional e dos planos: em primeiro lugar, e de forma directa, as dificuldades que se levantam às políticas de âmbito nacional, em face da existência de regiões – problema; em segundo lugar, e de forma indirecta, a necessidade generalizadamente sentida de dar concertação e eficiência às acções de política global e de política sectorial e de criar uma base espacial integradora para as próprias acções da política urbana.

## 2. OBJECTIVOS, ESTRATÉGIAS, INSTRUMENTOS E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA ECONÓMICA REGIONAL

Qualquer política económica regional assenta em quatro pilares básicos: *os objectivos, as estratégias, os instrumentos e a avaliação.*

*Os objectivos* de política regional sofreram uma grande mutação desde 1950.

Durante a década de 50 a política regional teve um cariz de política de recurso para determinadas áreas, por vezes de pequena dimensão, tendo em vista mais a resolução de problemas de natureza social do que económica (nas chamadas *regiões – problema*, com problemas de desemprego).

Mas, já nos finais dos anos 50 e princípios dos anos 60, começou a ser dado mais relevo aos problemas de natureza económica, reconhecendo-se a interdependência entre a política nacional e regional.

Durante as décadas de 60 e 70 a tese da concentração dos esforços foi amplamente defendida, principalmente pela *Teoria dos Pólos de Crescimento*.

Finalmente, nos anos 80 e 90, a Política Económica Regional incorporou-se na política global.

Simões Lopes (1995: 282-283), no que se refere ao objectivos, distingue entre aqueles que são *últimos*, que são *finais*, que são verdadeiros *fins*, daqueles que são *instrumentais* e que, por isso, será preferível considerar como *meios*.

Para o autor o fim último a atingir é, obviamente, a defesa do desenvolvimento, numa concepção de disponibilidade de bens e serviços básicos – e oportunidades em geral, nomeadamente de emprego –, em condições de acesso razoável para toda a população onde quer que resida.

Entre os fins considerados como *meios*, temos o *crescimento económico*, o qual poderá criar condições para que o fim último, isto é, o

desenvolvimento, possa ser atingido, na óptica de longo prazo. O crescimento só poderá ser considerado fim numa óptica de médio e curto prazo.

Numa tentativa de hierarquização e de síntese o autor afirma: “o fim último é o desenvolvimento, qualificado ainda por preocupações de justiça económica e social, equilíbrio ecológico, defesa do ambiente e qualidade de vida; os meios ou instrumentos a utilizar hão-de provavelmente apoiar-se sobre o crescimento, embora não seja qualquer crescimento que interessa, onde quer que seja, porque, por exemplo, ele há-de responder aos problemas próprios de cada região, nomeadamente de emprego”.

Quanto às *estratégias*, segundo a sistematização de Hilhorst (1967: 12), as teorias do Desenvolvimento Regional, especialmente as de índole económica, preocupam-se fundamentalmente com o crescimento regional e podem ser agrupadas em dois conjuntos: a) *o crescimento visto de fora da região*; b) *o crescimento visto de dentro da região*. Quanto ao primeiro tipo de teorias, apoia-se no princípio de que as diferenças entre as regiões tendem a atenuar-se em resultado da transmissão do crescimento no espaço, por um processo que terá as suas raízes no comércio inter-regional; o segundo tipo de teorias põe ênfase nas forças internas que podem desencadear o desenvolvimento, para o que tem de se admitir que a região dispõe efectivamente de vantagens suficientemente fortes para que os mecanismos se desencadeiem com base nas suas exportações: *a teoria da base económica da exportação*.

Neste ponto referente às estratégias do desenvolvimento regional não poderíamos, mais uma vez deixar de fazer referência às teorias dos pólos e “centro-periferia”.

A teoria dos pólos de crescimento, na corrente das estratégias do crescimento desequilibrado, é uma teoria da dominação com enquadramento possível no grupo das explicações estruturalistas do desenvolvimento.

A *teoria do centro-periferia* de Friedmann (1966: 12-13) apresenta um modelo que se enquadra num processo em que a economia, evoluindo para a industrialização, regista transformações espaciais profundas; estas vêm agravar os desequilíbrios, porque a tendência para a industrialização conduz à concentração do investimento em número reduzido de áreas, originando e incrementando uma estrutura do tipo dualista; a um *centro* com crescimento intensivo e rápido opõe-se uma *periferia* cuja economia se encontra relacionada com a do *centro* de forma imperfeita, apresentando-se em estagnação ou mesmo em declínio, ainda que relativos.

Na concepção de Stöhr (cit. por Simões Lopes, 1995: 297), orientada numa linha por ele designada de *desenvolvimento regional integral e auto-sustentado*, este só se realizará quando operarem os determinantes

“internos” da região, os “externos” e os mecanismos associados ao sistema urbano.

A questão relativa às estratégias a utilizar no desenvolvimento regional remete-nos, em suma, para a formulação duma série de questões, tais como:

- ?? quais as regiões que devem ser assistidas?
- ?? que formas de polarização escolher?
- ?? concentração ou não em determinadas áreas?
- ?? quantas as regiões que devem ser promovidas?
- ?? quais os critérios de escolha? etc.

A este propósito, e para encerrar este ponto, apresentamos os principais paradigmas teóricos da análise económica espacial.

O primeiro tem a sua origem na obra de Thünen (cit. por Herrero Prieto, 1994: 25) que estuda a organização concêntrica das diferentes culturas agrícolas em redor de uma cidade ou mercado central, sendo o factor determinante os custos de transporte, que jogam aqui o mesmo papel que a fertilidade do solo na teoria da renda ricardiana.

O segundo paradigma, em ordem cronológica, é o que se baseia na obra de Alfred Weber (1909, cit. por Herrero Prieto, 1994:26). O objectivo que persegue é o de analisar a localização óptima de uma unidade de produção que, concretamente, vai ocorrer no ponto de custos de transporte mínimos.

O terceiro paradigma tem a sua origem no célebre artigo de Hotelling (1929, *ibid.*) que estuda as relações entre a formação dos preços de um bem homogéneo, a dimensão do mercado e a localização dos vendedores desse bem. Por outras palavras: trata-se da análise dum duopólio linear cujo resultado vai ser a localização de ambos os produtores no centro do mercado. Finalmente, o quarto paradigma forma-se em torno dos trabalhos de Christaller, 1933 e Lösch, 1940 (*id.*: 26-27) que apresentam as construções mais globalizadoras do equilíbrio económico espacial, ao considerar as localizações de todas as actividades económicas no espaço e tratar de determinar o nível de preços e produção de equilíbrio. As normas de localização fixam-se fundamentalmente nas possibilidades de provisão de *output* no mercado e os custos de transporte da distribuição. O resultado é uma ordenação regular do espaço em áreas de mercado (hexágonos, em princípio), sendo esta ordenação, para além disso, hierárquica, segundo a função e a dimensão de cada actividade.

Encontra-se, então, uma hierarquia de *lugares centrais*, quer dizer, de aglomerações, onde o tamanho, a função e as áreas de influência se determinam simultaneamente.

De conformidade com a teoria dos lugares centrais, a principal função de um centro urbano é actuar como um centro de serviço para o seu interior, suprindo-o de bens centrais tais como serviços comerciais, bancários e

profissionais, meios educativos, de lazer e culturais e serviços urbanos governamentais. Pequenos lugares centrais e as suas regiões complementares serão incluídas dentro das áreas de mercado dos centros maiores. No equilíbrio de longo prazo, quando toda a área do sistema é abrangida, as áreas de serviço terão a forma hexagonal. A teoria dos lugares centrais é relevante para o planeamento urbano e regional porque um sistema hierárquico proporciona um meio eficiente de administrar e fornecer recursos às regiões. Os principais lugares centrais constituem, amiúde, os pontos-chave de crescimento na sua região e determinam a taxa de desenvolvimento económico na região como um todo (Richardson, 1969: 82-83).

Embora os modelos de Christaller, 1933 e Lösch, 1940 (cit. por Diniz, 1995: 70) apresentem divergências em alguns aspectos, eles apresentam pontos fracos e, por isso, foram objecto de críticas. Estas prendem-se fundamentalmente com a hipótese que esses modelos colocam de existir um equilíbrio na distribuição dos factores de produção; o facto de suporem que os custos de transporte são proporcionais à distância; o carácter estático desses modelos, os quais procuram explicar as mudanças na estrutura económica regional pelo recurso exclusivo à alteração de variáveis autónomas.

Tinbergen (cit. por Richardson, 1969: 87) argumentava que as indústrias poderiam ser classificadas em conformidade com o seu número de unidades de produção; que em cada centro com uma indústria de uma dada classificação todas as indústrias de classificação inferior também as acham localizadas; e que somente uma única unidade de produção da indústria de classificação mais elevada se encontra num centro. Isso exige que as unidades da mesma indústria devam estar dispersas entre centros, ao passo que a orientação para os recursos e as economias de aglomeração pode conduzir à concentração. É claro que os argumentos de Tinbergen (1961) podem ser sujeitos aos seguintes comentários: os pressupostos são demasiado irrealistas; o modelo é estático; o modelo só demonstra aplicabilidade para a procura do sector de serviços.

A definição do *conceito de centro* conheceu uma maior amplitude com o aparecimento da ideia de *pólo de desenvolvimento* (Perroux, 1958) e da respectiva *teoria dos pólos de desenvolvimento*, depois retomada por outros autores como Hermansen (1972), Allen (1968), Penouil (1971), Hansen (1967), Aydalot (1985) etc..., a qual, por ter sido já objecto de exposição anterior, não vamos retomar neste momento.

### 3. DA PERSPECTIVA DIFUSIONISTA À PERSPECTIVA TERRITORIALISTA

Nos anos 70 um novo conceito de desenvolvimento ganha destaque, assentando em duas ideias fundamentais: *local e endógeno*. Nos anos 80, aquilo a que passou a chamar-se *desenvolvimento local* ganhou um novo reforço, devido ao aparecimento de iniciativas locais de emprego que tinham como objectivo reduzir as taxas de desemprego das economias locais. Neste ponto pretendemos mostrar como a estratégia do desenvolvimento local se converteu num dos pilares do processo de reestruturação produtiva dos anos 80 e 90.

De acordo com Vásquez Barquero (1993: 219), o *desenvolvimento económico local* converte-se, durante os anos 80, na estratégia de desenvolvimento territorial dominante. Fica para trás a época em que a economia era uma questão que só afectava as decisões da administração central do Estado e das grandes empresas e em que os administradores locais só se preocupavam em gerir os serviços públicos e corrigir os impactos espaciais e urbanísticos das actuações económicas. Os seus objectivos são pragmáticos, os instrumentos e as acções não só tratam de resolver problemas concretos, como dão maior importância à competitividade e à difusão das inovações e, do ponto de vista operativo, as iniciativas locais instrumentalizam-se através de formas flexíveis de organização, como são as agências de desenvolvimento. Também Stöhr (cit. por Vásquez Barquero, 1993: 219) afirma que, a partir dos anos 70, a problemática territorial muda substancialmente, traduzindo-se por um processo contínuo de adaptação das economias locais, regionais e nacionais às mudanças tecnológicas e às condições dos mercados internacionais.

Quer isto dizer que as novas condições de funcionamento da economia tornam ineficazes os velhos esquemas de intervenção no território, já que a aplicação dos instrumentos tradicionais de política regional não produzem os efeitos esperados.

Como já vimos anteriormente, a persistência das desigualdades regionais, a consideração dos tempos da crise económica e dos espaços da crise do desenvolvimento constituíram possivelmente o principal elemento de partida para a crítica contemporânea da perspectiva difusionista do desenvolvimento.

A nova perspectiva, que se distanciou da difusionista, assumiu três designações: “*territorialista*” (c.f. Friedmann e Weaver, 1979; Pecquer, 1987, Henriques, 1990); “*endógena*” (Grefe *et al.*, 1986); “*a partir da base*” (Stöhr e Taylor, 1981). Focaremos estas novas perspectivas sobre o desenvolvimento mais tarde, depois de analisarmos com um pouco mais de

profundidade os aspectos do modelo anterior e as diferenças entre as políticas regionais tradicionais e as novas políticas.

Durante décadas manteve-se que o desenvolvimento era sinónimo de industrialização e de urbanização. O modelo prevalecente de crescimento e mudança estrutural caracterizava-se pela produção em massa, em grandes áreas urbanas, que podiam beneficiar das economias internas de escala e das economias de aglomeração. A grande empresa organizava as suas actividades e as suas funções de forma hierárquica, condicionava e determinava a gestão do mercado de trabalho e integrava fontes estratégicas de investigação e desenvolvimento.

O paradigma chegou ao fim nos princípios dos anos 70, quando entrou em crise o modelo fordista e surgiram modelos de especialização flexível como formas mais desejáveis de acumulação.

A política regional tradicional tinha uma visão baseada no modelo de crescimento concentrado e propunha-se favorecer a distribuição territorial mediante a utilização de recursos externos à área, objecto da ajuda. *O modelo de concentração/difusão /urbano/industrial* concebia a problemática regional em *termos funcionais*: as regiões pobres tinham abundância do factor trabalho, enquanto as regiões ricas tinham abundância do factor capital, pelo que a solução dos desequilíbrios regionais passava pela mobilidade do capital, para incentivar a localização de projectos em áreas deprimidas.

As novas estratégias de desenvolvimento económico apresentam um conjunto de características completamente novas. Os objectivos finais são o desenvolvimento e a reestruturação do sistema produtivo, o aumento do emprego local e a melhoria do nível de vida da população. A nova política de desenvolvimento territorial pretende separar os desequilíbrios através da promoção do desenvolvimento de todos os territórios com potencialidades de desenvolvimento competitivo. A política económica baseia-se numa teoria que propõe que o crescimento não tem que ser necessariamente *polarizado*, mas que pode ser *difuso* e propõe-se desenvolver um território, utilizando o potencial existente nele próprio.

Uma das prioridades da estratégia actual de desenvolvimento regional e local é, portanto, o desenvolvimento de territórios com capacidade competitiva num ambiente em que a incerteza e a turbulência são grandes. Para isso, é necessário fomentar a inovação, a capacidade empreendedora, a qualidade do capital humano e a flexibilidade do sistema produtivo. Para o conseguir não é necessário realizar grandes projectos industriais, mas impulsionar projectos de dimensão adequada, que permitam a transformação progressiva do sistema económico regional e local.

Também do ponto de vista da *organização e gestão* da estratégia do desenvolvimento há diferenças entre a velha e nova política de

desenvolvimento regional. De acordo com a primeira, a administração central do Estado levava a cabo, de *forma centralizada*, a gestão de política regional tradicional através do apoio financeiro directo àquelas empresas que cumpriam os requisitos estabelecidos nas normas dos incentivos. A política económica local tem uma *gestão descentralizada*, que se torna operativa através de *organizações intermédias*, das *agências* que prestam serviços reais (de carácter tecnológico ou formativo) e/ou financeiros às empresas.

No quadro que se segue apresentam-se, sumariamente, as mudanças ocorridas na política de desenvolvimento regional e local.

**Quadro I**  
MUDANÇAS NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL E LOCAL

	<b>Política tradicional</b>	<b>Políticas novas</b>
Estratégia dominante	Desenvolvimento polarizado Visão funcional	Desenvolvimento difuso Visão territorial
Objectivos	Crescimento quantitativo  Grandes projectos	Inovação, qualidade, flexibilidade. Espírito empreendedor. Projectos numerosos
Mecanismos	Redistribuição Mobilidade de capital e do trabalho	Mobilização do potencial endógeno Utilização dos recursos locais e externos
Organização	Gestão centralizada. Financiamento a empresas. Administração pública dos recursos.	Gestão local do desenvolvimento. Prestação de serviços. Organizações intermédias.

**Fonte:** Vásquez Barquero, 1993.

Também Nóvoa, A. *et al.* (1992) sumarizam, no Quadro II, as principais características do desenvolvimento endógeno.



**Quadro II**  
**PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO DESENVOLVIMENTO**  
**ENDÓGENO**

<b>Características</b>	<b>Implicações</b>
??Primazia do <i>particular</i> do <i>específico</i> .	??Reconhecimento de que cada região, cada colectividade, tem potencialidades e problemas próprios. ??Definição do desenvolvimento como processo múltiplo vindo “de baixo”, e não como resultado de políticas centralizadas e uniformes. ??Perspectiva do desenvolvimento como um processo que se baseia na acção dos actores locais e na valorização dos recursos das colectividades.
??Predominância da <i>acção</i> e da <i>auto-organização</i> dos actores locais .	??Valorização dos actores locais mais do que dos instrumentos e das políticas. ??Reforço das estratégias de informação, de formação e de comunicação. ??Importância da coordenação entre as iniciativas e projectos dos actores locais, numa perspectiva de interacção e sinergia. ??Promoção de estratégias de auto-organização dos actores em torno de iniciativas, empreendimentos e projectos comuns ou convergentes.
??Tónica na valorização dos <i>recursos qualitativos locais</i> .	??Estímulo prioritário à qualificação profissional, à investigação (ligação às Universidades locais/regionais) e à inovação. ??Valorização da empresa e do espírito de empreendimento, de risco, de experimentação, de avaliação e de acompanhamento das acções e iniciativas. ??Ênfase nas relações interactivas (redes, comunicações, informação).
??Perspectiva do desenvolvimento como um <i>processo participado e negociado</i> .	??Transferência de poder do nível central para os níveis local e regional. ??Aumento da capacidade de iniciativa, de organização e de representação da colectividade face aos poderes públicos. ??Criação de hábitos e práticas de parceria, ou seja, de cooperação contratual entre os parceiros locais em torno de projectos comuns.

**Fonte:** Nóvoa *et al.*, 1992.

Como referimos anteriormente, as novas perspectivas de desenvolvimento opostas à difusionista, com as designações de “territorialista”, “endógena” e “a partir da base”, têm um elemento convergente na definição de partida das suas problemáticas e análises, que é a *noção do espaço* que procuram operacionalizar em termos de promoção do desenvolvimento. Os territorialismos entendem o espaço como espaço social e os recursos como recursos mobilizáveis pelos actores, que se transformam em factores de desenvolvimento apenas e quando há capacidade de emergência de protagonismos que permitam operacionalizá-los. O ponto de partida dos territorialistas é a crítica de uma perspectiva do desenvolvimento que assenta na maximização das oportunidades económicas, entendidas como sendo exteriores às estratégias dos actores e os factores culturais associados dos diferentes meios. Para os territorialistas a região não é apenas uma partição tecnicamente justificada de um território nacional, mas uma unidade de sentido definido pela existência de laços de pertença. Daqui deriva uma análise regional assente em *regiões socioculturais*, que constitui outra das questões estruturantes da perspectiva emergente e outro dos factores fundamentais na ruptura com a perspectiva economicista da promoção do desenvolvimento regional.

A corrente regionalista do início do século considerava a *identidade cultural* como um dos principais elementos de partida para o desenvolvimento de uma dada região, usando elementos que reforçam o paralelismo com a crítica emergente. Daí que Friedmann e Weaver (1979) classifiquem esta perspectiva como territorialista, por contraponto à que orientou o crescimento económico do pós-guerra e considerem que há continuidade entre a problemática do início do século e as posições actuais sobre a promoção territorialista do desenvolvimento.

Embora exista uma convergência de posições entre os territorialistas acerca do conceito de espaço, registam-se múltiplas divergências. Enquanto uns procuram – no quadro de uma alternativa global de sociedade ou no quadro de uma alternativa metodológica – discutir o problema que o difusionismo não resolvera por exclusão (do Terceiro Mundo, das regiões periféricas dos espaços centrais, das desigualdades sociais, em geral), outros centram-se na análise das condições de sucesso de algumas regiões dinâmicas que se visibilizaram a partir da crise do difusionismo (regiões com dinamismos explicáveis por factores diferenciados dos propostos pelo difusionismo).

Surgem, assim, outras propostas para a promoção do desenvolvimento, como, por exemplo o chamado *territorialismo alternativo* e o *territorialismo interpretativo*.

A perspectiva do que se designa territorialismo alternativo parte de uma concepção de desenvolvimento oposta à que esteve na génese do difusionismo. A ruptura com a anterior noção de desenvolvimento é o pano de fundo em que vários autores desta corrente fundam as suas novas propostas de desenvolvimento regional. Já Philippe Aydalot (1985: 156), aliás, chamou a atenção para esta característica fundadora da nova corrente de pensamento, salientando que a posição dos autores que por ela se orientam “se apresenta menos como uma teoria do desenvolvimento da região do que como um paradigma novo do desenvolvimento”.

Em consequência, as propostas da corrente do territorialismo alternativo orientam-se pelo objectivo do desenvolvimento que se formula a partir das questões de Seers, que é o da *progressão na satisfação das necessidades das populações, o que, por sua vez, implica uma opção prioritária pela promoção das condições de vida dos grupos sociais desfavorecidos*. Esta questão liga-se também com a crítica do crescimento económico capitalista, visto como produtor de bens supérfluos. Vejamos agora quais são as principais características da corrente territorialista alternativa.

Em primeiro lugar, partindo da noção de que o desenvolvimento não é separável da distribuição do rendimento e da redução das desigualdades sociais, os autores desta corrente dão ênfase à *satisfação das necessidades básicas*, como objectivo. A estratégia adoptada assenta no *autocentramento económico e no reforço da autarcia política*. O autocentramento corresponde a uma crítica, quer da dimensão centralista, quer da mobilidade proposta pelo paradigma difusionista.

É desta forma que autores como Friedmann e Weaver (1979) e Stöhr (1981) falam do conceito de “*fechamento espacial selectivo*”, o qual expressa claramente as ideias de resistência à mobilidade e de retenção (de poder e de recursos).

Pensando em realidades mais próximas das regiões desfavorecidas europeias, em que a alternativa global é menos viável, Walter Stöhr enunciou um conjunto de princípios do *desenvolvimento a partir de baixo*, presentes numa diversidade de iniciativas com esta orientação, que implicam estratégias, em relação aos recursos e à participação das populações (Stöhr, 1984).

Por um lado, o *desenvolvimento a partir de baixo* inclui estratégias baseadas nas condições históricas, culturais, naturais e institucionais das regiões e visando a satisfação das necessidades básicas da população local, bem como a produção de complementos sociais aos mecanismos de mercado, nomeadamente pela produção de bens que se dirijam a grupos sociais específicos e que tenham valor social na região.

Por outro lado, requerem a *participação das populações*, quer no processo de decisão, quer na distribuição de benefícios; uma orientação transectorial, nomeadamente pelo combate às monoestruturas económicas, ou seja, pela diversificação sectorial da produção e pelo aumento da interacção intra-regional, entre sectores e funções económicas; a promoção de circuitos económicos e financeiros regionais; a inovação técnica a vários níveis; a promoção da identidade territorial (quer pela consciência de um passado comum, quer pela reunião num projecto comum de futuro) e a identidade regional e estruturas de decisão e aceitação pelas autoridades centrais do desenvolvimento de processos que elas não dominam e aceitam que sejam determinados ao nível local.

As soluções propostas pelos territorialistas alternativos têm sido, no entanto, alvo de algumas críticas.

Essas críticas, de acordo com Xavier Greffe, 1989 (cit. por Pedroso, 1998: 63), são fundamentalmente as seguintes:

??*O risco de produção de um estímulo às desigualdades*: esta crítica refere-se ao problema do potencial endógeno, atendendo a que as regiões são desigualmente dotadas de potencialidades. Assim, um discurso que dê a cada uma delas a responsabilidade de desenvolver as suas potencialidades legítima e pode ajudar a acentuar, a prazo, essas desigualdades.

??*O autarcismo*: está associada à primeira e corresponde à crítica da possibilidade de estratégias autocentradas, remetendo a defesa dessas estratégias para uma postura de alternativa global da sociedade ou para a produção de enclaves alternativos e integrados pouco viáveis em contextos económico-sociais fortemente extrovertidos.

??*O enviesamento rural (ruralismo)*: a tendência para o ruralismo reflecte a maior facilidade de adopção de um discurso “de resistência” nos espaços sociais que, por terem sido marginalizados do crescimento económico, surgem em primeira análise como espaços mais fechados à partida.

??*A incapacidade de equacionar a articulação entre os níveis local – regional – nacional*: esta incapacidade de ligação entre os níveis territoriais reflecte a impossibilidade de absorção das potencialidades abertas pela cooperação entre os vários níveis de promoção de iniciativas, dada a desconfiança dos movimentos a partir de baixo face às instituições do Estado.

Estas e outras críticas, que entretanto foram surgindo, alimentaram uma nova visão do desenvolvimento territorial, que se consubstancia em propostas que recuperam essencialmente a metodologia de abordagem do

espaço social, sem se reportarem aos pressupostos políticos do autocentramento.

Esta nova visão deu origem a uma nova corrente a que alguns autores deram o nome de *territorialismo interpretativo* (Pecquer, 1987; Reis, 1988; Liepietz, 1992, etc...), o qual partilha com o territorialismo alternativo a operacionalização dos contextos socioculturais, enquanto recursos para o desenvolvimento, buscando nestes as explicações para casos de sucesso, pela integração nas oportunidades económicas das vantagens que derivam de uma cultura regional distintiva.

Enquanto o territorialismo alternativo critica os resultados da perspectiva funcionalista, o territorialismo interpretativo acentua essencialmente a sua ineficácia analítica na compreensão dos dinamismos actuais. O que unifica as duas perspectivas é a sua radicação numa mesma conceptualização do espaço.

Na óptica desenvolvida por Pecquer (1987), as insuficiências de explicação das perspectivas tradicionais derivam essencialmente das constatações empíricas de transformação territorial. Bernard Pecquer sustenta que “a referência funcional não permite, por si só, analisar os fenómenos contemporâneos de organização local da produção”, pelo que defende a tese de que “se desenvolvem modos de desenvolvimento centrados sobre os territórios e não sobre espaços indiferenciados, modos de desenvolvimento esses que resultam de uma combinação entre uma lógica funcional que se impõe aos actores e uma lógica territorial que inicia as estratégias dos actores”.

“*Nesta perspectiva*, “o territorialismo não é uma contestação de integração funcional, mas um seu desenvolvimento e uma tentativa de interpretação de padrões de desenvolvimento regional num novo contexto histórico” (Pedroso, 1998: 67).

José Reis, ao referir-se à promoção do desenvolvimento, refere: “o local é, neste contexto, uma redescoberta que, com frequência, resulta de duas problemáticas diferentes.

Uma é a da dinâmica da acção do “estado local”, do poder local, dirigida para a reanimação da sociedade local, em vista das suas debilidades e das suas carências de desenvolvimento (...). Podemos designar esta vertente como a do desenvolvimento local.

A outra problemática da redescoberta do local resulta da própria concepção do território e da interpretação dos fenómenos de inscrição espacial dos movimentos económicos. Neste caso, a questão consiste predominantemente em prestar atenção aos elementos constitutivos e potencializadores do funcionamento das economias, encarando-as na sua dimensão territorial” (Reis, 1988: 128).

#### 4. OBJECTIVOS E ESTRATÉGIAS DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO LOCAL

A estratégia de desenvolvimento regional e local, que se foi delineando na última década, provocou fortes discussões sobre se os objectivos que se pretendem alcançar com a estratégia de desenvolvimento local devem ter um carácter social ou económico, sobre qual é a relação entre os instrumentos baseados nas aproximações *top-down* e *bottom-up* sobre o *timing* e a forma de introduzir a inovação.

De acordo com Vázquez Barquero (1993: 224), há que reconhecer que existe uma certa *ambiguidade na política de desenvolvimento local*, derivada dos objectivos que se pretendem com ela.

Existem interpretações distintas como, por exemplo, aquelas que propõem promover a adopção das inovações que o sistema produtivo local necessita e fomentar a capacidade empresarial local e as acções, com vista à criação e/ou desenvolvimento das empresas.

Outras interpretações situam os objectivos económicos em segundo plano e argumentam que os objectivos fundamentais da política de desenvolvimento local são manter o património histórico e cultural e/ou preservar o meio ambiente. Muitas delas têm uma orientação social, propondo-se dar emprego aos jovens e/ou a grupos sociais marginalizados.

Para o autor uma questão crucial do desenvolvimento local é definir com nitidez quais são os *objectivos prioritários*, a fim de escolher os *instrumentos* mais adequados para os atingir.

Relativamente à questão de saber se as políticas de desenvolvimento local e regional deverão ser do tipo *top-down* ou *bottom-up*, é óbvio que para que a política seja eficiente é conveniente que se produza uma *sinergia* entre as acções *acima-abaixo* que surgem devido à unicidade de cada localidade e de cada território (Boekema, cit. por Vázquez Barquero, 1993: 225).

De facto, a estratégia de desenvolvimento local pressupõe que as acções baseadas nas condições de cada localidade e região e que tratam de utilizar eficientemente as potencialidades de desenvolvimento devem ser combinadas com as políticas sectoriais e regionais que propiciam as administrações centrais com o fim de fornecer a reestruturação produtiva e a mudança estrutural da economia.

Portanto, de acordo com a estratégia de desenvolvimento local, as economias locais e regionais estão integradas no sistema económico nacional e internacional e que, por conseguinte, os seus problemas são sempre problemas nacionais, devido ao facto de que os sistemas produtivos regionais e locais são componentes dos sistemas nacionais.

Finalmente, sobre a questão de qual deverá ser a estratégia de introdução de inovações (Castells *et al.*, 1986; Castells, Hall *et al.*, 1992; Vásquez Barquero, 1988), da perspectiva do crescimento a longo prazo e do impacto económico e social, não é indiferente o tipo de estratégia que se escolhe, pelo que convém avaliar o impacto e os efeitos de cada uma das alternativas possíveis, antes de escolher a mais adequada.

Na maioria dos casos, a escolha de uma estratégia de pequenos passos parece a mais aconselhável nas economias que se confrontam com o desafio da reestruturação produtiva.

O *problema do desenvolvimento territorial* consiste na melhoria da produtividade e competitividade das empresas locais, superar situações de desindustrialização e de desorganização das cidades e das regiões. Frequentemente, trata-se de actuar sobre territórios com altas taxas de desemprego e que necessitam de uma mudança significativa da sua estrutura produtiva (Vásquez Barquero, 1993: 227).

Daqui se infere que um dos objectivos estratégicos do desenvolvimento empresarial local é reconstruir o tecido produtivo da economia local/regional, através de *acções* que permitam a melhoria da produtividade e da competitividade. Que tipo de *acções* é que podem ser tomadas com esse objectivo?

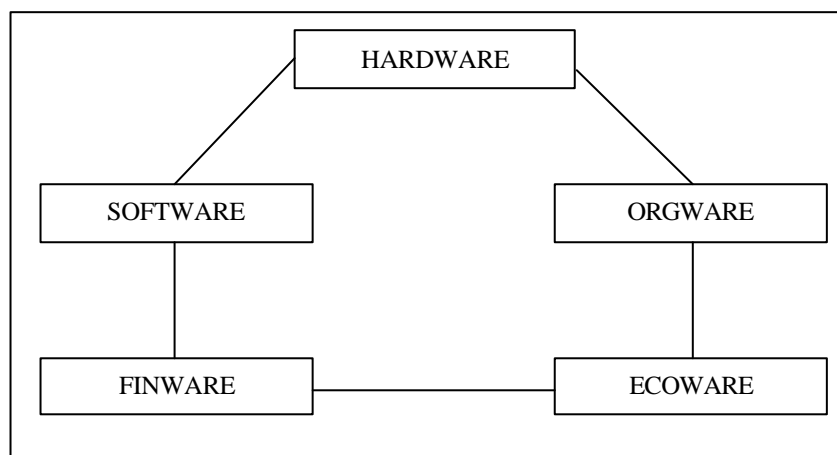
Entre outras serão de destacar a *difusão de inovações* por todo o tecido produtivo e institucional, a *melhoria da qualidade dos recursos humanos*, a *dotação de infra-estruturas* adequadas de transporte e comunicações. Quanto às inovações segundo Courlet, Pecquer e Soulage (1993: 12), não devem ser vistas como uma realidade unívoca que se apresenta em todos os espaços da mesma forma, mas, pelo contrário, “a inovação é, então, a criação de um meio, é o fruto da capacidade inventiva do meio e responde às necessidades do desenvolvimento local”. Ainda segundo os mesmos autores, o meio inovador deve ser identificado por três características: um quadro inicial localizado, marcado por comportamentos identificáveis e específicos com alguma independência decisional em relação ao exterior; uma lógica de organização empresarial; e uma dinâmica local de aprendizagem.

Mas há que assinalar o facto de que o aumento de produtividade que se visa conseguir, com a introdução das inovações, não implica automaticamente um aumento de competitividade. Este só pode ser alcançado com a intervenção de outras *acções* como, por exemplo, potenciar as redes de comercialização dos produtos, implementação de serviços pós-venda aos clientes, fortalecimento das redes de trocas entre as empresas, cidades e regiões, ou seja, em suma, ampliar os mercados.

Outra questão que se coloca é a seguinte: como escolher as políticas para desenvolvimento estratégico duma região? Coccossis *et al.* (cit. por Vásquez

Barquero, 1993: 228) dão uma resposta resumida através da apresentação do chamado *Modelo do Pentágono*, que mostra os factores críticos para o êxito da intervenção dos gestores locais (veja-se a figura I).

**Figura I**  
ACÇÕES PARA MELHORAR A RESPOSTA LOCAL



**Fonte:** Cocossis *et al.*, 1991, in Vásquez Barquero, 1993.

O *Hardware do desenvolvimento local* é formado por todas as infra-estruturas que servem de base aos processos de mudança estrutural e que são instrumentos indispensáveis para o funcionamento do sistema produtivo (transportes, comunicações, hospitais, escolas);

o *software do desenvolvimento local* é formado por factores qualitativos que são necessários para o crescimento e que têm um carácter imaterial (o “know-how” tecnológico e inovador, a capacidade empreendedora);

o *orgware do desenvolvimento* é a capacidade de organização que existe na região e que permite dar uma resposta eficaz aos desafios que apresenta a competitividade;

o *finware do desenvolvimento local* é formado pelo conjunto de instrumentos financeiros que se utilizam para o desenvolvimento estratégico de um território;

o *ecoware do desenvolvimento local* consiste no conjunto de instrumentos que organizam o uso adequado dos recursos naturais existentes (as acções dirigidas para deter a deterioração do meio-ambiente e proteger a qualidade dos recursos naturais – água, ar e solo – têm adquirido, progressivamente, um valor estratégico no desenvolvimento local).



A utilização de cada um dos instrumentos depende das necessidades de cada localidade ou região e dos problemas que apresenta cada território (cada território requer um tratamento específico e a utilização dos instrumentos adequados para resolver os seus problemas).

A estratégia a seguir e a forma como há-de instrumentalizar-se a concretização da política económica local são as questões com que se deparam os gestores locais e regionais.

Para Vásquez Barquero (1993: 230) a organização do desenvolvimento deve seguir os seguintes passos:

- 1º - Acordo tácito ou exposto dos agentes públicos ou privados que têm interesses no território sobre a conveniência de empreender acções no sentido de melhorar a competitividade do sistema produtivo.
- 2º - Diagnóstico da economia local (identificação dos problemas e potencialidades/oportunidades).
- 3º - Fixação de objectivos e metas.
- 4º - Definição das acções.

A proposta de Coffey e Polése (cit. por Pedroso, 1998: 77-78) parte do conhecimento das características locais, pressupõe o estímulo a actores locais e fornece uma agenda para a intervenção de entidades exteriores.

As prioridades de acção em processos de desenvolvimento local estão sumarizadas no quadro que a seguir se apresenta.

Para que as acções se tornem operativas, com vista à obtenção de resultados, é necessário que estejam criadas algumas condições, como se pode constatar através da análise do quadro anterior.

Assim são de destacar, entre outras, as seguintes: a existência de *recursos financeiros* de que dispõem as comunidades locais para fazer face, adequadamente, aos desafios do desenvolvimento local. A disponibilidade de *recursos humanos* (e técnicos) para executar e acompanhar as acções que são necessárias para transformar a economia (a gestão local precisa de técnicos em desenvolvimento local e, pontualmente, de especialistas em algumas questões relacionadas com a execução de acções específicas).

A existência de relações fortes no quadro inter-regional e no quadro nacional não é apenas um problema de cruzamento entre iniciativas ascendentes e descendentes na promoção do desenvolvimento regional, mas também um ingrediente *das estratégias de desenvolvimento* alimentado por esta perspectiva. Como sublinhou Bernard Pecquer:

“O espaço local pode ser definido como o lugar de encontro de dois movimentos opostos. De um lado, uma pressão heterónima que constitui um constrangimento exógeno pesando sobre as estratégias de actores e, do outro, uma reacção autónoma, expressão das estratégias de actores que procuram

adaptar-se aos constrangimentos exógenos gerados pelos efeitos positivos de meios positivos” (Pecquer, 1987: 90).

Por esta via regressamos à questão das *potencialidades locais*, uma questão já colocada a propósito do chamado territorialismo alternativo. Uma assunção teórica do territorialismo é a de que a diversidade dessas potencialidades implica uma diversidade de estratégias. Mas o fechamento destas estratégias originárias dos próprios locais é uma inibição teórica que a dialéctica constrangimentos/capacidades referida por Pecquer propõe ultrapassar.

A *atração de investimento exógeno* é um objectivo, num quadro analítico que não se revê nas estratégias dos actores endógenos e do desenvolvimento endógeno. Segundo esta óptica, a dimensão fundamental a reter para a apreciação dos resultados de um processo de desenvolvimento é a do controle dos processos (local) e não a origem das iniciativas.

Esta preocupação com a atracção de investimento no quadro de vantagens mútuas é relevante por quebrar um tabu original do territorialismo, mas não esgota a proposta que tem vindo a ser pensada por João Ferrão (1992: 42-43) que, num texto, reportando-se à industrialização nos meios rurais, afirma que nestas regiões, com industrialização fraca ou nula e sem bolsas de tradição artesanal, enuncia três frentes de actuação de âmbito local particularmente urgentes. A saber: desenvolvimento da cultura empresarial, promoção/ formação de recursos humanos (empresários, quadros, operários) e mobilização de capitais (nomeadamente poupanças), acompanhada por esquemas simples e descentralizados de acesso ao sistema financeiro (bancos implantados localmente, por exemplo).

Os ingredientes desta proposta (formação e financiamento) aproximam-se de um quadro genérico de enunciação dos métodos de desenvolvimento em meios rurais proposto por Coffey e Polèse (1985) (ver quadro III).

Como vimos, segundo a proposta destes autores, os diagnósticos locais devem evidenciar três problemas-tipo que determinam as prioridades estratégicas dos projectos de desenvolvimento local: falta de capital; acesso difícil à informação; incapacidade de auto-organização; e geração de espírito empreendedor.

**Quadro III**  
**PRIORIDADES DE ACÇÃO EM PROCESSOS DE**  
**DESENVOLVIMENTO LOCAL**

	<b>Financiamento</b>	<b>Informação</b>	<b>Animação</b>
Grupo-alvo	Pequenos empresários	População em geral	Grupos locais
Obstáculo principal	Falta de capital	Dificuldades de informação	Incapacidade
Prioridades de acção	1ª financiamento 2ª informação e formação 3ª organização	1ª informação e formação 2ª organização 3ª financiamento	1ª organização 2ª informação e formação 3ª financiamento
Canais de Implementação	“quase bancos”, crédito bonificado, subsídios	Formação profissional, educação, tecnologias de informação	Organizações de desenvolvimento local

**Fonte:** construído a partir de Coffey e Polèse, 1985.

A proposta da Coffey e Polèse parece-nos particularmente relevante por combinar os tipos de intervenção com os tipos de problemas enunciados, fazendo uma opção em termos de prioridade estratégica. Sendo soluções distintas, têm um ponto em comum, que é estruturante do territorialismo como método de intervenção: partem do conhecimento das características locais, pressupõem o estímulo a actores locais e fornecem uma agenda para a intervenção de entidades exteriores.

Este quadro analítico é tão importante quanto nos ajuda a colocar melhor o problema de apoio aos empreendimentos locais: *financiamento/ informação/formação/animação* são componentes autónomos mas articulados do mesmo processo e a sua utilidade está na existência da capacidade de destrinçar, nomeadamente por parte de quem tem os recursos materiais para tomar decisões, como, quando e para quem são prioritárias.

Ainda, relativamente ao *desenvolvimento endógeno*, queríamos acrescentar mais alguns aspectos que reputamos de grande importância. O primeiro relaciona-se com a questão de se saber quais são os *fatores de arranque* para o desenvolvimento local. Parece-nos que estes são em grande parte de *ordem cultural*: os métodos (a maneira de pensar e de agir) assumem muitas vezes um papel *motor* nos processos de desenvolvimento económico local.

É necessário, antes de tudo, aceitar a ideia do primado do *particular* e reconhecer que cada território possui características e potencialidades

próprias. Pôr a tónica no particular e no local pressupõe uma tomada de consciência da *identidade*, em torno da qual se defina um espaço colectivo.

## 5. O PAPEL DOS ACTORES LOCAIS E DAS AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO

É importante sublinhar que não há desenvolvimento sem que as colectividades locais manifestem a vontade de assumir o seu próprio futuro. Conforme refere Cepeda, F. (1993: 308): “continuam assim as regiões mais atrasadas do país a não conseguirem libertar-se do subdesenvolvimento. Por um lado, factores exógenos à sua vontade impedem o acesso ao desenvolvimento, como é o caso do comportamento das regiões do centro; por outro factores endógenos relacionados com a resignação e o determinismo das suas populações, fazem com que não haja, nem se crie, uma forte consciencialização para o direito que lhes assiste de exigirem a erradicação da pobreza das suas terras, de lhes proporcionarem as mesmas oportunidades de emprego, de verem reduzidas as desigualdades de rendimento”.

Portanto, como se vê, a *consciencialização* das pessoas é uma variável endógena extremamente importante, uma condição fundamental para iniciar um correcto processo de regionalização, no qual se possa apoiar uma política de desenvolvimento regional. A consciencialização das populações, a sua adesão e participação no processo de regionalização revestem-se de importância decisiva para o sucesso ou insucesso de tal processo (Cepeda, F., 1993: 308). Neste processo tem o ensino, sobretudo o ensino superior, um papel relevante a desempenhar. A educação está na base da consciencialização e esta na da participação.

A *auto-organização* das populações implica que se estabeleçam, progressivamente, novas estruturas de debate e de representação, que promovam o diálogo e a concertação com os poderes públicos e as forças vivas locais.

Estas práticas devem traduzir-se em novas formas de coordenação entre os actores locais, conduzindo, a médio prazo, a hábitos de *partenariado*, capazes de facilitar a ultrapassagem da lógica vertical e centralizadora das instituições. Por *partenariado* queremos significar a cooperação contratual entre os múltiplos parceiros locais em torno de projectos comuns ou convergentes.

Dado que o desenvolvimento local pressupõe novas relações entre o Estado e as regiões e colectividades, o primeiro passo a dar reside na *desconcentração administrativa* ou na localização regional de grande parte

dos órgãos e serviços públicos. Mas tal passo só é viável com uma verdadeira *descentralização* (reforma política que se traduza por uma transferência de poder do nível central para o nível local/regional). A descentralização deve reconhecer que os problemas de desenvolvimento se manifestam de forma especialmente distinta. Deve pressupor que as “colectividades locais tomem consciência de si próprias (das suas potencialidades e dos seus limites) e das relações com o meio em que se inserem, exercendo uma acção de transformação no espaço local” (Morin, E., cit. por Nóvoa *et al.*, 1992: 23). A descentralização cria as condições para que se chegue à regionalização, isto é, à consciencialização do carácter espacial e participativo do desenvolvimento.

Sendo o desenvolvimento local um processo de *conquista de autonomia* por parte das populações, não se trata de uma dinâmica isolacionista mas, pelo contrário, uma tomada de consciência das relações com o meio; as interacções com o meio envolvente tenderão a reforçar-se no quadro de uma *internalização* (ou de uma localização) desses processos. O desenvolvimento endógeno tende a apropriar-se dos contributos dos actores e a configurá-los no contexto local, dando-lhes uma forma específica e adaptada às características e às necessidades das populações.

Como já se referiu antes, o desenvolvimento local exige a ajuda dos poderes públicos, estimulando uma descentralização institucional, promovendo a adopção de ciclos longos (plurianuais) de apoio financeiro e administrativo, facilitando a coordenação e a concentração entre os actores locais, etc...

O problema é, no entanto, da maior importância porque, nomeadamente nos grupos carenciados de informação e nos contextos espaciais incapazes de gerar iniciativa sem processos de animação, é *fundamental que instituições públicas ou privadas* assumam o papel de mediadoras de interesses, de difusoras de informação e de promotoras de animação.

A conquista de autonomia não pode ser realizada de forma espontânea. Os poderes públicos têm um papel importante a desempenhar: o desenvolvimento local implica que as ajudas dos poderes públicos tenham como princípio a dinamização dos recursos e das capacidades locais a partir das características e das necessidades endógenas.

A promoção do desenvolvimento local é uma actividade que deve resultar da mobilização dos actores relevantes, independentemente da sua origem, em processos que sejam orientados pelos/para os actores locais.

Esta consideração não implica a negação da tradição que confere particular relevância ao poder local como actor de processos de promoção do desenvolvimento com base territorialista. Mas em diversos casos têm emergido também as designadas *agências de desenvolvimento*.

Na definição dada por Yull e Allen (cit. por Echevarria, 1992: 639-640), as agências de desenvolvimento são “instituições financiadas principalmente por dinheiro público cujo âmbito de actuação fica fora do corpo central de actividades do governo central e da administração autónoma ou local, dotadas de poderes para o objectivo específico de promover o desenvolvimento industrial e o investimento em geral (incluindo actividades não transformadoras), em regiões que foram geralmente designadas áreas prioritárias ou espaços económicos com problemas particulares” (Echevarria, 1992).

Para Vázquez Barquero (1993: 231) as experiências europeias mostram que as estratégias de desenvolvimento local ganham em efectividade se se instrumentalizam através de agências de desenvolvimento que gozem de autonomia operativa e de flexibilidade na gestão.

O mesmo autor define agências de desenvolvimento como sendo organizações de mediação entre o Estado, o mercado e a sociedade, através das quais se instrumentaliza a estratégia de desenvolvimento local. São órgãos intermédios, capazes de recolher os impulsos *abaixo-acima* e transformá-los em actuações que têm em conta todos os condicionalismos do meio.

São organizações de *carácter horizontal* que proporcionam às iniciativas locais os serviços reais e/ou financeiros, que permitem dar resposta aos problemas que as empresas têm de superar num território específico.

Procuram satisfazer as necessidades dos empresários locais proporcionando-lhes, especificamente, os serviços de que carecem as economias locais, mas que são de importância estratégica no processo de ajustamento produtivo.

As agências de desenvolvimento podem realizar várias funções, nomeadamente: prestar assessoria pontual aos gestores locais na tomada de decisões; os seus técnicos podem diagnosticar o estado da situação dos projectos e propor medidas para os ajustar aos objectivos que as organizações locais pretendem; podem promover, impulsionar e coordenar a realização de investimentos em matéria de transportes e comunicações; podem estabelecer mecanismos que permitam a reestruturação produtiva de carácter selectivo, necessária para fortalecer a competitividade local.

Em alguns países, têm sido privilegiadas as instituições privadas sem fins lucrativos, noutros as agências animadas pelo poder local ou pelo poder regional. Algumas delas tomam como base os departamentos públicos, outras enraízam-se mais fortemente na sociedade civil.

O mandato dessas instituições é particularmente difícil e delicado, não isento de riscos e contradições, mas a sua função é fundamental na óptica do

desenvolvimento local como método, por várias ordens de razões, centradas na abordagem territorialista do desenvolvimento.

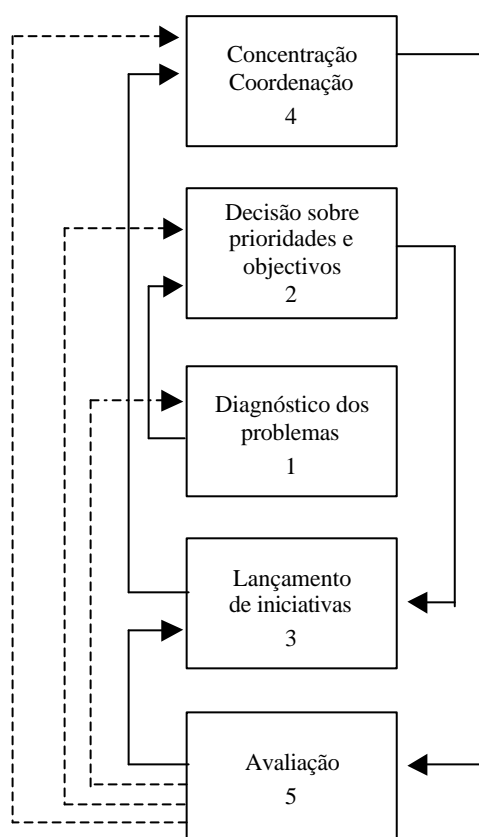
A participação dos actores locais no processo de desenvolvimento admite interpretações muito diversas. De acordo com Boterf e Lessard (cit. por Nóvoa, A. *et al.*, 1992: 25-26), há participação quando os actores locais são chamados a intervir:

- ?? no *diagnóstico* dos problemas que os afectam ou que afectam a colectividade;
- ?? no *processo de decisão* relativo às prioridades e aos objectivos do desenvolvimento local;
- ?? no *lançamento de iniciativas, projectos e programas* a nível local;
- ?? na *concertação, coordenação e integração* dessas iniciativas e projectos;
- ?? na *avaliação* dos resultados obtidos e do impacto das acções locais sobre o bem-estar e o futuro da colectividade.

Se o desenvolvimento depende da participação dos actores locais nos processos de diagnóstico e de lançamento de iniciativas comuns ou coordenadas entre si, é útil dispor, local ou regionalmente, de *profissionais do desenvolvimento (os agentes do desenvolvimento)*, a que já atrás nos referimos.

A participação dos actores locais, embora uma condição essencial, por si só, não resolve os problemas de desenvolvimento das colectividades. No seio destas impõe-se o aparecimento de estruturas de apoio ao desenvolvimento, para fazer face à complexidade desta problemática e colmatar o vazio institucional existente nas comunidades, sobretudo rurais.

**Figura II**  
OS CINCO NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES  
LOCAIS NO DESENVOLVIMENTO



Fonte: Nóvoa, A. *et al.*, 1992.

As iniciativas dos actores locais poderiam correr o risco de não passar de meras intenções inconsequentes ou iniciativas dispersas sem futuro.

Estes profissionais são as pessoas capazes de apoiar as iniciativas e os projectos dos actores locais no plano técnico (instrumentos, métodos), bem como no plano das relações de comunicação interpessoal e interinstitucional.

Servindo de intermediários entre os vários actores locais e entre estes e as instituições públicas e privadas, estes profissionais asseguram as funções de informação, apoio técnico, animação, mediação, formação e avaliação.



Em resumo: a conjugação de esforços locais, com os apoios exteriores (públicos ou privados) e a participação dos agentes de desenvolvimento são condições essenciais do desenvolvimento endógeno.

## BIBLIOGRAFIA

- AYDALOT, G.R. (1985), *Economie Régional et Urbaine*, Paris.
- BOUDEVILLE, J. R. (1968), *L'Espace et les Pôles de Croissance*, Paris.
- COURLET, C.; PECQUER, B. e SOULAGE, B. (1993), "Industrie et dynamique de territoires", *Revue d'Économie Industrielle*, nº 64, p. 7-21
- CEPEDA, F. J. T. (1993), "Educação e Desenvolvimento no limiar dos anos 2000", *Economia e Sociologia*, nº 59
- DINIZ, F. J. L. de Sousa (1995), *Desenvolvimento Rural, que perspectivas – O caso das NUTS Alto Trás-os-Montes e Douro*. Tese de Doutoramento na UTAD, Vila Real (mimeog.).
- ECHAVARIA, Maria del Carmen (1992), *Las agencias de desarrollo regional en España en los años 80. Creación, evolución, análisis comparado y evaluación de un caso: la SPRI*. Tese de Doutoramento na Universidade do País Basco (mimeog.).
- FERRÃO, João (1992), *Serviços e Inovação: Novos Caminhos para o desenvolvimento Regional*, Oeiras, Celta.
- FRIEDMAN, J. (1966), *Regional Development Policy*, Cambridge (Mass.).
- HERRERO PRIETO, L. C. (1994), *Desarrollo Municipal e Organización del Espacio en Castilla Y León*, Universidad de Valladolid
- HILHORST, J. (1967) *Regional Development Theory, an Attempt to Synthesize*, Paris, Mouton.
- LOPES, A S. (1995), *Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Modelos*, Lisboa, F.C.G.
- NÓVOA et al. (1992), *Formação para o desenvolvimento*, Lisboa, Ed. Fim de Século.
- NUNES, Rui e ÉVORA, César (1998), "Assimetrias internas e históricas sobrepõem-se a discursos de conjuntura", *Economia Pura*, nº 6, Ano I, p. 30 – 33.
- OCDE (1978), "Education and Regional Development", *General Report*, vol. I.
- PEDROSO, P. (1998), *Formação para o desenvolvimento rural*, Oeiras, Celta Editora.
- PECQUER, B. (1987), "De l'espace fonctionnel à l'espace-territoire" *Grenoble, dissertação de doutoramento na Université des Sciences Sociales de Grenoble*.

- PERROUX, F. (1964), “A ideia de progresso perante a Ciência Económica do nosso tempo”, *Análise Social I* (2), Lisboa.
- REIS, José (1988), “Território e sistemas produtivos locais: uma reflexão sobre as economias locais”, *Revista Crítica das Ciências Sociais*, nº 25/26, p. 127-141.
- RICHARDSON, H. W. (1969), *Elementos de Economia Regional*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- VÁSQUEZ BARQUERO, A. (1993), *Política Económica Local*, Madrid, Pirâmide.